

# NINA Rapport 470

## Småkraftverk – interesser, konflikter og muligheter

En fokusgruppestudie med vekt på nærings- og miljøaktører

Maria Björck  
Odd Inge Vistad



## **NINAs publikasjoner**

### **NINA Rapport**

Dette er en elektronisk serie fra 2005 som erstatter de tidligere seriene NINA Fagrapport, NINA Oppdragsmelding og NINA Project Report. Normalt er dette NINAs rapportering til oppdragsgiver etter gjennomført forsknings-, overvåkings- eller utredningsarbeid. I tillegg vil serien favne mye av instituttets øvrige rapportering, for eksempel fra seminarer og konferanser, resultater av eget forsknings- og utredningsarbeid og litteraturstudier. NINA Rapport kan også utgis på annet språk når det er hensiktsmessig.

### **NINA Temahefte**

Som navnet angir behandler temaheftene spesielle emner. Heftene utarbeides etter behov og serien favner svært vidt; fra systematiske bestemmelsesnøkler til informasjon om viktige problemstillinger i samfunnet. NINA Temahefte gis vanligvis en populærvitenskapelig form med mer vekt på illustrasjoner enn NINA Rapport.

### **NINA Fakta**

Faktaarkene har som mål å gjøre NINAs forskningsresultater raskt og enkelt tilgjengelig for et større publikum. De sendes til presse, ideelle organisasjoner, naturforvaltningen på ulike nivå, politikere og andre spesielt interesserte. Faktaarkene gir en kort framstilling av noen av våre viktigste forskningstema.

### **Annen publisering**

I tillegg til rapporteringen i NINAs egne serier publiserer instituttets ansatte en stor del av sine vitenskapelige resultater i internasjonale journaler, populærfaglige bøker og tidsskrifter.

**Norsk institutt for naturforskning**

## **Småkraftverk – interesser, konflikter og muligheter**

**En fokusgruppetstudie med vekt på  
nærings- og miljøaktører**

**Maria Björck  
Odd Inge Vistad**

Björck, M. & Vistad, O.I. 2009. Småkraftverk – interesser, konflikter og muligheter En fokusgruppestudie med vekt på nærings- og miljøaktører - NINA Rapport 470. 50s + vedlegg.

Oslo og Lillehammer, mai 2009

ISSN: 1504-3312

ISBN: 978-82-426-2040-8

RETTIGHETSHAVER

© Norsk institutt for naturforskning

Publikasjonen kan siteres fritt med kildeangivelse

TILGJENGELIGHET

Åpen

PUBLISERINGSTYPE

Digitalt dokument (pdf)

REDAKSJON

KVALITETSSIKRET AV

Øystein Aas

ANSVARLIG SIGNATUR

Forskningssjef Børre K. Dervo (sign.)

OPPDRAGSGIVER(E)

Norges Forskningsråd

KONTAKTPERSON(ER) HOS OPPDRAGSGIVER

Trond Værnes

FORSIDEBILDER

Ulike eksempler og faser ved realisering av småkraftverk.

Alle fotos: Dagmar Hagen

NØKKEWORD

Vestlandet, Sørlandet, småvassdrag, kraftutbygging, søknadsprosesser, miljøkonsekvenser, samfunnsinteresser, lokalsamfunn,

KEY WORDS

Small watercourses, hydropower development, application processes, environmental impacts, stakeholders, local society

KONTAKTOPPLYSNINGER

**NINA hovedkontor**

7485 Trondheim  
Telefon: 73 80 14 00  
Telefaks: 73 80 14 01

**NINA Oslo**

Gaustadalléen 21  
0349 Oslo  
Telefon: 73 80 14 00  
Telefaks: 22 60 04 24

**NINA Tromsø**

Polarmiljøsentret  
9296 Tromsø  
Telefon: 77 75 04 00  
Telefaks: 77 75 04 01

**NINA Lillehammer**

Fakkalgården  
2624 Lillehammer  
Telefon: 73 80 14 00  
Telefaks: 61 22 22 15

[www.nina.no](http://www.nina.no)

## Sammendrag

Björck, M. & Vistad, O.I. 2009. Småkraftverk – interesser, konflikter og muligheter En fokusgruppetstudie med vekt på nærings- og miljøaktører - NINA Rapport 470. 50 s + vedlegg.

I de siste årene har interessen for bygging av små vannkraftverk vært sterk. Det er flere og dels ulike interesser knytta til spørsmålet om utbygging av små vassdrag. Denne studien har hatt som formål å undersøke ulike interessegruppers syn på utbygging av småskala vannkraft. Vi har særlig undersøkt hvilke hovedargumenter som blir brukt og hvilke verdier som ser ut til å ligge til grunn for rådende holdninger og synspunkter. Våre utvalgte studieområder er tre kommuner med relativt omfattende småkraftutbygging: Førde i Sogn og Fjordane, Kvinnherad i Hordaland og Sirdal i Vest-Agder.

Vi har benyttet oss av kvalitative metoder gjennom semi-strukturerte intervjuer og samtaler i grupper, såkalte fokusgrupper. Fokusgrupper skaper en interaksjon mellom gruppedeltakerne som kan føre til at man får frem mer informasjon enn ved å intervjuer hver enkelt deltaker for seg. Kvalitative metoder brukes for å fange opp fenomener og vurderinger som vanskelig lar seg tallfeste eller måles, som for eksempel menneskers synspunkter og vurderinger. Våre data er altså ikke dokumenterbare fakta, men "vurderinger av virkeligheten".

Vi hadde to fokusgrupper i hver kommune, en med representanter fra interesseorganisasjoner innenfor naturvern, friluftsliv, eller personlig naturfaglig kompetanse/interesse (kalt Miljøgrupper), og en med representanter fra grunneiere, utbyggere, og andre økonomiske interesser (kalt Næringsgrupper). For mange av de tema vi var innom så varierte synspunktene ganske systematisk mellom våre to grupper. Næringsgruppene ser store økonomiske muligheter både for lokalsamfunn og grunneiere, og hevder samtidig at utbygging av småkraft er et veldig viktig miljøtiltak fordi det gir fornybar energi uten uheldige klimaeffekter og vil erstatte klimaødeleggende kullkraft i Europa. Miljøgruppene hevder at den nye småkraftenergien ikke gir noen netto klimagevinst fordi den bare kommer på toppen av forurensende kullkraft; den erstatter den ikke. De mener det er viktigere å stille spørsmål ved miljøeffektene av småskala vannkraftutbygging og risikoen for miljøtap, og er skeptiske til det påståtte økonomiske tilskuddet som småkraftutbyggingen sies å bidra med til lokalsamfunnet. Vi ser altså klare uenigheter mellom gruppene fordi de har ulike interesser i forhold til småkraftutbygging. Men resultatene våre viser også at det blir for enkelt å si at næringsgruppa er for småkraftutbygging, mens miljøgruppa er imot. Gruppedeltakerne gir uttrykk for et langt mer nyansert bilde der det er enighet mellom interessegruppene kring flere tema. For eksempel er alle våre informanter for fornybar energiproduksjon og miljøhensyn ved avgjørelser. Ingen er helt imot gjennomføring av kraftutbygging, og heller ikke lokal verdiskaping, i hvert fall ikke på gruppenivå. Det er også stor enighet om at gevinsten ved verdiskapingen må bli igjen lokalt. Uenighetene ser ut til å dreie seg om andre forhold: om hva slag argument som bør veie tyngst, hva slag verdier en skal legge til grunn, eller om det mer "strukturelle", dvs. om selve prosessen med å fremme og behandle søknader om kraftutbygging, om hvor godt og troverdig kunnskapsgrunnlaget er.

Hovedkonflikten ligger i synet på omfanget av og risikoen for negative miljøeffekter ved utbygging. Verneinteressene uttrykker frykt for at viktige biologiske kvaliteter kan gå tapt som følge av at kunnskapsgrunnlaget ofte er veldig svakt. Og mange er særlig redde for at sumvirkningene av alle utbygginger ikke blir tatt tilstrekkelig på alvor. Holdningene til utbygging kan derfor være preget av en føre-var tilnærming, altså en motstand. Også næringsviden uttrykker at kunnskapen om den biologiske tilstanden er mangelfull, både før og etter utbygging. Det resulterer blant annet i at det er vanskelig å tilrå kompensierende tiltak på et faglig grunnlag; det gjelder gjerne tiltak som i dag er "standardpålagt" ved de fleste utbygginger.

Vi mener det er grunnlag for å si at den faktiske kunnskapsmangelen (særlig om eksisterende biologiske kvaliteter og derfor også om konsekvenser av utbygging) er konflikt drivende. Av den grunn er det også her det er særlig behov for å styrke det faglige grunnlaget for å vurdere søknadene og konsekvensene av utbygging, og for å se ulike vassdrag i sammenheng. Den nye

kostnadsrammen for konsekvensvurderinger av ulike utbyggingsplaner på 50.000 kr vil bedre muligheten for grundigere undersøkelser, men det er vanskelig å si noe generelt hva som er "tilstrekkelig" økonomisk ramme for slike undersøkelser. I tillegg vil forhåpentligvis de fylkes- og kommunedelplaner for småkraft som nå er under utarbeidelse sette utbyggingsplaner og mulige miljøkonsekvenser inn i et regionalt perspektiv slik at en kan dempe negative sumvirkninger.

Den generelle holdningen til småkraftverk ser ut til å være mer aksepterende i miljøgruppen på Sørlandet enn i tilsvarende på Vestlandet. Kanskje har det sin forklaring i at landskapet på Sørlandet ikke er like preget av synlige fosser som på Vestlandet. Det at det er laget en kommunedelplan for småkraftutbygging i den aktuelle studiekommunen på Sørlandet kan også ha hatt en dempende effekt. Det gjennomgående inntrykket fra fokusgruppene er at de utbyggingene som blir opplevd som mest konfliktfylte er de som berører godt synlige fosser. Dette kan bero på at de landskapsestetiske konsekvensene vil være synlig for alle, uansett faglig kunnskap og interessegruppe. Det totale konfliktnivået ser ut til å øke der utbyggingspotensialet og utbyggingspresset øker, og frykten for at viktige biologiske og landskapsmessige verdier kan gå tapt ser ut til å være større i de områdene der utbyggingen er størst. Dette gir en indikasjon om at det er i disse områder det er særlig behov for å styrke det faglige grunnlaget for å vurdere konsekvensene av utbygging, og for å se ulike vassdrag i sammenheng.

Det temaet som kanskje tok opp mest tid i våre samtaler dreide seg om søknads- og behandlingsprosessen. Det er ulike erfaringer og opplevelser med behandlingen hos NVE. Det kan tyde på at det finnes forskjeller i behandlingsmåten for ulike saksbehandlere og de ulike regionkontorene i NVE, ikke minst når det gjelder kompetanse på småkraftfeltet. Men det er like riktig å si at det er stor tillit til NVE, som en riktig og troverdig myndighet for å behandle konsesjonssøknader; med unntak for irritasjonen over at saksbehandlingen tar så lang tid. Gruppene/deltakerne etterlyste en del konkrete forbedringer og de hadde synspunkter på prosessen med å utvikle utbyggingsprosjektene og behandlingen av søknadene. Som en samla oppsummering ble det uttrykt følgende ønsker:

- Bedre kommunikasjon med NVE i forbindelse med prosjektutvikling og søknadsbehandling.
- At NVE mer aktivt kan gi innspill til søknadene.
- At småkraftkonsulentene må ha god og allsidig kompetanse
- En er skeptisk til å "tukle" med behandlingsansvaret for søknader. Bra med NVE (nøytral, saklig), men det er regional variasjon, og saksbehandlingen går for tregt.
- Ønske om forenkla, men obligatorisk "konsesjonssøknad" for alle, fordi miljøverdier og miljøeffekter kan ha lite med kraftproduksjonspotensialet å gjøre.
- Må forenkla/forbedre muligheten til å gi høringsinnspill. Frivillige lag og foreninger er avhengige av frivillig innsats på fritiden for å få gjort jobben. I visse områder og visse perioder er det en "heltidsjobb" å få sett og vurdert prosjektene og gitt gode uttalelser.
- Må få bedre faglig grunnlag for å vurdere sumeffekter ved søknadsbehandlingen (direkte kobla opp mot "samla planer").

Vi har ovenfor konkludert med at økt troverdighet ved beslutningsgrunnlaget, og en styrket behandlingsprosess trolig er de viktigste konfliktdepdende tiltakene mellom de viktigste samfunnsinteressene som er involvert i småkraft. Det ser ut til at nettopp de navn vi har gitt til gruppene (Næring og Miljø) illustrerer godt hva slag verdier eller motivasjoner som ligger sterkest bak de holdninger som de to gruppene har uttrykt. Uansett hvor gode prosesser det blir omkring søknader og saksbehandling så vil det være verdiforankra interesseforskjeller i synet på små vassdrag, for eksempel på hva som er "best miljøvern" – fornybar kraftproduksjon eller å ta vare på vassdragsnaturen (altså ingen utbygging). Men like fullt så kan vi vise at de to gruppene har forståelse for mange av hverandres synspunkter og særpreg.

Maria Björck, NORSKOG, PO Box 123 Lilleaker, 0216 Oslo [maria.bjorck@norskog.no](mailto:maria.bjorck@norskog.no)  
Odd Inge Vistad, NINA Avd for naturbruk, Fakkeldgården, 2624 Lillehammer.  
[oddinge.vistad@nina.no](mailto:oddinge.vistad@nina.no)

---

## Abstract

Björck, M. & Vistad, O.I. 2009. Micro Power Plants - interests, conflicts and possibilities - a focus group study with emphasis on business and environmental stakeholders - NINA Rapport 470. 50 p + attachment

In recent years, interest for the development of micro hydro-electric power plants has been on the increase. There are many and often varying public interests associated with energy development. The aim of the Study was to investigate the various interests, opinions and viewpoints. The study group has particularly tried to look at the main arguments and reasons for the different opinions and viewpoints. The selected study areas were three municipalities with relatively extensive development of micro hydro-electric power plants: *Førde* in the County of Sogn og Fjordane, *Kvinnherad* in the County of Hordaland and *Sirdal* in the County of Vest-Agder.

The study has applied qualitative methods, *i.e.* semi-structured interviews and focus groups. The use of focus groups creates interaction between the group participants that results in more information being presented than would be the case separate interviews with the different participants. Qualitative methods are deemed suitable when the development of opinions and interpretations are to be studied. Hence, the data is not documented facts, but rather "evaluations of the reality".

Focus groups were organised in each Municipality, one with representatives from special interest organisations within nature conservation, outdoor recreation, etc. (called environmental groups), and one with representatives from the landowners, developers and investors (called economical groups). For many of the themes discussed, the difference in opinions between the two sets of groups varied systematically. The economic groups meant there are great economical possibilities for the local community, as well as for the single landowner, and claimed that the development of micro hydro-electric power plants would make an important environmental contribution due to the production of renewable energy, which is climate neutral and will replace other non-renewable energy sources in Europe. The environmental groups claimed that this "new" energy would not give any positive climatic result, as it would not replace the energy produced for example by coal, but only come in addition. The environmental groups argued that it is important to assess the environmental impacts of the development of micro hydro-electric power plants and the risks for loss of biological and ecological values. They were also sceptical in regards to the economical contribution that these power plants are claimed to bring to the local community.

There are distinct differences of opinions between the two groups due to the difference in interest related to development of micro hydro-electric power plants. But the Study results also show that no conclusion may be made saying that the economical groups are pro-development and the environmental groups are opposed. The informants gave a more nuanced view of the situation and agreed on several aspects. For example, all of the informants were positive towards renewable energy production and the consideration of environmental aspects in the application process. No one was completely against the development of micro hydro-electric power plants, nor the local value-added aspects at the group level. There was also a significant agreement on the importance of the profit staying in the local community. The disagreements seemed to be concerned with the different local conditions; *e.g.* what kind of arguments are to be given priority, what values are most important and what are the circumstances around the structure of the process itself concerning the preparation and handling of applications for power plant development and the level of reliable knowledge supporting the application.

The main issue of conflict concerns the extent of the risk for negative environmental impacts. The conservation interests expressed a fear for loss of important biological qualities due to the sometimes weak knowledge base. Many were particularly concerned about that the sum ef-

fects of all stages of development were not considered seriously. Thus, the overall opinion in regards to the development of micro hydro-electric power plants is characterised by a cautious approach with some resistance. The financial interest groups also expressed that the scientific knowledge about the biological situation is limited. This may have some consequences when assessments for compensation are to be made.

It may be concluded that an actual lack of knowledge is the driving force behind the conflicts. Therefore there is an urgent need to strengthen the scientific background for evaluation of applications and the consequences of the development of micro hydro-electric power plants. The development needs to be seen in a holistic context.

The all-pervading conclusion from the focus groups is that the power plants faced with conflicts are the plants that affect visible waterfalls. This may be due to the fact that the impacts on the landscape are visible for everyone irrespective of their scientific capacity or special interests. The overall level of conflict appears to increase where the potential for development and/or the actual development is highest. This again indicates the need for strengthening of the scientific material and for strengthening the holistic approach in these areas.

The groups also had some thoughts about the development process for power plants and the process for handling of applications. The observations provided some concrete suggestions for improvements:

- Better communication with NVE in connection with project development and the application process;
- A more active response from NVE to the applicants;
- The consulting companies must be well and broadly qualified
- NVE is to be a neutral and objective party, but there are regional differences in the application process, which is often too slow;
- A need for a simple, but obligatory concession application on all issues, as environmental values and impacts does not always relate to the actual potential for energy production;
- The possibilities to have a public inquiry must be improved, as currently, the interest groups rely on volunteers who make the assessments on their spare time;
- The scientific basis for making evaluations of the sum-effects need to be strengthened;

It appears that the names we have given our groups (environmental and economical) illustrates what type of motivation provides the reason for the different opinions. No matter how good the processes concerning an application or its assessment, there will always be a difference of interests for the development of micro hydro-electric power plants. In spite of these differences, it has become obvious that the different interest groups have an understanding for each others views and opinions.

Maria Björck, NORSKOG, PO Box 123 Lilleaker, 0216 Oslo. [maria.bjorck@norskog.no](mailto:maria.bjorck@norskog.no)  
Odd Inge Vistad, NINA Avd for naturbruk, Fakkeltgården, 2624 Lillehammer.  
[oddinge.vistad@nina.no](mailto:oddinge.vistad@nina.no)



# Innhold

<b>Sammendrag</b> .....	<b>3</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>5</b>
<b>Innhold</b> .....	<b>7</b>
<b>Forord</b> .....	<b>9</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>10</b>
1.1 Vannkraft i Norge .....	10
1.2 Småkraftverk.....	10
1.3 Formål med undersøkelsen .....	11
1.4 Om interesser, verdier og konflikter .....	11
<b>2 Metode og utvalg</b> .....	<b>14</b>
2.1 Valg av studieområde .....	14
2.2 Metode .....	14
2.2.1 Kvalitativ metode .....	14
2.2.2 Fokusgrupper .....	14
2.2.3 Fordeler og utfordringer ved bruk av fokusgrupper og kvalitative metoder.....	14
2.2.4 Rekruttering til fokusgruppene.....	15
2.2.5 Grupper som deltok.....	15
2.2.6 Praktisk gjennomføring og litt om analysen .....	16
<b>3 Småkraftutbygging i de ulike studieområdene</b> .....	<b>17</b>
3.1 Førde kommune.....	17
3.2 Kvinnherad kommune .....	17
3.3 Sirdal kommune .....	17
<b>4 Resultater</b> .....	<b>19</b>
4.1 Småkraftutbyggingens økonomiske og sosiale effekter .....	19
4.1.1 Muligheter, verdiskapning, og risiko? En faglig bakgrunn.....	19
4.1.2 Inntekter, for hvem?.....	20
4.1.3 Konflikter? .....	21
4.1.4 Eierforhold og finansiering.....	22
4.2 Miljøeffekter og miljøgevinster ved utbygging av små vassdrag .....	22
4.2.1 Miljøfaglig bakgrunn .....	22
4.2.2 Interessegruppenes vurderinger av lokale konsekvenser.....	23
4.2.3 Vannkraft – fornybar energi .....	24
4.2.4 Avbøtende tiltak - minstevannføring .....	24
4.2.5 Inngrep i utbyggingsfasen .....	25
4.3 Planlegging og søknadsprosess .....	26
4.3.1 En tilstandsbeskrivelse .....	26
4.3.2 Erfaringer og synspunkter .....	27
4.3.3 Samla planer? .....	29
<b>5 Diskusjon</b> .....	<b>31</b>
5.1 Forvaltning av norske småvassdrag.....	31
5.2 Flere uenigheter enn konflikter?.....	33
5.3 Kunnskapsgrunnlag og miljøeffekter .....	36
5.4 Saksbehandling og søknadsprosess.....	39
5.4.1 Informantenes vurderinger .....	39
5.4.2 Prosess og beslutning, hvem og hvordan?.....	40

5.5 "Bakenforliggende årsaker til dagens holdninger...?" .....	42
5.6 Ikke representativitet, men relevans.....	44
<b>6 Konklusjoner og sammenfatning .....</b>	<b>45</b>
<b>7 Referanser .....</b>	<b>48</b>
<b>Vedlegg 1.....</b>	<b>51</b>

## Forord

Denne studien er en del av forskningsprosjektet "Miljøeffekter av småskala vannkraft". Prosjektet er et samarbeidsprosjekt mellom NORSKOG og Norsk institutt for naturforskning, og løper over fire år i perioden 2007-2010. Prosjektet er et såkalt brukerstyrt prosjekt finansiert av Norges forskningsråd gjennom programmet Natur og næring (tidligere kalt AREAL-programmet). I tillegg har prosjektet mottatt støtte fra Skogtiltaksfondet, EBL, NVE, DN og Skattefunnordningen.

I dette delprosjektet konsentrerer vi oss om ulike aktører og interessegrupper i forhold til småkraftproblematikken. Våre data er altså ikke dokumenterbare "fakta", men opplevelser, erfaringer, synspunkter, holdninger og argumentasjon fra ulike aktører om små vassdrag og utbygging av dem, om muligheter, forventninger og problemer knyttet til slik utbygging, om saksgang og prosess, om miljøutfordringer, om lokalsamfunnene som har slike vassdrag og utbyggingsmuligheter, og ikke minst om aktørene som er på banen.

I diskusjonskapitlet prøver vi å sette funnene inn i en samfunns- og vassdragsrelevant sammenheng.

Vi vil takke alle som velvillig har vært med i de totalt 6 fokusgruppene, og de lokalkjente ressurspersonene som har hjulpet til med rekruttering og sammensetning av gruppene.

Vi vil også rette en takk til Erica Mathiesen (trainee ved NORSKOG) som har medvirket ved intervjuene, transkribering til tekst og delvis også med å strukturere intervjumaterialet.

August 2009,

Maria Björck, NORSKOG og Odd Inge Vistad, NINA.

# 1 Innledning

## 1.1 Vannkraft i Norge

Et vassdrag er et sammenhengende ferskvannssystem av elver, bekker, innsjøer, snø- og isbreer, fra utspring til hav. I Norge er det om lag 4 000 vassdrag. På grunn av store variasjoner i topografi, nedbørsforhold og klima er vassdragene i Norge svært forskjellige. På Vestlandet, i Nordland og deler av Troms er vassdragene relativt korte med store fall. På Østlandet, i Trøndelag og i Finnmark er de lange og vannrike med forholdsvis små fall.

Norge har den sjette største vannkraftproduksjonen i verden og verdens største vannkraftproduksjon per innbygger. Gjennomsnittlig årlig vannkraftproduksjon er cirka 122 TWh, i et år med normal nedbørsmengde. I 2007, som var et år med mye nedbør, ble det produsert om lag 135 TWh i vannkraftverk (Bogstrand 2008). Av den samlede norske el-kraftproduksjonen utgjør vannkraft cirka 96 prosent. Resterende kraftproduksjon kommer fra varmekraftverk, gasskraftverk, og vindkraftverk.

De største vannkraftutbyggingene foregikk i løpet av 1970- og 80-tallet. Fra begynnelsen av 1990-tallet har tilveksten av ny produksjonskapasitet vært gjennomgående lav, og størsteparten av det tilgjengelige vannkraftpotensialet er bygd ut. Den største delen av vannkraften er plassert på Vestlandet og i Nordland. I noen fylker er nesten alle større vassdrag utnyttet for kraftproduksjon (Bogstrand 2008). I dag produseres det i overkant av 6 TWh småskala vannkraft<sup>1</sup>.

