

Mot slutten av vannkraftepoken

Er det behov for endring av saksbehandling eller lovregler?

Av Erik Ræstad

Forfatteren er daglig leder av konsulentfirmaet
Hydroconsult Sivilingeniør Erik Ræstad A/S.

*Innlegg holdt i Norsk Vannforening
4. september 1980.*

INNLEDNING

I Alta har almenhetens øyne gjennom stort oppbud av massemedia den senere tid vært rettet mot det rettslokalet hvor 3 demonstranter sto anklaget.

I den andre rettssalen pågikk samtidig nokså ubemerket prøvelsen av gyldigheten av den Kongelige resolusjon om regulering og utbygging av Alta. Der diskuterte man statsapparatets lovfortolkning og saksbehandlingsmetoder. Det må være meg tillatt at jeg tar eksempler av det som ble sagt i rettssalen, selv om avgjørelsen ikke er falt i saken.

Uansett utfall i første instans vil saken ventelig bli anket. Mens rettssaken langsomt skrider frem blir hundrevis av millioner i kapital nedlagt i Sautso. Problemet nå er om siste rettsinstans kan unnlate å la seg påvirke av dette faktum.

Det beste vi kan håpe på er at denne konkrete saken vil føre til at vi aldri mer behandler en vassdragsplan og en regulerings-konsesjons-søknad på den måte som synes å være skjedd i Alta.

DEBATT-TEMAET

Vi skal drøfte om det er behov for å endre vassdragsreguleringsloven og finne nye veier i saksbehandlingen. Dette må vi gjøre i lys av at vi er langt på vei mot

full utbygging av våre vannkraft-ressurser.

Til støtte for vår debatt har vi de signalene Stortingsmelding nr. 54 (1979—80) gir oss om myndighetenes syn på midler og målsetting.

Skal vi nå frem med en meningsfylt debatt bør vi unngå tall. Hvor det er nødvendig og relevant, la oss bruke Energimeldingens tall.

MÅLSETTING

Når vi debatterer temaet mener jeg vi udiskutabelt kan slutte oss til denne formulering:

«Målsettingen er å komme frem til en totalvurdering av reguleringsprosjektets positive og negative sider og prioritering av flere utbyggingsformer med konsekvensanalyser. Hensikten er på et tidlig tidspunkt å samordne de økonomiske, tekniske, miljømessige synspunkter, slik at myndighetene under konsesjonsbehandlingen kan bygge sine vurderinger på et bedre og mer allsidig fundament enn hva som tidligere har vært mulig.»

(Holtan, NIVA, mai 1980)

METODIKK

Vi skal diskutere:

- a) forholdet mellom konsesjonsbehandling, vannbruksplanlegging og konsekvensanalyse

- b) i hvilken grad og på hvilken måte tverrfaglige vurderinger skjer i konsekjonsbehandlingen
- c) planlegging og gjennomføring av faglige undersøkelser og hvilken skjebne disse vederfares gjennom saksgangen
- d) metoder til grovsortering og prioritering slik at den totale nåverdi av investering og konsekvens blir minst mulig for den energiutvikling vi trenger.

NÅR SLUTTER VANNKRAFTEPOKEN?

En liten trafikk-analogi:

Vi har kjørt langs en sterkt mangelfull vei med stadig økende hastighet i retning av et tilsiktet mål, med stor påkjenning på kjøretøyet. Vi har kjørt i ca. 70 år og har ca. 20 år igjen.

Skal vi velge nå å sette ned hastigheten?

Eller skal vi reparere veien foran oss?

Eller skal vi velge en stor og ny vei med mye omkjøring a.h.t kjøretøy og passasjerer?

Full utbygging ekskl. vernede og foreslått vernede objekter gir 148 TWh midlere årsproduksjon. Fastkraftpotensial 130 TWh. Fastkraftproduksjonsevne pr. 1.1. 1979 var 75 TWh., mens årsproduksjonen i 1979 var 85 TWh. Vårt hittidige nivå er nådd i løpet av 70 år og vi har ca. 20 år igjen til full utbygging nås.

Vi har altså brukt 70 år på ca. 60% av veilengden og akter å bruke 20 år på de siste 40%.

