



Norges
Naturvernforbund
Friends of the Earth Norway

Forslag til endringer i lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)

Sammendrag

Vi stiller oss positive til forslagene som gjelder Nasjonale laksevasdrag og laksefjorder, samt vannressurslovens bestemmelser om grunnvann.

Vi stiller oss sterkt kritisk til en overføring av myndighet til kommunene for utbygging av mindre kraftverk. Vi mener det vil være en svekkelse av kvaliteten i konsesjonsbehandlingen om kommunene skal overta denne behandlingen.

Nasjonale laksevasdrag og laksefjorder

Departementet foreslår å lovfeste en tilsvarende bestemmelse som i lakse- og innlandsfiskloven § 7 a første ledd om særlig beskyttelse av laksen ved tiltak i vassdrag etter vannressursloven. Forslaget følger forutsetningen fra Prop. 86 L (2011-2012).

Vi stiller oss positive til forslaget som gjelder nasjonale laksevasdrag og laksefjorder og har ingen innvendinger til forslaget slik det foreligger i høringsnotatet.

Vannressurslovens bestemmelser om grunnvann

Departementets forslag innebærer at vannressurslovens bestemmelser om grunnvann i stor grad vil være parallelle med reguleringen av vassdrag. Det foreslås å innføre en aktsomhetsplikt for påvirkning av grunnvann. Videre foreslås det å endre konsesjonsplikten for råddighet over grunnvann. I tillegg foreslår departementet mindre endringer for at vannressurslovens regler skal bli mest mulig lik for vassdrag og grunnvann.

Vi stiller oss positive til forslaget som gjelder grunnvann og har ingen innvendinger til forslaget som det foreligger i høringsnotatet.

Overføring av myndighet for mindre vannkraftsaker til kommunene

Departementet foreslår å gi kommunene myndighet til å fatte vedtak om konsesjon til vannkraftverk på inntil 1 MW etter vannressursloven. Sabima, Norsk Friluftsliv, WWF, Naturvernforbundet, NJFF og DNT er kritiske til en slik endring av vannressursloven. Vi mener det vil være en svekkelse av kvaliteten i konsesjonsbehandlingen om kommunene skal overta denne behandlingen. Vi er bekymret for at de naturfaglige vurderingene, samt vurderingene av de samla effektene av mange utbygginger blir dårligere dersom dette ansvaret overlates til kommunene.

1. Ivaretagelsen av viktige naturverdier

Norge har et internasjonalt ansvar for å ta vare på sin særpregede vassdragsnatur, fordi vi er et av de få landene i Europa hvor det fortsatt finnes større områder med relativt uberørt natur. Norske elver har vært, og er fortsatt, under et stort utbyggingspress, og over 70 prosent av våre største vassdrag er allerede regulert. Norge har 9 av verdens 20 høyeste fosser, og 7 av disse er berørt av kraftutbygging.

Skal det være mulig å bygge ut mer fornybar energi i Norge uten å skade miljøet vesentlig, må en helhetlig planleggingsprosess, faglig gode konsekvensutredninger, tydelige kriterier for verdsetting av naturhensyn og tilstrekkelig bruk av avbøtende tiltak ligge til grunn.

Vi mener forslaget om overføring av myndighet for mindre vannkraftsaker til kommunene vil medføre en svekkelse av behandlingen av slike saker, ettersom man da mister den oversikten og vurderingene på nasjonalt nivå som er nødvendig.

2. Kunnskapsbehov

Plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven, krever at forvaltningen av arealer skal bygge på et godt kunnskapsgrunnlag. Det stilles krav om at de som jobber med arealforvaltning skal kjenne til hvor det er registrert viktige naturverdier og ta hensyn til disse. NVE har denne kompetansen og kunnskapen som skal til for å behandle vannkraftsaker av alle ulike størrelser. Likevel har det vist seg at det er tydelige utfordringer knyttet til behandlingen av mindre vannkraftsøknader også hos NVE.

