

Norges vassdrags- og energidirektorat
Postboks 5091 Majorstuen
0301 Oslo

Retningslinjer for revisjoner av konsesjonsvilkår – Energi Norges uttalelse til høringsversjonen

1 Innledning

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) sendte 26. november 2009 et utkast til retningslinjer for revisjon av konsesjonsvilkår for vannkraftverk på høring. Høringsfristen er satt til 26. mars 2010.

I høringsbrevet er det bedt om at Energi Norge avgir en felles uttalelse på vegne av sine medlemmer. I tråd med anmodningen vil Energi Norge med dette kommentere NVEs utkast til retningslinjer. Enkelte av våre medlemmer vil i tillegg levere egne uttalelser.

Vi har valgt å gi kommentarer etter samme struktur som utkastet, slik at vi som utgangspunkt kommenterer de enkelte kapitlene i hvert sitt punkt. I tillegg har vi enkelte kommentarer til vedleggene til utkastet. Disse tas avslutningsvis. Innledningsvis ønsker vi imidlertid å gi noen overordnede kommentarer om behovet for slike retningslinjer, og om hvilket hovedinntrykk vi sitter igjen med etter å ha gjennomgått utkastet.

2 Behovet for retningslinjer

Energi Norge ser positivt på NVEs ønske om å gi nærmere retningslinjer for revisjon av konsesjonsvilkår. Reglene og rammene for revisjoner er for så vidt allerede fastsatt gjennom lov og forarbeider, samt ytterligere klargjort gjennom praksis, jf. Først og fremst revisjonen i Vinstra-vassdraget. Vi er imidlertid enige med NVE i at det er hensiktsmessig med retningslinjer som klargjør og presiserer de føringer og forutsetninger som fremgår av ovennevnte kilder. Misforståelser knyttet til rammene for revisjonsinstituttet, og til dels urealistiske forventninger, nødvendiggjør et dokument som skriftlig samler og klargjør de ulike sidene ved revisjonsinstituttet. Bransjen opplever at det stilles krav i forbindelse med åpning og gjennomføring av revisjon som går utenfor revisjonsinstituttet, herunder for eksempel krav av privatrettslig karakter eller krav vedrørende økonomiske vilkår, eller krav som er uryddige, ubegrunnede eller for generelle.

Retningslinjene vil kunne bidra på flere måter:

- Det skapes mer realistiske forventninger til hva som kan oppnås ved revisjon blant aktørene.
- De krav som fremmes vil, slik NVE påpeker, bli klarere formulert, bedre begrunnet, mer relevante og tydeligere prioritert. Det skapes større forutsigbarhet for konsesjonæren i

forhold til om revisjon vil kunne bli åpnet, og hva utfallet eventuelt vil bli. Også dette er påpekt av NVE.

- Retningslinjene vil i stor grad fjerne behovet for juridisk bistand og dobbeltarbeid blant aktørene.

Som NVE påpeker er målet med retningslinjene en mer effektiv og forutsigbar revisjonsprosess for alle involverte aktører. Dette er en målsetting Energi Norge støtter.

3 Hovedinntrykket

Energi Norge ser som nevnt positivt på NVEs formål med å gi retningslinjene, og hovedinntrykket er at utkastet søker å klargjøre og presisere en rekke sentrale forhold. Vi ser det som hensiktsmessig at de mer overordnede føringene og regelverket for revisjon presenteres samlet, herunder også en redegjørelse for hvilke tilgrensende regler som gjelder kraftproduksjon i vassdrag, jf kapitlene 1-5 i utkastet. Dette bidrar til treffsikkerhet i aktørenes arbeid med revisjoner, og gir god informasjon om de rettslige rammene for revisjonsinstituttet. Mange av disse føringene fremgår riktignok enkeltvis og i detaljene i retningslinjene, men det er likevel nyttig med en samlet gjennomgang. Det vil ellers være en fare for at aktørenes vurderinger tas med feil overordnede føringer.

Forholdet mellom vanddirektivet og revisjonsinstituttet er et viktig tema, jf. kapittel 6, særlig fordi det synes som det her rår en del misforståelser og urealistiske forventninger til i hvilken grad vanddirektivet får materiell betydning for revisjoner, både blant aktørene, på politiske arenaer og i media. Også dette kapitlet har derfor en viktig rolle i å bidra til realisme i forståelsen av revisjoner. Klare føringer fra NVE om hvordan revisjoner vil prioriteres i forhold til hverandre, og hvilke avveininger og hensyn som vil vektlegges ved revisjon, er også hensiktsmessige kapitler bransjen imøteser, jf. kapittel 8 og 9.

Ut fra NVEs formål med retningslinjene mener vi imidlertid det er helt nødvendig at enkelte forhold i retningslinjene presiseres bedre for å unngå uklarheter og tolkningstvil. Retningslinjene er i første rekke en informativ og pedagogisk sammenstilling av de føringer som allerede fremgår av regelverket for revisjoner (lov og forarbeider). For å fylle denne funksjonen er det viktig at retningslinjene er presise og klare og ikke åpner for tvil eller misforståelser. Det er blant annet derfor nødvendig at enkelte føringer samles i innledende kapitler selv om de også gjengis ulike steder i retningslinjene. Dette blant annet fordi enkelte føringer kan fremstå noe forskjellig alt etter hvor de er presentert, og det er derfor nødvendig at disse klargjøres slik at ikke retningslinjene i seg selv bidrar til at det oppstår unødvendige uklarheter eller misforståelser. Enkelte forhold mener vi må omformuleres/fjernes, siden disse forholdene slik de nå er formulert kan forstås på en måte som ikke er i tråd med revisjonsinstituttet.

Våre kommentarer og innspill til retningslinjene er med andre ord først og fremst av presiserende og strukturell karakter. Innspillene følger hovedsakelig opp det NVE har gitt uttrykk for i retningslinjene, og søker å bidra til klargjøre NVEs føringer og de forutsetninger som følger av lov, forarbeider og praksis. Vi har valgt å gi konkrete tekstforslag der vi mener dette bidrar til klargjøring, og ber NVE vurdere å ta inn formuleringene direkte, eventuelt andre formuleringer som reflekterer meningsinnholdet i våre forslag.

4 Innspill til de enkelte kapitlene

4.1 Kapittel 2 "Sammendrag"

På bakgrunn av de forslagene vi kommer til nedenfor, og på bakgrunn av behovet for at retningslinjene klarere fremhever sentrale føringer som allerede er tatt inn, foreslår vi enkelte endringer i sammendraget.

Som det fremgår nedenfor under kommentarene til kapittel 4 mener vi det er viktig å redegjøre klarere for de overordnede føringene for hva som kan revideres ved revisjon. Disse føringene bør også fremgå i et sammendrag innledningsvis. Vi viser til redegjørelsen og foreslår derfor at tredje avsnitt nedenfra på side 4 i kapittel 2 endres og gis følgende ordlyd:

"Hovedformålet med revisjon av vilkår vil være muligheten for å bedre miljøtilstanden i tidligere regulerte vassdrag. Kjernen i en revisjon vil være å avveie dette formålet opp mot formålet med selve konsesjonen, som er kraftproduksjon. Revisjon av vilkår som innebærer reduksjon av produksjonsvolumet skal kun pålegges dersom helt spesielle hensyn tilsier det, og det skal generelt utvises varsomhet med slike pålegg. Stortinget har lagt opp til en restriktiv praksis. Det er bare konsesjonsvilkårene som kan revideres, ikke selve konsesjonen, som for eksempel HRV og LRV. Videre omfattes ikke privatrettslige forhold, og som utgangspunkt heller ikke økonomiske vilkår av revisjon. Økonomiske vilkår kan tenkes omfattet dersom spesielle hensyn tilsier det, men utgangspunktet er at også dette faller utenfor formålet med revisjon. Dette gjelder også økonomisk kompensasjon for miljøulemper."

Når det gjelder forholdet til vanddirektivet viser vi til kommentarene til kapittel 6 nedenfor. På bakgrunn av det som fremgår der anbefaler vi at uttrykket "er retningsgivende for" i andre avsnitt nedenfra på side 4 byttes ut med "gir innspill til". Siste setning i avsnittet foreslår vi videre at endres til "Revisjonsprosessen bør derfor samordnes med vanddirektivet så langt det er hensiktsmessig og mulig."

4.2 Kapittel 3 – "Hvilke lover regulerer inngrep"

Kapittel 3 gir etter vår oppfatning en oversiktlig og pedagogisk fremstilling av regelverket knyttet til vassdragsreguleringer og kraftproduksjon. Vi tror imidlertid det også kan være hensiktsmessig å inkludere en kort redegjørelse for forholdet til energiloven. Enkelte synes å tro at også konsesjonsvilkår for kraftlinjer mv er gjenstand for revisjon, så det kan av pedagogiske grunner være gunstig å skissere hva energiloven regulerer, og at revisjon ikke omfatter noen av de elektriske anlegg knyttet til anleggskonsesjonen, herunder kraftlinjene.

Videre ser vi det som positivt at det fremgår hva som er hovedformålet med revisjon, nemlig å avbøte eventuelle uforutsette miljøskader og -ulemper. Det er viktig at det gis klare føringer på hva revisjon er ment å innebære. På denne måten skapes det forutberegnelighet og realistiske forventninger for alle aktører som berøres av revisjon.

4.3 Kapittel 4 – "Generelt om konsesjoner og konsesjonsvilkår"

4.3.1 Kapittel 4.1 "Konsesjoner og vilkår"

Tilsvarende som for kapittel 3 er vi positive til at retningslinjene inneholder et kapittel som mer overordnet redegjør for konsesjoner og konsesjonsvilkår, herunder hvilke grunnlag som foreligger for å få endret konsesjonsvilkår.

Det er videre fordelaktig at forholdet til private interesser klargjøres i kapitlet, slik at ikke krav vedrørende dette fremmes i revisjonssaker. Vi tror imidlertid det samtidig kan være hensiktsmessig å utdype dette noe med noen konkrete eksempler som private fiskeinteresser, friluftinteresser og ferdselsinteresser mv. Så lenge disse interessene ikke er knyttet til allmenne interesser men kun private, som for eksempel grunneierne eller hytteeierne i området, så omfatter ikke revisjon slike forhold. På denne måte blir dette poenget også mer pedagogisk og informativt.

Ettersom privatrettslige forhold nevnes, og nettopp fordi dette kapitlet overordnet redegjør for konsesjonsvilkår, mener vi det kan være hensiktsmessig også her å kort redegjøre for de øvrige overordnede føringene om hva som kan revideres ved revisjon. Med andre ord bør det fremgå at revisjon i første rekke angår miljøforhold, og at hovedformålet med revisjon er å avbøte eventuelle uforutsette miljøskader og –ulemper ved reguleringen. Av hensyn til en helhetlig fremstilling bør det også her presiseres at økonomiske vilkår (i utgangspunktet) ikke omfattes av revisjon, slik dette også er fremhevet i kapittel 5.3. Der fremgår det at “[h]ovedformålet med revisjon av vilkår vil være muligheten for å bedre miljøtilstanden i tidligere regulerte vassdrag, og ikke gi økonomisk kompensasjon for ulemper”. Et lignende utsagn mener vi også bør inn i kapittel 4.1. Vi foreslår derfor at andre avsnitt på side 8 i kapittel 4.1 tas ut og erstattes med følgende:

“Hovedformålet med revisjon av vilkår vil være muligheten for å bedre miljøtilstanden i tidligere regulerte vassdrag. Privatrettslige forhold, som for eksempel fiske-, ferdsel- og friluftinteresser til grunneiere og hytteeiere mv, og økonomiske vilkår, omfattes ikke av revisjon. Økonomiske vilkår kan tenkes omfattet dersom helt spesielle hensyn tilsier det, men utgangspunktet er at også dette faller utenfor formålet med revisjon. Dette gjelder også økonomisk kompensasjon for miljøulemper.”

