

Et planfaglig skråblikk på hva som skjedde med vannkraft i vannforvaltningsplanene

ved

Audun Ruud, Norsk Institutt for Naturforskning

på

Regional vannkonferanse for vannregion Agder, 18.10 2017



Struktur:



- Stortingets behandling i 2009 av Vannforskriften og forventninger vedr. vannkraft
- Revisjonsprosjektet - 2013
- Nasjonale føringer og foreliggende metodikk for planarbeidet vedr. vannkraft - 2014
- Godkjente miljømål i 2016 - et kjempeløft!

- Hva slags kjempeløft snakker vi om?

- Ulike former for samfunnsplanlegging

- Utfordringer med balansekunst i praktisk politikk
 - både mellom ulike sektorinteresser og
 - ulike beslutningsnivåer

- **Forslag til regelendringer om ny vannregionmyndighet, men uansett utfordringer for videre planlegging!**

Kilden for mitt skråblikk:

1351

NINA Rapport

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



SusWater prosjektet: <http://www.cedren.no/Prosjekter/SusWater>



Norsk institutt for naturforskning

www.nina.no

CEDREN

Centre for Environmental Design of Renewable Energy

SusWater Policy Brief 1/2017

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

Den nasjonale godkjenning av vannforvaltningsplanene har medført endringer i forslagene for vannkraftpåvirkede vannforekomster 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 ensidig fastsatt hva som godkjennes som miljømål for vannkraft. 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 avgjørende hvordan sektorer og nivåer på en bedre måte utformer lokalt tilpassede, kostnadseffektive løsninger. Analysen av planarbeidet for perioden 2016 – 2021 dokumenterer at den ikke oppfylte sentrale prosessuelle mål. Analysen viser også at EU og ESA har vært klart førende for den nasjonale godkjenningen i vassdrag



Foto: Hans Petter Fjeldstad

vann i norsk regelverk for vannforvaltning. Vanndirektivet er iverksatt gjennom 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. Sentralt i vannforskriften står utvikling og fastsettelse av miljømål gjennom regionale vannforvaltningsplaner. Disse 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. Et omfattende planarbeid med regionale prioriteringer for perioden 2016-2021 er gjennomført i Norge koordinert av de regionale vannmyndighetene. Vannforvaltningsplanene er nå godkjent, og myndighetene forbereder nå en innrapportering til EU, men det råder 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. 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 med bred partisinvolvering, utnyttes på en god måte i samfunnsplanleggingen både for energi-, miljø- og lokalsamfunnsutvikling.

www.cedren.no

Rammer for Fellesskapets vannpolitikk vanndirektivet

St.prp. nr. 75 (2007-2008), Innst. S. nr. 131 (2008-2009)



Hvor er saken nå?



Status: Stortinget har ferdigbehandlet saken.

Forslag fra Utenriksdepartementet

Saken er behandlet i energi- og miljøkomiteen

Komiteen mener at tiltaksplanene som skal utarbeides med utgangspunkt i direktivet, må innlemme revisjoner av vannkraftkonsesjoner. I særdeleshet er det viktig å få til ordentlige miljøforbedringer der det ikke er krav om minstevannføring i dag.

På sikt må konsesjonsrevisjonene synkroniseres med revisjon av forvaltningsplanene i vannregionene, slik direktivet forutsetter...

Saksgang

1 Forslag

Fra

Utenriksdepartementet

Referert

[Referatsaker](#)

22.09.2008

Grunnlag for saken

[St.prp. nr. 75 \(2007-2008\)](#)

Fremmet i statsråd

27.06.2008



Vannkraftkonsesjoner som kan revideres innen 2022

Nasjonal gjennomgang og forslag til prioritering

49
2013

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



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



Nasjonale føringer fra KLD og OED av januar 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.

