



SÆRUTSKRIFT

Arkivsak-dok. 24/14593-10

Saksbehandler Anna Despard Asgard

Høringssvar: Konsesjonssøknad for opprusting og utvidelse av Røldal Suldal kraftverk

Saksgang	Møtedato	Saknr
1 Fylkesutvalget	26.11.2024	186/24

Fylkesutvalget har behandlet saken i møte 26.11.2024 sak 186/24

Møtebehandling

Rådgiverne Katrine Skajaa Gunnarsli og Anna Despard Asgard orienterte om saken.

Representanten Janne Nystøl (KrF) fremmet følgende endringsforslag:

Endringsforslag til pkt. 6.

Følgende setning innledningsvis i pkt. 6:

SR villreinområde har status rødt etter kvalitetsnormen, som betyr at det står svært dårlig til med villreinstammen vi har ansvar for.

Endringsforslag til pkt. 10

Fjerne

bør

- til:

Det reises innsigelse mot konsesjonen til pumpekraftverkene for Votna og Holmavatnet etter energiloven, jamfør plan- og bygningsloven. Tiltaket er ikke i tråd med Heiplanen og vil ha vesentlig negativ betydning for villreinen.

Representanten Torbjørn Klungland (FrP) fremmet følgende endringsforslag:

Forslag til nytt punkt 4:

- Det er av stor viktighet at kommunene som er tettest på den økte belastningen ved effektoppgraderinger, får en betydelig del av inntektene oppgraderingen medfører.

Det må tilstrebes at kompensasjon for skade, fordeling av verdiskaping og lovrevidering av tak/gulv for naturressursskatten og eiendomsskatten hensyntar vertskommuner og konsesjonskraft.

Note:

De resterende punkter "forskyves".

Det ønskes punktvis avstemning

Votering

Pkt. 3 og 4 i fylkeskommunedirektørens forslag ble enstemmig vedtatt.

Pkt. 1 i KrFs endringsforslag ble enstemmig vedtatt.

Pkt. 5 i fylkeskommunedirektørens forslag ble enstemmig vedtatt.

Pkt. 6 i fylkeskommunedirektørens forslag ble vedtatt med 13 mot 2 stemmer (Torbjørn Klungland, og Steinar Bergstøl Andersen, FrP).

Pkt. 7, 8 og 9 i fylkeskommunedirektørens forslag ble vedtatt med 12 mot 3 stemmer (FrP).

Pkt. 10 i fylkeskommunedirektørens forslag falt med 13 mot 2 stemmer (Erik J. Tellefsen Lindøe og Ida Grødum, H).

Pkt. 2 i KrFs endringsforslag ble vedtatt med 10 mot 5 stemmer (Erik J. Tellefsen Lindøe og Ida Grødum, H og FrP).

Endringsforslag fra FrP falt med 8 mot 7 stemmer (Ap, Sp og FrP).

Pkt. 1 og 2 i fylkeskommunedirektørens forslag ble enstemmig vedtatt.

Fylkesutvalget - vedtak

Fylkesutvalget mener at:

1. Installering av pumpekraftverk i regulerte vassdrag kan bidra til å styrke regulerbarheten i kraftsystemet i møte med økt andel uregulerbar, fornybar kraft.
2. NVE, ved vurdering av konsesjonssøknader, bør særlig ta i betraktning store variasjoner i vannstand og vanntemperatur som oppstår når kraftverket driftes på døgnbasis, og virkningene dette har på omgivelsene.
3. Konsesjon til pumpekraftverk bør innvilges i allerede regulerte vassdrag der bygging og drift gir liten påvirkning på natur, mennesker og miljø.
4. Det bør i vilkårsrevisjonen opprettes et villreinfond etter mønster fra Aura og Hemsil-konsesjonene, der konsesjoner som nå er til revisjon blir pålagt å betale inn. Der reinen har trekkruter må stabil fyllingsgrad opprettholdes om vinteren.
5. Hensyn til villrein i vilkårsrevisjonen av Røldal-Suldal reguleringen må veie tungt i NVEs vurderinger. Revisjoner av konsesjonsvilkår innenfor villreinområder må sees i sammenheng, og større tiltak gjennomføres på tvers av konsesjonsgrenser.

Når det gjelder de omsøkte tiltakene i Røldal Suldal reguleringen, mener fylkesutvalget at:

6. SR villreinområde har status rødt etter kvalitetsnormen, som betyr at det står svært dårlig til med villreinstammen vi har ansvar for. Hensynet til villreinen i Setesdal Ryfylke villreinområde, som er ett av ti nasjonale villreinområder, må vektles tungt i vurderingen av omsøkte oppgraderinger og utvidelser.
7. Konsesjon til nye kraftverk og pumpekraftverk bør frarådes innenfor grensene for nasjonalt villreinområde før samlet betydning av denne og andre lignende søknader kan vurderes. Det er avgjørende at konsesjon ikke tildeles etter

først-til-mølla prinsippet, og at presedensvirkning av eventuell innvilgelse vurderes.

8. Konsesjon til kraftverk og pumpekraftverk bør frarådes innenfor grensene for nasjonalt villreinområde samtidig som tiltaksplaner er under utarbeiding av Klima- og miljødepartementet. Innvilget konsesjon kan forskyve ansvar for måloppnåelse for tilstand for Setesdal Vesthei villreinområde over på andre brukergrupper/myndigheter, slik som kommunene og friluftslivet, herunder i Agder.
9. Konsesjon til kraftverk og pumpekraftverk innenfor grensene for nasjonalt villreinområde bør frarådes før det er konkludert hvordan områdene skal inngå i Norges bidrag til å nå det globale målet om 30 % naturvern.
10. Det reises innsigelse mot konsesjonen til pumpekraftverkene for Votna og Holmavatnet etter energiloven, jamfør plan- og bygningsloven. Tiltaket er ikke i tråd med Heiplanen og vil ha vesentlig negativ betydning for villreinen.

Innsigelsen kan løses ved at konsesjon til pumpekraftverkene som påvirker Votna og Holmavatnet, ikke innvilges. En annen mulighet er at et manøvreringsregime eller andre avbøtende tiltak, som gjør at villreinen fremdeles kan bruke Votna og Holmavatnet som trekkpassasje og beiteområde på vinteren, ilegges konsesjonær.

