

Erfaringer og spørsmål ved forberedelser for vilkårsrevisjon gjeldende Aurareguleringene i Lesja, Nesset og Sunndal kommuner

Av Tor Ziegler

Forfatteren er koordinator for den interkommunale styringsgruppen for Aurareguleringene

Et betydelig antall konsesjoner for eldre store vannkraftanlegg som i dag danner ryggraden i norsk kraftforsyning er nå og de nærmeste kommende år modne for revisjon av bl. a. miljøvilkår. Vilkårsrevisjon kan skje når konsesjoner for offentlig eide vannkraftanlegg passerer 50 år. Hittil er 11 revisjoner igangsatt, 4 ferdigbehandlet i NVE, mens ca. 200 konsesjoner er modne for revisjon innen år 2009. Mange flere vil følge etter dette. Tross snart ti års erfaringer og køen av saker, har Olje- og energidepartementet (OED) ikke fattet endelig avgjørelse i noen av sakene ennå. Vertskommunene nærer bekymring over praksis hittil. Det kreves større grad av likestilling mellom vilkårsrevisjoner og konsesjonsfornyelser. Det forventes også at det skjer en samordning med implementeringen av EUs vanddirektiv som tilsikter mer helhetlig forvaltning og vassdragsmessige miljøforbedringer.

Naturinngrepene ved de fleste av de gamle anleggene er så store at prosjektene i dag ikke ville vært akseptable for utbygging uten betydelige modifikasjoner og miljøtilpasninger samsvarende med dagens standard. Dette ville medført større kostnad pr. kWh for utbygger og mindre og dyrere kraft gjort tilgjengelig for samfunnet.

Vertskommunene for mange av anleggene ønsker muligheten for miljøforbedringer velkommen. Hensikten med vilkårsrevisjoner har meget til felles med intensjonene i EUs vanddirektiv som skal implementeres i Norge. Direktivet går imidlertid lenger, ved å innføre krav om miljømålsettinger og en mer helhetlig forvaltningspraksis i alle vassdrag.

Konkrete erfaringer med de første vilkårsrevisjonene har reist en rekke uavklarte spørsmål. NVEs veiledning og innstillinger i revisjoner hittil oppleves som mangelfulle. De er også preget av at OED og NVE er opptatt

av hvordan kravene om miljøforbedringer, særlig minstevannføringer, vil kunne påvirke Norges kraftbalanse.

Det er ulike oppfatninger om hvilke føringer Stortinget har gitt for modernisering av vilkår. OED og NVE har en tolkning. Vertskommunene, representert blant annet ved Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar (LVK), en annen. Dette gjelder både miljømessige og økonomiske forhold. Allerede i 2003 oppfordret LVK departementet til at spørsmål om både prosess og omfang skulle avklares i Stortinget.

Konkurrensevidning?

Ett uavklart spørsmål gjelder implikasjoner av innføring av markedsbasert kraftomsetning fra 1991, på forholdet mellom konsesjonsfornyelser og vilkårsrevisjoner. For private og utenlandske eiere er konsesjonen gitt på begrenset tid. I disse tilfellene løper konsesjonen ut, og den må fornyes. For offentlige eiere, som er gitt evigvarende konsesjoner, er det ikke tale om noen ny konsesjon, men loven oppstiller en adgang for at vilkårene kan revideres etter 50 år.

I slik sammenheng har bl.a. vertskommunene for Aurareguleringene reist spørsmål om ikke forskjellsbehandlingen det legges opp til mellom vilkårsrevisjoner og konsesjonsfornyelser virker konkurransevidende. Regulantenes økonomiske uttelling ved konsesjonsfornyelser er betydelig større enn det en vilkårsrevisjon utløser. Slik praksis er i tilfelle i strid med konkurranselovgivningen både nasjonalt og i

forhold til ESAs regelverk. NVE har foreløpig ikke besvart spørsmålet.

