

UNIVERSITETET FOR MILJØ- OG BIOVITENSKAP



FORORD

Denne oppgaven avslutter fem års utdanning og min master i naturforvaltning ved Universitetet for miljø- og biovitenskap. Oppgaven tilsvarer 30 studiepoeng er skrevet for Institutt for landskapsplanlegging med Post. Doc. Eirin Hongslo som hovedveileder og PhD-student Aase Kristine Aasen Lundberg som bi-veileder.

Det har vært en utfordring å bevege seg fra naturvitenskapen over til en samfunnsvitenskapelig masteroppgave, med de rammer og sjangernormer som ligger til grunn. En større utfordring enn jeg nok tok innover meg i begynnelsen av arbeidet med oppgaven. Jeg har lært minst like mye om en ny sjanger som jeg har fått ny fagkunnskap.

En stor takk til mine veiledere, Eirin og Aase Kristine, som har vært til stor hjelp, bidratt med gode ideer og litteratur underveis i prosessen, utfordret meg, gitt meg en dytt i ryggen når jeg trengte å komme i gang og ledet meg inn på rett spor når tankene har vært et salig kaos.

Videre vil jeg takke mine informanter, uten dem kunne jeg ikke skrevet denne oppgaven. Jeg vil også rette en takk til Hanne Gåskjønli i arkivet hos NVE, som har funnet frem og sendt meg en rekke dokumenter med relevans for oppgaven min.

Takk til Kristian Bjørklund for gjennomlesning og fantastisk støtte underveis, til Multiconsult Skøyen for kontorplass og trykking av oppgaven og til kommende kolleger Rune Nordbø og Ane Grav for korrekturlesning.

Jeg har vært så heldig å motta stipend fra Miljøverndepartementet for å skrive masteroppgave tilknyttet planlegging, noe som har fungert som en ekstra motivasjonsfaktor i skriveprosessen.

Universitetet for miljø- og biovitenskap, Ås, 15.5.2013

Ingrid Elisabeth Norén

Sammendrag

I denne masteroppgaven undersøker jeg på hvordan naturmangfoldloven er brukt i Regional plan for Hardangervidda og gjennom konsesjonsbehandling av fem småkraftsøknader i Valldalen i Odda kommune, som omfattes av den regionale planen. Jeg ser spesielt på §§ 8-10 om henholdsvis kunnskapsgrunnlaget, føre-var-prinsippet og økosystemtilnærming og samlet belastning.

«Regional plan for Hardangervidda – fylkesdelplan 2011-2025» ble utarbeidet på bestilling fra Miljøverndepartementet (2007a), som ønsket fylkesdelplaner med fastsetting av nasjonale villreinområder. Planen ble utarbeidet ved samarbeid mellom Hordaland, Telemark og Buskerud fylkeskommune, og ble vedtatt plan høsten 2011 av de reseptive fylkestingene. Småkraft AS søkte i 2011 konsesjon for fem småkraftverk i Valldalen, og søknadene ligger per mai 2013 til avgjørelse hos Norges vassdrags- energidirektorat (NVE). Naturmangfoldloven trådte i kraft i 2009, hvilket var etter at planarbeidet med den regionale planen for Hardangervidda var påbegynt, men før den ble vedtatt.

I dette case-studiet har jeg gjennomført semistrukturerte kvalitative forskningsintervju med sentrale aktører i utarbeidelsen av Regional plan for Hardangervidda, og berørte aktører i konsesjonsprosessen i Valldalen. Den regionale planen, samt høringsuttalelser fra konsesjonsprosessen er analysert.

Resultatene viser at naturmangfoldloven trekkes inn i Regional plan for Hardangervidda primært gjennom et tilleggsnotat med vurderinger etter naturmangfoldlovens §§ 8-12. Prinsippene er i tillegg delvis innarbeidet i planen, men det poengteres i plandokumentet at det er naturlig at naturmangfoldloven blir grundigere vurdert i den lokale planleggingen og ved rullering av den regionale planen. At planen med tilleggsnotat ble vedtatt uten innsigelse fra Miljøverndepartementet må sees på som et signal om at planen oppfylte saksbehandlingsreglene i naturmangfoldloven.

I høringsuttalelsene til konsesjonssøknadene trekkes prinsippene i §§ 8-10 eksplisitt inn av Fylkesmannen i Hordaland, og i implisitt av en rekke andre høringsparter. Primært er det uttalelser fra motstandere av småkraftutbyggingene som trekker inn elementer fra naturmangfoldloven i sin argumentasjon. Høringsuttalelsene er et produkt av en medvirkningsprosess, og denne prosessen har betydning for hvem som deltar og hvilke opplysninger som blir spilt inn til NVE, som skal fatte vedtak om konsesjon skal gis eller ikke. Manglende kjennskap til naturmangfoldloven kan være en årsak til at loven i liten grad trekkes direkte inn i uttalelsene. Til tross for opplæring i loven med representanter fra både Fylkesmannen i Hordaland, Hordaland fylkeskommune og Odda kommune, er det kun Fylkesmannen som viser direkte til naturmangfoldloven i sin uttalelse.

Det er ulik oppfatning om hva som fungerer som avbøtende tiltak, og tiltakene som foreslås kan grovt deles inn i tiltak som er avbøtende for friluftsliv og tiltak som er avbøtende for naturmangfold. Nasjonale mål og forventninger for fornybar energi står ofte i spenning med mål for naturmangfold og landskapsbilde, men naturmangfoldloven kan potensielt redusere slike spenninger.

Nøkkelord: Regional planlegging, naturmangfoldloven, villreinforvaltning, Hardangervidda, småkraftverk

Abstract

In this paper I examine how the nature diversity act is used in the Regional plan for Hardangervidda and through licensing of five small hydropower plants in Valldalen in Odda municipality. I look specifically at §§ 8-10 considering knowledge, the precautionary principle and ecosystem approach and cumulative environmental effects.

"Regional plan for Hardangervidda – county sub plan 2011-2025" was produced on order from the Ministry of the Environment (2007), who wanted county sub-plans determining national wild reindeer areas. The plan was developed through collaboration between Hordaland, Telemark and Buskerud County Council, and was approved during the autumn 2011 of the receptive county councils. In 2011 Småkraft AS applied for concession for five small hydropower plants in Valldalen, and as of May 2013 the decision is still to be made by the Norwegian Water Resources and Energy Directorate (NVE). The nature diversity act came into force in 2009, which was after the planning process with the regional plan for Hardangervidda had begun, but before it was authorized.

In this case study, I conducted semi-structured qualitative interviews with key participants from the preparation of the Regional plan for Hardangervidda, and participants in the licensing process in Valldalen. The regional plan, as well as submissions from the licensing process is analyzed.

The results show that the nature diversity act is incorporated into the Regional plan for Hardangervidda primarily through an additional note with an assessment of the principals of the nature diversity act §§ 8-12. The principals are also partially incorporated in the plan, but the planning document points out that it is natural that nature diversity act is thoroughly considered in the local planning and the rollover of the regional plan. That the plan with the supplementary note was adopted without objection from the Ministry of the Environment should be seen as a signal that the plan met the procedural provisions of the nature diversity act.

In submissions to the license applications, the principles of §§ 8-10 is explicitly expressed by the County Governor of Hordaland, and implicitly by a number of others. It is primarily the statements by opponents of small hydropower plants that include elements from the nature diversity act in its reasoning. These submissions are products of a participatory process, and this process is important for whom that participates and for what information NVE receives. NVE will decide whether to grant a license or not. Lack of knowledge about the nature diversity act may be one reason why the law is seldom drawn directly into the submissions. Despite the fact that representatives from the County Governor of Hordaland, Hordaland County Council and Odda municipality have been educated in the act, only the County Governor refers directly to nature diversity act in his submission.

There are differing opinions about what works as mitigation measures, and measures proposed can be divided into measures for mitigating outdoor activities and measures for mitigating biodiversity. National goals and expectations for renewable energy are often in tension with the goal of biodiversity and landscape esthetics.

Key words: Regional planning, nature diversity act, wild reindeer management, Hardangervidda, small hydropower plant

INNHold

Forord.....	i
Tabell- og figurliste.....	v
Vedlegg.....	vi
1 Innledning.....	1
1.1 Bakgrunn for oppgaven.....	1
1.1.1 Konflikter mellom miljømål for fornybar energi og naturmangfold på nasjonalt nivå ...	1
1.1.2 Ny og tverrgående naturmangfoldlov.....	2
1.2 Problemstillinger og avgrensning av oppgaven.....	4
1.3 Oppgavens oppbygning.....	5
2 Teori.....	5
2.1 Medvirkning i konsesjonsprosesser.....	5
2.2 Kunnskapsbasert forvaltning.....	9
2.3 Miljørettslige prinsipper i naturmangfoldloven.....	10
Utdrag fra kapittel II (Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk).....	12
2.4 Regionalisering og regional planlegging.....	12
3 Metode.....	15
3.1 Casestudium.....	15
3.2 Bekreftbarhet, troverdighet og overførbarhet.....	15
3.3 Dokumenter.....	16
3.4 Kvalitativt forskningsintervju.....	16
3.4.1 Gjennomføring av intervju.....	18
3.5 Analyse.....	18
3.6 Etske problemstillinger.....	18
4 Presentasjon av case.....	18
4.1 Regional plan for Hardangervidda.....	18
4.2 Fem småkraftverk i Valldalen.....	21
4.2.1 Andre planer som omfatter småkraft i Valldal.....	22
5 Resultater.....	24
5.1 Hvordan tas naturmangfoldloven i bruk i Regional plan for Hardangervidda?.....	27
5.2 Hvordan trekkes naturmangfoldloven inn i høringsuttalelsene til de fem konsesjonssøknadene i Valldalen?.....	29
5.2.1 Kunnskapsgrunnlaget.....	33
5.2.2 Føre-var-prinsippet.....	35

5.2.3	Økosystemtilnærming og samlet belastning.....	37
5.2.4	De som ikke trekker inn naturmangfoldloven.....	39
5.3	Synspunkter på utbygging	40
5.4	Å legge hodet på hoggestabben?.....	41
6	Diskusjon	42
6.1	Tilleggsnotat skal ivareta saksbehandlingsreglene	42
6.2	«Business as usual»?	43
6.3	Mangel på identitetsnedfelling av den regionale planen.....	44
6.4	Medvirkningsprosessen setter rammene for innspillene	45
6.5	Ulik kjennskap til naturmangfoldloven	48
6.6	Avbøtende tiltak for hvem?.....	49
7	Konklusjon	50
8	Litteratur.....	53

TABELL- OG FIGURLISTE

Tabell 1: Hendelsesforløp i konsesjonsbehandlingen av Grøno, Middalen, Trossovdalen, Strandåna og Holdøla kraftverk.....	22
Tabell 2: Sentrale hendelser for Regional plan for Hardangervidda og fem omsøkte småkraftverk i Valldalen.....	24
Tabell 3: Kategorisering i analyse av Regional plan for Hardangervidda med tilleggsnotat og høringsuttalelser fra konsesjonsprosessen for fem småkraftverk i Valldalen med hovedkategorier og underkategorier. Antall høringsuttalelser som trekker inn elementer fra de ulike kategoriene er oppgitt i parentes.....	26
Tabell 4: Oversikt over mine funn i høringsuttalelser til søknad om fem kraftverk i Valldalen. Tabellen viser i hvilke høringsuttalelser jeg har gjort funn knyttet til naturmangfoldlovens §§ 8-10 og uttalelser der naturmangfoldloven ikke er trukket inn (Ikke NML).....	32

Figur 1: Miljøverndepartementets 11 resultatområder og hvilke lovverk som kommer til anvendelse på de ulike områdene. Naturmangfoldloven kapittel II skal virke sammen med disse, og en rekke andre lover fra andre sektorer, for å nå de angitte målene (Miljøverndepartementet 2009c).	3
Figur 2: Medvirkningsstige (basert på Arnstein (1969) og Fallet & Hanssen (2012)). Jo høyere trinn man befinner seg på, desto høyere grad av innflytelse får man i prosessen. Medvirkningselementer fra konsesjonsprosessen i Valldalen er markert til høyre i figuren.....	6
Figur 3: Utdrag fra naturmangfoldloven kapittel II (Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk) (Miljøverndepartementet 2009b). Figuren gjengir lovteksten i naturmangfoldloven §§ 7-10.	12
Figur 4: Plankart for Regional plan for Hardangervidda, med utsnitt av Odda kommune. Kommunegrensene for Odda kommune er tegnet i rødt (Hordaland fylkeskommune et al. 2011)	20
Figur 5: Kart over Valldalen med de omsøkte småkraftverkene. (Småkraft AS 2006).....	21

VEDLEGG

Vedlegg A: Dokumentoversikt

Vedlegg B: Intervjuguide

Vedlegg C: Følg brev sendt til informanter

Vedlegg D: Liste over informanter

1 INNLEDNING

1.1 BAKGRUNN FOR OPPGAVEN

I denne oppgaven undersøker jeg på hvordan naturmangfoldloven er brukt i «Regional plan for Hardangervidda» og gjennom konsesjonsbehandling av fem småkraftsøknader i Valldalen i Odda kommune, som omfattes av den regionale planen. Den regionale planen ble utarbeidet på bestilling fra Miljøverndepartementet (2007a), som ønsket fylkesdelplaner for bruk og vern av prioriterte fjellområder, med fastsetting av nasjonale villreinområder. «Regional plan for Hardangervidda – fylkesdelplan 2011-2025» ble utarbeidet ved samarbeid mellom Hordaland, Telemark og Buskerud fylkeskommune, og ble vedtatt høsten 2011 av de respektive fylkestingene. Planprosessen og forutsetningene for den regionale planen utdypes i kapittel 4.1.

I 2006 søkte kraftselskapet Småkraft AS om konsesjon for fem småkraftverk i Valldalen i Odda kommune: Grøno, Middalen, Trossovdalen, Stradåna og Holdøla kraftverk. Søknader med tilhørende konsekvensutredning og miljøvurdering lå ute til offentlig høring i 2012, og per mai 2013 ligger sakene til beslutning hos Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE). Søknads- og høringsprosessen for småkraftverkene i Valldalen er nærmere beskrevet i kapittel 4.2.

Formålet med oppgaven er ikke å ta stilling til utbyggingsspørsmålet, men å se på hvordan naturmangfoldloven er brukt i argumentasjonen rundt dette.

Denne oppgaven ligger under et større samarbeidsprosjekt mellom Institutt for landskapsplanlegging ved Universitetet for miljø- og biovitenskap (ILP/UMB) og Norsk institutt for naturforskning (NINA), som fokuserer på regional planlegging som nytt virkemiddel i villreinforvaltningen. Undersøkelsen finansieres av Norges forskningsråd program «Miljø 2015», og prosjektet avsluttes i 2013. (Hongso 2012)

1.1.1 KONFLIKTER MELLOM MILJØMÅL FOR FORNYBAR ENERGI OG NATURMANGFOLD PÅ NASJONALT NIVÅ

I St. meld. nr. 26 (2006-2007) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand (Miljøverndepartementet 2007b) legger regjeringen frem mål og utfordringer knyttet til ulike satsingsområder innen miljøvernpolitikken. To av disse satsingsområdene er biologisk mangfold og klima. Regjeringen presenterer et ønske om å redusere tap av biologisk mangfold, og å oppfylle den norske forpliktelsen etter Kyotoprotokollen. Fornybardirektivet, vedtatt av EU i 2009 og implementert i Norge gjennom EØS-avtalen, medfører en økt norsk forpliktelse til å øke fornybarandelen av norsk energiproduksjon (Bråten 2011; Regjeringen 2009) Olje- og energidepartementet (OED 2011) la i en pressemelding i juli 2011 frem et «mål om norsk fornybarandel på 67,5 prosent i 2020».

Å oppfylle begge disse målene er ikke uten videre konfliktfritt. Målene om etablering av anlegg for fornybar energi kan gå på bekostning av målene om bevaring av biologisk mangfold, og omvendt. Naturvernforbundet (2010:1) tydeliggjør problematikken ved å hevde at «Slik småkraftutbygginga har utviklet seg, er den ikke lenger en miljøvennlig energiform, men planmessig nedbygging av natur». Konflikten mellom miljøhensyn kommer også frem blant annet gjennom Janne Sollie (2011), direktør i Direktoratet for naturforvaltning (DN), sin uttalelse om at «de gode kraftprosjektene er de som gir mange kilowattimer og lite naturskade. Vår erfaring er at vindkraft og småkraft gir lite kraft og mye naturødeleggelser».

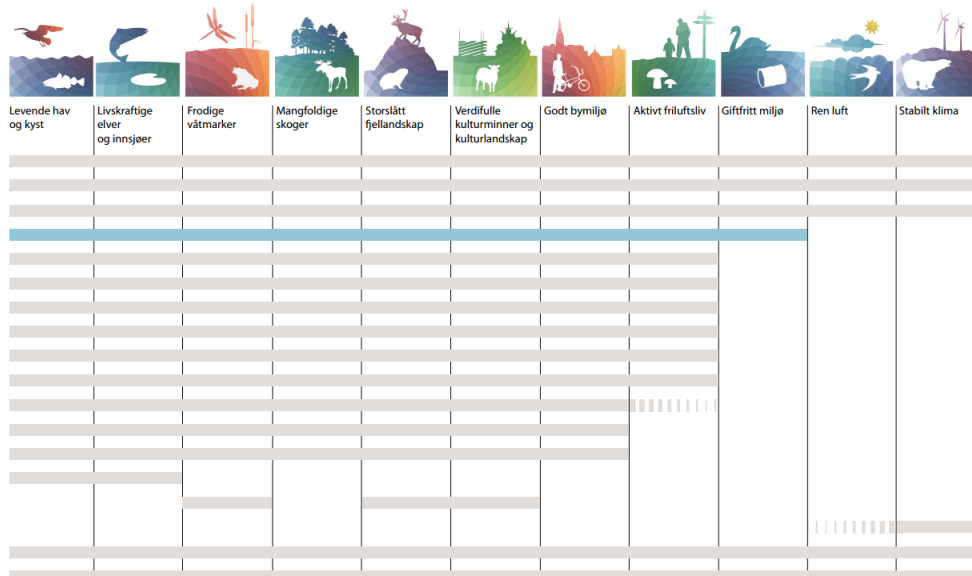
Regjeringen (2005) ønsker blant annet gjennom Soria Moria-erklæringen fra 2005 å forhindre slike konflikter, og det heter i erklæringen at «fylkeskommunene, i samarbeid med berørte fagetater, skal utarbeide fylkesvise planer for bygging av småkraftverk, som sikrer at ikke naturmangfold, friluftsliv eller store landskapsverdier går tapt». Slike regionale planer skal ivareta en samlet vurdering av utbyggingsbildet og styrke kunnskapsgrunnlaget for beslutninger om utbygging. Regionale planer fungerer for å tilpasse og prioritere nasjonale retningslinjer til ulike forhold regionalt og lokalt (Planlovutvalget & Bugge 2003). Hordaland Fylkesting vedtok «Fylkesdelplan for små vasskraftverk i Hordaland 2009-2021» i desember 2009, og Hordaland var med dette, landets første fylke til å vedta en slik plan. Regional planlegging muliggjør dessuten koordinering av oppgaver og interesser på tvers av kommunegrenser og forvaltningssektorer, noe som er spesielt relevant «i spørsmål knyttet til naturressursforvaltning og miljøvernoppgaver som går på tvers av administrative grenser og sektorer» (Hongslo & Lundberg 2012).

1.1.2 NY OG TVERRGÅENDE NATURMANGFOLDLOV

Et element som underbygger spenningen mellom nasjonale mål er at de ulike samfunnssektorene har egen lovgivning, og det kan gjøre en helhetlig tenkning vanskelig med tanke på miljøproblematikk (Bugge 2009). Det har imidlertid vært en økende erkjennelse av et behov for integrasjon av miljøansvar på andre politikkområder enn selve miljøområdet (Knudsen 2001). Ny naturmangfoldlov trådte i kraft i 2009, er en sektorovergripende og tverrgående lov, som skal sikre en slik helhetlig vurdering av problemstillinger som berører naturmangfold. Naturmangfoldloven avløser den gamle naturvernloven fra 1970. Den nye loven favner mye bredere enn den tidligere verneloven, som nå inngår som ett kapittel i naturmangfoldloven (kapittel V. Områdevern). At loven er sektorovergripende innebærer at det ikke bare er én sektor som er ansvarlig, men at samtlige sektorer har et ansvar for implementering av lovverket. Dette representerer noe nytt sammenliknet med naturvernloven, der ansvaret lå hos naturforvaltningsmyndighetene. Figur 1 illustrerer Miljøverndepartementets 11 resultatområder og hvilke lovverk som kommer til anvendelse på de ulike områdene. Naturmangfoldloven kapittel II skal virke sammen med en rekke andre lover fra andre sektorer, for å nå de angitte målene, og tydeliggjør samspillet mellom ulike målsetninger, sektorer og lovverk. Hensynet til miljøet skal integreres i forvaltningen av sektorlovgivningen (Bugge 2009). At naturmangfoldloven er ment å fungere som en tverrgående lov i spørsmål som får virkninger for naturmiljø understrekes også konkret i lovteksten hvor det blant annet står at en rekke miljørettslige prinsipper skal «legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet [...]» (jf. § 7).

Viktige lover

Plan- og bygningsloven
 Forurensningsloven
 Svalbardmiljøloven
Naturmangfoldloven
 Friluftsløven
 Markaløven
 Viltloven
 Naturoppsynsloven
 Motorferdselsloven
 Kulturminneløven
 Genteknologiløven
 Matrikkellova
 Geodataløven
 Laks- og innlandsfiskloven
 Fjelloven
 Klimavotelloven
 Miljøinformasjonsloven
 Produktkontrolløven



Figur 1: Miljøverndepartementets 11 resultatområder og hvilke lovverk som kommer til anvendelse på de ulike områdene. Naturmangfoldloven kapittel II skal virke sammen med disse, og en rekke andre lover fra andre sektorer, for å nå de angitte målene (Miljøverndepartementet 2009c).

Naturmangfoldlovens kapittel II inneholder generelle bestemmelser som gjelder for all forvaltning av norsk natur. Ettersom paragrafene i kapitlet er av nokså ulik karakter deles de inn i fire grupper; Forvaltningsmål for naturtyper, økosystemer og arter (§§ 4-5), aktsomhetsplikten (§ 6), prinsipper for offentlig beslutningstaking (§§ 7-12) og kvalitetsnormer for naturmangfold (§ 13) (Backer 2010). Den tredje gruppen (§§ 7-12) inneholder sektorovergrepene miljørettslige prinsipper, som gjelder for all offentlig myndighetsutøvelse uavhengig av hjemmelsgrunnlag og lovverk. Utøving av offentlig myndighet omfatter blant annet å komme med forbud, nedlegge påbud og å gi eller nekte tillatelse (Boe 1993).

Prinsippene for offentlig beslutningstaking gjelder enten beslutningen fattes med hjemmel i naturmangfoldloven eller andre lover (Miljøverndepartementet 2009c). Dersom beslutningen berører naturmangfold, skal altså prinsippene i naturmangfoldloven kapittel II følges i alle forvaltningsnivåer: kommunalt, fylkeskommunalt og i departementer, regjering og storting. Dette gjelder i alle enkeltsaker, så vel som overordnede føringer, og utbygging av småkraftverk i Valldalen er et slikt enkeltvedtak hvor prinsippene i lovverket kommer til anvendelse. Naturmangfoldloven kapittel II får betydning for tilrettelegging og synliggjøring av et godt beslutningsgrunnlag, og synliggjøring av hvordan ulike momenter i saken er vurdert.

Regjeringen (2009) skrev i Soria Moria II-erklæringen at de ønsker å bruke naturmangfoldloven aktivt for å ta vare på truet naturmangfold. Naturmangfoldloven har som mål å stanse tap av biologisk mangfold, bevare naturmangfoldet for øvrig, og legge til rette for bærekraftig bruk for øvrig (Backer 2010). Naturmangfoldloven kapittel II om alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk kommer inn i alle saker, også der det fattes vedtak etter andre lover, som berører naturmangfold. Det gjelder blant annet for plan- og bygningsloven som generelt styringsverktøy for arealdisponering (Backer 2010), herunder regionale planer, kommuneplaner, reguleringsplaner og enkeltsaker.

Naturmangfoldloven skal også legges til grunn i arbeidet med regionale og kommunale planstrategier (Miljøverndepartementet 2011b). Bestemmelsene i naturmangfoldloven kapittel II, mer spesifikt § 8

om kunnskapsgrunnlaget og prinsippene i §§ 9-12 legges til grunn som retningslinjer for vedtak etter energiloven (OED 2012). Vedtak om konsesjon til vannkraftverk vil være et slikt vedtak.

I en pressemelding fra daværende miljø- og utviklingsminister Erik Solheim (2009:1) i forbindelse med det nye lovverket hevder Solheim at «naturmangfoldloven innebærer en ny epoke i norsk naturforvaltning». Han trekker frem at ny lov gir nye virkemidler for å kunne ta vare på natur også utenfor verneområdene, og at den er den viktigste loven som omhandler natur som noen gang er lagt frem i dette landet. «Vi får en svært moderne lov som gir oss muligheten til å stanse tapet av naturmangfoldet slik vi har lovet både nasjonalt og internasjonalt», sier Solheim (2009:1), og karakteriserer loven som historisk.

1.2 PROBLEMSTILLINGER OG AVGRENSNING AV OPPGAVEN

Naturmangfoldloven skal ivaretas på alle forvaltningsnivåer. Jeg ser i denne oppgaven både på regional planlegging og enkeltsaksbehandling på lokalt nivå. Regional planlegging er med på å sette rammene for lokale tiltak. Dersom disse rammene innebærer at naturmangfoldloven er innarbeidet, kan det bidra til at naturmangfoldloven innarbeides bedre på lokalt nivå ettersom det da er en del av rammene for den lokale forvaltningen. Det er derfor interessant å se på hvordan naturmangfoldloven er tatt i bruk på regionalt nivå, i denne oppgaven i Regional plan for Hardangervidda, samtidig som man ser på hvordan loven tas i bruk på lokalt nivå, her i konsesjonsprosessen for fem småkraftverk i Valldalen i Odda kommune.

På bakgrunn av dette har jeg utarbeidet følgende hovedproblemstilling og underproblemstillinger:

Hovedproblemstilling

Hvordan tas naturmangfoldloven i bruk i «Regional plan for Hardangervidda» og gjennom konsesjonsbehandling av småkraftverk i Valldalen?

Underproblemstillinger

- Hvordan skiller praksis seg fra lovgivers intensjoner?
- Hva kan være årsaker til dette?

Med «praksis» menes i denne sammenhengen hvordan naturmangfoldloven er implementert i den vedtatte regionale planen og hvordan loven er trukket inn i konsesjonsbehandlingen gjennom høringsuttalelser.

Naturmangfoldloven er en omfattende lov, som berører mange aspekter ved naturmangfold. For å avgrense oppgaven har jeg valgt å fokusere på tre viktige prinsipper i lovens kapittel II med alminnelige bestemmelser for bærekraftig bruk: kunnskapsgrunnlaget, føre-var-prinsippet og samlet belastning (henholdsvis §§ 8-10). Jeg har altså ikke sett på hvordan andre deler av naturmangfoldloven eventuelt trekkes inn i den regionale planen eller konsesjonsprosessen.

