

Hardanger Energi AS
Postboks 33
5782 KINSARVIK

Deres ref

Vår ref
19/1945-

Dato
23. juni 2020

Folkedal II kraftverk i Voss herad i Vestland fylke - klagesak

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har den 28.05.2019 avslått søknaden fra Hardanger Energi AS om tillatelse til bygging av Folkedal II kraftverk med overføring av Kvanndalselva i Voss herad, tidligere Granvin herad, i Vestland fylke. Hardanger Energi AS har i brev av 17.06.2019 påklaget NVEs vedtak.

NVE har vurdert klagen uten å finne grunnlag til å gjøre om sitt vedtak, og har sendt saken til departementet i brev av 05.11.2019.

1. Bakgrunn

Hardanger Energi AS (Hardanger Energi) søkte 03.08.2017 om tillatelse til å bygge Folkedal II kraftverk med overføring av Kvanndalselva. Kraftverket vil utnytte et fall på 385,8 m i Folkedalselva med inntak på kote 461,8 og kraftstasjon på kote 76. Kvanndalselva skal overføres til Svortetjørn via en 2 km lang tunnel. Svortetjørn er eksisterende inntaksmagasin til Nye Folkedal kraftverk. Overføringen vil etter reviderte planer ha en kapasitet på 2,5 m³/s, som utgjør 200 prosent av middelvanntilføringen i Kvanndalselva. Installert effekt er vil bli 9 MW, som vil gi en årlig produksjon på om lag 26,5 GWh. Det skal slippes en minstevannføring i Kvanndalselva på 200 l/s om sommeren og 60 l/s resten av året. Minstevannføringen fra Svortetjørn som er fastsatt i gjeldende konsesjon forutsettes videreført.

Granvin herad anbefaler at det blir gitt konsesjon. Fylkesmannen i Hordaland har innsigelse til søknaden av hensyn til sjørørret. Hordaland fylkeskommune frarår at det blir gitt konsesjon av hensyn til sjørørret. Forum for Natur og Friluftsliv i Hordaland og Norges Miljøvernforbund er imot at det blir gitt konsesjon. En rekke privatpersoner har uttalt seg negativt til prosjektet.

2. NVEs vedtak

Departementet gjengir NVEs oppsummering fra "Bakgrunn for vedtak Folkedal II kraftverk":

"Folkedal II kraftverk vil produsere 26 GWh i året. Dette er over snittet for produksjon i et småkraftverk. NVE mener likevel at de negative konsekvensene er større enn fordelene av 26 GWh/år i ny fornybar produksjon. I vedtaket har NVE lagt stor vekt på de negative konsekvensene tiltaket vil få ved å redusere vannføringen i Kvanndalselva. Lokaliteten bekkekløft og bergvegg dekker det meste av Kvanndalen og er gitt verdien svært viktig (A-lokalitet). Det ble til sammen påvist 15 rødlistearter. Kvanndalselva har en 3,6 kilometer lang anadrom strekning, og produksjonen av sjørret er vesentlig. Fylkesmannen har innsigelse ut fra konsekvenser for sjørretstammen i Kvanndalselva og samlet belastning på sjørreten i Hardangerfjorden.

Selv med en redusert overføring av Kvanndalselva på 2,5 m³/s, vil overføringen være betydelig. Minstevannføringen og restfeltet vil etter vår mening ikke gi tilstrekkelig med vannføring for å avbøte de negative effektene av bortfall av vann vil ha for ørreten. Det er de våte årene som sannsynligvis sikrer god rekruttering, og fisken er avhengig av rikelig med vann for å utnytte potensialet i vassdraget. Fraføring i det omfanget som er planlagt vil etter vårt syn ha stor påvirkning på bestanden.

For mange stammer av sjørret i Hardangerfjorden er situasjonen kritisk. Mye vassdragsutbygging langs fjorden er en medvirkende årsak til problemene for sjørreten. NVE mener at fordelene ved en fornybar produksjon på ca. 26 GWh/år ikke står i forhold til de negative konsekvensene tiltaket vil ha for det helhetlige naturmiljøet i Kvanndalen og sjørretbestanden i vassdraget. I tillegg vil tiltaket etter vårt syn også ha betydning for bestanden av sjørret i Hardangerfjorden."

