

Naturfaglige undersøkelser ved konsesjons- behandling av vannkraftprosjekter

Av Per E. Faugli

Per E. Faugli er amanuensis ved Kontaktutvalget for vassdragsreguleringer, Universitetet i Oslo.

*Innlegg på møte i Norsk Vannforening
11. mai 1982.*

Jeg viser her til den diskusjon som har funnet sted i Fossekallen (NVE's avis). Det er ikke mulig å ta opp alle disse punktene i dette korte panelinnlegget.

Ett punkt vil jeg imidlertid ta opp. Vi hører stadig om at det vi driver er grunnforskning. Her bør alle være klar over at den virksomhet vi driver er lite ansett i forskningskretser og det utførte arbeid krediteres ikke vitenskapelig. Eller sagt på en annen måte: avstanden mellom forskningsinstituttene og oss er større enn avstanden mellom utbygger og Kontaktutvalget.

Oppsummerende vil jeg si at for vårt mandatområde er det mulig å fremskaffe et langt bedre erfaringsmateriale enn det som faktisk foreligger. En må ikke bare foreta forundersøkelser, men også følge opp med etterundersøkelser slik at det blir mulighet til å kontrollere konklusjonene. Først da kan en kanskje i neste omgang komme med konklusjoner som nærmer seg realiteten. Etter å ha skaffet seg erfaringsgrunnlag som det kan bygges videre på, kan en redusere innsatsen til forundersøkelser i enkelte saker. Det vil imidlertid alltid være behov for å innsamle en rekke grunnleggende data.

Ingeniørene trenger skikkelig kartgrunnlag for å foreta sine beregninger. Mangler dette må det skaffes tilveie. Naturfagfolk trenger også et «kartgrunnlag», men dette er for oss faglige opplysninger som må innsamles i de konkrete områdene. Omfanget av nødvendige innsamlinger vil nødvendigvis måtte variere fra sak til sak.

Ansvarer for å fremskaffe det tilstrekkelige erfaringsgrunnlag må ligge hos forvaltningsorganene, men dette krever en bevisst satsing på etterundersøkelser. Jeg er redd dette ikke kan løses innenfor de nåværende strukturer uten at disse styrkes i vesentlig grad. Det er ikke tilfelle at fagfolk bruker vassdragsregulatorene som melkeku til å finansiere sine egne forskningsprosjekter. Hadde det vært et faktum ville vi sittet inne med atskillig bedre kunnskap om vassdragsreguleringenes effekter på naturmiljøet.

NATURFAGLIGE UNDERSØKELSER I KONSESJONSSAKER

Vassdragsdirektoratet sender alle vassdragsaker, både de som fremmes etter Vassdragsreguleringsloven og Vassdragsloven til Det nasjonale Kontaktutvalg (NK) til uttalelse. Både forhåndsmeldingen (§ 4 a) og selve søknaden (§ 6) oversendes for uttalelse.

NK er ansvarlig for den naturfaglige vurdering som følger den enkelte sak. Dette utvalg virker som et rådgivende organ for Vassdragsdirektoratet. Ved hvert universitet er det et lokalt utvalg og deres formenn utgjør NK.

Kontaktutvalget for vassdragsreguleringer ved Universitetet i Oslo (KFV) har et sekretariat hvor driftsutgiftene dekkes ved bevilgning fra Konesjonsavgiftsfondet. For tiden er det fire ansatte her.

Hovedoppgavene består i å fremkalle nødvendige opplysninger om naturforholdene for å vurdere følgende spørsmål (i den såkalte ja/nei fasen):

- Hvilke naturverdier berøres/ødelegges av planlagte inngrep?
- Hvilke endringer/skadevirkninger kan de samme inngrep påføre natursystemene?

Den naturfaglige sektor blir ofte uthengt i dette sakskomplekset av representanter for utbyggersiden. Hvor det enn er tale om vannkraft ser det ut til at vi blir negativt omtalt, slik som ved seminarier om småkraftverk, lokalklima eller om vassdragsforvaltning.

Beskyldningene er mange, nevnes kan bl.a. slike som:

- undersøkelserne er mangelfulle
- utredninger vanskelige å forstå
- mangler konklusjon
- analysene er villedende
- oppdragene er kilde til inntekt for forskningsinstitusjonene.
- ekspertene vil ikke kvantifisere
- det vi gir er politiske meningsyttringer, meningene erstatter fakta og objektiv informasjon
- systematisk ensidighet, omhandler bare skader og ulemper
- driver grunnforskning

Spørsmålet om etterundersøkelser inkludert konsesjonsbetingende undersøkelser er nå blitt tatt opp av forvaltningsmyndighetene og saken ser ut til å kunne bli løst.