Det beror på at det særlig er saksbehandlingsreglene som får direkte konsekvenser for all forvaltning, ettersom prinsippene skal inngå som retningslinjer ved utøving av all offentlig myndighet. Dette representerer noe nytt i forhold til den gamle naturvernloven. Per mai 2013 er det gjort få studier av den nye naturmangfoldloven, og det er heller ingen rettspraksis knyttet til utøvelse av loven. Studier

av hvordan naturmangfoldloven brukes i praksis, og hva eventuelle avvik fra lovgivers intensjoner skyldes, er viktig for å si noe om lovens betydning i forvaltningen.

Årsaken til at jeg har valgt ut prinsippene i §§ 8-10 er at disse henger tett sammen, og alle er relevante både for den regionale planen og de omsøkte småkraftutbyggingene i Valldalen. Til konsesjonssøknadene for småkraftverkene er det utarbeidet konsekvensutredninger og miljøvurderinger for kraftverkene. I slike utredninger står kunnskap sentralt. Eventuelle mangler i kunnskapsgrunnlaget kan føre til anvendelse av føre-var-prinsippet, slik at disse to prinsippene henger tett sammen. NVE valgte å behandle de fem omsøkte kraftverkene samlet, og har på den måten lagt til rette for å vurdere den samlede belastningen av prosjektene.

1.3 OPPGAVENS OPPBYGNING

I kapittel 2 gis det en gjennomgang av relevant teori før metoden presenteres i kapittel 3. I kapittel 4 presenterer jeg bakgrunnen for Regional plan for Hardangervidda samt prosessen rundt de fem småkraftsakene i Valldalen. Resultatene er presentert i kapittel 5, diskusjon er samlet i kapittel 6 før konklusjonen i kapittel 7.

2 TEORI

Medvirkningsprosesser er utgangspunktet for høringsuttalelser. Store deler av mine data bygger på funn fra slike uttalelser, og medvirkning i konsesjonsprosesser er derfor utgangspunktet for mine teoretiske tilnærminger i oppgaven. Høringsrundene i konsesjonssaker frembringer gjerne ny vitenskapelig og erfaringsbasert kunnskap og kommentarer til eksisterende kunnskapsgrunnlag. Derfor er det interessant å se på kunnskapsgrunnlagets rolle i forvaltningen, og det er naturlig å se det i sammenheng med medvirkning. Dernest følger en kort tilnærming til miljørettslige prinsipper, ettersom slike prinsipper er en viktig del den delen av naturmangfoldloven jeg studerer i denne oppgaven. I tillegg til å se på konsesjonsprosessen, er problemstillingene mine knyttet til Regional plan for Hardangervidda, og jeg ser derfor på regional planlegging og desentralisering av miljøansvar og nasjonale forventninger til regional planlegging. Mine funn, som presenteres i resultatdelen, blir diskutert i lys av de teoretiske perspektivene som blir presentert i denne delen av oppgaven.

2.1 MEDVIRKNING I KONSEJONSPROSESSER

En overvekt at dokumentene som er analysert i forbindelse med denne oppgaven er høringsuttalelser fra prosessen rundt konsesjonsbehandlingene av de fem omsøkte kraftverkene. Disse høringsuttalelsene er et produkt av en medvirkningsprosess. Derfor er det relevant å se på medvirkning i et teoretisk perspektiv for å belyse mine funn.

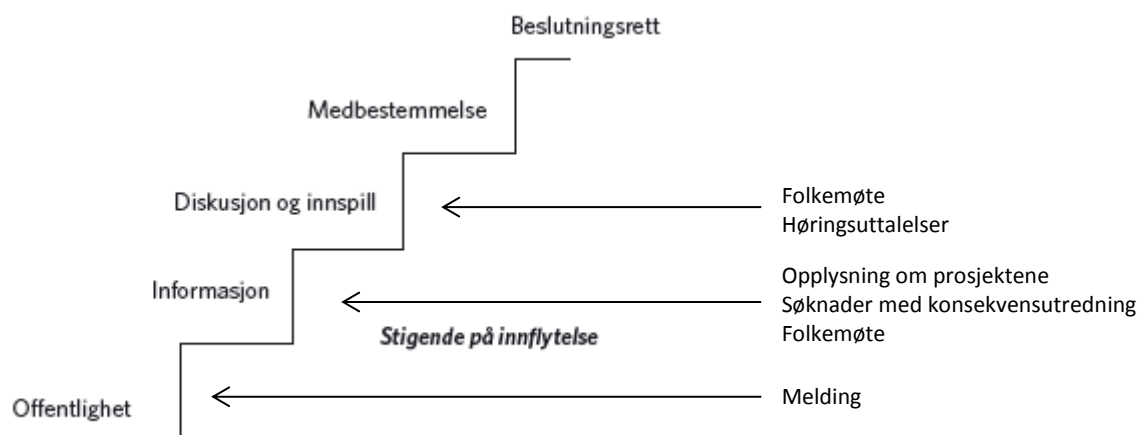
Det er gjort flere studier på medvirkning i planprosesser (jf. blant annet Agger (2005); Falleth og Hanssen (2012); Agger og Hoffmann (2008); May (2011)). Medvirkning i dagens konsesjonsprosesser er i liten grad studert, ettersom etablering av energianlegg tidligere krevde reguleringsplaner¹ og medvirkningsprosessene dermed ble gjennomført etter plan- og bygningslovens regler. Dagens medvirkningsprosess for konsesjonssaker likner, som jeg beskriver senere, imidlertid på medvirkningsprosesser etter plan- og bygningsloven. Blant annet åpnes det i begge prosesser for at de som ønsker kan komme med innspill i prosessen i form av høringsuttalelser og folkemøter. På

¹ Det er ikke lenger krav til reguleringsplan ved etablering av energianlegg

bakgrunn av disse likhetene har jeg valgt å bruke teoretiske tilnærminger til medvirkning i planprosesser, til tross for at Valldalen-prosjektene ikke er omfattet av plan- og bygningsloven.

Begrepsbruk knyttet til medvirkning er ikke entydig. Schmidt et al. (2011) skiller begrepene med at medvirkning innebærer handling, mens deltakelse ikke nødvendigvis gjør det. Deltakelse dreier seg i så måte om involvering eller tilstedeværelse i en prosess, men ikke nødvendigvis innflytelse, mens medvirkning innebærer en påvirkningsmulighet (Schmidt et al. 2011). I konsesjonsaker hvor det gjennomføres høringsrunder, som for småkraftverkene i Valldalen, kan ulike aktører komme med sine innspill til vedtaket i form av høringsuttalelser. Dersom disse innspillene ikke blir tatt hensyn til, uten at det gis noen begrunnelse, kan dette karakteriseres som symbolsk deltakelse eller ikke-medvirkning (Schmidt et al. 2011). Ved en slik begrepsbruk kan en lettere skille mellom reel medvirkning og deltakelse som i realiteten er symbolsk, fordi man ikke blir hensyntatt.

Sherry Arnstein (1969) utviklet en «medvirkningsstige» for å illustrere hvordan ulike deltakelsesformer gir ulik grad av innflytelse. Deltakelsen innebærer større innflytelse og omfordeling av makt for hvert trinn. Falleth og Hanssen (2012) har bearbeidet medvirkningsstigen og tilpasset den til planleggingsprosesser (figur 2). Til høyre i figuren har jeg plassert medvirkningselementer som inngår i konsesjonsprosessen for de fem småkraftprosjektene i Valldalen.



Figur 2: Medvirkningsstige (basert på Arnstein (1969) og Fallet & Hanssen (2012)). Jo høyere trinn man befinner seg på, desto høyere grad av innflytelse får man i prosessen. Medvirkningselementer fra konsesjonsprosessen i Valldalen er markert til høyre i figuren.

Offentlighet innebærer annonsering av planleggingen (Falleth & Hanssen 2012), og for konsesjonsprosessen kan dette være melding av prosjektene. Meldingen havner imidlertid litt i grenseland mellom offentlighet og informasjon, ettersom meldingen inneholder en kort beskrivelse av prosjektene. Informasjon innebærer mer opplysning om planen, eller i konsesjonsammenheng prosjektet/tiltaket. For Valldalenprosjektene kom slik informasjon frem gjennom konsesjonssøknadene med tilhørende konsekvensutredninger og miljøvurderinger, men også på folkemøtet, som jeg straks kommer tilbake til. Diskusjon og innspill kan, ifølge Falleth og Hanssen (2012), innebære folkemøter eller høringsordninger. I forbindelse med de fem småkraftverkene har det vært arrangert ett folkemøte i tillegg til at konsesjonssøknadene ble sendt på offentlig høring, der innbyggere og berørte aktører hadde mulighet til å komme med innspill og tilbakemeldinger. Folkemøtet er en arena for diskusjon, mens høringsuttalelsene fungerer som innspill. Formålet med

folkemøtet er, i følge saksbehandler Lars Midttun (2013) i NVE (pers.komm. 10.5.2013), at gjennomgangen av tiltakene og saksbehandlingen, som blir gitt av NVE på slike møter, skal gi et bedre grunnlag for å skrive høringsuttalelser. NVE er, ifølge Midttun, avhengig av lokalkunnskap, informasjon og innspill fra høringspartene for å kunne fatte gode beslutninger. Medbestemmelse innebærer større grad av innflytelse, hvor for eksempel alle berørte interesser jobber sammen for å komme fram til en omforent løsning, og beslutningsrett vil si at berørte aktører får delegert beslutningsrett over vedtaket (Falleth & Hanssen 2012). For de to siste trinnene på stigen skiller konsesjonsprosesser seg fra planprosesser, ettersom de er konsesjonsmyndigheten som tar beslutningen, og deltakelsesnivået overstiger ikke trinnet for diskusjon og innspill. Det er imidlertid ikke gitt at de to siste trinnene inngår i en planprosess heller. De færreste planprosesser innehar de to siste trinnene, og særlig beslutningsrett forekommer svært sjeldent. Modellen dekker kun offentlig deltakelse, og tar ikke høyde for innflytelse gjennom uformelle nettverk og privat kommunikasjon (Agger 2005), noe den har blitt kritisert for.

Argumentene for medvirkning kan grovt deles inn i to hovedgrupper; demokratiargumenter og effektivitetsargumenter. Demokratiargumentene «bygger på et ideologisk utgangspunkt om at mennesker er likeverdige og har rett til å bli hørt, og at alle stemmer teller likt» (Falleth & Hanssen 2012:187). Slik blir medvirkning viktig for å sikre at alle interesser blir hørt. Effektivitetsargumentene tar utgangspunkt i at lokal medvirkning kan bidra til redusert konfliktnivå og gi omforente løsninger, slik at prosessen går raskere og lettere å gjennomføre (Falleth & Hanssen 2012). Hvem dette er effektivt for drøfter jeg senere i diskusjonskapitlet.

I saker der det søkes konsesjon, skal søknadene, i henhold til energiloven § 2-1, legges ut til offentlig ettersyn i berørte kommuner og andre aktuelle steder. Det skal gis opplysninger om kunngjøring av søknaden, en kort beskrivelse av planene, opplysninger om hvor søknaden er lagt ut og fristen for å gi uttalelse i minst én alminnelig lest avis i distriktet (OED 1990). Uttalelsene skal sendes til konsesjonsmyndighetene, som i tilfellet med Valldalen er NVE. NVE plikter å gå gjennom alle innkomne høringsuttalelser, men det blir opp til dem om de vil ta noe av det til følge. Dersom det i høringsrundene kommer innsigelser til det omsøkte tiltaket, som blir stående etter meklingsmøter, går saken til Olje- og energidepartementet for endelig avgjørelse. I forbindelse med småkraftsøknadene i Valldalen har det i tillegg vært arrangert et folkemøte der de som ønsket kunne møte opp og ytre sine synspunkter i saken. Det er også gjennomført en befarung i Valldalen, der samtlige høringsparter var invitert til å delta.

NVE (2013) har utarbeidet dokumentet «Orientering til høringspartene», der de blant annet presenterer hva NVE forventer av høringsinstansene. NVE ønsker konkrete synspunkter på om tillatelse bør gis eller ikke, valg av eventuelle alternativer og forslag til avbøtende tiltak. NVE behandler de fleste av søknadene gruppevis, vanligvis etter geografisk plassering, og for slike gruppevise søknader, som i Valldalen, ønsker de synspunkter på den samlede belastningen. I tillegg ønsker de at informasjon om forhold som høringspartene mener ikke er tilstrekkelig belyst i søknaden. Videre skriver de at «Det forventes at kommuner, fylkeskommuner, fylkesmenn og andre myndighetsorganer gir uttalelse med utgangspunkt i sine respektive ansvarsområder» (NVE 2013:1). May (2011:11) argumenterer for viktigheten av at myndigheter med relevant miljøansvar og publikum er konsultert under vurderingen av tiltakene, «med hensiktsmessige tidsrammer som gir tilstrekkelig tid for konsultasjoner, inkludert meningsytring». Dette er viktig for å bidra til mer åpne beslutningsprosesser og for å sikre at opplysningene som er gitt for vurderingen er omfattende og

pålitelig (May 2011). NVE (2013) skriver at høringsuttalelsene, sammen med opplysninger i søknaden og retningslinjer fra OED, er viktige for deres vurdering og vedtak. For å ivareta intensjonen bak innsigelsesinstituttet i plan- og bygningsloven, er det innført bestemmelser i energi- og vassdragslovgivningen om innsigelse og klagerett, jf. vannressursloven § 24 (NVE 2013). Eventuelle innsigelser må reises i høringsperioden, og i forbindelse med de fem omsøkte småkraftverkene i Valldalen, har Fylkesmannen i Hordaland reist innsigelse på grunn av villreinhensyn.

Agger og Hoffmann (2008) hevder at deltakelse kan styrke legitimiteten til en plan, ettersom prosjekter ikke kan avfeies som utelukkende politiske beslutninger når innbyggerne har vært medvirkende i prosessen. Jeg mener dette forutsetter at det er snakk om en reel medvirkning, og ikke bare muligheten til å komme med innspill/uttalelse. Dersom et tiltak vedtas på tross av deltakelse fra personer og grupper som er kritiske til, eller motstandere av tiltaket, vil det kanskje snarere ha en motsatt effekt.

Videre fremhever Agger og Hoffmann (2008) viktigheten av å skape arenaer for dialog og debatt før en beslutning fattes. Slike arenaer må skapes med klare rammer for dialog mellom ulike parter i et såkalt deliberativt demokrati². Det deliberative demokrati innebærer at beslutninger skal rettferdiggjøres overfor berørte parter og tas etter en omfattende offentlig debatt (Stie 2010). Folkehøringer er et eksempel på en slik demokratisk prosess, og er godt innarbeidet i Norge gjennom blant annet plan- og bygningslovens bestemmelser om medvirkning og energilovens bestemmelser for søknadsprosesser (jf. energiloven § 2-1). Til tross for medvirkningsprosesser som er åpne for alle, har det vist seg at det er grupper som likevel er vanskelig å nå, for eksempel unge. Sannsynligheten for å få forskjellige folk med i deltakelsesprosessen øker dersom prosessen rommer forskjellige metoder (Agger & Hoffmann 2008). I planprosessen for Valldalen er det, som nevnt, både holdt ett folkemøte i tillegg til høringsrundene knyttet til melding og konsesjonssøknader. En kritikk av det deliberative demokrati er, i følge Agger og Hoffmann (2008), at sterke grupper kan bli tilgodesett. Det har også vært rettet kritikk mot allmennhetens manglende ekspertise og at deltakelsesprosesser forlenger saksbehandlingen, og det har vært stilt spørsmål ved hvor representative de som deltar i slike prosesser er (Kraft & Clary 1991). Med naturmangfoldlovens vektlegging av erfaringsbasert kunnskap (jf. § 8), blir kritikken mot manglende ekspertise i befolkningen mindre relevant for saker i Norge som omhandler natur og naturmangfold. Generasjoners erfaringer skal tillegges vekt *i tillegg til* vitenskapelig kunnskap.

Norborg (2009:54) fant i sin studie av samfunnsplanlegging at medvirkning etter plan- og bygningsloven «bærer mer preg av kvalitetssikring av prosjektene, snarere enn en mulighet for kapasitetsbygging og mobilisering av lokalmiljøene». I følge Pløger (2002) fungerer medvirkningsprosesser for å skape forståelse for en plan, og til en viss grad for å inkorporere alternative forslag som kommer frem i medvirkningsprosessen. NVE (2013) skriver i sine forventninger til høringsprosessen at de ønsker forslag til valg av utbyggingsforslag og avbøtende tiltak. En kritikk mot slike medvirkningsprosesser er, i følge Falleth og Hanssen (2012), at slik deltakelse er unødvendig, og at det i praksis bare er ressurssterke innbyggerne som benytter seg av den. Som jeg vil gå nærmere inn på senere i oppgaven, er det delte meninger om i hvilken grad deltakelsen i Valldalensaken er representativ for lokalbefolkningen.

² Beslutningene fattes likefult innenfor et representativt demokrati.

Falleth og Hanssen (2012) fant i sine undersøkelser at halvparten av de spurte lokale organisasjonene i oppga at de hadde deltatt på folkemøter en eller flere ganger, noe som tyder på at slike organisasjoner lar seg engasjere og gjerne deltar på folkemøter dersom det arrangeres slike. I Valldalen ble det arrangert ett folkemøte i forbindelse med konsesjonsprosessen. Her deltok blant annet Bergen Turlag. NVE journalfører ikke hvem som deltar på slike møter, og jeg har derfor ingen oversikt over andre organisasjoner som eventuelt var representert. Om, og eventuelt hvordan dette er problematisk i seg selv drøftes i diskusjonen senere i oppgaven.

Samarbeidsrådet for biologisk mangfold (SABIMA) holder våren 2013 en seminarrekke over hele landet, med tittelen «Kampen om arealene». Seminaret fokuserer på praktisk bruk av naturmangfoldloven, og legger spesielt vekt på at kapittel II er et godt egnet «våpen» (SABIMA 2013) i kampen for bevaring av biologisk mangfold. Foredragsholder og generalsekretær i SABIMA, Christian Steel (2013), påpeker at SABIMA trodde naturmangfoldlovens kapittel II ikke ville få videre betydning i praksis, men hevder at dette har vist seg å være helt feil. Han hevder at alle som er opptatt av naturvern og bevaring av biologisk mangfold har fått et godt instrument gjennom ny naturmangfoldlov, og kan påvirke forvaltningspraksis.

Forvaltningspraksis kan ha innvirkning på hvordan lover tolkes (Boe 2010; Sander 2004). Steel (2013) mener derfor det er viktig å få mange med på bruk av loven, for å få den godt innarbeidet i forvaltningen. Dette er eksempel på hvordan det skapes en kanal til innflytelse gjennom eksisterende lover, og det benyttes lovverk som strategi i påvirkning (Stensaker 2002). Som mine empiriske undersøkelser viser (se kapittel 5), er det ulik kunnskap om og praktisk bruk av naturmangfoldloven i forbindelse med casen i Valldalen.

Deltakelse kan tilføre planleggingen ressurser, for eksempel ved at lokalbefolkningen sitter inne med kunnskap som forvaltningen ikke i samme grad har tilgang til (Agger & Hoffmann 2008). Ettersom erfaringsbasert kunnskap skal inngå som en del av kunnskapsgrunnlaget når offentlige beslutninger som omfatter naturmangfold skal fattes (jf. NML § 8), er dette relevant for medvirkningsprosessen rundt småkraftverkene i Valldalen. Det leder også naturlig til neste underkapittel om kunnskapsbasert forvaltning.

2.2 KUNNSKAPSBASERT FORVALTNING

Naturmangfoldloven tar utgangspunkt i at all natur skal forvaltes kunnskapsbasert (Miljøverndepartementet 2009c). Det betyr at vi både må ha kunnskap om naturmangfoldet slik det er i dag, og om hvordan det vil gå med naturmangfoldet etter at et eventuelt tiltak vil bli gjennomført (DN 2012). Lovens § 8 inneholder prinsippet om kunnskapsbasert forvaltning. Paragrafen legger vekt på behovet for vitenskapelig kunnskap, men også erfaringsbasert kunnskap skal tillegges vekt når beslutninger vedrørende naturmangfoldet tas. Generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet skal inngå som en del av kunnskapen til beslutningsgrunnlaget. Strand og Schei (2001) hevder at en fare ved faktafokuseringen er at det kan føre til at subjektiv kompetanse i form av praktisk klokskap og dømmekraft fortrenses.

Kunnskapsinnhenting kan skje i form av en konsekvensutredning. Slik har naturmangfoldloven en direkte kobling til plan- og bygningsloven. Krav til konsekvensutredninger stilles primært gjennom plan- og bygningsloven (Miljøverndepartementet 2008) kapittel 4 og 14 med tilhørende forskrift 26.

juni 2009 nr. 855, men utredningsprogram og konsekvensutredninger må også tilfredsstill § 8 i naturmangfoldloven.

Som jeg var inne på i teoridelen om medvirkning, kan medvirkning tilføre ressurser i form av lokal kunnskap (Agger & Hoffmann 2008), og sikre et kvalitativt bedre kunnskapsgrunnlag for planleggingen gjennom bredt anlagte prosesser (Falleth & Hanssen 2012). Erfaringsbasert kunnskap fremkommer ofte gjennom høringsuttalelser og folkemøter. Ordlyden av lovteksten resulterer imidlertid i en ulik utredningsplikt for vitenskapelig og erfaringsbasert kunnskap; beslutningene skal «bygge på» vitenskapelig kunnskap, mens myndighetene etter annet ledd skal «legge vekt på» den erfaringsbaserte kunnskapen (Backer 2010). Første ledd om vitenskapelig kunnskap er altså tillagt en sterkere utredningsplikt enn annet ledd.

Ofte vil vitenskapelig kunnskap og erfaringsbasert kunnskap utfylle hverandre, ettersom de ofte gjelder ulike spørsmål. Men det kan også være tilfeller der det er motstridende kunnskap knyttet til den samme problemstillingen. Vitenskapelig kunnskap kan i slike tilfeller vise misoppfatninger og gale forutsetninger i en erfaringsbaserte kunnskapen. Den erfaringsbaserte kunnskapen kan også vise svakheter ved den vitenskapelige kunnskapen ved for eksempel å avdekke manglende innsikt i en konkret sak eller kontekst (Backer 2010). Ergo er det en viktig vekselvirkning mellom de to formene for kunnskap.

2.3 MILJØRETTLIGE PRINSIPPER I NATURMANGFOLDLOVEN

Innholdet i naturmangfoldloven § 8-10 baserer seg på tre miljøprinsipper: kunnskapsbasert forvaltning, føre-var-prinsippet og prinsippet om samlet belastning. Ettersom prinsippene er lovfestet, får de også en rettslig betydning. Jeg undersøker i denne oppgaven hvordan disse prinsippene er brukt i Regional plan for Hardangervidda og konsesjonsprosessen for fem småkraftverk i Valldalen, og det er derfor relevant å forklare hva som ligger i slike miljørettslige prinsipper.

Miljørettslige prinsipper er en fellesbetegnelse for prinsipper for miljøpolitikk og miljørett. Rettslige prinsipper kjennetegnes ved at de er «rettslig relevante normer, som kommer til uttrykk – direkte eller indirekte – gjennom flere enkeltregler» (Bugge 2009:62). Prinsipper er ikke ufravelige regler, men skal veies opp mot eventuelle motstridende hensyn. Miljørettslige prinsipper gir, ifølge (Bugge 2009), uttrykk for verdier og hensyn som bør prege utviklingen av ny rett som har betydning for miljøet. Slike prinsipper kan komme både eksplisitt og implisitt til uttrykk i lovteksten. Et eksempel hvor prinsippet er eksplisitt uttrykt finner vi i naturmangfoldloven § 9, hvor «tittelen» på paragrafen er § 9 (*føre-var-prinsippet*). Prinsippene kan også fremgå implisitt av lovteksten gjennom regler som uttrykker eller bygger på et miljørettslig prinsipp (Bugge 2009).

Føre-var-prinsippet innebærer blant annet at til tross for at det er usikkerhet knyttet til virkningen av et tiltak som tar sikte på å unngå alvorlig eller uopprettelig skade på miljøet, skal ikke denne usikkerheten eller mangelen på kunnskap hindre at slike tiltak gjennomføres (Backer 2012). Det kan dreie seg om å stille vilkår om avbøtende tiltak, gjøre begrensninger i tillatelsen, eller avslå søknaden.

Prinsippet om samlet belastning innebærer at man ikke ser på virkningene av et tiltak isolert, men ser det i sammenheng med andre tiltak i området, både eksisterende og kommende, for å hindre at miljøverdier går tapt bit-for-bit. (Backer 2012). Hvilke tidligere og fremtidige inngrep som skal regnes med i denne vurderingen er opp til forvaltningen skjønnsutøving. For eksempel kan det hende

forvaltningen må ta stilling til om inngrep som har vært gjennomført tidligere, hvor en ny, stabil økologisk tilstand er etablert, skal regnes med i den samlede belastningen. Valldalen ble på 60-tallet demmet opp som følge av vannkraftutbygging. Om denne utbyggingen skal medregnes i den samlede belastningen på området er altså opp til forvaltningsmyndighetene. Hensyntaking av prinsippet om samlet belastning kan bli en utfordring i behandlingen av enkeltsaker. Flere enkeltsaker kan være akseptable hver for seg, men kan i sum overskride en tålegrense. Slik problematikk kan oppstå når flere aktører er involvert, men hvert tiltak bidrar ubetydelig i forhold til tålegrensen (Bugge 2009). Dette kan medføre at til tross for at ett tiltak har fått tillatelse, behøver et liknende tiltak ikke behandles likt, fordi den samlede belastningen vurderes for stor. Dette er relevant i Valldalen, der jeg ser på fem enkeltsaker som behandles samlet. NVE må ikke, til tross for at de behandler søknadene samlet, fatte like vedta for alle fem kraftverkene. De kan gi konsesjon til alle, noen eller ingen av de omsøkte tiltakene.

Miljørettslige prinsipper kan forveksles med miljøpolitiske prinsipper. Miljøpolitiske prinsipper trenger imidlertid ikke å være praktisert i verken forvaltningen eller rettssystemet, men fungere som et mål fra myndigheten for fremtidig handling (Backer 2012). Betydningen av miljøpolitiske prinsipper varierer over tid, men de har likevel spilt en viktig rolle i utformingen av miljøpolitikken og som miljøpolitiske virkemidler (Fretheim 1995) og noen av prinsippene er etter hvert også lovfestet, slik som prinsippene i §§ 8-10.

UTDRAG FRA KAPITTEL II (ALMINNELIGE BESTEMMELSER OM BÆREKRAFTIG BRUK)

§ 7. (prinsipper for offentlig beslutningstaking i §§ 8 til 12)

Prinsippene i §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet, herunder når et forvaltningsorgan tildeler tilskudd, og ved forvaltning av fast eiendom. Vurderingen etter første punktum skal fremgå av beslutningen.

§ 8. (kunnskapsgrunnlaget)

Offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet.

Myndighetene skal videre legge vekt på kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen, herunder slik samisk bruk, og som kan bidra til bærekraftig bruk og vern av naturmangfoldet.

§ 9. (føre-var-prinsippet)

Når det treffes en beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet. Foreligger en risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet, skal ikke mangel på kunnskap brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å treffe forvaltningstiltak.

§ 10. (økosystemtilnærming og samlet belastning)

En påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for.