3. Klagen

Departementet gjengir Hardanger Energis begrunnelse for klagen:

"Innledning

Hardanger Energi har gjennomført en grundig utredning av tiltaket og har i flere runder justert planene for å minimere negative konsekvenser for ytre miljø. Hardanger Energi mener at det i avslaget fra NVE av 28. mai 2019 i liten grad gjøres en realitetsvurdering av tiltaket og de enkelte påvirkningsfaktorene en utbygging av kraftverket vil kunne medføre.

I ettertid har BioFocus utarbeidet et notat datert 24.10.2018: «Naturverdier i Kvanndalen i Granvin Herad» etter oppdrag fra Forum for Natur og Friluftsliv, Hordaland - FNF. Notatet ligger på NVEs nettsider om saken.

Norconsult AS utarbeidet deretter et notat av 04.11.2018 som oppsummerer tidligere vurderinger av virkninger av utbyggingen, videre en oppsummering av BioFocus' rapport og en samlet kommentar til prosjektets virkninger ut fra kunnskapsstatusen pr. november 2018. Dette notatet ligger også på NVEs nettsider om saken.

Konkrete spørsmål hvor det savnes en realitetsvurdering i NVEs begrunnelse

- 1) *Kvanndalen er i både i Norconsults og senere også i BioFokus' tilleggskartlegging beskrevet som et verdifullt område for biologisk mangfold. Det som er mer usikkert, er hvilke verdifulle elementer det er relevant å relatere til vannstrengen i Kvanndalselva og i hvilken grad de rødlistede artene som er funnet i området, vil bli påvirket ved en realisering av tiltaket. Det er en divergens mellom vurderingene som er gjort av BioFokus på oppdrag for Naturvernforbundet og tilleggsvurderingen som er utarbeidet av Norconsult datert 04.11.2018. Konsesjonssøker har gjennomført flere justeringer i de tekniske planene for å kunne ivareta naturverdier i og langs vassdraget i størst mulig grad. Disse justeringene er tuftet på en faglig vurdering hvor produksjonstap er avveid mot fare for negativ påvirkning på naturverdier. I NVEs avslag oppleves det at disse tilpasningene og vurderingene i liten grad er drøftet og kommentert. Det vises derfor igjen til tilleggsvurdering en som er gjennomført av Norconsult samt utredningen som er gjennomført av BioFokus.*
- 2) *NVE gjennomførte i 2016 en gjennomgang av kunnskapsgrunnlaget, kartleggingskompetanse og variasjon i vurdering av konsekvenser for flere småkraftanlegg. Dette var en meget nyttig gjennomgang som også viste «riset bak speilet» for konsulenter som er involvert i utredning av småkraftverk. Det ser ut som at en bieffekt av denne studien har blitt at kartleggere i større grad avgrensar store naturtypekomplekser, i større grad benytter føre-var-prinsippet og avmerker flest mulig rødlistede arter, selv om disse artene ikke nødvendigvis er relevante for utbyggingen. Det finnes gode naturfaglige grunner til å slå sammen et konglomerat av ulike naturtyper til store verdifulle områder. I forbindelse med utsiling av verneområder er dette eneste gangbare vei. Som grunnlag for konsekvensutredninger vil imidlertid denne tilnærmingen komplisere vurderingen av påvirkning i vesentlig grad.*

I NVEs begrunnelse nøyer NVE seg med å fastslå at Kvanndalen og Kvanndalselva utgjør et intakt, helhetlig økosystem med stor verdi, og slår fast at tiltaksområdet ligger i et område som ellers er preget av mange vannkraft utbygginger. Momenter som at fossefall og fossesprutsoner ikke er representert i tiltaksområdet er helt fraværende i vurderingen. NVE slår også fast, i likhet med BioFokus, at Kvanndalen er en stor bekkekløft med svært stor verdi, selv om typiske signalarter for naturtypen så å si er fraværende i området. Videre vil Hardanger Energi hevde at Kvanndal, og i alle fall øvre deler, har mer terrengutforming som en v-dal enn bekkekløft. Dalen er også sørvendt, mens rike, verdifulle bekkekløfter normalt er nord- eller østvendte. Det vedlegges et par bilder for å illustrere dette på en bedre måte.