Høringssvar: Konsesjonssøknad for opprusting og utvidelse av Røldal Suldal kraftverk

Fylkeskommunedirektørens forslag til vedtak

Fylkesutvalget mener at:

1. Installering av pumpekraftverk i regulerte vassdrag kan bidra til å styrke regulerbarheten i kraftsystemet i møte med økt andel uregulerbar, fornybar kraft.
2. NVE, ved vurdering av konsesjonssøknader, bør særlig ta i betraktning store variasjoner i vannstand og vanntemperatur som oppstår når kraftverket driftes på døgnbasis, og virkningene dette har på omgivelsene.
3. Konsesjon til pumpekraftverk bør innvilges i allerede regulerte vassdrag der bygging og drift gir liten påvirkning på natur, mennesker og miljø.
4. Det bør i vilkårsrevisjonen opprettes et villreinfond etter mønster fra Aura og Hemsil-konsesjonene, der konsesjoner som nå er til revisjon blir pålagt å betale inn. Der reinen har trekkruiter må stabil fyllingsgrad opprettholdes om vinteren.
5. Hensyn til villrein i vilkårsrevisjonen av Røldal-Suldal reguleringen må veie tungt i NVEs vurderinger. Revisjoner av konsesjonsvilkår innenfor villreinområder må sees i sammenheng, og større tiltak gjennomføres på tvers av konsesjonsgrenser.

Når det gjelder de omsøkte tiltakene i Røldal Suldal reguleringen, mener fylkesutvalget at:

6. Hensynet til villreinen i Setesdal Ryfylke villreinområde, som er ett av ti nasjonale villreinområder, må vektes tungt i vurderingen av omsøkte oppgraderinger og utvidelser.
7. Konsesjon til nye kraftverk og pumpekraftverk bør frarådes innenfor grensene for nasjonalt villreinområde før samlet betydning av denne og andre lignende søknader kan vurderes. Det er avgjørende at konsesjon ikke tildeles etter først-til-mølla prinsippet, og at presedensvirkning av eventuell innvilgelse vurderes.
8. Konsesjon til kraftverk og pumpekraftverk bør frarådes innenfor grensene for nasjonalt villreinområde samtidig som tiltaksplaner er under utarbeiding av Klima- og miljødepartementet. Innvilget konsesjon kan forskyve ansvar for måloppnåelse for tilstand for Setesdal Vesthei villreinområde over på andre brukergrupper/myndigheter, slik som kommunene og friluftslivet, herunder i Agder.

9. Konsesjon til kraftverk og pumpekraftverk innenfor grensene for nasjonalt villreinområde bør frarådes før det er konkludert hvordan områdene skal inngå i Norges bidrag til å nå det globale målet om 30 % naturvern.
10. Det bør reises innsigelse mot konsesjon for pumpekraftverk for Votna og Holmavatnet etter energiloven, jamfør plan og bygningsloven. Tiltaket er ikke i tråd med Heiplanen og vil ha vesentlig negativ betydning for villreinen.

Innsigelsen kan løses ved at konsesjon til pumpekraftverkene som påvirker Votna og Holmavatnet, ikke innvilges. En annen mulighet er at et manøvreringsregime eller andre avbøtende tiltak, som gjør at villreinen fremdeles kan bruke Votna og Holmavatnet som trekkpassasje og beiteområde på vinteren, ilegges konsesjonær.

Vedlegg

- Vedlegg 1 Revisjonsdokument RSK
- Vedlegg 2 Konsesjonssøknad OU Røldal Suldal
- Vedlegg 3 Suldal Odda Krav i vilkårsrevisjonen
- Vedlegg 4 Konsekvensutredning fagrapport villrein
- Vedlegg 5 Tilleggsutredning Lyse Kraft
- Vedlegg 6 Uttalelse Villreinnemnda for Setesdalsområdet
- Vedlegg 7 IHA The world's water battery
- Vedlegg 8 DNV Energy transition outlook 2024
- Vedlegg 9 Grid-scale storage The Economist 7.9.24
- Vedlegg 10 Blåfjell pumpe høringssvar Rogaland

Sammendrag

Fylkeskommunedirektøren mener pumpekraft kan bidra til å sikre nødvendig regulerbarhet i kraftsystemet, og at pumpekraftverk bør installeres i allerede regulerte kraftverk der virkningen på natur, miljø og mennesker er liten. Vilkår knyttet til pumpekraftverk bør særlig ta hensyn til virkningene av pumping på døgnbasis.

Villrein har status som nær truet og villreinbestanden er under stadig økende press. Kvalitetsnormen for villrein viser at tilstanden for villreinen i Setesdal Ryfylke villreinområde er dårlig. Fylkeskommunedirektøren viser til tidligere vedtak knyttet til vilkårsrevisjon i Otra, i samme villreinområde som Røldal-Suldal reguleringen. Det bør stilles krav om opprettelse av villreinfond, og at fyllingsgrad i magasin der villrein har trekkruter, holdes stabil om vinteren. Tiltak for villrein må vurderes samlet og helhetlig i de ulike vilkårsrevisjoner som påvirker villreinområdet.

Fylkeskommunedirektøren mener at NVE i vurdering av oppgraderinger og utvidelser må veie hensyn til villreinen tungt i de nasjonale villreinområdene. Samlet belastning av opprustning og oppgradering innenfor grensene for nasjonalt villreinområde får man bare når alle omsøkte tiltak kan ses i sammenheng, og presedensvirkninger ved eventuell innvilgelse blir vurdert. For å unngå ansvarsforskyvning over på lokale myndigheter og interessegrupper, bør man ikke innvilge konsesjon før Klima- og miljødepartementet har ferdigstilt utarbeidelse av tiltaksplanene. Videre frarådes konsesjon til kraftverk og pumpekraftverk innenfor grensene for nasjonalt villreinområde før man har konkludert hvordan områdene skal inngå i forpliktelser om 30 % vern av natur.

Fylkeskommunedirektøren mener omsøkte tiltak kan ha vesentlig betydning for villreinen i området Setesdal Ryfylke, og dermed antas å stride mot retningslinjene i *Regional plan for Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiane og Setesdal Austhei* (Heiplanen). Dette tilsier innsigelse mot pumpekraftverk for Votna og Holmavatnet. Innsigelsen utløses ikke dersom konsesjon ikke innvilges, eller ved at vilkår ilegges konsesjonær som sikrer villreinen trekkpassasje og beiteområde på vinteren på Votna og Holmavatnet.