Figur 3: Utdrag fra naturmangfoldloven kapittel II (Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk) (Miljøverndepartementet 2009b). Figuren gjengir lovteksten i naturmangfoldloven §§ 7-10.

2.4 REGIONALISERING OG REGIONAL PLANLEGGING

Etttersom jeg i denne oppgaven diskuterer en regional plan, er det interessant å se nærmere på hva som ligger i selve regionsbegrepet. Region er et mangetydig begrep, og Hanssen et al. (2012) hevder at det regionale Norge kan forstås som en blanding av identitetsmessige, næringsbaserte og politisk-administrative sider av regionbegrepet.

I følge Ellingsen og Leknes (2008:2) er en region generelt sett «et geografisk avgrenset område på ulike romlige skala», men det kan også brukes om en forvaltningsenhet, et landskap, en kulturell enhet eller en økonomisk produksjonsenhet (Ellingsen & Leknes 2008; Hanssen et al. 2012). Ellingsen og Leknes (2008) opererer med en konkret regiondefinisjon, hvor en region utgjør en territoriell enhet med en form for enhet eller organisatorisk prinsipp som differensierer det fra andre regioner. Det tar tid før etableringen av nye regioner nedfelles som identitet/tilhørighet i hverdagsliv. For større regionale enheter, som fylker, nedfelles det ikke nødvendigvis som identitetsbærere overhodet (Ellingsen & Leknes 2008). Dette kan være spesielt relevant i villreinplanlegging, der regionale planer omfatter kommuner og områder som tradisjonelt har vært adskilt av fjell. Som jeg

kommer tilbake til i diskusjonen, ser dette ut til å være en utfordring i forbindelse med Regional plan for Hardangervidda.

Regionalisering som en utviklingsprosess, der regionene har spilt en stadig sterkere politisk rolle, er en internasjonal (Hanssen et al. 2012), og særlig europeisk trend (Indset 2005). Regionalisering kan, i følge Ellingsen og Leknes (2008) og Hanssen et al. (2012), forstås som desentralisering og autonomi for regionen. Den internasjonale desentraliseringstrenden har de siste tiårene vist seg også for miljøoppgaver (Hongslo & Lundberg 2012). Bakgrunnen for utviklingen er blant annet Brundtlandkommisjonens fokus på bærekraftig utvikling og Agenda 21 hvor etablering av lokale handlingsplaner for å skape engasjement hos hele befolkningen stod sentralt (Mæland 2010). I Norge har fylkeskommunen et generelt og bredt ansvar av betydning for miljøvern etter plan- og bygningsloven (Oppgavefordelingsutvalget & Wilhelmsen 2000). Til tross for en slik desentralisering, synes det samtidig å være en bred erkjennelse om at miljøspørsmål er sektorovergrepene utfordringer som krever samarbeidsløsninger på tvers av myndighetsgrenser (Andersen & Hustad 2004).

Fylkesmannen er statens representant i fylket, og har ansvar for å følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Stortinget og regjeringen. Fylkesmannen er dessuten et viktig bindeledd mellom kommunesektoren og sentrale myndigheter og har således en rolle i desentraliseringen. Fylkesmannens rolle som korrektiv overfor vedtak fattet av lokale demokratiske organer, kan oppfattes som en byråkratisk tilsidesettelse av viktige folkevalgte elementer i vårt styringssystem (Hansen et al. 2009). Senere i oppgaven ser jeg på grunneiers oppfatning av Fylkesmannen som unødvendig restriktiv ved bruk av føre-var-prinsippet.

Desentraliseringen og regionaliseringen har i Norge gitt et økt fokus på regional planlegging. Regional planlegging defineres av Salvesen og Langen (2011:28) som «planlegging for deler av landet utover kommunegrensene og omfatter interkommunal planlegging, planlegging på fylkesnivå og planlegging på tvers av fylkesgrenser.» Oppgaver knyttet til viktige verne- og miljøutfordringer kan være hensiktsmessig å se i en større sammenheng enn hver enkelt kommune, og bør i mange tilfeller planlegges på regionalt nivå. I rapporten fra forsknings- og utviklingsprosjektet Villrein og Samfunn (ViSa) (Andersen & Hustad 2004) understrekes det at villreinens leveområder er interregionale og går på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Ytterligere beskrivelse av ViSa-prosjektets bakgrunn og hensikt utdypes i presentasjonen av case i kapittel 4. Villreinen krever store arealer, og kjenner ikke administrative grenser. Derfor blir det en utfordring å finne riktig form om størrelse på planleggingsområdene (Andersen & Hustad 2004). I ViSa-rapporten pekes det også på at et helhetsperspektiv vil være nødvendig for å flytte villreinforvaltningen fra et endimensjonalt villreinperspektiv til et flerdimensjonalt samfunnsperspektiv der villrein inngår som et viktig fundament og indikator på sunnheten i fjellområdene.

Plan- og bygningsloven (Miljøverndepartementet 2008) inneholder i kapittel III om regional planlegging flere verktøy for fylkeskommunen som regional planmyndighet: regional planstrategi, regional plan og regionale planbestemmelser. Regional planstrategi (jf. PBL § 7-1) skal redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, og hvilke spørsmål som skal tas opp i den videre planleggingen i regionen (Salvesen & Langen 2011). Regionale planer (jf. PBL § 8-1) skal ha et langsiktig perspektiv og følge opp strategiske utfordringer fylket står overfor. Slike planer kan være både tematisk og geografisk innrettet. Eksempelvis er Regional plan for Hardangervidda en slik plan,

der planen er geografisk avgrenset til Hardangervidda, og tematisk avgrenset med fokus på villreinforvaltning. Regionale planbestemmelser (jf. PBL § 8-5) kan gi retningslinjer for arealbruk i en regional plan. Formålet med planbestemmelsene skal være å ivareta regionale eller nasjonale hensyn eller interesser (Pedersen 2010), og har som virkning at det ikke kan iverksettes særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak uten samtykke fra fylkeskommunen (Salvesen & Langen 2011). Dette er nytt i forhold til plan- og bygningsloven fra 1985, der fylkesplanene ikke kunne gjøres juridisk bindende. Regionale bestemmelser vil også fungere som grunnlag for innsigelser til kommunale planer.

Hongslo og Lundberg (2012) argumenterer for at regional planlegging er styrket gjennom ny plan- og bygningslov, og at regional planlegging har blitt et viktig virkemiddel i norsk villreinforvaltning som følge av ViSa-prosjektet, St.meld. 21 (2004-2005) og Miljøverndepartementets regionale planleggingsprosjekt. Regionale planer for villreinforvaltning, i form av fylkesdelplaner, er ikke nytt, men for Hardangervidda betyr nye regional plan utvidelse av området sammenliknet med den tidligere fylkesdelplanen (Bråtå et al. 2010). Hongslo og Lundberg påpeker at regional planlegging har hatt lav status her i landet, fordi planverket tidligere ikke har vært juridisk bindende. De finner imidlertid at de juridiske virkemidlene som var tenkt å styrke regional planlegging ikke er tatt i bruk. Ingen av styringsgruppene for de totalt ni pågående regionale planprosessene for villreinplanene har ønsket å legge restriksjoner på kommunale arealer gjennom regionale planbestemmelser. Årsaken kan være høy representasjon av ordførere og andre kommunepolitikere i styringsgruppene, i tillegg til at fylkespolitikere ikke ønsker å bli oppfattet som overkommune (Hongslo & Lundberg 2012).

Ny plan- og bygningslov fører med seg flere nye bestemmelser som får betydning for regional planlegging. I henhold til plan- og bygningsloven skal regjeringen hvert fjerde år utarbeide et dokument med nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (jf. PBL § 6-1). Et slikt forventningsdokument ble for første gang vedtatt i 2011. Dokumentet skal fungere retningsgivende for avveininger ved utarbeiding av regionale og kommunale planer (Miljøverndepartementet 2011a), og peker på oppgaver og interesser som regjeringen mener må stå i fokus i fylkeskommunenes og kommunenes planarbeid den kommende perioden. Daværende miljøvernminister Erik Solheim (2011:3) hevder i forordet av forventningsdokumentet at «en god lokal og regional planlegging er avgjørende for å sikre en framtidsrettet og bærekraftig utvikling og for å nå de miljømålene vi har satt oss».

Dokumentet tar for seg forventninger til ulike temaer, blant annet «klimatema og energi» og «natur, kulturmiljø og landskap». For klima og energi forventes det blant annet at fylkeskommunene og kommunene legger til rette for økt utbygging og produksjon av fornybar energi, herunder vannkraftverk. I dokumentet vektlegges det at utarbeiding av regionale planer for utbygging av småkraftverk bidrar til å styrke beslutningsgrunnlaget for konsesjonsbehandlingen (Miljøverndepartementet 2011a). For natur, kulturmiljø og landskap forventer regjeringen blant annet at naturmangfoldlovens alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk legges til grunn for planlegging som berører naturmangfold, at fylkeskommuner og kommuner ivaretar landskaphensyn i planleggingen og at aktuelle fylkeskommuner utarbeider og vedtar regionale villreinsplaner innen 2013 (Miljøverndepartementet 2011a).

Haukeland og Brandtzæg (2009) illustrerer forholdet mellom ulike nivåer fra lokalt og kommunalt nivå til regionalt nivå, og videre nasjonalt og internasjonalt nivå. Tiltak på lokalt nivå må filtreres

gjennom andre mer overordnede nivåer. Således fungerer modellen som et bilde på at en utvikling som vokser ut av det lokale (bottom-up), må suppleres med en utvikling som kommer fra høyere nivåer (top-down) (Haukeland & Brandtzæg 2009). Småkraftsakene i Valldalen er et utbyggingsinitiativ på lokalt nivå. Tiltakene må ses opp mot nasjonale mål og retningslinjer og regionale målsettinger i både småkraftplanleggingen og den regionale villreinforvaltningen. Det regionale nivået blir møtepunktet mellom det lokale og nasjonale nivået. Dette kommer jeg tilbake til i diskusjonen senere i oppgaven.

3 METODE

Studiet i denne masteroppgaven er gjennomført for et avgrenset empirisk område, eller en «case». Fokuset for analysen av dokumenter og intervjuer er derfor knyttet til denne casen, og problemstillingen oppgaven skal belyse, retter seg direkte mot casen. Innsamlingen av data til oppgaven har foregått ved hjelp av kvalitativt forskningsintervju og innhenting av ulike dokumenter tilknyttet til de fem omsøkte kraftverkene i Valldalen.

3.1 CASESTUDIUM

Bryman (2008) understreker at det viktig å skille mellom forskningsdesign og metodikk. Han beskriver et casestudium som et bredt forskningsdesign som setter rammene for metodikk og analyse. Casen definerer altså hva som skal studeres (Hongslo 2011). Yin (2007:31) definerer et casestudium som «en empirisk undersøkelse som studerer et aktuelt fenomen i dets virkelige kontekst fordi grensene mellom fenomenet og konteksten er uklare». Han foretrekker et teoretisk utgangspunkt for casestudier, hvor teorien legger grunnlaget for valg av case og kan bidra til fullstendige beskrivelser i deskriptive casestudier. Teori kan også støtte opp om overførbarheten til et casestudium og stimulere til konkurrerende teorier (Yin 2007).

Thagaard (2004) hevder på den annen side at casestudier kan ha en induktiv karakter, hvor valg av case ikke er planlagt ut fra noe teoretisk utgangspunkt, mens ambisjonen likevel er å kunne trekke linjer og konklusjoner som går utover den konkrete casen. Det siste går igjen hos (Rubin & Rubin 2005), som uttrykker at ønsket med casestudier er å kunne generalisere konklusjonene, oppdage sammenhenger og forklare og forstå et fenomen.

Jeg bruker i denne oppgaven case-studium fordi jeg vil forstå hvordan naturmangfoldloven blir brukt i praksis. Da er det hensiktsmessig å studere en case, ettersom det gir muligheten til forstå bruken av loven i en kontekst jeg kan sette meg inn i. Denne typen forståelse er generaliserbar fordi den viser et eksempel på hvordan lovverket blir brukt.

3.2 BEKREFTBARHET, TROVERDIGHET OG OVERFØRBARHET

Troverdighet knytter seg til at forskningen utføres på en tillitsvekkende måte, men kan ikke knyttes til fastlagte kriterier (Thagaard 2004). I studier der mennesker forholder seg til hverandre, blir synet på forskeren som uavhengig i forhold til sine informanter ikke holdbart (Thagaard 2004). Forskeren må imidlertid bestrebe seg på å ha en transparent forskningsprosess og vise redelighet ved kontekstualisering.

Lydopptak fra intervjuer gir, ifølge Thagaard (2004), i større grad enn notater, grunnlag for å utvikle data mer uavhengig av forskerens oppfatninger. Jeg har lydopptak fra samtlige intervjuer, og har

brukt disse ved transkripsjon av intervjuene. Det blir lettere å sitere korrekt, ettersom en har utsagn og svar ordrett på opptak. På denne måten skaper jeg et tydeligere skille mellom primærdata og mine vurderinger. Fordelene ved å benytte lydopptaker og ikke skrive referat underveis er at man kan konsentrere seg om å lytte og stille spørsmål i selve intervjuene, og analysen kan starte opp umiddelbart etter gjennomføring (Riksrevisjonen 2008). En ulempe kan være at forskeren kan bli sløvere eller mindre oppmerksom under gjennomføringen, ettersom man vet at alt som blir sagt på finnes på opptak (Riksrevisjonen 2008). Bruk av lydopptaker kan påvirke intervjuobjektet (Riksrevisjonen 2008), og gi intervjuet et mer formelt preg (Thagaard 2004). Under mine intervjuer oppfattet jeg at flyten i intervjuene gikk tråere i starten av intervjuet og bedre etter hvert, og at lydopptakeren hadde en noe hindrende effekt for enkelt av intervjuobjektene. Sistnevnte i form av at det virket som at de var sine formuleringer svært bevisst med tanke på at det var mulighet for ordrett sitering. I flere intervjusituasjoner kom det frem ny informasjon av mer personlig eller politisk karakter etter at opptakeren var slått av.

Bekreftbarhet er knyttet til tolkning av resultatene, og innebærer både at «forskeren forholder seg kritisk til egne tolkninger og at prosjektets resultater kan bekreftes av annen forskning» (Thagaard 2004:180). Jeg har jevnlig, og gjennom hele prosessen med denne oppgaven, hatt veiledning og fått tilbakemeldinger fra mine to veiledere. Slik har mine tolkninger blitt utfordret og korrigert underveis. Dessuten har jeg forskjellige kilder til data, som er kritiske til hverandre (personer/institusjoner) og som viser forskjellige ting (høringsuttalelser).

Overførbarhet innebærer at forståelsen av forskningen kan rekontekstualiseres, altså at tolkningen som oppstår innenfor rammene av ett prosjekt, kan ha relevans også i andre sammenhenger (Thagaard 2004). Thagaard (2004) understreker at i kvalitative undersøkelser gir fortolkning, og ikke beskrivelser av mønstre i data, grunnlag for overførbarhet. Videre kan gjenkjennelse knyttes til overførbarhet. Gjennom veiledningsmøter og å se til resultater fra Honglo og Lundbergs forskning, har jeg sett likhetstrekk ved casen i Valldalen og andre områder omfattet av regionale villreinplaner. Både slike planer og naturmangfoldloven som jeg ser på i denne oppgaven er imidlertid relativt nye elementer i forvaltningen, og det er lite erfaring fra liknende fenomener.

3.3 DOKUMENTER

Dokumentene har bestått av «Regional plan for Hardangervidda» med tilhørende notat om naturmangfoldloven, søknader om konsesjon med tilhørende konsekvensutredninger og miljøvurdering for fem småkraftverk i Valldalen, og høringsuttalelser til meldingene. Disse dokumentene har vært mine hovedkilder for resultater til drøfting av problemstillingene mine. Dokumentene er samlet inn fra NVEs og Odda kommunes hjemmesider, og tilsendt fra mine informanter og NVEs arkiv. Til sammen er 3 meldinger, 5 konsesjonssøknader og 43 høringsuttalelser gjennomgått og analysert, i tillegg til den vedtatte planen for Hardangervidda med tilhørende notat. Dokumentoversikt finnes som vedlegg A.

3.4 KVALITATIVT FORSKNINGSINTERVJU

Det kvalitative forskningsintervjuet karakteriseres ved en semistrukturert eller delvis strukturert fremgangsmåte, der en overordnet intervjuguide er bestemt på forhånd, men rekkefølgen av temaene og spørsmålene bestemmes underveis (Johannessen et al. 2010; Thagaard 2004).

Intervjuer gir informasjon i form av gjenfortelling av hendelser, og preges derfor av informantens forståelse av det han eller hun har opplevd (Thagaard 2004).

Thagaard (2004) argumenterer for at både forsker og informant har innflytelse over hvordan intervjuet forløper. Forskeren bruker intervjuet for innsamling av data, og styrer intervjuet for å få relevant informasjon, mens informanten kontrollerer hva han eller hun forteller forskeren. Kunnskapen produseres sosialt, det vil si gjennom interaksjon mellom forsker og informant (Kvale et al. 2009). Forskeren og informanten har en asymmetrisk relasjon, der det er «informanten som viser åpenhet og forskeren som mottar informasjon» (Thagaard 2004:84). Kvale et al. (2009) hevder at formålet med forskningsintervjuet er ofte å frembringe kunnskap, forstå noe eller beskrive noe, der det er forskeren som definerer og kontrollerer samtalen.

Jeg utarbeidet en intervjuguide med åpne spørsmål, som tok utgangspunkt i problemstillingene i oppgaven (Vedlegg B). Den samme intervjuguiden er brukt (kun med små endringer) ved intervju av samtlige informanter, slik at svarene fra de ulike informantene i stor grad blir sammenliknbare (Thagaard 2004). Intervjuguiden er bygget opp med flere deler, der første del inneholder spørsmål som er forholdsvis enkle for informanten å svare, deretter følger en del med spørsmål om den regionale planen for Hardangervidda, en del om de omsøkte småkraftverkene i Valldalen, for så å avsluttes med noen mer generelle spørsmål, slik Thagaard (2004) anbefaler.

Informantene til intervjuene er valgt ut ved strategisk utvalg (Johannessen et al. 2010), som vil si at man gjør en vurdering av hvilken målgruppe som vil gi mest av de nødvendige data til forskningen, og så velger ut personer i målgruppen som skal delta i intervjuene. Slik blir informantene i undersøkelsen hensiktsmessige, fremfor representative (Johannessen et al. 2010). Jeg har imidlertid forsøkt å velge informanter med ulike innfallsvinkler til Regional plan for Hardangervidda og utbyggingen i Valldalen, for å få et mer nyansert bilde av saken.

Utvalgte involverte i planarbeidet med regional plan for Hardangervidda, samt involverte i prosessen rundt konsesjonsbehandlingen av småkraftverkene i Valldalen ble kontaktet per e-post med vedlagt følgebrev (vedlegg C) som ga en kort introduksjon til samarbeidsprosjektet mellom UMB/ILP og NINA generelt og min oppgave mer spesifikt.

Kvale et al. (2009) hevder at det bør gjennomføres intervjuer helt til forskeren ikke får noen ny informasjon, slik at forskeren når et metningspunkt (Johannessen et al. 2010) der det ikke er hensiktsmessig å intervju flere. Johannessen et al. (2010) viser imidlertid til at det har utviklet seg noen uskreve regler for antall informanter som intervjues, avhengig av størrelsen på prosjektet. I mindre prosjekter er det vanlig med et utvalg på 10-15 informanter (Johannessen et al. 2010). Jeg har i denne oppgaven intervjuet 11 informanter, både politikere, administrativt ansatte og privatpersoner. De siste intervjuene tilførte liten eller ingen ny informasjon, og det er rimelig å tro at jeg, ved bruk av nevnte intervjuguide, nærmet meg et metningspunkt. Liste over informantene kan leses i vedlegg D.

I denne oppgaven har intervjuene sammen med en rekke dokumenter, dannet datagrunnlaget for å drøfte problemstillingene mine. Intervjuene har gitt en bedre innsikt i prosessen med den regionale planen og konsesjonsbehandlingene enn hva dokumentene alene ville bidratt med. Samtaler med informantene har bidratt til at jeg har fått en større helhetsforståelse av casen, og hva som er bakgrunnen for flere av innspillene som har kommet i høringsrundene.

3.4.1 GJENNOMFØRING AV INTERVJU

Informantene ble intervjuet på sin arbeidsplass eller hjemme hos dem selv, for å befinne seg i rolige og komfortable omgivelser. Informantene kunne når som helst i intervjusituasjonen komme med innspill til tidligere stilte spørsmål eller andre innspill underveis. Under samtlige intervjuer ble det, etter samtykke fra informantene, benyttet lydopptaker for å ta opp samtalene. Intervjuene ble senere transkribert. Formålet med den delvis strukturerte formen på intervjuene, var å skaffe til veie relevant informasjon for besvarelse av problemstillingene, samtidig som intervjuobjektene oppfattet situasjonen som komfortabel.

3.5 ANALYSE

Både intervjutranskripsjoner og dokumenter er kodet og kategorisert. Koding innebærer at ett eller flere ord knyttes til deler av teksten som analyseres, med det formål å senere kunne identifisere en uttalelse. Kategoriseringen innebærer en systematisk konseptualisering av et utsagn (Kvale et al. 2009). Målet er å utvikle kategorier som gir en fullstendig beskrivelse av det som undersøkes. Slike fortolkende analyser retter altså oppmerksomheten mot meningssammenhenger (Johannessen et al. 2010). Meningsfortolkning innebærer at forskeren ser utover datamaterialet (Johannessen et al. 2010). Det kan da være nyttig å støtte seg på teori for å få struktur på fortolkningen. Fortolkning skjer under hele forskningsprosessen: i møte med informanter, under intervjusituasjonen, ved transkriberingen av intervjuene og ved analysing av data.

3.6 ETISKE PROBLEMSTILLINGER

Etiske problemstillinger oppstår i intervjuforskning blant annet fordi enkeltpersoners utsagn, som kan inneholde sensitive opplysninger, legges ut i det offentlige (Kvale et al. 2009). Jeg forsøker i min oppgave å ivareta mine informanters anonymitet og integritet uten at det har gått på bekostning av fremstilling av mine data. Informantene er beskrevet med stilling, og ikke navn. Høringsuttalelser er derimot offentlige dokumenter, og jeg refererer derfor til personene ved navn i forbindelse med disse.

Informert samtykke innebærer at informantene underrettes om undersøkelsenes hovedformål, er klar over eventuelle fordeler og ulemper ved å delta, og at deltakelsen er frivillig og når som helst kan avsluttes (Kvale et al. 2009). Dette ble gjort gjennom følgebrevet (vedlegg C) da de ble kontaktet for første gang i forbindelse med denne oppgaven.

4 PRESENTASJON AV CASE

For å sette resultatene og diskusjonen senere i oppgaven i kontekst, vil jeg i det følgende presentere prosessen rundt Regional plan for Hardangervidda, samt konsesjonsprosessen for småkraftverkene i Valldalen.

4.1 REGIONAL PLAN FOR HARDANGERVIDDA

På oppdrag fra Direktoratet for naturforvaltning ble i 2003 forsknings- og utviklingsprosjektet ViSa opprettet som en arena der ulike aktører kunne møtes og enes om en helhetlig forvaltningstilnærming for villreinstammene i Norge (Andersen & Hustad 2004). Da prosjektet ble avsluttet i 2005, fremhevet ViSa-rapporten blant annet arealforvaltningen som det viktigste miljøpolitiske verktøyet. Rapporten konkluderte blant annet med at bestandsforvaltning av villrein

ikke er tilstrekkelig for å bevare villreinstammene, også villreinens leveområder må sikres. Rapporten anbefalte fastsetting av grenser for nasjonale villreinområder og utarbeidelse av helhetlige regionale arealplaner for alle villreinområder, på grunnlag av statlige føringer utarbeidet i samråd med kommunene. Dette skulle danne grunnlag for en differensiert arealforvaltning (Miljøverndepartementet 2005).

På bakgrunn av dette sendte Miljøverndepartementet (2007a:1) ut et bestillingsbrev til de berørte fylkeskommunene, som fikk i oppdrag å utarbeide regionale planer for viktige fjellområder for villreinens fremtid i Norge. Hovedformålet med planleggingen var

«å komme fram til en langsiktig og helhetlig strategi for forvaltningen av prioriterte fjellområder som er spesielt viktige for villreinens framtid i Norge. Planene skal forene målene om lokal omstilling og utvikling med nasjonale mål om en helhetlig forvaltning av fjellområdene og sikring av villreinens leveområder».

Hardangervidda, Norges største villreinområde (Strand 2004), er ett av fjellområdene som ble underlagt den regionale planoppgaven. Hordaland, Telemark og Buskerud fylkeskommune startet på oppdrag fra Miljøverndepartementet et samarbeid om utarbeidelsen av en regional plan for Hardangervidda. Planarbeidet ble gjennomført som et prosjekt under ledelse av en prosjektleder og en styringsgruppe bestående av ordfører fra samtlige av de ni berørte kommunene³, to fylkespolitikere fra hvert fylke, fylkesmannen i de tre fylkene og leder av villreinnemda (Hordaland fylkeskommune et al. 2011). Det ble i tillegg opprettet en administrativ arbeidsgruppe med fagpersoner fra samtlige berørte kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn og et referanseforum for andre som hadde interesse for planarbeidet. Det ble gjennomført et konstituerende møte i styringsgruppa 18. desember 2007, og prosjektleder startet med planarbeidet 1. januar 2008.