Tilgang på nødvendig og tilstrekkelig fagkompetanse for behandling av søknader om kraftutbygging eller annen konsesjonspliktig utnyttelse av vassdragene, er avgjørende for å oppnå en tilfredsstillende saksbehandling slik at nødvendige avveininger kan gjøres på et godt faglig grunnlag. I en rapport utgitt av NVE (Etterundersøkelser av flora og fauna og naturtyper i elver med planlagt småkraftutbygging (Rapport nr 102-2015¹) heter det blant annet i rapportens referat:

«Det ble påvist til dels store avvik i resultater. Antall rødlistede lav og moser var 12,8 ganger så høyt i etterundersøkelsen. Det ble funnet nesten dobbelt så mange naturtyper, deriblant 14 med verdi svært viktig, mot bare 1 i småkraftprosjektene, mens småkraftutredningene hadde dobbelt så høyt areal. Generelt ble verdiene vurdert å være vesentlig høyere, omfanget mer negativt og konsekvensene mer negative i etterundersøkelsen. Forskjell i verdier, omfang og konsekvenser varierte samtidig betydelig mellom prosjektene.»

NVE konkluderer i forordet med at «Resultatene fra prosjektet viser at det er viktig at NVE besitter god kompetanse om biologisk mangfold. Vi kan da medvirke til at det er fremskaffet tilstrekkelig informasjon til å ha et godt nok beslutningsgrunnlag før vedtaket fattes.»

Selv med de faglige ressursene som NVE besitter i dag, fanges altså ikke mangler i konsekvensutredninger opp.

Sett i lys av at mange småkraftprosjekter påvirker "hotspotnaturtypen" bekkekløft med sitt særegne artsmangfold negativt, er det sannsynlig at viktige naturverdier kan ha gått tapt de siste årene. Resultatene fra denne rapporten har blant annet direkte påvirket rødlistevurderingene for noen mosearter ved vurderingen i 2015.

¹ http://publikasjoner.nve.no/rapport/2015/rapport2015_102.pdf

Vi mener dette understreker behovet for å samle, utvikle og styrke kompetansen hos NVE. En overføring av myndighet til kommunene vil i betydelig grad ha motsatt effekt, og vil være en uheldig oppfølging av de nedslående funnene gjort av i NVEs Rapport nr 102-2015.

3. Miljøkompetanse i kommunene

Kommunene er i dag høringsinstanser. Det er vår erfaring at uttalelsene fra kommunene til konsesjonssøknadene er av ujevn kvalitet og preget av mangel på naturfaglig kompetanse. Når det foreligger faglige tilrådninger fra administrasjonen, blir disse også i en del tilfelle satt til side av politikerne, slik at det fattes vedtak uten faglig forankring, basert på synsing. At det også er ujevn kvalitet på miljørapportene som følger konsesjonssøknadene, gjør ikke saken bedre. Dette er faktorer NVE også nevner i sin utredning som betenkelig. NVE viser også til at «kommunenes kompetanse om vassdragstiltak og virkninger av slike er variabel, og i stor grad avhengig av enkeltpersoners kunnskap.»

Departementet begrunner sitt forslag om å endre vannressursloven med at formålet med å lovfeste overføring av myndighet slik de foreslår, er en del av arbeidet med å etablere større og mer robuste kommuner. Likevel stilles det ingen krav om at kommunene på noen måte skal dokumentere at de er verken større eller mer robuste. Videre konkluderer departementet med at et mål om å effektivisere behandlingen av kraftutbyggingsaker allerede er tatt ut gjennom å øke saksbehandlerkapasiteten i NVE. Videre forventes det en reduksjon i sakstilfanget, noe som kan gjøre det vanskelig med oppbygging av en så spesialisert kompetanse i hver enkelt kommune.

Vi registrerer at departementet foreslår å avgrense lovforslaget til å omfatte vannkraftverk på inntil 1 MW installert kraft. Avgrensningene innebærer at

- Overføringen av myndighet ikke skal omfatte kraftutbygging i vernede vassdrag
- Utbyggingstillatelser i nasjonale laksevassdrag unntas overføring til kommunene
- Der det foreligger konkurrerende prosjekter, skal kommunen forelegge saken for NVE for uttalelse før den fatter vedtak
- Når utbyggingsplaner berører flere kommuner skal spørsmålet først forelegges NVE for uttalelse før kommunen fatter vedtak
- Der det foreligger planer om flere mindre prosjekter i samme vassdrag skal NVE fortsatt være konsesjonsmyndighet
- Når det foreligger planer om vannuttak til flere formål skal det innhentes en vurdering fra NVE før kommunene fatter vedtak

Den omfattende listen med avgrensninger illustrerer tydelig at tilliten til kommunene på behandling av saker av denne typen ikke er tilstrekkelig. Vårt primærsyn er at ingen vannkraftsaker bør overlates til kommunene, og vi er følgelig helt enig i at disse avgrensningene er høyst nødvendige. Det er imidlertid ikke så mye igjen av den overføringen av ansvar som var tiltenkt, og vi stiller dermed spørsmål ved hele prosessens hensikt og legitimitet.