Saksopplysninger

Norges Vassdrags- og Energidirektorat (NVE) åpnet i 2022 for vilkårsrevisjon av Røldal-Suldal kraftverkene (RSK) (vedlegg 1). Kraftverkene ligger i Ullensvang og Suldal kommuner i Vestland og Rogaland fylker, mens vannet Holmavatn som er reguleringsmagasin, delvis ligger i Vinje i Telemark og Bykle i Agder.

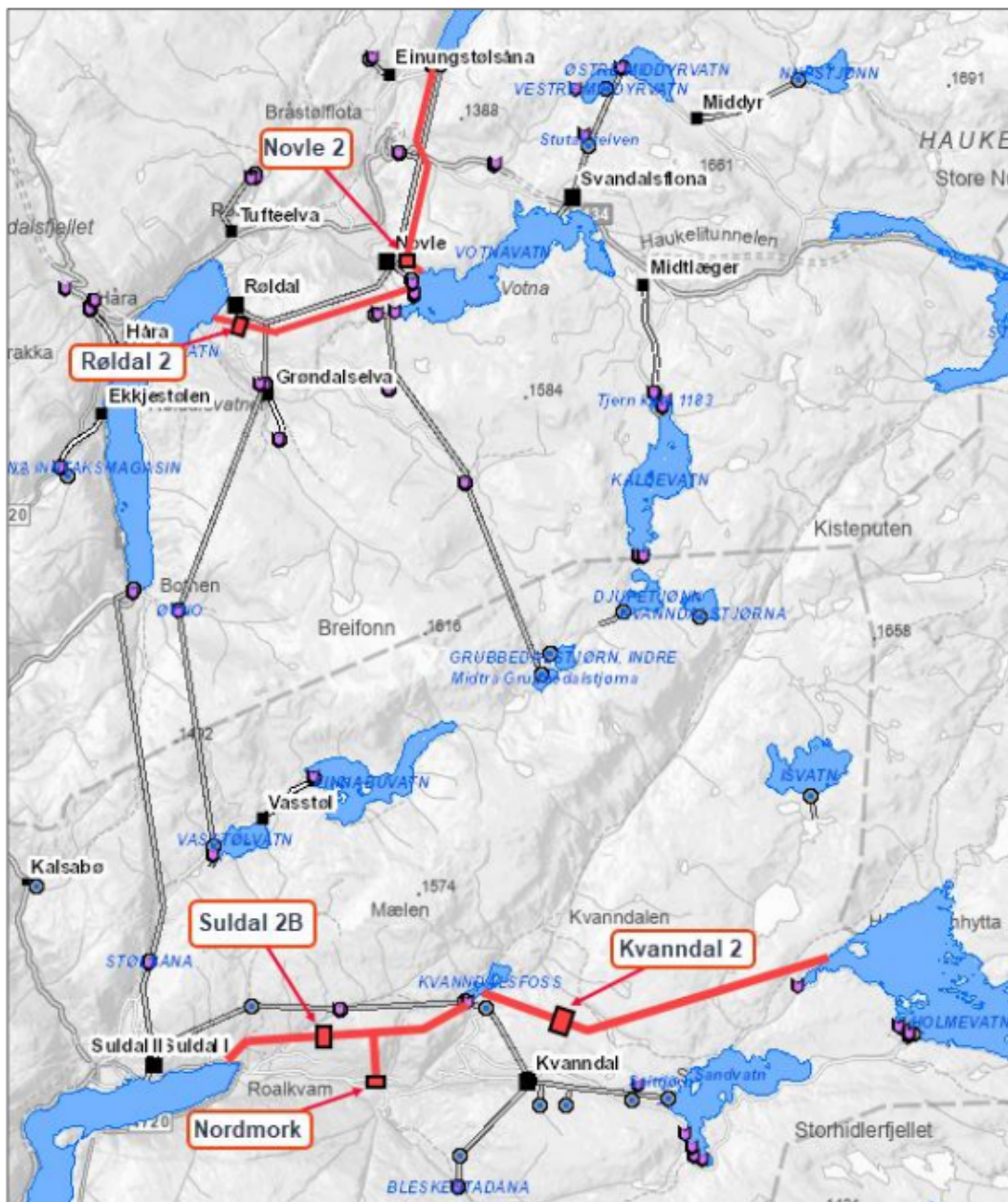
Kommunene Suldal og Ullensvang, som fremmet kravet om revisjon, ba om å utrede mulighet for opprustning og utvidelse av anleggene. RSK har søkt om konsesjon for et opprusting- og utvidelsesprosjekt (OU-prosjekt). Søknaden innebærer fem nye kraftverk i reguleringsystemet (vedlegg 2), hvorav tre nye pumpekraftverk og to nye kraftverk, samt tilhørende nye kraftlinjer, dels parallelt med eksisterende og dels i nytt

terreng (figur 1). Høring av revisjonsdokumentet og konsesjonssøknaden (OU-prosjekt) behandles under ett fra NVE. Agder fylkeskommune uttaler seg til vilkårsrevisjonen og OU-prosjekt fordi området ligger innenfor Setesdal-Ryfylke villreinområde, som har en felles regional plan, *Regional plan for Setesdal Vesthei Ryfylkeheiane og Setesdal Austhei (Heiplanen)*.

Deler av omsøkt OU-prosjekt ligger i områder vernet etter naturmangfoldloven. RSK oppgir at søknaden bygger på at hvert delprosjekt i hvert vassdrag innebærer selvstendige beslutninger om utbygging, men at samlet utbygging av omsøkte utbygginger i vest og i øst medfører optimal utnyttelse av samlede vannressurser, og maksimal lønnsomhet i form av økt regulerbar kapasitet som igjen gir mer stabil systemdrift. Valg av utbyggingsløsning og -rekkefølge angis å være avhengig av utvikling i kraft- og leverandørmarked, samt rammevilkår på investeringstidspunktet.

Agder fylkeskommune har søkt om og fått utsatt svarfrist til 30.11.2024.

Verneområdestyret for landskapsvernområdet Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiane og Frafjordheiane har behandlet søknad om oppføring og drift av ett av kraftverkene. Svaret behandles som orienteringssak i fylkesutvalgets møte 26.11.24.



Figur 1. Viser figur 3-1 i konsesjonssøknaden (OU-prosjektet). Utbyggingsplaner er vist i rødt. Utbyggingen i Vestland refereres til å gjelde «vestre vassdrag», mens utbygging i Rogaland refereres til å gjelde «østre vassdrag». Eksisterende kraftverk og kraftlinjer er vist med grå linjer.