Den relative hastighet

hittil: $60/70 = 0.8$

Den fremtidige hastighet: $40/20 = 2.0$

VIRKEMIDLER

Vi kan velge å arbeide for holdningsendring hos de saksbehandlende, personer og etater.

Vi kan velge å få frem håndfaste forskrifter som konkretiserer den «alminnelighet» som ligger i lovens ordlyd.

Det kan skje en utvikling i behandlingshierarkiets reaksjoner overfor vitenskapeilig/faglig erkjennelse.

Tilslutt: Det kan skje ved endringer i selve lovverket.

Jeg plasserer lovverksendring tilslutt fordi det tar veldig lang tid. Arbeidsinstrukser og forskrifter kan fremskaffes raskere. Holdningsendringer vet vi lite om tidsbehovet for. Men håpet er at Norsk Vannforenings arbeid kan gi et viktig bidrag.

LOVGRUNNLAGET

Regulering, overføring og utbygging er primært styrt av Vassdragsreguleringsloven av 1917. Dertil har vi Vassdragsloven av 1940 å ta i betraktning og Lov om Vern mot Vannforurensning av 1970.

Jeg må her nødvendigvis konsentrere noe for mye om reguleringsloven. Vi finner i den bestemmelser om under hvilke forhold den kommer til anvendelse, hvordan den som vil regulere skal gå frem, hva søknaden skal inneholde og saksbehandlingene frem til Stortinget gir sitt samtykke slik at Kongen kan meddele tilatelse.

Gyldighetsspørsmålet i Alta gjelder altså *ikke Stortingets vedtak*, men den Kongelige resolusjon som deretter fulgte.

Videre gir loven bestemmelser om vilke vilkår som i det vesentlige skal gjelde og for hvilket tidsrom konsesjonen gis, hvor-

etter reguleringsretten og innretningene hjemfaller til Staten. For kommuner, fylker og for Staten gjelder vanligvis ingen tidsbegrensning.

Loven av 1917 består i hovedtrekkene uendret ved makt idag.

Det burde være konsesjonstid og hjemfallsplikt for lover med teknologisk bovedinnhold.

Modell 1917 er endret omtrent like mye som om det var skiftet lykter og støtfanger. Chassis, motor, bremses og gear og karosseri er originale deler ennå. Stilarten er fra 1. verdenskrig.

Loven ble vedtatt da vi hadde 800 MW installert, vesentlig i konsentrerte fossefall som ble kjørt jevnest mulig for industriformål på produksjonsstedet.

Idag har vi over 17 000 MW i store kompliserte reguleringsystemer, samkjørte, med toppinstallerte kraftverk og tørrårsreserver og med sesong- og korttidsvarierende forbruksmønster. Vi samkjører med varmekraftverk og glemmer helst at vi tidvis importerer kjernekraft som vi ikke får lov å planlegge engang her hjemme.

La oss se på noen enkelte paragrafer:

FORHÅNDSMELDING ETTER § 4 a

Her er påmontert en ny lykt av modell 1969 som setter lyset på at det skal tas hensyn til almene interesser som vil bli berørt, herunder vitenskap, kultur, naturvern og friluftsliv.

Disse gis da mulighet for å påvirke planleggingen før søknaden kommer frem, gjennom redegjørelse for forhold og ønskemål de mener det bør tas hensyn til. Derfor får de en generell oversikt over hva den kommende søker akter å planlegge.

Denne bestemmelse er god. Hvorvidt de «begunstigede» bruker den nok, skal være usagt. Kanhende er den ikke godt nok kjent og anerkjent.

KRAV TIL SØKNADENS INNHOLD, § 5

Her gjelder § 5 som sier at ansøking om konsesjon *i alminnelighet* skal være ledsaget av:

- a) fullstendig plan og omkostningsoverslag
- b) oppgave over fordeler, størrelser av vannkraften
- c) oppgave over skade og ulempe for almene interesser
- d) oppgave over skade og ulempe på eiendom og eiendomsherlighet eller på driftsforhold
- e) forslag til manøvreringsreglement
- f) fullstendig oppgave over nyttbare fallhøyder og vannføringsforhold
- g) opplysning om alle nedenforliggende bruk og vannfall har fått anledning til å delta
- h) vurdering av uttalelser i medhold av 4 a.

Tilsvarende opplysninger skal foreligge vedr. vassdragsregulering for Statens regning.