En eventuell diskusjon av disse vurderingene blir i all hovedsak sjekket ut med setningen: «NVE er av den oppfatning at BioFokus innehar den kompetansen som skal til for å gi en riktig vurdering av Kvanndalen». Dette kan nok i mange tilfeller også være riktig, men den type argumentasjon oppleves som noe

lettvint all den tid denne rapporten ble utarbeidet på oppdrag for FNF med det formål å stoppe en kraftutbygging i vassdraget.

3) *Særskilt om fisk.*

Viktige momenter når det gjelder fisk, er identifisering av naturlige flaskehalsar for sjørretproduksjonen fra Kvanndalselva før og etter en eventuell utbygging. Dersom flaskehalsene i dag ligger i de naturgitte forholdene i elva, så som begrenset gytesubstrat, eller lav vintervannføring som reduserer overlevelse av egg og yngel/ungfisk på elv, så kan potensialet uansett være begrenset. Dersom årsaken til de lave fisketetthetene i dag ligger i smoltoverlevelsen ute i Hardangerfjorden der påvirkning fra oppdrettsnæring ansees å være vesentlig, vil potensialet kunne være større enn det man observerer i dag. Dersom begrensningene i dag allerede ligger i elvas natur, vil en utbygging kunne ha mindre konsekvens for sjørretproduksjonen enn om begrensningene ligger ute i fjordsystemet der det i dag jobbes aktivt fra myndighetenes side for å løse opp i problemene. For å kunne fremskaffe et enda bedre kunnskapsgrunnlag, ønsker Hardanger Energi å foreslå en full bonitering av de 3600 m med sjørretførende strekning i Kvanndalselva der fallgradient, vannhastighet, substratklassifisering og kantvegetasjonsvurdering tas inn. Det bør også gjøres gytefiskregistrering for å dokumentere gytebestand i dag samt eventuelt også nye ungfiskregistreringer for å supplere tidligere innsamlet datagrunnlag. Ettersom det er blitt påpekt manglende kunnskapsgrunnlag til tross for tidligere faglige utredninger, vil Hardanger Energi også kunne vurdere å innhente dette arbeidet fra en uhildet tredjepart som NORSE, som også er svært godt kjent med sjørretssituasjonen i regionen. NORSE vil, alene eller sammen med andre, i løpet av inneværende sesong kunne fremskaffe tilleggsdata som kan belyse flaskehalsene som er omtalt ovenfor med større sikkerhet.

Konklusjon

Hardanger Energi mener at i dagens diskusjon om hvordan ny energiproduksjon i størst mulig grad bør legges om til utslippsfri produksjon, bør utbygging av ren og effektiv, relativt rimelig vannkraftproduksjon prioriteres framfor de fleste andre genereringsformer.

Selv om enhver utnyttelse av naturressurser, herunder vannkraft, medfører ulemper for naturen, mener vi denne utbyggingen har marginale ulemper målt i forhold til verdien av den kraftmengden som innvinnes, og at samfunnsverdien i vid forstand overstiger ulempene, særlig siden ulempene som er påvist, er diskutabile."

4. Departementets merknader

Tillatelse til Folkedal II kraftverk med overføring av Kvanndalselva kan gis om "fordelene ved tiltaket overstiger skader og ulemper for allmenne og private interesser", jf. vannressursloven § 25 første ledd. Departementet vil drøfte de merknadene i klagen som er nødvendig for å begrunne avgjørelsen. Departementet kan også ta hensyn til forhold som ikke er berørt i klagen.

