

[Segl]

DET KGL. NORSKE MILJØVERNDEPARTEMENT

EFTA Surveillance Authority

Rue Belliard 35, 1040 Brussels, Belgia

Deres ref.

Vår ref.

Dato.

2012/00001

200500130-/TSP

31. Mai 2012

Iverksettelse av Rammedirektivet om vann når et gjelder sterkt modifiserte vannforekomster

Miljøverndepartementet takker EFTAs Overvåkningsorgan (ESA) for muligheten til å besvare spørsmålene som ble stilt Deres brev av 22. februar 2012, og for muligheten til å legge frem eventuell ytterligere informasjon når det gjelder klagen som åtte norske NGOer (ikke-statlige organisasjoner) fremmet 10. mars 2011 overfor ESA.

Rammedirektivet for vann (vanndirektivet) ble innlemmet i EØS-avtalen ved Felleskommisjonens avgjørelse nr. 125/2007 av 28. september 2007. Direktivet trådte i kraft i Norge 1.mai 2009. Direktivet ble innlemmet i norsk lovgivning gjennom *Forskrift av 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen* (vannforskriften).

På grunn av tilpasninger da vanndirektivet ble innlemmet i EØS-avtalen i 2007, ble tidsfristene som var oppgitt i direktivet for iverksettelse av de forskjellige forpliktelsene utsatt for å gi EØS-/EFTA-landene samme tidsramme for iverksettelse av forpliktelsene som medlemslandene i EU. Norge valgte imidlertid å følge samme timeplan som gjelder innenfor EU for ca. 20 % av de norske vannforekomstene, på frivillig basis. Dette betyr at Norge har etablert forvaltningsplaner for perioden 2009-2015 for utvalgte vannforekomster, selv om det ikke er noen juridisk forpliktelse til å gjøre dette ennå. Planene fikk tilslutning av fylkestingene, som er de kompetente myndighetene på vannregion-nivå, og så ble de vedtatt av den norske regjering ved kongelig resolusjon.

I brevet av 22. februar refererer ESA til den nasjonale myndighetens ansvar. Vi vil gjerne peke på at den nasjonale myndighet som er ansvarlig for innarbeidelsen av vanndirektivet i norsk lov, er Miljøverndepartementet, på vegne av den norske regjering. Hver vannregionmyndighet utarbeider sine vannforvaltningsplaner, og fylkestingene er ansvarlige for å vedta vannforvaltningsplanene. Planene må godkjennes ved kongelig resolusjon, noe som gir den norske regjering det overordnede ansvaret for planene.

Første del av dette brevet besvarer del en av ESAs brev om vanndirektivet og de sterkt modifiserte vannforekomstene (SMVF). Den andre delen av brevet besvarer spørsmålene som er stilt i del to i ESAs brev om det juridiske nasjonale grunnlaget og vanndirektivet.

Del en

Når det gjelder prosessen med betegnelsen SMVF og definisjonen for «godt økologisk potensial», er Departementet klar over fremgangsmåten som er utviklet av arbeidsgruppe 2A i Den felles implementeringsstrategien (CIS), ettersom Norge deltok i gruppen. Denne fremgangsmåten refereres vanligvis til som «den referansebaserte metoden».

Imidlertid vil Departementet gjerne påpeke at medlemslandene i EØS-/EFTA-landene har opprettet en alternativ metode under Felles implementeringsstrategien, den såkalte «metoden basert på avbøtende/skadebegrensende tiltak(?)» eller «Praha-metoden». Når man anvender denne metoden, avhenger ikke definisjonen «godt økologisk potensial» av det som er estimert som «maksimalt økologiske potensial». En workshop og en spørreundersøkelse med respons fra nesten alle EU- og EØS-landene i 2009, viste at bare noen få av medlemslandene brukte den referanse-baserte metoden, og da kun på en undergruppe av deres SMVF'er (Workshop-rapporten «Informasjon om angivelse, vurdering av økologisk potensial, målsetting og tiltak», Workshop for strategigruppen for felles implementering, Brussel 12.-13 mars 2009). Begge metodene forventes å levere samme ambisjonsnivå for «godt økologisk potensial» og Medlemslandene kan velge den metoden som passer best for deres omstendigheter (COIS 2006, Vanndirektivet og hydromorfologisk press, Teknisk rapport). I det følgende bes det om at man merker seg at Norge har benyttet «den skadebegrensende baserte metoden» for å sette miljømål, mens ESA gjennomgående henviser til «den referansebaserte metoden» i sitt brev.