EKSEMPEL NR. 1 FRA ALTA

Om denne paragraf uttalte Regjeringsadvokaten at det ikke er en «smørbrødtype» og at en må legge vekt på formuleringen «i alminnelighet». Han kunne ikke innrømme at enhver søknad for å bli godkjent skulle inneholde alt dette med én gang. Men selvsagt skulle det meste komme frem i løpet av sakens behandlingsgang.

RETNINGSLINJER OM SØKNADER RUNDSKRIV NR. 36

Disse ble utgitt av Vassdragsdirektoratet i januar 1974. De starter med følgende:

«Vassdragsreguleringslovens § 5 foreskriver i 8 poster a) — h) hvilke opplysninger søknaden skal inneholde eventuelt være vedlagt som bilag.»

Det heter at den nå supplerte liste til dels går utover det som tidligere konsesjonsøknader vanligvis har inneholdt.

Videre uttales at mangelfulle søknader har bevirket at Vassdragsdirektoratet har måttet be om tilleggsopplysninger hvilket har forsinket. Derfor denne orientering om *krav som stilles til søknadens innhold.*

EKSEMPEL NR. 2 FRA ALTA

Regjeringsadvokaten sa om dette at det ikke er en forskrift, la vekt på at lovens innhold ikke ble utvidet ved en retningslinje og understreket formuleringen:

En *ber* søkeren bestrebe seg på å følge retningslinjene *i den grad* de forskjellige punkter er *relevante.*

Det var Regjeringsadvokaten som understreket, ikke jeg.

Det blir klart at det hjelper lite å gå på lovendringsveien. Det må en mentalitetsendring til.

SØKNADENS UTLEGGING, REMISSRUNDE 1. (§ 6)

Når søknaden med de opplysninger som *anses nødvendige* etter § 5 er kommet til departementet (les: Vassdragsdirektoratet) skal den offentlig utlegges og kunngjøres.

Fylke og kommuner skal ha uttalelsesfrist som *i alminnelighet* (NB) ikke må være kortere enn 3 mnd.

Det skal innhentes sakkyndig-uttalelser vedr. næringsinteresser *når det finnes sannsynlig* at reguleringen vil medføre *betydelig* skade.

Alle anførsler som *anses av betydning* for avgjørelsen skal meddeles søkeren til kommentarer. Søkerens anførsel skal forelegges *de interesserte.*

Det er etter uttalelser i Alta helt opp til Vassdragsdirektoratet å vurdere søknaden og uttalelsenes betydning.

Rettslig kan man ikke overprøve dette forvaltningsmessige skjønn, fikk jeg høre.

Det jeg vil legge vekt på er at hver sektor av faglig sakkyndig kunnskap om hver næringsgren skal høres hver for seg.

EKSEMPEL NR. 3 FRA ALTA

De fiskerisakkyndige som utarbeidet undersøkelsesrapporter på vegne av DVF, fikk etter «en hendelse» beskjed om at de ikke skulle avgi noen konkluderende uttalelse, men fremlegge sine undersøkelsesresultater, som fakta. Vurdering og konklusjon skulle DVF utrede på høyere hold.

«Hendelsen» besto i at deres første rapport konkluderte med at en ut fra fiskeribiologisk synspunkt burde fraråde utbygging av Alta.

Nei, sektor-faglig konklusjon?

Det er fali det!

AVEINING AV FORDELER OG ULEMPER § 8.

Konsesjon bør *i alminnelighet* bare gis hvis skade og ulempe som voldes *må anses for* å være av mindre betydning enn de fordeler reguleringen medfører herved også tatt i betraktning kostnadsoverslaget for prosjektet.

Her skal også tas hensyn til andre skade- og nyttevirkinger av samfundsmessig karakter, samfundsokonomisk og næringsmessig. Idag kaller vi det vel «ringvirkinger».

Nå begynner det å bli komplisert.

Her nytter det ikke å være legmann og alminnelig borger. De får ikke lov å mene noe om helheten.

EKSEMPEL NR. 4 FRA ALTA

Under vitneavhør uttalte en saksbehandler fra Vassdragsdirektoratet at det har vært nedlagt betydelig arbeid for å unngå at næringsinteressegrupper skal begi seg inn på helhetsvurdering. Det vil direktoratet og Hovedstyre ha styringen med.

