



Bacheloroppgave

ADM650 Jus og administrasjon

Vanndirektivet - et direktiv til hjelp eller besvær?

Marit Breistøl

Totalt antall sider inkludert forside: 37

Molde, 21.05.13



Obligatorisk egenerklæring/gruppeerklæring

Den enkelte student er selv ansvarlig for å sette seg inn i hva som er lovlige hjelpemidler, retningslinjer for bruk av disse og regler om kildebruk. Erklæringen skal bevisstgjøre studentene på deres ansvar og hvilke konsekvenser fusk kan medføre. Manglende erklæring fritar ikke studentene fra sitt ansvar.

Du/ dere fyller ut erklæringen ved å klikke i ruten til høyre for den enkelte del 1-6:		
1.	Jeg/vi erklærer herved at min/vår besvarelse er mitt/vårt eget arbeid, og at jeg/vi ikke har brukt andre kilder eller har mottatt annen hjelp enn det som er nevnt i besvarelsen.	<input checked="" type="checkbox"/>
2.	Jeg/vi erklærer videre at denne besvarelsen: <ul style="list-style-type: none">• ikke har vært brukt til annen eksamen ved annen avdeling/universitet/høgskole innenlands eller utenlands.• ikke refererer til andres arbeid uten at det er oppgitt.• ikke refererer til eget tidligere arbeid uten at det er oppgitt.• har alle referansene oppgitt i litteraturlisten.• ikke er en kopi, duplikat eller avskrift av andres arbeid eller besvarelse.	<input checked="" type="checkbox"/>
3.	Jeg/vi er kjent med at brudd på ovennevnte er å <u>betrakte som fusk</u> og kan medføre annullering av eksamen og utestengelse fra universiteter og høgskoler i Norge, jf. Universitets- og høgskoleloven §§4-7 og 4-8 og Forskrift om eksamen §§14 og 15.	<input checked="" type="checkbox"/>
4.	Jeg/vi er kjent med at alle innleverte oppgaver kan bli plagiatkontrollert i Ephorus, se Retningslinjer for elektronisk innlevering og publisering av studiepoenggivende studentoppgaver	<input checked="" type="checkbox"/>
5.	Jeg/vi er kjent med at høgskolen vil behandle alle saker hvor det forligger mistanke om fusk etter høgskolens retningslinjer for behandling av saker om fusk	<input checked="" type="checkbox"/>
6.	Jeg/vi har satt oss inn i regler og retningslinjer i bruk av kilder og referanser på biblioteket sine nettsider	<input checked="" type="checkbox"/>

Publiseringsavtale

Studiepoeng: 15

Veileder: Odd Anders Bøyum- Folkeseth og Linda Bøyum- Folkeseth

Fullmakt til elektronisk publisering av oppgaven

Forfatter(ne) har opphavsrett til oppgaven. Det betyr blant annet enerett til å gjøre verket tilgjengelig for allmennheten (Åndsverkloven, §2).

Alle oppgaver som fyller kriteriene vil bli registrert og publisert i Brage HiM med forfatter(ne)s godkjenning.

Oppgaver som er unntatt offentlighet eller båndlagt vil ikke bli publisert.

Jeg/vi gir herved Høgskolen i Molde en vederlagsfri rett til å gjøre oppgaven tilgjengelig for elektronisk publisering:

ja nei

Er oppgaven båndlagt (konfidensiell)?

ja nei

(Båndleggingsavtale må fylles ut)

- Hvis ja:

Kan oppgaven publiseres når båndleggingsperioden er over?

ja nei

Er oppgaven unntatt offentlighet?

ja nei

(inneholder taushetsbelagt informasjon. Jfr. Offl. §13/Fvl. §13)

Dato: 21.05.13

Innhold

1.0	Innledning	3
1.1	Problemstilling	5
1.2	Historisk utvikling	6
2.0	Metode og begrepsavklaring	7
3.0	Om vannforskriften og dens virkeområde	10
3.1	Betydningen av miljømål	13
3.2	Tilgjengelige virkemidler for å nå miljømål	15
4.0	Forholdet mellom Østfold Energi som regulant og Lærdal Kommune som forvaltningsorgan	18
4.1	Regulantens møte med vannforskriften.....	23
5.0	Utfordringer	25
6.0	Konklusjon	27
7.0	Litteraturliste	29
8.0	Vedlegg 1	32
8.1	Intervjuguide	32

Forord

Ideen til å skrive en bacheloroppgave om vanndirektivet fikk jeg fra kraftverksleder ved Borgund kraftverk, Bjørn Røvik, sommeren 2012. Jeg hadde sommerjobb ved kraftverket, og var med rundt i fjellet og utførte forefallende arbeid som for eksempel fiskeutsetting, å hjelpe til ved vedlikehold av bekkeinntak, renhold av stasjoner med mer. Vi kom i snakk om vanndirektivet og usikkerheten knyttet til implementering av dette, og jeg fattet en umiddelbar interesse. Jeg har vokst opp med vannkraft som en del av hverdagen, og har alltid sett på dette som et interessant tema. Jeg skal være den første til å innrømme at det var et mye mer omfattende område enn jeg hadde sett for meg fra starten av. Vannkraft og strømproduksjon er svært omfattende, og reguleres av veldig mye forskjellig lovverk. Det å sette seg inn i alle relevante lover, skjønte jeg fort kom til å bli umulig. Min største utfordring ville derfor bli å få en mest mulig konkret problemstilling, og å holde en rød tråd gjennom oppgaven. Dette har vært vanskelig, nettopp fordi fagfeltet er så vidtgående og innebærer så mange forskjellige faktorer. I utgangspunktet var planen å skrive om de konkrete, direkte konsekvensene av vanndirektivet. Dette ville inneholdt en utgreiing om konkrete tiltak som måtte gjennomføres, helt ned på detaljnivå. At vanndirektivet ikke er ferdig implementert ennå, gjorde denne problemstillingen vanskelig. Da måtte jeg gripe saken fra en annen vinkel, og fattet fort interesse for relasjonen mellom kommune og regulant. Lærdal Kommune er ei lita bygd, og de fleste kjenner til hverandre. Østfold Energi er en viktig aktør i lokalmiljøet, og står for mange arbeidsplasser i kommunen. Hvordan vanndirektivet kunne bidra til en endring i dette forholdet, var en interessant vinkling for meg. De viktigste funnene gjorde jeg gjennom intervjuene med rådmann Alf Olsen i kommunen og Bjørn Røvik ved Borgund Kraftverk. Det var interessant å høre deres versjon av saken, samtidig som jeg også gjerne kunne tenkt meg å intervjuere representanter både fra regionalt og sentralt nivå. Røvik var svært positiv til at jeg skulle skrive bacheloroppgave om et tema som var så usikkert for dem, og ville gjerne bidra med hjelp. Derfor gav han meg tilgang til flere møter i regi av Energi Norge, der alle parter i landets vannforvaltning var representert. I tillegg engasjerte han en av advokatene til Østfold Energi, Charlotte Heberg Trondal fra Thommessen Advokatfirma AS, til å bidra med veiledning. Jeg har hatt to møter med henne, og som har vært svært nyttige. Det er viktig å understreke at hun ikke har tatt del i oppgaveformulering eller innhold, men har vært behjelpelig ved spørsmål og kommet med innspill og kommentarer til mitt arbeid. Den absolutt viktigste veiledningen har jeg fått fra mine to veiledere ved Høgskolen i

Molde, Linda Bøyum-Folkeseth og Odd Anders Bøyum- Folkeseth. Jeg vil rette en stor takk til disse, som i tillegg til å ha vært gode forelesere gjennom årene på høgskolen, har bidratt med konstruktive og nyttige tilbakemeldinger. Siste innspurt ble gjort den siste uka før innleveringsfrist, og inneholdt dessverre mange røde dager. Derfor vil jeg også takke for at de to har brukt fridagene sine på å lese gjennom utkastene. En takk rettes også til Bjørn Røvik og Alf Olsen som tok seg tid til å svare på spørsmålene mine, i en ellers travel hverdag.



1.0 Innledning

Norge er ikke medlem av EU, men vi er bundet av direktivene gjennom EØS-avtalen. Følgende er intet unntak: «Europaparlament og råds direktiv 2000/60/EF om etablering av rammer for en felles vannpolitikk i EU (vanndirektivet) er et av EUs viktigste og mest omfattende og ambisiøse miljødirektiver. Tidligere var rettsaktene som omhandlet vann i EU fragmentert i separate temadirektiver om drikkevann, nitrater, avløp, forurensningskontroll, badevann og naturvern m.m. Med vanndirektivet ble alle disse temaene satt inn i en overordnet ramme, der beskyttelse og bruk av vannets økosystemer er det samlede overordnede målet. Dette var det første miljødirektivet som la grunnlaget for en mer helhetlig og samordnet forvaltning av et sentralt miljøelement, og tilnærmingen har senere blitt fulgt opp i bl.a. "havdirektivet". Hovedformålet med vanndirektivet er å sikre beskyttelse og bærekraftig bruk av vannmiljøet, og om nødvendig iverksette forebyggende eller forbedrende miljøtiltak for å sikre miljøtilstanden i ferskvann, grunnvann og kystvann. Det skal settes miljømål som skal være konkrete og målbare. Forvaltningen av vann skal være helhetlig fra fjell til fjord, samordnet på tvers av sektorer, systematisk, kunnskapsbasert, og tilrettelagt for bred medvirkning. Vanndirektivet trådte i kraft i EU 22. desember 2000. Direktivet er implementert i norsk rett gjennom vannforskriften, (forskrift om rammer for vannforvaltning, av 15. desember 2006 nr. 1446). Vannforskriften er hjemlet i Plan- og bygningsloven, Vannressursloven og Forurensningsloven», (<http://www.vannportalen.no/hovedEnkel.aspx?m=31147&amid=1249408>).