«Sterkt modifisert vannforekomster» og «Godt økologisk potensial» er spesielt viktige temaer i Norge ettersom nesten all elektrisk produksjon er fra vannkraft. Mer enn 80 % av Norges vannkraftproduksjon stammer fra regulerte reservoarer, og slik regulering er helt avgjørende for sikker vannkraftforsyning. Denne reguleringsmuligheten er et viktig vilkår for balanseringskapasiteten i årene som kommer. Det er et voksende behov for å balansere den mer tilfeldige produksjonen fra for eksempel vindkraft og småkraft i energisystemet.

Norge er pålagt å øke sin produksjon av ny fornybar energi for å etterkomme fornybardirektivet. Samtidig vil Norge oppfylle sine forpliktelser i henhold til vanndirektivet og forbedre miljøforholdene i mange vassdrag som allerede er underlagt vannkraftutbygging basert på vurderinger av miljøforbedringer. Ny vannkraft må utvikles i samsvar med kravene i vanndirektivets artikkel 4.7.

Da den norske regjering besluttet å innlemme vanndirektivet i EØS-avtalen, mente regjeringen at de nødvendige virkemidlene for å iverksette vannforvaltningsplaner og tiltaksprogrammer i henhold til kravene i direktivet allerede var på plass. Dette er fremdeles Regjeringens mening, noe som vil bli forklart og utdypet i dette brevet.

Norge har et veletablert og omfattende konsesjonssystem som vurderer de forskjellige interessene i en konsesjonsprosess, herunder vurderinger av påvirkning på miljøet. Interesserte parter høres og blir sterkt involvert i prosessen. Selv om konsesjonssystemet er veletablert, har vektleggingen av de

forskjellige offentlige interesser, slik som miljøhensyn, endret seg i årenes løp. Revisjon av konsesjonsvilkårene vil være ett av flere verktøy som er nødvendige for å oppnå målsettingene i vanddirektivet. Norge er i besittelse av en juridisk verktøykasse som er tilstrekkelig til å sikre at vanddirektivets krav etterkommes. Disse verktøyene kan benyttes når de trengs, og de vil bli vurdert i forbindelse med fastsettingen av miljømålene hvert sjette år i tråd med direktivet. Alle juridiske virkemidler vil bli nøyaktig beskrevet i del 2 av dette brevet.

Som forutsett i direktivet, vil Norge hvert sjette år når forvaltningsplanene revideres, vurdere nødvendigheten av å oppdatere miljømålene og vurdere bruken av aktuelle virkemidler for å forbedre den akvatiske økologien. «Signifikant negativ effekt» på bruken vil også bli vurdert i denne sammenheng hvert sjette år. Samtidig vil det bli vurdert hvorvidt en vannforekomst fremdeles er i SMVF-kategorien eller ikke.

Norge vil bestemme miljømålene i henhold til de fremgangsmåter som er omtalt i artikkel 4 i direktivet. Vannforekomster i regulerte vassdrag som benyttes til vannkraftproduksjon har ikke generelt blitt klassifisert som SMVF'er, men har blitt og vil bli underlagt individuelle vurderinger. Det vil også være vannforekomster som ikke er satt i kategorien «sterkt modifiserte» i regulerte vassdrag og følgelig har det tilsvarende miljømålet «god økologisk status». Miljømålsettingene («godt økologisk potensial») for SMVF'er vil ikke bli begrenset av nasjonal lovgivning. Slik ESA sier det i sitt brev av 22. februar, vil denne type miljømål avhenge av hva som defineres som «signifikant negativ effekt».

Da de første frivillige forvaltningsplanene ble godtatt av Regjeringen i 2010, ble følgende utsagn vedtatt: *"Forvaltningsplanene må være helhetlige og økosystembaserte. I forvaltningsplanen kan det foreslås en fremtidig miljøtilstand som kan innebære endret minstevannføring i vassdraget. Miljømål i regulerte vassdragsstrekninger i den 6-årige planperioden skal settes basert på eksisterende vilkår i reguleringskonsesjoner. Endring av konsesjonsvilkår fastsettes med bindende virkning av konsesjonsmyndighetene ved vilkårsrevisjon. Det er 6-årsmålene som rapporteres til ESA som forpliktende mål."*

I denne første frivillige planleggingsfasen var det meningen at denne uttalelsen skulle være en praktisk retningslinje for hvordan man skulle bestemme miljømålene i vannforvaltningsplanene. Vannkraft er avhengig av nedbørmengder som varierer mye gjennom året og fra år til år. Som et resultat av store temperaturvariasjoner gjennom året, er det også store variasjoner i etterspørselen etter energi. Norge er derfor avhengig av energiproduksjon fra store magasiner i fjellområdene. I 2010 ble det vurdert at tap av denne type balansekapasitet ville gi en «signifikant negativ effekt» i Norge inntil dette kunne undersøkes nærmere i hvert enkelt tilfelle. Denne uttalelsen fra 2010 var begrenset til de tilfeller hvor tiltak ville redusere kraftproduksjonen, som minstevannføring og magasinmanøvrering. Andre avbøtende tiltak som ikke påvirker minstevannføring eller magasin kapasitet, kunne benyttes som grunnlag for å definere «godt økologisk potensial».