Dette ganske oppsiktsvekkende utsagn gjentok rettsformannen og fikk det bekreftet.

EKSEMPEL NR. 5 FRA ALTA

Det ble påvist at DVF's utredning med tittel Reguleringsens virkning på fisket har som konklusjon at *skade på fisket vil kunne oppstå* (av endel forskjellige, angitte årsaker) uten å kvantifisere konsesjonssøknadens skadeomfang med verdimål, slik § 8 foreskriver at fordeler og ulemper skal veies.

Til dette svarte den tidligere representant for DVF at Direktoratet mente dette var en fase som *først skulle utredes for ekspropriasjonsskjønnet*.

Jeg skal innrømme at det ideelle krav om å ha *alt* med *før* søknaden utlegges vil være svært tidkrevende.

Men det er et anerkjent faktum at en mangelfull søknad gjør behandlingen *mer* tidkrevende.

Flere faglige utredninger på dette første trinn i behandlingssammenheng vil jo også inneholde visse forbehold om at *sikre* konklusjoner først kan gis etter lengre tids undersøkelser. Slike er det mange av i Alta.

Det jeg vil kritisere er at flere vitenskapsmenn *ikke vil kvantifisere*, ikke engang med forbehold, hva skaden blir.

Derved har ikke søknadsbilaget noe

verdigrunnlag til oppfyllelse av § 8, på den næringssektor det gjelder.

Det faglige stringente krav til vitenskapelig konklusjon legger hindringer i veien for at man når frem til verdimålte skade- og ulempeposter til avveiningen.

Også der må det en holdningsendring til.

§ 11 om konsesjonsavgift og beregningsgrunnlaget for kraftøkning får en kort kommentar om at den meget vel demonstrerer hvor langt akterutseilt i tid lovverket er.

Det forhold at overregulering *ut over* full kontroll til kjøring av middelvannføringen også i ugunstigste år *ikke gir avgiftsgrunnlag* får være nok.

Det at en konsesjonær som Staten idag kan ha 320% av årsavløpet i magasin og en installasjon som muliggjør utkjøring av midlere årsavløp på 2—3 måneder hadde nok ikke lovmakerne tenkt seg.

Regjeringsadvokaten hevder at det ikke er rom for rettslig overprøving. Det avgjøres nemlig med bindende virkning av departementet.

Jeg kan *ikke fra noen* av de saker med utpreget overregulering jeg har arbeidet med, se at noen under saksbehandlingsgangen har foreslått å bruke bestemmelsene i § 11 *sammen med bestemmelsene i § 19 post 2* som sier at hvis reguleringsen eier får *rå over alt vann* og innvinner kraft *ut over regulering på vanlig måte*, så kan det tas høyere avgift enn den som er fastsatt i § 11.

Det er ukjent om denne bestemmelse noen gang er anvendt.

KONSESJONSVILKÅR ETTER § 12

Post 1.

Arbeidet med en konsesjon skal fullføres innen en frist på totalt 2 + 5 = 7 år.

Om en søker idag ønsker å fordele et kjempeprosjekt som f.eks. Gaular-prosjektet over 11 år, så kan ikke engang Hovedstyret anbefale at dispensasjonsadgangen blir benyttet straks og meddelt i den Kgl. res.

Nei, søkeren får konsesjonsvilkår som lovbestemt (2 + 5), og så må han søke dispensasjon hos Kongen etterpå. Leve Byråkratiet.

Post 12

krever fastlagt manøvreringsreglement som Kongen utferdiger.

MANØVRERINGSREGLEMENT

§ 12, post 12

Sannsynligvis er dette det viktigste verktøy for alle berørte interesser til å forstå virkningen av det det søkes om.

Likeså er det et helt nødvendig verktøy for de sektorfaglige utredninger som skal avgis, som ledd i søknaden og til vurdering av konsekvensen.

Det er derfor for oss som arbeider med søknadvurderinger en stadig plage at Vassdragsdirektoratet lar søknadene utlegges med de tynneste, tynne manøvreringsreglement.

Det er kanskje mest betegnende at någjeldende post etter lovendringen i 1959 sier at *reguleringsanlegg* skal ha reglement, mens § 5 og de utdypende Retningslinjer har den foreldede tekst fra 1917 at *reguleringsdammer* skal ha reglement.