I kapittel 4.1 vises det videre til at det i dag legges større vekt på miljøhensyn enn hva tilfellet var ved konsesjonsbehandlingen av eldre konsesjoner, og at dette begrunner behovet for å endre på vilkårene i de eldste konsesjonene. Vi er for så vidt enige i at miljøhensyn har fått et stadig større fokus over tid. Det er imidlertid ikke gitt, eller noen automatikk i, at vilkårene i eldre konsesjoner skal endres som følge av dette. Vi tror derfor det kan skape urealistiske forventninger slik dette er presentert, da retningslinjene her kan gi inntrykk av at det i de eldre konsesjonene alltid vil bli åpnet revisjon og foretatt endringer i vilkårene på grunn av miljøforhold. Også for de eldre konsesjonene gjelder de overordnede rammene for revisjonsinstituttet, og hver konsesjon må vurderes konkret. Det må være påvist et konkret behov som kan avhjelpes gjennom revisjon på en hensiktsmessig og forholdsmessig måte, og hensynet til opprettholdelsen av kraftproduksjon skal veie tungt. Tilsvarende må den etablerte tilstanden som er oppstått hensyntas. Vi viser her både til føringene i forarbeidene til revisjonsinstituttet (Ot prp nr 50 (1991-92) side 111) og OEDs uttalelser i brev til LVK 10. mai 1999. I denne forbindelse bør det også nevnes at selv om konsesjoner ikke inneholder dagens standardvilkår, så kan ikke dette i seg selv begrunne åpning av revisjon. Vi mener derfor følgende bør inntas som et nytt femte avsnitt på side 8 i kapittel 4.1, slik at nåværende femte avsnitt blir sjette avsnitt:

“Selv om det er tale om eldre konsesjoner, er det imidlertid ingen automatikk i at revisjon åpnes, jf blant annet Ot prp nr 50 (1991-92) side 111. Det er ikke gitt at reguleringen har påført vesentlige eller uforutsette miljøskader, og det er heller ikke gitt at eventuelle tiltak for å bøte på disse skadene, som for eksempel minstevannføring og fyllingsrestriksjoner, vil være kurante å pålegge ut fra hensynet til blant annet opprettholdelsen av kraftproduksjon. Det er heller ikke gitt at tiltak vil bøte på skaden. I tillegg vil situasjonen ofte kunne være at tiltaket over tid har skapt en ny miljøsituasjon som det ikke nødvendigvis er ønskelig eller hensiktsmessig ut fra miljøhensyn å gripe inn i. At

konsesjonene ikke inneholder dagens standardvilkår er i seg selv ikke nok til å begrunne åpning av revisjon."

At det er viktig å ta hensyn til opprettholdelsen av kraftproduksjon, og at dette etter en forholdsmessighetsvurdering kan tilsi at man ikke pålegger vilkår som reduserer produksjonen, fremgår klart flere steder, jf blant annet Ot prp nr 50 (1991-92) side 47 og 110, Innst S nr 263 (2000-01) side 4, Vinstra-innstillingen side 68-69 og Vinstra-vedtaket side 128. Det vises også til St meld nr 37 (2001-2002) Om vasskrafta og kraftbalansen side 4.

4.3.2 Kapittel 4.2 "Muligheter for å få endret vilkår"

Retningslinjene behandler i kapittel 4.2 hvilke rettslige grunnlag som eksisterer for å få endret vilkårene i en konsesjon. Vi ser dette som en hensiktsmessig og oversiktlig presentasjon. Presentasjonen gir imidlertid inntrykk av at enkelte av disse grunnlagene er mer kurante å anvende enn vi mener det er rettslig grunnlag for å hevde.

Omgjøring av konsesjoner etter vannressursloven § 28, og innkalling til konsesjonsbehandling av konsesjonsfrie tiltak etter vannressursloven § 66 tredje ledd, er kun aktuelt i særlige tilfeller, og for innkalling etter § 66 tredje ledd er det videre et vilkår at det foreligger sterke miljømessige hensyn. Ut fra utkastet kan det synes som det legges opp til en mer utstrakt bruk av ovennevnte bestemmelser enn hva bestemmelsene rettslig sett gir grunnlag for. Etter det vi er kjent med er bestemmelsene tilnærmet ikke benyttet i praksis. Retningslinjene kan slik de nå er utformet gi inntrykk av at bestemmelsene uten videre er kurante og aktuelle å benytte på konsesjoner etter vannressursloven og konsesjonsfrie tiltak. En slik forståelse vil være i strid med forutsetningene for bestemmelsene og begrensningen om at de kun skal benyttes i særlige tilfeller. Strengt tatt stiller vi derfor spørsmål ved om disse bestemmelsene overhodet bør nevnes i retningslinjene. Det må i så fall fremgå klarere av retningslinjene at disse bestemmelsene i utgangspunktet ikke er særlig praktiske grunnlag for å omgjøre konsesjoner eller konsesjonsbehandle ukonsederte reguleringer.

Når det gjelder omgjøring etter forvaltningsloven § 35 og ulovfestede regler har vi forståelse for at disse grunnlagene nevnes for helhetens skyld med samme begrunnelse som vannressurslovens regler. Vi mener imidlertid tilsvarende at disse reglene strengt tatt ikke hører hjemme i retningslinjene. Og dersom de først skal nevnes er det viktig at det fremgår klart at dette ikke er noe reelt alternativt grunnlag for revisjon i forhold til reglene i vassdragsreguleringsloven. Omgjøring kan ikke sidestilles eller sammenlignes med revisjonsbestemmelsene i vassdragslovgivningen. Dette grunnlaget er ikke bare en teoretisk, men også svært lite kurant måte å endre vilkår i konsesjonene på. Omgjøring vil kun i helt spesielle unntakstilfeller være aktuelt å benytte i forhold til enkeltvilkår. Vi foreslår derfor at kulepunkt 3 og 4 på side 8 i kapittel 4.2, samt siste avsnitt i kapittel 4.2 på side 9 tas ut, og erstattes med et nytt siste avsnitt i kapittel 4.2 med følgende ordlyd:

"For helhetens skyld nevnes det også at konsesjoner gitt etter vannressursloven ikke er underlagt alminnelig revisjon, men at slike konsesjoner kan omgjøres i særlige tilfeller, jf. vannressursloven § 28. Tilsvarende kan reguleringer som ikke er underlagt konsesjon også i særlige tilfeller kalles inn til konsesjonsbehandling etter vannressursloven § 66 tredje ledd. Her er det i tillegg et vilkår at det foreligger sterke miljømessige hensyn før slik konsesjonsbehandling kan gjennomføres. Det skal imidlertid, som det fremgår, svært mye til før bestemmelsene kommer til anvendelse. Endelig nevnes også at det i forvaltningsretten finnes generelle muligheter for omgjøring av vedtak, jf. forvaltningsloven § 35 og de ulovfestede omgjøringsreglene. Slik omgjøring er imidlertid først og fremst av teoretisk interesse, da det er tilnærmet uaktuelt å benytte disse reglene for å revidere enkeltpunkter i konsesjoner.

4.4 Kapittel 5

4.4.1 Kapittel 5.2 – ”Hvem kan fremme krav om revisjon?”

NVE har foreslått at også vannregionutvalget skal kunne fremme krav om åpning av revisjon. Energi Norge mener dette både er nødvendig og uheldig. Utgangspunktet for revisjonsinstituttet er som kjent at det er kommuner og representanter for allmenne interesser som kan fremme krav om revisjon, og krav bør fremmes og koordineres gjennom kommunene. Staten skal derimot som utgangspunkt ikke fremme krav om revisjon, jf. Ot prp nr 50 (1991-92) side 111 hvor det fremgår at *”[i]nitiativet til en revisjon påligger ikke staten, unntatt når slike indikasjoner foreligger”*.

Vannregionutvalget består blant annet av berørte myndigheter på statlig nivå (berørte sektormyndigheter, fylkesmannsembeter mv). Ut fra forarbeidene til revisjonsinstituttet mener vi derfor det ikke bør være adgang for et organ som også består av statlige aktører til å fremme krav om åpning av revisjon. Krav skal først og fremst fremmes av representanter for de berørte lokale interessene. Dette er i første rekke kommunene.

I tillegg mener vi det kan oppstå en svært uheldig blanding av roller ved en slik ordning. Flere sektormyndigheter deltar i vannregionutvalget, herunder NVE. Dersom vannregionutvalget skal kunne fremme krav om åpning av revisjon legges det dermed opp til at NVE både skal være med å fremme krav som sektormyndighet, samtidig som NVE skal ta stilling til om kravet kan føre frem og begrunne åpning av revisjon. Forutsetningen om at NVE skal foreta en selvstendig og konkret vurdering av om kravet skal føre frem vil da kunne sies å være bortfalt. Tilsvarende vil også flere av de andre sektormyndighetene få en uheldig dobbeltrolle, for eksempel Direktoratet for Naturforvaltning som gir pålegg etter flere av de foreslåtte standardvilkårene. Fylkeskommunen som kulturminnemyndighet vil tilsvarende komme i en uheldig dobbeltrolle ved å være i posisjon til å kreve revisjon som vannregionmyndighet, og samtidig ha økonomisk interesse av å få inn bidrag til kulturminneundersøkelser gjennom den innførte sektoravgiften der revisjon åpnes.

Vi kan heller ikke se at det er noe behov for at vannregionutvalget skal fremme krav om åpning av revisjon ved siden av kommunene. Kommunene deltar også i vannregionutvalgene. At de samtidig gjennom vannregionutvalget skal fremme krav synes som en unødvendig ”dobbelbehandling”. De krav som kommunene gjennom vannregionutvalget ønsker å fremme må det forventes at de uansett vil og kan fremme som kommuner.

Energi Norge ber derfor om at det ikke gis en adgang for vannregionutvalget til å fremme krav om åpning av revisjon, og om at tredje avsnitt i kapittel 5.2 på side 11 derfor tas ut.

Videre synes det unødvendig og uheldig at enkeltpersoner skal kunne fremme krav om revisjon. Dette vil kunne åpne for en enorm mengde krav, og krav som etter all sannsynlighet ofte verken vil være velbegrunnede eller innenfor revisjonsinstituttet (for eksempel grunneiere/hytteiere som blander allmenne interesser og privatrettslige forhold). Det vil dessuten skape unødvendig merarbeid både for konsesjonær og konsesjonsmyndigheter, og kan bidra til en rekke unødvendige ”tvister”. Det må forutsettes at kommuner og andre representanter for berørte allmenne interesser kan og vil sørge for at nødvendige krav fremmes. Det er da også disse aktørene som er nærmest til å fremme kravene. Vi foreslår derfor at også fjerde avsnitt i kapittel 5.2 på side 11 tas ut.

