



DET KONGELIGE KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT
DET KONGELIGE OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENT

Vannregionene

Deres 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. vannforskriften §§ 24 og 25.

Det vises til NVEs og Miljødirektoratets rapport 49:2013, som ble utarbeidet på oppdrag fra departementene. Direktoratene har gått gjennom konsesjoner som kan revideres fram til 2022. Det gis i rapporten et felles faglig råd om hvilke vassdrag som er mest aktuelle for pålegg om minstevannføring og/eller magasinrestriksjoner som medfører reduksjon av energiproduksjon og reguleringsevne.

Nasjonale føringer for fastsettelse av miljømål for planperioden 2015-2021

- Miljømålet ”godt økologisk potensial” (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 fremgangsmåten for fastsetting av disse miljømålene.
- Vannslipp/magasinrestriksjoner knyttes opp mot de høyt prioriterte vassdragene (kategori 1.1 i rapport 49:2013), fordi samfunnsnyttene vil være størst vurdert opp mot kostnadene i form av redusert kraftproduksjon og regulerbarhet. Tiltak som vannslipp/magasinrestriksjoner legges derfor som utgangspunkt bare til grunn for miljømål i de høyt prioriterte vassdragene (1.1).

- Vassdragene i kategori 1.2 har et lavere potensial for forbedring av viktige miljøverdier enn vassdragene i kategori 1.1 sett opp mot kostnadene. Skillet mellom 1.1 og 1.2 representerer en overordnet nasjonal kost-nytte vurdering for planperioden. Dersom vannregionmyndighetene likevel mener at vassdrag i kategori 1.2 eller andre vassdrag bør prioriteres for vannslipp, skal dette begrunnes i forvaltningsplanen.
- Vannregionmyndighetene skal også vurdere andre virkemidler enn revisjon av konsesjoner for å bedre miljøtilstanden der det er nødvendig.

Rapport 49:2013 er et viktig kunnskapsgrunnlag og utgangspunkt for prioriteringer i regionene, men representerer ingen fasit. Det kan gjøres andre prioriteringer i vannregionene, for eksempel som følge av mer lokal kunnskap eller som følge av regionale prioriteringer som avviker fra de som er lagt til grunn i rapporten.

For å kunne vurdere mulig redusert produksjon, ble det i gjennomgangen benyttet en hydrologisk standardstørrelse ("Q95") for minstevannføring. Det er krevende å vurdere redusert produksjon, og dette vil ikke kunne bli gjort utfyllende før i selve revisjonssakene på bakgrunn av høringer og undersøkelser i det enkelte vassdraget. Som grunnlag for å vurdere om et tiltak er realistisk, kan anslagene for redusert produksjon fra gjennomgangen brukes for å vurdere ulemper/kostnader, men gir ikke det endelige svaret på hva som blir utfallet av en revisjonssak.

Mål om "godt økologisk potensial" forutsetter et fungerende økosystem. Kriteriene for et fungerende økosystem blir beskrevet i SMVF-veilederen. Dette er imidlertid ikke ensbetydende med at det ved en revisjon av konsesjonsvilkår må settes krav om minstevannføring som følge av vannforskriften. Vannforskriften åpner for at dagens tilstand kan defineres som "godt økologisk potensial".

Det legges til grunn at det mange steder kan oppnås betydelige miljøforbedringer med tiltak som ikke gir redusert produksjon eller redusert reguleringsevne. Dette inkluderer i mange tilfeller også magasinrestriksjoner og miljøtilpasset driftsvannføring.

Friluftsliv og landskap er ikke alene en tilstrekkelig begrunnelse for å foreslå minstevannføring/magasinrestriksjoner ved miljømålfastsettelsen. Forbedring av økologien 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.

Miljømål som forutsetter bruk av andre virkemidler

Det finnes også andre tiltak og virkemidler enn pålegg om vannslipp/magasinrestriksjoner ved revisjon som kan brukes for å fastsette og oppnå miljømål i forvaltningsplanene. Miljøtiltak kan gjennomføres i alle vassdrag med vannkraftutbygging. I tillegg til revisjon, vil standardvilkår, klausuler om adgang til endring i manøvreringsreglement i reguleringskonsesjoner, innkalling av konsesjonsfrie tiltak og omgjøring av vilkår i konsesjoner gitt i medhold av vassdragsloven og vannressursloven kunne benyttes.