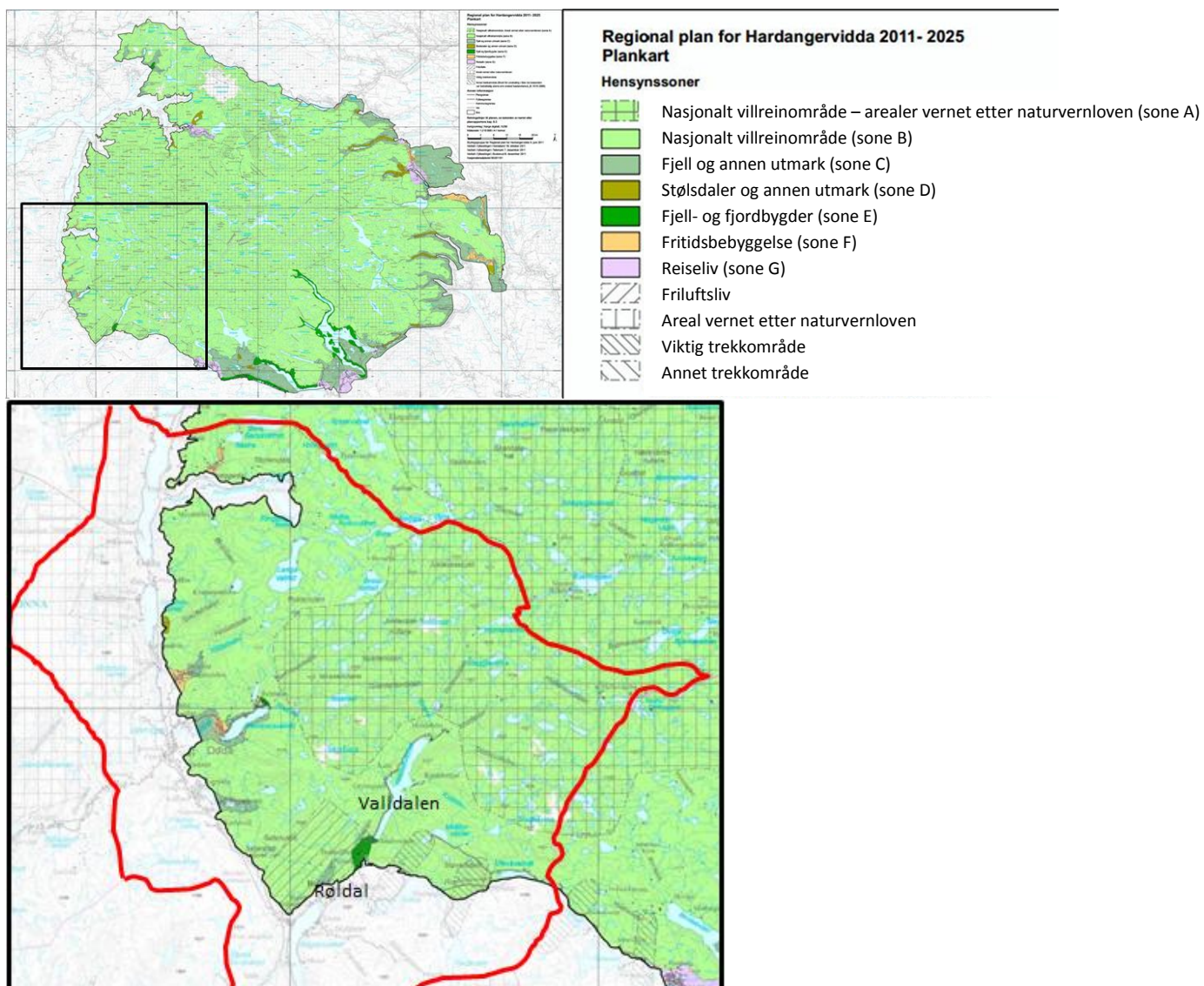
Styringsgruppa var politisk dominert, noe som, i likhet med hva Hongslo og Lundberg (2012) fant for Regionalplan for Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiene og Setesdal Austhei (Heiplanen), viser at planarbeidet har vært høyt prioritert politisk. Dette samsvarer også med bestillingsbrevet fra Miljøverndepartementet (2007a), der det er et ønske om å utvikle en helhetlig politikk for fjellområdene.

Regional plan for Hardangervidda ble vedtatt av de tre involverte fylkestingene høsten 2011, og omfatter til sammen et areal nærmere 9 700 km². I plandokumentet omtales planen som «Mulighetenes plan», for å understreke at planen ikke er en verneplan, men en plan som tar vare på villrein samtidig som det legges til rette for næringsutvikling i fjellområdene. Planen deler planområdet inn i sju soner (A-G) der sonene har ulike karaktertrekk og rammer: nasjonalt villreinområde – arealer vernet etter naturvernloven (sone A), nasjonalt villreinområde (sone B), fjell og annen utmark (sone C), stølsdaler og annen utmark (sone D), fjell- og fjordbygder (sone E), fritidsbebyggelse (sone F) og reiseliv (sone G) (Hordaland fylkeskommune et al. 2011). Figur 4 viser plankartet for den regionale planen, og utsnitt av Odda kommune. Som det fremgår av kartet, ligger

³ I Hordaland: Ulvik, Edsfjord, Ullensvang og Odda kommune. I Telemark: Vinje og Tinn kommune. I Buskerud: Nore og Uvdal, Rollag og Hol kommune.

Odda i utkanten av planavgrensningen, og ikke hele kommunens areal er innlemmet i den regionale planen. Valldalen ligger i nasjonalt villreinområde, sone B.

I planens handlingsprogram er det under forvaltningsrettede tiltak poengtert at det må vurderes om hele eller deler av Valldalen skal omdefineres fra sone B (Nasjonalt villreinområde) til sone D (Stølsdalen og annen utmark) ved rullering av planen. Prosjektleder forteller i intervju at det var stille rundt Valldalen lenge, og at Odda kommune hadde spilt inn at området måtte inn i nasjonalt villreinområde, altså sone B. Men i slutfasen spilte kommunen inn at det var ulike interesser knyttet til denne soneinndelingen. Fylkesmannen i Hordaland mente at hele området måtte falle inn under nasjonalt villreinområde, «mens bygdeinteressene ønsker noe annet, og kommunen på en måte skifta litt mening underveis» (prosjektleder for Regional plan for Hardangervidda, pers.komm. 14.12.2012). I planens retningslinje § 2-5 om kraftutbygging og kraftlinjer står det at «Ny eller utvidelse av eksisterende kraftutbygging eller kraftlinjer bør unngås i villreinens leveområder.»



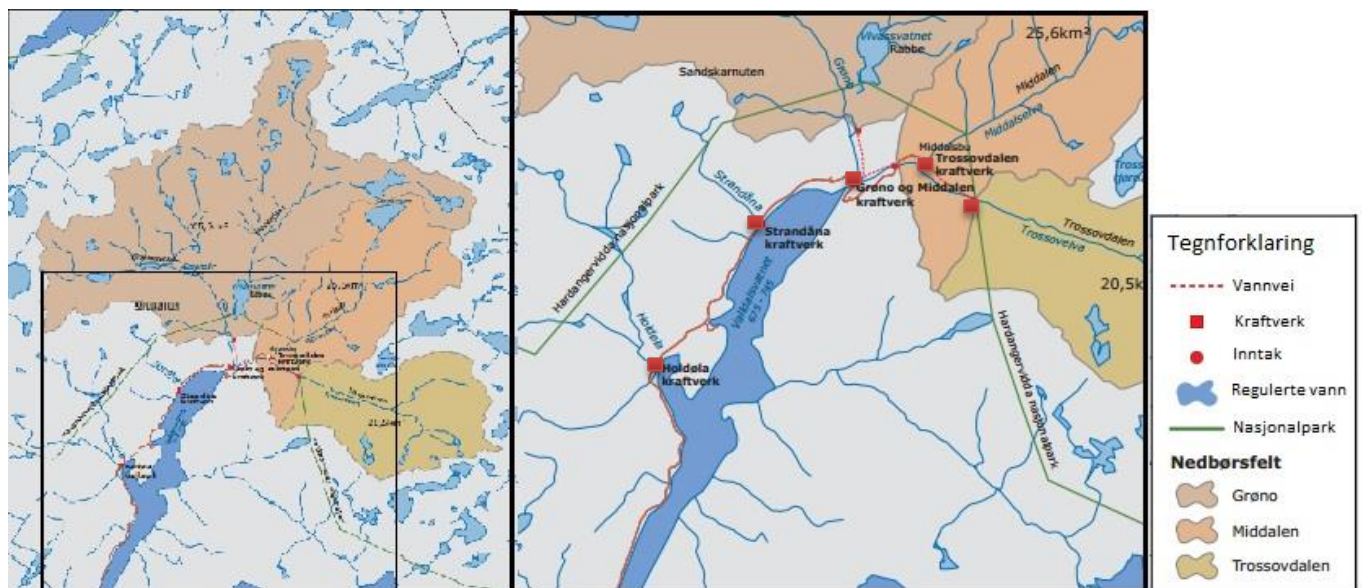
Figur 4: Plankart for Regional plan for Hardangervidda, med utsnitt av Odda kommune. Kommunegrensene for Odda kommune er tegnet i rødt (Hordaland fylkeskommune et al. 2011)

I planprogrammet (Hordaland fylkeskommune et al. 2009:4) for planarbeidet var hovedformålet med planen «å komme fram til en langsiktig og helhetlig strategi for bruk av arealer som er viktige leveområder for villreinen eller påvirker villreinsens leveområder». I arbeidet med å nå denne målsetningen stod sikring av tilstrekkelige leveområder og langsiktig gode livsvilkår for villreinen, samt sikring og tilrettelegging for lokalutvikling og friluftsliv og naturbasert reiseliv.

Naturmangfoldloven ble vedtatt i 2009, og trådte i kraft mens arbeidet med Regional plan for Hardangervidda pågikk. På oppfordring fra Miljøverndepartementet og Direktoratet for naturforvaltning ble det utarbeidet et supplerende notat om naturmangfold og prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12.

4.2 FEM SMÅKRAFTVERK I VALLDALEN

I mai 2006 meldte kraftselskapet Småkraft AS til NVE planlagt bygging av Grøno, Middalen og Trossovdalen kraftverk i Valldalen i Odda kommune. I juni samme år sendte NVE ut meldingen til offentlig høring. I tillegg til de tre nevnte kraftverkene har Småkraft AS søkt konsesjon for ytterligere to småkraftverk, Strandåna og Holdøla kraftverk. De fem kraftverkene ble etter ønske fra NVE behandlet samlet. Lokaliseringen av de fem planlagte kraftverkene kan sees i figur 5.



Figur 5: Kart over Valldalen med de omsøkte småkraftverkene. (Småkraft AS 2006)

Utbygging av vannkraftverk med en årlig produksjon på over 40 GWh skulle i henhold til gammel plan- og bygningslov (fra 1985) kapittel VII-a og tilhørende forskrift av 01.04.05⁴ alltid konsekvensutredes. For de omsøkte kraftverkene Grøno, Middalen og Trossovdalen kraftverk har imidlertid NVE bedt om at det utarbeides en konsekvensutredning der prosjektene vurderes både hver for seg og samlet, selv om prosjektene er det kun er Grøno kraftverk (44 GWh) som er over den angitte grensen i konsekvensutredningsforskriften (Miljøverndepartementet 2009a). For Strandåna og Holdøla kraftverk ble det utarbeidet en miljøvurdering for hvert av de to kraftverkene. NVE er konsesjonsmyndighet i saker som gjelder utbygging av småkraftverk (inntil 10 MW). NVE behandler de fleste av søknadene gruppevis, vanligvis etter geografisk plassering. Dette effektiviserer

⁴ Dette tilsvarer dagens plan- og bygningslov kapittel 14 og tilhørende forskrift av 26.06.09. Det ble søkt konsesjon for de aktuelle kraftverkene i Valldalen etter Plan- og bygningsloven fra 1985.

saksbehandlingen samtidig som både høringspartene og NVE kan se søknadene i sammenheng (NVE 2012).

Meldingen ble lagt ut på offentlig høring med uttalelsesfrist i juli 2006, og NVE fikk inn ti høringsuttalelser fra ulike aktører. Søknad om konsesjon med konsekvensutredning for Grøno, Middalen og Trossovdalen kraftverk, samt konsesjonssøknad for Strandåna og Holdøla kraftverk med tilhørende miljøvurdering ble lagt ut på høring med uttalelsesfrist i mars 2012. Denne høringsrunden resulterte i 24 innkomne innspill til NVE, hvorav én var en innsigelse (i medhold av vannressursloven § 24) fra Fylkesmannen i Hordaland på grunn av konflikter med villrein i nasjonalt villreinområde, tap av inngrepsfritt område og landskapsnatur. På bakgrunn av innspill og egne vurderinger (Småkraft AS 2012), søkte tiltakshaver i juli 2012 om planendringer for Holdøla kraftverk. Høringsrunde for den omsøkte endringen resulterte i fire høringsuttalelser innen fristen i september 2012. Endringene i planen endret ikke fylkesmannens innsigelse fra forrige høringsrunde. Forløpet i prosessen er oppsummert i tabell 1.

Tabell 1: Hendelsesforløp i konsesjonsbehandlingen av Grøno, Middalen, Trossovdalen, Strandåna og Holdøla kraftverk

Dato	Hendelse
mai 2006	Småkraft AS sender melding om planlagt bygging av Grøno, Middalen og Trossovdalen kraftverk til NVE
juni 2006	NVE sender melding om planlagt bygging av Grøno, Middalen og Trossovdalen kraftverk på offentlig høring
juli 2009	Fastsetting av utredningsprogram fra meldingen
august 2011	Småkraft AS sender konsesjonssøknad Strandåna, Holdøla, Grøno, Middalen og Trossovdalen med KU til NVE
august 2011	Konsesjonssøknader sendes på høring med uttalelsesfrist 10.02.12
januar 2012	NVE utsetter høringsfristen til 09.03.12 og innkaller til folkemøte
februar 2012	Folkemøte i Røldal Grendehus
mars 2012	Innsigelse fra FM i Hordaland
juni 2012	Planendring for Holdøla sendes på høring med uttalelsesfrist 07.09.12
august 2012	Befaring i Valldalen 22. og 23. august

Dagens situasjon (mai 2013) er at de fem småkraftprosjektene ligger hos NVE for behandling. Opprettholdelse av fylkesmannens innsigelse innebærer at avgjørelsen om konsesjon skal tas av Olje- og energidepartementet.

4.2.1 ANDRE PLANER SOM OMFATTER SMÅKRAFT I VALLDAL

I noen av høringsuttalelsene trekkes andre planer som berører området i Valldalen inn, i tillegg til Regional plan for Hardangervidda. Derfor er det relevant å gi en kort innføring i dette planverket.

Samlet plan for vassdrag ble etablert på 1980-tallet, hvor målet var å få til en samlet, nasjonal forvaltning av vassdrag i Norge (NVE 2009). Stortinget vedtok i 2005 at vannkraftprosjekter med en årsproduksjon opp til 50 GWh er fritatt for behandling i Samlet plan. Dette gjerder for de planlagte kraftverkene i Valldalen, ettersom de er under denne grensen.

Fylkesdelplan for små vasskraftverk i Hordaland 2009-2021 ble vedtatt i Fylkestinget desember 2009. Hordaland var med dette, landets første fylke til å vedta en slik plan. Målsettingen med planarbeidet

var å styrke kunnskapsplattformen til vekting av ulike verdier i mulige utbyggingsområder, og samtidig utarbeide fylkespolitiske retningslinjer for å «sikre at ny fornybar energiproduksjon i små-, mini- og mikrokraftverk ikkje førar til tap av naturmangfold, friluftslivsområde eller landskap av stor verdi» (Hordaland fylkeskommune 2009:7). Videre er det i planen satt flere mål for utbygging, blant annet at tilgangen på energiresurser skal danne grunnlag for næring, utbygginger skal ta hensyn til miljø og arealverdier, naturmangfold, friluftslivsområder og store landskapsverdier. Planen konkluderer med at Røldal delområde, som Valldalen er en del av, har stort potensial for småkraft, men at det samtidig er svært viktig å ta hensyn til leveområde for villrein.

Odda kommune har en vassdrag- og energiplan, der alle vassdrag er delt inn i soner. Grønn sone innebærer at vassdraget kan bygges ut, gul sone medfører at det kan bygges ut hvis det blir gjort avbøtende tiltak og i rød sone er det utelukket med utbygging. Planen fungerer som noe å rette seg etter i behandlingen av byggesøknader. Valldalen har elver i grønn og gul sone, fordi området allerede er kraftig utbygd (Ordfører Odda kommune 2013).

5 RESULTATER

I denne delen presenterer jeg mine funn. Først vil jeg redegjøre for kategoriseringen av resultatene mine, og deretter går jeg gjennom resultatene fra Regional plan for Hardangervidda og for de fem konsesjonsøkte småkraftverkene i Valldalen.

Innhenting av informasjon har foregått gjennom analyse av dokumenter og intervjuer med sentrale aktører i arbeidet med Regional plan for Hardangervidda og i konsesjonsprosessen rundt de fem kraftverkene i Valldalen. I tabell 2 er sentrale hendelser i forbindelse med den regionale planen for Hardangervidda og de fem omsøkte kraftverkene oppsummert for å gi et overblikk før jeg presenterer resultatene mine.

Tabell 2: Sentrale hendelser for Regional plan for Hardangervidda og fem omsøkte småkraftverk i Valldalen

Dato	Hendelse
mai 2006	Småkraft AS sender melding om planlagt bygging av Grøno, Middalen og Trossovelva kraftverk til NVE
juni 2006	NVE sender melding om planlagt bygging av Grøno, Middalen og Trossovelva kraftverk på offentlig høring
april 2007	Bestillingsbrev fra Miljøverndepartementet om regionale villreinplaner
januar 2008	Prosjektleder starter arbeidet med Regional plan for Hardangervidda
juni 2009	Naturmangfoldloven vedtas
juli 2009	Fastsetting av utredningsprogram fra meldingen
august 2011	Småkraft AS sender konsesjonssøknad Strandåna, Holdøla, Grøno, Middalen og Trossovdalen med KU til NVE
august 2011	Konsesjonssøknader sendes på høring med uttalelsesfrist 10.02.12
oktober 2011	Regional plan for Hardangervidda vedtas
januar 2012	NVE utsetter høringsfristen til 09.03.12 og innkaller til folkemøte
februar 2012	Folkemøte i Røldal Grendehus
mars 2012	Innsigelse fra FM i Hordaland
juni 2012	Planendring for Holdøla sendes på høring med uttalelsesfrist 07.09.12
juli 2012	Søknad om endring for Holdøla
august 2012	Befaring i Valldalen 22. og 23. august

Dette kapitlet inneholder resultater fra analyse av Regional plan for Hardangervidda med tilleggsnotat, og høringsuttalelser til konsesjonssøknad med konsekvensutredning for Grøno, Middalen og Trossovdalen kraftverk, konsesjonssøknad for Strandåna og Holdøla kraftverk og søknad om endring av Holdøla kraftverk. I tillegg kom det inn noen høringsuttalelser i etterkant av befaringsreisen som ble gjennomført i Valldalen i august 2012.

Melding av 12.05.06 fra Småkraft AS til NVE med planer om bygging av Grøno, Middalen og Trossovdalen kraftverk ble lagt ut til høring med uttalelsesfrist i juli samme år. Meldingen inneholdt forslag til utredningsprogram. Hensikten med utredningsprogrammet er blant annet å gjøre rede for tiltaket, behovet for nødvendige utredninger og forhold som det tas sikte på å belyse i konsekvensutredningen (Miljøverndepartementet 2009b). Meldingen kom før naturmangfoldloven

var vedtatt, og det blir dermed urimelig å lete etter bruk av naturmangfoldloven i høringsuttalelsene til meldingen. De inneholder imidlertid mange av de samme elementene som naturmangfoldloven gjennom §§ 8-10 skal ivareta, og av de ti innkomne høringsuttalelsene kom tre⁵ av uttalelsene med utfyllende innspill til utredningsprogrammet, ett⁶ innspill til avbøtende tiltak, og ett⁷ innspill med ønske om en samlet vurdering, ikke bare hver enkelt elv for seg, av hvordan utbygging av meldingens tre kraftverk vil innvirke på det økologiske mangfoldet i området innerst i Valldalen. Dette viser at prinsippene som nå er nedfelt i naturmangfoldloven ikke er nye. Det som er nytt er at de er lovfestet, og således også er rettslige prinsipper, som kan få konsekvenser for saksbehandlingen og gyldigheten av vedtak.

Jeg har valgt å dele høringsuttalelsene inn i fire hovedkategorier; uttalelser som kan knyttes til kunnskapsgrunnlaget (§ 8), som kan knyttes til føre-var-prinsippet (§ 9), uttalelser som kan knyttes til økosystemtilnærming og samlet belastning (§ 10) og uttalelser uten funn knyttet til noen av de tre nevnte kategoriene. Kategorien for kunnskapsgrunnlaget omfatter kunnskap knyttet til naturmangfold og naturmiljø. Høringsuttalelser som knyttes til kunnskap om andre forhold, for eksempel tekniske løsninger og strømnett, er ikke medregnet i denne kategorien, ettersom det ikke har relevans for mine problemstillinger og heller ikke omfattes av § 8. Hovedkategoriene er så delt inn i underkategorier, se tabell 3. Jeg kategoriserte med utgangspunkt i prinsippene, kontra for eksempel inndeling etter ulike aktører, av flere årsaker. For det første ville ikke for eksempel en aktørinndeling vært mulig for den regionale planen for Hardangervidda med tilleggsnotat, ettersom jeg ser på selve planen og ikke innspill til denne. Jeg ønsket å ha en så lik tilnærming som mulig til de ulike dokumentene for å muliggjøre sammenligning, og ved å dele inn i de hovedkategoriene jeg har valgt, kunne jeg bruke de samme kategoriene uavhengig av dokument. For det andre ser jeg i denne oppgaven på hvordan prinsippene i §§ 8-10 blir brukt, og for å tydeliggjøre en rød tråd, synes jeg en kategorisering med utgangspunkt i prinsippene er hensiktsmessig.

⁵ Fra biologistipendiat Arve Lynghammar fra Røldal, Hordaland Fylkeskommune og DNT

⁶ Fra biologistipendiat Arve Lynghammar fra Røldal

⁷ Fra Odda kommune

Tabell 3: Kategorisering i analyse av Regional plan for Hardangervidda med tilleggsnotat og høringsuttalelser fra konsesjonsprosessen for fem småkraftverk i Valldalen med hovedkategorier og underkategorier. Antall høringsuttalelser som trekker inn elementer fra de ulike kategoriene er oppgitt i parentes.

Kilde	Hovedkategorier	Underkategorier
Regional plan for Hardangervidda	Kunnskapsgrunnlaget	
	Føre-var-prinsippet	
	Økosystemtilnærming og samlet belastning	
Tilleggsnotat	Kunnskapsgrunnlaget	
	Føre-var-prinsippet	
	Økosystemtilnærming og samlet belastning	
Høringsuttalelser (30)	Kunnskapsgrunnlaget (10)	Henviser til lovverket (1)
		Nevner kunnskap (3)
		Påpeker feil eller mangler i kunnskapsgrunnlaget (6)
	Føre-var-prinsippet (11)	Henviser til lovverket eller uttrykker prinsippet eksplisitt (3)
		Nevner irreversibel skade på naturmangfold (4)
		Avbøtende tiltak (8)
	Økosystemtilnærming og samlet belastning (10)	Henviser til lovverket (1)
		Ønsker en samlet vurdering (7)
		Snakker om samlet belastning uten å nevne begrepet (5)
	Ingen bruk av naturmangfoldloven (11)	

Jeg var usikker på om jeg skulle ha med «avbøtende tiltak» som en av underkategoriene i hovedkategorien om føre-var-prinsippet. Avbøtende tiltak er ikke noe nytt. Naturmangfoldloven stiller ikke direkte krav til avbøtende tiltak, og slike tiltak kan også vedtas etter annet lovverk. For eksempel kan man etter energiloven § 3-5 fastsette vilkår for å unngå skader på naturverdier. Når jeg likevel velger å knytte avbøtende tiltak til før-var-prinsippet og naturmangfoldloven § 9, er dette med begrunnelse i paragrafens ordlyd. Dersom det er fare for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet, skal ikke kunnskapsmangel brukes som begrunnelse for ikke å treffe forvaltningsvedtak, som kan innebefatte avbøtende tiltak. Dersom det er fare for slik skade kan forvaltningen, ifølge (Miljøverndepartementet 2009c:33), «tillate tiltaket på vilkår eller bestemmelser som reduserer fare for skade». Vedtak om avbøtende tiltak kan dermed *også* fattes med hjemmel i naturmangfoldloven.

Der det er snakk om «tålegrense», er uttalelsen plassert i kategorien økosystemtilnærming og samlet belastning. Hensyntaking av prinsippet om samlet belastning kan bli en utfordring i behandlingen av enkeltsaker. Flere enkeltsaker kan, som nevnt i teorikapitlet, være akseptable hver for seg, men kan i sum overskride en tålegrense (Bugge 2009), og begrepet «tålegrense» kan således knyttes til prinsippet om samlet belastning.

Videre i resultatdelen presenteres funn fra henholdsvis Regional plan for Hardangervidda, tilleggsnotatet til den regionale planen med vurdering etter prinsippene i naturmangfoldlovens §§ 8-12, og til slutt innkomne høringsuttalelser i konsesjonsprosessen. På denne måten forsøker jeg å holde en ryddig struktur. Jeg synes dessuten det er logisk å presentere funn på regional nivå før jeg

presenterer resultater fra en mer lokaltilknyttet prosess, ettersom det regionale nivået legger føringer for lokalt nivå.

5.1 HVORDAN TAS NATURMANGFOLDLOVEN I BRUK I REGIONAL PLAN FOR HARDANGERVIDDA?

Naturmangfoldloven trådte i kraft mens arbeidet med Regional plan for Hardangervidda pågikk. Naturforvalter Kjetil Heitmann (2011) utarbeidet i den forbindelse et notat med vurdering av den regionale planen etter prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12. Resultatene er hentet både fra den regionale planen og fra notatet.

Regional plan for Hardangervidda (plandokumentet) består av ti hoveddeler: rammer for prosjektet, mål for Regional plan for Hardangervidda, naturgrunnlag og kulturhistorie på Hardangervidda, lokalsamfunnene rundt Hardangervidda, viktige hensynsområder, planprosessen, konkurrerende arealbruk, planbeskrivelse, handlingsplan og konsekvensutredning. Delene om naturgrunnlag og kulturhistorie, lokalsamfunnene, hensynsområder, arealbruk og konsekvensutredninger inneholder blant annet kunnskap om klima, vassdrag, landskap, dyre- og planteliv, og særlig er kunnskap om villrein viet mye plass. For villreinen er både bestandssituasjon og økologisk tilstand beskrevet, og i planens konsekvensutredning fremgår estimerte effekter av ulike former for påvirkninger omfattet av planen (for eksempel ferdsel, veianlegg og bebyggelse i og utenfor villreinområder). De øvrige delene har en mer planfaglig karakter. All kunnskapen som fremkommer i planene fremstår som vitenskapelig kunnskap, ettersom kunnskapen bygger på en rekke naturvitenskapelige fagrapporter og utredninger.

I planens konsekvensutredning er det presisert at planprosessen har avdekket behov for mer kunnskap på mange områder for å styrke videreføring av intensjonene med planen, og at dette kunnskapsbehovet er knyttet til både villrein faglige og samfunnsfaglige problemstillinger. Slik kunnskap skal tilrettelegge for «gode beslutninger i videre lokal planlegging innenfor de ytre rammene denne planen gir» (Hordaland fylkeskommune et al. 2011:63). Ny kunnskap skal også legges til grunn ved rullering av den regionale planen og vise muligheter for videreutvikling av lokalsamfunn. Man mener altså at kunnskapsgrunnlaget er godt nok i denne omgang, men legger føringer for videre kunnskapsinnhenting.

På bakgrunn av disse forholdene som ble avdekket i konsekvensutredningen, er det laget en handlingsplan med to typer oppfølgende tiltak: forvaltningsrettede og kunnskapsrettede. Kunnskapsrettede oppfølgings tiltak er ment å «til dels styrke kunnskapsgrunnlaget for gode beslutninger ved rullering og det vil til dels være nødvendig for videre kommunal planlegging» (Hordaland fylkeskommune et al. 2011:53).

Føre-var-prinsippet trekkes to ganger eksplisitt inn i planen. Begge gangene fordi det var knyttet usikkerhet til villreins bruk av to områder, henholdsvis kalving og trekkvei. Det potensielle kalvingsområdet ble innlemmet i nasjonalt villreinområde, og vinterstenging av fylkesveg 124 anbefales videreført av hensyn til trekk til potensielle beiteområder. Prioriteringene er begrunnet med føre-var-prinsippet. I tillegg nevnes en rekke avbøtende tiltak for å redusere negative konsekvenser for villrein relatert til ferdsel i planområdet. Eksempler er etablering av varslingsrutiner for å stanse ferdsel i skiløyper når villrein er i området, og at ingen nye stier og løyper legges i sårbare villreinområder.