Vannforskriften og dens virkeområde utgjør kapittel 3. Her har jeg forsøkt å forklare på et generelt grunnlag hva vannforskriften omfatter og hvem den berører. Videre har jeg tatt med betydningen av miljømål, som jeg mener er viktig for å kunne danne seg et bilde av hva det er snakk om på et litt mer konkret plan. I punkt 3.2 har jeg redegjort for hva slags virkemidler som finnes for å nå de ulike målene, som i praksis er svært få. I punkt 4, om forholdet mellom Østfold Energi og Lærdal kommune, kommer undersøkelsen jeg har gjort, frem. Her har jeg drøftet funnene underveis, mens slutningene kommer frem i konklusjonen. Det er i punkt 4 jeg har lagt mest tid og ressurser, og det er her de fleste funnene som understøtter problemstillingen er gjort. I punktet om regulantens møte med vannforskriften, har jeg kort forklart litt nærmere om Østfold Energi som kraftselskap, og

forsøkt og sett på hva ulike rapporter sier om regulantens møte med vannforskriften. I punktet om utfordringer drøfter jeg litt rundt tenkelige utfordringer som kan komme i kjølvannet av vannforskriften, men og hvordan vannkraftnæringen på generelt grunnlag kan møte hindringer i årene som kommer. Til slutt kommer konklusjonen, hvor jeg har forsøkt å oppsummere funnene jeg har gjort i oppgaven. Her er det viktig å huske at om man ikke har gjort funn, er det funn det også. En gjennomgående problemstilling gjennom oppgaven er at vannforskriften ikke er ferdig implementert i Norge ennå, og at det derfor er mange spørsmål som vanskelig kan svares på så tidlig i prosessen.

1.1 Problemstilling

Et nytt direktiv innebærer alltid en eller annen form for endring i et land; det er vel nettopp endring som er formålet. I min bacheloroppgave vil jeg se på hva slags utfordringer vannforskriften kan skape for de ulike aktørene i vannforvaltningen, og om forholdet mellom kommune og regulant berøres. På møtene jeg har fått blitt med på i regi av Energi Norge, har jeg jeg fra bakerste benk har observert kraftselskaper, advokater og myndigheter med et felles ønske om å etablere en best mulig dialog seg imellom. Jeg har lært mye på disse møtene, og spesielt interessant har det vært at både forvaltningen og kraftselskapene har vært sterkt representerte. Dette har vært viktig for å få et helhetlig bilde av situasjonen, og har bidratt til å danne et utgangspunkt for oppgaven.

Problemstillingen min vil bestå være følgende:

- **Hva slags utfordringer skaper vannforskriften, og hvordan kan denne påvirke forholdet mellom Østfold Energi og Lærdal kommune?**

1.2 Historisk utvikling

Bølgene av den industrielle revolusjon i England nådde Norge mot slutten av 1800'tallet. Norge fikk sine første dampdrevne tekstilfabrikker rundt midten av 1800 tallet, etterfulgt av dampsagbruk og høvlerier de senere år, (http://snl.no/den_industrielle_revolusjon). Fra å være et jordbruks- og selvbergingssamfunn, ble Norge i likhet med andre Europeiske land, industrialisert. Husmenn fra distriktene tok med familie og eiendeler og flyttet mot byene; mot nye jobber, nye muligheter. Masseproduksjonen erstattet håndverkerne, og antall fabrikker vokste i høyt tempo. Fabrikkene krevde en voldsom arbeidskraft og ledig areal i strategiske områder hvor de raskt kunne transportere varer til og fra, som havnene var et eksempel på. Men de trengte også elektrisk kraft. Det var i kjølvannet industrialiseringen og gjenoppbyggingen av samfunnet etter andre verdenskrig, at vannkraftverkene for alvor ble en del av den norske hverdagen. Som etter alle store utviklingstrekk i samfunnet, kom det også etter denne utbyggingen motreaksjoner. Skepsisen til miljøkonsekvensene reguleringen førte til, vokste seg så stor at det i 1970 kom en naturvernlov, (Falkanger og Haagensen, 2002). I kjølvannet av denne loven kom det flere verneplaner, som alle la vekt på å verne utsatte vassdrag. I dag er kompetansen innenfor fornybar energi så godt utviklet at å regulere et vassdrag ikke nødvendigvis betyr det samme som å legge hele elva i rør. Men det var ikke tilfelle for 50 år siden, hvor vannet ble ført i synlige rørledninger over bakkenivå. Se bilde under, fra Rjukan, (<http://www.tv2.no/nyheter/innenriks/vil-ha-rjukan-notodden-og-odda-paa-unescoliste-3291503.html>). Dette var en skepsis vi skal være glad kom, fordi våre ville fjell og vakre fjorder ikke ville vært like ville og vakre med rørledninger og tørre elver. Det er noe med den urørte naturen som rører ved identiteten til oss nordmenn, noe jeg tror vi kommer til å verne om i lang tid.



2.0 Metode og begrepsavklaring

Jeg bruker mange ord og uttrykk i oppgaven som hører til kunnskapsfeltet innenfor vannforvaltning. Derfor tar jeg med en liste over de ordene jeg anser som mest nødvendig å definere. Definisjonene er hentet fra vannforskriften § 3:

- Sterkt modifisert vannforekomst: En forekomst av overflatevann som på grunn av fysiske endringer som følge av menneskelig virksomhet i vesentlig grad har endret karakter.
- Vannregion: ett eller flere tilstøtende nedbørfelt med tilhørende grunnvann og kystvann som til sammen utgjør en hensiktsmessig forvaltningsenhet.
- Vannområde: avgrenset del av en vannregion som består av ett enkelt, deler av eller flere nedbørfelt med tilhørende grunnvann og eventuelt kystvann
- Vannregionmyndighet, heretter VRM: Koordinerende myndighet utpekt som ansvarlig for en eller flere vannregioner.

Ett av målene med vannforskriften er å skape en mer helhetlig forvaltning av vannressursene, og dette innebærer et tettere samarbeid mellom regulant og kommune/fylkeskommune enn før. I tillegg vil det kunne inkludere andre aktører som har uttalerett i forbindelse med fiske og friluftsliv, og selvsagt grunneiere. Derfor hadde jeg et ønske om å se litt nærmere på relasjonen mellom Lærdal kommune som forvaltningsorgan på den ene siden, og Østfold Energi som regulant på den andre siden. Jeg har valgt et kvalitativt undersøkelsesopplegg, med intervju som aktuell metode. Jacobsen (2005) peker på at hensikten med en undersøkelse stort sett kan deles inn i to hovedtyper. Den første og vanligste er ønsket om å beskrive dagens situasjon, altså en beskrivende problemstilling. Men de kan også ha som formål å måle hvilke virkninger eller effekter tiltak har. «Slike problemstillinger kalles ofte for forklarende eller kausale fordi vi er interessert i sammenhengen mellom noe vi tror er en årsak og en virkning», (Jacobsen 2005). Jeg skriver om et direktiv som ikke fullt ut er implementert i Norge enda, og det er derfor interessant for meg å gjøre en forklarende undersøkelse. Jeg ønsker å finne ut mer om forholdet mellom kommune og regulant, og om målet om en mer helhetlig forvaltning på alle nivå er realiserbart innenfor angitte tidsfrister. Dette er helt klart en utfordring, siden implementeringsprosessen er i en tidlig fase.

Rent teknisk var det intervjuet jeg anså som mest hensiktsmessig, siden det kun var to personer som skulle delta i undersøkelsen, (vedlegg 1). I forhold til struktur, valgte jeg å lage meg en intervjuguide. Spørsmålene var ferdig utarbeidet på forhånd, men jeg la vekt på å åpne for at objektene kunne komme med innspill og kommentarer de så som relevante. Jacobsen (2005) peker på at en slik pre-strukturering gjør intervjuet lukket, slik at det har en plan og en rekkefølge. Av praktiske årsaker valgte jeg å pre-strukturere spørsmålene og å gjennomføre intervjuene på plasser objektene var komfortable med. Det vil si; kontoret til Bjørn Røvik, og kontoret til rådmann Alf Olsen jr. Siden det ikke var særlig sensitive opplysninger som skulle belyses, anså jeg ikke den såkalte konteksteffekten som avgjørende for eventuelle funn. Jacobsen (2005) peker på at forskning har vist at konteksten intervjuet foregår i, påvirke innholdet i intervjuet. Derfor er valg av lokasjon viktig for troverdigheten til undersøkelsen. Videre sier han at man på et generelt grunnlag kan si at «kunstige omgivelser også har en tendens til å medføre at respondenten gir kunstige svar». Dette er interessant i min situasjon, fordi jeg prøver å kartlegge en relasjon mellom to parter. Om jeg da, for eksempel, hadde valgt å samkjøre intervjuene, og invitert eksempelvis Bjørn Røvik til å gjøre intervjuet på et møterom i rådhuset Lærdal, ville dette blitt en kunstig situasjon for han. Faktisk vil jeg påstå at det kunne medført at han opplevde det som ukomfortabelt, som igjen kunne medført feilaktige svar. Eventuelle konflikter Røvik ellers ville pekt på, kunne blitt bagatellisert og i verste fall utelatt, nettopp fordi han var på «bortebane». Og vise versa – om intervjuet med rådmannen hadde foregått på Borgund Kraftverk. Derfor var jeg aldri tvil om at intervjuene måtte skje på «hjemmebanen» til intervjuobjektene. Dette viste seg å fungere godt; begge parter var komfortable, og jeg opplevde at de svarte ærlig og spontant på spørsmålene mine. For meg var det praktisk å bruke båndopptaker i tillegg til å notere underveis. Som Jacobsen peker på, krever en god samtale at man har ofte øyekontakt, noe som blir vanskelig om man skal notere alt som blir sagt. Dette ble avklart med intervjuobjektene i forkant, og uproblematisk for begge parter. Som sagt tidligere, anså jeg ikke informasjonen i intervjuene som sensitiv informasjon, noe både Røvik og rådmann Olsen var enige i. Jeg kjenner til både Røvik og rådmannen personlig, og det var en god stemning mellom oss gjennom hele prosessen. At man kjenner til hverandre i forkant, kan kanskje være et problem i forhold til subjektivitet, men jeg opplevde ikke dette som noe problem. Tvert imot fikk jeg inntrykk av at begge intervjuobjektene var åpne og hadde tillit til både meg og arbeidet mitt.