## 1.2 Småkraftverk

Små vannkraftverk omfatter kraftverk med installert effekt opp til 10 MW og kan deles inn i følgende undergrupper: mikrokraftverk (installert effekt opp til 0,1 MW), minikraftverk (installert effekt opp til 1 MW) og småkraftverk (installert effekt opp til 10 MW). 2003 utarbeidet Olje- og energidepartementet (OED) en strategi for økt etablering av små vannkraftverk (OED 2003). To år senere, i Soria Moria-erklæringen, slo den norske regjeringen fast at det potensialet som ligger innenfor småkraftverk skal realiseres for å styrke produksjonen av fornybar energi (Stoltenberg et al. 2005).

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har foretatt en landsomfattende ressurskartlegging av potensialet for små vannkraftverk. Basert på denne kartleggingen er det teoretiske restpotensialet (hvor det ikke er tatt hensyn til miljøvirkninger og andre forhold som reduserer utbyggingsmulighetene) pr. 1. januar 2008 beregnet til å være på om lag 18,5 TWh (OED 2008).

I de siste årene har interessen for bygging av små vannkraftverk vært sterk. En rad ulike faktorer har bidratt til interessen, blant annet har prisene i elkraftmarkedet økt, og det har vært en teknologisk utvikling for småkraftverk. For mange grunneiere er småskala vannkraft en (mulighet for) supplerende inntekt til primærnæringer som tradisjonell jord- og skogsdrift. I 2007 gav NVE konsesjon for bygging av 57 småkraftverk med en samlet produksjon på om lag 640 GWh per år (Bogstrand 2008). Den store pågangen av nye søknader er en kapasitetsutfordring for NVE. I slutten av mai 2009, var det drøyt 530 søknader om små vannkraftverk som sto i kø for konsesjonsbehandling hos NVE (NVE 2009). Fra 2008 følger NVE en prioriteringsordning for behandling av konsesjonssøknader. For søknader om småkraftutbygging finnes det en venteliste der innkomne søknader i hovedsak blir behandlet i kronologisk rekkefølge. Unntak gjøres dersom det er muligheter for å samordne behandlingen innenfor enkelte områder, hvilket gir en bedre mulighet til å vurdere totaleffekter. NVE nedprioriterer også søknader om inngrep i venede vassdrag, søknader der nettilknytning ikke er avklart, og der det råder uenighet mellom rettighetshavere (NVE 2008).

<sup>1</sup> <http://www.nve.no/no/Energi1/Fornybar-energi/Vannkraft/>

### 1.3 Formål med undersøkelsen

Undersøkelsen er en del av det større forskningsprosjektet "Miljøeffekter av småskala vannkraft". Hovedmålet for hovedprosjektet er å *"Utvikle et kostnadseffektivt system for å vurdere konsekvensene av småskala vannkraft bygd på et bedret kunnskapsgrunnlag om økologiske og miljømessige effekter."*

Under dette hovedmålet er det lagt inn flere delmål. Denne delstudien og rapporten er særlig forankret i delmål 1: *"Å finne frem til ulike interessegruppers syn på utbygging av småskala vannkraft, og hva som er bakenforliggende årsaker til dagens ulike rådende holdninger."*

Men studien av ulike interessegrupper knytter seg også til delmål 2: *"Å styrke kunnskapsgrunnlaget om småkraftverks effekter på natur og samfunn ..."*. Og ikke minst mener vi resultater av dette arbeidet er relevant i forhold til delmål 4, nemlig arbeidet med å utvikle et nytt og bedre verktøy for analyser av miljømessige konsekvenser av småskala vannkraft.

Utover disse uttrykte problemstillingene så er det samtidsdebatten, interessevariasjonen omkring småkraft, forvaltningsutfordringer, og nye vindkast i gamle "konfliktseil" som er førende for prosjektet. Dette siste gjelder selvsagt de litt særnorske konfliktene som prega landet vårt fra 1960-årene og flere tiår framover, rundt utbyggingsplanene for mange (store) vassdrag. Er de på gang igjen rundt småkraftutbyggingen, eller er det en overdramatisering? Teknisk Ukeblad melder (29/3 – 2007) at *"Lars Haltbrekken i Norges Naturvernforbund vil ha slutt på all vannkraftsatsing"*, og uttalelsen er nettopp knytta til videre utbygging av små vassdrag. Andre ser store økonomiske muligheter for næringssvake lokalsamfunn, og sammen med behovet for mer fornybar energi er dette de tydeligste argumentene bak det politiske ønsket (på alle nivå) om mer utbygging av små vassdrag. Miljøgrupper mener det er viktigere å stille spørsmål ved miljøeffektene av småskala vannkraftutbygging, og argumentet om at den negative miljøeffekten pr produsert energimengde er større for små enn for store vassdrag blir brukt (Fjeldstad & Halleraker 2006).

Gjennom intervjuer og samtaler i fokusgrupper har vi undersøkt ulike interessegruppers (miljøorganisasjoner, næringsrepresentanter, småkraftkonsulenter, grunneiere, friluftsliv m.fl.) syn på utbygging av småskala vannkraft, og fokusert på hvilke hovedargumenter som blir brukt og hvilke verdier som ser ut til å ligge til grunn for rådende holdninger og synspunkter. Prosjektets data er altså ikke dokumenterbare fakta, men "vurderinger av virkeligheten". I resultatgjennomgangen har vi forsøkt å hente fram noen fakta som gir en viss referanse til gjennomgangen av informantenes synspunkter, men det er variabelt hva vi har klart å finne fram innen de ulike deltema. Dessuten er kraftutbygging og miljøvern to felt der det ikke alltid er lett å skille mellom fag og politikk. Vi håper kildehenvisningene og sammenhengen klargjør tilstrekkelig hva slag referanser som blir brukt, og vi vil forsøke å presisere så langt det mulig om vi viser til "fag" (beskrivende) eller til "politikk" (vurderende).

### 1.4 Om interesser, verdier og konflikter

Når en skal studere en viss samfunnsarena så bygger organiseringen av prosjektet på den kunnskap og forestilling som en i utgangspunktet har om feltet og de parter eller grupper en vil studere. Her visste vi at det var ulike og dels motstridende synspunkter fra ulike grupper på småkraftutbygging, og mønsteret (men ikke styrken) i synspunktene tyda på paralleller til det vi kjenner fra store kraftutbyggingssaker fra 1960-tallet og framover. Hva er det så vi studerer? Er det konflikter mellom ulike aktører, eller er det noe "mindre alvorlig", men som kan utvikle seg til konflikter, eller er det noe annet?

Galtung (1979) sier at forutsetningen for en **konflikt** ligger i samspeillet mellom de to byggesteinerne Verdi og Grad av forenlighet. Konflikter oppstår i møtet mellom **Uforenlige verdier**. Han (og mange med han) skiller mellom manifeste og latente konflikter. De manifeste (dvs. de kla-

re, eksisterende) konfliktene dreier seg om konflikter mellom såkalte aktører<sup>2</sup> (som er individer eller grupper med klare målsettinger), mens de latente (dvs. de skjulte, lurende) konfliktene finnes mellom parter som mer representerer interesser (dvs. uten klare målsettinger). "Å spørre om hva som er årsaken til alle konflikter er som å spørre om hva som er årsaken til alle sykdommer", sier Galtung (1979, s. 471); mer sikkert er det at overgangen fra latent til manifest er særlig viktig i utviklingen av en konflikt, "gjennom bevisstgjøring, mobilisering og konfrontasjon" (op cit.).

**Verdier** er altså et særlig vesentlig element i en konfliktmodell, og hva er så verdier? Verdibegrepet er komplisert og har ulik betydning i ulike fag eller sammenhenger (Rokeach 1973, Engelstad 1982). Bare i denne rapporten ser vi ulike betydninger: Hva er verdien(-e) på, i eller av et vassdrag? Hvilke verdier preger deltakerne i Miljøgruppene og i Næringsgruppene? Verdi kan dreie seg om forholdet mellom ulike sosiale goder – ting, tilstander eller handlinger. Det kan dreie seg om de kriterier som en person legger til grunn for å foretrekke a framfor b. Og verdier kan også knyttes til grupper og ikke bare personer, særlig i vurdering av tilstander eller handlinger. Ifølge Engelstad (op cit.) dreier gruppeverdier seg gjerne om hva som er "det gode samfunn", og det å realisere det gode samfunn er en gruppeoppgave. Rokeach (1973) sier at verdier består av tre komponenter; en kognitiv (eller kunnskapsbasert, a la sant – usant), en affektiv (eller følelsesbasert, a la liker – misliker) og en handlingskomponent. Dessuten er verdier stabile og grunnfestet hos den enkelte. Slik sett er verdier mer basale og grunnleggende enn holdninger; holdninger er i større grad rettet mot spesifikk handlinger, situasjoner eller objekt (Rokeach op cit.).

Ikke alle regner handlingskomponenten som uløselig knyttet til selve verdien, men om verdien dreier seg om "det gode samfunn" så lager ikke det samfunnet seg selv. Da trengs det handling og handlingen må eller bør skje etter visse **normer**. Normer er regler (formelle og uformelle) for hva som er en rett eller sømmelig måte å "løse oppgavene på". Det finnes for eksempel rettslige, moralske, sosiale og religiøse normer. I den grad nye normer skal iverksettes for å løse konflikter så er det viktig at det er en gjensidig aksept for det nye virkemiddelet, eller overbevisende argumentasjon, eller klare og realistiske sanksjoner ("straff") ved overtredelse av normen (Ofstad 1980).

Her er det relevant å nevne **Funksjonalismen**, den helt sentrale sosiologiske teori og retning etter siste verdenskrig, og dens viktigste "tenker" Talcott Parsons (Aakvaag 2008). Funksjonalismen går inn i **aktør – struktur problemet**, og lanserer en såkalt funksjonalistisk løsning. Retningen bygger på en helhetsforståelse av samfunnet der medlemmenes handlinger kan forklares ut fra deres posisjon i samfunnet. Videre er funksjonsbegrepet og funksjonsforståelsen sentral, altså hvilken funksjon de ulike institusjonene ivaretar for samfunnet. Dessuten er funksjonalismen opptatt av sosial integrasjon; riktignok finnes det konflikter og friksjon i samfunnet, men den store utfordringen er å forklare **hvorfor** det tross alt er slik at de fleste samfunn likevel er rimelig ordnede, harmoniske og stabile (op cit.). Parsons bygger på en harmoni- og konsensusforståelse av samfunnet gjennom vektlegging av internalisering og institusjonalisering. Selv om Parsons har det idealistiske synet på mennesket som fritt velgende og handlende så er likevel mennesket alltid **en aktør i en situasjon** (med fysiske, moralske og sosiale rammer). Parsons var spesielt opptatt av normer og verdier. Slike felles kulturelle føringer predisponerer oss (dvs. internaliserer oss) til bl.a. samarbeid og fellesskapsforståelse og ikke bare egoistisk, nyttestyrt handling på tvers av "samfunnets beste". Dessuten vil samfunnsstrukturen ytterligere regulere aktøren til samfunnsnytte og til å innfri rolleforventing gjennom institusjonalisering. Det blir orden og harmoni av slikt!

Det er forståelig at Parsons og Funksjonalismen fikk seg en "knekk" på 60-tallet med studentopprør, klassebevissthet og autoritetskritikk. **Konfliktteorier** oppsto i denne perioden, delvis som kritikk og reaksjon på Funksjonalismen og dennes vektlegging av stabilitet, harmoni og

<sup>2</sup> I rapporten bruker vi *aktør* mer allment enn Galtung, og det gjør også mange andre samfunnsvitere som vi siterer.

etablerte verdier og normer. Konfliktteori legger vekt på ulikhet, splid og maktforskjell, og dermed foranderlighet og aktørens evne til å påvirke og forandre "strukturen" (samfunnet), uten at det trenger å ende i uorden og kaos. Ralf Dahrendorf (f.eks. 1959) står sentralt i denne kritikken. Han erkjenner Funksjonalismens nytte når det gjelder å analysere og forstå konsensus-samfunnet; selv legger Dahrendorf vekt på ulikhet og derved konflikt, og at herredømme og autoritet er innbakt i samfunnsstrukturer som er foranderlige (Ritzer & Goodman 2004). Ifølge Parsons deler samfunnsmedlemmene (aktørene) de samme verdiene; kritikerne sier at Parsons derved ideologisk forsvaret det bestående og undervurderer betydningen av både latente (tilslørte) og manifeste (åpne) konflikter mellom individer, grupper eller klasser: Aktører står ofte i et motsetningsforhold til hverandre, delvis forankret i ulike sett av verdier og normer. Dahrendorf (1959) deler disse aktørene i tre ulike typer grupper:

- Kvasigrupper
- Interessegrupper
- Konfliktgrupper

Kvasigruppene er samlinger av personer med mer eller mindre samme roller og interesser. Interessegroupe er "ekte grupper" med ensartet posisjon, interesser og mål. Konfliktgrupper er interessegrupper som er "inne i en konflikt" og organisert for handling.

Engelstad (2005) skriver om "Makt sett nedenfra" og protestbevegelser som utfordrer makten. Han refererer til statsviter og sosiolog Stein Rokkans beskrivelse av norske motkulturer som vokste fram på slutten av 1800-tallet, forankret i religiøse overbevisninger, sosiale idealer eller næringsinteresser. Det var brede bevegelser som drev fram lokale folkeavstemninger, utenom regulære politiske valg, basert på enkeltsaker (alkoholsalg, målform osv.), og de fikk gjennomslag. På samme tid kom fagbevegelsene, og den første tariffavtalen ble inngått. For å sitere fra Wikipedias presentasjon av Rokkan: *"Rokkans mest siterte og berømte setning er «Stemmer teller, men ressurser avgjør.» Med dette mener han at partisammensetningen på Stortinget har betydning, men organisasjonene i samfunnet har større makt."*

([http://no.wikipedia.org/wiki/Stein\\_Rokkan](http://no.wikipedia.org/wiki/Stein_Rokkan))

Engelstad (op cit, s. 87) fortsetter slik: *"Etter 1970 er det vokst frem "nye" bevegelser – den moderne kvinnebevegelsen og naturvernbevegelsen er de mest synlige. ... Felles for disse er at de ikke er så avhengige av å organisere store grupper som de tidligere bevegelsene var. De er virkningsfulle fordi de kombinerer tett kontakt til forskning og spredning av kunnskap, sterk fokusering gjennom mediene og en direkte kobling til internasjonale bevegelser, internasjonale konvensjoner og avtaler".* Han nevner også bevegelsen for anerkjennelse av samisk kultur og etter vår mening kunne han også ha nevnt bondeopprør (for eksempel Hitraaksjonen) og distriktenes kamp for å overleve (for eksempel Aksjon bygde-Noreg).

Denne rapporten dreier seg om utbygging av småvassdrag, om muligheter for ny næring og ekstra inntekter i "næringssvake strøk", og om skepsis og delvis motstand mot den samme aktiviteten – av naturvernhensyn. I forhold til samfunnets makttinder så representerer våre fokusgrupper langt på veg et nedenfra-perspektiv på makt. Men det er vel ikke derved sagt at det ikke kan være konflikter gruppene i mellom?

Her er det relevant å minne om sosiologen Max Webers (1828 – 1920) inndeling i to typer rasjonelle handlinger, Verdirasjonelle og Formålsrasjonelle. De verdirasjonelle handlinger er forankret i verdisystemer, og som ut fra disse verdiene "... anses som gode i seg selv." Og en velger de midler som realiserer gitte mål best mulig. De formålsrasjonelle handlinger er også forankret i en mer eller mindre klar målsetting (men av en annen art) og en velger å bruke de midler som en mener best fører en til dette målet. *"Målet kan for eksempel være å få best mulig avkastning av en pengeplassering"* (Engelstad 1999, s. 10-11).

Er det slik i vårt "materiale" at miljøgruppene i større grad er Verdirasjonelle (NATURVERN) mens Næringsgruppene er mer Formålsrasjonelle (INNTEKTER OG EKSISTENSGRUNNLAG) i måten de forholder seg til utbygging av småkraftverk?

## 2 Metode og utvalg

### 2.1 Valg av studieområde

Tre kommuner er valgt som studieområde for dette delprosjektet. De tre kommunene, Førde, Kvinnherad og Sirdal er valgt som studieområder av flere årsaker men kanskje framfor alt på grunn av at de representerer kommuner med relativt høy grad av småkraftutbygging som dessuten pågått over flere år. Bakgrunnen til dette bevisste valget var blant annet behovet for å finne gode informanter med lang erfaring fra problematikken. I Sogn og Fjordane og Rogaland er potensialet for utbygging av småkraftverk blant det største i landet. På Sørlandet er potensialet ikke like høyt, men der finnes en lang historie med omfattende kraftutbygging også her; se kapittel 3.

I de tre kommunene finnes det representanter fra ulike typer av småkraftverk, og dessuten en variasjon i fasen som ulike prosjekt befinner seg i, dvs. søknadsfase, utbyggingsfase, eller driftsfase.

### 2.2 Metode

#### 2.2.1 Kvalitativ metode

I arbeidet med dette delmålet har vi i hovedsak benyttet oss av en kvalitativ metode. Kvalitative metoder brukes for å fange opp fenomener og vurderinger som vanskelig lar seg tallfeste eller måles (med en kvantitativ metode), som for eksempel menneskers synspunkter og vurderinger (Silverman 2005). Med en kvalitativ metode kan man fange opp variasjoner i intervjupersonenes oppfatninger og forståelse av et tema og dermed få et mangfoldig bilde. Intervjupersonene besvarer ikke bare spørsmål som er forberedt av intervjueren, men formulerer også selv sin egen oppfatning av det spesifikke temaet (Kvale 2006). I en kvalitativ studie brukes ofte et strategisk utvalg av personer eller grupper som forventes å ha høyere kunnskap enn gjennomsnittet om det temaet som man har for hensikt å undersøke, eller som det er spesielt viktig og relevant å få i tale i forhold til en bestemt problemstilling (Krueger & Casey 2000).

#### 2.2.2 Fokusgrupper

Vi har benyttet oss av fokusgrupper, en kvalitativ metode som er en form for strukturert gruppeintervju. En fokusgruppe er sammensatt av en gruppe mennesker som blir bedt om å kommentere og diskutere et spesifikt tema. Fokusgruppen er en åpen form for intervju der deltakerne kan utveksle tanker og erfaringer og kommentere hverandres synspunkter, innenfor en viss struktur (Krueger & Casey 2000). Denne interaksjonen mellom informantene kan føre til at man får frem mer informasjon enn ved å intervjuer hver enkelt deltaker for seg. Det er ofte en fordel at fokusgruppen er sammensatt av personer som kjenner hverandre og/eller har felles vurderinger/interesser. Det skaper et komfortabelt miljø som gjør deltakerne mer villige til å fremføre sine synspunkter og tanker. Dynamikken i fokusgruppen kan også føre til at enkelte personer som ellers ikke ville kommet frem med sine synspunkter kan finne det lettere å ta ordet.

Antall deltakere i en fokusgruppe bør ikke være for få og heller ikke for mange. Litteraturen gir noe ulike anbefalinger, men som et gjennomsnitt ser "idealet" ut til å ligge rundt 5-10 personer. Hvis antallet er mer enn tolv blir det vanskeligere å sikre seg at alle deltakere får mulighet til å framføre sine synspunkter. Hvis antallet er mindre enn fire så er det risiko for at viktige synspunkter ikke kommer frem. Poenget er at dynamikken i gruppen er like viktig som forholdet mellom "intervjueren" og gruppedeltakerne.

#### 2.2.3 Fordeler og utfordringer ved bruk av fokusgrupper og kvalitative metoder

En fokusgruppe (eller andre kvalitative metoder) vil aldri kunne si noe om utbredelsen i befolkningen av et sosialt fenomen, men har sin fordel (sammenlignet med kvantitative metoder) ved at den kan gi god innsikt i ulike forståelser av et aktuelt "sosialt eller samfunnsmessig fenomen" (som for eksempel utbygging av småkraftverk). Slik sett blir ofte kvalitative intervjuer el-



ler fokusgrupper brukt for å bedre kunnskapen og forståelsen, som så gir et bedre grunnlag for å lage gode og mer relevante spørreskjemaer som senere kan benyttes for å gi mer kunnskap om utbredelsen av fenomenet, representativitet i ulike grupper osv, dersom det er ønskelig. Det finnes få forhåndsstrukturerte eller standardiserte prosedyrer for hvordan et kvalitativt intervju skal utføres (Kvale 2006, Silverman 2005). I en fokusgruppe kan interaksjonen mellom intervjupersonene frembringe "spissa" uttalelser om det spesifikke temaet. Det kan utløse nyttige innspill fra de andre deltakerne, men det kan også blokkere for fremdrift og åpenhet. Den samme interaksjonen reduserer samtidig intervjuerens "kontroll" over intervjusituasjonen, noe som kan gjøre datainnsamlingen "kaotisk", og den systematiske analysen vanskeligere (Kvale 2006). Men dette er samtidig den utfordringen som følger med en slik åpen datainnsamling; "intervjueren" er i like stor grad en møteleder eller en forhandler (det engelske 'moderator' er ingen dårlig assosiasjon) som skal se til at samtalen holder seg til temaet og at den har den nødvendige framdrift. Å lede en fokusgruppe kan være en krevende oppgave som har stor betydning for hva som blir utbyttet av gruppens arbeid.

#### 2.2.4 Rekruttering til fokusgruppene

Rekruttering av informanter til fokusgrupper kan gjennomføres på ulike måter, litt avhengig av hvilke ressurser som er tilgjengelig og av tematikk (Greenbaum 2000). I dette prosjektet har fokus vært på holdninger til (utbygging av) småkraft, og det har derfor vært viktig å komme i kontakt med folk som på ulikt vis blir berørt av slik kraftutbygging. Vi har delvis valgt å ta i bruk det som i metodelitteraturen refereres til som en "gatekeeper", en lokal ressursperson med god oversikt over ulike aktører og grupper innen det aktuelle temaet. Vi har både brukt kommunalt ansatte som gatekeepers og privatpersoner med god lokal kjennskap i bygden. De kommunalt ansatte jobbet enten som miljøansvarlige eller innen tekniske utvalg og som på den måten hadde kjennskap til både kraftutbygging og lokale aktører. I kombinasjon med disse "gatekeeperne" har vi også gjort egne søk på internett for å finne representanter fra ulike frivillige organisasjoner på naturvern- og friluftslivssiden, siden disse i mindre grad har lokale representanter. Grunneierrepresentanter har vi framfor alt funnet gjennom å benytte oss av medlemsregisteret til Småkraftforeninga. Vi har selv kontaktet de aktuelle deltakerne til fokusgruppene.

Det kan selvsagt oppstå problemer når en bruker lokale aktører til å rekruttere informanter, i form av systematisk siling, mulighet for skjev rekruttering osv. Dette er det vanskelig å forsikre seg helt imot. Men i vårt tilfelle er denne risikoen betydelig dempet siden opplegget var å sette i sammen to grupper i hvert studieområde, som skulle gi rom for både utbygger- og grunneierinteresser og miljø- og verneinteresser.

For at folk skal være villige til å fortelle åpent om sine holdninger og meninger om et gitt (og mulig kontroversielt) tema er det viktig å skape et trygt miljø i fokusgruppene. Nettopp av denne grunn er gruppene forsøkt sammensatt slik at en får relativt homogene og "komfortable" grupper. Å skulle få til en slik gruppestruktur har vært litt vanskelig i denne sammenhengen, fordi områdene vi har jobbet i er små og med relativt få involverte. Derfor har vi også måttet rekruttere personer fra utenfor kommunen, for eksempel representanter for frivillige organisasjoner på fylkesnivå, som ikke har lokal representasjon. Men dette gir også en viss trygghet for at variasjonen i hver gruppe er tilstrekkelig stor til å sikre den nødvendige dynamikken og meningsutvekslingen i gruppen.

#### 2.2.5 Grupper som deltok

Målsetningen er å finne ulike interessegruppers synspunkter og holdninger til utbygging av småskala vannkraft. Vi har gått ut fra at det råder interesseforskjeller mellom næringsinteressene innefor småkraftutbygging og ulike ideelle interesseorganisasjoner innenfor miljø, friluftsliv, og turisme. Derfor har vi i hver kommune etablert to forskjellige fokusgrupper. En gruppe med representanter fra interesseorganisasjoner innenfor naturvern, friluftsliv, eller personlig naturfaglig kompetanse/interesse, heretter kalt "miljøgruppen". Og en gruppe med representanter fra grunneiere, utbyggere, og andre økonomiske interesser, heretter kalt "næringsgruppen". Det var litt vanskeligere å rekruttere nok deltakere til den første gruppen. En mulig forklaring er at de fleste potensielle deltakerne i denne gruppen jobber ideelt for ulike interessegrup-

per som ofte mangler et lokalt nivå. Slike grupper har ofte også små ressurser, færre personer å spille på og de aktuelle personene må i stor grad bruke egen fritid for å få det til. Av den grunn gjennomførte vi disse fokusgruppemøtene på ettermiddags- eller kveldstid.