Agders uttalelse i vilkårsrevisjon og søknad om opprustning og utvidelse

Røldal-Suldal er innenfor Setesdal-Ryfylke villreinområde, i likhet med reguleringene Sira-Kvina, Skjerka, Ulla-Førre, Vinje-Tokke og Øvre Otra. Setesdal Ryfylke villreinområde er et felles forvaltningsområde for villreinstammen i Setesdal Vesthei Ryfylkeheiane, og omfattes av Heiplanen, som følges opp av Heiplansekretariatet gjennom et samarbeid mellom Rogaland, Agder, Telemark og Vestland fylkeskommuner. Agder er en del av Setesdal Ryfylke villreinområde, som i sin helhet

kan bli forringet dersom den omsøkte utbyggingen realiseres. Suldal og Odda kommuner har i sitt revisjonskrav til NVE (vedlegg 3) krevd at revisjoner av konsesjonsvilkår innenfor villreinområder må sees i sammenheng og at større tiltak må gjennomføres på tvers av konsesjongrensene.

I uttalelsen til vilkårsrevisjon for Otra presiserte fylkesutvalget i vedtak fra møte 25.01.2022 (sak 7/22) at *Det bør opprettes et villreinfond etter mønster fra Aura og Hemsil-konsesjonene, der konsesjoner som nå er til revisjon blir pålagt å betale inn. Stabil fyllingsgrad må opprettholdes om vinteren der reinen har trekkruiter, og merkede turstier som forstyrrer trekkruiter legges om for konsesjonærs regning.*

Anmodning om å opprette villreinfond ble gjentatt av fylkesutvalget 21.12.2021 i høringsuttalelse til vilkårsrevisjon for Ulla-Førre reguleringen (sak 176/21). Opprettelse av villreinfond er ikke i seg selv et avbøtende tiltak.

Utbygging av pumpekraftverk og oppgradering av kraftverkene vil forandre utbygging og oppgradering av transmisjonsnettene. Dette omsøkes og behandles i egen søknad til NVE.

OU-prosjekt: konsekvenser for villrein

Det er gjennomført ulike konsekvensutredninger, inklusive for villrein (vedlegg 4). Utredningen konkluderer med at de omsøkte tiltak vil ha negative og noen positive konsekvenser for villrein. Samlet sett er utbyggingen vurdert å ha **noe negativ konsekvens** for villrein. Konklusjonen er opprettholdt og styrket gjennom en tilleggsutredning tiltakshaver har fått gjennomført (vedlegg 5) etter at flere høringsparter påpekte mangler ved konsekvensutredningen som lå ved søknaden.

Pumpekjøring av magasin er den av aktivitetene OU-prosjektet medfører som vil ha mest betydning for villrein. Pumping på døgnbasis gir hyppige variasjoner i magasinfylingsgrad som gir ustabile isforhold. I tillegg vil nye installasjoner som veier, massedeponi samt portaler og luker i til dels nytt terreng påvirke villrein negativt. De to vannene innenfor nasjonalt villreinområde der det søkes om pumpekraftverk er vannet Votna (Novle 2 i vestre vassdrag) og Holmavatn (Kvanndal 2 i østre vassdrag). Opprustning og utvidelse av nettilknytning av de enkelte anleggene kommer i tillegg.

Endringene i vestre vassdrag kan, ved maksimal kapasitet, medføre variasjon i vannstand i Votna med inntil 4 meter per døgn, i tillegg til effekten av naturlig lokalt tilsig. I tillegg kommer tiltak slik som tverrslag, massedeponi og lukehus sørvest for Votna, samt nettilknytning med jordkabel. Økning i oppsprukket is og overvann vil redusere mulighetene for at villreinen trekker over Votna vinterstid. Det fremheves i konsekvensutredningen at området i dag ikke er mye brukt av villrein, da E134 utgjør en effektiv barriere, men at inngrepene kan redusere sannsynlighet for fremtidig bruk.

Endringer i østre vassdrag innebærer at Holmavatnet vil få mer ustabile isforhold ved at laveste regulerte vannstand senkes med fem meter fra 10 til 15 meter, samt ved hyppigere variasjon i magasinfylingsgrad. Dersom pumpekraftverket ved Holmavatnet går med maksimal kapasitet, kan vannstanden variere med inntil 0,25

cm per døgn, utover effekt av naturlig, lokalt tilsig. Mer variable isforhold på Holmavatnet kan redusere vannets funksjon som trekkorridor for villrein om vinteren. For elva Holmavassåna forventes mer stabile isforhold ved at vintervannføring her vil opphøre. Dette er et tiltak som er spilt inn av Villreinnemda for Setesdalsområdet i forbindelse med vilkårsrevisjonen, og som kan realiseres uavhengig av omsøkt OU-prosjekt (vedlegg 6). Videre vil Isvatn ikke lenger tappes ned om vinteren, og vannet vil få selvregulering som bidrar til at vannstanden ligger stabilt gjennom året. Tiltakene gir forbedret økologisk funksjon av trekkorridoren gjennom Holmavassåno biotopvernområde, som innvirker positivt på å oppnå helhetlig bedre tilstand i leveområdet.

Utredningen understreker at fjernet vintervannføring i seg selv sannsynligvis ikke vil gjenopprette naturlig funksjon i trekkorridoren gjennom Holmavassåno biotopvernområde fullt ut. Øvrige nye omsøkte tiltak i østre vassdrag er vei, portal for kraftstasjon og massedeponier ved Tverrdalen-Havrevatnet-Øykhelleren, samt nettilknytning med jordkabel, eventuelt i kombinasjon med luftlinje. Deponiområder i randsonen av leveområdet vurderes å innvirke negativt på muligheten for å oppnå forvaltningsmålene om å utvide det funksjonelle leveområdet for villreinen.

Når det gjelder samlet belastning for villrein i Setesdal-Ryfylke villreinområde, angir konsekvensutredningen at de langsiktige effektene av arealbeslag på bestandsnivå er komplekse og sammensatte, og styrt av mange faktorer, heriblant fysiske inngrep, ferdsel og forstyrrelser, noe som vanskeliggjør presise vurderinger. Samlet belastning har i lang tid vært høy, noe som gjør det nødvendig å gjenopprette trekkorridorer og øke funksjonelt leveområde for villrein dersom man skal nå de nasjonale forvaltningsmålene. Det omsøkte tiltaket vurderes totalt sett å bidra til økt samlet belastning, jf. naturmangfoldloven § 10.