Standardvilkår gir hjemmel til å pålegge individuelt tilpassede miljøtiltak. Forutsetningene for en vellykket bruk av disse er imidlertid at det finnes tilstrekkelig vann i vassdraget. Eksempler på slike tiltak kan være å kompensere for skader på den naturlige rekruttering av fiskestammene, sørge for at fiskens vandringsmuligheter i vassdraget opprettholdes, gjennomføre biotopjusterende tiltak m.v.

Mange reguleringskonsesjoner har en klausul i manøvreringsreglementet som kan brukes for å endre minstevannføring og magasinrestriksjoner hvis dette er nødvendig for å oppnå miljømålene innenfor planperioden, der dette kan gi betydelige miljøforbedringer sett opp mot verdien av vannet til kraftproduksjon. Denne kan benyttes mellom de ordinære revisjonstidspunktene.

I tillegg finnes det bestemmelser i vannressursloven om innkalling av konsesjonsfrie vannkraftutbygginger (§ 66) og omgjøring av vilkår (§ 28) for konsesjoner gitt i medhold av vassdragsloven/vannressursloven. Innkalling og omgjøring kan kun brukes i ”særlige tilfeller”. Miljømål etter vannforskriften kan kvalifisere som ”særlige tilfelle”. For konsesjoner der det er pålagt avbøtende miljøtiltak etter en nyere kost-nytte vurdering, er omgjøring som hovedregel mindre aktuelt.

Innkalling av eldre konsesjonsfrie vannkraftutbygginger til konsesjonsbehandling ved bruk av vannressurslovens § 66, kan også gi redusert produksjon. Vannregionene skal vurdere miljøforbedringer i vassdrag med konsesjonsfrie anlegg basert på kost-nytte av eventuelle tiltak. Det er ikke gjennomført en nasjonal oversikt og prioritering for de konsesjonsfrie anleggene på samme måte som for revisjonsanleggene med tillatelse etter vassdragsreguleringsloven.

For å begrense det samlede energitapet bør det utvises forsiktighet med å foreslå innkalling og omgjøring som medfører produksjonstap. Dersom vannregionene likevel mener at slike vassdrag bør prioriteres for vannslipp skal det begrunnes i forvaltningsplanen.

Viktige nasjonale interesser

Formålet med vannforskriften er å sikre en mest mulig helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk av vannforekomstene, herunder sikre at det utarbeides og vedtas regionale forvaltningsplaner med tilhørende tiltaksprogrammer og sørge for at det fremskaffes nødvendig kunnskapsgrunnlag for dette arbeidet. I tillegg til oppfølging av vannforskriften, har Norge nasjonale miljømål knyttet til å ivareta norsk naturmangfold i de ulike økosystemene, herunder kyst, elver, innsjøer og grunnvann.

Karakteriseringen av norske vannforekomster viser at vannkraft er den tredje største påvirkeren av vannmiljøet vårt.

Vassdragsregulering påvirker de fysiske forholdene i vassdragene, og kan medføre endringer i vannføring, vanntemperatur, vannkvalitet og isforhold. Disse endringene kan ha en negativ effekt på fisk og andre ferskvannsrelaterte arter. I mange tilfeller vil en regulering påvirke gyte- og oppvekstforhold, og opp- og nedvandringsforhold. Andelen anadrome fiskebestander

som er påvirket av vassdragsregulering varierer fra region til region. I Hordaland, Sogn og Fjordane og Vest-Viken gjelder dette for mer enn 50 % av laksebestandene.

I tillegg til målet om bedre vannmiljø, skal også andre nasjonale samfunnshensyn vurderes og avveies når tiltak skal velges. Eksempler på slike hensyn er forsyningssikkerhet, flomsikkerhet, verdiskaping og klima.

De siste 20 årene har det årlige nyttbare tilsiget til norske vannkraftverk variert med om lag 60 TWh. At kraftsystemet er i stand til å håndtere perioder med svikt i tilsiget og temperaturer under det normale, er avgjørende. Også regionale ubalanser i kraftforsyningen på grunn av flaskehalsar eller feil i forsyningen regionalt må vektlegges. En økende andel uregulerbare energikilder som vindkraft og småkraft vil forsterke behovet for fleksibilitet i kraftsystemet. Magasiner med stor kapasitet og reguleringsevne er i denne sammenhengen spesielt verdifulle.