### **2.2.6 Praktisk gjennomføring og litt om analysen**

Fokusgruppemøtene har funnet sted i konferanserom på lokale hoteller. Møtene har tatt ca 2 timer. En intervjuer/møteleder ledet samtalen med støtte i den spesifikt utarbeidet intervjuguiden (se vedlegg X). Intervjuguiden fungerte som en huskeliste for møtelederen for å sikre at de aktuelle temaene ble tatt opp og diskutert. Som et resultat av fokusgruppeformen dukket det i tillegg opp en del andre tema som også ble diskutert. I forbindelse med rekrutteringen av informanter ble det sendt ut et infoskriv om prosjektet og formålet. På denne måten var informantene forberedt på de temaer vi var interesserte i. Deltakerne i samtlige fokusgrupper var interesserte i temaet og hadde egne erfaringer knyttet til småkraftproblematikken.

Det ble totalt gjennomført seks fokusgruppemøter, to i hvert studieområde. Med godkjenning fra fokusgruppedeltakerne ble samtlige intervjuer tatt opp på bånd. Alle opptak er transkribert til tekst, men ikke kodet for bruk av analyseprogram. Transkripsjonene har bare blitt lest og analysert av de aktuelle forskerne i dette delprosjektet (se Forord og Innledning).

I det første trinnet av analysen prøvde vi å finne hovedelementer i diskusjonene. Våre egne problemstillinger og intervjuguiden styrer selvsagt hovedfokus i analysen og i resultatgjennomgangen. Men det har også vært et poeng å være åpen for (andre) særpreg knyttet til ulike interessegrupper og til eventuelle regionale mønster og forskjeller. For eksempel så har alle grupper vært opptatt av hvordan næringsssvake utkantstrøk skal kunne overleve i en tid når det tradisjonelle jordbruket sliter. Og hvordan ser en på utbygging av småkraftverk i den forbindelse?

## 3 Småkraftutbygging i de ulike studieområdene

### 3.1 Førde kommune

Førde kommune ligger midt i Sogn og Fjordane og er den mest folkerike kommunen i fylket. Førde kommune omfatter et område på 555 km<sup>2</sup> og i kommunen bor det knappe 12 000 mennesker, derav ca 75 % i kommunesenteret Førde (SSB 2009). Det viktigste næringsgrunnlaget i Førde kommune var tidligere jordbruksnæring, men i dag er handel, industri og service langt viktigere. Sentralsykehuset i Sogn og Fjordane er den største arbeidsplassen i Førde (Førde kommune 2009).

I Førde kommune finnes det flere vannkraftverk. Det største, Brulandfossen kraftverk, ble bygget i 1914, og har en installert effekt på 12,5 MW (Sunnfjord Energi 2009). Totalt potensial for småkraftutbygging i Førde kommune er av NVE beregnet til 282 GWh. Sammenlignet med andre kommuner i Sogn og Fjordane så ligger Førde omlaget "midt på treet" når det gjelder småkraftpotensial.

Potensialet for utbygging av småkraft i Sogn og Fjordane har NVE regnet ut til 6169 GWh. Ingen andre fylker har et høyere potensial enn Sogn og Fjordane (<http://www.nve.no/no/Energi1/Fornybar-energi/Vannkraft/Ressurskartlegging/>).

### 3.2 Kvinnherad kommune

Kvinnherad kommune ligger i Hordaland. Kvinnherad kommune utgjør et område på 1080 km<sup>2</sup> og i kommunen er det drøyt 13 000 innbyggere (SSB 2009). Kommunesenteret er Rosendal, men den største befolkningstettheten har Husnes. Kvinnherad er en stor jordbrukskommune, særlig innen husdyrhold. I Husnes er Sør-Norge Aluminium AS den største arbeidsplassen med ca 390 ansatte. Det finnes også en god del arbeidsplasser innefor skipsbyggingens bransje, og oppdrett og foredling av fisk er en næring i vekst (Kvinnherad kommune 2009).

Kvinnherad kommune har en lang historikk med vannkraftutbygging. Det finnes tre riktig store kraftstasjoner, der de to største, Blåfalli Vik kraftverk og Mauranger kraftverk, har en installert effekt på 230 respektive 250 MW (SKL 2009, NVE Atlas 2009). Totalt potensial for småkraftutbygging i Kvinnherad kommune er av NVE beregnet til 565 GWh, og Kvinnherad har størst potensial for småkraftutbygging av alle kommuner i Hordaland. Potensialet for utbygging av småkraft i Hordaland har NVE regnet ut til 4412 GWh.

### 3.3 Sirdal kommune

Sirdal kommune er en innlandskommune i den nordvestlige delen av Vest-Agder. Sirdal kommune utgjør et område på 1380 km<sup>2</sup> og har drøye 1700 innbyggere (SSB 2009). Kommunesenteret er Tonstad. Næringslivet i Sirdal kommune består i hovedsak av vannkraft, turisme, jordbruk og skogbruk. Som et resultat av store vannkraftutbygginger på 60-tallet, gikk Sirdal fra å være en fattig fjellkommune til å bli en rik kraftkommune. Kommunen har i dag et godt utbygd velferdstilbud for sine innbyggere. Sira-Kvina Kraftselskap er en stor arbeidsgiver i kommunen med sine ca. 100 ansatte (Hustoft 2006).

I Sirdal kommune finnes landets største vannkraftverk (målt i produksjon), Tonstad kraftverk. Produksjonen i kraftverket startet i 1968, og har en installert effekt på 960 MW. Eierne, Sira Kvina Kraftselskap, har søkt konsesjon for å doble effektinstallasjon i Tonstad kraftverk til 1920 MW (Sira Kvina kraftselskap 2009). Totalt potensial for småkraftutbygging i Sirdal kommune har NVE beregnet til 264 GWh, og Sirdal er den kommunen i Vest-Agder som har størst potensial. Potensialet for utbygging av småkraft i Vest-Agder har NVE regnet ut til 967 GWh.

Sirdal kommune har utarbeidet en egen kommunedelplan for mikro-, mini- og småkraftverk. Prosjektet med utarbeidelse av planen ble startet i 2005, ferdig i 2006, og endelig godkjent av

kommunestyret i april 2007. Planen inneholder egne retningslinjer og veiledende krav til avbøtende tiltak. Blant annet stilles det krav til en minstevannføring på minst 20 % av middelvannføringen for perioden 1.5 – 30.09 (Sirdal kommune 2009).

## 4 Resultater

### 4.1 Småkraftutbyggingens økonomiske og sosiale effekter

#### 4.1.1 Muligheter, verdiskaping, og risiko? En faglig bakgrunn

Så vidt vi kjenner til er det få faglige arbeidere som har dokumentert den faktiske verdiskapingen ved utbygging av små vassdrag. Om dette faktisk er tilfelle, så er det overraskende tatt i betraktning den sterke nærings- og distriktpolitiske viljen til å bygge ut små kraftverk, ikke minst ut i fra forestillingen om vesentlig lokal verdiskaping. En masteroppgave fra UMB (Hustoft 2006) går inn denne problematikken ved å studere det han kaller *"den samlede lokale verdiskapingen ved bygging og drift av småkraftverk"* (s. 11), med to kraftverk i Sirdal kommune som case. Til sammen produserer de to 30,9 GWh. Hustoft sier innledningsvis at det har vært forholdsvis liten oppmerksomhet rundt næringsinteresser og lokal verdiskaping. I sitt eksempel skiller han mellom direkte og indirekte verdiskaping. Den direkte verdiskapingen omfatter det han kaller *"nåverdiberegninger av det som tilfaller lokalsamfunnet i bygge- og driftsfasen,"* samt de skatter som tilfaller kommunen. Hustoft konkluderer med at *"verdiskapingen fra det studerte småkraftprosjektet er betydelig, og den indirekte verdiskapingen, de økonomiske ringvirkningene, er like stor som den direkte verdiskapingen."* En tale av olje- og energiminister Riis-Johansen (3/3-09) bekrefter mistanken om at lite faglig er gjort; han viser også spesielt til Hustoft (op cit.) som støtte for de mulighetene for verdiskaping og ringvirkninger som ligger i småkraften. Ministeren går også inn i de verdiskapingsmulighetene som kan ligge i utbygging av småkraft; kraftproduksjon til eget gårdsbruk, strømleveranse, ringvirkninger i form av ny sysselsetting (særlig leverandører og entreprenører), ikke minst i tilknytning til selve bygg- og anleggsfasen.

Det at det ytes Bygdeutviklingsmidler fra LMD til prosjekter i regi av Småkraftforeninga og Norges Bondelag, illustrerer viljen og troen på mulighetene for lokal verdiskaping gjennom utbygging av småkraft. Bondelaget kaller prosjektet sitt *"Småkraft som næringsveg"* (<http://www.bondelaget.no/smaakraft-som-naeringsveg/category2796.html>), og det er lagd et notat for prosjektet (samme nettsted). Å sikre lokalt eierskap og at verdiskapingen blir værende igjen i lokalsamfunnet står sentralt, og ikke minst at småkraftproduksjon skal styrke gårdsdriften for bøndene/grunneierne.

Det er utfordringer knytta til fallrettighetene, og "kampen" (et uttrykk som blir brukt, i hvert fall i media) mellom grunneierne og kraftselskapene. Dette dreier seg både om eierskap og hvem som skal få nytte (mest) godt av inntekter og verdiskaping. Men slik sett dreier det seg også om risiko og ofte store kapitalbehov. Kunnskap og god planlegging er viktig, og derfor også muligheten for god veiledning. Ett negativt eksempel ble presentert i Nationen 13.03.2009 under overskrifta *"Kraftdraum blei økonomisk mareritt"*. Dette gjelder et småkraftverk ved Tvedestrand, der grunneieren har investert 7,2 millioner og kraftverket går med underskudd. Dette blir forklart med nettopp dårlig planlegging, en konsulent som har svikta, utgifter som baller på seg, og for låge strømpriser.

Finansieringen av småkraftutbygging foregår altså i hovedsak gjennom to alternativer. Enten ved at fallretteierne selve står for finansieringen gjennom egenkapital og lånekapital, eller ved at investor(-er) utenfra hjelper til med kapital. Det siste er en vanlig måte å gjøre det på i større utbygginger, mens mindre utbygginger oftere er privatfinansiert. Men utbygging kan være svært kapitalkrevende og det er en økonomisk risiko å ta. Resultatet er at mange fallretteiere ikke finansierer utbyggingen selv.

#### 4.1.2 Inntekter, for hvem?

For **næringsgruppene** er det grunnleggende argumentet for småkraft de positive økonomiske effektene som utbyggingen resulterer i. Hovedbudskapet fra denne gruppen er at småkraftutbygging stort sett medfører utelukkende positive økonomiske effekter, både for den enkelte grunneieren og for hele lokalsamfunnet. Inntekten fra kraftverket gir bøndene et bedre økonomisk grunnlag for å fortsette driften på gården (uten ekstraarbeid utenom gårdsdriften), og en mulighet til å reinvestere i gården. Alt i alt er de overbeviste om at dette gir et bedre grunnlag for bosetting som også er viktig for lokalsamfunnet gjennom at folk blir boende, og bygdene holdes levende og kulturlandskapet åpent. Men nesten uansett "gruppetilhørighet" så er informantene skeptiske til at inntekter fra driften av lokale småkraftverk føres ut av bygden (mer om dette i kapittel 4.1.4).

*"For meg så er det sånn: vi er jo bønder som har fått subsidiert gårdsdriften med jobb utenom, og endelig har vi fått noe igjen som vi spytter tilbake i garden. Jeg tror ikke du finner så veldig mange som har kraftverk i kommunen i dag som du finner ute på børsen, vi skyter det tilbake i det jordiske på hjemmegarden, mye av det hvert fall. Det er jo slik at du vil overlevere garden mye bedre en slik du fikk han, til neste generasjon. Det er en positiv ting dette er med å bidra til."*

(Grunneier og deleier i flere småkraftverk, Vest-Agder)

*"Skal vi opprettholde bosetning i den indre delene av fylket, altså Hardangerregionen, så må en utnytte naturressursene, og disse småkraftressursene ligger stort sett ute i distriktene, ikke så mye inne i Bergen sentrum.(...) Jeg ser det utelukkende positivt for distriktet, fordi man får en utvikling og verdiskapning lokalt, og det er veldig betydningsfullt."*

(Representant fra lokal sparebank, Hordaland)

De aller fleste representantene fra **miljøgruppene** har derimot en litt annen fremstilling av saken. De mener at inntektene fra småkraftverk bare gagnar et fåtall personer og ikke kommer bygden til gode. Flere tviler på at inntektene brukes til reinvesteringer i gårdsdriften, blant annet med det argumentet at det ikke er økonomisk lurt å investere i et jordbruk som er ulønnsomt. De mener også at argumentet om at småkraftutbyggingen bidrar til et åpent naturlandskap er overdrevet.

*"Spørsmålet er jo: vil en grunneier på en gård med et husdyrhold som ikke lønner seg bli stimulert til å fortsette med dette husdyrholdet når pengene flyter inn i romslige mengder på annet hold? Jeg vil i hvert fall se det slik at det er lite sannsynlig at det vil skje. Det finnes jo ikke økonomisk argument for å investere penger i et gårdsbruk som er ulønnsomt. Det her er ikke effektivisering. Det blir ikke flere arbeidsplasser i bygda av dette i hvert fall."*

(Representant fra Naturvernforbundet, Sogn og Fjordane)

Men, det er også noen av disse informantene som langt på veg er enige i at hvis en småkraftverkutbygging blir utført forsvarlig så kan det bidra til en positiv utvikling også for bygden. Det forutsetter at det er lokal innsats i utbyggingen og utbyttet blir tilbakeført til bygden.

*"... en del folk som bor her og eier gårder og prøver å drive den her; der det ligger til rette for det kan de skjønne på økonomien sin ved å bygge et kraftverk, uten å gjøre ubotelig skade, eller ved å gjøre bare litt skade kanskje, så syntes jeg det er greit. Men når folk i Oslo som har arvet en gård på Vestlandet snakker om å ha tilleggsinntekt på gården sin, og bygger et kraftverk, og ikke er her hele året, da blir det vikarierende informasjon som jeg ikke kjøper i det hele tatt."*

(Representant fra NJFF, Sogn og Fjordane)

Spørsmålet om kraftinntektene føres tilbake i gårdsbruket ble så vidt også diskutert i en av **næringsgruppene**. Der stilte man seg også spørsmålet om alle bønder som tjener penger på kraft vil reinvestere disse i gården eller om de kanskje heller ville slutte med (et ulønnsomt) landbruk og leve av pengene de tjener på småkraft? I denne diskusjonen var konklusjonen at det er viktigere at folk blir boende i bygdene enn hvordan de bruker pengene sine.

*"Hva er viktigst da, at folk kan leve på gården og fortsette å bo der, eller hvis ikke vannkraften og småkraften hadde vært der så ser jeg for meg at de hadde pakket sammen og reist for lengst."*

(Grunneier, Sogn og Fjordane)

De er også ulike meninger om småkraftutbyggingen bidrar til å skape nye arbeidsplasser. Næringssiden hevder dette sterkt, mens miljøgruppene mener den effekten er avgrenset til utbyggingssfasen.

*"Det har også skapt ringvirkninger sånn at i lille Sirdal så er det vel skapt en mellom fem og ti arbeidsplasser på ringvirkningene av småkraft, i tillegg til arbeidsplassene det har skapt ved å drifte de, og for gardbrukeren."*

(Grunneier med småkraftverk og konsulent innefor småkraftutbygging Vest-Agder)

*"Økonomisk så er denne typen kraftproduksjon ... en type investering som gir eierne utbytte, den gir ikke arbeidsplasser."*

(Representant fra Naturvernforbundet, Sogn og Fjordane)

*"Jeg tror at hvis vi hadde sett litt av at dette avkastet seg med reine arbeidsplasser i Sogn og Fjordane så hadde det vært en litt annen holdning."*

(Representant fra lokalt jakt og fiskelag, Sogn og Fjordane)

Det er først og fremst informantene fra miljøgruppene (men ikke bare de) som mener at småkraftutbyggingen fører til forandringer av landskapsbildet, hvilket de også tror kan ha en negativ effekt på reiselivsnæringen. Noen mener også at det har betydning for de lokale innbyggerne.

*"Og tar man denne fossen er mye av grunnlaget for å bo her borte. (...) Hvis fossen blir kraftig redusert så hva er vitsen med å være her?"*

(Representant fra Naturvernforbundet, Sogn og Fjordane)

I følge informantene i næringsgruppene er dette en overvurdert risiko ettersom de mener at man ved småkraftutbygging ikke tar de store synlige fossene. Sørlandene tror at de eventuelle negative effektene for turistnæringen er større på Vestlandet enn på Sørlandet, fordi både en storlagen topografi og nedbørsforhold gir større og mer synlige fosser på Vestlandet. Men i prinsippet ser også næringsgruppene at det er viktig å ta estetiske hensyn, både i valget av vassdrag og i hvordan utbyggingen gjøres.

Alle informanter med erfaring fra utbygging fremholdt **nettkapasiteten** som et landsomfattende problem. De mener at fornying/forsterking av nettet ikke blir gjort før det foreligger et akutt behov. Ofte må oppgraderingen av nettet betales av den/de nye utbyggerne, og det kan føre til at det økonomiske potensialet i prosjektet blir borte og ofte at hele prosjektet blir kraftig forsinket.

### 4.1.3 Konflikter?

Det forekommer at det oppstår konflikter imellom grunneiere og mellom utbyggere og lokalmiljøet. Konflikten imellom grunneiere dreier seg først og fremst om uklarheter i fallrettigheter og til dels misunnelse.

*"Litt konflikter blir det jo, en kan ikke lage omelett uten å knuse egg, litt konflikter vil det bli. Noen har fallrettigheter, og noen har ikke. Konflikten er vel i det norske misunnelsesnivået, grunneiere imellom, ikke sånn til allmennheten og ferdsel rundt, det er mer god gammeldags misunnelse."*

(Grunneier, Sogn og Fjordane)

Informantene fra miljøgruppene mener at det er en utfordring i at folk i bygdene ikke alltid er villige til å stå frem og si sin mening. Det å gå imot en utbygging kan bli som å gå imot bygde-

utvikling, gå i mot flertallet i lokalmiljøet, og gjerne også imot privatpersoner som en personlig kjenner. Slik sett er det enklere og lettere å gå mot store selskaper. En av informantene oppsummerer situasjonen slik:

*"Men, det som ellers er problemet i forhold til småskala er at det er veldig personifisert, fordi det er Ole Olsen som søker om å få bygge ut sin elv, og den personen skal du kanskje ha et forhold til fordi du er nabo. Det er mye lettere at gå imot en utbygging som SKL, eller Statkraft, eller det de store kraftleverandørene søker om. Og det er klart at vi vil ikke ha en konflikt med lokale grunneiere, vi ønsker jo å bruke det området til tur og til våre aktiviteter. Men, fordi det har blitt en konflikt og fordi vi har ulike interesser og en skal akseptere det, så blir det veldig personlig og en blir veldig betenkt å gå imot det rett og slett. Det er en stor utfordring."*

(Representant fra lokalt turlag, Hordaland)

#### **4.1.4 Eierforhold og finansiering**

Alle fra næringsgruppene er enige i at det beste, økonomisk sett for den enkelte grunneieren, er å bygge ut et småkraftverk alene. Men de uttrykker også at det kan være risikabelt å investere 30-40 millioner, uten en partner. De tror derfor at folk prøver så langt det er mulig å skaffe penger til utbygging selv for da er det mer penger å tjene senere. Eller som en av informantene beskrev det:

*"Jeg syntes en kommentar var veldig god; han som uttalte seg var bonde. Han sa at det ville være merkelig hvis han førte opp et nytt fjøs for 10 millioner kroner, hvis det skulle være noen eiere borte på Kongsberg og Hønefoss i fjøsen hans og ta ut verdiene fra dyrene hans... Han sammenliknet det nøyaktig likt. Det er kanskje tankevekkende..."*

(Grunneiere og deleiere av småkraftverk, Hordaland)

De fleste informantene syntes at det er negativt når kraftverkene blir eid av aktører som ikke er lokale; da går verdiene i større grad ut av bygden. Mye lokalt tilsnitt i utbyggingen gjør at en beholder mer av verdiskapningen lokalt.

Noen av informantene sier også at det er en risiko for at uerfarne grunneiere kan bli lurt av etablerte selskaper, og at de kan bli utnyttet pga. mangel på kunnskap.

Samtlige næringsgrupper er enige i at det er viktig å få eierforhold avklart på forhånd. Uenighet om eierforhold kan føre til konflikter og ende opp i jordskifterett og rettssak. Noen opplever også at eierforhold kan skape sjalusi, og at det lettere oppstår krangel når det er to grunneiere enn når det er flere. Kvinnherad har en historie med flere store kraftverk, og i senere tid også en hel del småkraftutbygging. Næringsinteressene i Kvinnherad uttrykker at det er få konflikter når det gjelder småkraftutbygging.

I næringsgruppen i Kvinnherad var det også en diskusjon rundt eierskap, bosted og rettigheter. En av informantene stilte spørsmål om det ikke burde være krav om bo og driveplikt hvis en vil ha kraftverk på gården, slik at verdiene ble værende i bygden.

## **4.2 Miljøeffekter og miljøgevinster ved utbygging av små vassdrag**

### **4.2.1 Miljøfaglig bakgrunn**

Det foreligger lite forskning på miljøeffekter, både før og etter utbygging, av småkraftverk (L'Abée-Lund et al. 2005, Gaarder & Melby 2008). Det er langt mer kunnskap om effekter av store kraftverk. I NVE-prosjektet "Miljøeffekter av små kraftverk" (L'Abée-Lund et al. 2005) ble status beskrevet for noen utvalgte organismegrupper i lokaliteter som planlegges utbygd. Det ble valgt ut fem vassdrag på grunnlag av planlagt kraftverksutbygging. Rapporten konkluderer med at konflikgraden trolig er størst for fagområdene vegetasjon og fugl.



Selv om inngrepet ved hvert småkraftverk kan være lite, kan mange til sammen utgjøre naturinngrep som gir konsekvenser for landskapet, for plante- og dyreliv samt for de som bruker området til andre formål, som friluftsliv og rekreasjon (Hagen & Sandlund 2005). Mange utbygginger innen en region, som for eksempel et nedbørsfelt, vil påvirke et nettverk av like livsmiljøer og kan føre til negative effekter for artsgrupper knyttet til nettopp denne typen livsmiljø. Når vannet brukes til kraftproduksjon vil eksempelvis deler av vannføringen på korte strekninger bli ledet bort, slik at sprutsoner kan forsvinne, og vandringsveier for fisk kan bli brutt. Særlig sårbare er lav- og mosesamfunn knyttet til høy luftfuktighet i trange bekkekløfter/gjel og fosse-sprøytsoner. I tillegg til selve inngrepet i vassdraget kan også anlegg som tilførselsveier, bygninger og mindre dammer ha effekter på naturen rundt et vassdrag som utbygges. Endra vassføring og tilleggsinngrep kan også medføre biologiske og estetiske endringer på landskapsnivå (Saltveit 2006, L'Abée-Lund et al. 2005).

Ved utbygging av småkraftverk på over 1000 kW er utbygger pålagt å undersøke biologiske verdier og konsekvenser av utbyggingen for biologisk mangfold. For kraftverk mindre enn 1000 kW er det ikke krav om slike undersøkelser, men NVE eller miljømyndighetene har anledning til å pålegge dette i spesielle tilfeller. Det er praksis at man ved slike undersøkelser vurderer utbyggingens effekter med utgangspunkt i NVE-veilederen *"Dokumentasjon av biologisk mangfold ved bygging av småkraftverk"* (Brodtkorb & Selboe 2004).