Alle undersøkelser kan ha feilkilder, min er intet unntak. Jeg la stor vekt på å gjengi intervjuobjektene korrekt i sammendraget senere i oppgaven, men sjansen for at det kan ha oppstått misforståelser vil alltid være til stede. En annen feilkilde kan også være at en eller begge av objektene ikke var fullstendig ærlige i sine svar. Mulige årsaker til dette kan være at det man var redd for mulig utfall ved å dele negative erfaringer og meninger med meg. I en slik situasjon er det mye som står på spill; og det kan være lettere å la være å si det enn å avsløre det gjennom en bacheloroppgave. Dette kalles bevisst underartikulering, som er en av teoriene om taus kunnskap, (Hustad 1998). Det er også en viss fare for at jeg har gjort feilslutninger, og da tenker jeg særlig på aggregerende feilslutninger. Det er av Jacobsen (2005) beskrevet som en feilslutning hvor man slutter resultater som gjelder individer, til et kollektivt nivå. I mitt tilfelle kan det bety at jeg generaliserer, for eksempel når det gjelder kraftselskap. Individene i mitt tilfelle blir Østfold Energi, og landets kraftselskaper blir det kollektive nivået. Om jeg, rent hypotetisk, hadde konkludert med at Østfold Energi var en kynisk aktør i Lærdal kommune, som kun brydde seg om maksimal inntjening og var usynlige i lokalsamfunnet, vil det på ingen måte si at dette gjelder alle kraftselskaper. Jeg vil ikke ha noen empirisk undersøkelse som underbygger dette, og det vil derfor være en stigmatiserende og grov feilslutning.

I tillegg til den kvalitative undersøkelsen, har jeg benyttet dokumentanalyse som et nyttig verktøy for å skaffe meg innsikt i problemstillingene. Vanddirektivet og vannforskriften er så omfattende i sin art at jeg i en bacheloroppgave ikke ville fått mulighet til å innhente all nødvendig informasjon selv. I den forbindelse har jeg brukt rapporter fra konsulentfirma og vannmyndighetene, noe som har vært til stor hjelp. Lovverket, i hovedsak vannforskriften og vannressursloven, har jeg brukt flittig.

3.0 Om vannforskriften og dens virkeområde

Vannkraft er en viktig fornybar energikilde, som må bli en større del av verdens kraftproduksjon om klimamålene til regjeringen skal nås innen 2020. Regjeringen peker på to viktige punkt for å nå disse målene. «Norge skal fram til 2020 påta seg en forpliktelse om å kutte de globale utslippene av klimagasser tilsvarende 30 prosent av Norges utslipp i 1990», (<http://www.regjeringen.no/pages/37858627/PDFS/STM201120120021000DDDPDFS.pdf>). Man kan derfor si at miljøspørsmålet i forhold til vannkraftutbygging kan være paradoksalt. På den ene siden er det viktig for miljøet og klimautslippene at mest mulig av kraftproduksjonen skjer ved hjelp av fornybare energikilder. På en annen side må man ivareta et kultur- og naturlandskap på en mest mulig bærekraftig måte. Menneskets behov for rekreasjon i møte med urørt natur er viktig, men det er også et økologisk og biologisk aspekt som spiller en viktig rolle. «At de negative sidene ved utbygging tillegges øket vekt, har ikke bare gitt seg utslag i saksbehandlingsregler og vurdering av ja eller nei til et prosjekt. Man har møtt samme tankegang ved at konsesjonsvilkårene er gjort strammere for å verne om økonomiske, økologiske og rekreative verdier,» (Falkanger, Haagensen, 2002). Dette viser at det har vært en omfattende utvikling innenfor vannkraft og naturinngrep, og at bevisstheten til den generelle befolkningen så vel som forvaltningen har økt i takt med utviklingen. «I nyere konsesjoner er det innført standardvilkår som gir hjemmel for å kunne pålegge ulike miljøtiltak. Norges Vassdrag- og Energidirektorat, NVE, vil innføre dagens standardvilkår i samtlige revisjoner. Det gir mulighet til å pålegge regulanten miljøtiltak uten konsekvenser for energiproduksjon», (<http://www.nve.no/no/konsesjoner/vannkraft/revisjon-av-vilkaar/>). Dette viser en stadig mer bevissthet rundt miljøspørsmål, og kan være et signal om at myndighetene kommer til å vektlegge dette i kommende konsesjonsrevisjoner. Konsesjonsrevisjoner er revisjoner av eksisterende konsesjonsvilkår, hvor man kan og nye vilkår i tråd med nytt regelverk eller andre faktorer som er blitt relevante etter konsesjonen ble gitt første gang. Her får myndighetene adgang til å pålegge aktørene, (jordbruk, regulanter), miljøtiltak for eksempel i samsvar med vannforskriften.

For å kunne si noe om forholdet mellom kommune og regulant, må man vite litt om hvordan vannforvaltningen er organisert i dag. Vannforskriften beskriver vannregionmyndigheten som det organet som skal «koordinere arbeidet med å gjennomføre oppgavene som følger av denne forskriften i henhold til tidsfristene som er angitt», (vannforskriften § 21). Dette vil i praksis si at vannregionmyndighetene, (heretter VRM), sitter på mye av ansvaret for implementeringen. Det understrekes at dette skal skje i nært samarbeid med vannområdeutvalgene, men det regionale nivået fremstår som knutepunktet mellom lokalt og sentralt nivå innenfor vannforvaltningen.

Vannportalen definerer ansvarsområdene til kommunene her:

- Sentral deltager i vannområdeutvalg og vannregionutvalg
- Miljømyndighet
- Gjennomfører av miljøtiltak
- Kraftverkseier
- Tiltakshaver for forurensende virksomhet
- Forurensningsmyndighet
- Landbruksmyndighet

<http://www.vannportalen.no/hovedEnkel.aspx?m=57104>

Den viktigste oppgaven kommunen har er å komme med ønsker og innspill til myndighetene, som enten kan skje gjennom vannområdeutvalget videre til vannregionutvalg og vannregionmyndigheten, eller i skriftlig henvendelse til Norges vassdrag- og energidirektorat, heretter NVE. Kommunene deltar i vannområdeutvalg, og får gjennom dette organet innflytelse og arbeidsoppgaver. Under et av møtene i regi av Energi Norge ble det uttalt av advokat og partner i Thommessen Advokatfirma, Gunnar Martinsen, at det av mange ble påstått at kommunene i Norge generelt sett ikke er opptatt av høytstående regelverk, men heller av endringer i favør av miljøet og miljøspørsmål. Denne påstanden kan jeg ikke underbygge med fakta, men man vil senere i oppgaven se at det kan stemme overens med rådmannen i Lærdal sin oppfatning av systemet. Særlig regelverk som kommer fra internasjonalt hold, som EU, kan oppfattes som fremmed og noe som ikke angår de små kommunene i distriktet. Man kan kanskje snakke om en slags fremmedgjøring; at det blir vanskelig for de små kommunene å identifisere og rette seg etter vedtak som er gjort på et nivå som er så mye høyere og så mye lengre unna enn det

man er vant til fra nasjonalt lovverk. Samtidig skal det sies at både vannforskriften de nasjonale vannforvaltningsmyndighetene gir uttrykk for at en god dialog mellom nivåene er viktig; faktisk helt avgjørende for et godt resultat. I denne sammenheng er det viktig å huske på at vannkraftverk kun er en av mange aktører som påvirker elva, og at vannforskriften derfor baserer seg på at det er forvaltningen som har ansvaret for at dette kravet oppnås. «Vanndirektivet forutsetter en nedbørfeltbasert og helhetlig forvaltning av vann og vassdrag. Ulike påvirkningsfaktorer må ses i sammenheng for at direktivets mål skal kunne nås i hvert nedbørfelt. Dette krever gode prosesser for samordning på tvers av både ulike påvirkere og ulike myndigheter, og aktiv medvirkning for alle typer brukere som er berørt, samt at alle som er interessert skal gis anledning til å delta», (<http://www.vannportalen.no/hovedEnkel.aspx?m=31147&amid=1249408>).

Et poeng som ble nevnt på et av møtene i regi av Energi Norge, var at vannforskriften ikke pålegger regulantene og de private aktørene direkte oppgaver, men myndighetene. Det er altså myndighetene, med Miljøverndepartementet i spissen, som er ansvarlige for implementeringen av vanndirektivet; både praktisk og teoretisk. Det vil si at om forvaltningen skal pålegge regulantene tiltak, må dette hjemles i annet lovverk, som f.eks forurensingsloven, vannressursloven, naturmangfaldlova e.l. Forvaltningen kan også benytte seg av vilkår i konsesjonen som skal gis til nye utbyggere, eller konsesjonsrevisjoner for eksisterende utbyggere.