Vannregionene

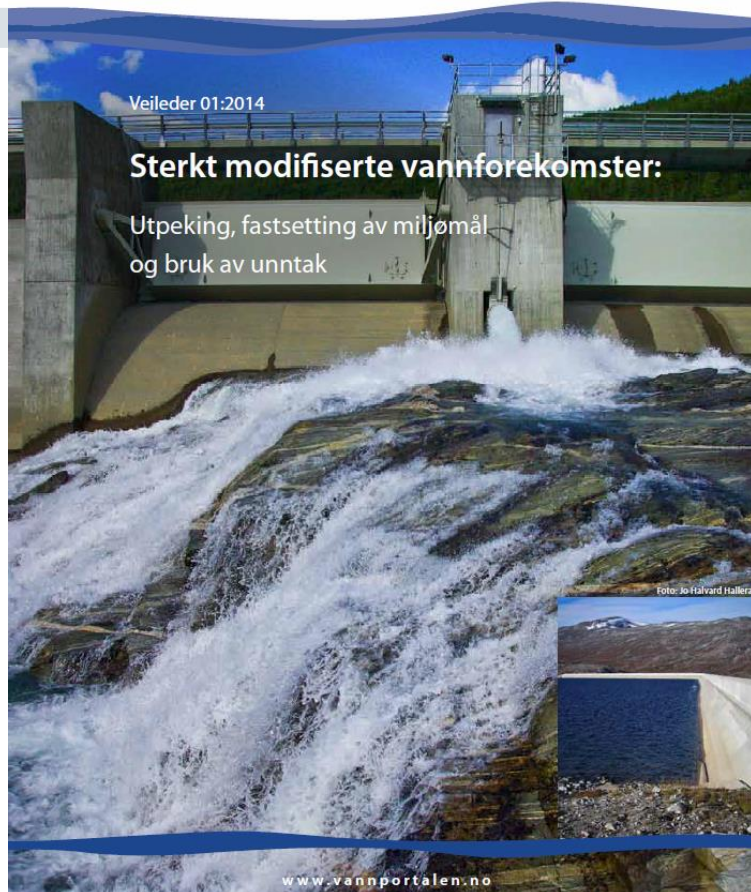
Dato ref

Vår ref
12/3553

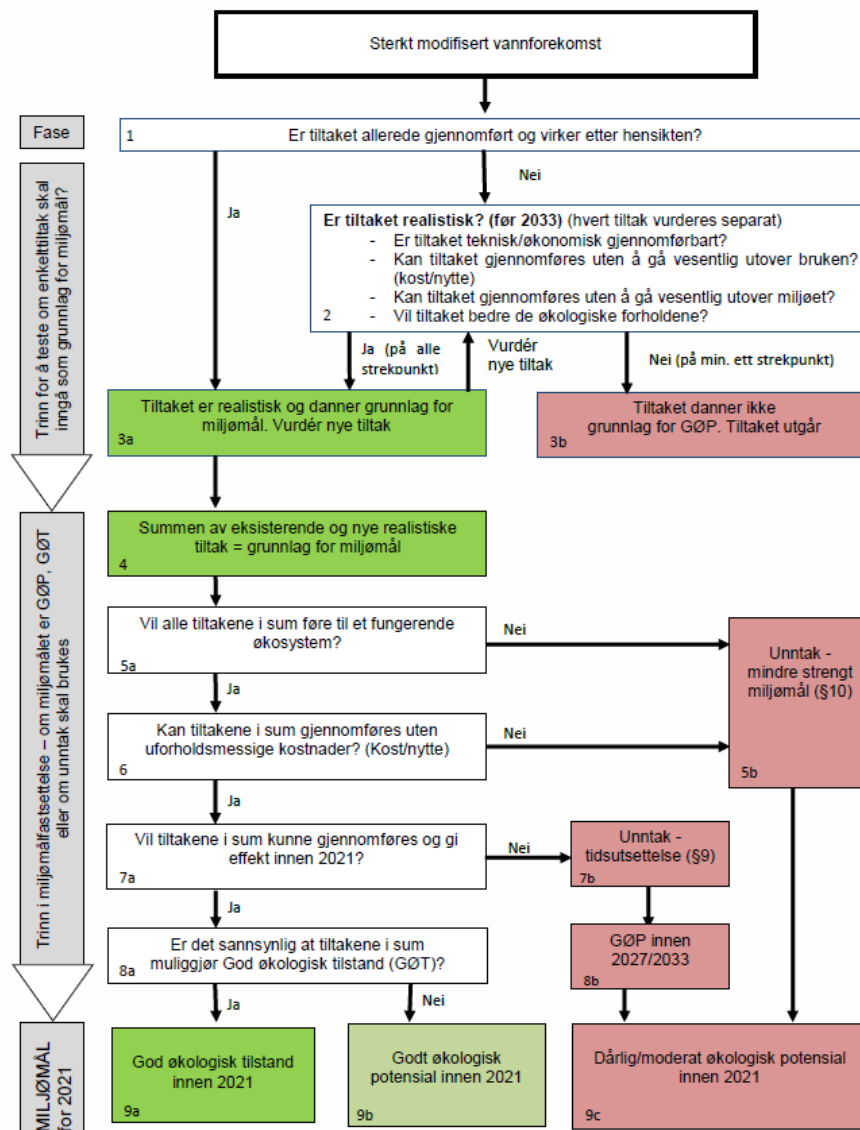
Dato
24 JAN 2014

Vannforvaltningsplaner i vassdrag med kraftproduksjon – nasjonale føringer

For å sikre den balansen som må til mellom miljøforbedringer og hensynet til kraftproduksjon gir Klima- og miljødepartementet og Olje- og energidepartementet føringer for hvordan miljømål i vassdrag med kraftproduksjon skal settes for planperioden 2015-2021, jf.



Men ble publisert etter at de fleste lokale tiltaksanalyser var gjennomført



Figur 1: Flytdiagram for å sette miljømål ved bruk av tiltaksmetoden

Nasjonale føringer fra KLD og OED av 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 samfunnsnyten 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.

Vannregionene

[illegible]



Antall godkjenninger som kan medføre krafttap 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	159	44	59	45



Godkjente 17 prosjekt i Agder som kan medføre krafttap

Vann-forekomst 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



Kjempeløft for bedre vannmiljø

Nyhet | Dato: 01.07.2016

Klima- og miljødepartementet har i dag godkjent vannforvaltningsplanene for perioden 2016-2021, i tråd med EUs vanndirektiv. Det er satt miljømål for alle elver, innsjøer, kystvann og grunnvann i Norge. Planene er resultatet av mange års arbeid utført i de 11 vannregionene.

Kjempeløft for norsk vannplanlegging?

-Vannforvaltningsplanene er det største felles løftet som er gjort for vannet vårt, og resultatet blir bedre vannmiljø, sier klima- og miljøminister Vidar Helgesen.

Vannplanlegging er ikke noe nytt i Norge. Det nye er at det settes miljømål for alt vann i Norge og at målene skal følges opp med miljøforbedrende tiltak fra alle berørte sektorer. Nytt er også at målene er knyttet til EUs vanndirektiv (Se faktaboks nederst i saken). Vanndirektivet har som mål at alt vann skal ha god tilstand i løpet av 2021. Situasjonen for vannet i Norge nå er at nær 70 prosent har god tilstand, drøyt 25 prosent oppnår ikke målet i dag og resten mangler vi tilstrekkelig kunnskap om (Se figur 1: Økologisk tilstand nasjonalt). Den økologiske tilstanden måles på fisk, bunndyr og bunnplanter.

Kunnskapsbasert forvaltning gjennom vannforvaltningsplanene

Klima- og miljødepartementet

TEMA

[Naturmangfold](#)

RELATERT

[> Elver og innsjøer](#)