Økosystemtilnærming og samlet belastning er ikke vurdert i plandokumentet. Prosjektleder for planarbeidet uttalte i intervju at det ikke er gjort noen teoretiske beregninger på den samlede belastningen for villrein, med påpeker at «det er klart at det er jo en bevissthet vi har hatt med oss, men det er ikke analysert på det, altså» (pers.komm. 14.12.2012). Hun sier at planen ser helhetlig på planområdet og konsekvenser, og at dette er noe annet enn å se på ett og ett tiltak for seg. Hvordan planen kan sies å ha en økosystemtilnærming, til tross for at dette ikke er uttrykt eksplisitt i planen, kommer jeg nærmere tilbake til.

Mot slutten av konsekvensutredningen (side 62 i planen) er det skrevet et underkapittel om ny naturmangfoldlov. Der henvises det til notatet fra Heitmann (2011), som ble utarbeidet etter at planen hadde vært på høring. Det forutsettes at potensielle konflikter mellom sårbare arter og naturtyper og arealbruk i den regionale planen blir vurdert nærmere etter saksbehandlingsreglene i naturmangfoldloven ved utarbeidelse av kommune- og reguleringsplaner. I avsnittets siste setning står det at det er naturlig at naturmangfold blir grundigere vurdert når den regionale planen rulleres. Dette er ikke videre grunnlagt. Prosjektleder hevder, som jeg går nærmere inn på i resultatene fra tilleggsnotatet, at det blir for detaljert å se på alle andre arter enn villrein på regionalt nivå (pers.komm. 14.12.2013). Slik jeg forstår det, er dette en motstridende argumentasjon, hvor prosjektleder på den ene side sier at det ikke er naturlig å se detaljert på naturmangfold på regionalt nivå, mens det på den annen side hevdes i planen at dette vil være naturlig ved rulling. Dette drøftes videre i diskusjonsdelen.

En representant fra Fylkesmannen i Hordaland påpeker i et intervju at naturmangfoldloven er «litt for dårlig, kall det implementert, eller tatt inn i planen» (pers.komm. 29.11.2012), men at Miljøverndepartementet fikk forståelse for at planarbeidet var godt i gang og at loven heller måtte innarbeides i et tilleggsnotat. Et medlem av styringsgruppa sier at naturmangfoldloven lå der som en av premissene for planarbeidet, sammen med alt annet lovverk, og at den var en del av rammebetingelse for hvordan planen skulle utarbeides (pers.komm. 29.11.2012). Det slår meg at det er en tvetydig oppfatning av lovens rolle for planarbeidet, og at dette kan komme av manglende kunnskap til lovens innhold. På hvilken måte diskuterer jeg senere.

I notat med vurderinger av Regional plan for Hardangervidda 2011-2025 etter prinsippene i naturmangfoldlovens §§ 8-12 presiserer Heitmann (2011:1) at

«Vurderingene forutsetter at saksbehandlingsreglene etter naturmangfoldloven blir fulgt ved utarbeidning og behandling av oppfølgende kommuneplaner/kommunedelplaner og reguleringsplaner, og som konkretiserer innholdet i fylkesdelplanen.»

Videre i notatet vurderes §§ 8-12 hver for seg. I avsnittet om *Kunnskapsgrunnlaget (§ 8)* beskrives datagrunnlaget, blant annet registreringer av en rekke arter som står på Norsk rødliste (Kålås 2010), og det vises her kun til vitenskapelig kunnskap.

I avsnittet om *Før-var-prinsippet (§ 9)* skriver Heitmann (2011:1) at prinsippet er lagt til grunn for innholdet i den regionale planen «når det gjelder tiltak som kan ha innvirkning på villreins arealbruk». Han understreker også at iverksetting av tiltak må forholde seg til bestemmelsene i plan- og bygningsloven, naturmangfoldloven og annet lovverk, og ikke bare kan iverksettes med begrunnelse i den regionale planen alene. På bakgrunn av dette mener han planen ikke bryter med før-var-prinsippet.

For *økosystemtilnærming og samlet belastning (§ 10)* vurderer Heitmann (2011:2) det dithen at «planens innhold er utformet ut fra en helhetsvurdering av belastning på villreinen og det økosystem som den er en del av.»

Prosjektleder kaller tilleggsnotatet en pliktøvelse som følge av ny naturmangfoldlov, og sier det ikke fikk noen praktisk betydning for planen. Hun hevder at «i en regional plan så er det helt åpenbart at den regionale arten villrein må være en kjempeviktig premis» (pers.komm. 14.12.2012), men at det blir for detaljert å tillegge andre arter mye oppmerksomhet. Videre understreker hun, i samsvar med plandokumentet, at videre oppfølging av saksbehandlingsreglene i naturmangfoldloven må følges opp i den lokale planleggingen. Også et styringsgruppedlem under planarbeidet uttrykker at fokuset har vært på villreinen, «men alle andre arter har jo ikke noe spesielt fokusområde i denne planen. Det ville jo vært veldig rart». Som nevnt tidligere i oppgaven, er ikke prinsippene i kapittel II i naturmangfoldloven nye for forvaltningen, og prinsippene i §§ 8-10 delvis innarbeidet i planene, selv om dette ikke er gjort med loven som bakgrunn. Likevel er det ingen av dem jeg har snakket med som nevner denne tematikken.

I det følgende presenterer jeg funn fra høringsuttalelsene fra konsesjonsprosessen fra Valldalen.

5.2 HVORDAN TREKES NATURMANGFOLDLOVEN INN I HØRINGSUTTALELSENE TIL DE FEM KONSESJONSSØKNADENE I VALLDALEN?

I intervjuene kom det frem noen generelle uttalelser om naturmangfoldloven og hvordan den er trukket inn i høringsrundene til konsesjonssøknadene. Flere informanter har inntrykk av at loven ikke har spilt noen rolle i høringsprosessen, og sier de ikke har sett at det har blitt trukket inn noe sted. En innbygger i Røldal sier: «Vi har jo en miljøvernssjef i kommunen som jeg kanskje forventa dro det inn i argumentasjon i saksbehandling, men...» (pers.komm. 13.3.2013). Utsagnet vitner om at informanten ikke tror miljøvernssjefen har gjort dette.

En grunneier mener det meste som er utredet i forbindelse med søknadsprosessen er knyttet opp mot naturmangfoldloven, men sier han ikke kjenner loven så godt (pers.komm. 13.3.2013). Han tror Fylkesmannen har skrevet at konsekvensutredningen oppfylder kravene til naturmangfoldloven, men er ikke sikker. Ordfører i Odda sier at det har vært en kartlegging av biologisk mangfold i Valldalen i tråd med naturmangfoldloven, og at det ikke er funnet noen rødlistearter (pers.komm. 14.3.2013).

En informant fra Bergen Turlag forteller:

«Ellers har jeg jo vært på møte i Småkraftforeninga hvor en av seksjonssjefene i NVE sier at naturmangfoldloven er støy. Det gjentok han faktisk på spørsmål om han ville gjenta det. Så det er klart at det er ulike meninger om naturmangfoldloven, og nødvendigheten av den i forhold til plan- og bygningsloven osv. Men det er en fantastisk lov.» (pers.komm. 29.11.2013)

Uttalelsene ovenfor reflekterer informantenes oppfatning av bruken av naturmangfoldloven i høringsuttalelsene, og stemmer ikke nødvendigvis overens med mine funn. På hvilken måte dette avviker fra hverandre og hva som kan være årsaker til det, drøftes i diskusjonen senere i oppgaven. Videre presenteres mine funn fra høringsuttalelsene til konsesjonssøknadene for de fem kraftverkene i Valldalen.

NVE (2011:2) skriver i brev fra 28.10.2011 tilknyttet Valldalen:

«Søknaden om tillatelse til bygging av Strandåna Kraftverk sendes på høring sammen med fire andre søknader i området, Grøno, Middalen, Trossovdalen og Holdøla kraftverk. Vi ser gjerne at høringspartene vurderer alle fem prosjektene samlet».

NVE legger altså opp til en samlet vurdering av de fem tiltakene, og samtlige innkomne høringsuttalelser fulgte oppfordringen fra NVE. Virkningen dette kan ha hatt for høringsuttalelsene diskuteres i kapittel 6.

Til sammen i høringsrundene kom det inn 30 høringsuttalelser, hvorav 19 av dem inneholdt elementer som, etter min mening, kan knyttes til ett eller flere av prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-10, og elleve uttalelser hvor naturmangfoldloven ikke ble trukket inn (

tabell 4). Videre presenteres funnene knyttet til henholdsvis kunnskapsgrunnlaget og før-var-prinsippet og til slutt funn som kan knyttes til økosystemtilnærming og samlet belastning. Der ikke annet er oppgitt, er informasjonen hentet fra høringsuttalelser til de fem konsesjonssøkte kraftverkene som ble sendt på høring i august 2011.

Tabell 4: Oversikt over mine funn i høringsuttalelser til søknad om fem kraftverk i Valldalen. Tabellen viser i hvilke høringsuttalelser jeg har gjort funn knyttet til naturmangfoldlovens §§ 8-10 og uttalelser der naturmangfoldloven ikke er trukket inn (Ikke NML).

Dato	Fra	Ikke NML	§8	§9	§10
Høringsuttalelser til fem konsesjonssøknader					
Udatert	Skjold beitelag	x			
Udatert	Hytteiere i Valldalen			x	
21.nov.11	Stiftelsen Hiismoenkollektivet	x			
16.jan.12	NOF-Hordaland		x		x
08.feb.12	Direktoratet for mineralforvaltning	x			
26.feb.12	Tommy Sandal, Odda		x		
28.feb.12	Hordaland Fylkeskommune		x ⁸	x ⁹	x ⁸
02.mar.12	Statnett	x			
06.mar.12	Odda Energi	x			
07.mar.12	Reidar Borgstrøm, Professor ved UMB, fra Odda		x		
09.mar.12	Lars Seim, Kommunepolitiker (SP)	x			
09.mar.12	Villreinnemda			x	
09.mar.12	Arve Lynghammar, biologistipendiat, Røldal		x		x
09.mar.12	DNT Oslo og omegn				x
09.mar.12	Forum for Natur og Friluftsliv Hordaland		x		x
09.mar.12	Nils Petter Rabbe, grunneier		x	x	x
09.mar.12	Litlo tyristhytte og Middalsbu turisthytte			x	
09.mar.12	Oddbjørn Lynghammar, Røldal		x		
09.mar.12	Geir Botnen, Norheimsund			x	x
09.mar.12	Ingeborg Øyna og Nils Åge Sandal, Røldal			x	x
11.mar.12	Stein-Harald Aksnes m.fl., Odda			x	x
14.mar.12	Fylkesmannen Hordaland		x		x
20.mar.12	Odda Kommune			x	
03.sep.12	Tjødnastøl beitelag	x			
Høringsuttalelser til søknad om endring av Holdøla kraftverk					
17.aug.12	Røldal Grunneigarlag		x	x	
04.sep.12	Inge Saltvoll			x	
07.sep.12	Lars Seim, kommunepolitiker (SP)	x			
19.sep.12	Villreinnemda	x			
Høringsuttalelser etter befarig					
07.sep.12	Nils Petter Rabbe, grunneier	x			
14.sep.12	Fylkesmannen Hordaland	x			

⁸ Fra fylkesrådmannens administrative innstilling, som falt ved politisk behandling.

⁹ Fra fylkeskommunens uttalelse og fylkesrådmannens innstilling, som falt

5.2.1 KUNNSKAPSGRUNNLAGET

Høringsuttalelsene som trekker inn kunnskapsgrunnlaget har jeg, som tidligere nevnt, delt inn i tre grupper; de som henviser direkte til lovverket, altså naturmangfoldloven § 8, de som nevner kunnskap og de som påpeker feil eller mangler i kunnskapsgrunnlaget.

Det er kun Fylkesmannen Hordaland som henviser direkte til naturmangfoldloven § 8 i sin høringsuttalelse. De mener den naturfaglige dokumentasjonen i konsekvensutredningen og miljøvurderingene for de fem utbyggingsforslagene tilfredsstillende kravet til kunnskapsgrunnlaget i naturmangfoldloven. «Så vi har kvittert ut den, og sagt at den er grei», sier en informant fra Fylkesmannen i intervju (pers.komm. 29.11.12). Ordfører i Odda kommune (pers.komm. 14.03.13) sier «kravene som ligger til konsesjonssøknader er oppfylt», og at kunnskapen som ligger i konsesjonssøknaden med KU inneholder alt som skal til for å ta et standpunkt.

Tre høringsparter nevner kunnskap, i uttalelsene fra henholdsvis Hordaland fylkeskommune, Røldal Grunneigarlag og Oddainnbygger, Tommy Sandal. I uttalelsen fra fylkeskommunen er det i innstillingen fra fylkesrådmannen i Hordaland til kultur- og ressursutvalget 07.12.12 at kunnskap nevnes. Fylkesrådmannen er øverste administrative sjef i fylkeskommune, og har blant annet ansvaret for å iverksette fylkestingets vedtak. Fylkestinget er et folkevalgt organ, og deres vedtak er av en politisk karakter. Fylkesutvalget består av medlemmer fra fylkestinget, og ledes av fylkesordføreren. I innstillingen viser fylkesrådmannen til vedlegg 8 i konsekvensutredningen for Grønno, Middalen og Trossovdalen, hvor det er gjort en oppsummering av kunnskapsstatus om effekter av menneskelige inngrep på villrein. Fylkesrådmannen trekker på side 17 i høringsuttalelsen frem deler av det aktuelle vedlegget:

«I pressede områder kan synergi- eller kumulative effekter gjøre at relativt få inngrep får betydelige negative konsekvenser dersom den samlede forstyrrelseseffekten fra alle inngrepene overstiger den summerte effekten av enkeltinngrepene».

Slik belyser innstillingen kunnskap om samlet belastning, som rådmannen senere bruker i sin argumentasjon for å legge føre-var-prinsippet til grunn, som jeg kommer tilbake til senere i resultatdelen. Her trekkes altså både kunnskapsgrunnlaget, føre-var-prinsippet og samlet belastning inn i samme uttalelse. Fylkesrådmannens innstilling falt imidlertid ved votering i fylkesutvalget. Altså ble fylkeskommunens uttalelse en annen, der naturmangfoldloven kun trekkes inn i form av avbøtende tiltak, som jeg kommer tilbake til senere i resultatdelen.

Tommy Sandal, innbygger i Odda kommune, nevner kunnskap på den måten at han forteller at han i forbindelse med konsekvensutredningene ble forespurt om fugleliv i Valldalen, og slik bidratt med sin kunnskap. Hvor vidt denne kunnskapen er erfaringsbasert eller vitenskapelig er det vanskelig å si noe om ut ifra Sandals uttalelse. I konsekvensutredningen fremstår all kunnskap som vitenskapelig kunnskap, og kanskje kommer ikke lokale kunnskapskilder frem i konsekvensutredningen, til tross for at de er der.

I uttalelsen til søknadsendring for Holdøla kraftverk trekker Røldal Grunneigarlag frem lokal, erfaringsbasert kunnskap om villreinen i Valldalen, og hevder at det sjeldent forekommer villrein i området.

Gruppen som påpeker feil eller mangler i kunnskapsgrunnlaget kan deles inn i ytterligere to undergrupper; de som skriver om vitenskapelig kunnskap og de som skriver om erfaringsbasert

kunnskap. Etter naturmangfoldloven skal begge typer kunnskap vektlegges når en beslutning skal tas, slik at begge inngår i den kunnskapsbaserte forvaltningen. Av uttalelsene som påpeker feil eller mangler i kunnskapsgrunnlaget havner tyngden av dem i kategorien for vitenskapelig kunnskap. Uttalelser fra fire ulike aktører påpeker vitenskapelige feil og mangler, mens én hevder det er manglende lokal kunnskap i vurderingsgrunnlaget.

NOF Hordaland spiller inn at når datagrunnlaget for fuglelivet i området i konsekvensutredningen vurderes som godt til meget godt er dette «en sterkt misvisende påstand når det gjelder ornitologiske undersøkelser». Datagrunnlaget for fuglelivet er basert på kartlegging 25-26. juli og 24. september, NOF skriver at «dette materialet kan være både ufullstendig og unøyaktig og at det tilrås ny utredning i hekketiden for å få et så riktig beslutningsgrunnlag som mulig. En befarings så sent på året vil ikke gi noe riktig bilde av status for fuglelivet i område». Reidar Borgstrøm, professor ved UMB og fra Odda, påpeker liknende feil for kartleggingen av fisk og bunndyr. Han skriver at feltarbeidet er gjort på feil tidspunkt for å kunne si noe om fiskebestanden, og at bunndyrmaterialet som ble innhentet i forbindelse med konsekvensutredningen bare delvis er artsbestemt, slik at datagrunnlaget for biologisk mangfold er mangelfullt. Oddbjørn Lynghammar etterlyser i sin høringsuttalelse mer kunnskap. Han skriver at «ingen veit konsekvensane» av kraftutbyggingene. Videre spør han «Kva med insekt, fisk, fuglar og dyr? Veit me kva me mistar?». Han viser riktignok ikke til KUen som er utført i forbindelse med konsesjonssøknadene, men hevder likevel at det er manglende kunnskap om utbyggingsplanenes effekter på områdets fauna.

Biologistipendiat Arve Lynghammar fra Røldal, påpeker i sin høringsuttalelse at «koordinatane for undersøkingane med elektrofiskeapparat (side 63/65 i KU) er dei same for både Grøno og Middalselva (punktet er i Middalselva)». Han hevder også at planten elvemarigress, som er listet som nær truet i Norsk rødliste, finnes innerst i Valldalen og er utelatt fra konsekvensutredningene. Innspillet ligger i skjæringspunktet mellom vitenskapelig og erfaringsbasert kunnskap, ettersom Lynghammar påpeker feil i datagrunnlaget ved å trekke inn kunnskap om lokale forhold. Om utsagnet er basert på egne erfaringer, eller om han har informasjonen fra andre kilder, går ikke frem av høringsuttalelsen.

Under intervju med en informant fra Røldal ytrer informanten et behov for å lytte til fagfolk når beslutninger som berører naturen skal fattes, og setter spørsmålsteget ved hvorfor Norge bruker store ressurser for å utdanne professorer og liknende, hvis de ikke skal brukes som «kunnskapsrike rådgivere» (pers.komm. 13.3.2013). Han sammenlikner det med annen fagkunnskap:

«Hvis du går til legen, og han sier at hvis ikke du slutter å spise så mye smør nå, så er død i løpet av fire år, da slutter du med smør. Jeg skjønner ikke vitsen med å utdanne fagfolk hvis det er tilfeldig valgte i kommunestyret som skal bestemme over naturinngrep».

Hva erfaringsbasert kunnskap angår, hevder grunneier Nils Petter Rabbe at deler av det som fremstår som erfaringsbasert kunnskap i konsekvensutredningen bygger på et for tynt grunnlag. Han viser til at fagtema friluftsliv i konsekvensutredningen og miljøvurderingene er basert på en prosjektrapport om friluftsliv i området, hvor han hevder at styringsgruppa for prosjektet var blottet for lokal kunnskap, og at verdisettingene i konsekvensutredningen er gjort ut ifra antakelser.

FNF påpeker at det er uenighet rundt de lokale observasjonene av villrein i Valldalen og skriver at «Vi har respekt for at grunneier kjenner sin eiendom svært godt også på dette punktet, men merker oss

samtidig at mange lokalt i Røldal er av en annen oppfatning.» Denne uenigheten kommer også frem i intervju med informanten fra Bergen Turlag, som sier at Bergen Turlags oppfatning i kontakt med lokale er at områdene i Valldalen er viktige for villrein (pers.komm. 29.11.2012). På bakgrunn av det har de uttalt til NVE at det må undersøkes nærmere.

En innbygger fra Røldal trekker også frem under intervju at det er mange som mener de har mye erfaring og observasjoner fra Valldalen, både forkjempere og motstandere av småkraftplanene, og at begge grupper bruker sine observasjoner i sin argumentasjon (pers.komm. 13.3.2013). Hun peker samtidig på at folk bruker vidde på forskjellige tidspunkt på året, slik at observasjonene ikke kan sammenliknes. Noen hevder å ha sett villrein i området når de har vært på fottur på våren, mens scooterkjørere på vinteren ikke har observert villrein. Informanten sier at begge disse opplysningene kan være rett, men at det har med reinenes syklus å gjøre, og at hvis den holder til i Valldalsområdet vil dette være på våren. En grunneier sier at «folk har jo sett masse», men han tror også det er en del personlige meninger og syensing som ligger bak de lokale erfaringene (pers.komm. 13.3.2013). Dette synliggjør utfordringer knyttet til vurdering av erfaringsbasert kunnskap.

5.2.2 FØRE-VAR-PRINSIPPET

Høringsuttalelsene som trekker inn føre-var-prinsippet (totalt syv uttalelser) har jeg delt inn i fire grupper; de som henviser til lovverket (naturmangfoldloven § 9) eller uttrykker prinsippet eksplisitt, de som nevner uopprettelig/irreversibel skade på naturmangfoldet og de som skriver om avbøtende tiltak. I følge naturmangfoldloven § 9 skal ikke mangel på kunnskap brukes som begrunnelse for å utsette eller unnlate å treffe forvaltningstiltak dersom det er risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet. Jeg har derfor valgt å kategorisere høringsuttalelsene hvor irreversibel skade er trukket inn som tilknyttet før-var-prinsippet, for så å se på hvordan argumentene samsvarer med argumentasjonen i naturmangfoldloven. Årsaken til at jeg har kategorisert innspill om avbøtende tiltak under føre-var-prinsippet forklarte jeg innledningsvis i resultatdelen.

Det er tre høringsparter som henviser til lovverket eller uttrykker prinsippet eksplisitt. Fylkesrådmannens skriver i sin innstilling til høringsuttalelse at naturmangfoldloven § 9, sammenholdt med Regional plan for Hardangervidda, tilsier at man av hensyn til villreinens leveområde bør være forsiktig med nye kraftutbygginger. Videre i innstillingen hevdes det at «I Valldalen er det allereie både inngrep og menneskeleg aktivitet frå før, og ein bør derfor leggje naturmangfoldlova § 9 føre-var-prinsippet til grunn når det gjeld villreinen i høve til søknadene om kraftutbygging.» Som nevnt, falt fylkesrådmannens innstilling ved votering, og ordlyden slik den er gjengitt over er ikke en del av fylkesutvalgets uttalelse til NVE. Deres uttalelse kan imidlertid knyttes til en annen av mine kategorier: de som nevner irreversibel skade, som jeg kommer tilbake til senere i resultatdelen.

Sandal og Øyna, innbyggere i Røldal, skriver i sin høringsuttalelse under overskriften «Føre-var-prinsippet»:

«Både politikarar, innbyggjarar og ulike fagpersonar har motstridande meiningar om kva som er rett avgjerd i denne saka. Når det er så stor usemje om konsekvensane for miljøet er kanskje føre-var-prinsippet eit klokt utgangspunkt for kva vedtak som vert gjort til slutt.»

Denne argumentasjonen er i tråd med slik prinsippet brukes i naturmangfoldloven § 9, som sier at når det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger en beslutning kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet.

Grunneier Rabbes innfallsvinkel til før-var-prinsippet skiller seg fra de øvrige innkomne uttalelsene. Han hevder at Fylkesmannen bør la «"føre-var" prinsippet vika for sunn fornuft i saker der det opplagt er det beste» i forvaltningsspørsmål i og i tilknytning til Hardangervidda nasjonalpark. For å sette dette mer i en sammenheng velger jeg å ta med litt mer av Rabbes uttalelse, utover det han skriver om føre-var-prinsippet. Han viser til sin eiendom i Hardangervidda nasjonalpark, og hevder at formålet med nasjonalparken blant annet var differensiert bruk og vern mellom utkanten og kjernen av parken, men at «bonden er i praksis fratatt muligheten for lønnsam næring og utvikling av garden». Han skriver at forvaltningen støtter seg på at de tillater beitedyr i nasjonalparken og at de med det «hevdar derfor at dei har ryggen fri i forhold til opprinnelege lovnadar». Dermed blir utspillet om at føre-var-prinsippet bør vike for sunn fornuft et uttrykk for at grunneier ofte opplever Fylkesmannen som for restriktiv i saker der grunneier har initiert tiltak, og ønsker å drive blant annet landbruk.

Fire ulike uttalelser hevder at gjennomføring av småkraft-prosjektene vil medføre irreversible inngrep i landskapet og uopprettelige skader på naturen.

Fylkesutvalget råder NVE/OED til å gi konsesjon til samtlige av de fem omsøkte småkraftverkene i Valldalen, men påpeker at «anleggsvegen i Holdøla vil utgjere eit stort irreversibelt inngrep i dette sårbare landskapet». De mener inngrepene bør visualiseres for å gi inntrykk av konsekvensene de vil ha i landskapet.

Asknes med flere skriver i sin uttalelse at uopprettelig skade kan være negativt for næringsutvikling, og hevder at næringsutvikling i forbindelse med småkraftutbygging i Valldalen kun vil bestå i kortvarige arbeidsplasser og inntekter til grunneier. «Tilbake ligger uopprettelige skader på naturen som igjen vil ha skadelig effekt på utvikling av turisme, reiseliv og "bolyst"», skriver de. Den samme argumentasjonen går igjen hos Geir Botnen som skriver at «vi må ta viktige samfunnshensyn for friluftsliv, turisme, kulturminner og næringsutvikling for øvrig bli skadelidende. Dette vil i så fall gi uopprettelige skadevirkninger på natur og samfunnet.» Med «dette» viser han til de fem småkraftprosjektene i Valldalen.

Røldal Grunneierlag skriver i sin uttalelse til endring i søknaden for Holdøla kraftverk at «Ein må skilje mellom uopprettelege skadar på landskap og naturmangfold og bygging av småkraftverk som er ei i all hovudsak har midlertidige påverknadar i anleggsperioden».

Gjennom intervjuene kom det frem ulike syn på om inngrepene vil være irreversible. En informant fra Røldal (pers.komm. 13.3.2013) og grunneier (pers.komm. 13.3.2013) påpeker at der det eventuelt sprenges og flyttes på masser vil det være irreversibelt, men at anleggene kan rives ned igjen. Det siste er det overenstemmelse om blant samtlige av de intervjuede informantene, men de fleste poengterer at de ikke har tro på at det vil skje.

Åtte høringsparter trekker avbøtende tiltak inn i sin uttalelse. I uttalelsene fra Odda kommune, Nils Petter Rabbe (grunneier), hytteeiere i Valldalen og styrer ved Litlos turisthytte går flere av tiltakene igjen. Blant annet nevner de oppretting av fond for friluftsliv, ventebu for turister, nye

parkeringsmuligheter bedre mobildekning og bedre tilgjengelighet på grunn av ny vei. I tillegg nevner de minstevannføring i de berørte elvene, slik at landskapsbildet ikke mister elvene som landskapselement. Minstevannføring som avbøtende tiltak er også nevnt i Inge Saltvolls (privatperson) og Røldal Grunneigarlags innspill til søknadsendring for Holdøla kraftverk og i Fylkeskommunens samlede uttalelse til de fem konsesjonssøknadene. Fylkeskommunen ønsker dessuten at utbygging ikke skjer i villreinens kalvingsperiode. Det samme tilrårer Villreinnemda, som sier de kan akseptere de fem småkraftutbyggingene blant annet dersom «anleggsfasen legges til etter 1.juli, eller når det ikke er kalvende simler eller simler med små kalver i området».