Behov for prinsipiell avklaring

Det mest vesentlige forhold er imidlertid tolkningen av hva Stortinget tidligere har ment om hva en vilkårsrevisjon bør omfatte. Eksempelvis sier tidligere dokumenter fra departement og Stortinget blant annet:

- "Overfor gamle reguleringer hvor anlegget for lengst er nedskrevet, kan det nok sies å være grunn til å gå lenger ved revisjonen enn ved nyere konsesjoner" (Ot.pr nr 39 1958);
- "Konsesjonsvilkår som var rimelige og gode da de ble gitt, kan etter hvert bli temmelig urimelige og antikverte. --- For de fleste vilkår vil en skjerpelse føre til økonomisk belastning for konsesjonæren (eks. konsesjonsavgifter, næringsfond og naturvernvilkår)" (Ot.pr nr 50 1991/92);
- "Nye krav til naturmiljø og endrede samfunnssyn vil medføre andre og mer restriktive konsesjonsvilkår enn det som ble krevet for opptil 80 år siden. Samtidig er det viktig å søke etter muligheter for å øke eller opprettholde produksjonen i vassdrag som allerede er regulert" (Innst. S nr 236 2000/01).

Det er et åpenbart behov for en prinsipiell avklaring av hvor langt man kan gå i vilkårsrevisjoner for at man i større grad kan oppnå likestilling mellom vilkår etter en vilkårsrevisjon og vilkår gitt ved ny konsesjon.

NVEs foreløpige retningslinjer

NVE opplyser at revisjonsadgangen gir primært muligheter for å sette nye vilkår for å rette opp miljøskader som er oppstått som følge av utbyggingene. Faglig etterspør kommunene mer utførlige retningslinjer fra NVE for beslutningsprosessen i vilkårsrevisjoner. I denne sammenheng etterlyses også et sterkere engasjement fra Miljøverndepartementet, Direktoratet for naturforvaltning, Riksantikvaren og fylkesforvaltningen.

Gamle vannkraftanlegg som Aura er en arv som gjenspeiler etterkrigstidens prioriteringer for industrialisering og gjenoppbygging av landet. Lokalt og helhetsmessig forventer verts-kommunene nå at anlegget i størst mulig grad tilpasses dagens krav til bærekraftig ressursforvaltning. Opplegget for beslutninger er i denne sammenheng vesentlig for å oppnå et helhetlig perspektiv og behandling.

Hensyn til nyere vernemål

Bærekraftig forvaltning representerer en spesiell utfordring for Aurareguleringens vertskommuner. Fra 2002 er Aurotbyggingen blitt fullstendig omsluttet av nasjonalpark og verneområder i de tre kommunene.

Hovedmål for vernet er bevaring av høyfjelllets økosystem. De sterkt regulerte vassdragene er vesentlige elementer i de vernede landskapene. Reviderte konsesjonsvilkår vil i praksis danne en ramme for de neste 30 år gjeldende tiltak som kan styrke forvaltningen av restvassdragene i verneområdene. Verneomsyn bør

ideelt sett skjerpe alle berørte parter og forvaltningens interesse for oppnåelse av best mulige vilkår.

For referanse har vertskommunene for Aura-anlegget lagt ut på internett kravdokumentet med vedleggene som ble fremmet til NVE i desember 2004 (www.lesjakommune.no). Disse gir utfyllende oversikt over miljøforhold, kravprosessen, vilkårskravene og anlegget.

Mangelfull varsling og veiledningsmateriale

Det er ikke utarbeidet forskrifter for vilkårsrevisjoner i henhold til vassdragsregulerings- og industrikonsesjonsloven. En enkelt tilgjengelig oversikt over alle konsesjonene og deres revisjonstidspunkter mangler. Det er ikke rutiner for varsling fra NVE til kommunene om revisjonsadgang og tidspunkt. Konsesjonsmyndighetenes veileder for kravprosessen oppleves dertil som mangelfull. Kommunene er mer eller mindre overlatt til seg selv for å finne måter å stille sine krav på. Konsekvensen er at kruttet må oppfinnes på nytt i hver ny revisjonssak, så lenge myndighetenes veiledning ikke er mer fullstendig.

I Aurasaken varslet Statkraft vertskommunene om adgangen til revisjon. Statkraft hadde også utarbeidet en foreløpig statusrapport som de ba om kommunenes innspill til. Kommunene gjennomgikk rapporten, men da de på et senere tidspunkt ønsket å komme med innspill, meddelte regulanten at de anså rapportarbeidet som avsluttet.