#### 4.2.2 Interessegruppene vurderinger av lokale konsekvenser

Samtlige grupper sier at småkraftutbygging medfører negative miljøeffekter, men i ulik grad. Flertallet mener at den største negative effekten er når utbyggingen berører og fører til synlig reduksjon av vannføringen i godt synlige fosser og landskapsbildet slik forandres. Næringsgruppene hevder at det som stopper en utbygging er som oftest negativ påvirkning på landskapsbildet, kulturminner og friluftsliv. Sørlandene tror at den landskapsmessige biten er mer problematisk på Vestlandet. En av informantene fra Sørlandet uttrykker det slik:

*"Det er litt annerledes på Vestlandet kanskje; der er det personer og attraksjoner som er knyttet til akkurat den fossen eller et landskapsbilde. Her er det annerledes for vi har en annen vassdragsnatur (...) De vassdragene som bygges ut på Vestlandet knyttet til fjordene er nok kanskje mer synlige enn prosjektene her i Vest-Agder som gjør veldig lite ut av seg inngrepsmessig. Fjordlandskapet er kanskje noe av det som er viktig i reiselivssammenheng på Vestlandet, men her i bygdene så blir det ikke på samme måte og inngrepene er små."*

(Kommunal representant, Vest-Agder)

Miljøgruppene uttrykker blant annet at utbygging kan føre til turrlegging med negative konsekvenser for både biologisk mangfold og for det visuelle. Dessuten oppstår det store sår i naturen under selve utbyggingen. De mener de negative miljøeffektene som utbyggingen resulterer i må bli mer vektlagt og at man må ta mer hensyn til andre verdier som er knyttet til rennende vann.

De fleste informantene fra næringsgruppene mener at de negative miljøeffektene er begrenset, blant annet på grunn av at arealbruken ved utbygging er relativt beskjeden i forhold til annen type utbygging, for eksempel hytteutbygging. Og så settes det krav om ulike avbøtende tiltak.

I Kvinnherad sier man at kraftutbyggingene gjerne skjer i områder hvor det gror raskt igjen, og sjelden i sårbare områder. På Sørlandet hevder man at det er lite biologisk mangfold som er knyttet til selve vannstrengen og at de fleste prosjektene ikke er spesielt konfliktfylte når det kommer til biologisk mangfold. De poengterer også at man ikke bruker hele vannføringen og at det dermed kan være både kraftverk og vassføring i vassdraget.

En informant mente at det største miljøbidraget Norge kan gi til verden er å passe på at det unike mangfoldet knyttet til vassdragene blir bevart, det er ikke mer fornybar kraft (se neste delkapittel): *"Men det går ikke an å kamuflere mangel på mangfold hvis en ikke finner en balanse i dette her (...) Hvis du skulle regne på Norges bidrag til å bevare litt av mangfoldet, så*

*går ikke det ut på å bygge ut de resterende vannkraftressursene, det største bidraget Norge kan gi er å passe på at mangfoldet blir bevart, og Norge er et av de stedene i Europa hvor det fortsatt er relativt stort mangfold.”*

(Representant fra Naturvernforbundet, Vest-Agder)

### 4.2.3 Vannkraft – fornybar energi

#### Bakgrunn

I den norske klimameldingen (St.meld. 34, 2006-2007) har Norge formulert en målsetning om å kutte klimagassutslippene med 30 % innen 2020. I klimaforliket i Stortinget av 7. januar 2008 er det lagt opp til at 2/3 av reduksjonen skal komme innenlands og at Norge skal bli karbonnøyt-ralt innen 2030 (Akselsen et al. 2008). Klimameldingen innebærer blant annet at kapitalen i grunnfondet for energieffektivisering og fornybar energi vil øke med inntil 10 mrd. kroner innen 2012, og en ytterligere opptrapping av tiltak for ny fornybar energi og økt bruk av bioenergi.

#### Vurderinger

Samtlige grupper er med på at vannkraften representerer en form for fornybar energi som ikke bidrar til utslipp av klimagasser. Næringsgruppen anfører dette som et sterkt argument for småkraft.

*”I det store bildet så er det noe som slipper ut CO2 og noe som ikke gjør det. Og hvis vi skal ta dette med utslipp så alvorlig som vi gjør nå så må en jo kvitte seg med det som slipper ut CO2 og bruke mer av det som ikke gjør det. Hvis du ser globalt på dette her. Det vi kan gjøre her er veldig stort, jeg tror ikke det er noen region ... i Europa som kan bidra eller hjelpe til så mye som vi, i forhold til folketallet. Når det regner på Vestlandet så øker produksjonen, og vi leverer kraft til land som produserer mye kull, og da stopper produksjonen av det der. Det blir rimelige-re og CO2 utslippene går ned. Jeg tror ikke dette er drivkraften bak, men det er en viktig ef-fekt.”*

(Grunneier, Sogn og Fjordane)

Miljøgruppen mener derimot at dette argumentet ikke berettiger småkraftutbygging, fordi reduksjonen av klimagasser blir så liten i et globalt perspektiv.

*”Det er grønn strøm i den forstand at det ikke blir klimagassutslipp av denne produksjonen. Men det at det ikke blir klimagassutslipp er ikke nødvendigvis noe argument for at man skal bygge masse kraftverk. Vi er i den situasjonen i Norge at de aller fleste år produserer vi mer strøm innenlands enn vi bruker. Og siden 1995 har det samla strømforbruket i Norge ligget på et lavt plan. Inntil for to år siden var det populært å hevde at vi importerte til Norge 7 TWh med kullkraft i et normalår. (...) 10 TWh med småkraftstrøm i Norge er ganske mye, og jeg mener bestemt at om en skal vurdere klimaet midt oppi dette, så får en se på dimensjoner og ikke bare typen kraft. I EU vinner en nå ut 2500 TWh til oppvarming og strømproduksjon av fossilt brennstoff. Vi forandrer ikke den situasjonen ved å eksportere 10 TWh. Så kan en si at vi trenger å gjøre noe. Jeg ville være enig i den innvendingen ... hvis det var slik at vi med litt småkraft og litt vindkraft og sånn, kunne forandre fossilproduksjonen i EU. Min påstand er den at Norge bare har en sjanse til det, hvis vi setter i gang med mange svære kraftverk. Men vi har ikke nok bekker til å hjelpe.”*

(Representant fra Naturvernforbundet, Sogn og Fjordane)

### 4.2.4 Avbøtende tiltak - minstevannføring

#### Bakgrunn

De fleste konsesjonssøknader for småkraftutbygging som blir innvilget i dag, blir gitt på visse vilkår (Gaarder & Melby 2008). Det vil si at det følger krav om avbøtende tiltak som kan redusere konsekvensene av inngrepet, for eksempel for det biologiske mangfoldet i influensområ-det. Krav til minstevannføring utgjør ofte et sentralt punkt i avbøtende tiltak. Andre eksempler

på avbøtende tiltak kan være flytting av inntak og avløp, valg av teknologi, m.m. (Brodtkorb & Selboe 2004).

I september 2008 besluttet NVE å innføre pålegg om å dokumentere faktisk minstevannføring. Dette innebærer at alle konsesjonærer med pålegg om minstevannføring må installere og ta i bruk et registreringssystem for kontroll om at pålagt minstevannføring overholdes. Dataene fra disse målingene skal forelegges NVE ved forespørsel. Kontrollopplegget skal også være tilgjengelig for allmennheten. Minstekravet fra NVE på dette punktet er at det skal være en målestav som skal kunne avleses av allmennheten. NVE godkjenner også i enkelte tilfeller et system hvor vannføringen vises på et display i kraftverksområdet. Kraftverk som berøres av dette pålegget skulle presentere en plan for NVE innen 1. januar 2009. Planen skal iverksettes innen 1. januar 2010 (NVE 2008). I et brev av 2. mars 2009 signaliserte OED at registreringskravet skal differensieres etter størrelsen på kraftverket.

### Vurderinger

Næringsgruppene hevder at det blir pålagt minstevannføring i de fleste anlegg i dag, både for å ivareta naturverdier og visuelle verdier. I flere grupper var det diskusjoner rundt det vanskelige med å fastsette riktig minstevannføring. Flere opplever det som om kravet om minstevannføringen fastsettes sjablongmessig av NVE, og syntes at det burde være individuell vurdering fra vassdrag til vassdrag.

*"Et av de store problemene er å kunne fastsette minstevannføring. Det er kanskje det ene kriteriet som ivaretar miljøinteressene mellom dammen og kraftverket på den strekningen som blir berørt. Og finne en metodikk for å fastsette riktig minstevannføring er vanskelig, for ingen av de biologer som jeg har vært i kontakt med har vært i stand til å si hva som er nok vann for å ivareta det biologiske mangfoldet. Det kan være mose og lav og bunndyr og småfisk og alt mulig opp disse bekkeløftene. Men hva er nok? Hvor mye trenger vi av et økosystem, hvor lite kan vi klare oss med? Sånt er det umulig å få fastlagt. Det har aldri blitt gjort noen etterundersøkelser på alle de anleggene som har fått konsesjon. Det er ingen som har gått inn og sett på situasjonen før og situasjonen etterpå, for i det hele tatt kunne si om hva slags konsekvenser dette eventuelt kan ha fått."*

(Småkraftkonsulent, Sogn og Fjordane)

Både fra miljøgruppene og fra næringsgruppene fremholdes det at det er en svikt i systemet når effekter av utbyggingen og av avbøtende tiltak (som for eksempel minstevannføring) ikke blir kartlagt (i hvert fall ikke godt nok). Dessuten burde slik informasjon bli lagret i en form for kunnskapsbase. Noen av informantene fra miljøgruppene mener at slike undersøkelser burde betales av staten og ikke av utbygger selv, for å unngå inhabilitet. Andre mente at utbygger bør stå for denne kostnaden. Miljøgruppene mente også at undersøkelsene før utbyggingen må bli bedre, siden det er referansen for å kunne si noe om effekter både av utbygging og av kompensierende tiltak.

*"Det er ingen som går inn etterpå for å sjekke hva som skjedde med det vi fant, det er mangelfullt. Det er ingen som er pålagt å betale for det i dag, så det skjer ikke. Hvis det hadde blitt gjort så hadde det kanskje vært litt lettere å treffe blink i fremtiden."*

(Grunneier, Sogn og Fjordane)

*"På landsbasis burde det lages en del eksempelutbygginger der en gjorde grundig forarbeid på hvordan det var før utbygginga, og hvordan det ble etter. Dette er den eneste måten å finne ut av eventuelle avbøtende tiltak."*

(Representant fra NJFF, Sogn og Fjordane)

### 4.2.5 Inngrep i utbyggingsfasen

Når et småkraftprosjekt har fått klarsignal for utbygging, så starter en ressurs- og tidskrevende byggeperiode. Utbyggingen dreier seg om langt mer enn å få selve kraftstasjonen på plass. Ofte blir det bygget veier for å muliggjøre adkomst og transport under byggfasen. Ved nedleg-

ging av rørgate er det utfordringer knyttet til både graving, sprenging av fjell, deponi av masser mm.

Miljøgruppene syntes det blir store sår i naturen under utbygging og påpeker at det ikke bare er selve kraftverket som skal være fint, men også området rundt og "stripa" fra inntaket og ned til kraftverket. De syntes dessuten at det ofte blir utført mange tilleggssingrep ved en utbygging, for eksempel veier.

*"Det er jo nedgravet (dvs. rørgata). Men de sprenger opp, og konsekvensene blir at det blir veier og det blir store utbygginger der som vanninntaket er. Det er jo ikke ... bare en liten kraftstasjon. Det er vanninntaket, det er rørgater, som lager vanvittige sår i tillegg at du har redusert vannføring."*

(Representant fra lokalt turlag, Hordaland)

Næringsgruppene mener at det er blitt vesentlig mindre miljøingrep den siste tiden, for eksempel det at rørgater blir nedgravd. De sier også at de ønsker å bygge fint slik at kraftverkene glir inn i terrenget. Flere synes det er viktig med lokale og dyktige entreprenører med gode kunnskaper om og erfaring fra småkraftutbygging, og med kjennskap til lokale terreng- og grunnforhold. Dette er delvis fordi resultatet da blir best og mest skånsomt, men også fordi en slik sparer penger og dessuten skaper eller sikrer arbeidsplasser lokalt. Når det gjelder veier så mener flere at veiene som kommer med utbyggingen gjør det mulig for turister og turgåere å komme inn i områder som aldri har vært tilgjengelig før.

## 4.3 Planlegging og søknadsprosess

### 4.3.1 En tilstandsbeskrivelse

Små vannkraftverk innebærer tradisjonelt ingen reguleringer, og behandles derfor bare etter vannressursloven. De mindre formene for småkraftverk, mikro- og minikraftverk, er forventet å medføre så små virkninger at de ikke utløser konsesjonsplikt. Det er NVE som har forvaltningsansvar for alle konsesjonspliktige kraftverk. Forvaltningsansvaret omfatter hele prosessen, fra meldinger og søknader til oppfølging i byggetiden og tilsyn etter at driften er satt i gang. NVE kan gi konsesjoner til utbygginger opp til 10 MW installert effekt, dersom tiltaket bare behandles etter vannressursloven.

Ved utbygginger og tiltak som kan få betydning for miljø, naturressurser og samfunn er det under visse vilkår et krav om KU, dvs. konsekvensutredning (Plan- og bygningsloven, kap. VIIa). Utbygging av småkraftverk utløser ikke krav om full KU, men det er krav om miljøundersøkelser. I 2003 fastsatte OED en kostnadsramme for undersøkelser av biologisk mangfold til 20.000 kroner. Retningslinjer for hvordan dette arbeidet skal gjennomføres finnes i NVEs veileder *"Dokumentasjon av biologisk mangfold ved bygging av småkraftverk"* (Brodtkorb & Selboe 2004). Sent i 2008 bad olje- og energiminister Terje Riis-Johansen<sup>3</sup> NVE om å erstatte den tidligere grensen på 20.000 kroner med et veiledende kostnadsintervall. Dette kostnadsintervallet skal fastsettes til mellom 20.000 og 50.000 kroner avhengig av omfanget på prosjektet og undersøkelsesbehovet som er nødvendig i området. Bakgrunnen til OEDs forandring av kostnadsrammen var i hovedsak en evaluering av undersøkelser av biologisk mangfold, gjennomført av Miljøfaglig Utredning AS (Gaarder & Melby 2008).

NVE sier selv at de i dag mottar et betydelig større antall konsesjonssøknader enn de har kapasitet til å behandle (NVE 2008). Innkomne søknader legges derfor på vent og blir i hovedsak tatt under behandling i kronologisk rekkefølge. Men det kan gjøres unntak fra denne køordningen blant annet dersom det er muligheter for å samordne behandlingen innenfor enkelte

<sup>3</sup> [http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/dok/rapporter\\_planer/rapporter/2008/styrket-innsats-for-naturmangfold-i-smak.html?id=534422](http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/dok/rapporter_planer/rapporter/2008/styrket-innsats-for-naturmangfold-i-smak.html?id=534422)

områder. NVE nedprioriterer også søknader om inngrep i vernede vassdrag, søknader der nettilknytning ikke er avklart, og der det råder uenighet mellom rettighetshavere.

En konsesjonssøknad for småkraftutbygging er offentlig i samsvar med reglene i offentlighetsloven. Det innebær at saken skal kunngjøres for offentlig ettersyn etter reglene i plan- og bygningsloven § 27-1 nr. 2. Kunngjøringen skal klart angi det området forslaget omfatter og skal gi en rimelig frist for merknader som ikke må settes kortere enn 30 dager. Når fristen er ute, tar det faste utvalget for plansaker saken opp til behandling med de merknader som er kommet inn. Det faste utvalget for plansaker skal i samband med kunngjøring legge saken frem for nabokommuner, fylkeskommunen og de statlige fagorganer som har særlige interesser i området med en rimelig frist for uttalelse.

### 4.3.2 Erfaringer og synspunkter

Samtlige grupper syntes at det både finnes fordeler og ulemper med dagens søknadsprosess for småkraftutbygging (når ikke annet nevnes refereres det her til konsesjonssøknader). De informanter som selv har erfaring som søker eller med utforming av søknader, synes at søknadsprosessen er grundigere nå enn den var før, og at kravene er strengere. Det blir sett på som positivt, men det resulterer også i at utarbeidelse av søknader blir vanskeligere og mer tidkrevende. Dessuten er det fler søknader inne til behandling nå. Det medfører at søknadsprosessen tar mye lengre tid ettersom behandlingsskapiteten hos myndigheten ikke har blitt tilsvarende forsterket, og derfor ført til oppbremsing i systemet. Næringsgruppene syntes at behandlingstiden er altfor lang i dag og at NVE må dimensjonere systemet sitt etter antall søknader og forbedre sine behandlingsprosedyrer.

Informantene kommer med en del forslag til forbedringsmuligheter, og ønsker forandringer i søknadsprosessen og behandlingen hos NVE. De fleste syntes at dagens prosess er ryddig og forholdsvis grei. Både miljø- og næringsgruppene synes at konsesjonssøknad er bedre enn fritakssøknad ettersom det i en konsesjonssøknad blir tatt hensyn til både positive og negative konsekvenser. De mener også at det er ryddigere om alle parter har mulighet å uttale seg, noe som ikke er mulig i en fritakssøknad. De med erfaring fra søknadsprosessen er også positive til å sette krav om felles synfaring sammen med saksbehandler, også når det gjelder en fritakssøknad. En informant som jobber med utforming av søknader foreslår at en mulighet kan være å lage en form for forenklet konsesjonssøknad som skal brukes ved alle typer søknader uansett størrelse (innenfor småkraftdefinisjonen). Noen av informantene på næringsiden syntes også at man ikke burde kategorisere småkraftverk etter energieffekt men etter hvilken effekt den faktisk har på miljøet. Dette mener de kan føre til at de formelle kravene til søknaden kan være lavere når for eksempel de negative effektene av kraftverket ikke blir vurdert som omfattende.

*”Et lite prosjekt medfører kanskje store konsekvenser for miljø og estetiske ting. Og med et lite prosjekt mener jeg et lite anlegg, en liten maskin, men som kan ha store innvirkninger på miljøet, og som dermed går som en fritakssøknad og blir derfor ikke vurdert i forhold til hva som det burde vært vurdert som. Mens et stort prosjekt som har veldig liten innvirkning på miljøet må gå til en kjempekonsesjonssøknad der behandlingstiden er på 4-5 år. Jeg syntes at dette kanskje ikke alltid passer, at de ikke blir puttet inn i rett kategori i forhold til hvilke innvirkninger de har på miljøet. Det er ikke størrelsen på maskinene som egentlig burde bestemme hva du skal søke om, om du skal søke om et fritak eller om konsesjon. Av og til så burde det blitt tatt hensyn til negative innvirkninger på de små konsesjonsfritakssøknadene, også heller fått en ok behandling på den måten, istedenfor at du skal sende en liten sak til en så stor prosess som en konsesjonssøknad er. (...) Det jeg egentlig savner er noe som er midt imellom, at en har en litt mindre konsesjonssøknad der en vurderer begge deler.(...) Jeg savner en miniversjon av en konsesjonssøknad der det blir vurdert både negative og positive konsekvenser, en forenkla konsesjonssøknad rett og slett.*

(Småkraftkonsulent, Hordaland)

Det hersker delte meninger om NVE er riktig behandlingsinstans og rett og slett på hvilket plan, lokalt, regionalt eller nasjonalt som behandlingen bør ligge. Alle grupper er enige om at det er viktig med en kompetent og nøytral saksbehandler. Noen informanter fra nærings siden anser at kommunen burde ha større del i behandlingen med argumentet at det er viktig med den lokale kjennskapet. Men det finnes også flere andre representanter fra nærings siden som anser at NVE håndterer konsesjonsbehandling mye bedre enn kommunene ville gjort. Argumentene fra flere grupper imot at kommune skal ha ansvaret for konsesjonsbehandlingen er at det er risiko for at avgjørelsene blir basert på kjennskap og vennskap i forhold til søker.

*"En innfallsvinkel som slår meg er at det i en så viktig sak som her, så er det ikke bare negativt at det sitter en saksbehandler borte i Oslo som ikke er involvert og påvirket. Han er helt nøytral. Jeg ser ikke bare negativt på det altså. For det er greit å stå der med fullstendig nøytrale øyne, og gå med helt blanke ark til jobben."*

(Grunneier, Hordaland)

Og en annen i samme gruppe følger opp:

*"Jeg skal ikke være uenig i det jeg heller, men jeg ser en fare med avstand. Selvfølgelig er du nøytral, men du har ikke heller så stor interesse i å få en utvikling, eller få til bosetting, eller verdiskapning. I mine øyne så er det finansielt lengre avstand til mindre interesser. Vi skal ha en bosetning, en verdiskapning, vi skal ha levelige vilkår ute i distriktene, og vi skal utvikle ressursene rasjonelt. Samtidig som vi utnytter ressursene skånsomt så kan vi også få en utvikling av ressursene eller naturen til å bli et salgsobjekt i seg selv, bare til å se på og oppleve. Det må bo folk i distriktet på en eller annen måte."*

(Representant fra lokal sparebank, Hordaland)

Flere representanter for begge gruppene hevder at det i dag er mangel på kompetanse i kommunene og at også det taler imot en mer lokal behandling. Men fra flere grupper kom også uttalelsen om at NVE mangler konkrete og gode nok retningslinjer, eller at kompetansen og erfaringen også der er varierende. Det gjør at resultatet blir forskjellig etter hvilken saksbehandler og region som behandler søknaden.

*"Og så behandler de veldig forskjellig, tydeligvis. En kan gjøre det på én måte i Region Vest, men går en på Nord eller Østlandskontoret så blir det vurdert på en helt annen måte. Så det er ikke like retningslinjer innenfor NVE, det er avhengig av hvem som behandler saken. Jeg håper jo og tror, at det er varierende eller manglende kunnskap og erfaring. Det sitter sikkert en hel del folk her på avdeling Vest som har tatt største delen av søknadene, fordi det er her de fleste utbyggingssøknadene kommer, fra Hordaland og Sogn og Fjordane. De har jo opparbeidet seg en god erfaring, og de kjører sikkert et likt system der de behandler alle på en grei måte. Mens det på de mindre plassene, eller der det er mindre kraftutbygging, så blir det veldig langt mellom hver konsesjonsbehandling og da blir det lett synsing ..."*

(Konsulent småkraftutbygging, Hordaland)

Blant de personer som hadde som profesjon å utarbeide søknader var oppfatningen at NVE kan bli bedre på å kommunisere og dele med seg av sin kunnskap til søkeren. Forslaget er at dialogen mellom NVE og søkere må bli formalisert, og at NVE gis mulighet til å gi konkrete kommentarer på hva som må forandres for at en søknad skal bli bedre. Dette kunne føre til at søknadsprosessen ble enklere, og ikke minst at utbyggingen blir så bra som mulig i alle tilfeller. Miljøgruppene mener at det er ubalanse mellom de økonomiske og de miljømessige interessene, til fordel for de økonomiske. Årsaken er det ikke finnes noen vurdering eller mulighet for å slå fast hva naturen egentlig er verdt. Uten en slik vurderingen går det heller ikke an å avveie de to interessene på en likeverdig måte, eller å vite når vi utnytter naturen på en "korrekt" måte siden det bare er de økonomiske interessene vi får fram i et slikt regnestykke. Man mener også det er mangel på kunnskap fra myndighetenes side spesielt om de miljømessige effektene.

*"Det som må til det er jo at en må verdsette disse andre verdiene, en må få de stadfestet. Verdien av frisk luft, og av en vakker natur, av en levende elv. Og da må det være en instans som*

også ivaretar de verdiene. Og det er jo liksom den politiske rollen, kontra den rent økonomiske verdien. At få balanse mellom disse forskjellige verdiene syntes jeg er veldig utfordrende for samfunnet.”

(Representant fra lokal jeger og fiskeforening, Hordaland)

Samtlige grupper mener at 20.000 kroner (rammen som var aktuell da vi gjennomførte intervjuene) er for lite penger for å gjøre en grundig nok miljøundersøkelse. Et forslag til en alternativ løsning kom fra en av informantene i Sogn og Fjordane:

”Jeg ville foreslå at man fikk laget et program som skulle oppfylles, istedenfor at en har en pengesum som styrer det hele, en slags manual for utgreingene. (...) Slik at der det er grunn til å tro at viktige verdier står på spill, der blir kravet større enn i andre tilfeller. Og så, punkt to: det må være en del av dette programmet at sumeffektene av mange utbygginger er større enn tapet. Det er behov for å se tingene i sammenheng, som ikke blir fanga opp i dag i det hele tatt. La oss si at du har en kommune hvor det er potensial for 20 slike utbygginger. Fossekallen for eksempel er avhengig av disse fossene og sprutende vann, en utbygging ødelegger ikke for fossekallen, kanskje ikke to kanskje ikke ti, men her blir nummer 1 og nummer 19 vurdert på samme måten ...”