Vassdragsreguleringer vil normalt ha betydelig flomdempende effekt. Dette betyr at flomdemping vil være et viktig hensyn som må vektlegges både ved miljømålsfastsettelsen og ved vassdragsmyndighetenes pålegg til regulantene for å nå disse.

Vannkraftproduksjon bidrar til betydelig verdiskaping for samfunnet. Det offentlige har betydelig eierskap til vannkraftressursene, og bortfall av vannkraftproduksjon vil redusere verdien av eierskapet. Videre vil det offentliges skatteinntekter fra vannkraftproduksjon reduseres.

Fornybar energi er viktig for en klimavennlig energiforsyning. Redusert produksjon i det enkelte vannkraftanlegg vil redusere tilgangen på fornybar energi, og derfor kunne medføre økte naturinngrep i andre områder.

Vannregionene må ta betydelig hensyn til nasjonale interesser ved miljømålsfastsettelse for SMVF. Eventuell uenighet om vektlegging av de nasjonale hensynene skal gjengis i planen. De enkelte medlemmer i utvalget kan synliggjøre interessekonflikter i sine innspill til planen. Nasjonale myndigheter vil også avveie de nevnte hensyn ved godkjenningen av forvaltningsplanene i 2015.

Miljømål for sterkt modifiserte vannforekomster (SMVF)

Vannregionmyndigheten skal i samarbeid med vannregionutvalget utarbeide miljømål for den enkelte vannforekomst. Vannregionmyndigheten skal tilrettelegge for at alle interessenter, for eksempel regulanter og miljøorganisasjoner, gis anledning til å delta aktivt i henhold til vannforskriften § 27. Tiltakshavere har lokal kunnskap om vassdraget og om realistiske miljøtiltak.

Det finnes vannforekomster i regulerte vassdrag som kan oppnå standard miljømål ("god økologisk tilstand") uten at det går vesentlig ut over kraftproduksjonen. I slike tilfeller er vannforekomsten ikke sterkt modifisert.

Miljømålene for sterkt modifiserte vannforekomster skal settes individuelt, basert på en vurdering av fordeler og ulemper for samfunnet (kost-/nyttevurdering). Miljømålet GØP skal settes basert på realistiske tiltak (positiv kost-/nytte). Vannforskriften legger til grunn at sektorlovverket skal følge opp planene.

I kommende planperiode er det behov for å prioritere vassdrag med klare potensial for miljøforbedring til lavest mulig kostnad. Kapasitetsproblemer i forvaltningen skal som utgangspunkt ikke brukes som argument for å sette lavere miljømål, men kan gjøre det nødvendig å bruke adgangen til å utsette måloppnåelsen, jf vannforskriftens § 9. For bekkeinntak og en del andre vannforekomster vil det som hovedregel ikke vil være aktuelt å pålegge minstevannføring. For disse vannforekomstene kan vannforskriftens § 10 om ”mindre strenge miljømål” brukes.

Tiltaksprogrammet som skal danne grunnlaget for å sette miljømål i sterkt modifiserte vannforekomster, skal ikke være en oppramsing av alle tenkelige tiltak, men være prioriterte og realistiske tiltak med gode miljøeffekter i forhold til kostnader. Dette er særlig viktig i overgangen fra lokal tiltaksanalyse til regionalt tiltaksprogram. Tiltak som legges til grunn for miljømål, vil være tilgjengelige i Vann-Nett (www.vann-nett.no). Tiltakshavere og interessenter må nå bidra med innspill til realistiske tiltak. Vi vil oppfordre vannregionmyndighetene til å sikre bred deltagelse fra alle berørte parter, også i forkant av høringen av forvaltningsplanen.

Departementene ønsker vannregionene lykke til med arbeidet.