Størst nytte fant vertskommunene i NVEs "Standardvilkår for konsesjoner" som konkretiserer ambisjons-

nivået for oppgraderte vilkår. Ved omforming til en spørsmålsliste ble standardvilkårene nyttet som en sjekklister for berørte parter. Dette var hensiktsmessig for å påpeke og begrunne forhold ved reguleringen og anlegget som man var utilfreds med. Samtidig kunne undersøkelser og bedre tiltak foreslås.

Identifikasjon av berørte parter og høringer, var en tid- og ressurskrevende prosess. Lokale nyhetsmedia, folkemøter og direkte kontakter spilte en vesentlig rolle for å mobilisere representantene for allmenne interesser. Det var en fordel at de tre impliserte kommunene hadde egne miljøvernledere som deltok i arbeidet.

Arbeidet omfattet også innsamling og gjennomgang av tilgjengelig dokumentasjon fra tidligere konsesjonsbehandling. Dertil fant man at faglige undersøkelser som henspeiler på nåværende miljøstatus og -utfordringer for Aurareguleringene var av stor nytte. Slik gjennomgang krever fagkompetanse ut over det kommuner normalt har, og medfører adskillig tidsbruk og kostnader.

Disse skrittene representerer egentlig første trinn i en konsekvensutredningsprosess (KU)-prosess, såkalt "fokusering" eller "scoping". Kommunene fant denne prosedyren nødvendig for å ha en ryddig, åpen og effektiv prosess vis a vis berørte parter. I en normal KU-prosess som for eksempel er pliktig ved en konsesjonsfornyelse, bekostes dette trinnet av regulanten. Ved vilkårsrevisjoner lastes imidlertid kostnadene over på kommunene. NVEs

sparsomme veileder legger vekt på at dette ikke skal være en mini-konsesjonsprosess. Da etterspør kommunene hvordan dette kunne vært gjort enklere i en sak som Aurarevisjonen?

Det var ellers lite hjelp å finne i tidligere saker fremmet til NVE for revisjon. Spesielt fant man at den tidligere Vinstrasakens prosess og dokumentasjon virker mangelfull i forhold til hva en skulle forvente som beslutningsgrunnlag gjeldende særskilt miljømessig tyngende vassdragsutbygginger. Kommunene har fått forståelsen av at OED søker å fremme Vinstra som mønsterdannende, og Aurasakens kommuner slutter seg derfor helt til DN's kritiske observasjoner om saken, sendt til MD 22.04.03.

Interkommunal organisering, - prioritering av krav

NVEs foreløpige veileder fordrer at krav skal begrunnes og prioriteres og anbefaler at vertskommunene stiller seg i spissen for å utarbeide kravene. Aura-anleggets vertskommuner valgte å opptre samlet og avklart seg imellom sine kryssende interesser. Det ble organisert en interkommunal styringsgruppe og arbeidsgruppe. Dertil ble det engasjert en faglig erfaren koordinator for å drive prosessen og sammenfatte resultatene. Sammenfatningen ble deretter gjennomgått og kravene prioritert av styringsgruppen.

I en normal konsekvensutredningsprosess kan denne gjennomgangen og prioriteringen kalles "siling" eller "screening". Ved samlet opptreden av

kommunene er dette trinnet langt på vei fullført i forkant av utarbeidelsen av revisjonsdokumentet som NVE fordrer fra regulanten. Både regulanten og NVE har for øvrig uttrykt tilfredshet med at vertskommunene opptrer samlet.

Revisjoners omfang

Identifikasjon og begrunnelser gjeldende erfarne skader og ulemper må etter kommunenes oppfatning bygge på de to nevnte trinnene "fokusering" og "siling". Dette er innsatskrevende. Som nevnt er det dertil uenighet mellom kommunene/LVK og konsesjonsmyndighetene om Stortingets føringer gjeldende revisjonens omfang. Dette gjelder bl.a. spørsmål om hvilke skader og ulemper som skal inkluderes, samt for kulturminnevern og for næringsfond.