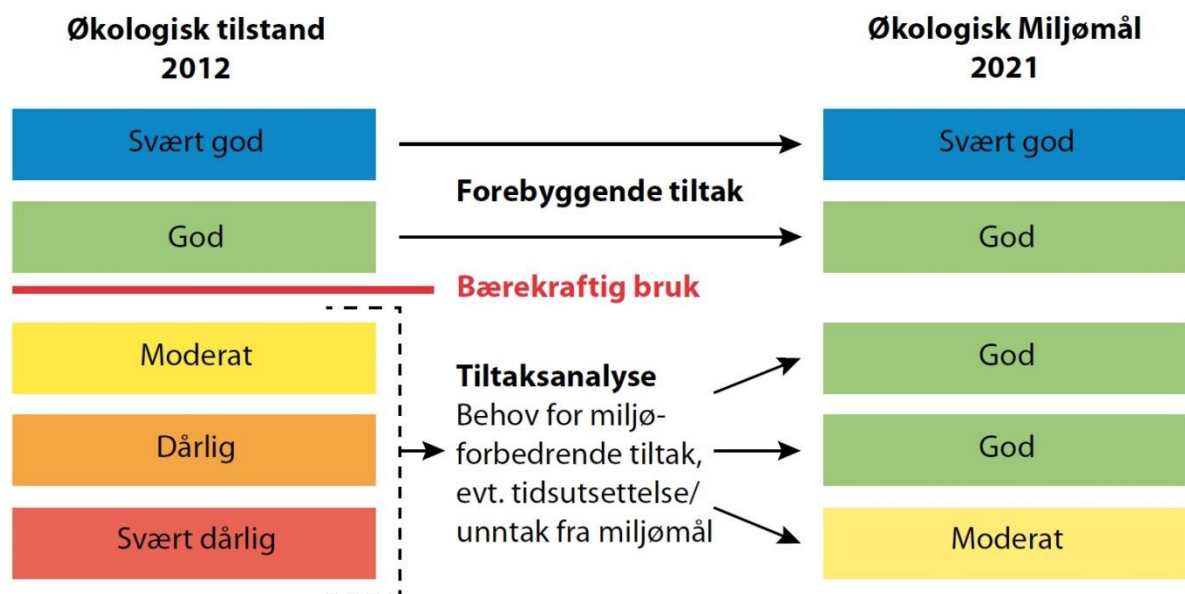
3.1 Betydningen av miljømål

Gangen i vannforskriftens implementering starter med § 15, hvor det står at vannforekomstene skal «identifiseres, karakteriseres og analyseres». I tillegg skal betydningen av menneskeskapte påvirkninger være vurdert, og en økonomisk analyse være utarbeidet. Videre skal det, jf. § 4, vedtas miljømål for vannforekomsten, og det er her man snakker om for eksempel god tilstand. Videre skal det, jf. § 5, utarbeides miljømål for de vannforekomstene som defineres som kunstige og sterkt modifiserte, (SMVF). «Når en vannforekomst er så påvirket av menneskelig virksomhet at det er umulig eller uforholdsmessig kostnadskrevende å nå målene i § 4- § 6, kan det fastsettes mindre strenge miljømål dersom vilkårene i denne paragrafen er oppfylte», (vannforskriften § 10). I tillegg til dette skal det utarbeides en forvaltningsplan jf § 26. Denne skal utarbeides av vannregionmyndigheten, og det er her kommunen kommer inn i bildet gjennom deltakelse i vannområdeutvalget.

Et utgangspunkt i vanddirektivet er at alle vannforekomster skal oppnå minimum «god tilstand». I vanddirektivet skiller man mellom svært god tilstand, god tilstand og moderat tilstand. Dette er en forenklet kategorisering, men hver enkelt vannforekomst i et vannområde skal inngå i en av disse tre kategoriene. Den første kategorien, altså svært god tilstand, defineres slik: «Det er ingen, eller bare ubetydelige, menneskeskapte endringer i verdiene for fysisk-kjemiske og hydromorfologiske kvalitetselementer for den aktuelle typen overflatevannforekomst i forhold til dem som normalt forbindes med denne typen under uberørte forhold. Verdiene for biologiske kvalitetselementer for overflatevannforekomst tilsvarer dem som normalt forbindes med denne typen under uberørte forhold, og viser ingen, eller ubetydelige tegn på endring», (<http://www.lovddata.no/for/sf/md/td-20061215-1446-023.html>). En vannforekomst som inngår i et regulert vassdrag vil sjelden havne i denne kategorien, fordi en eller annen form for påvirkning vil nesten alltid foreligge. Det neste trinnet derimot, god tilstand, er mer vanlig. Det defineres slik: «Verdiene for biologiske kvalitetselementer for den aktuelle typen overflatevannforekomst viser nivåer som er svakt endret som følge av menneskelig virksomhet, men avviker bare litt fra dem som normalt forbindes med denne typen overflatevannforekomst under uberørte forhold», ([13](http://www.lovddata.no/for/sf/md/td-</p></div><div data-bbox=)

20061215-1446-023.html). Dette vil si at man kan se en effekt av menneskets behandling (regulering) av vannforekomsten, men at det er i en liten, kanskje ubetydelig grad. Problemet oppstår når vannforekomsten kategoriseres i neste trinn, nemlig moderat tilstand. Det er definert slik: «Verdiene for biologiske kvalitetselementer for den aktuelle typen overflatevannforekomst avviker moderat fra dem som normalt forbindes med denne typen overflatevannforekomst under uberørte forhold. Verdiene viser moderate tegn på endring som følge av menneskelig virksomhet og er vesentlig mer endret enn under forholdene for god tilstand», (<http://www.lovddata.no/for/sf/md/td-20061215-1446-023.html>).

Figuren under viser en oversikt over kategoriseringen av vannforekomstene:



(<http://www.vannportalen.no/hoved.aspx?m=65943>)

Som nevnt over, er det et mål at alle vannforekomster skal inneha minimum god tilstand. Men om vannforekomsten er så berørt av menneskelig aktivitet at det anses som lite sannsynlig å oppnå god økologisk tilstand, kan man benytte en av unntaksparagrafene i vannforskriften. «Når en vannforekomst er så påvirket av menneskelig virksomhet at det er umulig eller uforholdsmessig kostnadskrevende å nå målene i § 4 - § 6, kan det fastsettes mindre strenge miljømål», (vannforskriften § 10). Denne vannforekomsten blir da definert som en sterkt modifisert vannforekomst, en såkalt SMVF.

3.2 Tilgjengelige virkemidler for å nå miljømål

Vannforskriften er i hovedsak et prosessverktøy fremfor noe annet. Den gir ikke konkrete føringer på hvordan miljømålene skal oppnås, og mye er nok på grunn av variasjonene medlemslandene imellom. Særlig geografiske variasjoner gjør det vanskelig å utarbeide en standardoppskrift til implementeringsprosessen. «Siden påvirkningsfaktorene og de samfunnsmessige utfordringene i medlemslandene er ulike, er kommisjonen derfor opptatt av at landspesifikke anbefalinger skal stå sentralt for å nå det overordnede målet om god kjemisk og økologisk status i EUs vannforekomster».

(<http://www.vannportalen.no/enkel.aspx?m=31149&amid=1251026>).

SINTEF har utarbeidet en rapport som evaluerer implementeringsprosessen så langt. De har lagt stor vekt på den internasjonale implementeringen, mens jeg kun konsentrerer meg om den nasjonale, faktisk i stor grad den lokale prosessen. De beskriver seg selv på følgende måte: «SINTEF er Skandinavias største uavhengige forskningskonsern. Vi skaper verdier gjennom kunnskap, forskning og innovasjon, og utvikler løsninger og teknologi som tas i bruk», (<http://www.sintef.no/Om-oss/>). SINTEF sin rapport har redegjort for mulige konsekvenser vannforskriften vil påføre norsk vannkraftnæring. Igjen vises det til at prosessen er i en tidlig fase, og at det nærmeste man er kommet en spesifisering av hva som er «god nok» implementering, defineres i en viss grad av utfallet av rettsakene mellom kommisjonen sentralt i EU og de enkelte medlemslandene. Det fremgår likevel av rapporten at de viktigste kravene for å få gode tilbakemeldinger på implementeringsarbeidet er at medlemslandene følger stegene i vannforskriften, som for eksempel kan være «å identifisere ansvarlig myndighet, avgrense vannområdene i forhold til hydromorfologiske grenser, gjøre vurderinger av vannkvalitet på grunnlag av standardiserte metoder som inkluderer økologiske kriterier, få på plass overvåkingsprogram for å kunne vurdere forbedring eller forverring, gjøre økonomiske analyser som integrerer som integrerer miljø- og ressurskostnader, formulere kostnadseffektive tiltak som reflekterer de økologiske realitetene, og gi eventuelle unntak som følger gitte kriterier», (SINTEF s 41 og 42, <http://www.vannportalen.no/fagom.aspx?m=31769&amid=3629453>). I forhold til konsekvensene av vannforskriften er kost versus nytte-perspektivet et viktig element i hvordan man skal håndtere regelverket. Som rapporten til SINTEF peker på, bidrar

utbygging av vannkraft til å oppnå Regjeringens klimamål, men kan også samtidig hindre at miljømål i vanddirektivet blir oppnådd. Skal myndighetene pålegge tiltak for å nå miljømål, må man altså se saken fra to sider:

- den samfunnsmessige siden, som tilfører verdier i form konsesjonskraft og økonomisk støtte til distriktene, småkraftverk som gir næringsgrunnlag for grunneiere, utgjør et flomvern i form av oppdemte magasiner som kan lagre vann ved mye nedbør, tilfører distriktene viktige arbeidsplasser og til slutt bidrar til å øke andelen elektrisk kraft produsert av fornybare energikilder.