Miljømål for SMVF'er vil i den neste obligatoriske planleggingsfasen bli definert slik:

- a) I vannforekomster der miljøtiltak som består av endringer i vannføringen vurderes å ha «signifikant negativ effekt» på energiproduksjon, er det aktuelt med følgende alternativer for å sette miljømål:

- a. Miljøsmål basert på forbedringer som kan innføres ved å benytte eksisterende eller fremtidige standardbetingelser og som kan iverksettes uten tap av produksjon. Disse standardbetingelsene vil bli gjort til en del av alle konsesjoner gjennom revisjon av konsesjonsvilkårene.
 - b. Miljøsmål basert på den nåværende tilstanden i vannforekomsten, slik tilfellet er der det anses at alle anvendelige tiltak allerede er innført. Departementet anser ikke dette som en «usannsynlig hendelse» slik det fremkommer i ESAs brev. Dette vil gjelde konsesjoner der et stort utvalg av avbøtende tiltak allerede er implementert.
- b) I vannforekomster der miljøtiltak som innebærer vannføringsendringer ikke anses å ha «signifikant negativ effekt» på energiproduksjonen, vil miljøsmål bli basert på tiltak som blir innført ved revisjon av konsesjonsvilkårene eller ved bruk av andre metoder (se del 2). De prioriterte vassdragene som vil bli fastslått i den nasjonale gjennomgangen (screeningen) vil danne utgangspunktet (slik det står beskrevet i del 2, spørsmål 2) når man skal avgjøre hvilke vassdrag man anser at slike forbedringer ikke vil ha «signifikant negativ effekt».
- c) Mindre strenge miljøsmål vil bli satt for vannforekomster som er så påvirket av vannkraft at det anses å være ugjennomførbart eller uforholdsmessig dyrt å oppnå god økologisk status eller godt økologisk potensial (artikkel 4.5)

Del to

Revisjonsklausuler

I det følgende vil departementet klargjøre det juridiske grunnlaget for alle de aktuelle juridiske virkemidlene, og forklare hvordan disse verktøyene vil gjøre det mulig å oppnå miljømålene i vanddirektivet.

Kommentarer til ESAs innledning til spørsmål 1

Som bakgrunn for spørsmålene som er stilt i brevet av 22. februar, fremsetter ESA sin forståelse av de norske juridiske virkemidlene. Denne beskrivelsen er ikke nøyaktig, og departementet vil derfor gjerne gi en presis og omfattende beskrivelse av de forskjellige klausulene i konsesjonene for regulerte vassdrag.

- 1. Den generelle bestemmelsen om revisjon av konsesjonsvilkårene** ble inkludert i alle konsesjonene for regulerte vassdrag utstedt etter 1959. Dette ble krevd ved en endring i 1959 i Lov om vassdragsreguleringer.
- 2. Testmanøvreringsprogram.** Permanent reglement settes etter en innføringsperiode for test av forskjellige vannføringer for å imøtekomme miljøhensyn.
- 3. Klausul i manøvreringsreglementet.** I nesten alle manøvreringsreglement er følgende klausul med: «Dersom det viser seg at manøvreringen som er basert på disse reglene har vesentlige skadelige virkninger for allmenne interesser, har departementet myndighet til å foreta de nødvendige endringer i manøvreringen uten å måtte erstatte vannkraftprodusenten (...) for dette».

4. **Standard miljøbetingelser.** Helt tilbake til for 50 år siden, har standardiserte miljøvilkår (naturforvaltningsvilkår) vært inkludert i alle konsesjoner. Disse konsesjonene gjør det mulig for myndighetene å innføre ekstra vilkår, slik som å bygge terskler eller fisketrappet, tiltak for å forebygge erosjon, gjenoppbygging av fiskebestander, osv.

Spørsmål 1 (Revisjonsklausuler): Norge bes om å opplyse om hvorvidt det er riktig at ingen av konsesjonene som ble utstedt før 1970 inneholder revisjonsklausuler, men at alle konsesjonene som ble utstedt etter 1970 inneholder revisjonsklausuler.