Når det tilhørende kraftverk ikke er underlagt slik bestemmelse, da behøver man ikke fastlegge maksimal driftsvannføring engang.

EKSEMPEL NR. 6 FRA ALTA

Det forslag til reglement som fulgte saken opp gjennom hierarkiet oppga re-

guleringshøyde 20 m i Virdnejavri.

Ikke ett ord kom inn i forslaget fra beskrivelsen som tilsa at selve canyon-delen av magasinet hadde 65 m reguleringshøyde og ved full drift i stasjonen kunne synke opptil 10 meter i døgn.

Jeg vil hevde at NGI for eksempel ikke på noe punkt har nevnt dette og sannsynligvis ikke har visst om denne mulighet for «sudden draw-down» i en canyon.

Minstekravet til et reglement må være at yttergrensene ikke er cirka-angitt.

«Ved flom kan vannstanden stige «noe» over HRV,» er en vanlig trafikkregel ved faste overløp.

Men når Lov og Retningslinjer ikke sier noe mer og Vassdragsdirektoratet nøyer seg med krav om at damvokteren skal ha telefon i boligen, da kommer vi ikke langt før det blir en holdningsendring et eller annet sted.

PÅLEGG VEDR. NATUR, NATURHISTORIE, UTSEENDE § 12 post 16

Det var vel rimelig om man blandt disse bestemmelser fant styringsplakaten for pålegg om minstevannføring, terskler m.v.

Men slike tiltaksbestemmelser er «gjemt bort» i § 19, og er ikke blandt konsesjonsvilkårene loven spesifiserer, og de blir da heller ikke klare før konsesjonen er gitt og skjønn skal ta til.

Jeg har tilgode å se en reguleringstilsetelse der terskelplan er fastlagt *under konsesjonsbehandlingen*.

Her er en «vente-og-se» mentalitet som burde ryddes ut snarest mulig.

SAKSBEHANDLINGENS GANG

Det helt sentrale organ i behandlingen er Vassdragsdirektoratet som saksforbereder for Hovedstyret.

Det er her søknadens innhold skal vurderes og godkjennes, og det er her alle uttalelser samles, redigeres, og her vurderes hva som skal anses å være betydningsfullt.

Når det gjelder vassdragsregulering er vel mye makt samlet i denne etat.

Det som skjer i praksis er en filteringsprosess med grovsil i direktoratet, finsil mellom Hovedstyre og departement og polering i Industrikomité.

Det som kommer frem til Stortingsrepresentantene til godkjenning fremstår krystallklart og blankt.

En faglig begrunnet innvending kan fransles på forskjellig måte:

- a) Ved ikke å spørre fagmannen,
- b) Ved å ikke la hans konklusjon komme frem, bare undersøkelsesdata,
- c) Ved ikke å gi noen kommentar i det hele tatt,
- d) Ved å ikke gi ham tilstrekkelige opplysninger om andre uttalelser
- e) Ved å kommentere med at det ikke er fremkommet noen nye momenter som endrer direktoratets oppfatning,
- f) Den siste og mest effektive er å kalle en foreliggende rapport fra en fagmann for et «internt arbeidsnotat.»

IDEER TIL BEDRET SAKSBEHANDLING

Jeg vil ta utgangspunkt i at de fleste vassdragsreguleringsprosjekter idag er så omfattende at de i realiteten behandler hele nedbørfelt fra høyfjell til fjord. Alta-prosjektet gjorde også det i sin første fase.

Derved er en sektor av vannbruksplanens hensikt lagt på bordet.

Sammen med denne bør det også fremlegges en *bruksplan for vassdraget* som

vannforsyningskilde, som ferdelsåre, som friluftsliv-ressurs, turistnæringsressurs. Vi skulle også se på hvilke *økonomiske fordeler* som kan innvinnes ved flomkontroll, forbygning m.v.

Dette mål kan bare nås hvis vassdraget blir analysert tverrfaglig, hvor fagkyndige blir gitt oppgaver og midler til å løse sine ledd i tide og *i samarbeid*.

Idag settes fagkyndige i båser. Det nedlegges betydelig arbeid på å unngå tverrfaglig helhetsvurdering utenfra.

La meg ta ett belysende eksempel igjen fra lovens § 5 g:

«Søkeren skal gi opplysning om at det har vært gitt alle eiere av nedenforliggende *bruk og vannfall* anledning til å ta del i foretagendet.»