- den miljømessige delen, som omfatter vern av vassdrag og urørt natur, oppnåelse av miljømål jf. Vannforskriften og den delen som gjør Norge til en populær destinasjon for turistene; nemlig den ville naturen med brusende fosser og elver.

Rapporten sier at det i dag «ikke finnes klare retningslinjer på hvor mye vannkraft som kan rettferdiggjøre skade på miljøet eller hvor vannproduksjon skal reduseres for å oppnå GØP», (godt økologisk potensiale).

I forhold til vann- vann prosjekt, peker rapporten på to konkrete tiltak. Derfor er ikke det veldig aktuelt, annet enn å forsterke allerede eksisterende anlegg. Dette er heller ingen stor utgiftspost for kraftselskapene, fordi det som oftest er en engangssum som betales. Det andre tiltaket er miljøbasert vannføring, og det er her minstevannføring kommer inn i bildet. Her peker rapporten på at det er sendt signaler om at «om ikke forbedringer blir vist i medlemslandene, vil det bli vurdert tekniske krav til blant annet miljøbasert minstevannføring ved revideringen av Vannrammedirektivet i 2019». Man kan altså se det slik at kraftselskapene får en sjanse til gjøre gode tiltak for å oppnå målene om god kjemisk og økologisk tilstand i vannforekomstene, men at strengere tiltak vil komme om dette ikke skjer. Det pekes på at det ikke er størrelsen på minstevannføringen per sekund som er viktig, men at den er basert på økologiske kriterier. «Nivået på vannføringen må altså være knyttet til positive konsekvenser for økologien i vannforekomstene». I utarbeidingen av tiltak som legger føringer på minstevannføring er avhengig av et godt overvåkingssystem. Dette er viktig for å oppdage konsekvensene av tiltakene man gjør, på godt eller vondt. Når det gjelder overvåking er dette et punkt som vektlegges i vannforskriften, men som er en av hovedutfordringene til forvaltningen å få i stand. Vannforskriftens § 18 sier at «Det innen utgangen av 2013 skal foreligge tilstrekkelige

regionale planprogrammer som gir en helhetlig overvåkning av tilstanden i vannforekomstene.» Den peker videre på at overvåkingen skal si noe om relevante økologiske, kjemiske, kvantitative og fysiske forhold i vannforekomsten. Dette innebærer at det må utarbeides et system for prøvetaking i vannforekomstene, og som innebærer både et økt kompetansebehov og en økt arbeidsmengde. En rekke konsesjoner inneholder vilkår om minstevannføring i bestemte områder i vannforekomstene. Dette er utarbeidet spesielt for hver enkelt vannforekomst, hvor man har tatt hensyn til landskapet rundt, grunneiere og miljøet i elva. «Minstevannføring pålegges konsesjonæren gjennom vilkår i konsesjonen eller som en forutsetning for konsesjonsfrie tiltak. Størrelsen på minstevannføringsslippet fastsettes ut fra forholdene i det aktuelle vassdraget og behovet for vann til ulike årstider», (<http://www.nve.no/no/Sikkerhet-og-tilsyn1/Natur--og-miljotilsyn/Minstevannforing/>).

4.0 Forholdet mellom Østfold Energi som regulant og Lærdal Kommune som forvaltningsorgan

I intervjuene mine med rådmannen i Lærdal, Alf Olsen jr, og Bjørn Røvik ved Borgund Kraftverk, gikk jeg dypere inn i forholdet mellom forvaltning og regulant. Det må igjen nevnes at implementeringen er i en tidlig fase, og at det var en tydelig usikkerhet rundt hva slags konkrete konsekvenser som kom i kjølvannet av vannforskriften, spesielt fra kommunen sin side. Fra regulanten sin side jobbes det nå med en tiltaksanalyse, som videre skal resultere i en tiltaksplan. Det er til dette arbeidet innleid en egen konsulent. Dette understreker et poeng som Olsen også peker på; nemlig at vannforskriften genererer et økt kompetansebehov. At regulanten har leid inn en ekstern konsulent til å gjøre denne jobben, tyder på at de ikke sitter på nødvendig kompetanse og nok ressurser til å kunne gjøre denne jobben selv. I kommuneadministrasjonen er det i hovedsak avdelingene for landbruk og eiendom som har vannforvaltningen som ansvarsområde. I en liten administrasjon med trange økonomiske forhold, finnes det lite ressurser til en slik kompetanseinnhenting. Det kan se ut som vannforskriften har tatt høyde for dette ved å opprette vannregioner hvor det i hver enkelt vannregion vil være fylkeskommunen som utgjør den enkelte vannregionmyndighet. «Vi har 11 vannregionmyndigheter som har ansvar for 16 vannregioner, 11 med avrenning til norsk kyst og 5 med avrenning til Sverige og/eller Finland», (<http://www.vannportalen.no/enkel.aspx?m=350829>). Dette vil i praksis si at fylkeskommunen er et hjelpemiddel og et styringsorgan for de enkelte kommunene, men også for regulanter og andre interesser som berøres av vannforskriften. Under Sogn og Fjordane Vannregionmyndighet har man Sogn Vannregionutvalg, hvor de 7 kommunene i Indre Sogn inngår. Olsen uttrykte også en bekymring over en avstand fra vedtaksorganet, EU, ned til de lokale forvaltningsorganene i hvert enkelt land. Norge er som kjent ikke medlem av EU, men knyttes til direktivet gjennom EØS-avtalen. I tillegg til vannregionmyndigheten peker han på et interkommunalt samarbeid som en ressursfaktor. Som et tredje alternativ nevnes eksterne konsulenttjenester som en løsning, men som et sistevalg av rent økonomiske årsaker.

I forhold til at Lærdalsvassdraget er et vassdrag med anadrom laksefisk, var det interessant å se på regulantens rolle som aktør i denne delen av elva. Anadrom laksefisk blir av lakse-

og innlandsfiskloven beskrevet som «laksefisk som vandrer mellom sjø og ferskvann og som er avhengig av ferskvann for å reprodusere seg, samt rogn og unger av slik fisk», (<http://www.lovdatabank.no/all/tl-19920515-047-001.html#5>). Olsen mener Østfold Energi har fulgt gjeldende regelverk og vært positive til tiltak for å bedre forholdene for laksen. De har finansiert byggingen av Norsk Villakssenter i Lærdal, etablert et klekkeri, og bygd laksetrappet. Sistnevnte som en del av konsesjonsvilkårene.

Det vektlegges fra Olsen sin side at Østfold Energi har bidratt til lokalsamfunnet med kunnskap og kompetanse på området, men at de ikke har bidratt utover det de plikter gjennom f.eks konsesjonsvilkår. Videre spør jeg Olsen om hva han kan tenke seg at en eventuell tiltaksanalyse for Lærdalsvassdraget kan komme til å inneholde. Her nevnes utslipp fra landbruk og gjødsling som mulige faktorer. Lærdal er en landbrukskommune med mange bønder og lite industri, hvor flesteparten av innbyggerne er sysselsatt innen primæringen og tertiærnæringen. Dette er en sterk motsetning til nabokommunen og industribygda Årdal, hvor flesteparten av innbyggerne er sysselsatt innenfor sekundærnæringen, bl.a. i Norsk Hydro. Igjen nevner Olsen laksen, og problematikken rundt lakseparasitten Gyrodactylus Salaris som dukket opp i Lærdalsvassdraget høsten 1996. (<http://www.dirnat.no/content/500045553/Ny-kamp-mot-lakseparasitt-i-Lardal>). Laksen var en svært viktig del av næringsgrunnet i kommunen, og en viktig kulturbærer. Videre nevnes det at nesten 80 grunneiere langs elvestrekningen er berørte av parasitten, og at det råder en optimisme til at de siste behandlingene med surt aluminium skal kunne utrydde parasitten.

Når jeg spør Olsen om relasjonen mellom Østfold Energi og Lærdal Kommune svarer han at det er en utfordring med tanke på motsettende interesser, men at det legges vekt på å møte hverandre med respekt og velvilje. Endringer i administrasjonen i kommunen, særlig rådmenn, nevnes som en årsak til endring i relasjonen. Østfold Energi har også hatt et generasjonsskifte i løpet av de siste 15 årene, som gjør at nye relasjoner må bygges på nytt. Behovet for samhandling vil nok øke med vannforskriften, og dette arbeidet bør nok kanskje struktureres på en bedre måte enn hva som er blitt gjort hittil. Her nevnes kommunikasjon som et nøkkelord! Når jeg spør Olsen om hvordan Østfold Energi bidrar til verdiskaping i lokalsamfunnet, peker han på to ting. Det ene er den direkte måten gjennom arbeidsplasser og skatteinntekter. Det andre er gjennom økonomisk støtte til lag og organisasjoner. Han nevner stipendordninger og sponsing som positive initiativ, men

peker på at det drives en strategisk utvelgelse av hvem som mottar støtten. Selv om Olsen gjerne skulle sett at flere fikk mer, er han opptatt av å få frem at kommunen har stor respekt for de valgene Østfold Energi tar. Han peker videre på at det ikke bare Østfold Energi som får fordeler av et godt forhold; det er like mye gjensidig. Østfold Energi er en tung aktør innen sitt felt, og er god å ha på samme side – både fra et økonomisk og et kompetansemessig ståsted.