Hva slags arbeidsforhold har så vi «subjektive eksperter?» Nevnt er utvalgets sekretariat som får årlig bevilgning. Pga. arbeidsmiljøloven har vi kommet inn på 4-års stillingshjemler som gir ansettelse nå frem til 31.12 1985. (Så det er håp om å bli kvitt oss snart). Ved de øvrige universiteter er det ikke ordnet med tilsetninger til å foreta denne type utredningsarbeid. Det er blitt søkt myndighetene gjentatte ganger om økonomisk garanti for stillinger, men dette har vært nytteløst. Idag ansettes folk på 3, 6 og 9 måneders kontrakter, i heldigste fall for store saker på 2- eller 4-års hjemler. Når kontraktperioden er slutt er det takk for innsatsen og nye koster må inn ved neste sak. En får med andre ord aldri bygd opp ekspertise som kan nytte erfaring i dette arbeidet.

Hvor er Miljøverndepartementet?

Dette har jeg spurt om tidligere og ikke fått svar. Hittil har departementet ikke villet vise seg før saken har passert NVE-Hovedstyret. Så vidt vites er det MD som har ansvarsrett for den naturfaglige sektor.

MD's hjelp til å få bygd opp et apparat innen vassdragsaker kan belyses med følgende:

- Med landsplanen for verneverdige forekomster ble ansatt fire fagkonsulenter.
- Prosjektet med de 10-års vernede vassdrag startet selvfølgelig opp så sent at de fire nevnte for lengst hadde måttet slutte.

-- Prosjektet «Samlet plan for gjenvær-ende vassdrag» under MD ønsker ikke deltagelse fra det apparat som departementet selv bygget opp under 10-års prosjektet.

Jeg skjønner ingen ting av slik politikk.

Dette var forholdene før Altadommen. Vassdragsdirektoratet opptrer nemlig nå med en ny tidsregning: Før og etter Altadommen.

Hvorledes har det så blitt etter den 26. februar 1982 da dommen falt?

Dommen er blitt tolket av flere. Generaldirektøren i NVE betraktet den som en seier på lik linje med seier på femmila under VM på ski i Oslo.

Vi har bl.a. fått høre at Vassdirektoratet har stilt krav langt utover lovens ramme.

Igjen er det ikke tid til å kommentere dommen nevneverdig her og nå.

Men vi har merket oss at det i avsnittet om saksbehandlingsreglene blir sagt (s. 49):

«Det er grunn til å understreke at det må være rimelig forholdsmessighet mellom betydningen av vedkommende interesse og omfanget av den utredning som bør foretas. Konesjonsmyndighetenes vurdering av hva som er påkrevd vil bl.a. være av betydning ved avgjørelsen av i hvilken utstrekning det bør innhentes uttalelser fra sakkyndige. Spørsmålet om hva som er en forsvarlig tilrelleleggelse av saken, har i det hele nær sammenheng med den rent skjønnsmessige avveining av fordeler og ulemper som lovens § 8 pålegger konsesjonsmyndighetene å foreta».

Det heter videre i kap. 10 om «Naturfaglige interesser utenom fiskeinteressene» (s. 181):

«Inn under dette avsnitt går zoologiske, botaniske, geologiske og geomorfologiske interesser foruten de alminnelige land-skapsmessige verdier».

Høyesterett konstaterte at det er begått saksbehandlingsfeil i denne sak ved å unnlate å gi skikkelige utredninger. Nevnt spesielt er botanikk og ornitologi. Den videre utgreiing når det gjelder hvilken betydning disse feil kan antas å ha i den helt spesielle sak er av mindre interesse her og nå.

Jeg trekker den konklusjon at det skal foretas utredninger vedrørende de naturfaglige verneverdier.

Uten å ta stilling til denne spesielle sak er det verdt å merke seg hva Regjeringsadvokatens rettslige medhjelper, advokat Remmen sier i sin «Orientering om Altadommen» av 15.3. 1982:

«Under prosedyren i Høyesterett kunne det se ut som om motpartene på sett og vis var presset opp i et hjørne. Sa de at et forhold burde vært undersøkt nærmere var vårt svar enten

— at ingen høringsinstanser hadde nevnt det og at konsesjonsmyndighetene derfor ikke hadde noen foranledning til å undersøke det nærmere.