Ulike oppfatninger

Ved gjennomgang av Glommen og Laagens Brugseierforenings (GLB) revisjonsdokument for Vinstrareguleringen virker det overraskende å konstatere hvor sparsom regulantens redegjørelse for erfarne skader og ulemper er. GLBs oppfatning er tydelig at revisjonen bare gjelder tidligere ikke forutsette skader og ulemper. Statkraft Energi AS har i en foreløpig uttalelse til NVE om kravene til vilkårsrevisjon i Aurasaken gitt uttrykk for samme oppfatning som GLB. Det kan virke som OED/NVE godtar regulantenes begrensende syn ved at GLBs revisjonsdokument er akseptert som beslutningsgrunnlag i Vinstrasaken.

Kommunene tolker imidlertid

Stortingets føringer dithen at der det innen rimelighetens grenser er et nyttemessig og miljømessig forbedringspotensial til å avbøte negative virkninger ved nye effektive tiltak og rammer for tiltak, - så bør dette gjøres. Det noteres med tilfredshet at EUs vanddirektiv, som skal implementeres i Norge, krever at det settes etterprøvbare miljømål for alle vassdrag. Kommunene har krevet at Auras vilkårsrevisjon samordnes med direktivets føringer. Disse spenner videre enn bare avbøting av uforutsette skader og ulemper.

Kulturminner

Aurakommunene har krevd vilkår for kulturminner. I gjeldende konsesjon fra 1959 for takrenneoverføringene i Aura er det en hjemmel for kulturminneundersøkelser. Slike undersøkelser er ikke utført, men er høyaktuelle. Siste ledd i takrenneoverføringene ble faktisk utført så sent som i 1999, 40 år etter at konsesjonen ble gitt.

Områdets historiske og forhistoriske fangstanlegg for villrein lanseres for tiden som kandidat for FNs verdensarvliste. Arealer som ligger i reguleringssonen i det oppdemmede Aursjø-magasinet og de andre reservoarene har betydelige fornminner i form av både forhistoriske og historiske boplasser og fangstanlegg. Disse er i ferd med å ødelegges ved utvasking. Likeledes er villreinens tidligere årvisse trekkveier gjennom både magasin- og takrenneområdene av interesse for verdensarvkandidaturet og sikring av fornminner.

Dette vil også bidra til å belyse Snøhettastammen av villreins økologi generelt, og i historisk perspektiv.

Slik Statkraft Energis uttalelser til NVE om kommunenes krav er å forstå, ønsker Statkraft at vilkåret om kulturminner fjernes ved revisjonen. NVE sier i sitt varsel til Statkraft om igangsetting av Aurarevisjonen: "Når det gjelder krav om kulturminneundersøkelser er det foreløpig uavklart om en revisjon av konsesjonsvilkårene vil gi anledning til å sette tilbakevirkende krav om undersøkelser etter kulturminneloven". NVE tar så vidt det kan forstås ikke stilling til videre gyldighet av det eksisterende vilkåret fra 1959, tross siste utbyggingsgrep i 1999.

NVE har for øvrig påpekt at villreinen, samt fuglearter tilknyttet vannforekomstene, er temaer for vilkårsrevisjonen innenfor standardvilkåret for naturforvaltning.

Næringsfond

På linje med vannkraftverk som er gjenstand for konsesjonsfornyelse er det i Aurasaken krevet næringsfond. Bruk av fondets midler ønskes rettet mot utvikling av nye friluftslivs- og reiselivstiltak som kan tjene til miljømessig akseptabel næringsvirksomhet knyttet til kommunenes områder med strenge vernebestemmelser.

I slik sammenheng har LVK i brev 18.04.05 allerede gitt innspill til Stortingets Energi- og miljøkomite og konkludert slik: "For distrikter med de eldste og tyngste reguleringene, vil det føles dobbelt tyngende at de både skal leve med de tyngste naturinngrepene og få den laveste økonomiske

kompensasjonen ved at de økonomiske vilkår ikke gjøres til gjenstand for revisjon".