(Representant fra Naturvernforbundet, Sogn og Fjordane)

De fleste av grunneierne hadde brukt konsulentfirmaer til å skrive konsesjonssøknader, etter som de manglet denne kompetansen selv. Informantene fra miljøgruppene mente at en innkjøpt konsulenttjeneste aldri er helt upartisk, siden konsulentfirmaet er kjøpt og representerer utbyggeren. De konstaterte også at de (miljøorganisasjonene) ikke har de samme ressurser når det gjelder tid, penger og tilgang til kompetanse til å sette seg inn i og vurdere ulike søknader. De fleste som er engasjerte i disse organisasjonene arbeider på frivillig basis i egen fritid med befaringer og uttalelser til søknader.

”Engasjementet er stort og det er bra kompetanse, men vi har jobber å ivareta, og det tar tid å komme seg rundt. Så det bør legges til rette for at den reelle medvirkninga kan bli bedre enn den er i dag.”

(Representant fra Norges jeger- og fiskeforbund (NJFF), Sogn og Fjordane)

Informantene på næringssiden syntes det er positivt når de ser at miljøgruppene har vurdert planene konkret og kommer med løsningsforslag som kan være til gode for alle parter. Flere mener at uttalelser som ikke er nyanserte og som bygger på en dårlig argumentasjon er vanskelig å ta seriøst. Det samme gjelder ”standardiserte” uttalelser om miljøeffekter fra interessegrupper; noen uttaler seg alltid negativt uansett type prosjekt.

”De går like hardt ut i små saker som store saker. Så da blir det sånn, ”ja der er de igjen”. Så det slår jo negativt tilbake på dem selv... Fordi du må være i forsvarsposisjon for dem hele tiden. Som for eksempel, et typisk uttalelse er ”ja, men de tar jo alt vatn i den elven”. Det er jo som oftest feil, fordi det er veldig få utbygginger som går igjennom systemet uten krav om minstevannføring. Så det er feil, det er en feil uttalelse! Det er en sånn typisk argumentasjon. De burde kanskje kunne underbygge påstandene sine litt bedre.”

(Småkraftkonsulent, Hordaland)

### 4.3.3 Samla planer?

I Soria Moria-erklæringen fra høsten 2005 forpliktet regjeringen seg til å utarbeide fylkesvise planer for bygging av småkraftverk, som sikrer at naturmangfold, friluftsliv eller store landskapsverdier ikke går tapt (Stoltenberg et al. 2005). Planene skal lages av fylkeskommunene i samarbeid med berørte fagetater, og skal følge de retningslinjer som er utgitt av OED (OED 2007). Tanken er også at disse planene på litt lengre sikt skal samordnes med de forvaltningsplaner som skal utarbeides i henhold til EUs vanndirektiv og den nasjonale forskriften om rammer for vannforvaltningen (DN 2009); mer om dette i kapittel 5.

Meningene rundt funksjonen og utarbeidelsen av disse planene var forskjellige, både mellom og innad i gruppene. Sirdal kommune har allerede en slik plan (Kommunedelplan for mikro, mini og småkraftverk, fra 2006), og der hadde begge fokusgruppene et positivt syn på denne planen. Næringsgruppen hadde den oppfatning at utarbeidelsesprosessen var god og planen velfungerende. Og de syntes at den ferdige planen fungerte som en bra kartlegging og et godt styringsredskap over hvilke områder som skal forbli urørt og hvilke som har mulighet for utbygging.

I Førde var næringsviden skeptiske til fylkesvise planer. De var overbeviste om at en slik kartlegging, bare for Sogn og Fjordane, ville kreve store ressurser i form av både tid og penger. De var engstelige for at alle søknader måtte legges på is inntil planen var ferdig. Diskusjonen dreide seg om hvordan disse planene skulle brukes i forhold til konsesjonsbehandlingsprosessen i NVE, og hva det egentlige formålet skulle være. De mente at det var risiko for at myndighetene over småkraftverk skulle bli delegert fra NVE til fylket eller kommunen (den som laget planen), hvis man skulle følge den samla planen.

*"Du har én konsesjonsinstitusjon i Norge: det er NVE som gir konsesjon ikke sant. Fylkesmannen er jo høringsinstans i dette her. Og hvordan dette (dvs. fylkesplanen) skal ha noe inngrep i konsesjonsbehandlingen, det klarer ikke jeg å se. Og hva er formålet med det?"*

(Småkraftkonsulent, Sogn og Fjordane)

I de studieområdene der en samla plan ikke var utarbeidet mente miljøgruppene at en slik oversikt ville være et veldig viktig instrument: I dag mangler en samlet vurdering av hvilke samlede konsekvenser all småkraftutbygging vil ha på naturen, og man har ikke grunnlag for å vurdere de langsiktige miljøkonsekvensene ved utbygging. Men, de fremførte også at de selv har liten mulighet til å påvirke arbeidet med den samla planen.



## 5 Diskusjon

I dette kapitlet diskuterer vi delvis våre funn (empirien) opp mot teorier om interesser, verdier og konflikter, særlig i forhold til formålet: *”Å finne frem til ulike interessegruppers syn på utbygging av småskala vannkraft, og hva som er bakenforliggende årsaker til dagens ulike rådende holdninger.”* Men vi legger også vekt på å diskutere funnene opp mot ”den norske virkeligheten” og de utfordringene en står overfor når det gjelder forvaltning og utbygging av norske småvassdrag, og da særlig forholdet mellom næringsinteresser og verneinteresser. Derfor trekker vi også inn uttalelser (i media mm) fra ulike aktører som representerer tilsvarende interessegrupper som vi har fått i tale gjennom fokusgruppene. Og ikke minst så vil vi diskutere i forhold til de virkemidler og styringsredskaper som gjelder for planlegging og behandling av utbyggingssaker, og for forvaltning av vassdrag.

Vi minner igjen om at våre egne data og funn ikke er ”fakta”, men synspunkter og vurderinger fra ulike kyndige informanter som har ulike interesser i forhold til utbygging av små vassdrag.

### 5.1 Forvaltning av norske småvassdrag

NVE, som er underlagt OED, har forvaltningsmessig ansvar for vann- og energiresursene i Norge og skal fremme en samfunnsmessig forsvarlig utnytting av vassdrag og grunnvann. Forvaltningsansvaret innefatter samtlige konsesjonspliktige kraftverk, og hele prosessen fra meldinger og søknader til oppfølging i byggetiden og tilsyn etter at driften er satt i gang. Alle tillatelser til utbygging av småkraftverk (mindre enn 10 MW installert effekt) gis av NVE, dersom tiltaket bare behandles etter vannressursloven (unntak er gitt i § 22). Vannressursloven er den generelle loven om vassdrag og den sentrale loven som en utbygger må forholde seg til når det gjelder vassdragstiltak. Tiltak i vassdrag som kan være til nevneverdig skade eller ulempe for allmenne interesser må ha konsesjon etter vannressursloven § 8. Allmenne interesser omfatter blant annet fisk, plante og dyreliv, friluftsliv og flomforhold. De mindre formene for småkraftverk, mikro- og minikraftverk forventes å medføre så små virkninger at de ikke utløser konsesjonsplikt. Dersom det er usikkert om tiltaket trenger konsesjon etter vannressursloven så må utbygger få NVE til å avgjøre dette etter § 18 i loven. Tiltak som ikke trenger konsesjon vurderes opp mot lakse- og innlandsfiskeloven før de sendes videre for behandling av kommunen etter plan- og byggingenloven.

Som vi har nevnt tidligere: Små vannkraftverk innebærer tradisjonelt ingen reguleringer, og behandles derfor bare etter vannressursloven. De mindre formene for småkraftverk, mikro- og minikraftverk forventes å medføre så små virkninger at de ikke utløser konsesjonsplikt. Det er NVE som har forvaltningsansvar for alle konsesjonspliktige kraftverk. Forvaltningsansvaret omfatter hele prosessen, fra meldinger og søknader til oppfølging i byggetiden og tilsyn etter at driften er satt i gang. NVE kan gi konsesjoner til utbygginger opp til 10 MW installert effekt, dersom tiltaket bare behandles etter vannressursloven.

Om vi ser framover mener vi det er relevant med en diskusjon i forhold til den nye **Vannforskriften** som trådte i kraft 1. januar 2007, og som er den norske versjonen av EUs Vannrammedirektiv. Denne er vi forpliktet av gjennom EØS-avtalen. Et viktig formål med direktivet er å sikre en **mer helhetlig og økosystembasert forvaltning** av bl.a. ferskvann. Forskriften skal også **legge til rette for en bedre samhandling mellom ulike forvaltningsaktører og gi bedre muligheter for aktiv medvirkning og deltakelse fra samfunnet**. Målet er at alle vannforekomster i Norge skal ha *”minimum god tilstand”* innen 2015. Hva skal så dette bety, omsatt i faktisk handling, og i forhold til utbygging av småvassdrag? Det er det (heldigvis) ikke vår oppgave å svare på, men dersom denne forskriften og den nylig framlagte **naturmangfoldsloven** (som har en lignende økosystemtilnærming og vekt på kunnskapskrav) skal bli noe mer en ”papirtigre”, så må de munne ut noen realiteter og ikke forbli formaliteter. Og begge de nye juridiske virkemidlene skal forholde seg til ”bærekraftig bruk” og ”hverdagsnatur”, ikke bare natur i verneområder eller for eksempel arter på den såkalte Rødlista.

Formålsparagrafen i Vannforskriften er formulert slik: "... å gi rammer for fastsettelse av **miljømål** som skal sikre en mest mulig helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk av vannforekomstene. Forskriften skal sikre at det utarbeides og vedtas **regionale forvaltningsplaner** med tilhørende **tiltaksprogrammer** med sikte på å oppfylle miljømålene, og sørge for at det fremskaffes nødvendig **kunnskapsgrunnlag** for dette arbeidet." (<http://www.lovdatab.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/usr/www/lovdata/ltavd1/filer/sf-20061215-1446.html#map059>).

Slik sett er Vannforskriften veldig ambisiøs. De ni aktuelle norske vannregionene (basert på nedbørsfeltgrenser) bryter med tradisjonelle administrative grenser, men det er en jo vandt til innen vassdragsforvaltningen. Det å fastsette spesifikke miljømål ("god økologisk tilstand") innebærer en konkretisering som bryter med den mer åpne tradisjonelle norske naturforvaltningen. På tilsvarende måte som Vannforskriften legger den nye Naturmangfoldloven opp til en helhetlig, målstyrt og kunnskapsbasert naturforvaltning. Alt i alt ambisiøse utfordringer som illustrerer en internasjonal forvaltningstrend, men som vil bli arbeidskrevende å omsette i norsk natur- og vassdragsforvaltning.

Eller kanskje ikke; siden det her dreier seg om vassdrag? Vi siterer: "I Norge har vi drevet med vassdragsplanlegging, kystsonerplanlegging og flerbruksplaner for vann i mange år. I tillegg har vi hatt 5 omganger med Verneplaner for vassdrag, og flere økter med Samla Plan, planer for oppdrettsområder langs kysten, områder for skjelldyrking, registrering av koraller osv. Vi har sikret drikkevannskilder både over og under jorda, og hatt heftige diskusjoner om kraftutbygging, redningsaksjoner for Mjøsa og kostholdsråd for norske fjordarmer med mye, mye mer. Det betyr at vi hver for oss i stat og kommuner, private og organisasjoner av ulike interesser og valører har arbeidet med, og kjempet med og mot og for, alle de elementene som EUs rammedirektiv for vann sier vi skal arbeide med. Det er egentlig ikke noen nye elementer eller oppgaver som finnes i direktivet. **Det nye i EUs vanddirektiv for oss, er at all aktiviteten som er nevnt ovenfor skal utføres på en koordinert og helst mer rasjonell og målrettet måte enn det vi hittil har gjort.** Noen vil kanskje påstå at direktivet vil skape mer byråkrati og flere planer og møter. I en overgangsfase er det sannsynlig, men på den annen side bør det være betydelige gevinster å hente på noe lengre sikt i bedre koordinering og mer effektiv og målretta bruk av ressursene" (vår utheving). Dette er fra Innledningen i den nye Veilederen for Forvaltningsplaner i de aktuelle vannregionene, relatert til Vanddirektivet (Direktoratsgruppa/DN 2008), og den første generasjonen forvaltningsplaner er nå ute på høring (våren 2009). Men disse gjelder bare utvalgte vassdragssystemer (nedbørsfelt) innen de ulike regionene, og ambisjonen er at neste (og da landsdekkende) planleggingsfase blir i perioden 2010 til 2015. Den aktuelle direktoratsgruppa som har ansvar for arbeidet har opprettet en egen internettside ([www.vannportalen.no](http://www.vannportalen.no)) som gir fylldig informasjon om framdrift, planer og virkemidler.

Hva så med forholdet til små vassdrag og småkraftverk? OED (2007) har anbefalt at fylkeskommunene utarbeider fylkesvise planer for bygging av småkraftverk, for å unngå for store negative miljøvirkninger (naturmangfold, friluftsliv, landskap mm). I disse "Retningslinjer for små vannkraftverk" (OED 2007) gir de føringer og anbefalinger for slike planer, og denne politiske ambisjonen er også forankret i Vannforskriften. Denne våren har Hordaland Fylkeskommune (2009) sendt ut sin Fylkesdelplan for små vasskraftverk på høring. Det er, så langt, den eneste fylkesvise planen i våre studieområder og den ble altså lagt fram etter at vi hadde avsluttet intervjuene i fokusgruppene. I denne Fylkesdelplanen er ikke Vanddirektivet nevnt som føring; den er forankret i eksisterende Fylkesplanen, Regionalt utviklingsprogram og Fylkesdelplanen for energi, samt oppfordringa fra regjeringa. I Sogn og Fjordane er ambisjonen å legge fram et høringsutkast til Fylkesdelplan i løpet av sommeren 2009.

Situasjonen er omtrent som følger: De store kraftutbyggingenes tid sies å være over, småkraftutbyggingen har kommet for fullt og er stimulert både fra sentralt og lokalt hold, ikke minst for å styrke det lokale næringsgrunnlaget. De siste årene har antall konsesjonssøknader langt oversteg behandlingskapasiteten i NVE og ventetiden øker, og dermed søkeres frustrasjon. For de store vassdragene ble det etter hvert tatt overordnede grep med Verneplaner for vassdrag og senere Samla Plan for vassdrag. Behandlingen av de små vassdrags sakene, særlig for

verneinteressene, har fortont seg som et skritt tilbake. Riktig nok er det små vassdrag, men det er ofte liten kunnskap om miljøkvalitetene og den vassdragsvise saksbehandlingen gir små muligheter til å få fram sumeffekter av inngrep. Behovet for en koordinerende vassdragsplanlegging for små vassdrag synes overmoden, både for å effektivisere, for å kunne handle mer helhetlig ("økosystemtilnærming") og for å kunne ta beslutninger på et bedre kunnskapsgrunnlag. Slike planer vil også si noe om kostnad og kunne brukes til å prioritere etter lønnsomhet.

Denne beskrivelsen er jo nesten identisk med Vannforskriftens "ånd"! Problemet synes å være at behovet for handling for småkraftsektoren er mer akutt enn det Helhetlig regional vannforvaltning og Vannregionmyndighetene (basert på Vannforskriften) har kapasitet til å følge opp "i dag". DN koordinerer arbeidet på nasjonalt nivå, og skriver på sine nettsider: *"Regjeringen oppfordrer fylkeskommunene til å utarbeide regionale planer for små kraftverk for å styre utviklingen av denne delen av kraftbransjen. På litt lengre sikt er det naturlig at arbeidet med regionale småkraftplaner blir samordnet med arbeidet med forvaltningsplaner som skal utarbeides i henhold til EUs vanndirektiv og den nasjonale forskriften om rammer for vannforvaltningen"* (<http://www.dirnat.no/content.ap?thisId=500011967&language=0#Småkraftverk>).

Men det finnes andre røster: I en høringsuttalelse fra Norges Skogeierforbund (2006) til OED om Utkast til retningslinjer for utarbeidelse av fylkesvise planer for småkraftverk uttrykker en stor skepsis til EUs vanndirektiv: *"Det kan synes som om direktivet får en funksjon tilsvarende vassdragsvernet, men vil i enda større grad fokusere på aktivitet i nedbørsfeltet... Norges Skogeierforbund kan ikke se at vanndirektivet skal ha noen rolle i forhold til ... småkraftutbygging."* En ønsker ikke at konsesjonssøknader for småkraftverk skal sendes på høring til vannregionmyndighetene. Skogeierforbundet er også i mot Fylkesdelplaner for småkraftverk og kaller det ett av tre hindre for å realisere det tverrpolistiske ønsker om mer småkraftutbygging. De to andre er nettopp EUs vanndirektiv og NVEs kapasitetsproblem som gjør at konsesjonsbehandlingen går alt for tregt.

Som en avslutning på denne bolken kan en da spørre: Er ikke Vannforskriften og den avledete Helhetlig regional vannforvaltning (DN/Direktoratsgruppen: [www.vannportalen.no](http://www.vannportalen.no)) troverdige når en forkynner *"bedre samhandling mellom aktørene i norsk vannforvaltning"* og *"... bedre muligheter for aktiv medvirkning og deltakelse fra samfunnet"*? Betyr forvaltning etter Vanndirektivet bare mer "vern"? NIVA (Sandberg & Bennett 2004) har laget en innledende rapport om en Medvirkningsstrategi for arbeidet. Fra sammendraget kan vi sakse følgende sitat: *"I tida som kommer bør strategien videreutvikles parallelt med at organiseringen av vannforvaltningen finner sin form. Det er direktoratsgruppa som vil ta stilling til hvordan strategien bør følges opp og utvikles videre."* Dette er et arbeid som ikke må undervurderes, og som har direkte relevans i forhold til interessegruppene og tematikken i denne rapporten. Stryn Vassområde i Sogn og Fjordane er ett av (ganske få) områder som alt nå har fått utarbeidet utkast til en *"Forvaltningsplanen for heilskapleg vassforvaltning for perioden 2010 – 2015"* og i den forbindelse poengterer lederen i Førde Bondelag (13.05.09) det ansvaret som også hviler på Bondelaget selv: *"det må arbeidast aktivt frå bondelaget si side for å ivareta bøndene og landbruksnæringa sine interesser i denne saka."*<sup>4</sup>

## 5.2 Flere uenigheter enn konflikter?

For mange tema varierer synspunktene ganske systematisk mellom våre to (grove) kategorier av interessenter, Næringsinteressene og Miljøinteressene. Men det betyr vel ikke at all "systematisk uenighet" kan kalles konflikter? F. eks. er det ganske tydelige uenighet om hva som er gode argumenter for, eller effekter av, småkraftutbygging. Næringsgruppene hevder at utbygging av småkraft er et veldig viktig miljøtiltak fordi det gir fornybar energi uten uheldige klimaeffekter og vil erstatte klimaødeleggende kullkraft i Europa. Miljøgruppene hevder at den nye småkraftenergien ikke gir noen netto klimagevinst fordi det bare fører til mer energiforbruk og kommer på toppen av forurensende kullkraft; den erstatter ikke kullkraften. Eller når miljøre-

<sup>4</sup> Se: [www.bondelaget.no/sognogfjordane](http://www.bondelaget.no/sognogfjordane)

presentanter sier at det er naivt å tro at inntekter fra egne småkraftverk blir ført tilbake til gården og gårdsdriften så lenge gårdsdriften i seg selv ikke er lønnsom, og heller ikke blir det lokale arbeidsplasser av småkraftutbygging. Næringsgruppene sier det stikk motsatte: Inntekter fra småkraftverk er et veldig viktig bidrag til å sikre både gårdsdrift og bosetting, og utbyggingen gir grunnlag for både lokale konsulentselskaper og entreprenører, dvs. arbeidsplasser.

Altså klare uenigheter (i hvert fall i retorikken) mellom gruppene, men vi får mer inntrykk av at gruppene driver politisk posisjonering og argumentasjon enn å markere dype konflikter seg imellom. Trolig fordi de har ulike interesser i forhold til småkraftutbygging. Og de nevnte eksemplene dreier seg jo om forskbare "hypoteser". Det gjelder både spørsmålet om småkraft reelt sett erstatter kullkraft og spørsmålet om småkraft bedrer grunnlaget for egen gårdsdrift og lokal sysselsetting. Om slik forskning ble gjort så ville "noen" sannsynligvis mislike funnene (om de var entydige), fordi de ikke ville passe inn i egen argumentasjon. Assosiasjonen går til et engelsk munnehell: *"Don't confuse me with facts!"* (Ikke forvirr meg med fakta!). Utsagnene i gruppene ser ut til å dreie seg mer om politikk og ulike verdier, enn om å formidle fakta. *"Likevel vil gjerne politisk retorikk gje seg ut for å teikne eit sant bilete av den aktuelle situasjonen. (...men) Folk handlar ikkje utifrå korleis verda er, men slik dei trur ho er. Mobilisering til politisk handling skjer difor på grunnlag av det verkelighetsbiletet ein maktar å skape, mellom anna gjennom retorikk."* (Heradstveit & Bjørgo 1992: 12f). Dette ser også ut til å gjelde for våre grupper. Og vi kjenner igjen argumentasjonen og mønsteret på nasjonalt plan der leder Haltbrekken i Norges Naturvernforbund og landbruksminister Brekk har debattert i avisspaltene. Haltbrekken argumenterer (for eksempel i Gudbrandsdølen Dagningen (GD) 17.04.09 og likelydende i Klassekampen 20.04.09) med at småkraftutbygging gir tap av biologisk mangfold og at det er behov for fylkesvise planer. Han mener det er viktigere å stagge enn å stimulere til mer småkraftutbygging fordi *"det er faglig enighet om at småkraftverk har større skadevirkning pr. kilowattime enn store vannkraftverk"*. Brekk svarer (i GD 29.04.09 og likelydende i Klassekampen 02.05.09) med at fylkesvise planer er på gang, at det ikke skjer noen uhemmet utbygging og at en tar miljøhensyn. Dessuten er småkraftverk langt mer skånsomme enn store kraftanlegg, og utbyggingene bidrar til å nå *"viktige distriktspolitiske mål gjennom økt lokal verdiskaping og sysselsetting"*. Brekk avslutter sine innlegg slik: *"Haltbrekkens dilemma er at han ønsker mer fornybar energi, men ikke naturinngrep. Han ønsker å stoppe tapet av biologisk mangfold. Den største trusselen mot det biologiske mangfoldet er global oppvarming. Her kan småkraft bidra ved at de kan erstatte strømproduksjon basert på olje og kull, som gir store CO<sub>2</sub>-utslipp."*

Dahrendorf (se kapittel 1.4) skiller mellom kvasigrupper, interessegrupper og konfliktgrupper. Kvasigruppene er samlinger av personer med mer eller mindre samme roller og interesser, mens interessegruppene er "ekte grupper" med ensartet posisjon, interesser og mål. Det er ikke opplagt at vi skal kalle våre miljø- og næringsgrupper for interessegrupper, i forhold til denne definisjonen (se kapittel 2.2.5 om sammensetningen av gruppene). Det er trolig mer korrekt å benevne dem som kvasigrupper, *"med mer eller mindre samme roller og interesser"*. Her har vi også vært noe fanget av metoden med fokusgrupper: Disse gruppene skal ikke være for uensartet sammensatt fordi det kan ende i lite konstruktiv krangel, men heller ikke for ensartet fordi en risikerer lite dynamikk og meningsutveksling i gruppa. Resultatene våre viser også klart at det blir for enkelt å si at næringsgruppa er for småkraftutbygging, mens miljøgruppa er imot. Gruppedeltakerne gir uttrykk for et langt mer nyansert bilde. For eksempel er alle for fornybar energi og klimaproblemet opptar begge grupper. Og alle er for levedyktige bygder og mange (på begge sider) uttrykker irritasjon over at inntekter fra "deres" kraftutbygging blir ført "til Oslo eller Bergen". I den grad det er konflikter mellom gruppene så dreier ikke denne seg (i dag) om å være generelt for eller imot utbygging av små vassdrag til kraftproduksjon. Uenighetene er til stede, men ser ut til å dreie seg om andre forhold: om hva slag argument som bør veie tyngst, hva slag verdier en skal legge til grunn, eller om det mer "strukturelle", dvs. om selve prosessen med å fremme og behandle søknader om kraftutbygging, om hvor godt og troverdig kunnskapsgrunnlaget er.