Dessuten trenger ESA en bedre forståelse av hvordan disse «revisjonsklausulene» fungerer.

For det første bes Norge opplyse om hvorvidt «revisjonsklausulene» er standardisert eller om de er forskjellige for hver konsesjon. Hvis de er forskjellige for hver konsesjon, bes Norge komme med en kort typologi over disse klausulene.

For det andre bes Norge oppgi hvorvidt alle «revisjonsklausuler» vil tillate at alle tiltak det er gitt mandat til i vannforvaltningsplanens tiltaksprogram, blir iverksatt og definert på grunnlag av den vitenskapelige og tekniske prosess som forutsettes av vanndirektivet, slik det står ovenfor, for alle konsesjoner som inneholder slike klausuler.

Hvis ikke, bes Norge å oppgi hvilke begrensninger som vil gjelde for implementering av tiltak gjennom «revisjonsklausuler» (for eksempel hvilke miljøforhold som ikke kan endres gjennom revisjonsklausulene, hvorvidt det er noen minstetid mellom revisjonene osv.), og dessuten bes Norge også om å antyde hvorvidt noen alternative juridiske mekanismer vil tillate implementering av tiltakene i de tilfeller der «revisjonsklausulen» ikke vil gi et tilstrekkelig juridisk grunnlag for en endring av miljøforholdene.

Disse spørsmålene blir besvart for hver type revisjonsklausul (1-4 ovenfor).

Type 1) Den generelle klausulen om revisjon av vilkår

Alle konsesjoner som er utstedt i henhold til Vassdragsreguleringsloven etter 1959 er gjenstand for revisjon når konsesjonen er 50 år eller senest 30 år fra endringen i 1992. For hver slik konsesjon er det derfor juridisk mulig senest innen 2022. Hvis revisjonen ikke har mandat i konsesjonen, er det adgang i Vassdragsreguleringsloven. Omfanget av dette virkemiddelet er det samme enten det er hjemlet i konsesjonen eller i loven. Klausulen er standardisert, og nye konsesjoner kan bli revidert hvert 30. år. Denne type klausul kan brukes til å foreta forandringer ikke bare i vilkårene som er fastsatt for å beskytte miljøet. Dette virkemiddelet kan brukes til å sikre implementering av ethvert avbøtende tiltak i tiltaksprogrammet slik det er forutsett av direktivet. Systemet med vanlig revisjon er videre utdypet nedenfor (revisjonsklausul pålagt ved lov).

Type 2) Testmanøvreringsprogram

Der det råder usikkerhet om virkningene av regulering av et vassdrag, spesielt når det gjelder noen av de større reguleringene, er det fastsatt regler for midlertidig manøvrering

i én eller flere bestemte perioder (testmanøvreringsprogram). Hensikten er å teste forskjellige vannføringer for å skaffe ny kunnskap om innvirkningen på miljøet. Erfaring viser at det er vanskelig å bestemme hvilke manøvreringsregler som er best for miljøet. Disse klausulene har ofte vært brukt der de er egnet og har vært fastsatt individuelt. Dette virkemiddelet er spesielt godt egnet til å iverksette tiltak i forbindelse med manøvreringsrutiner. Konsesjonsvilkårene blir deretter oppdatert for det som er igjen av perioden før neste revisjon finner sted.

Type 3) Klausul i reglene for manøvrering

Slike klausuler er inkludert i nesten alle konsesjoner som utstedes i henhold til Vassdragsreguleringsloven. Klausulen er standardisert og kan brukes til å pålegge endringer i manøvreringen på et hvilket som helst tidspunkt. På mange måter har dette blir ansett som en sikkerhetsventil hvis en endring trengs på et tidligere stadium enn tidspunktet for den ordinære vilkårsrevisjonen. Myndighetene kan velge å benytte dette virkemiddelet hvis bruk av vannet for miljøformål er et argument for å gjøre det. Dette virkemiddelet kan anvendes i forbindelse med endringer i manøvreringsreglementet. Klausulen gjelder ikke ene og alene for store skader og plager som man ikke forutså på det tidspunkt konsesjonen ble gitt.

Type 4) Standard miljøbetingelser

Standard miljøvilkår/naturforvaltningsvilkår for ekstra miljøtiltak er gradvis blitt innlemmet i konsesjonene fra 1960. De er basert på standardiserte betingelser, men inneholder et åpent mandat for innføring av forskjellige typer og tilpassede forbedringstiltak. Disse tiltakene kan rettes mot forholdene i den lokale, genetisk spesielle fiskebestanden og ekstra tiltak for rekruttering, for å sikre at fisken kan passere fysiske hindringer osv. Påbud i medhold av disse fullmaktene kan innføres når de er nødvendige. Disse klausulene kan iverksette ethvert avbøtende tiltak i henhold til tiltaksprogrammet i Rammedirektivet for vann for å avdempe den skaden som reguleringen medfører, med unntak av endringer i manøvreringsreglementet.