Aura-anleggene tilhører denne gruppen av tunge utbygginger som var karakteristisk for etterkrigstidens industrialiserings- og gjenreisnings-epoke. Magasiner og overføringen fra den lakse- og sjøaureførende Aura/Eira-elva har som følge at bare 38% av nedbørfeltets avrenning når frem til sitt naturlige utløp i Eresfjorden. Øvre deler har magasin med mer enn 100% reguleringsgrad, 30 km² areal demmet ned og ingen minstevannføring. Standard for design og reguleringsinngrepene i 50-årene var slik at miljøkostnadene i stor grad ikke ble gjenspeilet i anleggskostnadene, men overlatt til anleggets lokalområder å bære for anleggets levetid.

Miljøkostnadene som da ble oversett (eksternalisert), kan ikke avbøtes uten avgivelse av betydelige minstevannføringer, strenge restriksjoner på magasinmanøvrering og/eller designendringer. Dette vil gå ut over landets kraftbalanse og vannkraftdriftens lønnsomhet. Vertskommunene stiller sine krav til næringsfond som kompensasjon for spesielt tyngende inngrep det er vist til ovenfor, som ved utbygging i dag ikke ville vært miljømessig akseptable.

Helhetlig forvaltningsplanlegging/samordning/ EUs vanddirektiv

I kravene om reviderte vilkår har kommunene fremholdt viktigheten av å se all forvaltnings- og tiltaksplanlegging i sammenheng. Dette for å fremme samfunnmessig kostnads-

effektivitet, avveie kryssende interesser, hente ut synergier og oppnå samhandling rettet mot felles mål.

To av tre konsesjoner

For Auravassdraget er det gitt tre, i tid adskilte konsesjoner, som det vassdragsforvaltningsmessig ville vært en fordel å vurdere samlet gjeldende vilkårsrevisjonen. NVE har akseptert at to av disse fra 1953 (etablering av magasiner og overføring av øvre Aura) og 1959 (takrenna) vurderes nå, mens Gryttenutbyggingen med den svært kontroversielle reguleringen av Mardalsfossen (1970) først kan vurderes senere.

Fylkesdelplan med samlende miljømål

Oppland, Møre & Romsdal, Sør-Trøndelag og Hedmark har i gjeldende felles fylkesdelplan følgende omforente mål: "All statlig, fylkeskommunal, kommunal og privat virksomhet må bidra til å oppfylle langsiktige mål om bevaring av høyfjellets økosystem i Dovrefjells-området. Villreinens leveområder må ivaretas slik at det sikres en livskraftig bestand."

Aura-anleggets tre vertskommuner utgjør de største arealer i dette området. Ideelt sett bør både sektor- og områdeplaner samt virksomheter av betydning for områdeforvaltningen så langt som praktisk mulig være samordnet.

Driftsplan for restvassdraget Aura/Eira

På lokalt plan er det allerede utarbeidet en driftsplan for Aura/Eira.

Blant sine krav om nye vilkår har Aurakommunene bedt om at NVE og regulanten vurderer denne i sammenheng med nye vilkår som har relevans for reguleringens restvassdrag.

Koordinering med EUs vanddirektiv?

Kommunene anser at det viktigste rammeverk for samordnet og miljørettet vassdragsforvaltning for fremtiden vil være "EUs rammedirektiv for forvaltning av vannforekomster". Ifølge MD, som leder forberedende implementering, vil norsk tiltredelse til direktivet kunne skje inneværende år, eller tidlig neste år.

Sterkt modifiserte vassdrag

Som nevnt, er kravet fra Aurakommunene at det skjer en koordinering mellom vanddirektivets føringer og vilkårsrevisjonen i Aura/Eira og Litledalsvassdragene. I EU-karakteriseringen som er gjort for dette vassdragsområdet er store deler av disse vassdragene, inklusive magasiner, karakterisert som sterkt modifiserte. Således vil de trolig bli prioritert for snarlig tiltaksplanlegging i samsvar med direktivets føringer, når direktivet om ikke lenge blir del av norsk lovverk.

Det er åpenbar sammenheng mellom de forhold vilkårsrevisjonen skal dekke for de neste 30 år, og tiltaksplanene og deres anvendelse i samsvar med direktivet. LVK har, overfor konsesjonsmyndighetene, gitt en sterk støtteerklæring til at Aura gjøres til et pilotprosjekt for å konkretisere hvordan brobygging mellom vilkårsrevi-

sjoner og EU-direktivets intensjoner kan virkeliggjøres.

