

BLADET FRA MUNNEN:

Allmennhetens mulighet til å kontrollere hvorvidt konsesjonærer med vassdragsanlegg etterlever myndighetskrav bør styrkes

Under vignetten «*Bladet fra munnen*» inviterer redaksjonskomiteen for VANN mennesker med meninger og tilknytning til vann og vannfagene til å presentere aktuelle hjertesaker. Denne gangen er det Jan Henning L'Abée-Lund som har ordet. Han er Dr. philos. i biologi og pensjonert spesialrådgiver i Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE). Han jobbet i NVE fra 1993-2021 hvorav de siste 15 årene med tilsyn av vassdragsanlegg.



Både vassdragsreguleringsloven (LOV-2020-12-18-157 [vregl.]) og vannressursloven (LOV-2000-11-24-82 [vl.]) setter krav om at fordelene og ulempene ved vassdragstiltak må vurderes før de kan gjennomføres. Ordlyden i de to lovene har ulik utforming, men felles for dem er at når det blir gitt konsesjon, settes det krav som skal avbøte de negative effektene av tiltaket.

Vilkårene, eller kravene, som er satt i slike konsesjoner har ulik utforming. De kan være svært konkrete eller bare beskrivende. Disse forskjellene står sentralt når etterlevelsen av vilkår skal kontrolleres, og om etterlevelsen lar seg kontrollere. Allmennheten er allestedsnærværende og vil ofte være de første som har mulighet til å se om krav bli etterlevd. Utforming av mange konsesjonskrav fratar imidlertid allmennheten denne muligheten, samtidig som det også er utfordrende for statlig tilsynsmyndighet.

Det er gitt konsesjoner til om lag 1600 ulike vassdragstiltak. Kontroll av etterlevelsen av vilkårene i disse konsesjonene tilligger Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) som

tilsynsmyndighet. Med en stab på under 20 personer (NVE.no) er det innlysende at NVE har en utfordrende tilsynsrolle. Allmennheten er derfor et svært viktig supplement i kontrollen om konsesjonsvilkår etterleves.

For å illustrere kompleksiteten i utformingen av vilkår i konsesjoner til vannkraftverk som er satt for å avbøte negative effekter av inngrepet, presenteres to tilfeldig valgte konsesjoner.

Eksempel 1: I vassdragskonsesjonen til Usma kraftverk i Sunndal kommune av 1. februar 2007 står det i post 1:

Det skal slippes en minstevannføring forbi inntaket i Usma 760 l/s i tiden 1. juni - 30. september. Resten av året skal det slippes 100 l/s. Dersom tilsiget ved inntaket er mindre enn kravet til minstevannføring skal hele tilsiget slippes forbi inntaket. I slike tilfelle skal kraftverket ikke være i drift.

Kraftverket skal kjøres så jevnt som mulig, med myke overganger. Typisk start/stopp-kjøring skal ikke forekomme.

I 2001 påla NVE tiltakshavere med konsekvensvilkår om å slippe minstevannføring å sette opp skala og etablere vannføringskurve minst opp til minstevannføringen. I tillegg skulle det settes opp opplysningsskilt, som er lett synlig for allmennheten og som skal gi informasjon om størrelsen på pålagt minstevannføring innenfor det tidsrom det er gitt for. I 2008 ble kravene innskjerpet ved at det ble satt krav om å installere/bygge og ta i bruk nødvendig arrangement som gjør det mulig for vassdragsmyndigheten å kontrollere i nåtid og ettertid at det slippes en kontinuerlig minstevannføring i henhold til vilkårene i tillatelsen. Disse kravene gjorde det samtidig mulig for allmennheten å kontrollere i sanntid om kravet om slipp av minstevannføring etterleves.

Kravet om jevn drift er nedfelt i svært mange vannkraftkonesjoner. Det er satt for å hindre raske vannstandsendringer nedstrøms kraftverket. Slike endringer har betydelig negativ effekt på vannlevende organismer. Selv om kravet virker klart, har det en utforming som ikke er direkte kontrollerbar. Det frakobler allmennheten mulighet til å kontrollere et av de vanligste kravene i en vannkraftkonesjon. Kontinuerlig tilstedeværelse over tid, vil kunne avdekke endring i kjøremønstre. Men hvem har mulighet til det? Tilgang på produksjonsdata muliggjør kontroll i etterkant. L'Abée-Lund og Otero (2018) viste med analyse av produksjonsdata på timesnivå gjennom ett år fra over 250 vannkraftverk, at start/stopp-kjøring er vanlig praksis. Gitt at konesjonens ordlyd om jevn drift ble etterlevd, skulle kraftverk med en slik restriksjon ha færre starter i løpet av året enn de som kunne kjøres fritt. Det var imidlertid ikke tilfelle. Snarere var det flest start/stopp på kraftverk med restriksjon. Allmennheten har begrenset mulighet til å bidra her, bortsett fra de tilfeller hvor raske vannføringsreduksjoner observeres direkte, eller like etter at de har inntruffet. Det er derfor svært ønskelig sett både fra miljøet og allmennhetens synsvinkel at kravet blir utformet på en slik måte og/eller at det blir gitt pålegg om dokumentasjon som muliggjør kontroll også fra allmennheten.