4.4.2 Kapittel 5.3 ”Hva omfattes av revisjonsadgangen?”

Kapittel 5.3 fremhever mange av de overordnede føringene som det er hensiktsmessig at presenteres i slike retningslinjer.

For det første fremheves nok en gang at hovedformålet med revisjon er muligheten for å bedre miljøforholdene. Det presiseres også at privatrettslige forhold faller utenfor revisjonsinstituttet, og

at det må foreligge "helt spesielle hensyn" før det "kan være" aktuelt å pålegge næringsfond og andre økonomiske vilkår. Det er viktig at det fremgår av retningslinjene at det nettopp er miljøforhold, og for eksempel ikke økonomiske vilkår, som er gjenstand for revisjon, jf blant annet klare føringer fra konsesjonsmyndighetene om dette, for eksempel i Vinstra-innstillingen side 2 og 79 og Vinstra-vedtaket side 128 og side 147-148. Vi tror imidlertid, som nevnt ovenfor, at det er hensiktsmessig å få dette enda klarere presisert, særlig i forhold til økonomiske vilkår, ved å erstatte første avsnitt i kapittel 5.3 med følgende:

"Hovedformålet med revisjon av vilkår vil være muligheten for å bedre miljøtilstanden i tidligere regulerte vassdrag, ved å sette nye vilkår for å rette opp miljøskader og – ulemper som har oppstått som følge av reguleringen. Dette gjelder hovedsakelig skader og ulemper som ikke var forutsatt på konsesjonstidspunktet. Revisjonen skal også gi anledning til å oppheve vilkår som har vist seg urimelige/unødvendige eller uhensiktsmessige. Privatrettslige forhold og økonomiske vilkår omfattes ikke av revisjon. Økonomiske vilkår kan tenkes omfattet dersom helt spesielle hensyn tilsier det, men utgangspunktet er at også dette faller utenfor formålet med revisjon. Dette gjelder også økonomisk kompensasjon for miljøulemper."

Vi er i forøvrig positive til at retningslinjene uttrykkelig fremhever at revisjon ikke er ment å gi "økonomisk kompensasjon" for miljøulemper. Dette er da også tatt inn i det foreslåtte avsnittet. Dette avsnittet presiserer, slik det allerede delvis fremgår av utkastet, at i tillegg til at økonomiske vilkår som utgangspunkt ikke har noe i en revisjon å gjøre, så kan heller ikke økonomiske vilkår fungere som noe substitutt i de tilfeller der man ut fra en samlet avveining ikke finner grunn til å revidere vilkårene for å bedre miljøtilstanden. Retningslinjene markerer at det ikke er aktuelt å fastsette økonomiske vilkår/kompensasjon til kommunene dersom for eksempel krav om (økt) minstevannføring ikke etterkommes.

Videre er det viktig at retningslinjene fremhever at det er konsesjonsvilkårene og ikke selve konsesjonen som kan revideres. HRV eller LRV kan ikke revideres, og det kan ikke legges restriksjoner gjennom revisjon som i praksis umuliggjør utnyttelse av hele reguleringen. Dette er kommet godt til uttrykk i utkastet. Og selv om dette allerede er et kjent og klart utgangspunkt som fremgår av forarbeidene, jf. blant annet Ot prp nr 50 (1991-92) side 47, og praksis, jf. for eksempel Vinstra-innstillingen side 2 og Vinstra-vedtaket side 128, er det fortsatt viktig at dette understrekes i retningslinjene.

For å få frem helheten er det viktig at hensynet til opprettholdelsen av kraftproduksjon presiseres i kapittel 5.3. Ettersom det her er tale om hva hovedformålet med revisjon er, nemlig å bøte på miljøskader, så bør også det som ofte utgjør mothensynet til dette fremheves, nemlig hensynet til opprettholdelsen av produksjon av fornybar energi. Dette er også et miljøhensyn, men av mer global karakter enn de lokale miljøinteressene. Økt produksjon av fornybar energi er en forpliktelse Norge vil bli pålagt internasjonalt gjennom EØS-avtalen og implementeringen av fornybardirektivet. Det er derfor viktigere enn noen gang å være bevisst på å bevare eksisterende produksjonsvolum for at den norske stat skal kunne oppfylle sine kommende forpliktelser. Den økte innfasingen av uregulerbar, fornybar kraftproduksjon gjør det også viktig at ikke reguleringsevnen og fleksibiliteten i vannkraftsystemet blir redusert. For å bevisstgjøre aktørene på hvilke motsetninger som må avveies ved eventuelle nye miljøtiltak i vassdraget, er det hensiktsmessig å presentere disse sentrale vurderingstemaene her. At det er viktig å ta hensyn til opprettholdelsen av kraftproduksjon, og at dette etter en forholdsmessighetsvurdering kan tilsi at man ikke pålegger vilkår som griper inn i produksjonsvolumet, fremgår klart flere steder, jf. ovenfor. For ordens skyld gjentar vi her at dette for eksempel fremgår av Ot prp nr 50 (1991-92) side 47 og 110, Innst S nr 263 (2000-01) side 4, Vinstra-innstillingen side 68-69, Vinstra-vedtaket

side 128 og St meld nr 37 (2001-2002) om vasskrafta og kraftbalansen side 4. Vi foreslår derfor at det inntas følgende nytt andre avsnitt i kapittel 5.3, som naturlig følger opp vårt forslag til nytt første avsnitt i kapittel 5.3, jf. ovenfor. Nåværende andre avsnitt blir da tredje avsnitt osv:

"Ved vurderingen av om revisjon for å bøte på uheldige miljøskader og –ulemper skal gjennomføres, skal det legges vesentlig vekt på hensynet til opprettholdelsen av kraftproduksjon og negative økonomiske konsekvenser for konsesjonæren. Dette er i tråd med lovgivers føringer. Selv om et miljøtiltak lokalt sett kan gi positive bidrag, vil dette ikke nødvendigvis være hensiktsmessig eller ønskelig dersom det påvirker kraftproduksjonen negativt. Reduksjon i kraftproduksjon er ikke ønskelig verken ut fra et nasjonalt eller globalt miljøperspektiv, og vil kunne vanskeliggjøre oppfyllelsen av de internasjonale forpliktelsene til produksjon av fornybar energi."

Det fremgår avslutningsvis i kapittel 5.3 at "[g]itt at de krav som stilles ligger innenfor det som er mulig å få endret på i en revisjonssak, har gjeldende praksis vært at det åpnes for revisjon. Dette er en praksis som vil bli videreført." Det er noe uklart for Energi Norge hva NVE her legger opp til, men det kan synes som det forutsettes en praksis hvor revisjon åpnes automatisk dersom kravene som fremmes i hvert fall i teorien kan imøtekommes ved revisjon. Dette mener vi er svært uheldig, og i strid med revisjonsreglene. Vi er heller ikke kjent med at det foreligger slik praksis.

Selv om det foreligger et konkret behov som kan avhjelpest ved revisjon, så er det ingen automatikk i at revisjon åpnes. NVE må foreta en konkret vurdering av om revisjon skal åpnes, og har ingen plikt til å iverksette revisjon. Dette fremgår av Ot prp nr 50 (1991-92) side 111, og er også fremhevet i V-Notat 9/98 side 6. OED har også gitt klare føringer på dette i brev til LVK 10. mai 1999 der det uttales at "etter departementets mening er det (...) ikke grunnlag for å si at en revisjon etter 50 år i alminnelighet bør finne sted".

Revisjon skal kun åpnes der miljøskader mv. kan avbøtes gjennom revisjonen på en hensiktsmessig og samfunnsøkonomisk rasjonell måte. Dette innebærer at det må foreligge et konkret behov, og at foreslåtte tiltak gjennom revisjon må være egnet til å bøte på skaden. De krav som fremmes må gjelde skader/ulemper av et visst omfang, og det må være hensiktsmessig og forholdsmessig å åpne og gjennomføre revisjon sett hen til kostnader mv. som en revisjon innebærer. Det er med andre ord ikke kurant å skulle åpne revisjon på bakgrunn av ethvert krav som det er mulig at kan føre frem, hvor lite eller bagatellmessig dette kravet enn er, eller uavhengig av hvor store konsekvensene vil være for kraftproduksjonen og konsesjonæren dersom kravet imøtekommes. Dette vil heller ikke være samfunnsøkonomisk rasjonelt. Åpning av revisjon i slike saker vil ikke være i tråd med ønsket om sørge for en prioritering av hvilke revisjonssaker som skal behandles.

Vi er, som allerede nevnt, ikke kjent med at det har vært gjeldende praksis så langt at revisjon åpnes ved ethvert krav som i teorien kan føre frem. Energi Norge antar NVE heller ikke har ment dette. Vi ville derfor se det som hensiktsmessig om siste avsnitt i kapittel 5.3 på side 12 tas ut og erstattes med følgende:

"NVE avgjør etter en konkret vurdering om revisjon skal åpnes. Forutsetningen er at det er fremmet et konkret og begrunnet krav om å bøte på miljøskader som kan avhjelpest på en egnet måte gjennom revisjon. I dette ligger også at tiltaket/kravet som begrunner åpning av revisjon må være forholdsmessig, hensiktsmessig og samfunnsøkonomisk rasjonelt å gjennomføre sett hen til hva tiltaket innebærer/koster for konsesjonæren og samfunnet i forhold til hva som kan oppnås for miljøet. Selv om det foreligger et konkret behov som kan avhjelpest ved revisjon, er det ingen automatikk i at revisjon åpnes, jf Ot prp nr 50 (1991-92) side 111, og OEDs uttalelser i brev til LVK av 10. mai 1999 om at "etter

departementets mening er det (...) ikke grunnlag for å si at en revisjon etter 50 år i alminnelighet bør finne sted”.

4.5 Kapittel 6 ”Forholdet mellom revisjon og vanddirektivet”

Energi Norge ser det som svært positivt at forholdet mellom revisjon og vanddirektivet adresseres i retningslinjene, ettersom vanddirektivet har gitt opphav til en rekke spørsmål og problemstillinger i forhold til revisjonsinstituttet. Vi ser det som en nødvendig, om enn opplagt, presisering når NVE fremhever at det rettslige grunnlaget for å gjennomføre miljøforbedrende tiltak som er foreslått i forvaltningsplanene er nedfelt i eksisterende lovgivning, og at ”NVE opprettholder sitt ansvar for lovverk og virkemidler”. Det er viktig å få understreket at det fortsatt fullt ut er sektormyndighetene som avgjør om tiltak som revisjon skal benyttes, og at det fortsatt er sektorregelverket som setter rammene for hvorvidt tiltak som revisjon kan benyttes, jf. for eksempel klare føringer fra Stortinget om dette ved gjennomføringen av direktivet i blant annet St prp nr 75 (2007-2008) side 8. Vi mener det også er hensiktsmessig og nødvendig å få dette klarere presisert i de generelle føringene i kapittel 6. Vi foreslår derfor at siste avsnitt i kapittel 6 på side 13 erstattes med følgende:

”Forvaltningsplanene vil få status som regionale planer etter plan- og bygningsloven § 8-4, og vil dermed gi innspill til sektormyndighetene. NVE opprettholder sitt ansvar for lovverk og virkemidler. For NVEs del vil hjemlene for gjennomføring av miljøforbedrende tiltak som foreslås i vannforskriftens forvaltningsplaner være nedfelt i eksisterende lovgivning. Det er fullt ut sektormyndighetene ved NVE og OED som avgjør om revisjon kan og skal benyttes som tiltak for å oppnå miljømål etter forvaltningsplanene, og det er fortsatt sektorregelverket som setter rammene for hvorvidt revisjon kan benyttes (som tiltak), jf. blant annet St prp nr 75 (2007-2008) side 8. Sammenhengen mellom vannforvaltningsforskriften og sektorbeslutninger (som for eksempel revisjon) er vist i figur 2. Det er i oppfølging av forvaltningsplaner at revisjon kan bli et aktuelt virkemiddel.”