KONTAKT

[Vannseksjonen](#)E-post: postmottak@kld.dep.no

Telefon: 22 24 57 11

Adresse: P.B.8013 Dep, 0030 Oslo

Endrede prioriteringer for Agder i blått – i forhold til revisjonsprosjektet

Vassdrag	Prod.	Verdi/påvirkning				Aktuelle tiltak				Anslått krafttap			Ann.	Kat.		
	Prod. Kraftverk GWh/år	Samlet VPS-gr	VP - Fisk/fiske	VP - Naturmangfold	VP - Landskap/ friluftsliv	Minstevannføring	Driftsvannføring	Magasinrestr.	Andre	KT-gr	GWh/år	% av prod.	Flerårsmagasin	Flomutsatte omr.	PRIORITET	Engangs-kostnad (andre) mill. kr.
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
Hovatn 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 (-)	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	N (J)	N	1.1 (1.2)	
Sirdal (Sira-Kvina, Tonstadoverføringen)	5241	5 (4)	1	4 (1)	5 (4)	X		X	X (-)	2 (4)	5-20 (>100)	<5	N	N	1.1 (1.2)	
Arendalsvassdraget, Rygene/Eivindstad	316	5	5	3	2	X			X	1	<5	<5	N	N	1.1	20-60
Mandalsvassdraget, Bjelland	347	5	5	2	2	X			X	2	5-20	<5	N		1.1	10-30
Vegårsvassdraget (Fosstveit og Hammerdammen)	8	5	5	3	1	X			X	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	
Feda elva	35	3	3	3	1	X	X			1	<5	<5	N	N	1.2	
Arendalsvassdraget, Bøylefoss	419	5	5	1	1	X			X	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	N	N	1.2	
Mandalsvassdraget, øvre del	265	3 (2)	3 (1)	1 (3)	3 (1)	X (-)			X (-)	1 (-)	<5 (-)	<5 (-)	N (-)	N (-)	1.2 (2.1)	
Gjerstadelva	5,9	4	2	4	1	X			X	1	<5	<5	N	N	1.2	1-3
Åmdalsvassdraget	167	1	1	1	1										2.1	
Haukelandsvassdraget	15	1	1	1	1										2.1	
Napevatn	134	2	3	1	1										2.1	
Neløst	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 (2.2)	3-6
Nisser og Vråvatn	191	1	2	1	1										2.2	
Fyresvatn	235	1	2	1	1										2.2	



vann fra fjell til fjord

Veileder 01:2013

Regional vannforvaltningsplan

Etter vannforskriften
og plan- og bygningsloven

Understreker målet om god forankring, samarbeid og medvirkning gjennom hele planprosessen