Eksempel 2: I kgl.res. av 13. februar 2015 til reguleringen av Møsvatn i Vinje og Tinn kommuner, står det i post 2 i manøvreringsreglementet:

Fra 1. mai skal alt tilløp, bortsett fra nødvendig tapping for å holde pålagt minstevannføring i Måna, nyttes til å fylle opp magasinet til kote 914. En vannmengde tilsvarende gjenværende magasin i Møsvatn pr. 1. mai kan likevel tappes i fyllingsperioden. Etter oppfylling til kote 914 må magasinet ikke tappes under denne kote før 1. desember.

I 2001 påla NVE alle konesjonærer med reguleringsmagasin å merke øvre og nedre reguleringsnivå i magasinet, og å sette opp et informasjonsskilt på et lett tilgjengelig sted ved reguleringsanlegget. Dette kom i tillegg til at mange reguleringskonesjoner allerede har krav om slik merking. Mange regulanter oppgir på sin nettside vannstanden i sine reguleringsmagasin i sanntid. Dette gjør det til enhver tid mulig også for allmennheten å kontrollere at vannstanden er innenfor reguleringsgrensene.

Svært utfordrende er ordlyden om at gjenværende magasin kan tappes i fyllingsperioden. Det er flere grunner til det. For det første er det svært sjelden at allmennheten besitter informasjon om magasinets vannlinje og areal når det er på laveste regulerte vannstand. Det er derfor umulig å beregne gjenværende vannvolum. For det andre, om areal skulle være kjent og volumet kan beregnes, er detaljert informasjon om tapping av magasinet ikke offentlig tilgjengelig. Allmennheten har derfor ingen mulighet til å kontrollere om kravet blir etterlevd.

Mer problematisk er at en slik kontroll er utfordrende også for tilsynsmyndigheten. Det krever tilgang til flere kjerneopplysninger. For det første må vannlinja og arealet av reguleringsmagasinet ved laveste regulerte vannstand være kjent. Det må foreligge en oversikt over alle magasin som er omfattet av dette kravet. For det andre må produksjonsdata for det nærmest beliggende kraftverket må være tilgjengelig. Om dette også produserer kraft på en annen vannkilde, må det være mulig å differensiere

vanninntaket fra de ulike kildene. Det vil derfor være arbeidskrevende å gjennomføre nødvendige utregninger før konklusjon kan trekkes. Det betyr i praksis at kontroll av etterlevelsen av et slikt konsesjonskrav aldri er blitt utført.

Dagens konsesjonskrav har en lang forhistorie. De ble utviklet og fastsatt i en periode med andre kjennetegn enn dagens situasjon. Samfunnsansvaret var en fellesnevner i tidlig fase og frem til 1990-tallet, da energiloven muliggjorde fri handel med elektrisk energi. Dette kan illustreres med etableringen av flerårsmagasin for å sikre kraftproduksjon i tørrår. Oppfyllingen av magasinene skjedde i forbindelse med snøsmeltingen, og vannstanden holdt seg høyt frem til tappingen tok til vinterstid. Innføringen av energiloven i 1991, og i senere tid kabler til utlandet ga nye muligheter. Markedskreftene gjorde seg gjeldende. Det ble ikke lenger en selvfølge at vannet skulle magasineres for å produsere kraft i de kalde vintermånedene.

I en slik situasjon er kontroll av konsesjonsvilkår svært viktig. Det er store verdier som ligger i vannressursen. Det ble i 2010 dokumentert at tiltakshavere er fristet til å plombere røret som skal sikre slipp av minstevannføring (se L'Abée-Lund 2021). Fristelsen for ikke å etterleve vanskelig kontrollerbare konsesjonsvilkår kan derfor være stor. I tillegg kan høy kraftpris påvirke ønsket om å etterleve kravet.

Eksempelene foran om opplysningsskilt og enkle installasjoner for å kontrollere slipp av minstevannføring og reguleringsgrenser, bør også gjelde for andre konsesjonskrav. Digitale løsninger kan være en mulighet. Når det gjelder

kravet knyttet til gjenværende reguleringsvolum, kan et display som viser til enhver tid gjenværende tillatte reguleringsvolum som kan tappes, være en god løsning. Det vil trolig være liten begeistring i kraftbransjen knyttet til et slikt krav, ettersom slike opplysninger kan oppfattes som bedriftshemmeligheter. På den annen side vil en slik holdning bli møtt med mistenksomhet fra allmennheten. Det skal heller ikke undervurderes at brudd på konsesjonskrav vil være konkurransedrivende.

Det er i stor grad allmennheten som ivaretar miljøets interesser. Allmennhetens allestedstilstedeværelse, spesielt de fraksjonene som har bruksinteresser knyttet til vassdragene, gir en unik mulighet til å kontrollere hvorvidt konsesjonsvilkår blir etterlevd. Denne muligheten er benyttet for enkelte krav. Derfor er det på tide at alle krav i konsesjonen som påvirker vassdragsmiljøet har formuleringer som gjør det mulig også for allmennheten å føre tilsyn om vilkårene blir etterlevd, slik at offentlig tilsynsmyndighet kan varsles. Det er i alles interesse at det er full åpenhet rundt dette da manglende kontrollmulighet fort vil føre til mistenksomhet og unødvendig skade på miljøverdiene som er påvirket av konsesjonærer med vassdragsanlegg.

Kilder:

L'Abée-Lund, J.H. 2021. Tilsyn av vassdragsanlegg er nødvendig for vassdragsmiljøet. Vann 56, 17-26.

L'Abée-Lund, J.H & Otero, J. 2018. Hydropeaking in small hydropower in Norway – compliance with license conditions? River Research and Applications 34, 372-381. <https://doi.org/10.1002/rra.3258>