4.5.1 Kapittel 6.1 – ”Hvordan samordne revisjoner med vannforskriften?”

Retningslinjene fremhever at det i mange vassdrag vil pågå revisjon og utarbeiding av forvaltningsplaner samtidig, og at denne prosessen bør samkjøres i den grad det er hensiktsmessig. Energi Norge er positive til at dette presiseres så lenge det legges en klar forutsetning om at slik ”samkjøring” kun er aktuelt der revisjon pågår parallelt med utarbeidelsen av forvaltningsplaner, og kun dersom slik ”samkjøring” er hensiktsmessig. I forlengelsen av dette burde det også presiseres at vanddirektivet og vannforskriften ikke medfører at revisjoner kan skje hyppigere, eller på en annen måte, enn det revisjonsreglene gir grunnlag for. Det synes som enkelte aktører har misforstått dette hva gjelder konsekvensene av vanddirektivet. Vanddirektivet medfører ingen endringer i sektorregelverket eller kompetansen til sektormyndighetene. Fastsettelse og gjennomføring av konkrete tiltak for å nå miljømål er opp til de enkelte sektormyndighetene innen sine ansvarsområder. Vi foreslår derfor, av hensyn til å gjøre retningslinjene mest mulig informative og pedagogiske, at første avsnitt i kapittel 6.1 på side 14 erstattes med følgende:

”Hovedtyngden av vilkårsrevisjoner vil komme i perioden fra 2009 til 2022. Vanddirektivet legger opp til at vedtatte forvaltningsplaner skal foreligge i 2009 for utvalgte områder og for alle vassdrag i 2015. Planene skal rulleres hvert sjette år. Dette innebærer at det i mange vassdrag vil pågå både revisjon og utarbeiding av forvaltningsplaner samtidig. Der disse prosessene skjer samtidig, kan de samkjøres i den grad det er hensiktsmessig. Vanddirektivet og forskriften medfører imidlertid ikke at revisjoner kan skje hyppigere eller på en annen måte enn det revisjonsreglene gir

grunnlag for. Vanddirektivet medfører ingen endringer i sektorregelverket eller kompetansen til sektormyndighetene. Fastsettelse og gjennomføring av konkrete tiltak for å nå miljømål er opp til de enkelte sektormyndighetene innen sine ansvarsområder."

Det fremheves videre i retningslinjene at tiltaksanalyser og forvaltningsplaner vil gi innspill til revisjoner. Tilsvarende er det her viktig å understreke at det kun er tale om innspill, jf. ovenfor om at sektorlovgivningen mv. er uendret. I tillegg er Energi Norge positive til at NVE i retningslinjene fremhever at innspillene også gis andre veien. Det er utfallet av revisjon som sier noe om hvilke tiltak man har tilgjengelig i forvaltningsplanene, ikke omvendt. Vi mener i denne forbindelse at ordet "retningsgivende" i femte avsnitt på side 13 bør byttes ut med "gi innspill", slik det også legges opp til for øvrig i kapitlet. Det vises for øvrig også til vår kommentar om dette i punkt 4.1 vedrørende kapittel 2, der det er foreslått en tilsvarende endring i ordlyden.

Det er videre viktig at retningslinjene fremhever, slik NVE foreslår, betydningen av sektormyndighetenes arbeid og avgjørelser, herunder revisjon, for arbeidet etter vannforskriften. Som det fremgår av retningslinjene har sektormyndighetene ansvar for å utrede premisset for miljømål for SMVF innen sine ansvarsområder, jf vannforvaltningsforskriften § 22. Det er sektormyndighetenes vurderinger og beslutninger som er styrende for hvilke virkemidler som er tilgjengelig og dermed hvilke miljømål som er realistiske å fastsette i forvaltningsplanene. Det er ikke gitt at miljømål i revisjoner sammenfaller med forslag i forvaltningsplanene, for eksempel på grunn av andre samfunnsøkonomiske vurderinger, og forvaltningsplanene må da som kjent justeres hva gjelder miljømål.

Vi mener andre og tredje avsnitt på side 16 i utkastet redegjør på en god måte for sentrale forhold ved vanddirektivets betydning for revisjon. Av hensyn til struktur og pedagogikk mener vi imidlertid det er nødvendig at deler av disse føringene også fremgår innledningsvis i kapittel 6.1. Vi foreslår derfor at følgende inntas som et nytt tredje avsnitt i kapittel 6.1 på side 14, slik at nåværende tredje avsnitt blir fjerde avsnitt:

"NVE opprettholder sitt ansvar for lovverk og tilhørende virkemidler. Forvaltningsplaner gir innspill til sektormyndighetenes videre arbeid med å forvalte vannressursene etter sektorlovgivningen. Revisjon kan bli et virkemiddel for eventuelt å gjennomføre avbøtende tiltak som blir foreslått innenfor vannforskriftens rammer. Et avbøtende tiltak som forutsetter revisjon kan imidlertid ikke gjennomføres før sektormyndighetene vedtar det etter sektorlovgivningen. Før dette er skjedd kan derfor ikke tiltaket fastsettes som et realistisk tiltak etter forvaltningsplanene."

Hva gjelder punkt 1 under kapittel 6.1 om lokal tiltaksanalyse, fremstår dette punktet som noe uklart. Det bør fremgå klarere at tiltak som forutsetter revisjon kun kan angis dersom tiltaket ligger innenfor revisjonsinstituttets rammer, revisjon er åpnet når tiltaksanalysen utarbeides og revisjon vil bli avsluttet innen planperioden. Vi foreslår derfor at siste avsnitt på side 14 i kapittel 6.1 erstattes med følgende:

"Den lokale tiltaksanalysen vil være mer detaljert enn den oppsummerende, regionale planen. Ulike løsninger og forslag til optimale kombinasjoner av avbøtende tiltak og forslag til miljømål legges fram her. Avbøtende tiltak med god miljøvirkning som har lovhjemmel til å iverksettes innen planperioden vil bli inkludert i analysen. I dette ligger at tiltaket må ligge innenfor revisjonsinstituttets rammer, at revisjon er åpnet når tiltaksanalysen utarbeides, og at revisjon vil bli avsluttet innen planperioden. I den lokale tiltaksanalysen står man således friere til å foreslå tiltak selv om disse ikke er realistiske fordi nødvendig vedtak hos sektormyndighetene ikke er fattet, for eksempel selv om revisjon ikke er avsluttet kan vannslipping foreslås som tiltak. Den lokale analysen vil

kunne gi innspill til revisjonen om hva som er de lokale problemene i vassdraget. Tiltaksanalysen har ikke status som "plan" og skal ikke formelt vedtas."

Det er videre positivt at det i punkt 2 under kapittel 6.1 forsøkes presisert hvilken betydning revisjon har for adgangen til å fastsette miljømål i forvaltningsplanene. Det er imidlertid uklart hva det siktes til i retningslinjene når det står at "[d]ersom dette ikke vil skje i inneværende planperiode, er tiltaket ikke realistisk". Setningen kan gi inntrykk av at det er tilstrekkelig at revisjon vil kunne skje innenfor planperioden for at et mulig tiltak er realistisk, og danne grunnlag for fastsettelsen av kortsiktige (realistiske) miljømål. Dette fordrer først at revisjon blir åpnet og dernest at revisjonen medfører et vedtak om slikt tiltak. Dette kan ikke være tilsiktet sett hen til føringene i retningslinjene og Stortingets forutsetninger for gjennomføringen av vanddirektivet i norsk rett.

Det er viktig å få understreket at revisjon må være gjennomført og vedtatt for at miljømål som forutsetter endring i konsesjonen kan fastsettes. Tiltak som minstevannføring, eller annen påvirkning av produksjonen eller reguleringen av vannkraft eller konsesjonærens økonomi, kan bare fastsettes gjennom revisjon. Uten en endret konsesjon gjennom revisjon vil ikke miljømålet være realistisk da det ikke finnes nødvendige virkemidler for å gjennomføre tiltaket i planperioden. Dette følger av forutsetningene for gjennomføringen av vanddirektivet om at sektorlovgivningen og ansvarsområdene til sektormyndighetene er uendret, og at det er sektormyndighetene som avgjør hvilke tiltak som skal gjennomføres, jf ovenfor. Hva gjelder miljømål som ikke forutsetter tiltak som påvirker kraftproduksjonen/reguleringen/konsesjonærens økonomi, men forutsetter revisjon, legges det i retningslinjene til grunn at disse er realistiske dersom revisjon forventes å bli gjennomført i planperioden. Det er uklart hva som ligger i at revisjon kan forventes å bli gjennomført, og revisjon kan ikke forskutteres av vannregionmyndighetene. Også slike tiltak kan derfor kun foreslås dersom revisjon er gjennomført og vedtatt, eller i det minste kun dersom revisjon er vedtatt åpnet. Vi foreslår derfor at andre avsnitt i første kulepunkt under punkt 2 "Fastsatte miljømål og langsiktig miljøambisjon i regional forvaltningsplan og forholdet til revisjon" i kapittel 6.1 på side 15 erstattes med følgende:

"Dersom tiltaket kan påvirke kraftproduksjonen, så vil virkemidlet være endring av konsesjonsvilkårene gjennom revisjon eller fornyelse. Et avbøtende tiltak som krever endring i minstevannføring eller på annen måte påvirker produksjon og regulering av vannkraft, kan først tas inn som bakgrunn for å fastsette miljømål (GØP) etter at ansvarlig myndighet har vedtatt tiltaket gjennom revisjon av konsesjonsvilkårene (eller fornyelse av konsesjon), eller der regulanten selv har initiert tiltaket og dette ikke er i strid med konsesjonen. Dersom tiltaket ikke er fastsatt i konsesjonen er tiltaket med andre ord ikke realistisk. Avbøtende tiltak som ikke påvirker kraftproduksjonen eller konsesjonærens økonomi, men som forutsetter revisjon, kan anses som realistiske dersom revisjon er åpnet før miljømålet fastsettes, og revisjonen vil bli avsluttet i planperioden. Forslag til slike tiltak må begrunnes ved kost/nytte-analyser."