Aubert (1979, s. 200) sier at det ofte kan "være vanskelig å avgjøre om en konflikt egentlig bunner i motstridende interesser eller i uenighet, eller om konfliktens ytre form er bestemt av andre forhold som har virket inn og kanalisert forløpet." I vårt tilfelle kan det virke som nettopp "andre forhold" virker inn som en konflikt drivende kraft, nemlig prosessen og kunnskapsgrunnlaget som skal ligge til grunn for avgjørelsen på søknader om utbygging av små vassdrag; eller rettere sagt: Gruppene eller aktørenes **opplevelse** av kunnskapsgrunnlaget og prosessen, og derved opplevelsen av tiltroen til en avgjørelse. Her er det relevant å sitere Aubert (op cit., s. 206) videre: "Et annet fenomen som får særlig betydning ved gruppekonflikter, er hemmeligholdelse." Og videre: "Hemmeligholdelsen er motivert av at motparten ikke skal få grunnlag for effektivt forsvar mot planlagte virkemidler i konflikten. Det som holdes hemmelig ..., kan ofte heller ikke kommuniseres åpent innenfor systemet." Vi skal selvsagt ikke beskyldte noen parter for å hemmeligholde noe som helst rundt søknadsprosesser. Men det er liten tvil om at en opplevelse av at tilstand og verdier i vassdraget ikke er dokumentert og vurdert, kan ha samme effekt som om noe er holdt hemmelig og ikke blitt med i vurderingsgrunnlaget for om en skal bygge ut eller hvordan en bør bygge ut.

Uansett om vi kaller forholdet mellom gruppene for konflikter eller uenigheter så kan det være relevant å vise til antropologen Glasl's konfliktteori (Glasl 1982) og hans beskrivelse av stadier i konfliktutvikling. De første stadiene preges av irritasjon og ønsker om å oppnå noe; altså en posisjonering. Men konflikten kan utvikle seg videre til karakterisering av "den/de andre" (med formål å vinne) og til slutt ødeleggelse (med formål å skade). Modellen er mest aktuelle i direkte mellommenneskelige forhold (for eksempel mellom naboer, i samliv, eller på arbeidsplasser), men kan også ha relevans mellom grupper, og særlig i små samfunn der representanter for ulike interesser også er naboer eller sambygdinge. Dette kan avgjort være tilfelle i våre studiekommuner der det å skille sak og person kan bli vanskelig. Problemstillinga er også nevnt av våre informanter, men delvis med "omvendt fortegn": Den sosiale kostnaden (i hvert fall risikoen) er for stor til at en markerer sterk utbyggingsmotstand (selv om en er motstander), fordi den som vil bygge ut vassdraget er nabo. Og en risikerer dessuten å bli stempla som "bygdedreper" dersom en går imot en mulighet for bygdeutvikling. Men ennå tydeligere er denne typen (mellommenneskelige) konflikter internt på utbyggersiden, særlig når det blir strid om eiendoms- og fallrettigheter, og dermed om muligheter for egen inntekt. Delvis er dette reelle uklarheter (juridisk, eiendomsmessig), men informantene (særlig på næringssiden) er ikke minst bekymra for "god" gammeldags sjalusi og tendenser til Jantelov mellom "sine egne".

Den generelle holdningen til småkraftverk ser ut til å være mer aksepterende i miljøgruppen på Sørlandet enn i tilsvarende på Vestlandet. I Sirdal ble det uttrykt tydeligere at de ikke nødvendigvis er imot småkraftutbygging så lenge man planlegger godt, tar hensyn til biologisk mangfold og det visuelle. Jo mindre effekt utbygging har på dyr og miljø, jo mer akseptert vil utbyggingen være. Dette kan eventuelt ha flere forklaringer, som for eksempel at landskapet på Sørlandet ikke er like preget av synlige fosser som på Vestlandet. Det at det er laget en kommunedelplan for å få en samlet vurdering av det resterende småkraftpotensialet i Sirdal kan også ha hatt en dempende effekt. Eller kanskje det er mer omvendt? Er det slik at det i Sirdal (eller generelt på Sørlandet) er lettere å få til å utarbeide en "samla plan" siden utbyggingspotensialet er mindre, konfliktpotensialet er mindre, og utbyggingspresset også er mindre?

*"Jeg tror ikke (småkraftutbygging) betyr så veldig mye; du har vann der oppe på toppen, det renner ned gjennom en turbin og skaper kraft, det tror jeg ikke ødelegger så forferdelig mye. Men biologisk mangfold må jo ivaretas, og alle flotte bekker kan ikke bli lagt tørre. (...) Jeg vil jo si at både disse småkraftverkene og vindkraftverkene er forholdsvis miljøvennlige ting som bruker fornybare ressurser. En må jo tenke på det også, når en planlegger dette må en ta med disse tingene som finnes i naturen, under selve prosessen og ta hensyn til det, så da skulle en jo tro at det er en god del plasser der en kan legge småkraftverk uten at det gjør for stor skade."*

(Representant fra lokal jeger og fiskeforening, Vest-Agder)

Det gjennomgående inntrykket fra fokusgruppene er at de utbyggingene som blir opplevd som mest konfliktfylte er de som berører godt synlige fosser: Estetiske landskapskvaliteter er oppfattet som vel så bevaringsverdige og konfliktfylte som de (mulige) biologiske kvalitetene. Men det er verdt å minne om at vi ikke har gjennomført en holdingsundersøkelse basert på et faktagrunnlag av faglige registreringer. Og det er heller ikke biologisk ekspertise som preger gruppedeltakerne, selv ikke blant de som representerer verneinteressene. Men de landskapsestetiske konsekvensene vil være synlig for alle (inngrep, redusert vannføring mm), uansett faglig kunnskap og interessegruppe; en slipper derfor å mistenkeliggjøre hverandre om det saklige/faglige grunnlaget for at en er uenig eller enig. Når det gjelder biologien i mange av de aktuelle vassdragene så er det dels et veldig svakt kunnskapsgrunnlag og verneinteressene uttrykker frykt for at viktige biologiske kvaliteter muligens kan gå tapt, og mange er særlig redde for at de summerte tapene fra utbygging av "mange bekker små" ikke blir tatt tilstrekkelig på alvor. Holdningene til utbygging kan derfor være preget av en føre-var tilnærming, altså en motstand. Dette kan også være noe av grunnen til at næringsinteressene beskylder vernerepresentanter for å være i mot utbygging, uansett. Det blir sagt at enkelt "naturvernere" ikke klarer å skille mellom vesentlige og uvesentlige konsekvenser, de er bare imot.

Vi mener det er grunnlag for å si at den faktiske kunnskapsmangelen (særlig om eksisterende biologiske kvaliteter og derfor også om konsekvenser av utbygging) kan virke konflikt drivende.

Vestlandsforskning har nylig lagt fram en konfliktanalyse om forholdet mellom vindkraft, reiseliv og miljø (Heiberg et al. 2009). Den konkluderer med at det i dag verken er mange eller store konflikter mellom vindkraftanlegg og reiseliv, men at det er et *"potensial for vesentlige konflikter gitt at det blir større og flere anlegg langs norskekysten"*, og at *"spørsmålet om sumvirkninger av vindkraftutbygging i forhold til reiselivet ikke er håndtert godt nok"* (s. 13). De mener det må utvikles en metode for å håndtere mulige sumvirkninger. Her er det paralleller til utfordringene ved utbygging av små vassdrag og mulige konflikter med alternativ næringsutvikling (som reiseliv) og med andre samfunnsinteresser.

Utfordringen ser ut til å være: Der som utbyggingspotensialet er størst (på Vestlandet) er også utbyggingspresset størst, ventetiden (for den som har søkt utbygging) lengst og derved blir også frustrasjonsnivået høyt. I tillegg kan det se ut til at Vestlandet har et særlig høyt (potensielt) konfliktnivå. Av den grunn er det også her det er særlig behov for å styrke det faglige grunnlaget for å vurdere konsekvensene av utbygging, og for å se ulike vassdrag i sammenheng. Men det er også her at (særlig) næringsinteressene ser det som helt umulig å ta seg tid til å lage nettopp regionale planer for småkraft – da vil jo alt stoppe opp! Og tidligere uttalelser fra Fylkesmiljøvern sjefen i Sogn og fjordane kunne da også tolkes i den retning (<http://www.bt.no/lokalt/sf/article231699.ece>). Nå ser ikke dette helt ut til å stemme; Hordaland har som sagt nylig lagt fram sin fylkesdelplan til høring, og Sogn og Fjordane er godt i gang og ambisjonen er å få høringsutkastet klart i løpet av sommeren 2009. Mer om disse i neste kapittel.

### 5.3 Kunnskapsgrunnlag og miljøeffekter

Det er et faktum at grunnlagskunnskapen om trua arter og annet biologisk mangfold i landet er svært mangelfull, rett og slett fordi de ikke er godt nok kartlagt og kartfestet (Sverdrup-Thygeson et al. 2008). Når det er behov for konsekvensvurderinger av ulike utbyggingsplaner så betyr det at en sliter, dersom det ikke er gitt rom for å dokumentere tilstanden i det aktuelle området. Og det er det ofte ikke. Den nye kostnadsrammen på 50.000 kr vil bedre muligheten for grundigere undersøkelser, men det er vanskelig å si noe generelt hva som er "tilstrekkelig" økonomisk ramme for slike undersøkelser.

Både fra næringssiden og miljøssiden syns en det er sterkt å beklage at grunnlagskunnskapen er så mangelfull. Det gjør det vanskelig å gi en faglig vurdering av konsekvensene ved utbygging, men det gjør også at grunnlaget for å tilrå kompenserende tiltak er svakt. Dessuten blir det uttrykt et behov for å få kunnskap om effekten av kompensasjonstiltak som faktisk er på-

lagt, ikke minst fra næringsrepresentanter. Da må en også ha den nødvendige kunnskapen om tilstanden før utbygging, altså både før- og ettermålinger.

Flere informanter fra både miljø- og næringsgruppene stilte i den sammenheng spørsmålstegn ved fastsettelsen av minstevannføring. Den skjer "helt vilkårlig" og ikke på et faglig grunnlag, ble det sagt. I 2008 gjorde Miljøfaglig Utredning AS en evaluering av undersøkelser av biologisk mangfold i forbindelse med planer om bygging av små vannkraftverk (Gaarder & Melby 2008). En del av evalueringen var intervjuer som ble gjennomført med 17 konsulenter som hadde hatt ansvaret for de evaluerte miljørapportene. De fleste av de intervjuete konsulentene følte seg usikre ved tilråding om minstevannføring, og noen sa rett ut at det blir rein gjeting om hva slags minstevannføring som skal tilrås. Gaarder & Melby konstaterte at det faglige kunnskapsgrunnlaget innenfor dette temaet er dårlig og at det trengs sammenstilling av eksisterende kunnskap og mer forskning.

Nylig har Walseng og Jerstad (2009) lagt fram en faglig rapport om sammenhengen mellom vassføring og hekkesuksess hos fossefall. Den bygger på studier av 150 hekkelokaliteter for fossefall i Lyngdalsvassdraget i løpet av de siste 30 år. Konklusjonen er at det er svært vanskelig å fastslå fossefallens behov for vannføring ut i fra en standardisering av minstevannføring alene. Det må sees i forhold til vannstrengens fysiske utforming. Vurderingen av fossefallens behov for vannføring må altså gjøres spesielt for hvert enkelt tilfelle/bekk/vassdrag. Dette er igjen et eksempel på at det trengs lokal kunnskap for å få tilpasset kompensasjonstiltak (her minstevannføring) slik at de "virker".

I 2006 skriver NVE (ved J. H. L'Abée Lund) på sine nettsider om småkraftverk og biologisk mangfold: *"Ofte er virkningene på det biologiske mangfoldet det vanskeligste temaet å vurdere når en søknad behandles."* Men skadevirkningene varierer med hva slags livsformer det er snakk om. Når en viss minstevannføring er til stede ser det ut til at bunndyrfaunaen ikke blir særlig sterkt skadelidende. Verre er det med fugleliv som er avhengig av rennende vann (fossekall og vintererle) og ikke minst plantesamfunn, særlig fossesprutvegetasjon. Og moser og lav ser ut til å være mest utsatt (*"... basert på erfaringen til nå"*).

[http://www5.nve.no/modules/module\\_111/news\\_item\\_view.asp?iNewsId=27490&iCategoryId=1483](http://www5.nve.no/modules/module_111/news_item_view.asp?iNewsId=27490&iCategoryId=1483)

Gaarder & Melby (2008) har, som nevnt over, lagt fram en evalueringsrapport for OED som vurderer rapporter om biologisk mangfold som er lagt fram i forbindelse med konsesjonssøknader og andre vassdragsundersøkelser. I tillegg har de trukket inn erfaringer fra konsulenter, offentlige myndigheter og ulike fagfolk. Dette er et "skrivebordsprosjekt" og de er noe forsiktige i konklusjonene. Men de mener å både påvise og se indikasjoner på mangelfull faglig kvalitet blant bio-mangfoldrapportene. Av årsaker oppgir de mangel på kompetanse blant de ansvarlige konsulentene, uklare utredningskrav og retningslinjer, og for stramme kostnadsrammer for utredningene. De etterlyser også mer faglig kompetente saksbehandlere, både i NVE og hos miljømyndighetene. Rapporten blir avslutta med ei rekke forslag til forbedringer, og de poengterer verdien av flere samvirkende virkemidler: å bedre konsulentenes fag- og særlig praktisk feltkompetanse, mer målretta og konkrete feltundersøkelser, forbedring av veilederen, bedre rapporteringsrutiner, målretta feltkurs, heva kostnadsrammer for biofaglige utredninger (de antyder 30-60.000 kr), oppdaterte databaser (som Naturbase og Artskartet), innføre et effektivt system for kontroll av utførte utredninger og for etterkontroll i felt, og oppfølgende effektstudier og sammenlignende studier av vassdrag med og uten utbygging. Det bør forskes mer på effekter av kraftutbygging og på behovet for avbøtende tiltak. Denne rapporten ble fulgt opp fra OED (31.10.2008 – se fotnote i kapittel 4.3.1) med lovnader om ny gjennomgang av veilederen for bio-mangfoldundersøkelser, heving av det veiledende kostnadsintervallet slike undersøkelser (20-50.000 kr), og samarbeid med utdanningsinstitusjoner for å få på plass tilpassa kurs. Og til slutt skriver OED: *"Konsesjonsbehandlingen blir mer effektiv når saken er tilstrekkelig opplyst og pålegg om tilleggsutredninger blir unødvendig."*

Hvilken kunnskap om miljøkvaliteter i vassdragene ligger inne i Fylkesdelplanene for småkraftverk? I en høringsuttalelse fra Sogn og Fjordane fylkeskommune (2008) til Lærdal kommune angående Kommunedelplan for små kraftverk (i Lærdal – se Luster Energiverk 2008) roser en sterkt arbeidet som er gjort i kommunen. *”Vi kunne gjerne ynskje oss at dykkar plan vart brukt som mal for dei andre kommunane i fylket. Vi held sjølve på å utarbeide ein fylkesdelplan med tema knytt til vasskraftutbygging, men kan i dette arbeidet ikkje gå inn og vurdere enkeltprosjekt på same måte som de gjer.”* I mars 2009 hadde prosjektlederen for nettopp arbeidet med Fylkesdelplanen for vasskraft i Sogn og Fjordane (Helgheim 2009) en presentasjon av planarbeidet for Fylkestinget. Her blir det slått fast at arbeidet i hovedsak må bygge på etablert/registrert kunnskap. Det samme gjelder for tilsvarende plan for Hordaland (som nå er ute på høring). Det er forståelig (tidsmessig og økonomisk), men synd faglig sett siden basiskunnskapen stort sett mangler når en kommer ned på vassdragsnivå. Fra samme innlegg (Helgheim op cit.) går det fram at målet er å *”samle kunnskap om viktige regionale og nasjonale verdiar i mulege utbyggingsområde.”* Det betyr at gevinsten ved det regionale grepet er å se de ulike vassdragene (eller delregioner i fylket) i nettopp et større geografisk perspektiv der en kan ta hensyn til kjente forhold som nærhet til verneområder, inngrepsfrie naturområder (INON), sårbart høgfjell, fjordlandskap, viktige friluftsområder osv. Altså et makroperspektiv på småkraftutbygging i forhold til andre samfunnsinteresser. Det er nettopp det en har gjort i kommunedelplanen for mikro-, mini- og småkraftverk i Sirdal. Der er vassdragene (de med utbyggingspotensial) sortert etter konfliktgrad nettopp av regionale/nasjonale miljøhensyn. Her er også villreinens leveområder tatt spesielt hensyn til.

Slike fylkesvise/regionale/kommunale grep er altså til god hjelp for – i en tidlig fase – å sortere mellom vassdrag og mulige utbyggingsprosjekter i fylket/kommunen med for eksempel stor, middels eller liten (sannsynlig) konfliktgrad i forhold til andre samfunnsinteresser. Men arbeidet ser ut til å hjelpe lite i forhold til å bedre kunnskapsgrunnlaget for de som skal gjennom en søknadsbehandling, men som ikke er konsesjonspliktige og heller ikke trenger (full) konsekvensutredning (KU). Det som da står igjen er såkalte miljøundersøkelser (for dokumentasjon av biologiske forhold) med en kostnadsramme på 20.000 – 50.000 kroner. I vårt materiale er det som sagt stor enighet, både blant miljø- og næringsaktører, om at lite kan bli dokumentert for 20.000 kr. Den nye utvida rammen vil kunne bedre situasjonen.

Men det finnes også kommunedelplaner som bygger på feltregistreringer m.m. for tema som biologisk mangfold, landskap og friluftsliv. For eksempel har Stranda kommune nylig hatt sin plan ute på høring (frist 02.04.09) –

(<http://www.stranda.kommune.no/artikkel.aspx?MId1=2&Aid=1434 &Ba ck=1>), og her har Miljøfaglig utredning (Melby & Gaarder 2007) utarbeidet det miljøfaglige grunnlaget med nye registreringer for enkeltvassdrag/delfelt (bortsett fra for verna vassdrag). Dette har resultert i en kategorisering av 36 delfelt til Rød, Gul eller Grønn sone ut i fra vurdert miljøkonfliktpotensialet. I sin høringsuttalelse til planen skriver Naturvernforbundet i Møre og Romsdal (02.04.09): *”Det skin igjennom at kommunen ønskjer å vedta ein utbyggingsplan. Det er vel å bra at ein då har ei slik samla vurdering.”*

([www.naturvern.no/data/f/1/29/79/3\\_2401\\_0/Fraasegn\\_-\\_vassdragsplan.pdf](http://www.naturvern.no/data/f/1/29/79/3_2401_0/Fraasegn_-_vassdragsplan.pdf)).

Den nevnte kommunedelplanen for små kraftverk i Lærdal kommune (Luster Energiverk 2008) er basert på eksisterende kunnskap om for eksempel biologiske forhold, men kombinert med en såkalt *”grov gjennomgang av vassdraget”*. En har også vurdert sannsynligheten for å finne viktige naturtyper i de enkelte vassdrag. I alt er 32 såkalte prosjekter i kommunen vurdert, og de er sortert i vassdrag/prosjekter med lite (11 stk), middels (14) eller stort (7) konfliktnivå, i forhold til de fem temaene natur og miljø, landskap, kulturminne, friluftsliv og reiseliv. Planen er godkjent av kommunestyret og skal legge føringer for kommunen i saker med konsesjonsfritak. Situasjonen i Lærdal er interessant fordi – ifølge en leder Sogn Avis 19.01.09 – fem av sju prosjekter som er plassert i rød kategori (Stort konfliktnivå) er *”planlagt eller blir vurdert utbygd”*, i tillegg til 15 andre prosjekter i Lærdal. Avisen formulerer seg slik om kommunedelplanen: *”I denne planen peikar dei folkevalde på heile 32 kraftprosjekt som kan realiserast.”* (vår utheving). Det er ikke sikkert de folkevalgte ville formulere seg slik, men det ser i alle fall ikke ut til



at utbyggingslysten har blitt borte selv om det gjelder vassdrag i rød kategori. Planen sier heller ikke at dette er vassdrag som ikke bør bygges ut, men når det gjelder de røde prosjektene sier den: *"Fokus i kommunen si sakshandsaming er å redusere interessekonflikter og sikre allmenne interesser."* Sogn Avis sier i den samme artikkelen: *"Planen har gjort at grunneigarar i kommunen blir nedringde av utbyggingskåte småkraftselskap."*

Det er altså mulig at fylkes- eller kommunedelplaner for små kraftverk i større grad virker som en utbyggingskatalysator enn som en plan for å unngå de mest konfliktfylte utbyggings sakene. En uttalelse fra en grunneier i Sirdal bekrefter en lignende effekt: *"All ære til Sirdal kommune som samlet dette i en felles plan; så jeg fant fem prosjekter, langt inne på heia, som vi har gjort til realiserbare prosjekter."* Og det er ingen tvil om at dette er et viktig og uttalt motiv med slike delplaner, nemlig å stimulere til mer utbygging av småkraft, både av hensyn til ønsket om mer fornybar kraft og lokal inntjening. Men trolig ikke på den måten som det ligger an i Lærdal akkurat nå (i hvert fall i følge Sogn Avis). Det blir spennende å følge de søknadene/sakene som ligger i "røde" kategorier: Prosessen vil si noe om både delplanenes politiske posisjon, men også om det faglige grunnlaget som konklusjoner og vassdragssortering i slike planer bygger på (i hvert fall for de søknader som går til konsesjonsbehandling eller til en full KU).

## 5.4 Saksbehandling og søknadsprosess

### 5.4.1 Informantenes vurderinger

Vi tolker informantene slik at det er ulike erfaringer og opplevelser med behandlingen hos NVE. Det kan peke mot at det finnes forskjeller i behandlingsmåten for ulike saksbehandlere og de ulike regionkontorene i NVE, ikke minst når det gjelder kompetanse på småkraftfeltet.

*"Jeg har og erfaring med at det er ulikt kunnskapsnivå hos de forskjellige regionkontorene i NVE. Det er få erfaringer jeg har med de andre regionkontorene, men jeg syntes det er veldig stor forskjell på Region Vest og andre regioner,"* dvs. til fordel for Region Vest.

(Småkraftkonsulent, Hordaland)

Men det er like riktig å si at det er stor tillit til NVE, som en riktig og troverdig myndighet for å behandle konsesjonssøknader; med unntak for irritasjonen over at saksbehandlingen tar så lang tid. NVE Region Vest får altså særlig gode skussmål for god og tillitsvekkende saksbehandling, selv om kunnskapsgrunnlaget ofte er svakt.

Gruppene/deltakerne etterlyste en del konkrete forbedringer og de hadde synspunkter på prosessen med å utvikle utbyggingsprosjektene og behandlingen av søknadene. Som en samla oppsummering er det uttrykt følgende ønsker:

- Bedre kommunikasjon med NVE i forbindelse med prosjektutvikling og søknadsbehandling.
- At NVE mer aktivt kan gi innspill til søknadene.
- En er skeptisk til å "tukle" med behandlingsansvaret for søknader. Bra med NVE (nøytral, saklig), men det er regional variasjon, og det går for tregt.
- Ønske om forenkla, men obligatorisk "konsesjonssøknad" for alle, fordi miljøverdier og miljøeffekter kan ha lite med kraftproduksjonspotensialet å gjøre.
- Må forenkla/forbedre muligheten til å gi høringsinnspill. Frivillige lag og foreninger er avhengige av frivillig innsats på fritiden for å få gjort jobben. I visse områder og visse perioder er det en "heltidsjobb" å få sett og vurdert prosjektene og gitt gode uttalelser.
- Må få bedre faglig grunnlag for å vurdere sumeffekter ved søknadsbehandlingen (direkte koblet opp mot "samla planer").