Pumpekraft

Pumpekraftverk anses som en måte å opprettholde stabilitet i kraftforsyningen i møte med forventet økning i vind- og solkraft (vedlegg 7). Det er usikkert om økt tilgang og lavere pris på batteriteknologi, som kan øke utbredelsen av energilagring knyttet til kraftnettet, og gjøre integrert produksjon og lagring, samt for eksempel 24-timers energiforsyning ved hjelp av solceller og batteri mer tilgjengelig (vedlegg 8), vil være tilstrekkelig for å oppnå regulerbarheten som trengs (vedlegg 9). Den store mengden svingninger i kraftproduksjon og dermed prisvariasjoner gir ikke bare mulighet til å balansere systemet, men også større verdi av økt effekt og pumpekraft i norske kraftverk. Foreløpige analyser fra SINTEF viser at mer effekt og pumpekraft i Norge vil gjøre Norge i stand til å nyttiggjøre seg lave priser i Europa og slik bruke forbindelsene til andre land både til import og eksport¹. Pumpekraft og eventuelle effektutvidelser bør fortrinnsvis realiseres i kraftverk med utløp i store magasin, innsjøer eller rett i havet, siden hyppige start og stopp av kraftverk med utløp til elv er ansett å ha enda større negative konsekvenser.

Fylkesutvalget vedtok 10.09.2024 (sak 139/24) som innspill til oppstart av Stortingsmelding om industri blant annet at effektkraft og kraftlagring bør omhandles

¹ [Norsk pumpekraft kan hjelpe med å stabilisere strømprisene - #SINTEFblogg](#)

spesielt. Fylkeskommunedirektøren skal i nærmeste fremtid ta stilling til fornyelse av de eldste utenlandskablene, Skagerrak 1 og 2, samt høringer om styrking av kraftnettet mellom Sørlandet og Østlandet samt Sørlandet og Rogaland.

Et pumpekraftverk gir ikke økt kraftmengde, men innvirker direkte og indirekte på konsesjons- og andre inntekter for kommuner og fylkeskommuner. NVE har i oktober 2024 publisert vedtatt praksis for beregninger av kraftgrunnlaget, der det blir lagt til grunn at pumping av vann i et pumpekraftverk ansees som en overføring. Derfor vil kraftgrunnlaget øke ved ombygging av eksisterende vannkraftverk til pumpekraftverk. Økning i kraftgrunnlaget gir mer konsesjonskraft og økt konsesjonsavgift. NVE presiserer at skattemessige forhold som eiendoms- og naturressursskatt - som beregnes ut ifra hhv. kapasitet og faktisk produksjon - kan påvirkes, og at dette ikke er med i NVEs beregninger.

I Agder disponeres hele kraftmengden av Konsesjonskraft IKS, som kjøper konsesjonskraften til ED-pris (pris fastsatt av Energidepartementet for konsesjonskraft hjemlet i konsesjoner etter 1959) eller selvkostpris dersom konsesjonen er gitt før 1959.

KIKS selger konsesjonskraften på kraftmarkedet. Etter gjeldende selskapsavtale får kommunene gevinsten av kraftsalget tillagt 10 % av eventuelt overskytende fordelt volum.

Bygging av et pumpekraftverk utgjør en betydelig kostnad for kraftselskapet, og kan føre til økt ED pris. Realisering av pumpekraftverk kan gjøre konsesjonskraften mindre lønnsom, men ved offentlig eierskap av kraftselskapene kan dette oppveies ved at selskapenes inntekter, og dermed utbytte, øker, samt altså økning i selskapets verdi som påvirker ulike skatter og avgifter.

SINTEF og NTNU har utredet hvordan man best kan løse energitrilemmaet Norge står overfor, der mer nettutbygging og mer fornybar energi utfordrer hensyn til natur og miljø, forsyningssikkerhet ved krig og kriser, samt pris. De tre rådene som gis for å sikre Norge mot energikriser er å satse massivt på smartere nett, øke utnyttelsen av nettet gjennom bedre risikovurdering, og å fremme lokale løsninger slik som fornybare energisamfunn, fjerne flaskehalser og ta i bruk fleksibiliteten i energisystemet ved å endre produksjons- og forbruksmønstre for å opprettholde stabil nettdrift.

Prismodellen for pumpekraftverk innebærer å flytte vann oppover i systemet ved lave kraftpriser for så å produsere når prisene er høye, noe som vinterstid innebærer døgnpumping. Døgnpumping vinterstid påvirker isforhold i magasin i særlig stor grad, ettersom det medfører svært usikker is både på vannet og langs breddene. Rogaland fylkeskommune har i høringsuttalelse om utvidet byggefrist for pumpekraftverk Blåfjell Pumpe i Ulla-Førre-systemet, frarådet utvidet frist for realisering, med begrunnelse at situasjonen for villreinen i nyere rapporter er vurdert til å være mer alvorlig enn da konsesjonen ble vedtatt i 2017 (vedlegg 10).

Villrein, nasjonalt og regionalt

Villrein er en nasjonal ansvarsart, ettersom nesten 90 prosent av vill, europeisk fjellrein finnes i Norge. Villrein er også en nøkkelart, spesielt viktig for økosystemet. Ved å ta vare på villreinen, tar vi også vare på store område med natur og en lang rekke andre arter. Til tross for at store områder lenge har vært vernet og at regionale planer for området (i Agder gjennom *Heiplanen*) har vært gjeldende i flere år, har utvikling for villrein vært negativ over lang tid. Gjennom Bernkonvensjonen har Norge påtatt seg ei klar forpliktelse om å ta vare på villreinen som norsk ansvarsart.

Kongelig resolusjon 23. juni 2020 fastsatte en *kvalitetsnorm* for villrein, som skal gi et kunnskapsgrunnlag for forvaltning av villrein. Formålet er å bidra til at villrein, og de ulike villreinområdene, blir forvaltet slik at man overholder internasjonale forpliktelser og oppfyller nasjonale målsetninger om å ivareta levedyktige bestander av villrein innenfor villreinens naturlige utbredningsområder. En helhetlig vurdering klassifiserte Setesdal Ryfylke villreinområde til *dårlig kvalitet* (rødt). Årsakene er sammensatte, men det er sentralt at veier og vannkraftutbygging, kombinert med ferdsel i utsatte områder, har stor negativ effekt på villreinens vandringsmuligheter. Setesdal Ryfylke villreinområde (SRV) blir beskrevet å være i en særstilling blant de nasjonale villreinområdene, tatt i betraktning den store mengden omfattende inngrep som påvirker leveområdet.

