

Kraftutbygging i vernete vassdrag?

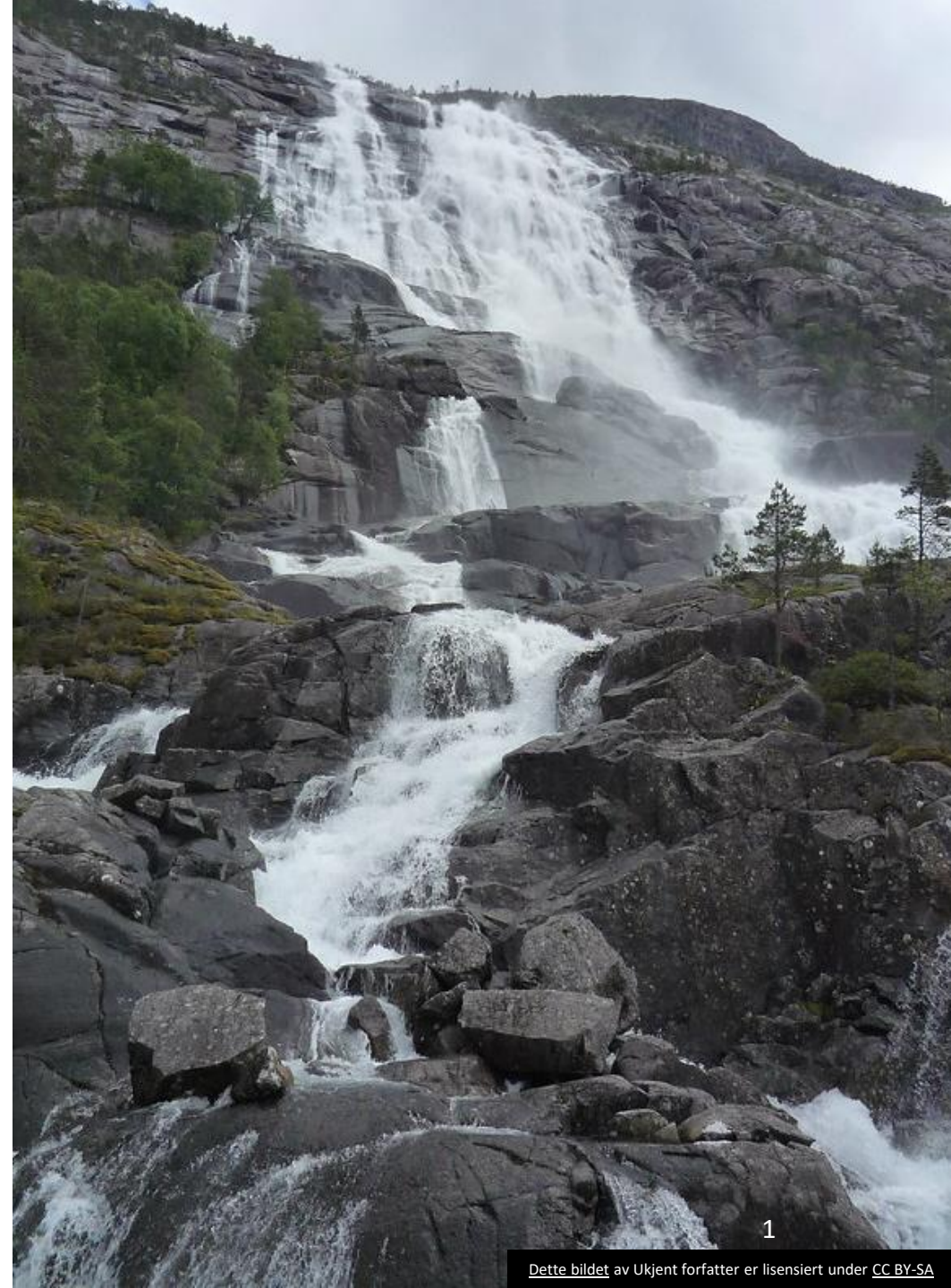
Norsk forening for miljørett

12. mai 2025

Professor (em.) Inge Lorange Backer

Institutt for offentlig rett

Universitetet i Oslo



Historisk inngang til vernete vassdrag

- «Vår ære og vår makt har hvite kull oss brakt»
- Skal også Gjende reguleres?
- Gjenreising – og motstand
 - Aura, Aurlandsdalen og Mardøla
 - «Bit for bit»: Når utbygging gjelder det enkelte vassdrag
- Verneplaner og plenarvedtak i Stortinget
- Vassdragsobjekter: hele vassdrag eller deler av et vassdrag
- Norske vassdrag:
 - Teknisk/økonomisk kraftpotensial: 216 TWh
 - Vannkraftproduksjon 2024: 138 TWh
 - samlet normal kraftproduksjon: 157 TWh
 - Vernete vassdrag: 390 objekter, kraftpotensial 49 TWh

Hvilke vernete vassdrag har vi?

- Vannressursloven § 32 og Stortingets plenarvedtak
 - «Stortingets vedtak om verneplan for vassdrag»
 - I-IV (1973-93), supplerings 2005, avsluttende supplerings 2009, Øystese 2019
 - «ved annet stortingsvedtak»
 - Konesjonsavslag? (Gjengedal, 2018)
 - Konesjonsavslag som bygger på stortingsvedtak? (Veig/Dagali)
- I alt 390 vassdragsobjekter, anslått kraftpotensial 49 TWh
 - Kunngjøring i Norsk Lovtidend? Gjort for supplerings 2005
- Hva som er vernet: Geografisk betegnelse, uttrykkelige begrensninger i plenarvedtaket eller innfortolkning?
 - Hovedvassdrag og sidevassdrag? Utgangspunkt: Hele vassdraget
 - Hele vassdragets lengde?
 - Eksisterende kraftutbygging?

Faktisk grunnlag for vernet

- Vassdragsobjektet i seg selv og i sammenligning med andre vassdrag
- Mer omfattende dokumentasjon for senere vedtak om vern
- Egenskaper ved vassdraget:
 - Vannføring, fallhøyde, gradient, lengde