I motsetning til Odda kommune, Nils Petter Rabbe (grunneier) og styrer ved Litlos turisthytte mener Villreinnemda at «det er menneskelig ferdsel som forstyrrer villreinen, og vil ikke akseptere at det tilrettelegges for ytterligere økt ferdsel inn i villreinområdet med utbedring av veier, og bygging av parkeringsplasser/varmestue og lignende i Valldalen».

Sandal og Øyna hevder at å lage tuneller istedenfor å legge krafrør i dagen, som de hevder tidligere er foreslått som avbøtende tiltak fra flere Oddapolitikere, ikke nødvendigvis er et avbøtende tiltak, og bør unngås. De påpeker også at avbøtende tiltak ikke veier opp for alle naturinngrep:

«Eksisterende utbygging i Røldal og Valldalen har alt medført store landskapsendringer og miljøkonsekvensar. Underteikna synest at alle som deltek i handsaminga av nye konsesjonssøknader i desse dagar, bør sjå på det totale omfanget av utbygging i området. Dersom dette er eit moment som vert oversett, betyr det i praksis at me om kort tid knapt vil finna urørte vassdrag i Røldalsområdet. Såkalla avbøtande tiltak veg ikkje opp mot dette.»

En innbygger i Røldal sier at «nok er nok i Valldalen, og derfor har jeg ikke kommet med avbøtende tiltak» (til NVE, min anmerkning) (pers.komm.13.3.2013). En annen informant, som er imot at alle dem omsøkte kraftverkene får konsesjon, mener at å la noen elver bestå uten kraftutbygging vil være avbøtende (pers.komm. 2.4.2013).

Det er altså ulike meninger om hva avbøtende tiltak innebærer, og hva tiltakene er avbøtende for. Forslagene om avbøtende tiltak som ventebu, parkeringsplasser og mobildekning retter seg direkte mot mennesker som bruker området. Minstevannføring skal både ivareta estetiske verdier for mennesker og samtidig redusere tap av biologisk mangfold tilknyttet elvene. Tidspunktrestriksjoner for anleggsperioden retter seg utelukkende mot villreinen.

5.2.3 ØKOSYSTEMTILNÆRMING OG SAMLET BELASTNING

I høringsbrevene fra NVE 28.10.2011 tilknyttet de fem omsøkte kraftverkene i Valldalen bes høringspartene gjøre en felles vurdering av de fem prosjektene. Her er dette illustrert med et utdrag fra høringsbrevet for Strandåna Kraftverk, men tilsvarende er skrevet i de fire andre høringsbrevene. NVE skriver:

«Søknaden om tillatelse til bygging av Strandåna Kraftverk sendes på høring sammen med fire andre søknader i området, Grønø, Middalen, Trossovdalen og Holdøla kraftverk. Vi ser gjerne at høringspartene vurderer alle fem prosjektene samlet»

Økosystemtilnærming og samlet belastning trekkes oftere inn i høringsuttalelsene enn kunnskapsgrunnlaget og føre-var-prinsippet. I uttalelsene er det begrepet samlet belastning, fremfor begrepet økosystemtilnærming, eller former av det som trekkes inn. Økosystemtilnærming er ikke

nevnt i noen av uttalelsene. Jeg har delt høringsuttalelsene inn i fire grupper; de som henviser til lovverket (naturmangfoldloven § 10), de som ønsker en samlet vurdering, de som snakker om samlet belastning uten å nevne begrepet og de som forklarer de samlede konsekvensene.

Som for kunnskapsgrunnlaget, er det kun Fylkesmannen i Hordaland som henviser direkte til lovverket i sin uttalelse:

«Det er positivt at NVE sender de fem prosjektene til felles høring, slik at de kan vurderes samlet. Når så mange utbyggingsprosjekt ligger i samme område, kunne NVE ha satt krav til at tiltakshaver la fram en vurdering av samlet belastning på naturmangfoldet, jf. naturmangfoldloven § 10.»

I intervju med to informanter fra Fylkesmannen i Hordaland påpeker de at det ikke er Fylkesmannens jobb å samle alle eksisterende og fremtidige inngrep for å se dette samlet, men at det blir en viktig oppgave for NVE, eventuelt OED, å gjøre en fullstendig analyse av området (pers.komm. 29.11.2013).

Majoriteten av høringsuttalelsene som trekker inn samlet belastning ønsker en samlet vurdering. Syv av uttalelsene, fra henholdsvis Geir Botnen (fra Norheimsund), Fylkesmannen i Hordaland, Forum for Natur og Friluftsliv Hordaland (FNF Hordaland), Arve Lynghammar, Norsk ornitologisk forening avd. Hordaland (NOF Hordaland), Nils Petter Rabbe (grunneier) og Nils Åge Sandal og Ingeborg Øyna, uttrykker et ønske om og viktigheten av å vurdere de fem kraftverkene samlet. Av disse er det kun Rabbe, som er en av pådriverne for småkraftprosjektene i Valldalen, som er positiv til utbygging. De resterende høringspartene som ønsker en samlet vurdering er samstemte og kritiske til utbygging, men positive til at utbyggingene vurderes samlet.

Eksempelvis skriver FNF Hordaland i sin uttalelse:

«Vi vil samtidig gi honnør til NVE for at dere valgte å sette et felles KU-program for de tre innerste elvene, Grøno, Middal og Trossov; og at dere i denne omgang velger å behandle alle de fem prosjektene under ett. På denne måten ser en helheten bedre, samtidig som det forenkler arbeidet både for utbygger og oss som uttalepart. Nettopp sumvirkningene av all utbyggingen er noe NVE må ta særlig hensyn til i behandlingen av søknadene.»

NOF Hordaland påpeker at det kan være vanskelig å vurdere konsekvensene for biologisk mangfold og arter enkeltvis, og at det er behov for en samlet utbyggingsplan for området. Dette går igjen hos Sandal og Øyna, som mener man bør se på det totale omfanget av utbygging i området.

Rabbe viser til at

«"Fylkesdelplan for små kraftverk i Hordaland" skal styrkje grunnlaget for ei heilskapleg vurdering av utbyggingssøknadar for små vasskraftverk og den vart vedtatt på Fylkestinget i 2009.»

Han hevder fylkesdelplanen er et godt hjelpeverktøy for både utbygger og forvaltningsmyndigheter på overordnet nivå, men at den blir for generell på prosjektnivå.

Flere høringsparter ønsker altså en samlet vurdering og stiller seg positivt til oppfordringen fra NVE om at høringspartene også skal vurdere de fem kraftverkene samlet i sine innspill. Hvordan denne oppfordringen fra NVE kan ha påvirket hvordan høringspartene trekker inn samlet belastning drøftes i diskusjonen senere i oppgaven.

Flere av høringsuttalelsene nevner samlet belastning indirekte uten å nevne selve begrepet. Aksnes med fler stiller spørsmål om når smertegrensen er nådd, både for inngrep i Valldalen, men også for inngrep i vassdragsnatur nasjonalt. De hevder fremtidens energibehov med stor sannsynlighet vil øke etterspørselen etter norsk vannkraft og at «vi kan vente oss nye harde slag om norsk vassdragsnatur. Når er smertegrensen for inngrep i norsk vassdragsnatur nådd?». Videre skriver de: «Distriktene våre utarmes på alle arenaer. Ødelegger vi naturen vår sager vi av den siste solide greina vi sitter på. Vi stiller igjen spørsmålet: NÅR ER SMERTEGRENSEN NÅDD?»

DNT Oslo og Omegn og Arve Lynghammar skriver at naturen bygges ned «bit for bit», og DNT mener det er viktig med overordnede planer for å forhindre en slik utvikling i fremtiden. Videre skriver de at

«[...]vurderingen av søknadene om kraftverk i Valldalen både må sees i lys av naturverdiene i Valldalen og hvilke andre søknader og tillatelser som finnes i regionen».

I innstillingen fra fylkesrådmannen (07.02.12) påpekes det at Valldalsvatnet allerede er regulert, og at det derfor er viktig å ta vare på det som er igjen av urørt natur i Valldalen.

FNF Hordaland forklarer de samlede konsekvensene av utbyggingen, og sier at de anser den totale belastningen for området som alt for stor og at «Summen av Småkraft AS sine planer for Valldalen må sies å være meget omfattende».

Styrer ved Litlos turisthytte skriver i sin uttalelse:

«Odda kommune sin "Kommunedelplan for energi og vassdrag" har lagt alle prosjekta i Valldalen i ei "gul sone", som betyr at det er middels konfliktnivå og at utbygging av kraftverk må ta hensyn til dei almenne interessene og planleggast med avbøtande tiltak. Det er først og fremst friluftslivsinteressene som vurderast som sterke i Valldalen. [...] Eg kjem med innspel til avbøtande tiltak for at sumvirkningane skal bli så små som mogleg.»

Som det kom frem i høringsuttalelsene som trakk inn avbøtende tiltak, er det ulike oppfatninger av hvem tiltakene er avbøtende for. Innspillet over kan tyde på at dette også gjelder for sumvirkninger eller samlet belastning. Styrer ved Litlos turisthytte ønsker at sumvirkningene skal bli så små som mulig for friluftslivsinteressene i området.

5.2.4 DE SOM IKKE TREKKER INN NATURMANGFOLDLOVEN

I tillegg til uttalelsene som trekker naturmangfoldloven inn på forskjellige måter, er det en rekke uttalelser som ikke trekker loven inn i det hele tatt. Dette gjelder uttalelsene fra Skjold beitelag, hytteiere i Valldalen, Stiftelsen Hiimsmoenkollektivet, Direktoratet for mineralforvaltning (Dirmin), Statnett, Odda Energi, Lars Seim (kommunepolitiker, SP) og Tjødnastøl beitelag. Samtlige av disse høringspartene stiller seg positive til de omsøkte småkraftverkene i Valldalen (med unntak av Dirmin, som bare skriver at de ikke har noen merknader). Av de øvrige høringspartene som stiller seg positive til utbygging, er det bare grunneiere Nils Petter Rabbe og Hordaland fylkeskommune som har trukket elementer fra naturmangfoldloven inn i sine høringsuttalelser. Alle høringsparter som er imot utbyggingen har i en eller annen form trukket naturmangfoldloven inn i sine innspill. Motstandere av utbyggingen er i hovedsak organisasjoner tilknyttet biologiske/naturmangfoldinteresser, friluftsliv og privatpersoner som bor nærheten av og bruker Valldalen til rekreasjon. Det er ikke uforventet at slike grupper og personer er opptatt av landskapsbilde og naturmangfold, og det blir derfor ikke overraskende at de kommer med kritiske innspill i høringsprosessen. Høringsparter som er for

utbygging av småkraftprosjektene er grunneiere, beitelag og bedrifter tilknyttet energisektoren. Heller ikke dette er overraskende, ettersom flere av dem vil få økt næringsgrunnlag og økonomiske gevinster som følge av utbyggingen.

Det er fire innkomne høringsuttalelser til endring av søknad for Holdøla kraftverk. Av disse uttalelsene er det to som inneholder funn knyttet til problemstillingen i oppgaven; uttalelsen fra Røldal Grunneigarlag og Inge Saltvoll. I de to øvrige uttalelsene, fra Villreinnemda og Lars Seim, er hovedinnholdet at de stiller seg positivt til endringene i søknaden.

Etter befaring i Valldalen i august 2012 kom det inn to uttalelser fra henholdsvis Nils Petter Rabbe (grunneier) og Fylkesmannen i Hordaland. Ingen av uttalelsene trekker inne elementer fra naturmangfoldloven, men Fylkesmannen opprettholder sin innsigelse de de fem småkraftprosjektene.

5.3 SYNSPUNKTER PÅ UTBYGGING

Jeg tar i denne oppgaven ikke stilling til om de fem småkraftverkene i Valldalen burde bygges eller ikke, og det er heller ikke relevant med tanke på problemstillingene for oppgaven. For å gi en bedre forståelse av situasjonen i Valldalen, finner jeg det imidlertid hensiktsmessig å gi en kort innføring i de mest sentrale argumentene som brukes for og imot bygging av prosjektene. Synspunktene som presenteres nedenfor er hentet fra høringsuttalelser og intervjuer gjort i forbindelse med denne oppgaven.

De som argumenterer for en utbygging av småkraftverkene trekker frem at utbyggingen vil skape arbeidsplasser, gi skatteinntekter til Odda kommune, primært i form av eiendomsskatt, men også noe inntektsskatt fra grunneiere som tjener på prosjektene. Det hevdes av ordfører i Odda kommune (pers.komm 14.3.2013) og en grunneier (pers.komm 13.3.2013) at en utbygging vil kunne styrke attraktiviteten til Odda som bostedskommune, ved at det genereres flere arbeidsplasser og at grunneiere får utnytte ressurser på egen eiendom. Odda-ordfører (pers.komm. 14.3.2013) trekker frem klimagevinster ved fornybar energi, og at småkraftverkene i Valldalen i den sammenheng vil bidra positivt både nasjonalt og globalt. I tillegg er det noen som er positive til utbyggingen, men kun dersom avbøtende tiltak, som for eksempel minstevannføring, gjennomføres. Noen trekker inn de avbøtende tiltakene foreslått av utbygger som svært positive. Blant annet nevnes ventebu for turister, bedre mobildekning og bedre tilgjengelighet inn i Valldalen på grunn av ny vei som gunstig for brukere av Valldalen og Hardangervidda. Av høringsuttalelsene fremkommer det at følgende høringsparter stiller seg positive til utbygging i Valldalen: Hytteeiere i Valldalen, Skjold beitelag, Tjødnastøl beitelag, Stiftelsen Hiimsmoenkollektivet, Statnett, kommunepolitiker Lars Seim, Hordaland fylkeskommune, og grunneier Nils Petter Rabbe. Odda kommune tilrår to av de fem omsøkte prosjektene. Blant informantene ønsker grunneier og ordfører i Odda kommune en utbygging. Villreinnemda stiller seg kritiske, men sier de kan akseptere at det gis konsesjon under forutsetning at en rekke avbøtende tiltak blir gjennomført. Disse tiltakene er beskrevet tidligere i resultatdelen i denne oppgaven.

Argumentene mot utbygging i Valldalen dreier seg primært om landskapet, som hevdes å bli svært negativt påvirket av lav vannføring i elvene i området etter utbyggingen. Videre mener motstanderne at dette vil redusere opplevelsesverdien i området, og understreker at dette er en hyppig brukt inngangsport for fotturister til Hardangervidda. Det trekkes også frem at biologisk mangfold i elvene,

og arter som er avhengig av fuktighet i fossesprøytsone langs elvene kan gå tapt på grunn av redusert vannføring. Villreinen trekkes også inn i argumentasjonen, og det vises til at forstyrrelse fra både anleggsperioden, de tekniske inngrepene og eventuell økt ferdsel som følge av bedre tilgjengelighet kan ha negativ innvirkning på reinen. Noen påpeker også at flere av grunneierne som er med på utbyggingsprosjektet ikke skatter til Odda kommune, og mener at dette ikke kan brukes som et argument for økt inntektsskatt til Odda. Ut ifra høringsuttalelsene fremstår følgende høringsparter som motstandere av småkraftutbygging i Valldalen: FNF Hordaland, privatperson Tommy Sandal, tidligere Oddainnbygger og professor ved UMB Reidar Borgstrøm, biologistipendiat fra Røldal Arve Lynghammar, DNT Oslo og omegn, innbygger i Røldal Oddbjørn Lynghammar, privatperson Geir Botnen, innbyggere i Røldal Ingeborg Øyna og Nils Åge Sandal, Asknes med fler og Fylkesmannen i Hordaland. NOF Hordaland er imot utbygging av Trossov kraftverk.

5.4 Å LEGGE HODET PÅ HOGGESTABBEN?

I intervjuer med informanter fra Bergen Turlag (pers.komm. 29.11.2013), representanter fra Fylkesmannen (pers.komm. 29.11.2013) og ordfører i Odda kommune (pers.komm. 14.3.2013) uttrykker informantene at de tror alle som ønsker å komme med uttalelser og delta på folkemøter har gjort det. Dersom noen ikke har kommet med uttalelse er det etter eget valg og ønske.

I flere av intervjuene kom det imidlertid frem at det ikke har vært enkelt å stå frem med meningene sine i Valldalensaken. Informantene begrunner det med at Røldal er en liten bygd, der «alle kjenner alle» og man helst ikke vil gjøre seg upopulær blant naboer og kjentfolk.

Dette går igjen både hos en grunneier, som er pådriver for småkraftutbyggingen, og innbyggere i Røldal som er mot utbyggingen. Grunneier hevder at for 5-6 år siden var det dårlig stemning i bygda på grunn av utbyggingssakene i Valldalen, og han følte det ubehagelig å stå frem på den utbyggingsvillige siden, og følte seg sett på som syndebykk. Han sier imidlertid at det har blitt en positiv holdning til utbyggingsprosjektene nå som folk har sett at liknende prosjekter «ikke ble så ille» (pers.komm. 13.3.2013).

En innbygger i Røldal etterlyser engasjement fra det han kaller «de unge», nærmere bestemt folk i bygda mellom 20-40 år. «Jeg vet ikke hva de unge tenker nå, men jeg synes de er lite bevisste. Bare de bryr seg, så trenger de ikke være enige med meg» (pers.komm. 13.3.2013)

En innbygger i Røldal (pers.komm. 13.3.2013) hevder at mange flere er mot utbygging enn de som tør å si ifra, og at de som tør å uttale seg har mange bak seg. Han sammenlikner det med å være i fronten i en krig. Han sier at «dette gir et skjevt bilde til NVE», fordi de kun mottar noen få høringsuttalelser, mens det er mange som er enig. En annen informant (pers.komm 2.4.2013) forteller at etter han fikk et leserinnlegg om Valldalensaken på trykk i Hardanger folkeblad «er det sjelden jeg kan gå på bygdefest uten at det blir høylytte diskusjoner». Han hevder også at flere ble frarådet å sette navnetrekket sitt på en underskriftskampanje om at småkraftutbygging hadde gått for langt. I diskusjonen i den følgende delen av oppgaven vil jeg diskutere hvordan dette kan ha spilt inn på bruken av naturmangfoldloven.

6 DISKUSJON

I resultatdelen presenterte jeg mine funn. I det følgende diskuterer jeg disse funnene opp mot problemstillingene mine, sett i lys av de teoretiske perspektivene fra kapittel 2. Jeg diskuterer først hvordan naturmangfoldloven er tatt i bruk i Regional plan for Hardangervidda, så sammenhengen mellom den regionale planen og konsesjonsprosessen, før jeg går over til konsesjonsprosessen for de fem småkraftverkene.

6.1 TILLEGGSNOTAT SKAL IVARETA SAKSBEHANDLINGSREGLENE

For Regional plan for Hardangervidda er saksbehandlingsreglene etter naturmangfoldloven, som nevnt, innarbeidet i eget tilleggsnotat. Både planen og planens prosjektleder viser til tilleggsnotatet for behandling av naturmangfoldloven. Slik jeg ser det er prinsippene i §§ 8-10 innarbeidet i planen for arten villrein. Planen beskriver bestandssituasjon og økologisk tilstand, i tillegg til å kartlegge effekter av ulike påvirkninger for villreinen. Førre-var-prinsippet er trukket inn i planen med begrunnelse i usikkerhet rundt effekter på villreinen. Til tross for at planen ikke eksplisitt tar for seg den samlede belastning for villreinen, har en regional plan med fokus på villrein, slik jeg ser det, en generell økosystemtilnærming, ettersom målet med planen blant annet er «å sikre villreinen tilstrekkelige leveområder og langsiktig gode livsvilkår» (Hordaland fylkeskommune et al. 2011:11). Det understrekes også i planen at villreinen, grunnet sin omfattende arealbruk, må vurderes i et regionalt perspektiv over kommune- og fylkesgrenser.

Mye kunnskap er innhentet. Primært dreier det seg om vitenskapelig kunnskap. På regionalt nivå er det begrenset hvor detaljert planleggingen blir, og lokalkunnskap og erfaring blir derfor desto viktigere å trekke inn på lokalt nivå. Norge har et internasjonalt ansvar for villreinen, og gjennom nasjonale mål og forventninger er det formulert målsetninger for hvordan vi skal ivareta dette ansvaret. Et tiltak har vært å igangsette utarbeidningen av regionale villreinplaner, herunder Regional plan for Hardangervidda. Den regionale planen legger føringer som må følges opp i den lokale planleggingen. Dette er et eksempel på top-down-utvikling der internasjonale forpliktelser innarbeides nedover i forvaltningsnivåene. Samtidig er småkraftprosjektene i Valldalen et lokalt initiativ som må ses opp mot regionale og nasjonale føringer når det skal avgjøres om prosjektene får konsesjon eller ikke. Altså er prosessen også et eksempel på en bottom-up-utvikling der tiltak på lokalt nivå må filtreres gjennom andre mer overordnede nivåer. Dette er i tråd med modellen til Haukeland og Brandtzæg (2009), der regionalt nivå fungerer som møtepunktet mellom nasjonalt og lokalt nivå. Den samme tankegangen kan overføres til etableringen av miljørettslige prinsipper. Prinsipper om kunnskapsbasert forvaltning, førre-var-tankegang og samlet belastning er etablert på internasjonalt og nasjonalt nivå, og får konsekvenser for forvaltningen regionalt og lokalt (Andersen 2012).

Det er uenighet om hvor godt naturmangfoldloven er implementert i selve planen. Prosjektleder sier at blant annet førre-var-prinsippet og samlet belastning har vært med i diskusjonene og utarbeidelsen av planen, og et medlem av planens styringsgruppe hevder at naturmangfoldloven var en premissleverandør og en del av rammebetingelsene for planens utarbeidelse. En informant fra Fylkesmannen i Hordaland hevder på sin side at loven er dårlig innarbeidet i planen, og i selve plandokumentet vises det utelukkende til at tilleggsnotatet ivaretar kravene etter det nye lovverket. Flere av elementene fra §§ 8-10 er, etter min vurdering, likevel innarbeidet i planen for arten villrein, ettersom planen presenterer kunnskap om villreinen, legger førre-var-prinsippet til grunn for

avgjørelser om avbøtende tiltak og ser villreinen i et regionalt perspektiv. Dette kan tyde på at prinsippene som ble lovfestet når naturmangfoldloven ble vedtatt allerede var en del av den regionale planleggingen.

I tilleggsnotatet trekkes lovverket inn paragraf for paragraf (§§ 8-12) og Heitmann (2011) konkluderer med at det blir kommunenes ansvar å følge opp naturmangfoldloven videre. Per i dag har Fylkesmannen fremmet innsigelse til konsesjonssøknadene i Valldalen med bakgrunn i at de ikke ønsker en slik utbygging i nasjonal villreinområde. Dersom Valldalen blir endret fra sone B til sone D ved rullering av planen, mister argumentasjonen for innsigelsen noe av sitt hold. Kunnskap skal legges til grunn når en vurdering av planen gjøres på nytt, og her vil trolig både vitenskapelig kunnskap, men særlig erfaringsbasert kunnskap fra lokalbefolkningen trekkes frem. I forbindelse med konsesjonssøknadene for de fem småkraftverkene Valldalen støtter, som jeg kommer nærmere tilbake til senere i diskusjonen, både utbyggingsinteresserte og motstandere av kraftverkene seg på lokale erfaringer i sin argumentasjon. Det er ikke urimelig å forvente en liknende situasjon dersom soneendring i Valldalen skal opp til diskusjon, ettersom kunnskap om villreinen blir en viktig del av beslutningsgrunnlaget i begge tilfeller.

Det slår meg, gjennom intervjuene, at det er en tvetydig oppfatning av lovens rolle for planarbeidet, og at dette kan komme av manglende kunnskap om lovens innhold. Derfor klarer heller ikke alle involverte i planprosessen å gjøre rede for hvordan loven er innarbeidet i planen. Informantene fra Fylkesmannen i Hordaland kjente tydelig til lovverket og refererte både til paragrafer eksplisitt og naturmangfoldlovens betydning og innhold i intervjuet. Informanten som satt i styringsgruppa under arbeidet med Regional plan for Hardangervidda svarer imidlertid vagt på spørsmål om hvilken rolle naturmangfoldloven har spilt for planarbeidet: «den har vært en premissleverandør, og vært en del av alle diskusjonene». Videre sier hun at «vi har jo ikke gått spesielt igjennom paragrafene i naturmangfoldloven og sagt at... Og sjekket, på en måte, at vi har jobbet etter lovbokstav». Informanten fra styringsgruppa er politiker og ikke fagansatt, som informantene fra Fylkesmannen, og kanskje går det her et skille for kunnskap om og kjennskap til lovverket.

6.2 «BUSINESS AS USUAL»?

Verken den regionale planen for Hardangervidda, eller tilleggsnotatet, begrunner hvorfor naturmangfoldloven skal vurderes grundigere ved rullering av planen. På den ene side argumenterer prosjektleder for at «i en regional plan så er det helt åpenbart at den regionale arten villrein må være en kjempeviktig premiss. [...] Men for meg så synes jeg det blir litt voldsomt at alle... at naturmangfold skal sjekkes på alle bauger og kanter når det er på regionalt nivå». Et styringsgruppemedlem under planarbeidet uttrykker, som beskrevet i resultatene en liknende holdning. På den annen side legger planen opp til at annet naturmangfold og naturmangfoldloven skal innarbeides bedre i planen ved rullering. Slik jeg ser det, er dette delvis en selvmotsigelse: de har utelatt det fordi de mener det ikke bør behandles på regionalt nivå, men sier samtidig at ved rullering er det naturlig å innarbeide det. En slik argumentasjon kan rettfærdiggjøres for eksempel med at det har skjedd en endring på grunn av lovverket, og at man i ettertid ser viktigheten av slike vurderinger. Men slik argumentene fra prosjektleder og styregruppemedlem fremstår, mener de at vurderinger av annet biologisk mangfold ikke hører hjemme på regionalt nivå.

Miljøverndepartementet har mulighet til å komme med innsigelse til regionale planer, blant annet med begrunnelse i at saksbehandlingsreglene i naturmangfoldloven ikke er ivaretatt. Departementet

meldte, ifølge informanter fra Fylkesmannen, i løpet av planarbeidet at prinsippene var dårlig innarbeidet i planen. Ettersom planen likevel ble vedtatt av de ansvarlige fylkeskommunene uten innsigelse fra departementet, må dette forstås som et signal på at de mener planen med tilleggsnotat var tilfredsstillende. Planen stod i en spesiell posisjon ettersom lovverk som kunne få betydning for planens innhold og utforming kom underveis i planprosessen. Ved rullering av planen vil det sannsynligvis være andre krav og forventninger fra nasjonale myndigheter om naturmangfoldlovens implementering i selve regionalplanen. Dette poengteres også i den gjeldende planen (Hordaland fylkeskommune et al. 2011:63).

Det er imidlertid ikke en intensjon fra lovgivers side at saksbehandlingsreglene i naturmangfoldloven generelt skal være en pliktøvelse som ikke får noen praktisk betydning for planer, slik prosjektleder for Regional plan for Hardangervidda uttrykker at det var for denne planen. Ulike planer vil ha ulik betydning for naturmangfold, men saksbehandlingsreglene skal like fullt følges uavhengig av planens omfang for naturen. Ettersom det har kommet et regelverk for slik saksbehandling, er det rimelig å tro at lovgiver mener de vil være avgjørende for utfallet av beslutninger, og ikke at det skal fungere som merarbeid og «business as usual». Ingen av dem jeg har intervjuet har trukket frem at naturmangfoldloven skal innarbeides bedre ved rullering av planen. Selv ikke prosjektleder eller tidligere styringsgruppemedlem på direkte spørsmål om hvilken rolle naturmangfoldloven har spilt for den regionale planen. Dette er et potensielt tegn på nettopp en slik holdning, hvor ting gjøres som man har gjort tidligere.