— Og hvis forholdet var nevnt av høringsorganet, var vårt svar at da hadde konsesjonsmyndighetene vurdert kravene og deres vurdering må tillegges betydelig vekt».

Ikke lett å være motpart til forvaltningsmyndigheten og kraftutbyggerne.

Som en konsekvens av dommen har Vassdragsdirektoratet nå knesatt det prinsipp for de naturfaglige forhold at:

I vassdrag som er vurdert i vernesammenheng og ført opp til konsesjonsbehandling, vil det ikke bli krevet utred-

ninger om verneinteresser utover svært begrensede områder og helt spesielle forhold.

NVE's tolkning av at verneinterssere allerede er avklart og at det bare gjenstår konsekvensanalyser i de vassdrag som er ført til konsesjonsbehandling bryter med alle forestillinger om innholdet i en søknad om konsesjon for vannkraftutbygging, og er direkte i strid med det politiske vedtak som Verneplan I og II er gitt ved.

Til Verneplan I uttalte Industrikomitéen (Innst. S. nr. 207 1972—73 s. 595):

«Når komitéen for ein del vassdrag går inn for konsesjonshandsaming, har ein sjølsagt ikkje teke stode for utbygging, men komitéen har kome fram til at konsesjonshandsaming for desse vassdraga vil gjeva det beste grunnlagsmaterialet for den avgjerd som seinare skal takast».

Denne ble ytterligere poengtert av saksordføreren Sverre Helland i den etterfølgende stortingsdebatt.

Under behandlingen av Verneplan II sier Industrikomitéen (Inns. S. nr. 10 1980—81):

«Komitéen vil understreke at med denne arbeidsform blir et vassdrag som er gjenstand for konsesjonsbehandling, vurdert mer detaljert og grundig enn de vassdrag som inngår i en verneplan».

«Komitéen vil videre presisere at Stortingets vedtak om konsesjonsbehandling av vassdrag under verneplanene ikke betyr at vedkommende vassdrag skal utbygges. Vedtaket innebærer at disse vassdrag skal vurderes meget grundig gjennom konsesjonsbehandlingen for å klarlegge om vassdraget er verneverdig eller med fordel kan utbygges».

Og hva sa ikke NVE-Hovedstyret i sin innstilling til samme plan (1977 s. 7/8). Jo, de slutter seg til det Sperstadutvalget uttaler i kap. 3.3. (s. 22):

«En samlet vurdering som munner ut i en konkret verneplan vil vise hvordan verneinteressene er ivarettatt i ulike områder og lette oversikten over ressursdisponeringen for de politiske myndigheter. Ved behandling av konsesjonssaker vil det bli lettere å vurdere hvilken vekt som bør legges på verneinteresser som kommer fram i den enkelte sak fordi disse kan ses i en større sammenheng. Dette bør både kunne føre til en bedre tilpassning av utbyggingen til ulike verneinteresser, og en raskere saksbehandling fordi det er klarlagt hvilke verneinteresser det allerede er tatt hensyn til i den aktuelle landsdel».

Og utbyggerne selv påpeker ovenfor NVE-Hovedstyret i brev av 23.9.76 ved RL at konsesjonsbehandling er den beste måte å avklare både verne- og utbyggingsinteressene.

Nok et sitat fra Industrikomitéens innstilling til Verneplan II (Innst. nr. 10 1980—1981 s. 2):

«Det understrekes at konsesjonsbehandling ikke betyr at vedkommende vassdrag er øremerket for utbygging, men at spørsmålet om vassdraget skal vernes eller bygges ut, først vil bli avgjort under en eventuell konsesjonsbehandling dersom det kommer inn søknad om utbygging. Man skal stå helt fritt til å avslå en eventuell søknad eller deler av den».

«De forskjellige interesser som knytter seg til vassdragene medfører at avveiningsproblemet ofte blir meget komplisert. Det kreves derfor ganske vidtgående undersøkelser og vurderinger før en kan skaffe den nødvendige basis for vedtak om hvor-

vidt et vassdrag kan utbygges eller bør vernes og s. 2».

«Det fremholdes at arbeidet med å verne vassdrag ikke vil stanse ved vedtakene av verneplanene. Spørsmål om å unnta vassdrag eller deler av det vil også komme opp i forbindelse med behandling av konsesjonssøknader. Vernehensyn tas fortløpende under alle stadier i en konsesjonssak, noe som jevnlig medfører at prosjekter blir beskåret, endret eller pålagt restriksjoner av forskjellige slag. De kan også bli avslått. I flere prosjekter er de opprinnelige utbyggingsplaner betydelig redusert under konsesjonsbehandlingen».