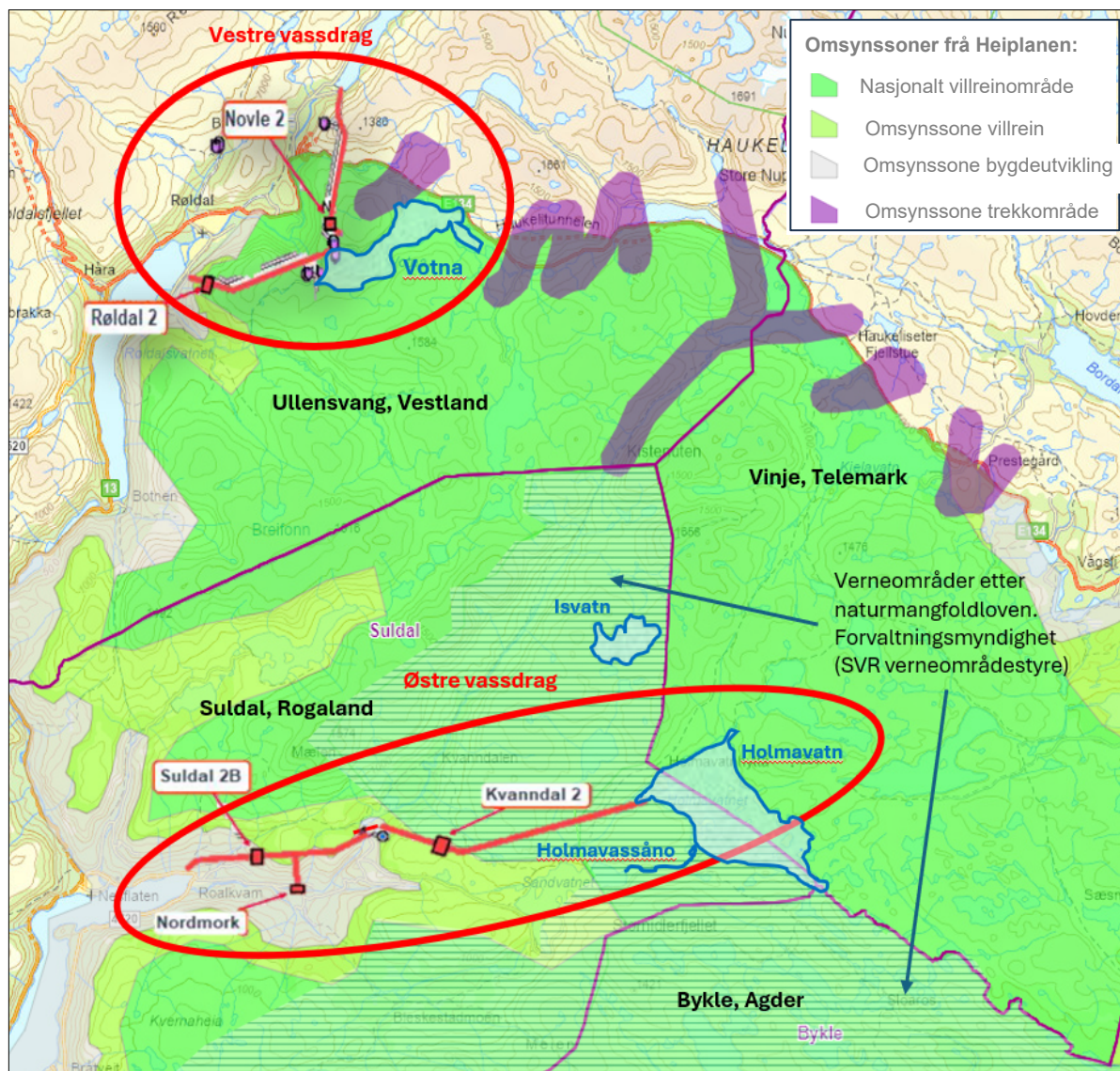
I stortingsmelding 18 satt regjeringen som mål at den negative utviklingen for villreinbestanden skal snus innen 2030, og at alle nasjonale villreinområder skal oppnå god kvalitet innen år 2100, blant annet ved at leveområdene til villreinen skal opprettholdes, og at tiltak som kan påvirke villreinen uheldig, ikke skal tillates i slike områder. Ifølge meldingen skal myndighetene videreføre en restriktiv praksis med å gi konsesjon til nye energiproduksjonsanlegg i villreinområder for anlegg som har vesentlig negativ påvirkning på villreinen, med mindre anlegget er viktig for andre vesentlige samfunnshensyn. Dersom det likevel gis konsesjon, skal det settes vilkår som ivaretar hensyn til villreinen i bygge- og driftsfasen. Naturmangfoldloven legger til grunn at det skal gjøres vurderinger etter blant annet naturmangfoldloven § 10 om økosystemtilnærming og samlet belastning.

Gjennom tiltakene som blir foreslått i stortingsmeldingen, vurderes de ti nasjonale villreinområdene å kunne inngå i Norges bidrag til å nå det globale målet om minst 30 prosent bevaring av natur. Dette gjelder arealene som er avgrenset som nasjonale villreinområder i de regionale planene for villrein fjellene og som ikke er vernet, altså det området som er avmerket som hensynssone nasjonalt villreinområde i Heiplanen. I innspill til nasjonal oppfølging av den globale naturavtalen om hvordan

verden skal nå de nye globale målene i naturavtalen har fylkesutvalget 09.05.2023 (sak 55/23) vedtatt at Agder fylkeskommune blant annet kan bidra med å satse ytterligere på veiledning og analyse knyttet til areal-, plan- og konsesjonssaker, og at de viktigste temaene Norge bør legge vekt på i vår nasjonale oppfølging av de nye globale målene i naturavtalen er *representativt vern av tilstrekkelig store, varierte, sammenhengende områder på land og i sjø, i tråd med forpliktelsene i avtalen*.

Heiplanen

Heiplanen uttrykker retning og rammer for arealutvikling og arealbruk i fjellområdene i Vestland, Rogaland, Agder og Telemark. Målet er å samtidig ivareta leveområdene for villreinen, og lokalsamfunnenes behov for langsiktig positiv utvikling. Heiplanen har avgrenset fire ulike hensynssoner etter plan- og bygningsloven, med tilhørende retningslinjer: 1) *nasjonalt villreinområde*, 2) *hensynssone villrein*, 3) *hensynssone bygdeutvikling*, og 4) *hensynssone trekkområde* (figur 2).