Endelig vil vi bemerke at det er helt nødvendig, dersom Norge skal kunne nå sine klimamål og oppfylle sine internasjonale forpliktelser knyttet til produksjon av fornybar energi, at alle vannforekomster hvor kraftproduksjon påvirker miljøet negativt, i utgangspunktet karakteriseres som SMVF. NVE synes å legge denne forutsetningen til grunn i kapittel 6.1. Dette kunne imidlertid med fordel vært sagt enda mer eksplisitt slik at det unngås at det oppstår noe usikkerhet knyttet til dette. Vi foreslår derfor at første avsnitt under punkt 2 "Fastsatte miljømål og langsiktig miljøambisjon i regional forvaltningsplan og forholdet til revisjon" i kapittel 6.1 på side 15 erstattes med følgende:

"Den regionale forvaltningsplanen har status som fylkesdelplan etter plan- og bygningsloven, og den skal vedtas i fylkestinget og godkjennes av regjeringen. Det er som del av forvaltningsplanprosessen at sterkt modifiserte vannforekomster (SMVF) skal endelig fastsettes og miljømålene for disse utredes. Samtlige vannforekomster som karakteriseres til dårligere tilstand enn god og er påvirket av vannkraftproduksjon vil i utgangspunktet bli pekt ut som kandidat til SMVF. Dette for at NVE skal kunne veie lokale miljømål opp mot andre samfunnshensyn, som klimamål og opprettholdt kraftproduksjon, i samsvar med revisjonsinstituttet, og gjøre den endelige fastsetting av SMVF."

4.6 Kapittel 7 – "Forholdet til O/U-prosjekter"

Energi Norge er positive til at det settes fokus på å få til realistiske O/U-prosjekter i sammenheng med revisjon, slik at uheldige miljøskader kan søkes reparert på en måte som får minst mulig samlede miljøkonsekvenser, og slik at konsekvenser for kraftproduksjonen samlet sett blir minst mulige. Det er i denne sammenheng viktig at konsesjonsmyndighetene legger til rette for gjennomføringen av slike prosjekter. Dette stiller krav til samordning av revisjon og O/U-prosjekt tids- og temamessig. Konsesjonæren har selv ansvaret for å presentere O/U-prosjekter, men må kunne stole på at et O/U-prosjekt faktisk lar seg gjennomføre før det iverksettes. Nødvendige konsesjoner for O/U-prosjekter bør derfor gis simultant med fastsettelsen av revisjon. Dermed vet konsesjonæren hvilke forutsetninger som ligger til grunn for O/U-prosjektet, og myndighetene har muligheten til å hensynta O/U-prosjektet ved revisjonen. Vi foreslår derfor at det avslutningsvis i tredje avsnitt nedenfra i kapittel 7 på side 17 inntas følgende:

"Dersom det finnes realistiske O/U-prosjekter som kan ses i sammenheng med revisjonen vil NVE sørge for at O/U-prosjektet behandles og avklares før revisjon vedtas, og at prosjektet hensyntas ved revisjon. Dersom prosjektet godkjennes må revisjonen nødvendigvis fastsettes i tråd med forutsetningene for å gjennomføre prosjektet. NVE vil etterstrebe at prosjektet og revisjonen i disse tilfellene godkjennes/vedtas samtidig."

Videre er det også viktig å få frem at potensielle O/U-prosjekter ikke medfører at det skal mindre til for å åpne revisjon eller pålegge miljøvilkår, eller at miljøvilkåret kan bli mer omfattende som følge av O/U-prosjektet. Dette synes allerede kommentert i andre avsnitt på side 17 under kapittel 7 "Forholdet til O/U-prosjekter". Vi foreslår imidlertid at dette presiseres ytterligere, ved at andre avsnitt på side 17 under kapittel 7 erstattes med følgende:

"Avveiningen ved vurdering av miljøkrav i en revisjonssak er imidlertid de samme uavhengig av om det foreligger muligheter for O/U eller ikke. I dette ligger blant annet at potensielle O/U-prosjekter verken medfører at det skal mindre til for å åpne revisjon eller pålegge miljøvilkår gjennom en eventuell revisjon. Det kan heller ikke pålegges mer omfattende miljøvilkår enn ellers som følge av potensielle O/U-prosjekter."

4.7 Kapittel 8 – "Prioritering og helhetlig tilnærming ved revisjon"

4.7.1 Kapittel 8.1 – "Hvilke revisjonssaker skal gis prioritet"

Det er i seg selv positivt at man legger opp til å prioritere viktige revisjonssaker fremfor mindre viktige.

Det er imidlertid noe uklart hva som nærmere ligger i prioriteringskriteriene, særlig hva som skal til for at et vassdrag er "spesielt viktig" for friluftsliv og landskapsopplevelse, biologisk mangfold, naturbasert reiseliv og turisme. Dette er også svært vide og generelle temaer. Videre skiller det ikke mellom hvorvidt noe er spesielt viktig lokalt sett og nasjonalt sett. Energi Norge mener

prioriteringskriteriene som er oppstilt åpner for at "alt" er prioritert, og at kriteriene derfor ikke gir særlig veiledning. Prioriteringskriteriene mister på grunn av dette mye av sin verdi.

Vi mener det viktige er å fremheve at det i første rekke er interesser som anses spesielt viktig på nasjonalt nivå som bør prioriteres, både av hensyn til lik behandling av konsesjonærene og fordi kraftproduksjon er et nasjonalt anliggende. Vi ser det ikke som hensiktsmessig å gå noe mer i detalj på de ulike typer interesser. Prioriteringskriteriene bør være mer overordnede.

Videre mener vi prioriteringskriteriene mangler et vesentlig moment. NVE bør prioritere revisjoner der det kan oppnås størst mulig miljøgevinst mot minst mulig negativ påvirkning av produksjonskapasitet. Hensynet til opprettholdelsen av kraftproduksjon bør derfor inn i teksten.

Vi foreslår derfor at annet avsnitt i kapittel 8.1 på side 18, inkludert alle tre kulepunkter, erstattes med følgende:

- *"Betydningen for opprettholdelsen av kraftproduksjon*

Begrunnelse: Opprettholdelsen av kraftproduksjon er et viktig hensyn ved revisjon, og også viktig for å ivareta internasjonale forpliktelser til produksjon av fornybar energi. Det vil derfor prioriteres revisjoner hvor man kan oppnå vesentlige miljøgevinster mot minst mulig negativ påvirkning av kraftproduksjon.

- *Spesielt viktige interesser av nasjonal betydning*

Begrunnelse: Det er først og fremst miljøskader og -ulempen på interesser som er spesielt viktige ut fra nasjonale føringer som bør prioriteres ved revisjon. Lokalt sett vil mye kunne framstå som en spesielt viktig interesse, men både av hensyn til lik behandling av konsesjonærene og ut fra begrunnelsen om at kraftproduksjon er et nasjonalt anliggende, bør de sakene hvor de nasjonalt spesielt viktige interessene er påført miljøskader og -ulempen prioriteres."

Endelig synes det som den eneste konsekvensen som prioriteringen innebærer, er at de revisjonene som ikke blir prioritert vil få mindre ressurser og ta lenger tid. En prioritering bør også innebære at man benytte prioriteringskriteriene til å vurdere om revisjon overhodet skal åpnes. Vi foreslår derfor at siste avsnitt i kapittel 8.1 på side 18 erstattes med følgende:

"Prioriteringen innebærer at det i mindre prioriterte saker enten ikke åpnes revisjon, eller at sakene vil få en mindre andel av tilgjengelige ressurser enn prioriterte saker dersom revisjon besluttet åpnet. Mindre prioriterte revisjonssaker som åpnes vil derfor ta lengre tid."

4.7.2 Kapittel 8.2 – "Helhetlig tilnærming ved revisjon"

Det er i utgangspunktet hensiktsmessig å forsøke å oppnå en mest mulig helhetlig samordning av revisjoner i et vassdrag, særlig for å få til en nedbørsfeltorientert tilnærming. Men dette må modereres kraftig der de aktuelle bestemmelsene i vannressursloven er rettet mot å endre konsesjon gitt etter vannressursloven, eller for å kalle inn ukonsederte reguleringer til konsesjonsbehandling, jf. kommentarene våre til kapittel 4.2 i utkastet i punkt 4.3.2 ovenfor. Det er verken nødvendig eller hensiktsmessig å henvise til disse bestemmelsene i kapittel 8.2, og henvisningen kan fort skape unødig forvirring og urealistiske forventninger. Vi foreslår primært at fjerde avsnitt på side 18 i kapittel 8.2 fjernes. Alternativt kan fjerde avsnitt på side 18 i kapittel 8.2 erstattes med:

"En rekke kraftverk har konsesjon etter den tidligere vassdragsloven eller etter vannressursloven. Enkelte gamle anlegg er konsesjonsfrie og således uten vilkår som kan revideres. Som nevnt i kapittel 4.2 er konsesjoner gitt etter vannressursloven ikke underlagt noen alminnelig revisjon, men slike konsesjoner kan omgjøres i særlige tilfeller, jf vannressursloven § 28. Tilsvarende kan reguleringer som ikke er underlagt konsesjon også i særlige tilfeller kalles inn til konsesjonsbehandling etter vannressursloven § 66 tredje ledd. Her er det i tillegg et vilkår at det foreligger sterke miljømessige hensyn for slik konsesjonsbehandling kan gjennomføres. Det skal imidlertid, som tidligere nevnt, svært mye til før bestemmelsene kommer til anvendelse."

4.8 Kapittel 9 "Avveininger og hensyn ved revisjon"

4.8.1 Kapittel 9.1 – "Avveininger ved revisjon"

Det er viktig å understreke hensynet til opprettholdelsen av kraftproduksjon sett opp mot både forsyningssikkerhet, behovet for fornybar energi ved implementering av fornybardirektivet og kostnadene ved tiltaket for konsesjonæren mv. Dette er fremhevet gjentatte ganger som et sentralt hensyn ved revisjon, jf. føringer i forarbeidene og praksis vist til ovenfor i kommentarene våre til kapittel 4.1. Tilsvarende er det viktig å få understreket at ikke enhver miljøforbedring er relevant i avveiningen av om tiltak skal gjennomføres (eller om revisjon skal åpnes), men bare der tiltak gir mulighet for "vesentlige" miljøforbedringer. Vi viser i denne forbindelse også til våre kommentarer og forslag til føringene om når revisjon vil bli åpnet, jf. kommentarene til kapittel 5.3.

For å unngå misforståelser og for å sette vurderingene inn i riktig sammenheng mener vi det er hensiktsmessig å samle utgangspunktene for revisjon og tilhørende avveininger innledningsvis i kapittel 9.1. Vi foreslår derfor at første avsnitt i kapittel 9.1 på side 19 erstattes med følgende to avsnitt, slik at nåværende andre avsnitt blir tredje avsnitt:

"Hovedformålet med revisjon av vilkår vil være muligheten for å bedre miljøtilstanden i tidligere regulerte vassdrag. Privatrettslige forhold og økonomiske vilkår omfattes som nevnt ikke av revisjon. Økonomiske vilkår kan tenkes omfattet dersom helt spesielle hensyn tilsier det, men utgangspunktet er at også dette faller utenfor formålet med revisjon. Dette gjelder også økonomisk kompensasjon for miljøulemper.