Veiledning
og mal

www.vannportalen.no



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*

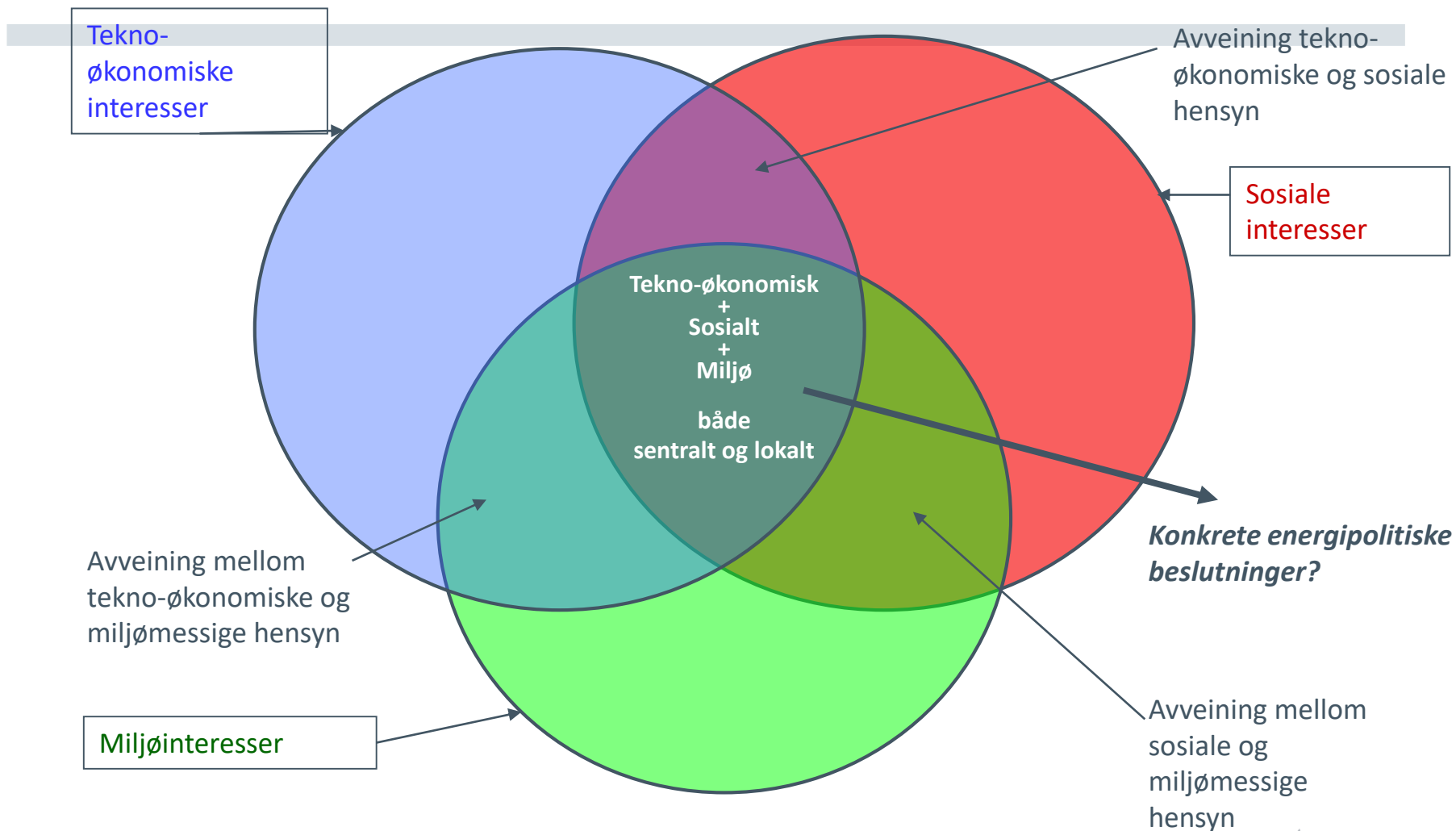