Departementet legger opp til at den faglige kvaliteten på de kommunale utbyggingsvedtakene må tilfredsstille de krav regelverket setter, og det legges opp til noe ressursoverføring til kommunene for å håndtere disse sakene. Sabima, Norsk Friluftsliv, WWF, Naturvernforbundet, NJFF og DNT mener det ikke er realistisk å forvente at kommunene skal opparbeide seg tilstrekkelig fagkompetanse til å behandle de aktuelle utbyggingssakene på et tilstrekkelig faglig nivå, når det til og med er betydelige svakheter i NVEs saksbehandling. De fleste kommuner vil ha et lite sakstilfang, og det vil være urealistisk å forvente at kommunene skal besitte nødvendig fagkompetanse for å håndtere en liten og

ujevn saksmengde. Vi mener dette alene tilsier at de foreslåtte endringene i vannressursloven ikke kan gjennomføres.

Vi merker oss for øvrig at erfaringene fra den delegeringen av myndighet fra NVE til fylkeskommunene ikke har medført noen effektivisering, snarere en betydelig forlengelse av saksbehandlingstiden. Departementet konkluderer også i sitt høringsnotat med at myndighetsoverføringen som nå foreslås vil kunne føre til noe økt saksbehandlingstid.

Sabima, Norsk Friluftsliv, WWF, Naturvernforbundet, NJFF og DNT støtter ikke de framlagte forslagene til endringer, selv med de avgrensninger som departementet foreslår. Vi frykter at overføring av myndighet til kommunene i slike saker som foreslått, vil kunne medføre større negative virkninger på naturmiljøet enn hva som er tilfellet med dagens ordning.

Sabima, Norsk Friluftsliv, WWF, Naturvernforbundet, NJFF og DNT kan heller ikke se at det er mulig å oppnå en reell flytting av ansvar og myndighet ut til kommunene med de avgrensninger og de løsninger for saksbehandling som er lagt fram fra departementets side. Sannsynligheten for at de mulige negative effektene for naturmiljøet og i noen tilfeller friluftslivet, langt vil overskride eventuelle positive effekter for kommunene, er alt for stor til at de foreslåtte endringene bør vedtas.

NVE har i dag som rutine å behandle flere søknader i pakker, som også berører flere kommuner. På den måten kan det gjøres en bredest mulig vurdering av de samlede konsekvensene. Mange av småkraftverkene som det søkes konsesjon for, innebærer betydelige naturinngrep og tap av naturmangfold, og sakene er ofte kontroversielle.

Dersom myndigheten blir overført til kommunene, er vi bekymret for at praksisen med gruppevis behandling avvikes, og at vi vil få en økt mengde enkeltsaksbehandlinger som ikke ser på samlet belastning.

Sabima, Norsk Friluftsliv, WWF, Naturvernforbundet, NJFF og DNT mener at det også i fremtiden må være et statlig ansvar å sikre oppfølgingen av verneplanen når det gjelder utbygging av små kraftverk. Likebehandling av søknader som berører en nasjonal verneplan bør etterstrebes for ikke å undergrave formålet med vernet.

Vi mener det er et klart behov for å styrke den naturfaglige kompetansen i kommunene for å håndtere også dagens system og få bedre høringsuttalelser derfra. Det er imidlertid ikke riktig å bøte på dette ved å overføre konsesjonsmyndigheten til kommunene. Det er også feil rekkefølge å flytte ansvar før kompetansen er på plass.

Med vennlig hilsen

Siri Parman, Fagsjef, Norges Jeger- og Fiskerforbund
Christian Steel, Generalsekretær, Sabima
Oddvin Lund, Fagsjef naturforvaltning, Den Norske Turistforening
Hans Erik Lerkelund, Fagsjef naturforvaltning, Norsk Friluftsliv
Maren Esmark, Generalsekretær, Naturvernforbundet
Ingrid Lomelde, Miljøpolitisk leder, WWF-Norge