Ved å benytte klausulen i manøvreringsreglementet (type 3) sammen med standardbetingelsene for naturforvaltning (type 4) kan alle typer relevante tiltak som er fastsatt i henhold til fremgangsmåtene som er foreskrevet i Direktivet, iverksettes.

Departementet mener at det er tilstrekkelig med virkemidler i konsesjonene til å foreta de miljøforbedringene som er nødvendige for å tilfredsstille kravene i direktivet. I tillegg er det andre juridiske virkemidler i loven og i ulovfestet rett som kan benyttes for å tilfredsstille kravene. En beskrivelse av disse virkemidlene er gitt nedenfor.

Kommentarer til ESAs introduksjon til spørsmål 2

Den generelle revisjonen av konsesjonsvilkårene kan etter loven settes i gang for ca. 340 konsesjoner innen 2022. Betingelsene blir revidert etter en omfattende fremgangsmåte basert på ny og etablert vitenskapelig kunnskap, allmenn deltakelse og beregninger av konsekvensene for kraftproduksjon og miljøet.

Revisjonene er tidkrevende, og mange hensyn må tas i betraktning. I forbindelse med de første sakene (Vinstra og Tesse), ble det gjort flere fundamentale avgjørelser, spesielt når det gjelder kulturminner og økonomiske forhold, temaer som er utenfor vanndirektivets domene. Den saksbehandlingstiden som trengtes i Vinstra og Tesse-sakene vil derfor ikke være representativ for fremtidige saker. I tillegg vil klare retningslinjer, nasjonal gjennomgang (screening) og fastsettelsen av miljømålene redusere behandlingstiden for de nye sakene.

En revisjon kan ikke endre den laveste og den høyeste tillatte regulerte vannstand, men variasjoner i mellom disse kan endres som et resultat av vilkårsrevisjonen. Når det gjelder miljøet er det vanligvis mer å tjene på å begrense manøvreringen i visse perioder av året og innenfor visse intervaller innenfor spennet i reguleringen, enn å endre den lavest og den høyest regulerte vannstanden. Innføringen av slike begrensninger i manøvreringen, sammen med slipp av minstevannføring, er viktige redskaper i vilkårsrevisjonene. Når det gjelder overføringer, må dette vurderes for hver revisjon. For eksempel kan det være passende å gjenopprette vannføring i uttørkede elver og innføre restriksjoner på eksisterende overføringer ved (vann)inntak (?). Uavhengig av vilkårsrevisjon, er det mulig å endre alle miljøvilkår i en konsesjon. Vilårsrevisjon er ikke den eneste måten man kan endre miljøvilkårene i en konsesjon på, slik det er beskrevet i svarene til spørsmål 1.

Spørsmål 2 (Revidering av betingelser): Norge bes om å forklare screening-prosessen, på basis av hvilke kriterier som iverksettes, og hvordan den integrerer med de prosessene og fremgangsmåtene som vanndirektivet forutser. Norge er spesielt bedt om å forklare hvordan screening-prosessen vil ta hensyn til forestillingen om godt økologisk potensial slik det defineres på grunnlag av den vitenskapelige og tekniske prosessen som vanndirektivet ser for seg og som fremgår ovenfor, og hvordan denne prosessen vil kommunisere med tiltaksprogrammene som er vedtatt på vannregionnivå.

Dessuten er Norge bedt om å forklare hvordan man vil sikre at konsesjonene kan gjennomgås i lys av den periodiske gjennomgang av miljømål som Rammedirektivet for vann ser for seg.

Endelig er Norge bedt om å kommentere «timingene» av denne prosessen og den etterfølgende revisjonsprosessen i lys av de tidsfristene som Rammedirektivet for vann ser for seg, slik det er vedtatt av EØS' Felleskomitéavgjørelse nr. 1 25/2007.

Screening-prosessen inkludert kriterier og hvordan den kommuniserer med de prosessene og fremgangsmåtene som Rammedirektivet for vann ser for seg

Det er etablert en ramme for en screening-prosess for å prioritere kommende revisjoner. I denne prosessen vil alle reguleringskonsesjoner som i henhold til Vassdragsreguleringsloven kan bli revidert før 2022 (340 konsesjoner), bli vurdert.