Nasjonal godkjenning: et kjempeløft?

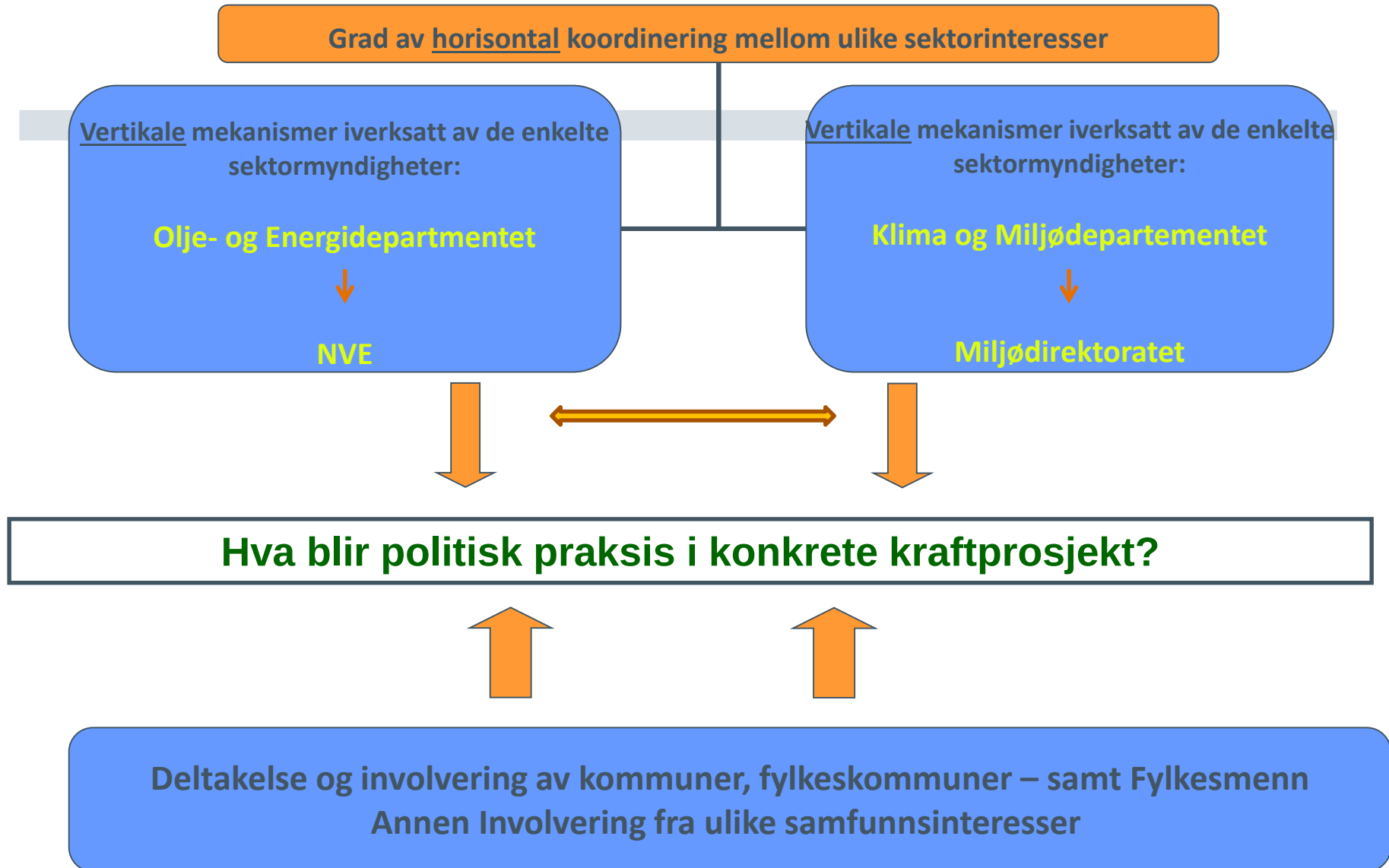
Ulike former for samfunnsplanlegging.