### 5.4.2 Prosess og beslutning, hvem og hvordan?

Det er altså flere utfordringer som er relevante i forhold til behovet for god prosess og styring:

- Konesjonssakene hopper seg opp i NVE, til irritasjon for søkerne, fordi det er sterke privat- og lokaløkonomiske interesser (både satsinger og muligheter) knyttet til utbygging av småkraft
- Tempoet i nye saker og tendensen til "Klondyke-stemning" gjør den ansvarlige aktørrollen vanskelig for slike som skal gi seriøse høringsuttalelser til alle sakene (ofte frivillig innsats)
- Det er utrygghet og frustrasjon på miljøvernssida fordi en mener at det faglige grunnlaget for å gjøre "riktige" vedtak ikke er godt nok, og en frykter undervurdering av sumeffektene
- Mer utbygging av småvassdrag passer godt inn i framtidsbildet med behov for mer og klimanøytral energiproduksjon
- Andre mener energigevinsten er liten sammenlignet med tapene av naturmangfold, landskapskvalitet og livskvalitet som all småkraftutbygging vil medføre.

Småkraftfeltet er altså inne i en fase der både muligheter og konsekvenser blir betrakta som (potensielt) store, men der "apparatet" for å håndtere "feltet" ikke er tilpassa virkeligheten, eller behovet.

Det har blitt gjort noen sentralstyrte (eller -motiverende) grep for å bedre på situasjonen, bl.a. ved å oppfordre til å utarbeide "samla planer" fylkesvis. Dette er arbeidet er godt i gang i mange fylker og også flere kommuner har laga sine egne kommunedelplaner for småkraft. Men som vi har diskutert tidligere (kapittel 5.3) så er det uvisst hvilken effekt og innvirkning disse planene vil få. Nå er kostnadsrammen for miljøundersøkelser (for de mindre vassdragssakene) heva til 50.000 kr – hva vil det bety? Og i desember 2008 besluttet regjeringen at vedtak i konsesjonssaker om mini- og mikrokraftverk inntil 1 MW skal delegeres fra NVE til fylkeskommunen. Endringen er planlagt iverksatt fra 1. januar 2010. Fram til vedtak fattes av fylkeskommunen, skal NVEs regionkontor fortsatt stå for konsesjonsbehandlingen. Behandling av saker som gjelder vernede vassdrag overføres ikke (OED 2008). Hvordan vil denne nye ansvarsfordelingen virke? Småkraftforeningen (Lauritsen 2008) er skeptisk til dette ansvarsskiftet til fylkeskommunene og kaller det ytterligere byråkratisering av en allerede overbyråkratisert småkraftforvaltning. Derimot er foreningen mer positiv til overflytting av saksbehandlingskompetansen fra NVE sentralt til regionkontorene (Teknisk Ukeblad 10.12.2008, [www.tu.no/energi/article191819.ece](http://www.tu.no/energi/article191819.ece)). Men dette skal bare gjelde kraftverkssøknader under 1 MW, og NVE (regionkontoret) skal ferdigbehandle og innstille på sakene som så skal oversendes den aktuelle fylkeskommune for endelig vedtak. Småkraftforeningen ser for seg at dette vil korte den lange behandlingstiden (i dag på "fire-fem år") betraktelig.

Men det er flere forhold som legger (eller kan legge) føringer: Vi er i en overgangsfase der også forvaltningen av småvassdrag trolig vil bli sterkere underlagt føringer i EUs Vanddirektiv (eller Vannforskriften, som den heter på norsk) – se kapittel 5.1. Og den nye Naturmangfoldloven vil snart bli vedtatt, med et ansvarsområde som går utover verneområder og inn i "hverdagslandskapet". Begge disse har innlagte føringer som: økosystembasert, kunnskapsbasert, helhetlig forvaltning, og bred involvering. Hva skal dette bety i praksis? Dette spør også statssekretær i MD Heidi Sørensen under en Vannforvaltningskonferanse 15/4-09 (<http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/aktuelt/nyheter/2009/ny-ara-i-vannforvaltningen.html?id=555072>).

Siden småkraftfeltet dreier seg om avveining mellom flere ulike interesser (energiforsyning, verneinteresser, lokal verdiskaping mm) så er det på sin plass med et sideblikk til Sverige. Der har det gått en faglig-forvaltningsmessig-politisk diskusjon om "Styrning av markanvändning och miljö" (Emmelin & Lerman 2006). Utgangspunktet er at eksisterende virkemidler er et komplisert og dels motstridende regelverk, og en verden (dvs. Sverige) med en sterkt sektorisert for-

valtning.<sup>5</sup> Utfordringen gjelder ikke minst hvilken lov/hvilke lover som skal legges til grunn for naturbruksavgjørelser: "Miljøbalken" (tilsvarende vår kommende Naturmangfoldlov, men enda mer omfattende) og/eller Plan- og Bygningsloven. I denne sammenheng kan en se på "Miljø" og "Plan" som to ulike paradigmer som konkurrerer og som er forankra i hvert sitt lovverk, men også i ulike utdannings-, profesjons-, og forvaltningskulturer. Emmelin & Lerman (op cit.) kaller dette to ulike diskurser: **en bevaringsinnretta miljødiskurs og en forandringsinnretta planleggingsdiskurs**. Utgangspunktet for den første ("miljø") er en naturvitenskaplig tilnærming til beslutninger om "miljø", nemlig at en på et vitenskaplig grunnlag (ekspertvurdering) kan avgjøre hva som er "rett"; hva naturen tåler, hva som er sunt osv. Ideen med "plan" er at styring av forandring av natur- og miljøtilstand skal forankres i avveging mellom ulike legitime, men ikke nødvendigvis forenlige interesser: *"Ett beslut är gott och legitimt om det uppnåtts i en process där intressena fått komma till tals och avvägningen ytterst vilar på en representativ demokratisk församlings beslut."* (Emmelin & Lerman 2006, sammendrag s. 2). Forfatterne sier at **begge paradigmer er legitime og nødvendige, noe som gir et behov for harmonisering og ansvarsdeling, ikke konkurranse**. Men dette forutsetter en konfliktløsning og maktdeling på flere punkter. Det er flere utfordringer i dette, sier forfatterne: Velferdsstatens konsensusstenking preger også styringen av naturvern/naturutnyttelse, for eksempel gjennom målet om "bærekraftig utvikling" av samfunnet. Men dette målet er så mangetydig at det gir få entydige føringer om hva som er det aktuelle problemet og hva som er god styring eller gode tiltak for å takle problemet. Dette ser vi jo også i vår "småkraftverden" der diskusjonen har gått om det er mer fornybar energiproduksjon eller bevaring av vassdrag, landskap og naturmangfold som er vårt mest "bærekraftige bidrag" til verden. Emmelin & Lerman (op cit.) poengterer flere utfordringer, for eksempel at det her er uklare grenser mellom politikk og administrasjon, og at kan være spenninger mellom svensk regelverk og EU-direktiv.

Emmelin & Lerman (2006) hadde et oppdrag for Ansvarskommittén,<sup>6</sup> og mandatet var å diskutere styringsproblemer og utfordringer med naturutnyttelse og miljøforvaltning, ikke å foreslå organisatoriske løsninger. De sammenfatter sine vurderinger slik (sammendrag, s. 4):

*"Styrningen av mark och miljö kännetecknas därför sammanfattningsvis av:*

- *sektoriell fragmentering – överblick saknas på alla nivåer från nationellt till lokalt (om än i varierande grad),*
- *inkonsistens mellan nivåer: nationellt – regionalt – lokalt,*
- *målkonflikter döljs eller förnekas för att underlätta administration och beslutsfattande,*
- *regelverk och organisation behöver samspela, men utreds och reformeras separat."*

Her kan vi ikke hente ut konkrete og gode patentforslag om prosess og beslutninger for småkraftsektoren i Norge. Det er heller ikke rett å sette strukturelle eller organisatoriske likhetstegn mellom Sverige og Norge. Men vi ser flere parallelle utfordringer mellom svensk miljøstyring og prosessen ved utbyggingssøknader (miljøstyring) av norske småvassdrag. Vi mener også det er grunnlag for se positive muligheter i de grepene som er lansert fra sentralt hold i behandlingen av småkraftsøknader ved å styrke kompetanse og kapasitet ved NVEs regionkontor, strengere påpassing av at bio-faglige utredninger skal ha god nok kvalitet, slik som lovverket krever. Og kanskje tar en også et skritt bort fra mulig fragmentering ved å gi fylkeskommunen en ansvarlig rolle? Men det er selvsagt uråd for oss å forutsi hva dette prosess- og ansvarsskiftet vil bety i praksis.

<sup>5</sup> De snakker om "stuprörssamhället", som et bilde på Sverige, med sterke, spesialiserte statlige myndigheter, svak sektorsamordning på regionalt nivå, og med *"tendens hos sektorer att hålla frågorna borta."*

<sup>6</sup> *"I januari 2003 tillsattes en parlamentarisk kommitté, Ansvarskommittén, med uppdrag att se över strukturen och uppgiftsfördelningen inom samhällsorganisationen. Uppdraget avser både relationen mellan staten, landstingen och kommunerna och relationen mellan regeringen och myndigheterna."* (<http://www.regeringen.se/sb/d/1892/a/12424>)

Derfor vil vi heller peke på noen grunnleggende forutsetninger som må være på plass for at ulike interessenter skal ha tiltro til prosessen og avgjørelsene:

- kunnskapsgrunnlaget må være tilfredsstillende (noe OED har bedt NVE om å følge opp)
- småkraftkonsulentene må ha god og allsidig kompetanse
- muligheten til grundige høringsinnspill må være reell
- muligheten til å se enkeltprosjektet i en regional sammenheng må være tilstede

## 5.5 "Bakenforliggende årsaker til dagens holdninger...?"

Til slutt noen ord i tilknytning til et av våre hovedmål med delprosjektet, nemlig "Å finne frem til ulike interessegruppers syn på utbygging av småskala vannkraft, og hva som er bakenforliggende årsaker til dagens ulike rådende holdninger." I den grad vi kan si noe om bakenforliggende årsaker til uttrykte holdninger og standpunkt, så må vi tolke det ut av det som ble sagt og eventuelle mønstre og særpreg i de enkelte gruppene.

Her refererer vi en del uttalelser fra de ulike deltakerne. Her har vi valgt slike uttalelser som er positivt formulert i forhold til "saken", altså ikke sitater som er negativt vinkla eller der en "karakteriserer hverandre."

**Næringsgruppene** sine positivt lada uttalelser er dreier seg i hovedsak om lokal verdiskaping og fornybar energiproduksjon:

*Jeg ser det utelukkende positivt for distriktet, fordi man får en utvikling og verdiskapning lokalt, og det er veldig betydningsfullt."*

(Representant fra lokal sparebank, Hordaland)

*"Hva er viktigst da, at folk kan leve på gården og fortsette å bo der, eller hvis ikke vannkraften og småkraften hadde vært der så ser jeg for meg at de hadde pakket sammen og reist for lengst."*

(Grunneier, Sogn og Fjordane)

*"Det har også skapt ringvirkninger sånn at i lille Sirdal så er det vel skapt en mellom fem og ti arbeidsplasser på ringvirkningene av småkraft, i tillegg til arbeidsplassene det har skapt ved å drifte de, og for gardbrukeren."*

(Grunneier med småkraftverk og konsulent innefor småkraftutbygging Vest-Agder)

*"Jeg tror ikke det er noen region ... i Europa som kan bidra eller hjelpe til så mye som vi, i forhold til folketallet. Når det regner på Vestlandet så øker produksjonen, og vi leverer kraft til land som produserer mye kull, og da stopper produksjonen av det der. Det blir rimeligere og CO2 utslippene går ned. Jeg tror ikke dette er drivkraften bak, men det er en viktig effekt."*

(Grunneier, Sogn og Fjordane)

**Miljøgruppene** legger mest vekt på det en ikke vil miste; opplevelses- og landskapskvaliteter, friluftsliv og naturmangfold, mens produksjon av fornybar kraft blir tillagt lite vekt:

*"Hvis du skulle regne på Norges bidrag til å bevare litt av mangfoldet, så går ikke det ut på å bygge ut de resterende vannkraftressursene, det største bidraget Norge kan gi er å passe på at mangfoldet blir bevart, og Norge er et av de stedene i Europa hvor det fortsatt er relativt stort mangfold."*

(Representant fra Naturvernforbundet, Vest-Agder)

*"Det som må til det er jo at en må verdsette disse andre verdiene, en må få de stadfestet. Verdien av frisk luft, og av en vakker natur, av en levende elv. Og da må det være en instans som også ivaretar de verdiene. Og det er jo liksom den politiske rollen, kontra den rent økonomiske"*

verdien. At få balanse mellom disse forskjellige verdiene syntes jeg er veldig utfordrende for samfunnet.”

(Representant fra lokal jeger og fiskeforening, Hordaland)

”Og tar man denne fossen er mye av grunnlaget for å bo her borte. (...) Hvis fossen blir kraftig redusert så hva er vitsen med å være her?”

(Representant fra Naturvernforbundet, Sogn og Fjordane)

”Det er grønn strøm i den forstand at det ikke blir klimagassutslipp av denne produksjonen. Men det at det ikke blir klimagassutslipp er ikke nødvendigvis noe argument for at man skal bygge masse kraftverk. I EU vinner en nå ut 2500 TWh til oppvarming og strømproduksjon av fossilt brennstoff. Vi forandrer ikke den situasjonen ved å eksportere 10 TWh.”

(Representant fra Naturvernforbundet, Sogn og Fjordane)

Men vi kan uansett ikke tolke noe bakenforliggende ved disse uttalelsene uten å støtte oss på **mulige** forklaringer som faglitteraturen om holdninger og verdier kan hjelpe oss til. Som vi nevnte i innledningen (kapittel 1.4) hevder Rokeach (1973) at verdier er mer grunnleggende enn holdninger. Men det er holdningene som kommer til verbalt uttrykk og som retter seg mot situasjoner, handlinger, objekter osv (for eksempel utbygging av små vassdrag). Rokeach sier at holdninger i stor grad er **styrt av nettopp egne verdier**. Dette forholdet mellom verdier og holdninger står også sentralt i Homer & Kahle (1988) sin såkalte kognitive hierarki modell: verdi → holdning → handling. Verdier er altså det grunnleggende nivået, og styrer handlinger indirekte. Holdninger (og normer) gir derimot er mer direkte føringer på egen handling.

I følge Rokeach vil de fleste i et visst samfunn dele mange verdier, men at individer og grupper likevel har sine særpreg når det gjelder ”gjennomslaget” av ulike verdier eller verdisystemer. I følge Manfredo (2008) har Rokeach (1973) gradvis blitt videreført og erstatta av Shalom Schwartz’s verditeori. I følge Schwartz (sier Manfredo) fungerer verdier som mål (”goals”) uavhengig av tid og stad, og de forandrer seg lite over tid for voksne mennesker. De er stabile motivasjons-”drivere” og er viktige for å forstå forskjeller i menneskelige handlinger og prioriteringer. Schwartz mener det finnes et universelt sett av verdityper, men at folks verdistrukturer likevel varierer fordi ulike verdier har ulikt ”gjennomslag”. Han mener verdier må sees på med et **funksjonelt perspektiv**, altså at verdiene ”tillater” mennesket å tilpasse seg omgivelsene sine. Slik sett styrer de vår grunnleggende atferd i forhold til overlevelse, sosial samhandling osv. Denne modellen er for omfattende å gå inn på i detalj, men den omfatter ti ulike verdier som Schwartz presenterer som en ”bløtkake”-modell, og der verdier som står overfor hverandre er motstridende, for eksempel verdiene *Hedonism* (egen nytelse/nytte, vellyst) og *Benevolence* (omtanke, altruisme, godvilje). Graden av gjennomslag av hver av disse ti verdiene (i den enkelte person) kommer til uttrykk langs to dimensjoner av **motivasjonsdrivere**: 1) *Konservering – Åpenhet for forandring*, og 2) *Selvoverskridende - Selvforsterkende*. I følge Manfredo (op cit.) har også Schwartz sin verdimodell blitt brukt med suksess i studier av hvordan folk forholder seg i miljøvernssaker. En slik tilpassing av modellen har gitt de to motivasjonsdriverne følgende avleda nevninger: 1) *Tradisjonell – Åpen for forandring*, og 2) *Biosfære-altruistisk – Egoistisk*. Stern et al. (1998, i Manfredo 2008) fant en positiv sammenheng mellom *Biosfære-altruistiske verdier* og politisk handling for miljøvern, mens *Tradisjonelle verdier* var negativt kobla til slik politisk miljøvernhandling.

Om vi skal våge en drøfting av denne modellen i forhold til våre to typer av grupper – næringsgruppene og miljøgruppene – så ser det ut til å være at nettopp de navn vi har gitt til gruppene (Næring og Miljø) illustrerer godt hva slag verdier eller motivasjoner som ligger sterkest bak de holdninger som de to gruppene har uttrykt. Og begge typene motiver og verdier er selvsagt legitime! Men de illustrerer samtidig at det nok er illusorisk å se for seg en harmonisituasjon rundt utbygging eller ikke-utbygging av små kraftverk, der nærings- og utbyggingsinteressene vil gå arm i arm med miljøverninteressene. Uansett hvor gode prosesser det blir omkring søknader og saksbehandling så vil det være verdiforankra interesseforskjeller i synet på små

vassdrag, for eksempel på hva som er "best miljøvern" – fornybar kraftproduksjon eller ingen utbygging.

Men like fullt så kan vi (som kapittel 4 viser) sitere utsagn etter utsagn som viser at de to gruppene har forståelse for mange av hverandres synspunkter og særpreg.

## 5.6 Ikke representativitet, men relevans

Denne studien har tatt for seg tre kommuner i tre forskjellige fylker. Vi har bevisst valgt å se på holdningene i tre områder der småkraftutbyggingen er stor og har pågått over flere år.<sup>7</sup> Bakgrunnen var blant annet behovet for å finne gode informanter med lang erfaring fra problematikken.

Vi har valgt en kvalitativ metode der fokus ligger på personlige og varierte erfaringer, på et ganske systematisk todelt interessespekter i de tre kommuner/regioner. Det ligger i denne tilnærmingen at en ikke uttaler seg om, og ikke får grunnlag for å uttale seg om representativitet i funnene (på verken lokalt, regionalt eller nasjonalt nivå). Poenget er å få mer kunnskap om fenomener, mønstre, meningsdannelser, holdninger, forståelser og ikke minst erfaringer i ulike grupper. Det er da selvsagt at verden (dvs. småkraftproblematikken) kan se annerledes ut fra andre ståsteder, både interessemessig og geografisk.

Dette er et casestudium; det er en metodisk tilnærming som også har i seg det særpreget at en skal være svært forsiktig med å overføre funn og konklusjoner til andre situasjoner og steder. Men gode case vil alltid illustrere mønstre og belyse sammenhenger som har relevans "utover seg selv". Vi har som sagt gjort et strategisk utvalg av studieområder der vi har satt personlige og interessegruppers erfaringer i høgetet. Vi har ikke gått inn i områder der småkraftutbygging er mindre utbredt, for eksempel på Østlandet, eller i områder der småkraftutbyggingen har fått fart først de siste årene, for eksempel i Nord-Norge og Trøndelag. Men det betyr ikke at denne rapporten er uten interesse for disse områdene. Vi vil tro og håpe: tvert imot.

---

<sup>7</sup> På fylkesnivå er det særlig Sogn og Fjordane og Hordaland som har stort potensial for nye småkraftverk. Selv om Vest-Agder har mindre potensial så er Sirdal den kommunen i fylket med størst utbyggingspotensial og en lang historie med omfattende kraftutbygging.

## 6 Konklusjoner og sammenfatning

### Flere og dels motstridende Interesser

Det er flere og dels ulike interesser knytta til spørsmålet om utbygging av små vassdrag. Det dreier seg om en mulig positiv miljøgevinst ved produksjon av mer fornybar energi (dersom den erstatter for eksempel kull- og oljebasert energi), men også om risikoen for miljøtap fordi en endrer og kan miste naturmangfold og redusere landskapskvaliteter ved slike utbygginger. Det dreier seg også om verdiskaping i distrikter som trenger flere arbeidsplasser og nye inntekter. Slik sett dreier det seg også om investeringer og en viss økonomisk risiko, og hvem som skal sitte igjen med gevinsten – lokale aktører eller eksterne og mer profesjonelle aktører i form av kraftselskaper og konsulentfirma. "Ingen" av våre informanter er motstandere av verken fornybar energiproduksjon, miljøhensyn ved avgjørelser eller gjennomføring av kraftutbygging, og heller ikke lokal verdiskaping, i hvert fall ikke på gruppenivå verken i Miljøgruppene eller Næringsgruppene. Det er også stor enighet om at gevinsten ved verdiskapingen må bli igjen lokalt. Hvor ligger så det motstridende?

### Uenigheter eller konflikter?

Hovedkonflikten (eller uenigheten) ligger i synet på omfanget av og risikoen for negative miljøeffekter ved utbygging. Slik sett er situasjonen helt parallell til konfliktene vi har erfart i Norge de siste 40-50 år omkring de store kraftutbyggingssakene. De siste årene har det vært en "boom" i antall småkraftutbygginger og antallet saker som ligger i NVE til behandling er også formidabel. Ventetiden på avklaring av søknader om utbygging av små vassdrag er i dag regna til 4-5 år. Ingenting tyder på en nedgang i utbyggingsinteressen, og det er også sterk lokal- og rikspolitisk stimulering av ny utbygging.

Synet på utbygging av små vassdrag avspeiler altså politiske standpunkter og posisjoner; det ser vi i våre to typer grupper og det ser vi i riksmidiane fra topper innen næringspolitikk og miljøorganisasjoner. Hva er gode miljøargument i saka? Hvilket energibidrag vil denne typen fornybar kraft gi, internasjonalt, og er produksjonen stor nok til å "spille noen rolle"? Hva er Norges viktigste bidrag til verdenssamfunnet, å bygge ut eller å ikke bygge ut? Hvem sitter igjen med de økonomiske gevinstene ved utbygging, bare eierne, hele lokalsamfunnet eller "noen andre"? Uenighetene, eller konfliktene, kommer til uttrykk gjennom politisk argumentasjon der motstridende "sannhetsargumenter" florerer (i forhold til den samme "virkeligheten"). Slik sett er ikke debatten mellom "samfunnstoppene" noe viktigere, sannere eller mer relevant enn den vi har hatt i våre Nærings- og Miljøgrupper. Vi vil heller si tvert imot, ikke minst siden våre informanter har et personlig, "kroppslig" forhold til ulike sider ved småkraftutbygging, ikke "bare" et ideologisk/politisk.

Søknader om utbygging av små småkraftverk (dvs. mikro- og minikraftverk, med inntil 1 MW installert effekt) har så langt vært underlagt små krav til dokumentasjon av biofaglige kvaliteter og påfølgende konsekvensvurderinger ved utbygging. Det har vært satt en kostnadsramme på 20.000 kroner for slike undersøkelser (denne grensen er nå hevet til 50.000 kr). Kompetansekravet til utredningskonsulentene har nok heller ikke vært klart og godt nok fulgt opp. **Denne (mistanken om) mangel på troverdighet til beslutningsgrunnlaget, kombinert med tempoet i nye saker, og manglende mulighet for regionalt overblikk på (summen av) miljøkonsekvenser, er etter vårt syn den største konfliktdrivende faktoren mellom for eksempel våre Næringsgrupper og Miljøgrupper.**

### Bakenforliggende årsaker til holdninger?

De synspunkter som har kommet fram i Miljø- og Næringsgruppene er delvis basert på personlige erfaringer, men i stor grad også uttrykk for egne holdninger. Teorien sier at holdninger er forankret i mer grunnleggende verdier, men at det er holdninger (ikke verdier) som kommer verbalt til uttrykk, og de retter seg mot ting, situasjoner og handlinger (for eksempel kraftutbygging). Både følelser, kunnskap, og egne erfaringer og handlinger er med på å bestemme og

utvikle holdninger. De teorier og faglige arbeider vi bygger på (særlig Schwartz sin verdimodell) sier at det finnes et mer grunnleggende nivå enn holdninger, nemlig verdier. Og vi har alle det samme spekteret av verdier (Schwartz opererer med ti ulike), men hos voksne mennesker har de ulike verdiene fått ulikt gjennomslag og noen virker sterkere som Målsettinger i hver enkelts tilværelse. Dessuten er verdier stabile. Verdier må sees på med et **funksjonelt perspektiv**, altså at verdiene "tillater" mennesket å tilpasse seg omgivelsene sine og de rammer og krav som livet har "påført" oss. Verdiene (i hver av oss) kommer til uttrykk langs to dimensjoner av **motivasjonsdrivere**: 1) *Konservering – Åpenhet for forandring*, og 2) *Selvoverskridende – Selvforsterkende*. Denne tilnærmingen er også blitt uttesta i forhold til miljøverntema, og med suksess. Det er påvist en positiv sammenheng mellom *Biosfære-altruistiske verdier* og politisk handling for miljøvern, mens *Tradisjonelle verdier* var negativt kobla til slik politisk miljøvern-handling. Om vi skal våge en drøfting av denne modellen i forhold til våre to typer av grupper – næringsgruppene og miljøgruppene – så ser det ut til å være at nettopp de navn vi har gitt til gruppene (Næring og Miljø) illustrerer godt hva slag verdier eller motivasjoner som ligger sterkest bak de holdninger som de to gruppene har uttrykt.