Hensikten med denne screeningen er å:

- Få en omfattende nasjonal oversikt over elver der fordelene ved potensielle miljøforbedringer forventes å overgå de potensielt negative konsekvensene av tapt energiproduksjon og spesielt tapt balanseringsevne. Det er sannsynlig at nye vilkår/betingelser vil resultere i nedsatt energiproduksjon i de prioriterte elveløpene.

- . Ta hensyn til miljøfordelene ut ifra realistiske muligheter for ny energiproduksjon gjennom oppgradering og skånsom utvidelse av eksisterende anlegg.
- . Lage et nasjonalt rammeverk for å redusere saksbehandlingstiden for enkeltsaker.

Prioriteringer i screening-prosessen vil bli basert på følgende kriterier:

- . Vassdraget befinner seg i områder som har stor verdi for folks fritid og naturopplevelse (herunder kriteriene i Håndbok 25, Direktoratet for naturforvaltning).
- . Vassdrag av stor verdi for fisk og fiske, eller det har stort potensial.
 - Underkriteriene er:
 - Nasjonale lakseelver
 - Elver med relikte laks
 - Elver med bestander av stor-ørret
 - Steder med høy prioritet i henhold til Håndbok 15, Direktoratet for naturforvaltning
 - Vassdrag med anadrome fisk og der det er omfattende interesse for fiske
 - Vassdrag med ferskvannsfiske i innlandet og der det er omfattende interesse for fiske
- . Vassdrag som er viktige for utvalgte typer leveområder eller arter som er prioritert i henhold til Naturmangfoldloven.
- . Andre truede arter (Rød-listet) eller leveområder.
- . Truede leveområder (Rød-listet) og leveområder som nevnes i Håndbok 13 og 15, Direktoratet for naturforvaltning.
- . Reservoarer som har utfordringer relatert til erosjonsproblemer på grunn av manøvreringsregimet
- . Der manøvrering av reservoarene forårsaker raske og negative endringer i vannstandene i elvestrekninger av stor verdi for fisk og fiske nedstrøms kraftstasjonen.

Screeningprosessen vil resultere i en prioriteringsliste for vassdrag eller grupper av prioriterte elvebassenger der redusert kraftproduksjon kanskje kan godtas. Prioriteringene må eksplisitt ta hensyn til energiforsyningsikkerhet, potensielle miljøfordeler, flomsikkerhet, behovet for opprettholde produksjonen, og muligheten for ny produksjon ved oppgradering og moderat utvidelse. At en elv er prioritert i denne sammenheng er en indikasjon på at det vil bli pålagt økt vannføring i den påfølgende revisjonsprosessen.

Pålegg om vannslipp eller magasinrestriksjoner vil formelt bli avgjort ved en revisjon av vilkårene eller andre juridiske prosesser. Screening-prosessen vil ikke erstatte de vurderingene som må foretas når man behandler en enkeltsak. At en viss elv ikke er prioritert utelukker ikke at det pålegges tiltak som vil føre til økologiske forbedringer. Generelt sett medfører mangel på prioritet at rettighetshaveren vil bli pålagt «standardvilkår for konsesjoner» i henhold til Vassdragsreguleringsloven. Screeningprosessen skal ikke forsinke den allerede pågående behandlingen av enkeltsaker.

Screeningen vil bli integrert i vannforvaltningsplanleggingen. Vannregionmyndighetene (det er elleve av dem) vil vurdere potensielle økologiske forbedringer og hvilke regulerte vassdrag som skal prioriteres i gjeldende vannregion. Den endelige prioriteringen vil bli foretatt av nasjonale myndigheter og kommer til å være nyttig i de regionale vannregionene (se svaret på underspørsmålet nedenfor).

Hvordan screeningen vil ta hensyn til forestillingen om «godt økologisk potensial» slik det er definert på grunnlag av den vitenskapelige og tekniske prosess som Rammedirektivet for vann ser for seg, og hvordan screening-prosessen vil kommunisere med tiltaksprogrammene.

Forvaltning av vannkraftproduksjonen på nasjonalt nivå er avgjørende siden etterspørselen etter elektrisitet i Norge nesten utelukkende dekkes av vannkraft. Det er de nasjonale miljø- og energimyndighetene som først og fremst vil foreta screening-prosessen. Prosessen vil gi myndighetene viktig informasjon om hva som kan ha «en signifikant negativ effekt» på de forskjellige vannforekomstene og vil derfor skape et viktig grunnlag for å kunne sette miljømål i neste planleggingsperiode. Som nevnt i begynnelsen av brevet, er den norske innstillingen til å sette miljømål for «sterkt modifiserte vannforekomster» basert på «reduksjonsmetoden».