Figur 2. Viser omsøkte nye kraftverk og overføringer i henholdsvis vestre og østre vassdrag, med plassering innenfor hensynssonene i Heiplanen. Vann og vassdrag hvor vannføring/regulering vil endres som følge av OU-søknaden er vist i blått.

Tre av de omsøkte kraftverkene er lokalisert i enten nasjonalt villreinområde eller hensynssone villrein, mens to er lokalisert i bygdeutviklingssona. Influensområdet for utbyggingen innbefatter i tillegg hensynssone trekkområde. De ulike kraftverkene kan ved vurdering av konsekvens for villrein ikke vurderes uavhengig av hverandre.

Felles retningslinjer for alle hensynssonene i Heiplanen slår fast at Heiplanen med tilhørende retningslinjer skal legges til grunn ved kommunens, fylkenes og statens behandling av plan- og byggesaker og andre saker i areal- og ressursforvaltninga. De generelle retningslinjene for *nasjonalt villreinområde* slår fast at villreinens interesser skal bli tillagt stor vekt i all arealforvaltning og saksbehandling. Interessekonflikter i forhold til villrein skal avklares gjennom konsekvensutredninger i samsvar med plan- og bygningsloven. En skal legge spesiell vekt på å unngå virksomhet, aktivitet og forstyrrelser i viktige funksjonsområder slik som vinterbeite-, kalvings- og trekkområder, samt fokusområder i aktuelle årstider/perioder.

De spesielle retningslinjene for *nasjonalt villreinområde* knyttet til kraft slår fast at nye og utvidelser av eksisterende kraftanlegg eller -linjer bør unngås. Det kan gjøres unntak for tiltak som ikke innebærer **vesentlig negativ** betydning for villreinen. Vurderingene forutsettes avklart gjennom konsekvensutredninger etter relevant lovverk.

Hensynssone trekkområder viser viktige trekkområder for villrein som skal ivaretas. Retningslinjene slår fast at byggetiltak som kan stenge for eller forverre dagens situasjon ikke skal godkjennes. Videre skal det, så fremt det er mulig, ikke tillates aktivitet som fører til unødvendige forstyrrelser når villreinen trekker. Retningslinjene for hensynssone trekkområder forsterker retningslinjene for nasjonalt villreinområde.

Vurderinger

Pumpekraftverk kan avbøte uregulerbarhet i kraftsystemet når mengden fornybar kraftforsyning øker. Ulike faktorer nasjonalt og internasjonalt vil ha innvirkning på hvilken rolle pumpekraften kommer til å spille. Fylkeskommunedirektøren mener pumpekraft bør legges til eksisterende kraftverk og at hensyn til natur, miljø og innbyggere må ivaretas ved vurdering av konsesjonssøknader.

Fylkeskommunedirektøren mener fylkesutvalgets vedtak i vilkårsrevisjoner Otra om å kreve at det avsettes penger til villreinfond også gjelder Røldal-Suldal, og at det på lik linje med Otra bør ilegges vilkår som sikrer villreinens trekkruiter og beiteområder vinterstid. Vilårsrevisjoner innenfor villreinområder må sees i sammenheng, og større tiltak gjennomføres på tvers av konsesjonsgrenser.

Andre utbyggingsprosjekt for pumpekraft med påvirkning på villrein vil etter all sannsynlighet bli omsøkt av andre kraftselskap i den nærmeste tid. Søknadene bør vurderes helhetlig med tanke på innvirkning på villrein, og først-til-mølla prinsippet bør ikke gjøres gjeldende.

Samlet belastning på villrein i Setesdal-Ryfylke villreinområde (SRV) har lenge vært økende som følge av ulike fysiske inngrep og forstyrrelser. Et viktig mål med Heiplanen var å avgrense hva som skulle inngå i det nasjonale villreinområdet, og ved fastsetting av sonegrenser og retningslinjer inngikk de daværende fem fylkene og 17 kommunene kompromiss om å avsette store nok areal til villrein, kombinert

med fortsatt positiv bygdeutvikling. Regionale og statlige etater skal legge regionale planer til grunn for sine avgjørelser/vurderinger.

I all hovedsak er intensjonen med Heiplanen og stortingsmeldingen om villrein i overenstemmelse med hverandre. Intensjonen er en bedre tilstand for villrein. I stortingsmeldingen er intensjonen styrket gjennom konkrete mål for tilstandsutviklingen. Tiltaksplanene som er under utarbeidelse av KLD, er en oppfølging av stortingsmeldingen og skal medvirke til å nå målene. I tiltaksplanene legger man opp til at alle brukere av fjellet må ta en del av ansvaret for måloppnåelse. Nye inngrep eller ny aktivitet som forringer villreinens leveområder forutsetter at andre myndigheter eller brukergrupper tar desto større del av ansvaret for å nå målet om en bedret tilstand for villreinen. Fylkeskommunedirektøren mener at å innvilge konsesjon til nye anlegg samtidig som utarbeidelse av tiltaksplaner pågår kan svekke utarbeidelse av gode tiltaksplaner, ettersom ansvaret for måloppnåelse da må forskyves til andre brukergrupper / myndigheter i fjellet, slik som kommuner og aktører innen friluftsliv i Agder.

Fylkeskommunedirektøren er særlig bekymret for konsekvenser av innvilget konsesjon som forringer villreinens bruk og trekk over eksisterende magasiner, her Holmavatnet og vannet Votna. Overordnet vil en slik forringelse medføre at magasiner, som tidligere gitt tapt som beite- og trekkområdene for villrein om sommeren, nå kan «gå tapt» også om vinteren. Døgnpumping vinterstid, med påfølgende usikker is på vann og langs land kan begrense villreinens bruk av vannene for trekk og som beiteområde på holmene om vinteren. Redusert framkommelighet på vannet vil gjelde både dyr og mennesker. Der det er kvistet skiløyper over vann må disse trolig legges på land, med mulig konsekvens at villrein og skiløpere må dele samme ferdselskorridorer. Dette vil ytterligere forsterke de negative konsekvensene for villrein, om man ikke krever at friluftslivet må vike.