 - Utformingen av vassdraget: fosser, meandere, innsjøer, våtmark
 - Økosystemer betinget av vassdraget: fossesprøytsoner, oppvekstområder for villaks
- Referansevassdrag: mest mulig uberørt
 - Vitenskapelige studier av utviklingen
- Typevassdrag:
 - Karakteristiske vassdragsobjekter med ulike egenskaper
 - Fordeling på landsdeler og naturgeografiske regioner
- Har bruk av vassdraget betydning for vernet?

Rettslig grunnlag for vernet

- Vannressursloven kap. 5 - § 33
- Områdevern etter naturmangfoldloven kap. V
 - For enkelte vassdragsobjekter
 - Til hinder for kraftutbygging – ikke grunnlag for dispensasjon etter nml. § 48?
 - Gjelder i stedet for vrl. kap. 5 for vernet vassdrag i verneområder
- Arealplaner etter plan- og bygningsloven
 - For enkelte verneobjekter
 - Konesjon til vannkraftutbygging kan gis virkning som statlig arealplan – pbl. § 6-4 tredje ledd
- Rikspolitiske retningslinjer (nå statlige planretningslinjer) for vernede vassdrag (1994)
- Nasjonale laksevassdrag – vrl. § 35 a
- Vannrammeforskriften (15. desember 2006 nr. 1446) jf. vanndirektivet (2000/60/EF)
- Grunnloven § 112

Vannressursloven – hovedregelen om ny kraftutbygging

- «Ingen må foreta kraftutbygging» – vrl. § 34 første ledd
- Konsesjon kan ikke gis i strid med forbudet
- Ingen hindring for å søke, men kommer det noen søknader?
 - Konsekvensutredning – ku-forskr. § 8 jf. § 10 – ku-forskr. § 16 tredje ledd
- Saksbehandlingen kan avsluttes og avslag på en søknad gis uten videre – vrl. §§ 22 annet ledd og 35 nr. 8 annet punktum
 - Unødvendig med offentlig kunngjøring (vrl. § 24)
 - Unødvendig med høring
- Plikt til ikke å sette i gang konsesjonsbehandling?