Ved vurderingen av om revisjon for å bøte på uheldige miljøskader og -ulemper skal gjennomføres, må det foretas en avveining mellom fordeler og ulemper ved de nye eller endrede vilkårene. I denne avveiningen skal det legges vesentlig vekt på hensynet til opprettholdelsen av kraftproduksjon og økonomiske konsekvenser for konsesjonæren. Selv om et miljøtiltak lokalt sett kan gi positive bidrag, vil dette like fullt ikke nødvendigvis være hensiktsmessig eller ønskelig dersom det påvirker kraftproduksjonen negativt. Reduksjon i kraftproduksjon er ikke ønskelig verken ut fra et nasjonalt eller globalt miljøperspektiv, og vil kunne vanskeliggjøre oppfyllelsen av de internasjonale forpliktelsene til produksjon av fornybar energi som Norge vi bli pålagt. Ovennevnte gjelder så vel nyere som eldre konsesjoner."

Eldre konsesjoner blir videre noe generelt karakterisert til ikke å hensynta natur og miljø i samme grad som dagens samfunnsoppfatning forutsetter. Dette må imidlertid vurderes konkret for hver konsesjon, jf våre kommentarer ovenfor til kapittel 4.1. De nevnte føringene vi har foreslått der bør også nevnes i kapittel 9.1, og er derfor hensyntatt i forslaget ovenfor til innledning til kapitlet.

For øvrig er det i andre avsnitt på side 20 (kapittel 9.1) vist til at økt årstilsig vil kunne medføre økt produksjon i forhold til når konsesjon ble gitt, og at dette bør synliggjøres i revisjonsdokumentene.

Økt produksjon kan imidlertid skyldes mange andre forhold enn økt årstilsig, herunder opprusting av teknisk utstyr, bedre utnyttelse av vannet med mer. Vi mener derfor myndighetene, særlig i retningslinjene, må være forsiktige med å tillegge økt produksjon noen vekt. Videre vil produksjonen nettopp kunne svinge fra år til, blant annet på grunn av endret tilsig. Dette tilsier også varsomhet med å tillegge økt produksjon vekt ved revisjon. Og skal man først omtale økt produksjon, så må også redusert produksjon omtales. Vi foreslår derfor primært at de tre siste setningene i andre avsnitt på side 20 i kapittel 9.1 tas ut. Alternativt bør de to siste setningene i andre avsnitt på side 20 i kapittel 9.1 erstattes med:

“Endringer i årstilsiget vil kunne ha medført endringer i produksjonen, enten i form av økt eller redusert produksjon, i forhold til når konsesjonen ble gitt. Økt produksjon kan imidlertid også skyldes en rekke andre forhold enn tilsig, som for eksempel opprusting av teknisk utstyr, bedre utnyttelse av vannet med mer. I tillegg vil endringer i produksjon kunne svinge fra år til år, slik at de neste årene gir et lavere tilsig. Det skal derfor utvises stor varsomhet med å tillegge endringer i tilsiget noe vekt.”

4.8.2 Kapittel 9.2 – “Innføring av standardvilkår”

NVE legger opp til at det for samtlige fremtidige revisjonssaker skal innføres standardvilkår dersom revisjon åpnes. Det bør da imidlertid presiseres at myndighetene også ved anvendelsen av disse standardvilkårene må holde seg innenfor det som det er adgang til å pålegge i forbindelse med revisjon. Pålegg i medhold av standardvilkår kan for eksempel ikke hensynta private interesser eller medføre betydelige økonomiske tap for konsesjonæren. Pålegg må videre skje innenfor de forutsetningene og rammene som er oppstilt i konsesjonen. Dette innebærer for eksempel det selvsagte at det ikke kan gis pålegg om fisketiltak dersom det i henhold til konsesjonen ikke er tilstrekkelig vannføring til at fisken kan overleve. Konsesjonæren kan ikke pålegges en (økt) minstevannføring gjennom pålegg om fisketiltak når ikke slik minstevannføring er fastsatt i konsesjonsvilkårene. Videre må det også ved bruk av standardvilkår foretas en kost-nytte vurdering. Det skal ikke være fritt frem for å anvende standardvilkår uavhengig av kostnadene for produksjon og konsesjonær, og uavhengig av hva man oppnår med å anvende standardvilkåret. Disse forholdene må nettopp veies opp mot hverandre. Vi foreslår derfor at følgende inntas etter andre avsnitt på side 21 i kapittel 9.2, slik at nåværende andre avsnitt blir tredje avsnitt osv:

“Myndighetene må naturlig nok også ved anvendelsen av slike standardvilkår holde seg innenfor det det er adgang til å pålegge i forbindelse med revisjon og i henhold til konsesjonen. Pålegg i medhold av standardvilkår kan for eksempel ikke hensynta private interesser eller medføre betydelige økonomiske tap for konsesjonæren. Pålegg må videre skje innenfor de forutsetningene og rammene som er oppstilt i konsesjonen. Det kan ikke gjennom pålegg via standardvilkår gjennomføres endringer i konsesjonsvilkårene. Konsesjonæren kan for eksempel ikke pålegges fisketiltak som forutsetter en gitt minstevannføring dersom ikke slik minstevannføring er fastsatt i konsesjonsvilkårene. Anvendelsen av standardvilkår må videre, tilsvarende som vilkårsendring gjennom revisjon, baseres på en kost-nytte vurdering. Kun dersom det er forholdsmessig, hensiktsmessig og forsvarlig ut fra en kost-nytte vurdering, kan standardvilkår anvendes.”

NVE legger opp til at kulturminnevilkåret som ble innført i Vinstra-revisjonen om å betale inn en sektoravgift til kulturminnetiltak skal utgjøre en del av standardvilkårene. I retningslinjene er det nå lagt til grunn at beløpet skal dekke undersøkelser mv. i det konkrete vassdraget. Det er videre presisert at det ikke skal pålegges vilkår dersom undersøkelsesplikten etter kulturminneloven § 9 er oppfylt. Dette blir ufullstendig. Kun der det ikke har vært foretatt undersøkelser tidligere i tråd med de krav som da gjaldt, enten gjennom dagjeldende lovverk eller tiden og tilhøva, er det

rettslig adgang til å pålegge vilkår om kulturminneundersøkelser gjennom revisjon. At tidligere undersøkelser ut fra datidens krav har vært av mindre omfang enn hva tilfellet ville vært i dag har ikke betydning så lenge undersøkelsene ble utført i henhold til de krav samfunnet den gang stilte.

I de tilfeller hvor det er adgang til å pålegge innbetaling til kulturminneundersøkelser gjennom ovennevnte kulturminnevilkår, må i så fall innbetalingen klart forutsettes å være endelig og dekke alle eventuelle utgifter som oppstår i tilknytning til undersøkelser mv. av kulturminner i vassdraget. Vi foreslår derfor at tredje avsnitt på side 21 i kapittel 9.2 erstattes med følgende:

"Et nytt standardvilkår om betaling av sektoravgift til kulturminnetiltak i utbygde vassdrag vil bli innført ved revisjon. Forutsetningen for å pålegge den enkelte konsesjonær dette vilkåret er for det første at det ikke har vært foretatt undersøkelser tidligere i tråd med de krav som da gjaldt, enten dette var nåværende (kulturminneloven § 9) eller tidligere lovgivning. Dersom slike undersøkelser ikke har vært foretatt vil vilkåret innføres ved revisjon. Sektoravgiften som innkreves er endelig og dekker alle eventuelle utgifter som oppstår i tilknytning til undersøkelser mv. av kulturminner i vassdraget, og er således eneste og endelig innbetaling. Uavhengig av om utgiftene som faktisk påløper blir mindre eller større enn den innbetalte avgiften, vil med andre ord ikke konsesjonæren bli pålagt noen ytterligere innbetalinger eller økonomiske byrder knyttet til undersøkelsene. Dette gjelder også i forhold til eventuell tapt kraftproduksjon."

4.8.3 Kapittel 9.3 – "Når er pålegg om minstevannføring, og magasinrestriksjoner mest aktuelle?"

I kapittel 9.3 mener Energi Norge det bør inntas et innledende avsnitt som sier noe om hvor kurant det i utgangspunktet er å pålegge vilkår om minstevannføring og magasinrestriksjoner. Slik kapitlet er lagt opp kan det synes som slike pålegg er nokså kurant å gi, og særlig kurant i de tilfellene som listes opp. Dette blir et uriktig utgangspunkt. Utgangspunktet er at konsesjonsmyndighetene skal være restriktive med å gi slike pålegg, og hensynet til opprettholdelsen av kraftproduksjon og hensynet til konsesjonæren skal veie tungt. Dette følger allerede av forarbeidene til revisjonsreglene, som legger opp til en restriktiv praksis. Etter forarbeidene skal det mye til før slike tiltak tillates dersom tiltaket medfører tapt produksjon. Dette fremgår at Ot prp 50 (1991-92) side 110:

"Det legges opp til at skjerpene vilkår om minstevassføringer kun bør pålegges hvor spesielle hensyn tilsier det. I eldre konsesjoner vil endring av manøvreringsreglementet måtte veies opp mot de etablerte og tilvandrede tilstander i vassdraget gjennom en årrekke. Som ved revisjon av vilkårene vil det være grenser for hvor tyngende vilkår som kan pålegges."

Skjerpene vilkår om minstevassføringer vil medføre produksjonstap som tilsvarende vil svekke landets totale kraftproduksjon. Ved vurderingen av om det bør pålegges skjerpene vilkår om minstevassføring, må dette tapet vurderes opp mot den miljømessige vinning."

Videre fremgår det på side 50:

"Det kan være aktuelt å pålegge minstevassføringer eller foreta justeringer av tidligere fastsatte minstevassføringer. En må imidlertid være varsom med å fastsette nye skjerpene vilkår om vannslipping. Dette er pålegg som vil kunne medføre store produksjonstap. Skjerpene vilkår om minstevassføring bør derfor kun fastsettes hvor spesielle hensyn tilsier slikt pålegg. Det forutsettes at revisjonen ikke skal medføre vesentlig produksjonstap for konsesjonæren."

Føringene i forarbeidene er også fulgt opp i praksis, jf. for eksempel Vinstra-vedtaket side 128. Dette er et svært viktig tema og det blir galt om ikke lovgivers helt klare føringer fremgår klart av kapitlet. Det må således synliggjøres hva som er de overordnede føringene og utgangspunktet for hvorvidt det er aktuelt å pålegge vilkår om minstevannføring og magasinrestriksjoner. Vi foreslår derfor at første avsnitt i kapittel 9.3 på side 22 erstattes med følgende:

"Ved å innføre standardvilkår vil revisjonssakene i stor grad kunne reduseres til vurderinger knyttet til endringer i manøvreringsreglementet, herunder minstevannføring og magasinrestriksjoner. Utgangspunktet etter Stortingets føringer er at man skal være varsom med å fastsette skjerpede vilkår om vannslipping, ettersom slike pålegg kan medføre produksjonstap. En forutsetning er for det første at slike pålegg ikke skal medføre vesentlig produksjonstap for konsesjonæren. Konsesjonsmyndighetene skal videre generelt være restriktive med å gi slike pålegg, og hensynet til opprettholdelsen av kraftproduksjon og hensynet til konsesjonæren veier her tungt. Også hensynet til etablerte og tilvante tilstander i vassdraget må ivaretas. Pålegg om minstevannføring og magasinrestriksjoner skal derfor kun fastsettes hvor spesielle hensyn tilsier det. Magasinrestriksjoner kan videre ikke gripe inn i selve konsesjonen, herunder HRV og LRV. Restriksjoner som i praksis hindrer utnyttelse av hele reguleringen er ikke tillatt pålagt gjennom revisjon."