Den delen av NVE som har faglig medansvar for direktivets implementering har vist interesse for å nytte Aura som pilotvassdrag. I sin melding om igangsetting av vilkårsrevisjonen til Statkraft Energi opplyser NVE imidlertid følgende: ”Statkraft har ikke akseptert en slik samordning. NVE vil vise til at vanddirektivet ikke er formelt innført. Det foreligger ingen hjemmel for NVE til å pålegge Statkraft Energi AS en slik koordinering mellom en vilkårsrevisjon og etablering av forvaltningsplaner for vassdrag.”

To separate løp?

Så snart Norge tiltrer EUs vanddirektiv i forbindelse med EØS-avtalen vil Aura-kommunene gjenta sitt krav om koordinering med vilkårsrevisjonen. Vertskommunene finner det u hensiktsmessig at det skal kjøres to separate løp om et anliggende som til de grader omhandler samme sak, nemlig miljøforbedrende planer og tiltak for Aura/Eira og Litledalsvassdragene.

Regulanten profilerer seg grønt

Vertskommunene registrerer at Statkraft Energi AS profilerer seg som miljøvennlig med markedsføring av grønn energi basert vesentlig på vannkraft. I sin redegjørelse for selskapets miljøorientering ”Perspektiver på bærekraft” gjengis en rekke miljømål og eksempler på god praksis. Det vises fremfor alt til merverdien bedriften med sin nær

100% vannkraftbaserte produksjon kan hente i fremtiden, blant annet når Norge tiltrer EUs fornybarhetsdirektiv og et felles europeisk energimarked.

I disse dager har riksdekkende nyhetsmedier viet oppmerksomhet til hvordan norsk vannkraft oppnår en betydelig miljømessig begrunnet merverdi i det nordiske/europeiske kraftmarkedet. Dette gjenspeiler at kullkraft i det samme markedet får tilleggskostnader forbundet med handel av pliktige CO2-kvoter. Eierne av vannkraftanlegg profiterer ved dette på at produksjonen er fri for klimagasser. Samtidig trekker de fordel av gamle, harde utbygginger hvor de lokale miljøkostnadene, som tidligere nevnt, ikke er fullt ut internalisert i utbyggings- og driftskostnadene.

Det er nå økende muligheter for fortjeneste ved innføring av grønn sertifisering, og også uten slik sertifisering, som nettopp nevnt. Vertskommunene for Aura har i sitt kravdokument tilkjennegitt at elsertifikater som markedsføres burde innebære at en del av denne grønne merverdien tilbakeføres til opprinnelsesområdene. Det er der de eldre utbyggingene har medført at miljøkostnadene tidligere ble oversett, dvs belastet lokalområdene og ikke regulanten. Dette bør faglig sett være et element i eventuelle sertifikaters opprinnelsegaranti.

Andre forhold

I kravene som Aurakommunene sendte til NVE i 2004, er det i tillegg til konkrete krav reist en del prinsipielle spørsmål som NVE ennå ikke har besvart. Dette gjelder bl.a. spørsmål

om konsesjonsberegninger og konsesjonskraft, samt hvem som skal profittere på økte tilsig i de regulerte områdene pga klimaendringer. I Auras nedbørfelt er avrenningen i senere år økt med mer enn 10%, og vertskommunene har spurt om dette kan avgis som minstevannføring uten at det påvirker de kompensasjoner kommunene ellers får fra regulanten/kraftverkseieren.

Større likestilling med konsesjonsfornyelser kreves

Samfunnsutviklingen og endrede rammebetingelser med deregulering,

nye selskapsformer og konkurranse i kraftmarkedet tilsier etter kommunes syn at større likestilling mellom konsesjonsfornyelser og vilkårsrevisjoner er modent for vurdering. På den måten burde begge typer prosesser lede til vurdering av alle vilkårene i NVEs liste av standardvilkår, uaktet eierskapsform. Behovet for større samordning mellom ulike sektor- og arealforvaltningsplaner er også påpekt. Fremfor alt bør siktemålet være å oppnå miljøforbedringer og rettmessige kompenserende tiltak.