Olsen har et tydelig ønske om at det skal etableres et felles kompetansesenter, og at det skapes en kunnskapsbasert arbeidsplass innenfor vassdrag, laks, fiskeforvaltning osv. Han legger vekt på at det er tidlig i prosessen med implementeringen av vannforskriften, og at det derfor ikke finnes klare svar på det jeg spør om. Han ytrer bekymring for at vannforskriften skal generere et ressursbehov den økonomiske situasjonen i kommunen ikke har rom for, men er generelt sett positiv og har tro på at vannforskriften kan føre til en mer helhetlig forvaltning. Han er positiv til et tettere samarbeid med Østfold Energi og andre interesser som f.eks Lærdal Elveeigarlag. Det er likevel tydelig at laksen er en hjertesak for Olsen!

Bjørn Røvik på sin side er litt mer skeptisk. Han mener det står for lite om den faktiske bruken av vannforekomsten i vannforskriften. All annen bruk som fiske, friluftsliv og jakt, blir styrt av annet regelverk, blant annet naturmangfaldlova. «Lovens formål er at naturen med dens biologiske, landskapsmessige og geologiske mangfold og økologiske prosesser tas vare på ved bærekraftig bruk og vern, også slik at den gir grunnlag for menneskenes virksomhet, kultur, helse og trivsel, nå og i fremtiden, også som grunnlag for samisk kultur», (naturmangfaldlova § 1). Dette burde i følge Røvik være integrert i vannforskriften. En helhetlig beskyttelse av vannforekomstene burde vært målet i større grad enn i dag! Røvik peker i likhet med Olsen, på at det er for tidlig i prosessen til å kunne gi fullgode svar på mine spørsmål. Man kan forklarer at det jobbes med å utarbeide en tiltaksanalyse. Han føler at Østfold Energi jobber målrettet sammen med innleide konsulenter for å være tidlig ute i prosessen. En stor utfordring har vært å dele vannforekomstene i små nok deler. Nedbørsfeltet til kraftverkene i Sogn strekker seg alt fra 0 moh. til 1600 moh. Det betyr at de ulike forekomstene er utsatt for en veldig forskjellig påvirkning og dermed krever helt forskjellige tiltak. Røvik mener miljøspørsmålet står høyt på agendaen og er inkludert i de fleste målsettinger til selskapet.

Det er kanskje ikke så rart; all virksomhet Østfold Energi engasjerer seg i og investerer i er fornybar energi, (<http://www.ostfoldenergi.no/Om+Ostfold+Energi/Fakta+om+selskapet>). I tillegg har de opprettet en egen stilling som kun skal fokusere på miljø og kvalitet – alt fra biologisk og økologisk miljø i vassdragene til arbeidsmiljøet til de ansatte i selskapet. Denne personen skal ha et særlig ansvar for oppfølging av vannforskriftens krav, (<http://www.ostfoldenergi.no/Forside/Ledig+stilling%3A+milj%C3%B8-+og+kvalitetsansvarlig.10098.cms>).

På spørsmålet om Østfold Energi skiller seg fra andre kraftselskap rundt miljøbevissthet, mener Røvik at det må være det gode samarbeidet med kommunene selskapet har virksomhet i. Lokale lag og organisasjoner kan søke om penger, og det er sjelden søknader blir avslått. I tillegg ble svømmebassenget i Borgund bygget mye ved hjelp av penger fra Østfold Energi. På samme måte som industribygder som blomstret i etterkrigstida, opplevde Borgund en slik blomstring på 1970 tallet. Mange anleggsarbeidere kom flytende langveisfra. Noen dro igjen etter utbyggingen, mens andre slo seg ned og stiftet familie i bygda. På den måten kan man si at utbyggingen var positiv for befolkningsveksten i Lærdal kommune. Røvik ønsker videre å understreke at Østfold Energi legger vekt på ikke å engasjere seg i saker som skaper miljømotstand. Eksempler på dette kan være fosser som mange mener burde vært søkt om konsesjon på, men som er en så viktig del av naturlandskapet at den økonomiske nytteverdien ikke kan sammenlignes med den samfunnsmessige verdien. I forhold til de konkrete konsekvensene vannforskriften kan gi, peker Røvik på økt minstevassføring som den store frykten til kraftselskapene. Dette innebærer økonomiske tap i stor skala. «Slik sett blir det et motsetningsforhold hvor man må velge mellom økt minstevassføring og bedre miljøgevinst på den ene siden, eller verdiskaping i distriktene i form av økt konsesjonskraft til kommunene. Øking av vannmengden er heller ikke alltid positivt, f.eks. ved økt ismengde om vinteren», sier Røvik.

Han føler selskapet har en god relasjon til Lærdal Kommune, og nevner, i liket med Olsen, at det finnes felles arenaer man kan møtes og diskutere problemer i. Eksempel på dette er «Fagrådet for gjenoppbygging av Lærdalselva», (som lakseelv). Laksen er ikke en stor fanesak for Østfold Energi, men Røvik nevner flere målepunkter og en økt bevissthet om når og hvor man slipper vann ut igjen i elva, som ting som må vektlegges mer i et vassdrag med anadrom laksefisk. Avslutningsvis er Røvik spent på å se hvordan Norge som nasjon

vil komme ut av implementeringen av vannforskriften. Kanskje lager vi for høye krav til oss selv? Han mener det er positivt i forhold til turisme og andre interessegrupper som fiske og friluftsliv, men det kan være negativt om det fører til at det blir dobbelt så dyrt å drive kraftproduksjon i Norge i forhold til hvordan man for eksempel utnytter vannet i kanalene i Tyskland. Vannforskriften regulerer ikke forhold som omfatter fiske, friluftsliv og turisme, kun vannforholdene. Variasjonene i geografiske forhold vil skape en næringsmessig ubalanse og vil virke urettferdig markedsmessig. Standardisering er et nøkkelord i denne sammenhengen, og problematiserer lokale variasjoner som Vestlandet er et godt eksempel på. Det er vide rammer i forhold til tolkning av direktivet, så hvordan den internasjonale standarden blir er et spennende moment for Røvik. «Mange tror man kan få både i pose og sekk; med mer minstevann og mer inntjening, men det er umulig å få til», sitat Bjørn Røvik.

Videre nevner Røvik lokal verdiskaping som en fordel av utbygging av vannkraftverk. Ordfører i Lærdal Kommune, Jan Geir Solheim, ble intervjuet i forbindelse med bygging av et nytt småkraftverk på Hemsedalsfjellet. «Østfold Energi står for ca 70 % av andelen her, mens de to grunneierne står for resterende. Solheim hadde følgende kommentar til dette: - «Dette er eit uttrykk for den viktige lokale verdiskapinga som eit slikt anlegg medfører, det viser seg no i anleggsfasen og sjølv sagt etter at turbinane har starta å gå. Ein del av verdiskapinga vil gå attende til Borgund og Lærdal og vil leggje grunnlag for vidare utvikling av lokalsamfunnet. Det er fantastisk og flott at det no vert investert 95 mill kroner i denne delen av kommunen, og som gir slike ringverknader. Dette er næringsutvikling og verdiskaping av høg klasse!», (http://www.porten.no/eway/default.aspx?pid=254&trg=Main_6122&Main_6122=6128:99638::0:6160:14:::0:0).

4.1 Regulantens møte med vannforskriften

Østfold Energi er et kraftselskap eid av Østfold Fylkeskommune, samt 13 av fylkets kommuner. I 2011 utgjorde den totale produksjonen 2 445 GWh, hvor den klart største andelen kom fra vannkraft. Selskapet har egne vannkraftverk i Østfold og Indre Sogn, i tillegg til å være medeier i kraftverk både i Nordland og i Trøndelag. De har investert i prosjekter som omfatter både fjernvarme og vindkraft, og er derfor en viktig pådriver for fornybar energi. Med sine 1 013 GWh i gjennomsnittlig årsproduksjon står Borgund kraftverk i Indre Sogn for ca. 50 % av selskapets egenproduksjon og er den største kraftprodusenten til selskapet. Nyset-Steggje kraftverk kommer med sine 449 GWh på en god andreplass. (<http://www.ostfoldenergi.no/Om+Ostfold+Energi/Fakta+om+selskapet>). Sistnevnte hører også til Indre Sogn, noe som viser at Vestlandet med sine høye fjell og bratte fossefall utgjør en stor del av den fornybare kraftproduksjonen som omfatter vannkraft i Norge. Østfold Energi er en av veldig mange kraftprodusenter i Norge. De er medlem av Energi Norge, som er en felles interesseorganisasjon for kraftnæringen i landet. «Energi Norge er en interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for norsk kraftnæring. Vi representerer ca. 270 bedrifter som produserer, frakter og selger strøm og varme. Medlemsbedriftene står for 99 prosent av kraftproduksjonen og dekker 90 prosent av nettkundene i Norge. Kraftnæringen jobber for bedre klima, sikker forsyning og grønn vekst», (<http://www.energinorge.no/omenerginorge/>).