All relevant informasjon om økologiske forhold i den første fasen med vannforvaltningsplaner og tiltaksprogram vil bli brukt i screening-prosessen.

Regionale tiltaksprogrammer og vannforvaltningsplaner vil også være et viktig grunnlag når endringer gjøres i konsesjonsvilkårene som et resultat av en revisjon eller bruk av andre rettslige virkemidler.

Det er flere viktige faktorer som vil bli vurdert i screening-prosessen, slik som friluftslivsaktiviteter, landskap og brukerinteresser. Disse faktorene går lenger enn målene (økologisk akvatisk tilstand) i vanddirektivet.

Hvordan Norge vil sikre at konsesjonene vil kunne gjennomgås i lys av den periodiske gjennomgangen av miljømål som Rammedirektivet for vann har sett for seg.

Ved revisjon av vannforvaltningsplanene hvert sjetten år, og spesielt i vurderingen av kostnadseffektive tiltak, vil vannkraftkonsesjonene bli vurdert når det gjelder mulige miljøforbedringer. Hvis et tiltak vurderes som kostnadseffektivt og/eller burde danne grunnlag for redefinering av «godt økologisk potensial» i henhold til «reduksjonsbaserte metoden», vil de egnede juridiske virkemidlene være tilgjengelige for å iverksette tiltaket når dette anses for å være nødvendig.

Timing for screening-prosessen og den påfølgende revideringsprosessen i lys av tidsfristene som Rammedirektivet for vann ser for seg.

Timing for screening-prosessen (som man har til hensikt å fullføre innen ett år) samsvarer meget godt med tidsfristene for å fastsette miljømål og utarbeide forvaltningsplan for den neste planleggingsfasen slik vanddirektivet ser det for seg. Tidsfristene i direktivet samsvarer også veldig godt med muligheten til å begynne med revisjon av konsesjonsvilkårene i Norge. Når man tar hensyn til artikkel 4.4 i vanddirektivet, dvs. utsettelse av tidsfrister maksimalt to ganger seks år, og det faktum at Norges første normale oppnåelse av målene i henhold til direktivet vil være 2021, vil Norge være godt innenfor tidsfristene for å oppfylle sine forpliktelser innen 2027 eller 2033.

3. Endring av konsesjonen i henhold til § 28 i Vannressursloven

Kommentarer til ESAs introduksjon til spørsmål 3

Som bakgrunn for spørsmålene stilt i brevet av 22. februar, fremsetter ESA sin forståelse av norsk lovgivning. Departementet har ingen motforestillinger mot denne beskrivelsen. Basert på forarbeidene Ot.prp. nr. 39 (1998-1999), stiller ESA følgende spørsmål:

Spørsmål 3 (Vannressursloven § 28): *Direktoratet har behov for å forstå hvorvidt og i hvilken utstrekning denne bestemmelsen kan benyttes i rammen av implementeringen av Rammedirektivet for vann.*

For det første anmodes Norge om å indikere hvorvidt det faktisk at tiltaksprogrammet i en vannforvaltningsplan påbyr implementeringen av visse avbøtende tiltak, definert på grunnlag av den vitenskapelige og tekniske prosessen som forutses av Rammedirektivet for vann som angitt ovenfor, kan utgjøre en «spesiell omstendighet», som vil forsvare å ty til § 28 av Vannressursloven.

Hvis et prosjekt i et vassdrag kan forårsake «signifikant skade eller ulempe for noen allmenne interesser», er det nødvendig med en konsesjon. En konsesjon kreves alltid dersom prosjektet har planer om å ta ut mer vann enn den minste vannføring som er tillatt etter loven, kalt «alminnelig lavvannføring». Prosjektene vil også bli tillempt til å være i overensstemmelse med det er som er akseptabelt for miljøet. Konsesjonene har de samme standardmiljøvilkår som finnes i konsesjoner for regulerte vassdrag. Standardbetingelsene gir myndighetene et åpent mandat til å innføre diverse avbøtende tiltak. Dersom avbøtende tiltak fremdeles trengs for å oppnå de miljømålene som er nedfelt i vannforvaltningsplanen, kan dette utgjøre en «spesiell omstendighet» som ville forsvare bruken av § 28.