	Konservativ politisk ideologi	Radikal politisk ideologi
Politisk styring	<u>Analyse:</u> Mer tro på objektiv kunnskap enn politikk. Kalkulere beste løsning. Planlegger er betraktet som en nøytral aktør	<u>Reform:</u> Vitenskap er instrument for å fremme grunnleggende mål. Institusjonalisering av planlegging. Skille planlegger og publikum. Planlegger er ekspert.
Samfunnsendring	<u>Læring:</u> Læring gjennom deltakelse. Dialog mellom de styrende og de styrte. Skille klart mellom kunnskap og handling.	<u>Mobilisering:</u> Opptatt av samhandling. Alle er politiske aktører. Planlegging er politikk. Objektiv kunnskap er en del av politikken.

Balansekunsten: Å gjøre viktige avveininger mellom ulike hensyn på ulike nivå



Hvordan fungerer norsk fornybar energiforvaltning?



Klarer vannforskriften å fange opp relevante dimensjoner for vannkraft?

- Nasjonale interesser mot utfordringer i vannområder

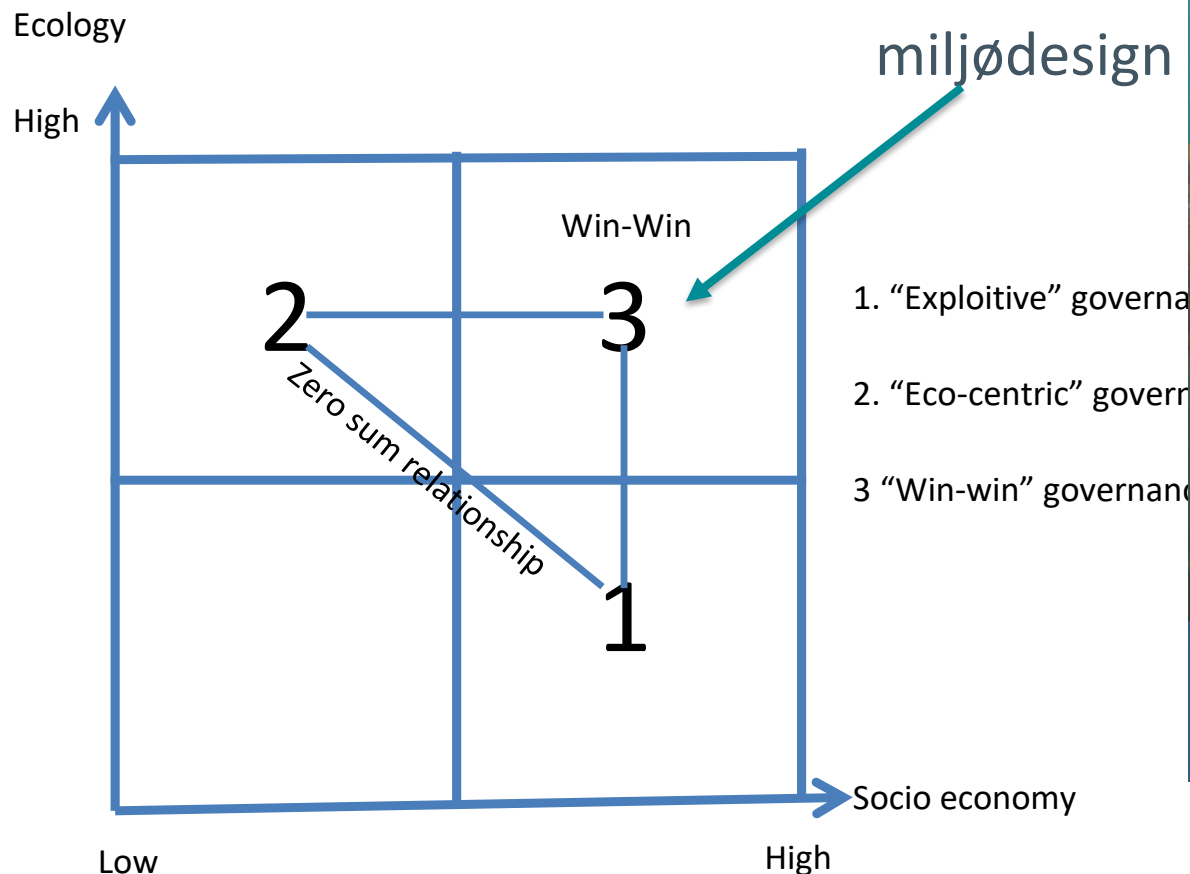
Tilpasset politiske planprosesser?