Siden byggingen av vannkraftverk startet for over 100 år siden, har kraftselskapene hatt en bratt læringskurve. Innledningsvis nevnte jeg at det i dag finnes kompetanse som gjør at man kan regulere en elv uten å lede vannet i synlige rørledninger inn mot turbinene. Samtidig som Norge er en ledende nasjon innenfor Olje og gass, eksisterer det også mye kompetanse innenfor fornybar energi. Norge er et vidstrakt land med fjell og fjorder, og store høydevariasjoner gjør at det er ideelt for vannkraft. Rapporten til SINTEF peker på at det fra Eu- kommisjonens side vektlegges at det er positivt om interessegruppene er tatt med på planprosessene i implementeringen. «Deltakelse er viktig ikke minst for at berørte aktører skal føle eierskap til implementeringen nettopp fordi det ofte er disse grupper som i siste instans gjennomfører og iverksetter tiltakene som fører til forbedringer av vannforekomstene», (SINTEF s 45, <http://www.vannportalen.no/fagom.aspx?m=31769&amid=3629453>). Dette blir i følge

rapporten gjort i Norge, hvor interessene faktisk får være med både på sentralt, regionalt og lokalt. Sistnevnte gjennom medvirkning i VOU. Igjen pekes interessene ut som veldig viktige aktører med sin faglige tyngde og erfaring. I land der jordbrukssektoren er dominerende innenfor forringelse av vannforekomstene, er det i følge rapporten en oppfatning fra kommisjonens side at «tiltak basert på frivillighet sjelden gir resultater og videre at obligatoriske krav og retningslinjer ses som en forutsetning for å få til forbedringer. Dette kan gjøres gjeldene for vannkraftsektoren og, dersom den ikke selv velger å ta en aktiv rolle i forhold til å medvirke til at målene i vanndirektivet nås gjennom å komme med forslag til relevante tiltak som kan forbedre den økologiske statusen», (SINTEF s 43, <http://www.vannportalen.no/fagom.aspx?m=31769&amid=3629453>). Mitt inntrykk gjennom å ha vært med på seminarene i regi av Energi Norge, er at det råder en positiv holdning til vannforskriften blant norske kraftselskap. Myndighetenes representanter, som for det meste har vært NVE, virker også optimistiske til utfallet av prosessen, og et generelt inntrykk er at partene er bevisste behovet for en god dialog.

5.0 utfordringer

Man kan kanskje se for seg at forvaltningen og kraftselskapene ofte kan utgjøre to parter i en interessekonflikt, hvor forvaltningen er mest opptatt av regler og vedtak, og kraftselskapene tenker økonomi fremfor noe annet. Dette var i hvert fall tanker jeg hadde gjort meg før jeg startet med arbeidet av bacheloroppgaven; man kan godt kalle det å ha fordommer. Jeg skulle fort lære at dette ikke var tilfelle. Det er klart at partene kan ha motsettende interesser, men gjennom arbeidet med bacheloroppgaven har jeg lært at kraftnæringen i Norge er bevisste sitt ansvar for miljøet. Ikke bare rent økologisk og biologisk, men også som en viktig verdiskaper i lokalmiljøene. Et eksempel er finansiering av arrangement i lokalmiljøet, men også at de deltar i kraftutbyggingsprosjekter sammen med grunneiere som kanskje ikke hadde hatt økonomi til å bygge ut et vassdrag på egen hånd. Denne rollen er nok viktigere enn hva Ola og Kari Nordmann er klar over.

Man kan selvsagt relatere spørsmål om utvikling av fornybar energi til partipolitikk, men igjen er det jo en kjent sak at partipolitikken har liten innvirkning på lokalt plan. Det er ofte mer personlige kvaliteter som spiller inn. Man kan jo tenke seg at en ordfører som er medeier i et småkraftverk har et annet forhold til vannkraftutbygging enn en ordfører som har utsikt til den flotteste fossen i kommunen. Derfor kan man og nevne det politiske spillet i dette; på lokalt nivå, men også sentralt. Gode relasjoner og lobbyvirksomhet inn mot departementene er nok viktig her, på lik linje med de fleste næringer. Personlige forhold vil alltid være viktige i lokalpolitikken, men man kan jo stille spørsmål hvor mye skjønn hver enkelt kommune bør kunne utvise i saker som dreier seg om vannkraftutbygging. Hvor standardiserte løsninger man kan komme med når variasjonene er så store, ikke bare internasjonalt, men også nasjonalt, tror jeg er begrenset. Siden det er i en tidlig fase i implementeringsprosessen, er en av de viktigste utfordringene slik jeg ser det, å kommunisere. Man kan se for seg at «veien blir til mens man går». Dette er nok også tilfelle her, og at aktørene deler erfaringer med hverandre vil være viktig for et best mulig resultat. Eksempelvis kan man se for seg at et kraftselskap er har startet tidlig med analyseringen av vannforekomstene i sitt område, og utarbeidet en tiltaksanalyse på disse i henhold til vannforskriften. Prosessen gikk greit; de leide inn et eksternt konsulentfirma til å gjøre arbeidet. Men de hadde oversett en vesentlig del i prosessen, nemlig å inkludere kommunen. Dette skapte misnøye, og var uheldig for videre samarbeid mellom kommunen

og kraftselskapet. Som sagt er dette kun et eksempel, men skisserer hvor viktig det kan være med erfaringsutveksling.

Innledningsvis nevnte jeg at det ble en økende skepsis frem mot 1970 tallet på grunn av at det ble gjort store, synlige inngrep i naturen ved at elver ble tørrlagt. Selv om teknologien tillater kraftselskapene å regulere uten å tørrlegge, tror jeg fortsatt at det er en skepsis til rundt vannkraftutbygging. Natur og ungdom skriver følgende på sine sider; «et område tilsvarende mer enn halve Vestfold fylke er neddemt og 950 km med elvestrekning er tørrlagt», (<http://nu.no/vassdrag/vannkraft-og-nus-motstand-article1864-414.html>). Dette er et eksempel på organisasjoner som har markert seg som tydelige motstandere mot vannkraftutbygging, nettopp fordi de ønsker å verne om den urørte naturen. Mange store, norske vassdrag er allerede regulerte, og det dukker opp flere og flere småkraftverk. Et spørsmål kan være når streken skal settes. Når skal man la de resterende elvene som renner fritt i landet, fredes en gang for alle?

Et annet spørsmål er om vannforskriften generer mer byråkrati. I henhold til vannforskriftens § 18 skal det for eksempel etableres omfattende overvåkingssystemer innen utgangen av 2013, og den setter som et utgangspunkt at forvaltningsplanene skal revideres hvert 6. år, jf. § 29 fjerde ledd. § 32a. regulerer pliktene de ulike forvaltningsnivåene har til rapportering til Miljøverndepartementet, som i neste instans skal rapportere videre til EU. Dette er eksempel på punkter i vannforskriften som vil skape et økende behov for dokumentering og rapportering. Under punkt 3 har jeg listet opp ansvarsområdene til kommunene. Det viktigste punktet her er at kommunen er en sentral deltager i vannområdeutvalg og vannregionutvalg. Videre er det kommunen som skal gjennomføre miljøtiltak og er forurensings- og landbruksmyndighet. Jeg opplever ikke dette veldig forskjellig fra dagens situasjon, og de nye vil neppe generere noe behov for nye stillinger på lokalt nivå. Slik jeg ser det, er den største endringen vannforskriften medfører på lokalt nivå, at kommunenes innflytelse oppover i systemet er forsterket, noe som utelukkende må være positivt!

6.0 Konklusjon

Det kan virke som om både Lærdal Kommune og Østfold Energi er av samme oppfatning når det gjelder relasjonen dem imellom. Om de klarer å få til en felles kunnskapsplattform står igjen å se, men de er begge enige om at vannforskriften generer et kunnskapsbehov utover det som finnes i dag. Østfold Energi er utvilsomt den kommersielle aktøren i dette spillet, men er likevel bevisste på å ivareta de lokale interessene. Eksempler Røvik peker på her, er blant annet økonomisk støtte til arrangement som ridestevner, fotballturneringer og bygdeutviklingsprogram. At Østfold Energi støtter opp om lokale lag og organisasjoner, kan si noe om en ansvarsfølelse og en følelse av tilknytning til lokalområdet de opererer i. Kanskje er dette en tankegang de store selskapene, som for eksempel Statkraft og Hafslund ikke deler med Østfold Energi? Eller kanskje Østfold Energi er en kommersiell aktør på lik linje med de store; at de ser på det å bidra med økonomisk støtte til bygda som en måte å skaffe seg godvilje på? At økonomisk vinning ligger bak alle kroner som bidrar til lokalmiljøet? Jeg tror ikke dette er en svart-hvitt problemstilling. Jeg tror at det er en kombinasjon mellom de to; at det faktisk finnes krefter i Østfold Energi med et genuint ønske om å støtte opp om bygda, men også at det er strategisk av dem å ha et godt forhold til lokalbefolkningen. Ser man på forholdet mellom Østfold Energi og Lærdal kommune, tror jeg det kommer til å styrkes jo lengre implementeringsprosessen kommer. Det speiles en positiv holdning til etableringen av et felles kompetansesenter fra begge parter, noe som vil styrke begge parters posisjon i forhold til kunnskaps- og kompetansenivå. Et spenningsmoment vil utvilsomt være hvordan kommunen tar sin rolle som bidragsyter til prosessen gjennom vannområdeutvalget, alvorlig. Om kommunen ønsker seg strengere retningslinjer, kan dette tilspisse situasjonen. Dette tror jeg avhenger av hvor godt de to partene klarer å kommunisere med hverandre.

Jeg har fått inntrykk av at det er knyttet mye usikkerhet til hva slags utfordringer vannforskriften kan skape, spesielt fra kommunen sin side. Det kan virke som mange tror dette er en altomfattende, nærmest revolusjonerende forskrift, som skaper store behov for kunnskap og ressurser på lokalt plan. Slik jeg tolker vannforskriften og rapportene jeg har brukt i mitt arbeid, får jeg inntrykk av at det er motsatt; nemlig at hovedpoengene med vannforskriften er å legge til rette for et mer systematisk arbeid mot klarere miljømål.