Det må være klart at dette bare tar sikte på bruk av *vannkraften*.

Hvorfor skal ikke også *andre brukere* få anledning til å delta konstruktivt?

Hvorfor kan ikke planene gjelde «multiple purpose»?

Skulle vi ikke kunne finne frem til måling av andre ressursverdier enn KWh, GWh, TWh som omregnes til ennå høyere tall i form av råaluminium og ferrosilisium?

Jeg har prøvd en gang å starte et flomsikringstiltak basert på «multiple purpose» her i landet. Det var for uvant. Et flomdempningsmagasin skal visst ikke kunne finansieres gjennom også å gi kraftinnvinning.

Skal vi nå frem etter slike linjer må den sentrale saksbehandler i direktoratet bli gitt anledning til og bli oppfordret til å sette kraftutbyggeren i kontakt med de øvrige brukerinteressere.

Det skal ikke bare *senere utmåles* erstatning for den skade disse andre måtte lide. De skal være med hele veien, positivt med.

I Energimeldingen leser vi at Miljøvern-departementet har det overordnede ansvar for helhetsvurderinger og samordning av forvaltning av naturressurser. (kap. 9.1)

I kap 9.4.2 i Energimeldingen formuleres dette slik:

«Fortsatt vannkraftutbygging vil trolig føre til økte konflikter mellom ulike brukerinteresser i våre vassdrag. Dette gjør det nødvendig å vurdere behovene for en styrking av totalplanleggingen for bruken av våre vassdrag og en bedre samordning mellom de ulike offentlige organer på dette saksområde. Miljøverndepartementet har det overordnede ansvar for dette arbeid.»

Her belyser departementet behovet for å bygge opp departemental kompetanse for at myndighetene skal kunne ivareta oppgavene.

Men det finnes da også en annen vei?

Vi har i landet en betydelig fagkyndig ressurs i våre rådgivende ingeniørkontorer.

Alle vet at jeg her også taler for min egen virksomhet.

Konsulenter sitter klare til å kunne gjøre en stor koordineringsinnsats på feltet, selv om vi ikke tillegger oss å ha kapasitet til å klare alle sektorer alene.

Men det kan da prøves, ikke sant?

Tildel tverrfaglige konsulentgrupper ett prøvevassdrag hver. La dem samle opplysninger, forprosjekter, planer, eksisterende bruksfelt, skadedata, interesser og økonomiske oversikter hver for sitt nedbørfelt og tilgrensende muligheter.

Jeg vil omskrive Churchills ord som lød:

«Give us the tools and we shall finish the job.»

Min versjon lyder:

«Give us the job and we shall provide the tools, to evaluate the plans.»

OM PAPIRTIGRE

Helt tilslutt:

La alle som arbeider med konsesjonsbehandling få beskjed om å drepe alle papirtigre.

Hvor mange konsesjoner har vilkår om at dep. kan pålegge spærregitre for fisk ved kraftverkene?

Hvor mange gitre er i realiteten pålagt og hvor mange gitre er installert og effektive?

Hvor mange reglementer sier at de naturlige flomforhold om mulig ikke skal forverres?

Hvor mange anlegg finnes hvor det ikke er mulig å unngå forverring?

Hvor mange vilkår ellers er forbundet med begrepet *kan*, som burde vært *skal* og hvor almenheten tror at det er et pålegg, ja selv kraftverksdirektøren er blitt spist av en slik tiger.

I Teknisk Ukeblad uttaler direktøren om Alta-prosjektet at

Det *skal* installeres et øvre inntak i Virdnejavri for Sautso kraftverk.

I vilkårene står det *kan*, og da en representant for myndighetene ble spurt i retten, var avgjørelse ennå ikke truffet.

Men Industrikomitéen *forutsatte* at inntaket ble realisert.

La oss få klare linjer!

La oss få grunn til å *stole på* våre myndigheter.

La oss gå inn for holdningsendring.

Kanskje denne forening burde avfatte en resolusjon?

Jeg foreslår nedsatt et arbeidsutvalg på tverrfaglig basis som bes utarbeide en resolusjon om foreningens syn på vassdragskonsesjoner.

La oss så få et møte til hvor utkastet debatteres og vedtas.

Takk