Samfunnsnytte og prissatte konsekvenser

Departementet mener at den viktigste samfunnsnyttien med Folkedal II kraftverk vil være produksjon av fornybar energi. Kraftverket kan produsere om lag 26,5 GWh/år. Tiltaket vil kunne ha positive konsekvenser for lokalt og regionalt næringsliv og sysselsetting under anleggsperioden. Videre kan utbyggingen bidra til inntekter til søker, grunneierne og Voss herad.

Byggekostnadene for Folkedal II kraftverk er av søker beregnet til 115,3 mill. kr (kostnadsår 2014). Justert til kostnadsår 2019 blir de beregnede kostnadene 133,2 mill. kr, som gir en utbyggingspris på 5,03 kr/kWh.

Prosjektets inntektsside, representert ved nåverdien av prosjektet, inngår som et element i departementets samlede vurdering av prosjektets fordeler og ulemper. Departementet har gjort en beregning av nåverdien basert på søkers oppgitte investeringskostnader, typiske driftskostnader, forventet produksjon og et utfallsrom for kraftprisen slik det er modellert av NVE fram mot 2040 (høy/lav/basis). Gitt forutsetningene for investerings- og driftskostnader har kraftverket negativ nåverdi når en legger NVEs basisprisbane til grunn, men det finnes scenarier for lønnsomhet innenfor utfallsrommet for kostnads- og inntektssensitiviteter. Usikkerheten i denne fasen er normalt betydelig både når det gjelder faktisk produksjon og kostnader. De samlede virkningene av tiltaket er ikke avgrenset til de som er prissatt. I konsesjonsvurderingen vil departementet vurdere miljøvirkningene av tiltaket nærmere, og ta stilling til om tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Naturtyper og rødlistede arter

I tilknytning til planene om utbygging av Folkedal II kraftverk, har det vært kartlagt naturtyper med tilhørende artsinventar i flere omganger. Norconsult har i regi av tiltakshaver gjennomført kartlegging av biologisk mangfold i tiltaksområdet i to omganger, mens BioFokus har gjennomført en kartlegging av Kvanndalen i regi av Forum for Natur og Friluftsliv i Hordaland. Departementet legger til grunn de samlede funn som er gjort ved disse kartleggingene.

En bekkekløftlokalitet dekker store deler av dalføret i Kvanndalen, og i midtre og nedre del er det også kartlagt en rik edelløvskog. Begge naturtypene er gitt verdi A – svært viktig. Det er registrert i alt 15 rødlistearter, hvorav 7 er vurdert som sårbare (VU) på rødlisten for arter.

Norconsult har foretatt en vurdering av mulige konsekvenser av vannføringsreduksjonen for de registrerte rødlisteartene, og er av den oppfatningen at det særlig er de 4 artene som er funnet i øvre del av Kvanndalen som vil kunne bli direkte påvirket av redusert vannføring. Det gis på bakgrunn av kunnskapsstatus uttrykk for at 3 av artene bare i moderat grad er avhengig av vannføringen, mens status for den fjerde arten er mer usikker. Samtidig mener Norconsult at restvannføringen sammen med minstevannføringen vil opprettholde en dynamisk og variert vannføring nedstrøms samløpet med Kaldåa som vil ivareta hensynet til de tre vannføringsavhengige, truede artene i dette området.

Klager mener på dette grunnlag at NVE i liten grad har gjort en realitetsvurdering av de faktiske konsekvensene av tiltaket.

NVE har i sitt avslag lagt vekt på at Kvanndalen er et intakt, helhetlig økosystem med stor verdi og at overføringen til Folkedal II kraftverk vil redusere verdien av de kartlagte naturtypene. NVE viser til at det er noe uenighet i hvor stor grad vannføringsreduksjonen vil føre til forringelse for de rødlistede artene.