Det følger imidlertid et pliktløp for regionale myndigheter å legge prinsippene i naturmangfoldloven § 8-12 til grunn og vurdering av disse prinsippene skal fremgå, jf. NML § 7. Dersom dette ikke følges opp ved rullering av planen, blir det opp til miljøverndepartementet, og eventuelt andre myndigheter med innsigelsesmyndighet (først og fremst fylkesmenn) å følge opp. Dersom miljøverndepartementet må gripe inn, kan dette sees på som redusert autonomi for regionen. Andre regionale villrein planer har innarbeidet vurderinger etter naturmangfoldloven i selve planen. Blant annet inneholder høringsutkast for regionale planer for Ottadalsområdet, Forollhogna, Rondane og Sørnkletten og Heiplanen et eget kapittel om forholdet til naturmangfoldloven og vurderinger etter naturmangfoldloven §§ 8-12. Tilsvarende kapitler finnes i planprogram for de regionale villreinplanene for Nordfjella og Dovrefjellsområdet. Disse planene er nyere en den vedtatt planen for Hardangervidda, og det kan se ut til at naturmangfoldloven er innarbeidet etter intensjonen her. Derfor er det lite trolig at en «slipper unna» en slik innarbeiding av loven ved rullering av Regional plan for Hardangervidda. Dette underbygges også av Miljøverndepartementet (2011b) sitt brev til fylkesmennene, der de understreker at naturmangfoldloven § 7 er en saksbehandlingsregel om begrunnelsesplikt på linje med saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven. Derfor gjelder begrunnelsesplikten etter § 7 alltid dersom beslutningen berører naturmangfoldet, også når vedtaket er positivt for søkeren. De poengterer at unnlattelse av å oppfylle kravene er å anse som en saksbehandlingsfeil som i visse tilfeller kan føre til at vedtaket blir ugyldig.

6.3 MANGEL PÅ IDENTITETSNEDEFELLING AV DEN REGIONALE PLANEN

Ansatte i Miljøverndepartementet uttrykker, ifølge Hongslo og Lundberg (2012:263), at «en viktig målsetning med regional planlegging er å gi forvaltningen større legitimitet og forståelse hos befolkningen ved at lokale og regionale myndigheters innflytelse øker». I høringsuttalelsene til konsesjonssøknadene for de fem småkraftverkene i Valldalen trekkes den regionale planen inn minimalt i argumentasjonen. Inntrykket etter intervjurundene i forbindelse med denne oppgaven, er

at det er liten kjennskap til og kunnskap om den regionale planen. En grunneier i Røldal kjenner til planen ettersom hans eiendom er berørt av grensene i planen, men utover dette var det ingen privatpersoner jeg snakket med som kjente verken planens innhold, omfang eller prosessen rundt planen. Flere informanter hevder også at den ikke har vært trukket inn i noen argumentasjon for eller mot utbygging i Valldalen, så vidt dem bekjent. Det er kanskje ikke rimelig å forvente at lokalbefolkningen skal kjenne til planverket i detalj, men jeg erfarer gjennom mine intervjuer med informantene at departementets målsetning om å gi forvaltningen større legitimitet og forståelse hos befolkningen gjennom regional plan ikke er nådd i forbindelse med Valldalensaken. Ettersom de ikke kjenner planen, følger et logisk at den ikke bidrar til slik legitimering og forståelse for dem. Odda kommune ligger i ytterkant av planområdet for den regionale villreinplanen, noe som også kan påvirke innbyggernes forståelse og bruk av planen, slik Hongslo og Lundberg (2012) fant for Bygland kommune og Heiplanen.

Dette kan også si noe om at tar tid før etableringen av nye regioner nedfelles som identitet i hverdagsliv. I Regional plan for Hardangervidda identifiseres ikke regionen ut ifra fylkesgrenser, men med utgangspunkt i villreinens leveområder. Dette er i tråd med Ellingsen og Leknes (2008) sin definisjon av regionsbegrepet, der «region» kan brukes både om et geografisk område og en forvaltningsenhet. Manglende kjennskap til den regionale planen kan komme av manglende identitetsfølelse for denne regionen. Regionen er nyetablert, og for større regionale enheter utvikles det ikke nødvendigvis noen følelse av tilhørighet i det hele tatt, selv ikke over tid, slik Ellingsen og Leknes (2008) beskriver. Ettersom regionen for villreinens leveområde både går på tvers av allerede etablerte regioner, som fylker og kommuner, og strekker seg over et stort område, kan dette medføre en manglende nedfelling av identitet for regionen.

Hvordan kan dette ha betydning for bruken av naturmangfoldloven i konsesjonsbehandlingen småkraftverkene i Valldalen? Planen tydeliggjør i selve plandokumentet, og spesielt i tilleggsnotatet, at potensielle arealkonflikter i den regionale planen forutsettes fulgt opp i den lokale planleggingen, og vurdert etter naturmangfoldlovens saksbehandlingsregler på lokalt nivå. Planen bidrar til å tydeliggjøre lovens rolle i saker som den i Valldalen, der naturmiljø blir berørt. Det betyr ikke at de som ikke kjenner den regionale planen ikke kjenner til naturmangfoldloven. Det er imidlertid en mulighet for at kjennskap til planen kunne skapt en større bevissthet rundt lovverket, som igjen kunne medført at flere trakk loven mer direkte inn i sin argumentasjon. Selv ikke fylkeskommunen trekker inn sin egen plan i høringsuttalelsen. Regional plan er, som beskrevet i teorikapitlet, potensielt styrket gjennom regionale planbestemmelser, og at regional plan kan legges til grunn for innsigelse på lokalt nivå. Når fylkeskommunen ikke tar i bruk noen av disse virkemidlene, kan det sette spørsmålstegn ved hvorvidt den regionale planleggingen er styrket i praksis.

6.4 MEDVIRKNINGSPROSESSEN SETTER RAMMENE FOR INNSPILLENE

Utgangspunktet for høringsuttalelsene som har fremkommet under konsesjonsprosessen for de fem småkraftverkene i Valldalen er medvirkningsprosessen de er et produkt av. Derfor blir derfor naturlig å ta utgangspunkt i denne medvirkningsprosessen når jeg skal diskutere mine funn knyttet til konsesjonsprosessen.

Utover Fylkesmannens uttalelse, trekkes kunnskapsgrunnlaget inn som en del av høringsuttalelsene fra andre høringsparter ved at kunnskap nevnes og at det blir påpekt feil eller mangler i kunnskapsgrunnlaget. En høringsuttalelse inneholder antakeligvis det en høringspart anser som viktig

for utfallet av vedtaket som skal fattes. Ut ifra en slik antakelse viser det at kunnskap nevnes, at kunnskap anses som viktig når beslutningen om de omsøkte småkraftverkene skal få konsesjon eller ikke tas. I følge NVE (2013), og som jeg har vært inne på tidligere, er høringsuttalelsene en viktig del av vurderingsgrunnlaget for NVEs vedtak i konsesjonssaker. De plikter ikke å følge opp alle innspillene, men slik de fremstiller vurderingsprosessen fremstår det som at høringsuttalelser spiller en rolle for utfallet av vedtakene. Slik gir medvirkningsstigen (Arnstein 1969; Falleth & Hanssen 2012) et godt bilde på medvirkningsmuligheten høringsuttalelser gir: de gir ikke medbestemmelse eller beslutningsrett, men kan likevel påvirke utfallet i saken.

Folkemøtets reelle innflytelsesgrad stiller jeg meg derimot annerledes til. NVE oppgir per telefon (pers. komm. 8.5.2012) at de ikke fører lister og journaler fra slike folkemøter, og at de må ha skriftlige uttalelser for at de skal kunne bruke disse videre i saksbehandlingen. Folkemøtet kan imidlertid legge til rette for kommunikasjon mellom utbygger, berørte aktører, grunneiere og lokalbefolkning. Misforståelse kan bli oppklart og det er potensiale for å redusere konfliktnivået. Dette understreker Pløger (2002) sine funn om at medvirkningsprosesser fungerer for å skape forståelse for en plan, eller i dette tilfellet et tiltak. Det er dessuten både et eksempel på demokratiargumentet for medvirkning, der alle kan delta, men også effektivitetsargumentet, der forståelse og redusert konfliktnivå fører til en raskere prosess. Her kan en stille spørsmål om hvem effektivitetsargumentet gjelder for – hvem er det effektivt for? For utbygger vil det være gunstig både om prosessen frem til eventuell konsesjon gis går raskt og at det er forståelse, særlig lokalt, for utbyggingene. I så måte kommer effektivitetsargumentet for medvirkning til anvendelse for utbygger. Også NVE vil kunne gå inn på en slik argumentasjon, ettersom det vil gi raskere saksbehandling. Motstandere av utbyggingene vil kanskje helle ta til ordet for demokratiargumentet, der alle kan delta og si sin mening.

Folkemøtet havner både på medvirkningstogens trinn for informasjon og trinnet for diskusjon. Diskusjon skal ut ifra stigen innebære høyere grad av reell medvirkning. Slik diskusjonen praktiseres på folkemøtet i Røldal, og som er vanlig praksis i NVE, bærer den mer preg av deltakelse en medvirkning, ettersom NVE må ha innspill skriftlig for å vurdere dem. Slike høringsuttalelser er for øvrig ikke en diskusjon. Folkemøter er en arena for dialog og kan muligens stimulere til at noen av høringspartene endrer sin argumentasjon eller synspunkter gjennom diskusjon og dialog med andre fremmøtte. Slik innflytelse tar ikke medvirkningsstigen høyde for, som poengtert av (Agger 2005), men det kan like fullt få betydning for medvirkningen.

På folkemøtet ble NVEs forventninger til høringspartene og hva de ønsker at høringsuttalelsene skal inneholde presentert. Disse forventningene, som er de samme som ble presentert tidligere i oppgaven fra dokumentet «Orientering til høringspartene», innebærer blant annet at høringspartene bes å ta stilling til avbøtende tiltak. NVE forsøker med disse oppfordringene å sette rammer for høringsuttalelsene. Avbøtende tiltak er ikke uvanlig når ulike utbyggingstiltak skal gjennomføres, og det kan tenkes at flere av høringspartene, særlig organisasjoner som trolig har erfaring som høringspart slik Falleth og Hanssen (2012) beskriver, kjente til og ville spilt inn avbøtende tiltak uavhengig av NVEs føringer. Likevel er det ikke urimelig å anta at NVEs føringer har hatt betydning for innholdet i høringsuttalelsene. Det er jo også hensikten med å lage slike føringer – at de har noe å si. Også i høringsbrevet fra NVE 28.10.11 tegnes en ramme for høringsuttalelsene. NVE ønsker i dette brevet, som tidligere beskrevet, at høringspartene vurderer alle fem prosjektene i Valldalen samlet. Dette er en del av NVEs nye saksbehandlingsrutiner, der søknader i langt større grad blir behandlet

gruppevis, der alle omsøkte prosjekter i et geografisk område settes sammen og behandles i grupper. Samtlige høringsparter fulgte NVEs oppfordring, og det er rimelig å anta at NVEs oppfordring til en samlet vurdering av prosjektene satte rammene for de innkomne innspillene. Ved en samlet vurdering ligger forholdene bedre til rette for en økosystemtilnærming og vurdering av samlet belastning for området enn hvis prosjektene hadde blitt vurdert hver for seg.

Erfaringsbasert kunnskap skal etter naturmangfoldloven være en del av beslutningsgrunnlaget, og flere av høringsuttalelsene bidrar med slik kunnskap. Dette er således en ressurs til planleggingen slik Agger og Hoffmann (2008) trekker frem, og kan bidra til å sikre et bedre kunnskapsgrunnlag (Falleth & Hanssen 2012). Innspillene om erfaringsbasert kunnskap utfyller det vitenskapelige kunnskapsgrunnlaget, særlig med tanke villrein, der det hevdes å være gjort ulike lokale observasjoner. Bergen Turlag spiller inn at dette må undersøkes nærmere. Dette er eksempler på vekselvirkningene mellom de to formene for kunnskap, jf. Backer (2010). En kan stille spørsmål ved hvordan den erfaringsbaserte kunnskapen vektlegges. Som Backer (2010) påpeker er det en forskjell i utredningspliktene for vitenskapelig og erfaringsbasert kunnskap på grunn av ordlyden i lovverket (jf. § 8). Vitenskapelig kunnskap er tillagt en sterkere utredningsplikt enn den erfaringsbaserte kunnskapen, og vil trolig også tillegges mer vekt dersom det blir nødvendig å vekte mellom disse to formene for kunnskap. I Valldalen-saken er det tydelig ulike meninger omkring rimelighetsforholdet mellom kunnskapen som foreligger og småkraftutbyggingenes karakter og skade på naturmangfoldet. Mange motstandere hevder at kravet til kunnskap ikke er oppfylt, mens flere av de som er positive til utbyggingen hevder at man har nok kunnskap til å ta en avgjørelse i saken. Gjennom intervjuer med informantene kommer det frem at motstandere av utbyggingen generelt hevder at det er kunnskapsmangel i konsekvensutredningene og avfeier konsekvensutredningene som god vitenskapelig kunnskap. En informant etterlyser mer innflytelse fra fagfolk, til tross for at det er flere biologer, en naturforvalter og en arkeolog som har utarbeidet miljø- og konsekvensutredningene for kraftverkene. De som ønsker utbygging støtter på sin side argumentasjonen sin på de samme rapportene, som de mener er gode nok for å fatte en beslutning. Hvorfor er det så ulik oppfatning av kunnskapsgrunnlaget? Fylkesmannen, som av både grunneier og ordfører oppfattes som uhensiktsmessig restriktiv (i tråd med (Hansen et al. 2009)) i mange saker knyttet til naturmangfold, mener i denne saken at kravet til kunnskapsgrunnlaget er oppfylt. Det vitner om at det er samsvar mellom offentlige myndigheters og andres krav til kunnskap, og er kanskje et tegn på at det er mulig å eniges om at et kunnskapsgrunnlag er tilfredsstillende.

Et ytterligere perspektiv på medvirkning kommer frem når flere informanter nevner i intervju at det å uttale seg om utbygging kan gjøre deg upopulær i bygda. Noen av informantene som er imot småkraftutbyggingene hevder at de har mange i ryggen når de har uttalt seg offentlig mot utbyggingene, men at flere ikke tør å ta til ordet. Mine analyser viser at det først og fremst er motstandere som trekker inn elementer fra naturmangfoldloven i sine høringsuttalelser. Dersom det stemmer at færre av dem tør å uttale seg, blir det færre som potensielt kunne trukket inn naturmangfoldloven i argumentasjonen. Informanter fra kommunen, Fylkeskommunen, Fylkesmannen peker på at alle har hatt mulighet til å uttale seg, og at dersom de ikke har gjort det, er det etter eget valg og ønske. Det blir da et spørsmål om hvor reelt dette valget føles for de berørte innbyggerne, og igjen kan kritikken mot det deliberative demokrati (Agger & Hoffmann 2008) trekkes inn: hvor representative er høringsparter som kommer med innspill? Likevel er høringsuttalelsene et direkte innspill til NVE og ikke noe som må gå om andre innbyggere i lokalsamfunnet. Sånn sett er

det trolig vanskeligere å stå frem på et lokalt folkemøte enn å gi skriftlig uttalelse direkte til NVE. Innkomne uttalelser er imidlertid offentlig tilgjengelige dokumenter.

I samsvar med hva Agger og Hoffmann (2008) skriver om at eksempelvis unge kan være vanskelig å nå i medvirkningsprosesser, hevder en informant fra Røldal at det er et manglende engasjement rundt småkraftprosjektene fra unge innbyggere i kommunen. Han etterlyser engasjement, uansett standpunkt. Det er umulig å si noe om utfallet av resultatene dersom flere unge hadde engasjert seg og kommet med uttalelse, men det er ikke umulig at dette ville gitt utslag den ene eller andre veien. På hvilken måte dette ville påvirket resultatene blir imidlertid ren spekulasjon, og jeg ser det ikke hensiktsmessig å gå videre inn på dette.

6.5 ULIK KJENNSKAP TIL NATURMANGFOLDLOVEN

Det er kun Fylkesmannen i Hordaland som trekker naturmangfoldloven eksplisitt inn i sin uttalelse og henviser til § 8 om kunnskapsgrunnlaget. Deres rolle innebærer også å kontrollere virksomhet regionalt og lokalt, og i forbindelse med prosjektene i Valldalen vurderer de kunnskapsgrunnlaget som tilfredsstillende. Det er å forvente at Fylkesmannen har kunnskap om naturmangfoldloven og hvordan det skal benyttes i saksbehandling. Miljøverndepartementet (2011b) har utpekt Fylkesmannens som ansvarlig for opplæring i det nye lovverket, noe jeg kommer tilbake til, i tillegg til at Fylkesmannen har faglig kompetanse blant annet innen miljø og klima.

Prinsippene i §§ 8-10 retter seg mot offentlig myndigheter og beslutningstakere (jf. § 7), og ikke privatpersoner. Derfor er det kanskje heller ikke rimelig å forvente at privatpersoner kjenner lovverket og benytter det i sin argumentasjon. For de ulike forvaltningsorganene er det imidlertid rimelig å forvente at de både kjenner og må forholde seg direkte til lovverket når de skal fatte beslutninger. Naturmangfoldloven var på tidspunktet for høringene av prosjektene i Valldalen, og er for så vidt også i dag, å regne som en ny lov. Til tross for at loven er vedtatt og gjeldende, tar det tid å arbeide nye regler inn i forvaltningen. Men det har også vært en del oppmerksomhet rundt loven nettopp fordi den er ny, blant annet gjennom omfattende opplæringsprosesser. I et brev fra Miljøverndepartementet (2011b) til fylkesmennene poengterer departementet at fylkesmennene har et særskilt ansvar for opplæring av kommuner og fylkeskommuner i naturmangfoldloven. I Hordaland ble det i 2012 gjennomført et omfattende opplæringsprogram i regi av Fylkesmannen i Hordaland, der alle kommunene i fylket deltok. Opplæringen gikk over tre to-dagers konferanser rundt i fylket, og ett dagsseminar for Bergen kommune, og hadde en samlet deltakelse på rundt 250 personer. Fra Odda kommune deltok landbrukssjefen. Hun jobber på et felleskontor for landbruk for Ullensvang herad og Odda kommune, med saksbehandling knyttet til landbruk, motorferdsel og viltforvaltning. Hun har ikke hatt videre ansvar for intern opplæring i naturmangfoldloven, men har bistått teknisk forvaltning med å skrive om naturmangfoldloven dersom det har vært nødvendig (Landbrukssjefen Odda kommune, pers.komm. 03.05.13).

Tre representanter fra Hordaland fylkeskommune deltok også på opplæringsseminaret i regi av Fylkesmannen i Hordaland, samtlige fra seksjon klima og naturressurser. Høringsuttalelse fra Hordaland fylkeskommune er undertegnet av seksjonsleder for denne seksjonen, men selv om de har hatt flere personer på opplæring i naturmangfoldloven er ikke loven dratt inn i uttalelsen. De trekker imidlertid inn elementer knyttet til føre-var-prinsippet i form av avbøtende tiltak og at de skriver at anleggsvei til Holdøla kraftverk er et irreversibelt inngrep som må utredes mer, men har altså ikke dratt inn noen av lovens prinsipper eksplisitt.

Både Hordaland fylkeskommune og Odda kommune har altså vært representert på opplæring i naturmangfoldloven, uten at noen av de respektive høringsuttalelsene trekker inn lovverket. Fylkesrådmannen viste derimot i sin innstilling til høringsuttalelse i fylkesutvalget direkte til naturmangfoldloven § 9. Denne ble, som nevnt, ikke vedtatt og fylkesutvalgets endelige politiske vedtak inneholdt ikke en slik direkte henvisning. Dette kan tyde på at det forskjeller i administrasjonens og politikernes synspunkter.

Fylkeskommunene råder NVE til å gi konsesjon til samtlige av de fem omsøkte kraftverkene, mens kommunene stiller seg positive til to av fem. Det er ikke bare dersom man er imot utbygging at naturmangfoldloven er relevant å trekke inn i argumentasjonen. Snarere ville en gjennomgang av prinsippene med henvisning til loven, der man sier at lovens retningslinjer er oppfylt kanskje virke styrkende for argumentasjonen. Nettopp dette har Fylkesmannen i Hordaland gjort i sin uttalelse, hvor de skriver at kunnskapsgrunlaget etter naturmangfoldloven § 8 er godt nok. Jeg ser en tendens til at naturmangfoldloven blir flittigere brukt av de som ikke ønsker småkraftutbyggingene i Valldalen, enn hos de som er for.

Det er altså en hovedvekt av aktører som er imot en utbygging i Valldalen, som benytter momenter fra naturmangfoldloven §§ 8-10 i sin argumentasjon. De bruker loven til å forsvare naturmangfoldet mot de omsøkte tiltakene og inngrepene disse vil føre med seg. Loven blir de forsvarendes verktøy. En slik tendens samsvarer med det Steel (2013) hevder: at alle som er opptatt av naturvern og bevaring av biologisk mangfold har fått et godt instrument gjennom ny naturmangfoldlov. Likevel skulle en tro at de som ønsker småkraftutbygging i Valldalen (hvilket for øvrig ikke er det motsatte av å ønske å ta vare på naturmangfoldet), kunne bruke loven på samme måte for å understreke at en rekke hensyn er tatt. Flere av de som ikke ønsker en slik utbygging, har naturfaglig bakgrunn, og SABIMAs seminar retter seg i større grad mot folk som er opptatt av natur og miljø. Kanskje når ikke denne folkeopplæringen om naturmangfoldloven ut til alle aktører. Det er en mulighet for at de som er imot utbygging er mer opptatt av natur generelt, og derfor kjenner lovverket knyttet til naturen bedre?

Ettersom bestemmelsene i §§ 7-12 ikke retter seg mot privatpersoner, er det rimelig å forvente at det generelt tar lenger tid før privatpersoner får kjennskap til hva naturmangfoldloven inneholder og får betydning for, enn hva en kan forvente for forvaltningsmyndigheter. Likevel vil det være fordel for private som kjenner terminologien og prinsippene fra lovverket når de skal kommunisere med offentlig myndigheter, i dette tilfellet NVE. Ved å snakke mottakers språk er det kanskje mer sannsynlig at standpunktene blir vektlagt mer når en beslutning skal fattes. Dette er et eksempel hvor lovverk benyttes som strategi i påvirkning Stensaker (2002), og sier noe om at medvirkning og gjennomslagskraft forutsetter ressurser. Som nevnt i teorikapitlet, tar noe av kritikken mot deliberative demokratier at sterke grupper tilgodeses i prosessen (Agger & Hoffmann 2008). Mindre ressurssterke grupper og personer kan falle utenfor medvirkningsprosessen.

6.6 AVBØTENDE TILTAK FOR HVEM?

Flere av dem som ønsker avbøtende tiltak i form av ventebu, mobildekning, bedre adkomstvei og parkeringsplasser er de som antakelig selv begunstiges av slike til sin næringsvirksomhet, som beitelag og Litlos turisthytte. Private som bruker området, FNF og DNT går imidlertid ikke inn på denne argumentasjonen, og det er jo nettopp dem det hevdes å tilrettelegges for.

Avbøtende tiltak i tråd med før-var-prinsippet i naturmangfoldloven skal ha til hensikt å redusere faren for skade på landskap og naturmangfold. Tiltakene om parkeringsplasser og mobildekning tjener neppe dette formålet. Sånn sett blir det kanskje feil å karakterisere dem som avbøtende tiltak, ettersom det fremstår mer som tilretteleggende tiltak for friluftslivet i området. Dessuten hevder blant annet en grunneier og ordfører i Odda kommune at inngrepene som følge av de fem småkraftutbyggingene etter anleggsperioden ikke vil påvirke landskapsbildet eller naturmangfoldet i området negativt. Derfor skulle man jo tro at det heller ikke var behov for avbøtende tiltak? For meg fremstår disse tiltakene som en måte å skape positive holdning rundt utbyggingene, og at utbygger, ved å tilrettelegge for bedre adkomst og sikkerhet i området, lettere kan selge inn småkraftutbyggingene. Dette er for så vidt legitimt, men om tiltakene egentlig kan kalles avbøtende, er et annet spørsmål. Villreinnemda mener en slik tilrettelegging for ferdsel går på bekostning av villreinen, og ønsker ikke slike tiltak.

Det kommer frem i intervjuer at noen av motstanderne av kraftutbygging i Valldalen egentlig ikke er interessert i avbøtende tiltak, ettersom de mener det ikke bør bygges ut overhodet. Derfor har de heller ikke foreslått noen avbøtende tiltak til NVE. Dersom dette er gjeldende for flere høringsparter, kan det være en grunn til at før-var-prinsippet i form av avbøtende tiltak ikke trekkes hyppigere inn i høringsuttalelsene.

Fylkesmannen sier både i sin høringsuttalelse til de fem småkraftprosjektene, og i intervju at kunnskapsgrunnlaget for avgjørelsen om konsesjon skal gis eller ikke, er godt nok i henhold til § 8 i naturmangfoldloven. At de ikke går innpå en argumentasjon rundt før-var-prinsippet etter loven er derfor ikke urimelig ettersom dette prinsippet får liten betydning dersom retningslinjen om kunnskap er oppfylt.

7 KONKLUSJON

Det fremgår av resultatene i oppgaven at naturmangfoldloven er tatt i bruk i Regionale plan for Hardangervidda primært gjennom tilleggsnotatet med vurderinger etter prinsippene i naturmangfoldlovens §§ 8-12, og det vektlegges at prinsippene skal legges til grunn i lokal forvaltning. Prinsippene om kunnskapsbasert forvaltning, før-var-prinsippet og prinsippet om økosystemtilnærming og samlet belastning er imidlertid delvis innarbeidet i selve planen, men ikke som følge av ny naturmangfoldlov. Dette tyder på at prinsippene, som nå er gjort miljørettslige, allerede var innarbeidet i planleggingen.

Miljøverndepartementets fravær av innsigelse mot planen må tas som et signal på de mener planen med tilleggsnotat var tilfredsstillende da planen ble vedtatt i 2011. På bakgrunn av plikten som følger av saksbehandlingsreglene, jf. NML § 7, og velfungerende innarbeiding av naturmangfoldloven i andre regionale villreinplaner, vil det ved planens rullering trolig stilles strengere krav til at naturmangfoldloven innarbeides i selve regionalplanen. Prosjektleder for Regional plan for Hardangervidda uttrykker tilleggsarbeidet med naturmangfoldloven som en pliktøvelse og for å forhindre «business as usual» ved rullering, bør andre myndigheter følge opp i planprosessen.

Få privatpersoner har et forhold Regional plan for Hardangervidda, noe som kan tyde på en manglende identitetsfølelse til villreinregionen. Ettersom de ikke kjenner planen, kjenner de heller

ikke rammene planene gir, og heller ikke at planen vektlegger at prinsippene i naturmangfoldloven skal ivaretas spesielt i den lokale forvaltningene.

I konsesjonsprosessen for de fem småkraftverkene i Valldalen trekkes prinsippene i naturmangfoldloven hovedsakelig direkte inn av Fylkesmannen, og indirekte av andre høringsparter.