Unntak: Lovlige nye kraftutbyggingstiltak

- Forbehold i vernet: «i strid med Stortingets vedtak om vern av vassdrag»
 - Generelle forbehold – implisitte i Stortingets vedtak
 - Spesifikke forbehold
- Konsesjonsfrie kraftutbyggingstiltak?
 - Når trenger ikke ny kraftutbygging konsesjon?
 - Vrl. § 8 («nevneverdig skade eller ulempe for noen allmenn interesse i vassdraget») jf. § 35 nr. 8 («vesentlig vekt på hensynet til verneverdiene»)
 - Meldeplikten etter vrl. § 34 annet ledd
- Vrl. § 34 tredje ledd jf. § 35: selvstendig unntakshjemmel eller bare ved forbehold i plenarvedtaket?
 - «Reglene i § 35 gjelder så langt de passer for kraftutbyggingstiltak i vernede vassdrag»

Eksisterende anlegg

- Eldre anlegg kan fortsette
 - Vrl. § 34 første ledd/§ 35 første ledd jf. § 34 tredje ledd
- Økt produksjon innenfor rammen av eksisterende konsesjon
 - Krav om ny konsesjon hvis økt produksjon vil påvirke verneverdiene, vrl. § 35 nr. 2
 - Betyr det at konsesjonæren blir bundet av egne begrensninger i driften?
- Opprusting og utvidelser ved ombygging
 - Teknisk opprusting: uten ny konsesjonsbehandling etter vrl.?
 - Utvidelser: Konsesjon kan gis så langt miljøforholdene «i vassdraget etter en samlet vurdering» vil være like gunstige som før, vrl. § 35 nr. 6
- Kraftproduksjon ved ny bruk av anlegg bygd for andre formål
 - Kan tillates – med konsesjon, vrl. § 35 nr. 1

Fellesregler for ny utbygging og tiltak ved eksisterende anlegg

- Vrl. § 35 nr. 8
 - Adgang til avslag uten videre
 - «vesentlig vekt på hensynet til verneverdiene» i konsesjonsvurderingen
 - Særskilte krav til begrunnelse for konsesjon
- Blir søknader om kraftutbygging i vernet vassdrag i praksis behandlet etter reglene i vrl. kap. 5?

Stortingsvedtak om konsesjonsbehandling

- 2005: Vedtak 240 (2004-2005): Mikro- og minikraftverk – installert effekt <1 MW
- 2009: Vedtak 415 (2008-2009): Gudmedøla, Flåm
- 2016: Vedtak 113 (2016-2017): Opo
- 2022: Innst. 192 S (2021-2022) jf. Dokument 8:70 S (2021-2022)
- 2025: Vedtak 456 (2024-2025) jf. Innst. 123 S (2024-2025) og Meld. St. 27 (2023-2024)

Energimeldingen og naturmeldinger

- Ikke stortingsvedtak, men premisser
- Innst. 294 S (2015-2016) jf. Meld. St. 14 (2015-2016) Natur for livet:
 - «... vil understreke at vassdragene i verneplanen er gitt varig vern, og at det ikke bør åpnes for konsesjonsbehandling av prosjekter som er tilknyttet verna vassdrag» (Innst. s. 19)
- Innst. 401 S (2015-2016) jf. Meld. St. 25 (2015-2016) Kraft til endring:
 - «... konsesjonsbehandling for kraftutbygging over 1 MW i vernede vassdrag skal forelegges Stortinget og kun vurderes i tilfeller der andre flomdempende tiltak er utprøvd, liv og helse står på spill og verneverdiene ikke vil påvirkes nevneverdig» (Innst. s. 31)
- Innst. 115 S (2024-2025) jf. Meld. St. 35 (2024-2025) Bærekraftig bruk og bevaring av natur:
 - Prinsipper for arealforvaltningen: «... særlig samfunnsnyttige formål som fornybar kraftproduksjon ... vektet tungt ved konflikter mellom utbyggingsformål» (meld. s. 71, punkt 5.4.2, jf. Innst. s. 14-15)

Vedtak 456 (2024-2025)

- «Det åpnes for konsesjonsbehandling av kraftverk over 1 MW i vernede vassdrag der samfunnsnyttene, for eksempel i form av flomdempende effekt, vurderes som betydelig, samtidig som miljøkonsekvensene anses som akseptable.»
- Vedtatt med 78 (A, Sp, H, Frp) mot 21 (SV, R, V, MDG og KrF)
- Gjelder vedtaket saksbehandlingen, verneplanenes omfang eller et nytt forbehold i verneplanene?