Altså et mer ryddig forhold mellom aktørene – både internt i forvaltningen, men også mellom aktører som påvirker vannforekomstene. At prosessen med etableringen av de ulike nivåene og grupperingene innenfor vannforvaltningen vil være lang, er det mye som tyder på. Kommunen har en viktig rolle i denne prosessen, men kunnskapen og mye av ressursene kan hentes høyere opp i systemet, på regionalt og sentralt nivå. Fordi vannforskriften åpner for et tettere interkommunalt samarbeid, vil også dette fungere som en samarbeidsarena. Jeg tror derfor ikke at rådmannen i Lærdal kommune trenger å frykte at vannforskriften vil generere et stort ressursbehov utover det som er i dag. En helhetlig forvaltning er et nøkkelord i vannforskriften, og man kan jo håpe på at de langsiktige målene vil gi en mer rettferdig behandling av alle interesser som berøres av vannkraftutbygging. Dette gjelder også like konkurransevilkår innad i EU, så at vannforskriften på sikt vil skape et positivt resultat er jeg ikke i tvil om. Dette forutsetter at de ulike aktørene kontinuerlig jobber sammen mot det felles målet som vannforskriften skisserer, noe jeg har stor tiltro til at de gjør - både i dag og i fremtiden.

Bildet er fra Riskallvatn, en del av nedbørsfeltet til Østfold Energi i Lærdal kommune, (<http://www.ostfoldenergi.no/Media/Bildearkiv/Vannkraft>).



7.0 Litteraturliste

Direktoratet for naturforvaltning. 2012. Ny kamp mot lakseparasitt i Lærdalselva. <http://www.dirnat.no/content/500045553/Ny-kamp-mot-lakseparasitt-i-Lardal>, (Lest 28.03.13).

Energi Norge. Om Energi Norge. <http://www.energinorge.no/omenerginorge/>, (Lest 04.02.13).

Falkanger, Thor og Kjell Haagenen. 2002. Vassdrags- og energirett. Universitetsforlaget.

Jacobsen, Dag Ingvar. 2005. Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i statsvitenskapelig metode. 2. utgave. Høyskoleforlaget.

Lovdata. Lov av 19. juni 2006 nr 100 om forvaltning av naturens mangfold. <http://www.lovdata.no/all/hl-20090619-100.html>, (Lest 04.04.13).

Lovdata. Lov av 15.juni 1992 nr 47 om laksefisk og innlandsfisk. http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-19920515-047.html&emne=lakse*%20%2b%20og*&&, (Lest 03.04.13.)

Lovdata. Forskrift om rammer for vannforvaltningen. Tema: normative definisjoner for klassifisering av økologisk tilstand. <http://www.lovdata.no/for/sf/md/td-20061215-1446-023.html>, (lest 12.04.13).

Natur og Ungdom. Vannkraft og NUs motstand. <http://nu.no/vassdrag/vannkraft-og-nus-motstand-article1864-414.html>, (lest 20.04.13).

Norges Vassdrags- og Energidirektorat. Tema: minstevannføring. <http://www.nve.no/no/Sikkerhet-og-tilsyn1/Natur--og-miljotilsyn/Minstevannforing/>, (Lest 21.04.13).

Norges vassdrags- og energidirektorat. 2012. Tema: revisjon av vilkår.
<http://www.nve.no/no/konsesjoner/vannkraft/revisjon-av-vilkaar/> (Lest 13.04.13).

Porten. Investering til 95 millionar kroner.
http://www.porten.no/eway/default.aspx?pid=254&trg=Main_6122&Main_6122=6128:99638::0:6160:14:::0:0, (lest 13.03.13).

Regjeringen. Stortingsmelding 21. 2011 – 2012. Norsk Klimapolitikk.
<http://www.regjeringen.no/pages/37858627/PDFS/STM201120120021000DDDPDFS.pdf>
(Lest 12.03.13).

SINTEF. Tema: om oss. <http://www.sintef.no/Om-oss/>, (lest 20.03.13).

Store Norske leksikon. Tema: Den industrielle revolusjon.
http://snl.no/den_industrielle_revolusjon, (Lest 05.03.13).

Store Norske Leksikon. Tema: Energi i Norge. http://snl.no/Energi_i_Norge, (Lest 02.04.13).

Stortingsmelding nr 1. 2010 – 2011. Nasjonalbudsjettet 2010.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/regpubl/stmeld/2009-2010/meld-st-1-2009-2010/3/8/1.html?id=579807n>, (Lest 12.04.13).

Tv2 nyheter innenriks. Bilde. Vil ha Rjukan, Notodden og Odda på Unescos verdensarvliste. <http://www.tv2.no/nyheter/innenriks/vil-ha-rjukan-notodden-og-odda-paa-unescolisten-3291503.html>, (Lest 16.04.13).

Vannforskriften. 2006. Forskrift nr 1446 av 15.12.2006 om Forskrift om rammer for vannforvaltning. <http://www.lovdata.no/for/sf/md/xd-20061215-1446.html>, (Lest, 13.01.13).

Vannportalen. Kart og figurer. Økologisk tilstand og miljømål.
<http://www.vannportalen.no/hoved.aspx?m=65943>, (Lest 12.02.13).

Vannportalen. Kommunen som parter i helhetlig forvaltning.

<http://www.vannportalen.no/hovedEnkel.aspx?m=57104>, (Lest 04.03.13).

Vannportalen. Ny rapport fra SINTEF. EUs evaluering av implementeringen av

vanndirektivet. <http://www.vannportalen.no/fagom.aspx?m=31769&amid=3629453>, (Lest 18.04.13).

Vannportalen. Om vanndirektivet – EUs rammedirektiv for vann. Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 Establishing a framework for Community action in the field of water policy.

<http://www.vannportalen.no/hovedEnkel.aspx?m=31147&amid=1249408>, (Lest 25.01.13).

Vannportalen. Sogn og Fjordane Vannregion. 2.-planperiode: planprogram – vassregion

Sogn og Fjordane. <http://www.vannportalen.no/hovedEnkel.aspx?m=64116>, (Lest 12.04.2013).

Østfold Energi. Bildemarkiv. <http://www.ostfoldenergi.no/Media/Bildemarkiv/Vannkraft>,

(Lest 24.04.13).

Østfold Energi. Fakta om Østfold Energi.

<http://www.ostfoldenergi.no/Om+Ostfold+Energi/Fakta+om+selskapet>, (Lest 25.02.13).

Østfold Energi. Ledig stilling: miljø- og kvalitetsansvarlig.

<http://www.ostfoldenergi.no/Forside/Ledig+stilling%3A+milj%C3%B8-+og+kvalitetsansvarlig.10098.cms>, (lest 16.05.13).

8.0 Vedlegg 1

8.1 Intervjuguide

Spørsmål jeg vil stille både Bjørn Røvik og rådmann Alf Olsen jr.:

- 1) I hvilken grad tror du vannforskriften kommer til å ha betydning for det økologiske og det kjemiske miljøet i Lærdalsvassdraget?
- 2) Hvordan vurderer du selv vanndirektivet, herunder vannforskriften?
- 3) a) På en skala fra 1 til 5, hvor 1 er svært dårlig og 5 er svært godt, hvor godt føler du denne setningen stemmer overens med realiteten:
- «Vannforskriften vil gi rammer for fastsettelse av miljømål som skal sikre en mest mulig helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk av vannforekomstene».
b) Utdyp hvorfor du valgte det tallet.

Spørsmål jeg vil stille Bjørn Røvik:

- 4) Hva slags endringer ser du for deg at vannforskriften vil kunne medføre for Østfold Energi?
- 5) Hvordan arbeider ledelsen i Østfold Energi for å nå målene vannforskriften setter?
- 6) a) Hvordan vil du karakterisere miljøbevisstheten til Østfold Energi som organisasjon?
b) Hva skiller Østfold Energi fra andre kraftselskap med tanke på miljøbevissthet?
- 7) Ser du for deg at vannforskriften vil bidra til en endring i dette?
- 8) a) Hvilke virkemidler har Østfold Energi for å nå målene vannforskriften setter?
b) Er disse virkemidlene godt egnet i henhold til målene?
- 9) Tror du at vannressurslovens § 28* om omgjøring av konsesjoner vil bli hyppigere benyttet etter innføringen av vannforskriften?
- 10) a) Hvordan vil du karakterisere relasjonen mellom Østfold Energi og Østfold Energi?
b) Har det vært endringer i denne relasjonen, og i så tilfelle, hva skyldes denne endringen?

c) Hva slags betydning ser du for deg at dette kan få for implementeringen av vannforskriften i Lærdal?

Spørsmål til rådmann i Lærdal Kommune, Alf Olsen jr.

- 4) Vil vannforskriften få noen påvirkning på kommunens posisjon som kraftverkseier?
- 5) Hvilke hensyn er kommunen særlig opptatt av å ivareta når det forhandles om kraftinteresser?
- 6) Laksen er en viktig faktor i anadrome vassdrag som Lærdalselva. I hvilken grad mener du Østfold Energi har ivaretatt denne interessen?
- 7) I hvilken grad mener du Østfold Energi er bevisste sitt ansvar for å ivareta og bedre det generelle biologiske miljøet i elva?
- 8) Hva slags følger tror du vanndirektivet vil få for Lærdal Kommune?
- 9) Hva tror du en eventuell tiltaksanalyse for Lærdalsvassdraget kan komme til å inneholde?
- 10) Hvordan vil du vurdere Østfold Energis innsats for å oppnå de kravene vannforskriften setter?
- 11 a) Hvordan vil du karakterisere relasjonen mellom Lærdal Kommune og Østfold Energi?
 - b) Har det vært endringer i denne relasjonen, og i så tilfelle, hva skyldes denne endringen?
 - c) Hva slags betydning ser du for deg at dette kan få for implementeringen av vannforskriften i Lærdal?
- 12) På hvilken måte føler du Østfold Energi bidrar til verdiskaping i lokalmiljøet?