### Kunnskapsgrunnlag og miljøeffekter

NVE selv, og ulike miljøfaglige kunnskapsinstitusjoner/forskere har påpekt den uheldige situasjonen med manglende kunnskapsgrunnlag og risikoen for vesentlige tap av naturmangfold ved dagens praksis. Også blant våre informanter (både i Miljø- og Næringsgruppene) har det vært etterlyst en form for "forenkla konsesjonsbehandling" av alle vassdragssaker, der ikke størrelsen på kraftverket (kraftproduksjonen) skal styre behovet for dokumentasjon, men en miljøfaglig behovsvurdering. De særlig utsatte naturfaglige kvalitetene blir sagt å være fugleliv som er avhengig av rennende vann (fossekall og vintererle) og ikke minst plantesamfunn, særlig fossesprutvegetasjon, moser og lav.

Et viktig punkt er det regionale perspektivet: Det heter at "*mange bekker små gir en stor å*". Her må omskrivingen bli: Utbygging av mange bekker små, kan samla gi store og kanskje uforutsette miljøkonsekvenser. Klarer vi å se utbyggingsplaner og mulige miljøkonsekvenser i et regionalt perspektiv? Mange fylker og kommuner er i gang med, eller har fullført, fylkes- eller kommunedelplaner for småkraftfeltet. Noen av disse bygger på et eksisterende (og derved mangelfullt) kunnskapsgrunnlag, andre (i hvert fall på kommunenivå) har også fått gjennomført ny biologisk og landskapsmessig kartlegging. Disse bør bli nyttige verktøy for både å innvilge og stoppe utbyggingsprosjekter, slik at en demper interessekonfliktene og redusere de samla negative miljøkonsekvensene i regionen, så langt råd er. At dette av noen blir sett på som utbyggingsplaner og av andre som verneplaner illustrerer bare det faktiske interessespekteret; det er hvor faglig gode planene er (økologisk, økonomisk, samfunnsmessig), og hvordan de vil fungere i behandlingsprosessen som blir avgjørende.

### Saksbehandling og prosess

Vi har ovenfor konkludert med at økt troverdighet ved beslutningsgrunnlaget og en styrket behandlingsprosess trolig er de viktigste konfliktdependente tiltakene mellom de viktigste samsfunnsinteressene som er involvert i småkraft.

Gruppene/deltakerne etterlyste en del konkrete forbedringer og de hadde synspunkter på prosessen med å utvikle utbyggingsprosjektene og behandlingen av søknadene. Som en samla oppsummering er det uttrykt følgende ønsker:

- Bedre kommunikasjon med NVE i forbindelse med prosjektutvikling og søknadsbehandling.
- At NVE mer aktivt kan gi innspill til søknadene.
- En er skeptisk til å "tukle" med behandlingsansvaret for søknader. Bra med NVE (nøytral, saklig), men det er regional variasjon, og det går for tregt å behandle søknadene.
- Ønske om forenkla, men obligatorisk "konsesjonssøknad" for alle, fordi miljøverdier og miljøeffekter kan ha lite med kraftproduksjonspotensialet å gjøre.



- Må forenkle/forbedre muligheten til å gi høringsinnspill. Frivillige lag og foreninger er avhengige av frivillig innsats på fritiden for å få gjort jobben. I visse områder og visse perioder er det en "heltidsjobb" å få sett og vurdert prosjektene og gitt gode uttalelser.
- Må få bedre faglig grunnlag for å vurdere sumeffekter ved søknadsbehandlingen (direkte koblet opp mot "samla planer").

Sentrale myndigheter har tatt noen grep for å bedre på situasjonen – både effektiviteten og den faglige troverdigheten i behandlingen:

- Fylker er oppfordra til å lage regionale planer for sine aktuelle småvassdrag, og mange fylker er nær slutføring av arbeidet. Også enkelte kommuner har laga kommunedelplaner og ofte med et mer grundig faglig grunnlag for sortering mellom "røde" og "grønne" vassdrag enn det en klarer i fylkesdelplanene. Det gjenstår å se hvilken innvirkning planene vil ha i behandling av utbyggingssøknadene.
- Kapasiteten hos NVE skal økes, og særlig ved regionkontorene. Samtidig skal ansvaret for behandling av konsesjonssøknader for kraftverk under 1 MW overføres til regionkontorene, men selve avgjørelsen skal delegeres til Fylkeskommunen. Hvordan vil dette virke?
- Kostnadsrammene for miljøfaglige utredninger skal økes til 50.000 kroner
- Kompetansen hos småkraftkonsulentene skal heves gjennom kursing

Det er uvisst hvordan Vanddirektivet, den nye Naturmangfoldloven, og den nye Plan og Bygningssloven (de to siste er gjort gjeldende fra 1. juli 2009) vil virke inn på prosessen rundt behandling av søknadene om utbygging av småkraftverk.

Vi mener følgende grunnleggende forutsetninger må være på plass for at ulike interessenter skal ha tiltro til prosessen og avgjørelsene:

- kunnskapsgrunnlaget som følger søknadene må være tilfredsstillende
- småkraftkonsulentene må ha god og allsidig kompetanse
- muligheten til grundige høringsinnspill til søknadene må være reell
- muligheten til å se enkeltprosjektet i en regional sammenheng må være tilstede

## 7 Referanser

- Akselsen, O., Ryan, I., Brekk, L. P., Solberg, E., Høybråten, D., & Sponheim L. 2008. *Avtale om klimameldingen mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Senterpartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti, og Venstre.*
- Aubert, V. 1979. *Sosiologi 1. Sosialt samspill.* Universitetsforlaget.
- Bogstrand, B. 2008. *Energi og vannressurser i Norge.* Fakta. Olje- og energidepartementet.
- Brodtkorb, E. & Selboe, O. K. 2004. *Dokumentasjon av biologisk mangfold ved bygging av småkraftverk (1-10 MW).* NVE Veileder nr 1/2004.
- Dahrendorf, R. 1959. *Class and Class Conflict in Industrial Society.* Stanford, CA: Stanford University Press.
- Ritzer, G. 1992. *Contemporary Sociological Theory.* 3rd Ed. New York: McGraw-Hill
- DN (Direktoratet for naturforvaltning)/Direktoratsgruppen 2008. *Veiledning Forvaltningsplaner.* Versjon 1.3. <http://www.vannportalen.no/hoved.aspx?m=31151&amid=1657299>
- Emmelin, L. & Lerman, P. 2006. *Styrning av markanvändning och miljö.* Ansvarskommitténs skriftserie. Stockholm.
- Engelstad, F. 2005. *Hva er makt.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Engelstad, F. 1999. *Max Weber. Verdi og handling.* Oslo: Pax Forlag AS.
- Engelstad, F. 1982. Verdier. I: Dahl, H. F. et al. 1982. *Pax Leksikon, Bind 6.* Pax Forlag.
- Galtung, J. 1979. Konflikt. I: Dahl, H. F. et al. 1979. *Pax Leksikon, Bind 3.* Pax Forlag.
- Gaarder, G. & Melby, M. W. 2008. *Små vannkraftverk. Evaluering av dokumentasjon av biologisk mangfold.* Miljøfaglig utredning, rapport 2008:20.
- Glasl, F. 1982. The process of conflict escalation and roles of third parties. I: G. B. J. Bomers and R. B. Peterson, (red.) *Conflict management and industrial relations,* (s. 119-140) The Hague: Kluwer Nijhoff Publishing.
- Greenbaum, T. L. 2000. *Moderating focus groups: A practical guide for group facilitation.* Sage Publications Inc.
- Heiberg, E., Aall, C. & Tveit, E.-M. 2009. *Vindkraft, reiseliv og miljø – en konfliktanalyse.* Sogndal: Vestlandsforskningsrapport 1/2009.
- Helgheim, J. 2009. *Fylkesdelplanar for vind- og vasskraft.* PPT-presentasjon for fylkestinget 23.03.09.
- Heradstveit, D. & Bjørge, T. 1992. *Politisk kommunikasjon.* Andre utgåve. Oslo: TANO AS.
- Homer, P.M. & Kahle, L.R. 1988. A structural equation test of the value-attitude-behavior hierarchy. *Journal of Personality and Social Psychology,* 54: 638-646.
- Hordaland Fylkeskommune 2009. *Fylkesdelplan for små vasskraftverk i Hordaland 2009-2021.* Høyringsutkast.
- Hustoft, O. 2006. *Lokal verdiskapning av småkraftverk.* Masteroppgave 30 stp. 2006. Universitetet for miljø- og biovitenskap. Institutt for økonomi og ressursforvaltning.
- Krueger, R. A. & Casey, M. A. 2000. *Focus groups – 3<sup>rd</sup> Edition – A practical guide for applied research.* Sage Publications Inc.
- Kvale, S. 2006. *Det kvalitative forskningsintervju.* Gyldendal akademisk.
- Lauritzen, B. 2008. *Økt småkraftbyråkrati.* Artikkel i avisen Gudbrandsdølen Dagningen 29.02.2008.
- L'Abée-Lund, J. H., Bakkestuen, V., Bremnes, T., Erikstad, L., Larsen, V. A., Myromslien, J., Odland, A., Tønsberg, T., Saltveit, S. J., & Storeid, S.-E. 2005. *Miljøeffekter av små kraftverk erfaringer fra Telemark og Rogaland.* NVE rapport nr 3.
- Luster Energiverk 2008. *Kommunedelplan for små kraftverk, Lærdal kommune.* Gaupne.
- Manfredo, M.J. 2008. *Who Cares About Wildlife? Social Science concepts for Exploring Human-Wildlife Relationships and Conservation Issues.* Springer Verlag.
- Melby, M.W. & Gaarder G. 2007. *Kommunedelplan – vassdrag. Miljøfaglig grunnlagsdokument for Stranda kommune.* Miljøfaglig Utredning Rapport 2007: 23.
- Miljøverndepartementet. 2007. *Norsk klimapolitikk.* St.meld. nr. 34 (2006-2007).
- Norges Skogeierforbund 2006. *Høringsuttalelse om utkast til retningslinjer for utarbeidelse av fylkesvise planer for småkraftverk.* Datert 10/11-2006.
- NVE (Norges vassdrags- og energidirektorat) 2008. *Vassdragsanlegg med krav om minstevannføring i konsesjonsvilkår etter vannressursloven og vassdragsreguleringsloven - Pålegg om dokumentasjon av Minstevannføring.*
- NVE 2008. *Prioriteringskriterier for behandling av konsesjonssøknader i NVE.*
- OED (Olje- og energidepartementet) 2008. *Fylkeskommunene skal fatte vedtak i konsesjonssaker om mini- og mikrokraftverk.* Pressemelding nr 160/08.

- OED 2007. *Retningslinjer for små vannkraftverk – til bruk for utarbeidelse av regionale planer og i NVEs konsesjonsbehandling.*
- OED 2003. *Strategi for økt etablering av små vannkraftverk.*
- Ofstad, H. 1980. Norm. I: Dahl, H. F. et al. 1980. *Pax Leksikon*, Bind 4. Pax Forlag.
- Ritzer, G. & Goodman, D. J. 2004. *Sociological Theory*, 6<sup>th</sup> ed. New York: McCraw Hill.
- Rokeach, M. 1973. *The nature of human values*. New York: Free Press.
- Saltveit, J. S. 2006. *Økologiske forhold i vassdrag – konsekvenser av vannføringsendringer. En sammenstilling av dagens kunnskap.* NVE 2006.
- Sandberg, J. H. & Bennett, R. 2004. *Medvirkningsstrategi for arbeidet med EUs rammedirektiv for vann.* Utkast. NIVA. Rapport LNR 4933-2004.
- Silverman, D. 2005. *Doing qualitative research: A practical handbook.* Sage Publications Inc.
- Sogn og Fjordane fylkeskommune 2008. *Høyrings svar til Lærdal kommune – Kommunedelplan for små kraftverk.* 01.09.08. Signert Helgheim, J. og Moberg, E.
- Stern, P.C., Dietz, T. & Guagnano, G.A. 1998. A brief Inventory of values. *Educational and Psychological Measurement* 58/6: 984-1001.
- Stoltenberg, S, Halvorsen, K., Haga, Å., Solberg, H-M., Djupedal, Ø., Arnstad, M., Kolberg, M., Westrin, H., & Meltveit Kleppa, M. 2005. *Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09.*
- Sverdrup-Thygeson, A., Brandrud, T.E., Bratli, H., Framstad, E., Gjershaug, J.O., Halvorsen, G., Pedersen, O., Stabbetorp, O.E. & Ødegaard, F. 2008. *Truete arter og ansvarsarter: Kriterier for prioritering i kartlegging og overvåking.* NINA Rapport 317. 96 s.
- Walseng, B. & Jerstad, K. 2009. *Vannføring og hekking hos fossefall.* NINA Rapport 453. 26s.
- Aakvaag, G. C. 2008. *Moderne Sosiologisk Teori.* Abstrakt Forlag AS.

### Internettider

- Ansvarskommittén. <http://www.regeringen.se/sb/d/1892/a/12424>
- DN/Direktoratsgruppen (DN, SFT, NVE, Fiskeridirektoratet, Mattilsynet, Kystverket, Statens landbruksforvaltning (SLF), Vegdirektoratet og Nasjonalt folkehelseinstitutt). [www.vannportalen.no](http://www.vannportalen.no)
- Fjeldstad, H.-P. & Halleraker, J. H. (SINTEF Energiforskning). Smått er ikke alltid best. *Dagbladet* 11.08.2006. [www.dagbladet.no/kultur/2006/08/11/473588.html](http://www.dagbladet.no/kultur/2006/08/11/473588.html)
- Førde Bondelag. EU sitt vassdirektiv: Ei utfordring for landbruksnæring og bondelag, 13.05.09 ([www.bondelaget.no/sognogfjordane](http://www.bondelaget.no/sognogfjordane))
- Førde kommune: [http://www.forde.kommune.no/Los\\_struktur.aspx?Mld1=4](http://www.forde.kommune.no/Los_struktur.aspx?Mld1=4) (besøkt 30.03.09)
- Hagen, D. & Sandlund, O. T. 2005. Miljøvennlig småkraft – en myte? *Kronikk i Nationen* 21. november 2005. <http://www.naturvern.no/cgi-bin/naturvern/imaker?id=73663>
- Kvinnherad kommune: <http://www.kvinnherad.kommune.no/index.asp?> (besøkt 30.03.09)
- Mikalsen, T. 2003. Minikraft løser ikke "strømkrisa". *www.miljojournalen/Natur & Miljø 01/2003.* (besøkt 30.03.09)
- Nationen 13.03.2009. Kraftdraum blei økonomisk mareritt [www.nationen.no/nyhet/article4192795.ece](http://www.nationen.no/nyhet/article4192795.ece)
- Naturvernforbundet i Møre og Romsdal, 02.04.09: Kommentarer til kommunedelplan vassdrag – Stranda kommune: [www.naturvern.no/data/f/1/29/79/3\\_2401\\_0/Fraasegn\\_vassdragsplan.pdf](http://www.naturvern.no/data/f/1/29/79/3_2401_0/Fraasegn_vassdragsplan.pdf)
- Norges Bondelag. Småkraft som næringsveg. <http://www.bondelaget.no/smaakraft-som-naeringsveg/category2796.html>
- Norges vassdrags- og energidirektorat. NVE Atlas - geografisk oppslagsverktøy. <http://atlas.nve.no> (besøkt 30.03.09)
- NVE. Konsesjonssaker på høring – Vassdrag. <http://www.nve.no/no/Konsesjoner/Konsesjonssaker/Vannkraft/> (besøkt 27.05.09)
- NVE. (J.H. L'Abée Lund) Kan små kraftverk kombineres med biologisk mangfold? Publ. 01.08.06 [http://www5.nve.no/modules/module\\_111/news\\_item\\_view.asp?iNewsId=27490&iCategoryId=1483](http://www5.nve.no/modules/module_111/news_item_view.asp?iNewsId=27490&iCategoryId=1483)
- Norsk Lovtidend, Vannforskriften. <http://www.lovdata.no/cgi-wift/wiftldles?doc=/usr/www/lovdata/ltavd1/filer/sf-20061215-1446.html#map059>
- Riis-Johansen, T. 03.03.09. Utsikter og framtid for småkraften. Innlegg på småkraftseminar i Samnanger i regi av Hordaland fylkeskommune. <http://www.regjeringen.no/nn/dep/oed/aktuelt/taler-og-artiklar/ministeren/olje--og-energiminister-terje-riis-johan/2009/utsikter-og-framtid-for-smakraften.html?id=547799>
- Sira Kvina Kraftselskap. <http://www.sirakvina.no/index.cfm> (besøkt 30.03.09)

Sirdal kommune: <http://work.sirdal.kommune.no/Winsak/saksdok/8472060.html> (besøkt 30.03.09)  
Sogn Avis 19.01.2009. Lagnadstid for Lærdal. <http://www.sognavis.no/leiar/article4059726.ece?>  
Statistisk sentralbyrå. Regional statistikk. <http://www.ssb.no/kommuner/> (besøkt 30.03.09)  
Stranda kommune. Kommunedelplan vassdrag. Offentleg ettersyn i tida 14.02.-02.04.09  
<http://www.stranda.kommune.no/artikkel.aspx?MId1=2&AId=1434&Back=1>  
Sunnfjord Energi AS. Årsmelding 2007. <http://www.sunnfjord-energi.no/Portals/54/Dokumenter/SE%202007.pdf> (besøkt 30.03.09)  
Sunnhordland Kraftlag AS. Årsmelding 2007. [http://www.sunnhordland-kraftlag.no/nedlast/SKL\\_melding\\_2007.pdf](http://www.sunnhordland-kraftlag.no/nedlast/SKL_melding_2007.pdf) (besøkt 30.03.09)  
Sørensen, H. Statssekretær i MD, 15.04.09. Økosystembasert + helhetlig vannforvaltning = bærekraftig bruk. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/aktuelt/nyheter/2009/ny-ara-i-vannforvaltningen.html?id=555072>  
Teknisk Ukeblad 10.12.08. Småkraft jubler over OED-vedtak. [www.tu.no/energi/article191819.ece](http://www.tu.no/energi/article191819.ece)  
Teknisk Ukeblad 29.03.07. Vil stoppe alle vannkraftutbygginger. [www.tu.no/energi/article86471.ece](http://www.tu.no/energi/article86471.ece)

# Vedlegg 1

## SAMTALEGUIDE FOKUSGRUPPER SMÅKRAFT

<b>Innledning</b> <i>Vi ønsker å undersøke ulike interessegruppers holdninger til utbygging av småskala vannkraft, og hva som er bakenforliggende årsaker til standpunktene.</i>	
<b>Om fokusgrupper</b>	Kort info om praktiske ting
- bruk av båndopptaker	
- behandling av data	
- anonymisering	
- rapportering fra prosjektet	
<b>Formål med prosjektet</b>	Kort om prosjektet og om delmål 1 (kan evt. tas før start?)
<b>Om deltakerne</b>	Runde rundt bordet med kort presentasjon av deltakerne
- alder	
- yrke	
- bakgrunn	
- interesser	
- botid i bygda	
<b>Om området / bygda/ vann og vassføring i bygda</b>	Få folk til å si litt om det stedet de bor på – kan være greit for å forstå hva som kan oppleves som eventuelt konfliktfylt
- hva kjennetegner bygda?	
- hvordan oppleves det å bo her?	
- si litt om stedet...	
- Si litt om vann/bekker/vassdrag	

<b>Hovedtema for samtale:</b>	
<b>Generelt om småkraftverk</b>	
Hovedspørsmål:	Hva tenker dere om kraftutbygging generelt?
- "Erfaringer" med kraftverk	- Hva har dere for egne erfaringer med kraftverk?
- Kjennskap til ulike typer kraftverk	- Hva har dere for oppfattning om ulike typer av kraftverk? - Hva mener dere er forskjeller på mikro-, mini- og småkraftverk?
- Konsekvenser for bygda	- Hva slags konsekvenser for bygda, medfører kraftutbygging? – Positive? Negative?
-	
<b>Spesielt om småkraftverk</b>	
Hovedspørsmål:	Hva har dere for spesiell kjennskap om småkraftverk?
- Beliggenhet	- Hva vet dere om beliggenhet for småkraftverk? – I kommunen? I fylket? I landet?
- Effekter	
-	
-	
<b>Søknad / etablering</b>	
Hovedspørsmål:	Hvordan opplever dere dagens søknads- og etableringsprosess?
- Søknadsprosess	- Hvordan ser søknadsprosessen ut? - Hvilke krav finnes? - Hvordan fungerer søknadsprosessen? – Positivt? Negativt? - Har dere egne erfaringer av søknadsprosessen?
- Utbyggingsprosess	- Hvordan ser utbyggingsprosessen ut? - Hvilke krav finnes? - Hvor lang tid tar en utbygging? - Har dere egne erfaringer av utbygging?
- Andre aktører	- Hvor og hvordan opplever dere andre typer av aktører i en søknadsprosess? Eks eventuelle motstandere, kommunale aktører, NVE, etc. - Hvor og hvordan opplever dere andre typer av aktører i en utbyggingsprosess? Eks eventuelle motstandere, kommunale aktører, NVE, etc.
- Eierforhold	- Hvordan ser dere på ulike former for eierforhold? Er noen form mer positiv eller negativ?

<b>Hovedtema for samtale:</b>	
<i>Økonomiske effekter</i>	
Hovedspørsmål:	Oppeles småkraft å ha viktig påvirkning på økonomien i bygda?
- Økonomi, inntekter, tap	- Hvilke kan få økonomisk vinning av utbygging? - Hvilke kan få økonomisk tap av utbygging?
- Strømforsyning / sikkerhet	- Hvor viktig er småkraft for strømforsyningen til bygda der dere bor?
- Flere små kraftverk vs. ett stort	- Hvordan ser dere på flere små kraftverk i forhold til ett stort?
- "Grønn el"	- Finnes det miljøvennlig el? Hvis ja, hva mener dere er miljøvennlig el?
<i>Biologiske effekter</i>	
Hovedspørsmål:	Hvordan påvirker småkraftutbygging miljøet?
- Biologisk mangfold	- Hvordan påvirkes det biologiske mangfoldet av utbygging? - Hvilken type av miljø påvirkes mest av utbygging?
- Avbøtende tiltak	- Hvilke tiltak kan virke avbøtende for miljøet?
- Verneproblematikk	- Bruk vs. vern i vassdrag?
<i>Estetiske effekter/Landskapseffekter/trivselseffekter?</i>	
Hovedspørsmål:	Hvordan påvirker småkraftutbygging landskapet og landskapsopplevelsen?
- Avbøtende tiltak	- Hvilke tiltak kan virke avbøtende for estetikk/landskapsopplevelse/trivsel?
- Kulturminner	
<i>Eventuelle konfliktlinjer</i>	
Hovedspørsmål:	Hvilke konflikter finnes mellom lokale aktører?
- Reiseliv / turisme	- Hvordan påvirkes næringer som reiseliv og turisme?
- Friluftsliv, jakt, fiske	- Hvordan påvirkes utøvelse av friluftaktiviteter, som for eksempel jakt og fiske?
- Lokal konflikt	- Hva opplever dere er den fremste årsaken til konflikt mellom lokale aktører?
<i>Holdninger</i>	
	Hva er avgjørende for deres holdning til småkraftverk? (eks økonomisk inntjening, skånsomme inngrep, osv)
	Gi eksempel på hensiktsmessige forvaltningsgrep for ressursutnyttelse av små vassdrag.
<b>Oppsummering</b>	





# NINA Rapport 470

ISSN:1504-3312

ISBN: 978-82-426-2040-8



## Norsk institutt for naturforskning

NINA hovedkontor

Postadresse: 7485 Trondheim

Besøks/leveringsadresse: Tungasletta 2, 7047 Trondheim

Telefon: 73 80 14 00

Telefaks: 73 80 14 01

Organisasjonsnummer: NO 950 037 687 MVA

[www.nina.no](http://www.nina.no)