Når det gjelder kraftproduksjon fremhever Heiplanen betydningen av fjellområdene som leveområde for villrein. Hovedregelen er at nye og utvidelser av eksisterende kraftanlegg eller -linjer skal unngås. Det kan gjøres unntak for tiltak som ikke innebærer vesentlig negativ betydning for villrein, noe som forutsettes avklart gjennom konsekvensutredning. I søknaden om oppgradering og utvidelsesprosjektet er konsekvensutredning med fagtema villrein blitt gjennomført, men fylkeskommunedirektøren mener utredningen, og konklusjonen om at opprusting og utvidelsesprosjektet får *noe negativ konsekvens* for villrein, utelater viktige momenter som bidrar til at *betydningen* utbyggingen kan få for villreinområdet samlet sett ikke er vurdert fullt ut, særlig ved at konsekvensutredningen ikke tar høyde for presedensvirkninger av at det gis konsesjon til opprusting- og utvidelsesprosjektet.

Konsekvens refererer til utfallet eller effekten av et tiltak, mens betydning kan referere til alvorlighetsgraden eller viktigheten av konsekvensen. Selv om konsekvensvurderingen konkluderer med at utbyggingen «bare» får *noe negativ konsekvens* for villrein, vil betydningen av en tillatelse kunne være *vesentlig* for villreinområdet som helhet, ettersom en tillatelse vi ha negative presedensvirkninger. Tilsvarende søknader vil komme i andre reguleringssystem med betydning for villrein, og det er derfor ekstra grunn til å oppfylle utredningsplikten knyttet til konsekvensene

for villrein særlig nøye, og at vurdering av søknader sees i sammenheng for å få overblikk over samlet belastning for villrein.

Videre mener fylkeskommunedirektøren det vil være uheldig å gi tillatelse til utbygging av nye kraftverk innenfor nasjonalt villreinområde som vil forringe leveområdet for villrein, før Stortinget endelig har konkludert hvordan de nasjonale villreinområdene skal bidra til oppfølginga av naturavtalen. Dette i tråd med fylkesutvalgets tidligere vedtak om at representativt vern bør vektlegges i Norges oppfyllelse av avtalen.

Fylkeskommunedirektøren mener etter en samlet vurdering at den omsøkte utbyggingen av de to kraftverkene som kan gi mer usikker is på vannet Votna og Holmavatnet, ikke er i tråd med retningslinjene i Heiplanen, ettersom utbyggingen kan få vesentlig negativ betydning for villreinområdet som helhet.

Regionplan Agder 2030

Saken kan påvirke Agders potensial som et bærekraftig lavutslippssamfunn med gode levevilkår i form av forringelse eller ivaretagelse av villreinstammen, samt ulike endringer i inntekter fra kraftproduksjon og eventuelt stabiliteten i kraftforsyningen. Ved å ytterligere svekke villreinstammen, kan saken ha konsekvenser for barn og unge, og deres fremtidige opplevelse av et økosystem i balanse med artsmangfold. Miljømessig bærekraft er et av regionplanens gjennomgående perspektiver. Fylkeskommunedirektøren mener at det er grunnlag for innsigelse til prosjekt som ikke bidrar til en mer miljømessig bærekraftig naturforvaltning, som oppfølging av målene satt i regionplanen.

Økonomiske konsekvenser

Saken har ikke direkte økonomisk konsekvens for Agder fylkeskommune.

Konklusjon

Fylkeskommunedirektøren mener konsesjon bør innvilges til pumpekraftverk i allerede regulerte vassdrag der bygging og drift gir liten påvirkning på natur, mennesker og miljø som et viktig bidrag til styrket regulerbarhet i kraftsystemet, ved økt andel uregulerbar, fornybar kraft. NVE bør ved vurdering av konsesjonssøknader ta i særlig betraktning virkningene på omgivelsene av at kraftverket driftes på døgnbasis, med store variasjoner i vannstand og vanntemperatur. Revisjoner av konsesjonsvilkår innenfor villreinområder må sees i sammenheng, og større tiltak gjennomføres på tvers av konsesjonsgrenser. I vilkårsrevisjoner som berører villrein bør det opprettes villreinfond, og konsesjoner som nå er til revisjon bør pålegges å bidra. Stabil fyllingsgrad må opprettholdes om vinteren der reinen har trekkruiter, og hensyn til villrein veie tungt i NVEs vurderinger i vilkårsrevisjonen av Røldal-Suldal reguleringen.

Fylkeskommunedirektøren mener generelt at i Setesdal Ryfylke villreinområde - ett av ti nasjonale villreinområder - må hensynet til villreinen vektes tungt i NVEs vurdering av oppgraderinger og utvidelser som er omsøkt. Videre frarådes det konsesjon til nye kraftverk og pumpekraftverk innenfor grensene for nasjonalt villreinområde før denne og andre lignende søknaders samlet betydning kan vurderes. Konsesjon må ikke tildeles etter først-til-mølla prinsippet, og NVE må vurdere presedensvirkning av eventuell innvilgelse.

Fylkeskommunedirektøren fraråder konsesjon til kraftverk og pumpekraftverk innenfor grensene for nasjonalt villreinområde samtidig som Klima- og miljødepartementet utarbeider tiltaksplaner. Ved innvilget konsesjon kan ansvar for måloppnåelse for tilstand for Setesdal Vesthei villreinområde forskyves til kommunene og friluftslivet, eller andre brukergrupper/myndigheter, også i Agder.

Fylkeskommunedirektøren anbefaler at NVE venter med å innvilge konsesjon til kraftverk og pumpekraftverk innenfor grensene for nasjonalt villreinområde, til det er konkludert hvordan områdene skal inngå i Norges bidrag til å nå det globale målet om 30% naturvern.

sFylkeskommunedirektøren reiser innsigelse etter energiloven, jamfør plan og bygningsloven, mot konsesjon for pumpekraftverk for Votna og Holmavatnet. Tiltaket er ikke i tråd med Heiplanen og vil ha vesentlig negativ betydning for villreinen.

Innsigelsen kan løses ved at konsesjon til pumpekraftverkene som påvirker Votna og Holmavatnet, ikke innvilges. En annen mulighet er at et manøvreringsregime eller andre avbøtende tiltak, som gjør at villreinen fremdeles kan bruke Votna og Holmavatnet som trekkpassasje og beiteområde på vinteren, ilegges konsesjonær.

Kristiansand, 11.11.2024

Tine Sundtoft
Fylkeskommunedirektør

Anita Henriksen
fylkesdirektør

28.november 2024