Under Stortingets spørretime 31. mars i år svarer statsråd Hveding i forbindelse med et spørsmål om å påskynde saksbehandlingen i kraftutbyggingsaker (s. 2749, Stortingsforhandlingene 1981—82 nr. 25):

«Når konsesjonsbehandlingen i de senere år har tatt stadig lengre tid, skyldes det i vesentlig grad at det er blitt stilt større krav til undersøkelser for å klarlegge konsekvensene av en utbygging. Disse kravene bør en ikke i det store og hele slå av på. Men det kan være grunn til å se på om det er noe ved saksbehandlingen, ved måten kravene blir stilt på, og ved gangen i den lange høringsprosessen som kan gjøres annerledes, slik at den samlede tid for behandlingen ikke blir fullt så lang som en har sett eksempler på i det siste».

«Utvalget skal se nærmere på hvorvidt de foretatte utredninger og undersøkelser kunne hatt et mindre omfang, om de kunne vært startet på et tidligere tidspunkt, og om hver og en av dem kunne vært utført hurtigere».

På hvilken måte mener Vassdragsdirektoratet at vi skal kunne ivareta vår sektor, slik at vi oppfyller politikernes ønsker, når vi bare får lov til å undersøke planlagt regulerte vann og tørrlagte elvestrekninger?

Ved en diskusjon om vern eller utbygging må en ha visse kunnskaper om det aktuelle nedbørfelt. Både OECD og Industrikomiteén skjønnte dette under behandlingen av verneplan II. MD skjønner ikke dette, jfr. arbeidet med «Samlet Plan».

Vi føler det slik at forvaltningsmyndighetene tolker Altadommen så negativt som overhode mulig for vårt interessefelt.

Hvorfor ligge helt flat, når en kan stå oppreist?

Et annet eksempel viser også at NVE nå knefaller våre interesser. De tillater at utbygger eller hans tekniske/økonomiske konsulent utreder verneinteressene også. Vi har heldigvis ikke noe monopol på disse undersøkelsene, men at «motparten» skal stå for dette arbeid, finner jeg meningsløst.

Vi har erfaring på dette felt når det gjelder samme utreder for ingeniørgeologiske forhold og de geofaglige verneinteresser. Nederst på en av de siste sidene i rapporten står det da: «Det er ikke påvist verneverdige geologiske forekomster». Det er tydeligvis slik forvaltningsmyndighetene vil ha det etter Altadommen.

Etter den linje Vassdragsdirektoratet nå har lagt seg på er en nesten fristet til å spørre om hvilken funksjon NK skal ha.

Jeg finner situasjonen forvirrende, idet jeg trodde at det saksbehandlingsopplegg en etterhvert har fått utviklet i det siste tiår etter gjensidige drøftinger mellom myndighetene og oss, gav grunnlaget for det videre arbeidet. At det kan være

uenighet innen den enkelte sak er greit, men dette kan løses. For det Høyesterett sier på s. 48 om at:

«Det fullstendige grunnlag for konsekvensmyndighetenes avgjørelse av søknaden er resultatet av et samspill mellom søknad, høringsuttalelser og sakkyndige utredninger»

er vel egentlig det essensielle her. Og vi er de første til å understreke viktigheten av tidlig kontakt med utbygger og myndigheter og at begge parter viser hverandre gjensidig respekt.

Først da kan samspillet fungere.

Når oppdraget haster!

- Fysikalsk-kjemiske analyser av vann og avløp
- Alltid til Deres tjeneste



Kontakt
**NORSK
VANNANALYSE A/S**

Maries vei 20 - 1322 Høvik
Telefon 53 80 78

KINCK'S VANDBYGNINGSKONTOR

Etablert 1905

Siv. ing. Johan Kinck
MRIF



Siv. ing. Knut Gaarder
MRIF

Rådgivende ingeniører

Kronprinsensgt. 3, Oslo 2

tlf. 41 57 96

Vannrenseanlegg - Kloakkrenseanlegg - Kommunalteknikk - Kraftanlegg - Kaier
Bygningsteknikk - Dykkerundersøkelser - Undervannskonstruksjoner - Undervannstelevisjon

Utstyr for:

**VANNHASTIGHETSMÅLING
VANNSTANDSMÅLING
LANDMÅLING**

Repr.
A. Ott
Kempten

Sigurd Baalsrud
Kirkegaten 34, Oslo
Tlf. 42 24 29

Askanta Werke
Berlin W