Energi Norge er videre positive til at det forsøkes oppstilt nærmere vurderingskriterier for når minstevannføring og magasinrestriksjoner er aktuelt innenfor ovennevnte rammer. Vurderingskriteriene som er oppstilt gir imidlertid ikke nødvendigvis tilstrekkelig veiledning, blant annet fordi det ikke skilles mellom hvorvidt en miljøverdi i vassdraget er av nasjonal interesse eller bare av lokal interesse (med unntak av reiselivsinteresser). Selvfølgelig kan også forhold av lokal interesse være viktig. Det er etter vår oppfatning imidlertid viktig at det er nasjonale føringer som bør være avgjørende for hvorvidt lokale hensyn er av slik betydning for landet som helhet at de bør hensyntas i forhold til påvirkningen av kraftproduksjonen. Norsk kraftproduksjon er et nasjonalt anliggende, og da bør også føringene for hvilke interesser som er viktige å hensynta knytte seg til nasjonale føringer. Dette vil skape en helhetlig og lik behandling av konsesjonærene og de ulike lokale interessene. Vi viser for øvrig til våre kommentarer om dette til kapittel 8.1 i punkt 4.7.1 ovenfor. Vi ville derfor se det som hensiktsmessig om andre avsnitt i kapittel 9.3 på side 22 kunne erstattes med følgende:

"Ved vurderingen av om minstevannføring og magasinrestriksjoner like fullt skal pålegges, er det derfor særlig viktig å vektlegge følgende:

- *Betydningen for opprettholdelsen av kraftproduksjon*

Begrunnelse: Opprettholdelsen av kraftproduksjon er et viktig hensyn ved revisjon, og også viktig for å ivareta internasjonale forpliktelser til produksjon av fornybar energi. Ved vurderingen av om pålegg om minstevannføring eller magasinrestriksjoner skal gis, vil det derfor være et vesentlig moment hvorvidt man kan oppnå vesentlige miljøgevinster mot minst mulig negativ påvirkning av kraftproduksjon gjennom et slikt pålegg.

- *Spesielt viktige interesser av nasjonal betydning*

Begrunnelse: Det er først og fremst miljøskader og -ulempes på interesser som er spesielt viktige ut fra nasjonale føringer som bør prioriteres ved revisjon. Både av hensyn til lik behandling av konsesjonærene og ut fra begrunnelsen om at kraftproduksjon er et nasjonalt anliggende, er det i første rekke kun aktuelt å gi

pålegg om minstevannføring eller magasinrestriksjoner der dette kan bøte på miljøskader og -ulemper på interesser som er spesielt viktige ut fra et nasjonalt perspektiv.

Dersom det til tross for ovennevnte føringer skulle være aktuelt å vurdere pålegg om minstevannføring eller magasinrestriksjoner må derfor blant annet følgende vurderes:"

Videre framstår det for Energi Norge som helt nødvendig, ut fra de føringer som gjelder for pålegg om minstevannføring, at første avsnitt på side 24 i kapittel 9.3 skrives om. Det foreslås at dette avsnittet erstattes med følgende:

"Krav knyttet til behov for minstevannføring på tørrlagt strekning, eller justering av eksisterende minstevannføring, i forbindelse med revisjon kan etter dette være aktuelt å vurdere å i tilfeller hvor:"

I tillegg foreslår vi følgende endringer i overskriftene i kulepunktene på side 24 til 28 i kapittel 9.3:

"Vassdraget ligger sentralt i områder av stor nasjonal verdi for friluftsliv og landskapsopplevelse" (kulepunkt 1 side 24)

"Vassdraget er av stor nasjonal verdi for fisk og fiske, eller har et stort potensial" (kulepunkt 2 side 24)

"Vassdraget er viktig for sårbare og truede arter eller naturtyper av nasjonal interesse" (kulepunkt 1 side 26)

"Magasinet ligger sentralt til i viktige områder for friluftsliv og landskapsopplevelse av nasjonal interesse" (kulepunkt 1 side 28)

Når det gjelder magasinrestriksjoner har allerede NVE fremhevet at slike restriksjoner vil medføre tapt produksjonsvolum og kan medføre stor flomfare. Dette er tungtveiende argumenter for ikke å pålegge magasinrestriksjoner. Det er imidlertid flere viktige forhold som taler mot slike pålegg.

Norsk vannkraftproduksjon står i en særstilling hva gjelder reguleringsevne. Landets vannkraftproduksjon spiller en viktig rolle i forhold til utnyttelse av andre energibærere både nasjonalt og internasjonalt. Reguleringsevnen bidrar også til at Norge kan spille en viktig rolle som svingkraftprodusent i et europeisk perspektiv. Ved å legge nye restriksjoner på magasinkjøringen vil man begrense det som er et av de store fortrinnene til vannkraftproduksjon både nasjonalt og internasjonalt, noe som neppe kan være myndighetenes ønske. Både Norge og Europa er avhengig av vannkraftens reguleringsevne, ettersom annen fornybar energiproduksjon ikke har slik reguleringsevne. Det er derfor av nasjonal og internasjonal interesse å bevare denne reguleringskapasiteten.

Videre vil en reduksjon i reguleringsevnen redusere fremtidige muligheter for utbygging av såkalte pumpekraftverk mellom magasiner, noe som kan være en svært miljøvennlig løsning.

Vi foreslår derfor at følgende tas inn som nytt første avsnitt under punktet "Magasinrestriksjoner" på side 26 i kapittel 9.3, slik at nåværende første avsnitt blir andre avsnitt:

"Tilsvarende som for minstevannføring skal det utvises stor varsomhet med å pålegge magasinrestriksjoner. Dette følger allerede av Stortingets føringer om å legge særlig vekt på hensynet til å opprettholde produksjonsvolumet. Hensynet til flomfare er også et vesentlig hensyn som tilsier at man ikke legger begrensninger i friheten til å

kjøre/regulere magasinet innenfor HRV/LRV. Videre er vi både nasjonalt og internasjonalt avhengig av den reguleringskapasiteten norsk vannkraftproduksjonen har i forhold til utnyttelse av andre typer energikilder som har annen brukstid og fleksibilitet, som for eksempel vindkraft. Vannkraftproduksjon har også på grunn av sin reguleringskapasitet en viktig fremtidig rolle som svingkraftprodusent. Magasinrestriksjoner vil begrense denne reguleringskapasiteten, noe som verken er ønsket nasjonalt eller internasjonalt. Magasinrestriksjoner vil også legge begrensninger på fremtidige tiltak som for eksempel utbygging av pumpekraftverk mellom magasiner. Slike pumpekraftverk forutsetter nettopp reguleringskapasitet i magasinene, og kan øke svingmulighetene. Det er altså svært viktige hensyn som taler for å utvise stor varsomhet med å pålegge magasinrestriksjoner.”

4.9 Kapittel 10 – ”Saksgang for revisjoner”

Når det gjelder kapittel 10 mener Energi Norge det er viktig, slik NVE har fremhevet i utkastet, å understreke at krav som fremmes må være begrunnet både i form av at det vises til et konkret behov/problem som må avhjelpes, og hva slags tiltak som kan avbøte dette problemet. Dette har nær sammenheng med forutsetningene for å åpne revisjon, jf. ovenfor kommentarene til kapittel 5.3. Samtidig er det positivt at det fremheves at det ikke er meningen med noen omfattende innsamling og gjennomgang av tilgjengelig dokumentasjon fra tidligere konsesjonsbehandling, eller nye utredninger. Påvisning av behov for revisjon skal primært basere seg på lokale erfaringer og lokal kunnskap. Det er imidlertid også viktig å få fremhevet at NVE vurderer innholdet i de krav som fremmes, og at kravstilleren pålegges å rydde opp dersom dokumentet/kravet som fremmes er uryddig eller uklart mv. Dette for å spare både NVE og konsesjonær for unødvendig arbeid. Ikke minst gjelder dette i forhold til at det fremmes en rekke privatrettslige krav. Vi foreslår derfor at det inntas følgende mellom siste og nest siste avsnitt på side 29 i kapittel 10:

”De krav som fremmes må være ryddige, klare og innenfor revisjonsinstituttet. Det er en forutsetning at kravstillerer inngir seriøse, velfunderte, begrunnede og gjennomarbeidede krav. NVE vurderer om dette er tilfellet for de enkelte krav/dokumenter som fremmes. Dersom kravene fremstår som uryddige, uklare, useriøse, utenfor revisjonsreglene eller for øvrig trenger endringer/utdypninger, vil NVE sende kravene tilbake til kravstiller som må foreta de nødvendige endringene.”

Hva gjelder åpning av revisjon legger imidlertid retningslinjene her som tidligere i utkastet, jf. kapittel 5.3 siste avsnitt på side 12, opp til at dersom *”de krav som stilles ligger innenfor det som er mulig å få endret på i en revisjonssak”* så vil revisjon åpnes, i tråd med gjeldende praksis, jf. punkt 3, første avsnitt, annet punktum på side 30 i utkastet. Som nevnt ovenfor er denne føringen noe uklar, og kan gi inntrykk av at det skal svært lite til for at revisjon åpnes. Etter vår oppfatning må setningen tas ut, og erstattes med en henvisning til redegjørelsen i kapittel 5.3 for når revisjon kan åpnes, jf. redegjørelsen vi har foreslått inntatt. Vi foreslår derfor at første avsnitt i punkt 3 *”NVE avgjør etter en skjønnsmessig vurdering om revisjonssak startes”* på side 30 i kapittel 10 erstattes med følgende:

”NVE avgjør etter en konkret vurdering om revisjon skal åpnes. Forutsetningen er som nevnt i kapittel 5.3 at det er fremmet et konkret og begrunnet krav om å bøte på miljøskader som kan avhjelpes på en egnet måte gjennom revisjon. I dette ligger også at tiltaket/kravet som begrunnet åpning av revisjon må være forholdsmessig, hensiktsmessig og samfunnsmessig rasjonelt å gjennomføre sett hen til hva tiltaket innebærer/koster for konsesjonæren og samfunnet i forhold til hva som kan oppnås for miljøet. Selv om det foreligger et konkret behov som kan avhjelpes ved revisjon, er det ingen automatikk i at revisjon åpnes. Det vises for øvrig til redegjørelsen i kapittel 5.3.”

Videre fremheves det at NVE vil "vurdere de muligheter som finnes for i størst mulig grad å få til en samordnet revisjon i vassdraget" hva gjelder ukonsederte anlegg og konsesjonsbehandling av anlegg som er gitt konsesjon etter vannressursloven, jf punkt 3, tredje avsnitt, siste punktum på side 30. Selv om føringene her er mer moderate enn ovenfor, vises det til våre synspunkter ovenfor i kommentarene til kapittel 3. Vi mener det også her er grunn til å påpeke de forhold som vi har vist til der. Vi foreslår derfor at tredje avsnitt under punkt 3 "NVE avgjør etter en skjønnsmessig vurdering om revisjonssak startes" på side 30 i kapittel 10 erstattes med følgende:

"Som tidligere nevnt har en rekke kraftverk konsesjon etter vannressursloven som ikke har obligatorisk regel om revisjon av vilkår. Flere gamle anlegg er konsesjonsfrie og således uten vilkår som kan revideres. I slike saker vil NVE vurdere de muligheter som finnes for å få til en samordnet revisjon i vassdraget. Som det allerede er redegjort for i kapittel 4.2 skal det imidlertid svært mye til før bestemmelsene i vannressursloven § 28 og § 66 tredje ledd kommer til anvendelse. Vi viser her for øvrig til redegjørelsen i kapittel 4.2."