For det andre anmodes Norge om å indikere hvilke begrensninger som ville gjelde for implementering av avbøtende tiltak som er bestemt i et tiltaksprogram i henhold til § 28 av Vannressursloven, spesielt i lys av referansen i § 28 til tiltak som behandles i medhold av Vassdragsreguleringsloven. Med andre ord, ESA trenger å forstå i hvilken utstrekning § 28 av Vannressursloven vil kunne tjene til implementeringen av de avbøtende tiltakene forutsett av Tiltaksprogrammet i saker der «revisjonsklausulene» eller «revisjon av vilkårene» ikke vil tillate en rettidig og passende endring av miljøbetingelsene i en vannkraftkonsesjon.

Denne bestemmelsen gjelder mindre vannkraftanlegg i elveløp. Vannkraftprosjekter som innebærer regulering av vann er derfor ikke omfattet av denne bestemmelsen. Bestemmelsen i § 28 krever en balansering av interesser, herunder negativ innflytelse på energiproduksjon og miljøgevinster. Det er ingen begrensninger i § 28 når det gjelder å implementere avbøtende tiltak hvis det er behov for forbedring på grunn av miljømålene som er nedfelt i en vannforvaltningsplan. Revisjon av vilkår kan vurderes når som helst, og anses som et tilstrekkelig virkemiddel for å forbedre det akvatiske miljøet i tråd med direktivet.

Spørsmål 4 (§ 66 i Vannressursloven): *Norge bes om å forklare omfanget av denne bestemmelsen og eventuelt i hvilken utstrekning den kan tillate iverksettelsen av avbøtende tiltak i henhold til tiltaksprogrammet i vannforvaltningsplanen.*

Denne bestemmelsen er nødvendig som et virkemiddel for å innkalle gamle konsesjonsfrie vannkraftanlegg til konsesjonsbehandling. Den kan brukes både på gamle, regulerte vassdrag og på andre gamle anlegg som drives lovlig, men uten konsesjon. Disse modifiserte vannforekomstene kan ha blitt opprettet som konsesjonsfrie fordi de ikke trengte konsesjon i medhold av loven som gjaldt

før vannressursloven, eller fordi de ble etablert før disse lovene trådte i kraft. For disse kraftanleggene er det § 66 i vannressursloven som er det rettslige virkemiddelet for å sette vilkår.

I henhold til de forarbeidene til § 6 i loven skal denne bestemmelsen kun anvendes under «spesielle omstendigheter». Det oppgis at det kun vil være hensiktsmessig å pålegge konsesjonsbehandling når vektige miljøhensyn tilsier det. Det kan være tilfellet hvis et tiltak ikke kan innføres fordi det ikke finnes standardvilkår eller manøvreringsreglement, og dette vil forhindre iverksettelsen av tiltak som påbys av tiltaksprogrammet i en vannforvaltningsplan. Å starte konsesjonsbehandling i henhold til § 66 kan vurderes på et hvilket som helst tidspunkt og anses å være et tilstrekkelig virkemiddel for å forbedre det akvatiske miljøet i tråd med direktivet.

Spørsmål 5 (generell forvaltningsrett): Norge bes om å angi i hvilken utstrekning denne bestemmelsen vil kunne tillate implementering av tiltak i henhold til tiltaksprogrammet i en vannforvaltningsplan.

Ulovfestet rett til å omgjøre beslutninger

I norsk forvaltningsrett er det generell adgang til å omgjøre en avgjørelse. Omgjøring i henhold til forvaltningsloven § 35 gir en administrativ etat myndighet til å endre sine egne avgjørelser uavhengig av om det foreligger en klage. Hensikten med denne bestemmelsen er å gi forvaltningen en mulighet til å korrigere juridiske feil i avgjørelsen.

Dessuten har forvaltningen en generell ulovfestet omgjøringsadgang som gir mulighet til å endre vilkårene for en konsesjon hvis legitime offentlige hensyn gjør det nødvendig. Omgjøring i slike saker er basert på prinsippene i forvaltningsretten som gir myndighetene rett til å gripe inn hvis det oppstår uforutsette omstendigheter eller andre vektige grunner til å endre konsesjoneringsbetingelsene.

En slik vurdering vil være basert på en vekting av interesser der endringer som forårsaker ulempe for noen som påvirkes av omgjøringen må gis stor vekt. Forvaltningens ulovfestede omgjøringsadgang vil først og fremst bli vurdert for å endre eller innføre visse vilkår i en konsesjon.

Forhåpentligvis behandler disse opplysningene tilstrekkelig de spørsmålene ESA har stilt. Departementet vil selvfølgelig gjerne gi ESA flere opplysninger dersom dette anses for å være nødvendig.

Med vennlig hilsen

(sign.)
Lene Lyngby
Ekspedisjonssjef

(sign.)
Tor Simon Pedersen
Seniorrådgiver