Mine funn tyder på at det har noe å si hvem som deltar i medvirkningsprosesser. Ulike aktører drar med seg ulik kunnskap, både vitenskapelig og erfaringsbasert, inn i prosessen. Kunnskapen kan komme til uttrykk på ulike medvirkningsarenaer, og hvilke arenaer det kommer til uttrykk på kan ha betydning for graden av reell medvirkning kunnskapen vi får. Hvilke medvirkningsarenaer det tilrettelegges for i prosessen har også noe å si for hvem som deltar. Medvirkning krever ressurser og ressursvake grupper kan havne utenfor prosessen. NVEs oppfordring om å gi samlet uttalelse til de fem konsesjonssøknadene har trolig virket førende for innspillene.

Det kan også være ulik bruk av naturmangfoldloven på grunn av ulik kjennskap til og kunnskap om loven. Til tross for at både kommunen og fylkeskommunen har hatt representanter på opplæring i naturmangfoldloven, trekker ingen av dem naturmangfoldloven direkte inn i sine respektive høringsuttalelser. Dette kan tyde på ulike synspunkter fra administrativt og politisk hold, men det er kanskje ikke så urimelig, med tanke på at det er administrativt ansatte som har deltatt på opplæring i lovverket, mens det er politikere (som ikke har deltatt på Fylkesmannens opplæring) som fatter vedtakene.

Det er ulike oppfatninger om hva som er avbøtende tiltak. Tiltakene som er foreslått av folk som ønsker utbygging, er ikke nødvendigvis skadereduserende for naturmangfoldet, men tar heller hensyn til friluftslivet. Motstandere av utbyggingene trekker i større grad frem tiltak som er i samsvar med intensjonen i føre-var-prinsippet, men flere foreslår ikke avbøtende tiltak i det hele tatt, fordi de ikke ønsker en utbygging overhodet.

I dokumentet med forventninger til regional og kommunal planlegging uttrykker regjeringen blant annet at naturmangfoldlovens alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk legges til grunn for planlegging som berører naturmangfold (Miljøverndepartementet 2011a). Det innebærer blant annet tiltak for fornybar energi, som de omsøkte småkraftutbyggingene i Valldalen, og tydeliggjør at naturmangfoldloven er en sektorovergripende lov. I lys av de nasjonale forventningene til natur, kulturmiljø og landskap er lovens rolle fremhevet nettopp som tverrgående. Lovens kapittel II, der vi finner §§ 8-10, er trukket spesielt frem. Nasjonale miljømål kan oppfattes som motstridende: det skal legges til rette for økt utbygging og produksjon av fornybar energi, samtidig som naturmangfold og landskapsbilde skal ivaretas. Det potensielt motstridende ved disse målene er at utbygging av fornybar energi, eksempelvis vannkraft, ofte går på bekostning av landskapsbildet og naturmangfoldet. Ettersom naturmangfoldloven skal fungere på tvers av sektorer og prinsippene i §§ 8-12 skal legges til grunn for alle slike tiltak, kan loven, i alle fall i teorien, redusere spenningsnivået mellom nasjonale miljømål. Når fornybar energi-tiltak vurderes etter prinsippene i naturmangfoldlovens kapittel II, er det potensiale for å gjennomføre tiltaket på en mer skånsom måte for naturmangfoldet. Dette er jo nettopp intensjonen bak loven.

Naturmangfoldloven er en relativt ny lov, og det er viktig at det kommer studier av loven. Jeg har i denne oppgaven sett på hvordan det brukes i Regional plan for Hardangervidda og konsesjonsprosessen for fem småkraftverk i Valldalen i Odda kommune. I den konsesjonsprosessen

er det ikke fattet noe vedtak når oppgaven går i trykken, men det vil være viktig å se hvilken betydning naturmangfoldloven får også i vedtak. Det har heller ikke vært noen rettsavgjørelser knyttet naturmangfoldloven, og rettspraksis sammen med studier knyttet til naturmangfoldloven vil være viktig for å si noe om loven og dens betydning.

8 LITTERATUR

- Agger, A. (2005). *Demokrati og deltagelse-et borgerperspektiv på kvarterløft: Ph. d.-afhandling*: unknown.
- Agger, A. & Hoffmann, B. (2008). *Borgerne på banen*. København: Velfærdsministeriet. 192 s. : ill. s.
- Andersen, R. & Hustad, H. (2004). *Villrein & samfunn: en veiledning til bevaring av Europas siste villrein*, b. 27. Trondheim: Instituttet. 77 s. : ill. ; 30 cm s.
- Andersen, S. (2012). Fiskerikunnskap og forskerkunnskap-motsetninger og muligheter. *Samisk senters skriftserie* (18): 17-34.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of planners*, 35 (4): 216-224.
- Backer, I. L. (2010). *Naturmangfoldloven : lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold*. Oslo: Universitetsforl. XXII, 680 s. s.
- Backer, I. L. (2012). *Innføring i naturressurs- og miljørett*. Oslo: Gyldendal akademisk. 404 s. s.
- Boe, E. (1993). *Statsrett og forvaltningsrett*, b. 2. Oslo: TANO. S. 332-968 s.
- Boe, E. (2010). *Grunnleggende juridisk metode: en introduksjon til rett og rettstenkning*. Oslo: Universitetsforl. 182 s. : ill. s.
- Bryman, A. (2008). *Social research methods*. Oxford: Oxford University Press. XLII, 748 s. : ill. s.
- Bråten, K. (2011). *Bør en åpne opp for "skånsom" kraftutbygging i verna vassdrag?: Case studie av Raundalsvassdraget*. Bergen: K. Bråten. fl. pag. s.
- Bråttå, H. O., Hagen, S. E. & Overvåg, K. (2010). ØF-rapport nr. 6/2010: Villreinen og villreinfeltet som kilde til verdiskaping og samfunnsutvikling. 94 s.
- Bugge, H. C. (2009). *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforl. 219 s. : ill. s.
- DN. (2012). *Kunnskapsbasert planlegging og forvaltning*: Direktoratet for naturforvaltning. Tilgjengelig fra: <https://www.dirnat.no/content/500045538/Kunnskapsbasert-planlegging-og-forvaltning> (lest 8.5).
- Ellingsen, W. & Leknes, E. (2008). Regionalisering, en diskusjon av teoretiske perspektiver, 22/2008: Agderforskning. 25 s.
- Falleth, E. & Hanssen, G. S. (2012). Medvirkning i planlegging. I: Aarsæther, N. (red.) *Utfordringer for norsk planlegging: kunnskap, bærekraft, demokrati*, s. 334 s. : fig. Kristiansand: Cappelen Damm Høyskoleforl.
- Fretheim, A. (1995). *Virkemidler i miljøpolitikken*. Oslo: [Trykksakeksp.]. 377 s. s.

- Hansen, T., Indset, M., Sletnes, I. & Tjerbo, T. (2009). *Fylkesmannen mellom lokalt folkestyre og statlig styring*, b. 2009:19. Oslo: NIBR. 227 s. : diagr. s.
- Hanssen, G. S., Langeland, O. & Klausen, J. E. (2012). *Det Regionale Norge 1950-2050*. Oslo: Abstrakt forl. 356 s. : ill. s.
- Haukeland, P. I. & Brandtzæg, B. A. (2009). *Den brede verdiskapingingen: et bærekraftig utviklingsperspektiv på natur- og kulturbasert verdiskaping*, b. nr 20/2009. Bø: Telemarksforskning. 57 s. : ill. s.
- Heitmann, K. (2011). *Vurdering av Regional plan for Hardangervidda 2011-2025, Høringsutgave av 10.01.2011, etter prinsippene i naturmangfoldlovens §§ 8-12*.
- Hongslo, E. (2011). *Knowing the landscape : science, people and power relations in Namaqualand, South Africa*, b. 2011:64. Ås: Universitetet, UMB. 1 b. (flere pag.) : ill. s.
- Hongslo, E. (2012). *Regional planlegging av villreinområder – masterstudent Ingrid Noréns delprosjekt*. Ås (2.11.2012).
- Hongslo, E. & Lundberg, A. K. A. (2012). Regional planlegging i villreinområder - arealplanlegging som nytt virkemiddel? *Kart og Plan*, 72: 255-265.
- Hordaland fylkeskommune. (2009). *Fylkesdelplan for små vasskraftverk i Hordaland 2009-2021*. 83 s.
- Hordaland fylkeskommune, Telemark fylkeskommune & Buskerud fylkeskommune. (2009). *Planprogram etter plan- og bygningsloven for Fylkesdelplan for Hardangervidda 2011 – 2025*
- Hordaland fylkeskommune, Telemark fylkeskommune & Buskerud fylkeskommune. (2011). *Regional plan for Hardangervidda: fylkesdelplan 2011-2025*. [Drammen]: Buskerud fylkeskommune. 68 s. : ill. ; 30 cm + 1 fold. kart s.
- Indset, M. (2005). *Europeisering av regionalpolitikken?: eksempler på utvikling i Norge*, b. 2005:8. Oslo: Statskonsult. 34, 2 s. : ill. s.
- Johannessen, A., Tufte, P. A. & Christoffersen, L. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt. 436 s. : ill. s.
- Knudsen, J. K. (2001). *Energi og miljø - fra separasjon til sektorintegrasjon?: en studie av energipolitisk styring og miljøansvar på departementsnivå i Danmark og Norge*. Oslo: [J.K. Knudsen]. IV, 134 s. s.
- Kraft, M. E. & Clary, B. B. (1991). Citizen participation and the NIMBY syndrome: Public response to radioactive waste disposal. *Political Research Quarterly*, 44 (2): 299-328.
- Kvale, S., Brinkmann, S. & Anderssen, T. M. A. R. J. f. (2009). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal akademisk. 344 s. : ill. s.
- Kålås, J. A. (2010). *Norsk rødliste for arter 2010*. Trondheim: Artsdatabanken. 480 s. : ill., tab. s.

- May, R. (2011). *Strategisk konsekvensutredning for landbasert vindkraft: En evaluering av regionale planer for vindkraft*, b. 746. Trondheim: Norsk institutt for naturforskning. 34 s. s.
- Midttun, L. (2013). NVE (10.5.2013).
- Miljøverndepartementet. (2005). *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand: St.meld. nr 21 (2004-2005)*. Oslo. 179 s. s.
- Miljøverndepartementet. (2007a). *Fylkesdelplaner for bruk og vern av prioriterte fjellområder - fastsetting av nasjonale villreinområder* Miljøverndepartementet. Oslo. 8 s.
- Miljøverndepartementet. (2007b). *Regjeringens miljøpolitikk og rikets miljøtilstand*. [Oslo]: Det kongelige miljøverndepartement. 167 s. : ill. s.
- Miljøverndepartementet. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*: Lovdata.
- Miljøverndepartementet. (2009a). *Forskrift om konsekvensutredninger*: Lovdata.
- Miljøverndepartementet. (2009b). *Lovkommentar til plandelen i ny plan- og bygningslov - og nytt i forbindelse med iverksetting av loven* Miljøverndepartementet.
- Miljøverndepartementet. (2009c). *Veileder Naturmangfoldloven kapittel II. Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk – en praktisk innføring*. Miljøverndepartementet: Miljøverndepartementet. 48 s.
- Miljøverndepartementet. (2011a). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging: vedtatt ved kongelig resolusjon 24. juni 2011*. [Oslo]: Miljøverndepartementet. 34 s. : ill. ; 22 x 28 cm s.
- Miljøverndepartementet. (2011b). *Naturmangfoldloven og plan- og bygningsloven - krav til saksbehandling, dokumentasjon og vurderinger i plansaker og andre enkeltsaker*. Oslo.
- Mæland, S. (2010). Fra villrein til villa. Urbanisering av høyfjellet. I: Berntsen, B. & Hågvar, S. (red.) *Norsk natur - farvel?: en illustrert historie*, s. 280 s. : ill. [Oslo]: Unipub.
- Naturvernforbundet. (2010). *Uttalelse fra landsstyremøtet 25.-26.september 2010: Småkraftutbygginga må under kontroll*.
- Norborg, R. W. (2009). *Medvirkning i samfunnsplanlegging og helsefremmende arbeid: mellom politikk og realitet*. [Tønsberg]: R.W. Norborg.
- NVE. (2009). *Samlet plan for vassdrag*. Tilgjengelig fra: <http://www.nve.no/no/energi1/fornybar-energi/vannkraft/samlet-plan-for-vassdrag/> (lest 14.4).
- NVE. (2011). *Høring av konsesjonssøknad med konsekvensutredning for Grøno, Middalen og Trossovdalen kraftverk i Odda kommune (28.10.2011)*. Oslo.

- NVE. (2012). *Nye rutiner for behandling av søknader om konsesjon for småkraft*. 3 s.
- NVE. (2013). *Orientering til høringspartene*. 1 s.
- OED. (1990). *Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven)* Lovdata.
- OED. (2011). *Pressemelding , 20.07.2011. Nr.: 67/11 Mål om norsk fornybarandel på 67,5 prosent i 2020*. energidepartementet, O.-o. Oslo.
- OED. (2012). *St. meld. nr. 14 (2011–2012) Vi bygger Norge – om utbygging av strømmettet* energidepartementet, O.-o.
- Oppgavefordelingsutvalget & Wilhelmsen, L. (2000). *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune: utredning fra Oppgavefordelingsutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon 5. juni 1998 : avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 3. juli 2000*, b. 2000: 22. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning. 511 s. : ill. ; 30 cm s.
- Ordfører Odda kommune. (2013). Odda kommune.
- Pedersen, O. J. (2010). *Plan- og bygningsrett*. Oslo: Universitetsforl. 2 b. s.
- Planlovutvalget & Bugge, H. C. (2003). *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II: Planlovutvalgets utredning med lovforslag : utredning fra Planlovutvalget, oppnevnt ved kongelig resolusjon 23. oktober 1998 : avgitt til Miljøverndepartementet 13. mai 2003*, b. 2003: 14. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning. 378 s. : fig. ; 30 cm s.
- Pløger, J. (2002). *Kommunikativ planlegging og demokrati-nye perspektiver i planforskningen*: Norsk Institutt for by-og regionsforskning.
- Regjeringen. (2005). *Soria Moria-erklæringen. Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-2009*. Oslo.
- Regjeringen. (2009). *Soria Moria II-erklæringen. Politisk plattform for flertallsregjeringen utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2009-2011*. Oslo. 76 s.
- Riksrevisjonen. (2008). *Veileder i intervjueteknikk for Riksrevisjonen*: Riksrevisjonen. 36 s.
- Rubin, H. J. & Rubin, I. (2005). *Qualitative interviewing: the art of hearing data*. Thousand Oaks, Calif.: Sage. IX, 291 s. s.
- SABIMA. (2013, 11.4.2013). *Naturmangfoldloven – vårt nye våpen! En innføring i lovens hovedgrep og de effektive miljørettslige prinsippene*. Kampen om arealene, Ås.
- Salvesen, F. & Langen, M. (2011). *Planlegging, vern og utbygging*. [Oslo]: Redaksjonsgruppen. b. : ill. ; 30 cm s.

- Sander, K. (2004). *Skrevne rettsregler*. Kunnskapssenteret. Tilgjengelig fra: <http://www.kunnskapssenteret.com/articles/2532/1/Skrevne-rettsregler/1/Skrevne-rettsregler.html> (lest 16.4.).
- Schmidt, L., Guttu, J. & Knudtzon, L. C. (2011). *Medvirkning i planprosesser i Oslo kommune*, b. 2011:1. Oslo: NIBR. 176 s. : ill. s.
- Småkraft AS. (2006). *Kraftverk i Valldalen - Informasjon om planlagt utbygging. Melding med forslag til utgreiingsprogram*.
- Småkraft AS. (2012). *Søknad om tillatelse til å bygge Holdøla kraftver i Odda kommune, Hordaland fylke. Planedringssøknad*. Bergen. 40 s.
- Solheim, E. (2009). *Pressemelding, 03.04.2009. Ny naturmangfoldlov sikrer all norsk natur*. Miljøverndepartementet.
- Solheim, E. (2011). *Forord*. Miljøverndepartementet (red.). Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging: vedtatt ved kongelig resolusjon 24. juni 2011. [Oslo]: Miljøverndepartementet. 34 s. : ill. ; 22 x 28 cm s.
- Sollie, J. (2011). *Vil ha større vannkraftverk*. Nilsen, J. (red.). Teknisk ukeblad.
- Steel, C. (2013). *Generalsekretær i SABIMA (11.4.2013)*.
- Stensaker, B. (2002). *Strategiske valg og institusjonelle konsekvenser: organisasjonsutvikling ved Høgskolen i Sør-Trøndelag*, b. nr 18/2002. Oslo: NIFU. 32 s. s.
- Stie, A. E. (2010). *Co-decision - the panacea for EU democracy?*, b. no. 201. Oslo: Unipub. 303 s. : ill. s.
- Strand, O. (2004). *Faggrunnlag for forvaltningen av villreinstammen på Hardangervidda*, b. 838. Trondheim: Norsk institutt for naturforskning. 28 s. : ill. s.
- Strand, R. & Schei, E. (2001). *Gjør kunnskap vondt? Tidsskr Nor Lægeforen*, 121: 1502-6.
- Thagaard, T. (2004). *Systematikk og innlevelse : en innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforl. 224 s. s.
- Yin, R. K. (2007). *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks, Calif.: Sage. XIV, 219 s. : ill. s.

VEDLEGG A: DOKUMENTOVERSIKT

Høringsbrev fra NVE datert 28.10.2011 – Søknad om konsesjon til bygging av Stradåna kraftverk i Odda kommune

Høringsbrev fra NVE datert 28.10.2011 – Søknad om konsesjon til bygging av Holdøla kraftverk i Odda kommune

Høringsbrev fra NVE datert 28.10.2011 – Høring av konsesjonssøknad med konsekvensutredning for Grønø, Middalen og Trossovdalen kraftverk i Odda kommune

Regional plan for Hardangervidda: fylkesdelplan 2011-2025

Notat: Vurdering av Regional plan for Hardangervidda 2011-2025, etter prinsippene i naturmangfoldlovens §§ 8-12 av Kjetil Heitmann

HØRINGSUTTALELSER TIL MELDING AV GRØNØ, MIDDALEN OG TROSSOVELVA KRAFTVERK

Dato	Fra
14.jul.06	Statens Vegvesen
14.jul.06	Bergvesenet
18.jul.06	Odda kommune
29.aug.06	Fylkesmannen Hordaland
08.sep.06	Riksantikvaren
08.sep.06	Deleier i Grønø og Strandåna kraftverk
08.sep.06	Odda energi
11.sep.06	Biologistipendiat
22.sep.06	Hordaland Fylkeskommune
17.okt.06	DNT

HØRINGSUTTALELSER TIL KONSEJONSSØKNADER FOR GRØNO, MIDDLEN, TROSSOVELVA STRANDÅNA OG HOLDØLA KRAFTVERK

Dato	Fra
Udatert	Skjold beitelag
Udatert	Hytteiere i Valldalen
11.sep.06	Forum for natur og friluftsliv Hordaland
21.nov.11	Stiftelsen Hiimsmoenkollektivet
16.jan.12	NOF-Hordaland
08.feb.12	Direktoratet for mineralforvaltning
23.feb.12	Hordaland Fylkeskommune
26.feb.12	Tommy Sandal
28.feb.12	Hordaland Fylkeskommune
02.mar.12	Statnett
06.mar.12	Odda Energi
07.mar.12	Professor ved UMB
09.mar.12	Kommunepolitiker (SP)
09.mar.12	Villreinnemda
09.mar.12	Biologistipendiat
09.mar.12	DNT Oslo og omegn
09.mar.12	Forum for Natur og Friluftsliv Hordaland
09.mar.12	Middalsbu turisthytte
09.mar.12	Rabbe Fjellgard, grunneier
09.mar.12	Litlo tyristhytte
09.mar.12	Oddbjørn Lynghammar, Røldal
09.mar.12	Geir Botnen
09.mar.12	Ingeborg Øyna Og Nils Åge Sandal, Røldal
11.mar.12	Stein-Harald Aksnes m.fl., Odda
14.mar.12	Fylkesmannen Hordaland
20.mar.12	Odda Kommune
03.sep.12	Tjødnastøl beitelag

HØRINGSUTTALELSER TIL ENDRING AV SØKNAD FOR HOLDØLA KRAFTVERK

Dato	Fra
17.aug.12	Røldal Grunneigarlag
04.sep.12	Inge Saltvoll
07.sep.12	Kommunepolitiker (SP)
19.sep.12	Villreinnemda

HØRINGSUTTALELSER ETTER BEFARING I VALLDALEN

Dato	Fra
07.sep.12	Rabbe Fjellgard
14.sep.12	Fylkesmannen Hordaland

VEDLEGG B: INTERVJUGUIDE

REGIONAL PLAN FOR HARDANGERVIDDA

Hva har vært din rolle i arbeidet med Regional plan for Hardangervidda?

Hva har man oppnådd med planen?

- sikre villreinen
- sikre lokalutvikling
- sikre helhetlig forvaltning i og utenfor verneområder

Hvilket inntrykk har du av den regionale planprosessen?

- Noen interesser som har blitt utelatt?
- Blitt tillagt for mye vekt?

Kommunens forhandlinger med fylkesmannen?

Hva er de største begrensingene?

Hva har vært arealkonfliktene i planprosessen?

Hvordan har disse konfliktene blitt håndtert? Og av hvem?

KRAFTVERKENE I VALDALEN

Hvordan kom småkraftplanene i gang?

Hva har vært din rolle i denne prosessen?

Hvem støtter vannkraft?

Hva er argumentene deres?

Hvem er kritiske til vannkraft?

Hva er deres argumenter?

Hva vil fordelene være for

- Odda kommune?
- Hardangervidda?

Er det noen ulemper? Hvilke?

Hvordan kan man kombinere villrein og småkraft?

Hvordan er forholdet mellom lokal utvikling og andre interesser, som villrein og vern av natur?

- Utelukker det ene det andre? Hvordan kan de kombineres? Eksempler
- Hvordan kan de vanskelig kombineres? Eksempler

Hvordan forholdt arbeidet med småkraftverkene for Valldalen seg til Regional plan for Hardangervidda?

Hvilken rolle har naturmangfoldloven spilt for prosessen?

§8 KUNNSKAPSGRUNNLAGET

Hvilke effekter vil planen om kraftverkene ha på landskap og naturmangfold?

Hva slags kunnskap finnes om Valldalen?

- Foreligger det faglige rapporter og utredninger om naturmangfold i det aktuelle planområdet?
- Foreligger det erfaringsbasert kunnskap (fra lokalsamfunnet, kommuner og andre myndigheter) om det aktuelle planområdet?

Er det noe vi mangler kunnskap om?

§9 FØRE-VAR-PRINSIPPET

Hva slags kunnskap finnes om hvilke virkninger bygging av de fem kraftverkene kan ha for landskap og naturmangfold?

Er det sannsynlig at tiltaket vil medføre vesentlig – det vil si alvorlig eller irreversibel - skade på landskap og naturmangfold?

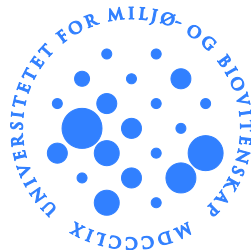
Hvilke avbøtende tiltak kan være aktuelle? Er disse videreformidlet til NVE?

§10 ØKOSYSTEMTILNÆRMING OG SAMLET BELASTNING

Hvilke eksisterende tiltak eller bruk utgjør en påvirkning på landskap og naturmangfold?

Hvilke framtidige tiltak og bruk i landskapet, som man har oversikt over kan påvirke naturmangfoldet?

Hva vil den samlede belastningen (effekten) av de fem kraftverkene være, hvis man ser eksisterende og framtidige tiltak og bruk under ett?



Regional planlegging av villreinområder – masterstudent Ingrid Noréns delprosjekt

Institutt for landskapsplanlegging ved Universitetet for miljø- og biovitenskap (ILP/UMB) og Norsk institutt for naturforskning (NINA) gjennomfører en undersøkelse om regional planlegging og villreinforvaltning. Prosjektet fokuserer på regional planlegging som nytt virkemiddel i villreinforvaltningen. Undersøkelsen finansieres av Norges forskningsråd "Miljø 2015, og prosjektet avsluttes i 2013.

Vi er spesielt opptatt av i hvilken grad regional planlegging er et bærekraftig virkemiddel for villrein og bygdene der villreinen har sine leveområder. Vi vil gjennomføre en spørreskjemaundersøkelse og intervju representanter fra lokale lag og foreninger, myndigheter og rettighetshavere i Setesdal/Ryfylke Austhei og Vesthei og Rondane/Sølknletten. I tillegg vil masterstudent Ingrid Norén gjøre en studie av småkraftutbygging i Valldalen i Odda som omfattes av planen for Hardangervidda. Vi vil også se på dokumenter som angår forvaltningen og delta på prosjektmøter og noen åpne møter.

Ingrid Norén skal skrive masteroppgave om småkraftutbygging i Valldalen i Odda kommune. Dette området omfatter den regionale planen for Hardangervidda. Naturmangfoldloven legger premisser for bevaring av arter i Norge, og loven er derfor viktig også i arbeidet forvaltning av villreinens leveområder. Samtidig har MD bestilt regionale planer som skal legge til rette for både bruk og vern av områdene. På denne bakgrunnen ønsker Norén å se nærmere på hvordan naturmangfoldlovens formål er blitt ivaretatt i den regionale planen, og hvordan loven har påvirket utfallet av behandlingen av småkraftverksakene i Valldalen. For å undersøke disse spørsmålene vil hun intervju personer som var involvert i den regionale planprosessen lokalt og regionalt, og rettighetshavere, politikere og administrasjon som er involvert i planene om småkraftverk i Odda. Hun vil også analysere plan- og saksdokumenter knyttet til saken.

Som del av masterprosjektet til Ingrid Norén ønsker vi å intervju deg. *Deltakelsen er frivillig.* Intervjuet er basert på spørsmål med åpne svar. Referat fra intervjuet vil bli renskrevet og lagret på låst datamaskin på universitetet. Etter at prosjektet er avsluttet vil informasjonen slettes. Det er kun prosjektmedarbeidere som har tilgang på informasjonen. Disse er underlagt taushetsplikt og behandler data konfidensielt. Prosjektet er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

Vi vil arrangere et seminar avslutningsvis i prosjektet der du blir invitert dersom du ønsker det.

Med vennlig hilsen

Eirin Hongslo
Forsker
Universitetet for miljø- og biovitenskap

VEDLEGG D: LISTE OVER INFORMANTER

Dato	Kjønn	Stilling
29.11.12	Kvinne	Medlem av styringsgruppa for Regional plan for Hardangervidda
29.11.12	Mann	Fylkesmannen Hordaland
29.11.12	Kvinne	Fylkesmannen Hordaland
29.11.12	Mann	Bergen Turlag
14.12.12	Kvinne	Prosjektleder, Regional plan for Hardangervidda
13.03.13	Mann	Grunneier i Odda kommune
13.03.13	Mann	Innbygger i Røldal
13.03.13	Kvinne	Innbygger i Røldal
14.03.13	Mann	Ordfører Odda kommune
20.03.13	Mann	Tidligere innbygger i Odda kommune
02.04.13	Mann	Tidligere innbygger i Odda kommune

Intervjumaterialet består av 12 personer, basert på 11 intervjuer.