Vedtak 456: «Åpnes for konsesjonsbehandling» - nytt forbehold i verneplanen?

- Rettslig bindende instruks eller politisk pålegg?
- Kan det tas inn nye forbehold ved stortingsvedtak uten å endre loven eller verneplanene?
- Kravene i vrl. § 35 gjelder fortsatt – vedtak 456 gjelder beslutningsprosessen, ikke avgjørelsen
- Hovedvirkning: Søknader kan – eller skal – konsesjonsbehandles på vanlig måte innenfor rammen av vannressursloven kap. 5
 - Vrl. ikke til hinder for konsesjonsbehandling i dag, men åpner for å la være
 - Forutsetter Stortingets vedtak om verneplaner at det ikke foretas konsesjonsbehandling?
 - Forplikter vedtak 456 til å gjennomføre konsesjonsbehandling? Konsekvensutredning, kunngjøring, høring
- Hvilke kraftutbyggingstiltak gjelder vedtak 456?
 - Bare flomdempende kraftutbygging eller all kraftutbygging?
 - Alle søknader? Foreløpig vurdering av samfunnsnytte og miljøkonsekvenser?

Utfallet ved konsesjonsbehandling etter vedtak 456

- Kan søknaden avslås uten videre vrl. § 35 nr. 8?
 - Bare hvis en umiddelbar vurdering viser at samfunnsnyttene ikke er betydelig eller miljøkonsekvensene ikke akseptable
- Innenfor rammen av vannressursloven kap. 5 kan forvaltningen innvilge eller avslå konsesjon etter vannressursloven
 - Kan konsesjon avslås selv om vilkårene i vrl. § 35 er oppfylt?
- Vilklårene i vrl. § 35
 - «Betydelig samfunnsnytte med akseptable miljøkonsekvenser»: et annet vurderingstema enn etter § 35 nr. 5 og 6
 - Nye anlegg: «hvis hensynet til verneverdiene ikke taler imot» (§ 35 nr. 5)
 - Ombygging med utvidelser: «forholdene i vassdraget etter en samlet vurdering miljømessig like gunstige som før utbyggingen» (§ 35 nr. 6)
- Vil Stortingets vurdering av disse vilklårene være avgjørende?

Kraftutbygging uten skade for verneverdiene?

- Utgangspunkt: Kraftutbygging vil gå ut over verneverdiene
- Dokumentasjonen av verneverdier i vernet vassdrag varierer
- Verneverdier vurdert ved verneplanvedtaket:
 - Feilaktig registrert eller vurdert
 - Verneverdier som senere er bortfalt eller redusert
- Uregistrerte faktiske verneverdier – opprinnelige eller senere tilkomne
- Endringer i begrepet verneverdi: hva anses for å ha verneverdi i dag?
- Faktisk påvirkning av verneverdiene?

Forelegging for Stortinget før vedtak i 456-saker?

- Ikke hvis konsesjon kan gis innenfor rammene av vrl. § 35
- Forelegging ved tvil om dette?
- Forelegging hvis tiltaket trenger samtykke etter vassdragsreguleringsl. § 3
- Forelegging hvis vrl. § 35 utelukker konsesjon?
 - Da for å få endret verneplanen for dette verneobjektet:
 - «Endringer i omfanget av vernede vassdrag kan bare skje ved vedtak i Stortinget. Slike vedtak kunngjøres i Norsk Lovtidend.» (Vrl. § 32 tredje ledd)
 - Må være et særskilt vedtak
- Etter slik endring gjelder ikke reglene i vannressursloven kap. 5
 - Faktiske verneverdier kan likevel ha betydning for vurderingen etter vassdragsreguleringsloven/vannressursloven

Oppsummering etter vedtak 456

- Gjenoppliving av «bit for bit» i stedet for helhetlig vurdering?
- Men bare for en mulig begrenset utbygging
- I stedet for en samlet gjennomgang av verneplanene?