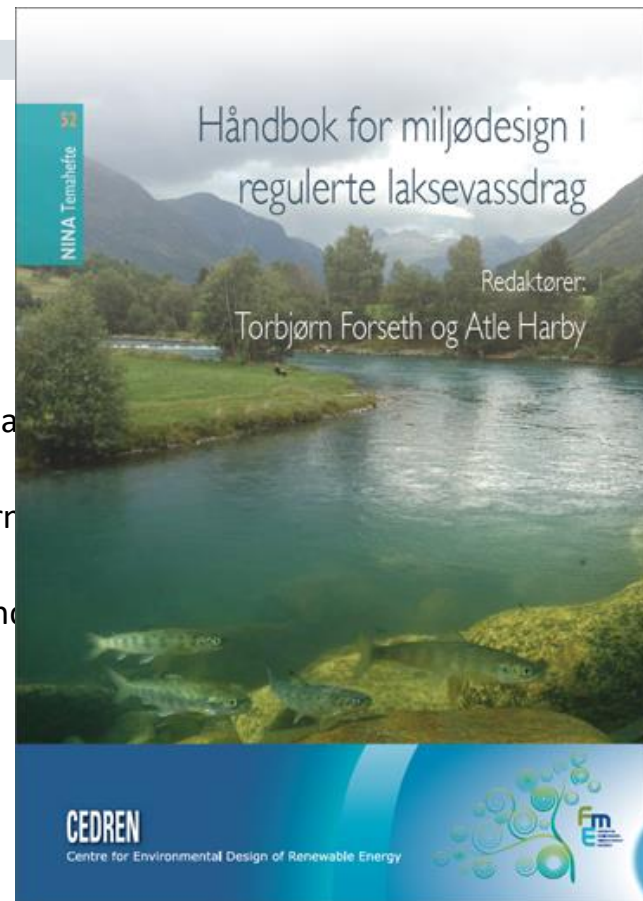
Prosess – versus resultat – viktig å holde frister!

Hva slags løsninger skapes?

Må bevege oss fra null- til positiv sum tenkning



1. "Exploitive" governa
2. "Eco-centric" govern
- 3 "Win-win" governanc





Høring av endringer i vannforskriften og naturmangfoldloven

Nyheter | Dato: 05.10.2017

Klima- og miljødepartementet har i dag sendt på høring forslag til endringer i vannforskriften og naturmangfoldloven. Endringene gjelder hovedsakelig forenklinger i organiseringen av vannforvaltningsarbeidet.

Det foreslås at vannforvaltningsplanene ikke lenger skal vedtas som regionale planer etter plan- og bygningsloven. En slik frakobling fra plan- og bygningsloven medfører at de fylkeskommunene som i dag er vannregionmyndigheter, ikke lenger skal ha en formell rolle i arbeidet.