Endelig fremheves at det kan "kan være aktuelt å avvente revisjon inntil det foreligger tiltaksplaner etter vanddirektivet", jf punkt 3, fjerde avsnitt på side 30. Dette står noe dårlig i sammenheng med det som fremgår i kapitlet om vanddirektivet, hvor det nettopp fremheves at sektorlovgivning og sektormyndighetenes avgjørelser definerer hvilke miljømål/tiltak som er realistiske, og at det er sektormyndighetene som utreder behovet for tiltak mv etter vanddirektivet. Dette skulle tilsi at det var ønskelig å få revisjon avklart før forvaltningsplaner mv blir utarbeidet da man dermed har full oversikt over realistiske tiltak. Vi foreslår derfor at siste avsnitt i punkt 3 "NVE avgjør etter en skjønnsmessig vurdering om revisjonssak startes" på side 30 i kapittel 10 tas ut.

4.10 Kapittel 11 – "Juridisk bistand i forbindelse med revisjoner"

Retningslinjene gjengir her mye at det som fremgår av V-notat 9/98. Energi Norge mener det i utgangspunktet kan stilles spørsmål ved om vassdragsreguleringsloven § 6 overhodet hjemler dekning av juridisk bistand i forbindelse med revisjon. Etter vår oppfatning gir verken § 6 nr 1 fjerde ledd etter sin ordlyd eller i henhold til forarbeidene adgang til å kreve sakskostnader dekket av konsesjonæren i forbindelse med revisjon. At bestemmelsen tidligere har blitt tolket utvidende til også å gjelde saker om fornyelse av konsesjoner er i seg selv ikke noe rettslige argument for at bestemmelsen også kan tolkes dit hen å omfatte revisjon. I retningslinjene fremgår det at det ikke er noen prinsipielle hensyn mot en slik tolkning. Dette er vi uenige i. Den mest prinsipielle innvendingen er at dette griper inn i konsesjonærens økonomi som et bebyrdende vedtak dersom sakskostnader pålegges, og at slike pålegg krever klar hjemmel gitt av Stortinget. Vi mener at vassdragsreguleringsloven § 6 fjerde ledd ikke gir slik hjemmel.

Dersom likevel bestemmelsen skal benyttes som hjemmel for å pålegge dekning av sakskostnader, mener vi i det minste ovennevnte må få betydning for hvor langt man kan gå i å dekke slike sakskostnader. I tillegg mener vi det som utgangspunkt ikke vil være noe behov for juridisk bistand i revisjonssaker. De forhold som skal påpekes fra kravstillere er ikke av juridisk karakter men av faktisk karakter, og relaterer seg til konkrete miljøforhold. Kravstillere trenger ikke inngående juridisk bistand for eksempel for å påpeke at de mener det må slippes mer vann i vassdraget av hensyn til fiskeforhold eller lignende, eller at det har oppstått andre miljøskader. Påvisning av miljøskader og formeninger om hvordan disse kan rettes opp forutsetter ikke juridisk kompetanse. Og i den grad det overhodet skulle være behov for å avklare hvordan man skal forholde seg etter at revisjon er åpnet (bistand før dette faller uansett utenfor) så vil nettopp disse retningslinjene og tidligere praksis gi tilstrekkelig veiledning. Det er ikke meningen at kravstillere skal drive juridiske utredninger om tvilsspørsmål eller forsøk på politisk påvirkning av regelforståelse i konkrete revisjonssaker, og at konsesjonæren skal betale for dette. Vi mener det

derfor som utgangspunkt ikke vil være behov for juridisk bistand i fremtidige revisjonssaker med mindre helt spesielle forhold tilsier det. Dette må fremgå av retningslinjene. Videre må det fremgå klart at eventuell dekning kun gjelder juridisk bistand og ikke for eksempel hydrologisk og annen teknisk bistand. Konesjonæren sitter på omfattende hydrologiske data, og kompetanse og utstyr til å gjennomføre ytterligere nødvendige undersøkelser. Det kan ikke være nødvendig for andre å foreta slike undersøkelser, og i det minste er det ikke rimelig at kostnadene med disse undersøkelsene i så fall pålegges konsesjonæren. Dette vil også føre til unødvendig dobbeltarbeid. Også uttalelser i NVEs innstilling 24. januar 2003 i Vinstra-revisjonen tilsier at det kun er juridisk bistand som kan kreves dekket, jf side 80 i innstillingen.

Vi foreslår derfor at kapittel 11 i sin helhet erstattes med følgende:

”Det har vært reist krav om at kommunene må få dekket nødvendige utgifter til juridisk bistand i forbindelse med vilkårsrevisjon.

Det forutsettes som utgangspunkt at det ikke er nevneverdig behov for juridisk bistand i revisjonssaker. Kravstillere skal påvise konkrete miljøskader mv og komme med forslag til hvordan disse kan rettes opp. Dette forutsetter ikke juridisk kompetanse/bistand. I den grad kravstillere har behov for informasjon om hvordan revisjonsprosessen pågår mv, og hvilke rammer som gjelder for revisjon, gir forøvrig retningslinjene og praksis normalt tilstrekkelig informasjon og veiledning. Dersom det i helt spesielle tilfeller like fullt skulle være slik behov, og dette kan begrunnes, forutsettes det videre at bistanden vil være av svært begrenset omfang. Det er videre kun bistand som eventuelt er benyttet etter at revisjon er åpnet som kan kreves dekket, og kun dersom det er rimelig å kreve dette dekket av konsesjonæren. Det må da avklares og avtales på forhånd med konsesjonæren hva denne bistanden skal gå ut på. Annen bistand enn juridisk bistand, som for eksempel hydrologiske undersøkelser og annen teknisk bistand, kan ikke kreves dekket.”

5 Enkelte kommentarer til vedleggene

5.1 Vedlegg 1 ”Standard vilkår slik disse fremstår anno 2009”

Standard vilkår er ment for nye konsesjoner, og er ikke alltid utformet hensiktsmessig og realistisk i forhold til revisjoner der de faktiske inngrep er gjennomført og gjennom tid har dannet nye forhold i vassdraget. For eksempel framgår det av vedleggets avsnitt 8, naturforvaltning, punkt I c at konsesjonæren plikter ”å sørge for at fiskens vandringsmuligheter i vassdraget opprettholdes og at overføringer utformes slik at tap av fisk reduseres”. Energi Norge mener ambisjonen om å opprettholde fiskens (tidligere) vandringsmuligheter ved alle reguleringsanlegg verken er miljømessig hensiktsmessig eller gjennomførbart innenfor rimelige teknisk/økonomiske rammer. Som tidligere understreket må muligheten til å pålegge standard vilkår benyttes innenfor en reell kost/nytte avveining, og ikke sjablongmessig som et uavveid krav. Vi mener derfor vedlegget bør innledes med en påpekning av hvordan standard vilkår ikke alltid har samme virkning i revisjoner som i nye konsesjoner, og at praksis vil bli basert på kost/nytte-vurderinger. Dette betyr i eksemplet at det skal legges til rette for fiskens vandringsmuligheter i vassdraget så langt dette gir tydelige miljømessige gevinster innenfor realistiske teknisk/økonomiske løsninger.

5.2 Vedlegg 3 ”Mal for Revisjonsdokumentet”

Energi Norge ønsker også å knytte enkelte kommentarer og komme med enkelte innspill til malen for revisjonsdokumentet, Vedlegg 3 til utkastet.

I punkt 5 i Vedlegg 3 legges det til grunn at det i revisjonsdokumentet skal redegjøres for hvordan driften av anlegget og manøvreringsreglementet er blitt praktisert, og hvordan dette forventes i fremtiden. Blant annet på grunn av konkurransehensyn mener vi det ikke kan kreves opplyst i offentlig tilgjengelig dokumenter hvordan fremtidig drift vil bli. Vi ber derfor om at *„og hvordan dette forventes i fremtiden“* tas ut av setningen i første avsnitt i punkt 5 på side 1 i Vedlegg 3..

I punkt 8 i Vedlegg 3 mener vi videre at det også bør bes om en omtale/beskrivelse av avholdte skjønn i vassdraget. Dette for blant annet for å få frem hva som er avklart gjennom privatrettslige forhold.

I Vedlegg 3 punkt 9a er det vist til at det skal utarbeides relevant bakgrunnsinformasjon, og at en del av denne bakgrunnsinformasjonen består i å beskrive og sannsynliggjøre årsakssammenhenger mellom sentrale miljøtema og ulike vannføringsregimer/vannstander med etterprøvbare metoder. Dette er svært omfattende undersøkelser som vi mener står i strid med forutsetningen om at revisjon ikke skal være en ny konsesjonsbehandling. Det synes heller ikke i samsvar med det som er lagt til grunn i kapittel 10, punkt 4 i utkastet om at *„omfanget av eventuelle utredninger skal være moderat og ikke ha samme omfang som ved en ordinær konsesjonssøknad“*. Vi ber derfor om at nevnte føringer i punkt 9a i henholdsvis andre kulepunkt under punktet om *„Minstevannføring“* på side 2 i Vedlegg 3, og tredje kulepunkt under punktet om *„Magasinrestriksjoner“* på side 3 i Vedlegg 3, tas ut. Alternativt må disse punktene gjøres langt mindre omfattende og i tråd med forutsetningene for revisjon og føringene i kapittel 10.


Vedlegg 3 punkt 9a viser videre til at relevant bakgrunnsinformasjon skal være utarbeidet av *„kvalifiserte fagmiljøer“*. Forutsetningen må som utgangspunkt være at konsesjonæren selv sitter med nødvendig bakgrunnsinformasjon. I de få tilfellene det like fullt skulle være nødvendig med ytterligere utredningsarbeid, forutsetter vi at det i første rekke vil være konsesjonæren selv som besitter kompetansen til å foreta dette arbeidet, uten at det må leies inn eksternt bistand eller lignende. Første avsnitt under punktet *„Minstevannføring“* i punkt 9a på side 2 i Vedlegg 3 bør derfor erstattes med følgende:

„For å kunne foreta kvalifiserte vurderinger knyttet til behov for og nytten av minstevannføring er det vesentlig at det foreligger relevant bakgrunnsinformasjon. Normalt vil konsesjonæren sitte på tilstrekkelig relevant bakgrunnsinformasjon. I de få tilfellene det like fullt skulle være nødvendig å utarbeide ytterligere bakgrunnsinformasjon skal dette som hovedregel gjøres av konsesjonæren selv. Med bakgrunnsinformasjon menes blant annet:“

5.3 Vedlegg 4 ”Aktuelle miljøtiltak som bør vurderes (SMVF)”

Vedlegg 4 er i utgangspunktet et godt vedlegg, men vi mener det kan være hensiktsmessig at det også utarbeides en egen kolonne hvor det fremgår konkrete eksempler på vellykkede tiltak.

Vennlig hilsen
Energi Norge


Erik Skjelbred
Direktør Produksjon og Miljø

Kopi: Olje- og Energidepartementet