Med hilsen



Lars Andreas Lunde
statssekretær



Kåre Fostervold
statssekretær

Adresseliste VRM:

Østfold fylkeskommune /Vannregionmyndigheten for Glomma
Postboks 220
1702 Sarpsborg

Buskerud fylkeskommune/Vannregionmyndigheten for Vest-Viken
Postboks 3563
3007 Drammen

Vest-Agder fylkeskommune/Vannregionmyndigheten for Agder
Serviceboks 517 Lund
4605 Kristiansand S

Rogaland fylkeskommune/Vannregionmyndigheten for Rogaland
Postboks 130
4001 Stavanger

Hordaland fylkeskommune/Vannregionmyndigheten for Hordaland
Postboks 7900
5020 Bergen

Sogn- og Fjordane fylkeskommune/Vannregionmyndigheten for Sogn- og Fjordane
Askedalen 2
6863 Leikanger

Møre og Romsdal fylkeskommune/Vannregionmyndigheten for Møre og Romsdal
Julsundvegen 9
6404 Molde

Sør-Trøndelag fylkeskommune/Vannregionmyndigheten for Trøndelag
Postboks 2350 Sluppen
7004 Trondheim

Nordland fylkeskommune/Vannregionmyndigheten for Nordland
8048 Bodø

Troms fylkeskommune/ Romssa fylkkasuohkan /Vannregionmyndigheten for Troms
Postboks 6600
9296 Tromsø

Finnmark fylkeskommune/ Finnmarkku fylkagiielda /Vannregionmyndigheten for Finnmark
Fylkeshuset
9815 Vadsø

Kopi:

Fylkesmannen i Aust-Agder	Postboks 788 Stoa	4809	ARENDAL
Fylkesmannen i Buskerud	Postboks 1604	3007	DRAMMEN
Fylkesmannen i Finnmark	Statens Hus	9815	VADSØ

Fylkesmannen i Hedmark	Postboks 4034, Statens Hus	2306	HAMAR
Fylkesmannen i Hordaland	Postboks 7310	5020	BERGEN
Fylkesmannen i Møre og Romsdal	Fylkeshuset	6404	MOLDE
Fylkesmannen i Nordland	Moloveien 10	8002	BODØ
Fylkesmannen i Nord-Trøndelag	Postboks 2600	7734	STEINKJER
Fylkesmannen i Oppland	Postboks 987	2626	LILLEHAMMER
Fylkesmannen i Oslo og Akershus	Postboks 8111 Dep	0032	OSLO
Fylkesmannen i Rogaland	Postboks 59, Statens Hus	4001	STAVANGER
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane	Njøsavegen 2	6863	LEIKANGER
Fylkesmannen i Sør-Trøndelag	Postboks 4710 Sluppen	7468	TRONDHEIM
Fylkesmannen i Telemark	Postboks 2603	3702	SKIEN
Fylkesmannen i Troms	Postboks 6105	9291	TROMSØ
Fylkesmannen i Vest-Agder	Serviceboks 513	4605	KRISTIANSAND S
Fylkesmannen i Vestfold	Postboks 2076	3103	TØNSBERG
Fylkesmannen i Østfold	Postboks 325	1502	MOSS
Akershus fylkeskommune	Postboks 1200	0107	OSLO
Aust-Agder fylkeskommune	Serviceboks 606	4809	ARENDAL
Hedmark fylkeskommune	Fylkeshuset	2325	HAMAR
Nordland fylkeskommune	Fylkeshuset	8048	BODØ
Nord-Trøndelag fylkeskommune	Fylkets Hus	7735	STEINKJER
Oppland fylkeskommune	Postboks 988	2626	LILLEHAMMER
Telemark fylkeskommune	Fylkeshuset	3706	SKIEN
Vestfold fylkeskommune	Svend Foynsgt 9	3126	TØNSBERG
Norges vassdrags- og energidirektorat	Postboks 5091 Majorstua	0301	OSLO
Miljødirektoratet	Postboks 5672 Sluppen	7485	TRONDHEIM
Kystverket	Postboks 1502	6025	ÅLESUND
Fiskeridirektoratet	Postboks 185 Sentrum	5804	BERGEN
Havforskningsinstituttet	Postboks 1870 Nordnes	5817	BERGEN
Mattilsynet	Pb 383	2381	BRUMUNDDAL
Statens landbruksforvaltning	Postboks 8140 Dep	0033	OSLO
Statens vegvesen, Vegdirektoratet	Postboks 8142 Dep	0033	OSLO
Direktoratet for mineralforvaltning med Bergmesteren for Svalbard	Bergmesteren for Svalbard	9171	LONGYEARBYEN
Norges geologiske undersøkelse	Postboks 6315 Sluppen	7491	TRONDHEIM
Kommunenes Sentralforbund	Postboks 1378 Vika	0114	OSLO