Det foreslås at utvalgte fylkesmenn får ansvaret for å koordinere det forberedende regionale arbeidet, mens Miljødirektoratet i samråd med øvrige berørte direktorater utarbeider og sørger for høring av oppdaterte vannforvaltningsplaner, og oversender tilrådning til Klima- og

Klima- og miljødepartementet

TEMA

Klima og miljø

KONTAKT

[Vannseksjonen](#)E-post: postmottak@kld.dep.no

Telefon: 22 24 57 11

Adresse: P.B.8013 Dep, 0030 Oslo

Før neste planperiode

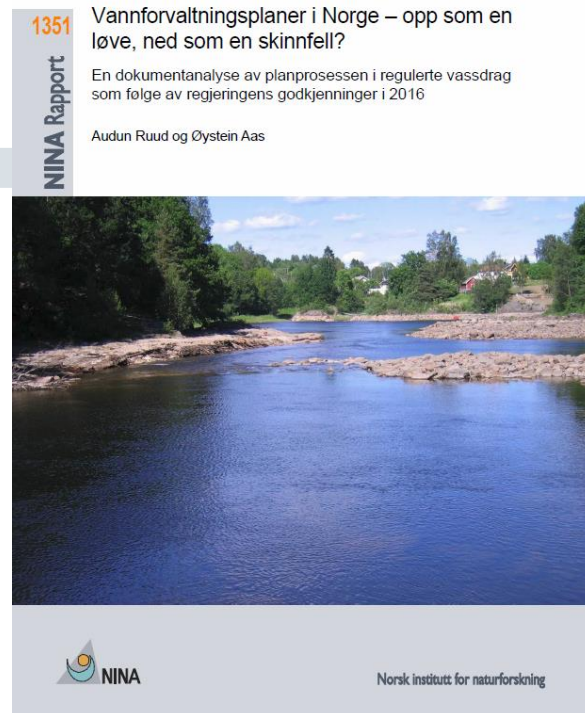
- Være åpen for nye tilnærminger
- Innrømme at det er forbedringsmuligheter
- Være løsningsorientert

Ivaretatt gjennom forslag en ny forskrift?

Kan skape mer effektiv bruk av begrensede ressurser, men forståelse, engasjement og aksept kan bli svekket!

Fortsatt uklart hvordan EU vurderer norsk praksis

Uklart om det vil gjøre arbeidet med vilkårsrevisjoner enklere



Basert på vannplanprosessen så langt, bør etter vårt syn følgende utfordringer knyttet til vannkraft avklares bedre før neste planperiode:

- Stimulere til raskere avvikling av vilkårsrevisjoner
 - Koble dette instituttet bedre til regionale planer – viktig selv uten forankring i PBL og det gjør da også NVE
- Konkretisere forenklet innføring av standard naturforvaltningsvilkår
 - Uten å gjennomføre full revisjon – kan åpne for enklere innføring av miljøtiltak og lettere håndtere EU pålegg

Mer generelt basert på vår analyse:

- Klarere og mer åpen politisk styring på tvers av sektorinteresser og forvaltningsnivå
 - Bedre forventningsavklaring av hva som er de reelle spillereglene
- Etablere veiledere i god tid før tiltak gjennomføres
 - Og sørge for at prosessen følger vedtatte prosedyrer
- Utvikle mer forutsigbare mål og kriterier for nasjonal godkjenning. Klargjøre nasjonale føringer før planprosessen starter:
 - Hva er akseptabelt krafttap? (I Sverige har man blitt enige om 1,5TWh (2,3%))
 - Aksept for redusert effekt på reguleringsevne?
- Involvere og inkludere regionale planorgan bedre i departementets godkjenning
 - Forutsatt at det er forankret i Plan- og Bygningsloven, men fortsatt viktig med lokal aksept

		Konservativ politisk ideologi	Radikal politisk ideologi
	Politisk styring	Analyse	Reform
	Samfunns endring	Læring	Mobilisering

Norge er en vannkraftnasjon

men krevende å avveie nasjonale og lokale hensyn i planprosesser

- Politisk styring gjennom analyse eller reform?
 - ▶ Nå foreslås endring i forskriften
- Læring skjer, men blir det bedre mobilisering?

Et nasjonalt prosjekt: Å styrke vannkraftens samfunnsaksept!

Har vannplanleggingen så langt lagt et godt grunnlag?



Samarbeid og kunnskap for framtidens miljøløsninger

Tusen takk for oppmerksomheten

kontakt: audun.ruud@nina.no