Departementet legger til grunn at Kvanndalen har en særlig verdi for naturmangfoldet hvor to naturtyper av svært viktig verdi dekker det meste av dalføret. Departementet vil påpeke at Kvanndalen etter en kartleggingsmetodikk for bekkekløfter ville blitt gitt 5 av 6 mulige poeng. Selv om de kjente, truede artene i varierende grad er sårbare for en vannføringsreduksjon som omsøkt, er departementet av den oppfatning at en bekkekløft av svært stor verdi vil bli negativt påvirket og at livsmiljøet for flere truede arter vil bli forringet. Departementet registrerer også at BioFokus gir uttrykk for at det er potensial for funn av flere rødlistearter, også i høyere truethetskategorier.

Sjørret

Kvanndalselva har en sjørrettførende strekning på i alt 3600 m. På strekningen er det et parti hvor fisk kun kan passere på bestemte vannføringer. Kvanndalselva er en av flere elver med oppgang av sjørret i Hardanger, og Fylkesmannen gir uttrykk for at stor samlet belastning på sjørret i regionen tilsier at søknaden om Folkedal II kraftverk må avslås.

Fiskeundersøkelser i Kvanndalselva viser varierende funn, og mye tyder på at gyte- og oppvekstvilkårene i elva varierer en del fra år til år. NVE har bl.a. begrunnet sitt avslag med at redusert vannføring vil innebære redusert produksjon innenfor elvas naturlige svingninger, og at reduserte flomtopper vil begrense oppgangen av fisk.

Klager peker på at flaskehalsene for sjørretproduksjonen i Kvanndalselva kan være knyttet til andre forhold enn vannføringen og flomtoppene, for eksempel begrenset gytesubstrat, lav vintervannføring, samt forhold i Hardangefjorden som påvirker smoltoverlevelsen.

Klager har i forbindelse med NVEs konsesjonsbehandling endret planene hva gjelder overføringskapasitet fra Kvanndalselva, fra 4,9 m³/s til 2,5 m³/s. Ifølge søker vil vannføringen i Kvanndalselva etter dette blir redusert med i størrelsesorden 65-40 prosent av middelvannføringen på den anadrome strekningen.

Departementet legger til grunn at det er flere faktorer som påvirker sjørretproduksjonen i Kvanndalselva, men slutter seg til NVEs vurdering om at redusert vannføring og reduserte flomtopper vil påvirke sjørretbestanden negativt. Departementet er også enig med NVE i at minstevannføringen og restvannføringen ikke er tilstrekkelig for å bøte på ulempene som følger av redusert vannføring.

Oppsummering

Folkedal II kraftverk kan bidra med en årlig, fornybar kraftproduksjon på om lag 26,5 GWh. Tiltaket kan gi positive ringvirkninger lokalt og varige inntekter til søker og Voss herad.

Departementet mener at overføringen av Kvanndalselva vil påvirke et intakt økosystem i Kvanndalen med bl.a. en bekkekløft av svært stor verdi. Vannføringsreduksjonen vil etter departementets syn påvirke både rødlistearter langs elva og sjøørretbestanden negativt. Sett i forhold til en relativt høy utbyggingspris og negativ netto nåverdi i NVEs basisscenario for framtidig kraftpris, kan en utbygging av Folkedal II kraftverk i begrenset grad bære ulemper for naturmangfoldet.

Etter en samlet vurdering finner departementet at fordelene og nytten ved Folkedal II kraftverk med overføring av Kvanndalselva er mindre enn skadene og ulempene for allmenne og private interesser. Vilkåret for å gi tillatelse er dermed ikke oppfylt, jf. vannressursloven § 25.

5. Departementets vedtak

Klagen fra Hardanger Energi AS tas ikke til følge. Departementet opprettholder NVEs avslag til Folkedal II kraftverk.

Dette vedtaket kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28, tredje ledd, første punktum.

Med hilsen

Lars Christian Sæther (e.f.)
avdelingsdirektør

Steinar Pettersen
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Forum for Natur og Friluftsliv i Hordaland
Fylkesmannen i Vestland
Norges Miljøvernforbund
Norges vassdrags- og energidirektorat
Vestland fylkeskommune
Voss herad