Hardanger som småkraftregion:
Frå industrikraft til kortreist kraft

Hogne L. Sataøen • Ole Andreas Brekke • Svein Ivar Angell

uni Research
Rokkansenteret
Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier

Rapport
4-2014

Uni Research Rokkansenteret, Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier, har en todelt publikasjonsserie.

Publikasjonsserien redigeres av et redaksjonsråd bestående av forskningsdirektør og forskningsledere.

I rapportserien publiseres ferdige vitenskapelige arbeider, for eksempel sluttrapporter fra forskningsprosjekter.

Manuskriptene er godkjent av redaksjonsrådet, normalt etter en fagfellevurdering.

Det som utgis som notater er arbeidsnotater, foredrag og seminarinnlegg. Disse godkjennes av prosjektleder før publisering.

ISBN 978-82-8095-095-6
ISSN 1503-4844 (trykt)
ISSN 1892-8366 (elektronisk)

Uni Research Rokkansenteret
Nygårdsgaten 5
5015 Bergen
Tlf. 55 58 97 10
Fax 55 58 97 11
E-post: rokkansenteret@uni.no
http://rokkan.uni.no/

Hardanger som småkraftregion:
Frå industrikraft til kortreist kraft

HOGNE LERØY SATAØEN

OLE ANDREAS BREKKE

SVEIN IVAR ANGELL

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

UNI RESEARCH, BERGEN

OKTOBER 2014

Rapport 4 – 2014

Innhald

Tabellar og figurar ... 3

Innleiing ... 4

DEL I: Den historiske bakgrunnen for vasskraftsutbygginga i Hardanger ... 5

Utviklinga av vasskraftforvaltninga ... 5

Kraftforsyninga i Hardanger: Kombinasjon av industrikraft og kommunale elektrisitetsverk ... 6

Eit regionalt, men isolert kraftsystem ... 7

Kraftforvaltinga i Hardanger og debatten i det nye tusenåret ... 8

DEL II: Det nasjonale politiske rammeverket for småkraftutbygging i Noreg ... 10

Liberaliseringa av kraftmarknaden og energilova ... 13

Drivkrefter i det nye tusenåret: Klimakrisa, EU-tilpassing, el-sertifikatordning og landbrukspolitikken ... 13

Sentrale reguleringar og planverk ... 14

DEL III: Småkraft i Hardanger: Utviklingstrekk og utfordringar ... 18

«Småkraft er ikkje småtteri»:»Omfanget av småkraftprosjekt i Hardangerregionen ... 19

Konsesjonsprosessen: Småkraft i eit industrikraftregime? ... 21

Argumentasjon og temperatur i konsesjonsprosessen: Ordstrid og usemje ... 26

Organiseringa av småkraftutbyggingane i Hardanger ... 28

«Kortreist kraft?» Sentrale argument og grunngjevingar i småkraftutbygginga ... 31

Den regionale opinionen: Småkraftomtalen i regionsavisene ... 33

Hovudtrendar ... 35

Avsluttande diskusjon ... 42

Referansar ... 47

Andre kjelder ... 50

Appendiks 1: Oversikt over småkraftprosjekt i Hardanger ... 51

Tabellar og figurar

Tabell 1 Utviklinga av elektrisitetsforsyninga i Hardangerkommunane 7
Tabell 2 Utviklinga av eit regional kraftnett i Hardanger 8
Tabell 3 Småkraftverk i Noreg: Konsesjonar 2001-2012 11
Tabell 4 Småkraftsøknader i Noreg 2001-2012: 12
Tabell 5 Estimert teoretisk potensiale for 19
Tabell 6 Høyringsaktørar i småkraftsaker 23
Tabell 7 Artikkeltype etter år 36
Tabell 8 Andelen positive og nøytrale saker etter år 37
Tabell 9 Saksfelt etter år 38
Tabell 10 Positiv, nøytral eller negativ etter saksfelt i prosent 39
Tabell 11 Positiv, nøytral eller negativ etter artikkeltype i prosent 40

Figur 1 Små-, mini- og minikraftverk i Hardanger (2012) .... **Feil! Bokmerke er ikkje definert.**
Figur 2 Antall månader i snitt frå søknad til vedtak i NVE 22
Figur 3 Småkraftprosjekt i Odda/Ullensvang, handsama i «pakke» juni 2012**Feil! Bokmerke er ikkje definert.**
Figur 4 Organiseringa av småkraftprosjekt i Hardanger 29
Figur 5 Skjematisk framstilling av nasjonale og regionale trekk ved småkraftutbygginga. 44
Figur 6 Motstridande funksjonar på småkraftfeltet 46

Innleiing

Sidan 2007 har energi- og kraftpolitikk i Hardanger vore synonymt med «Monstermast-saka» , som nådde eit klimaks i 2010. Då hadde det vore strid om sentralnettlina mellom Simadalen og Samnanger heilt sidan Statnett byggemeldte kraftlina i 2005. I 2010 var monstermastsaka den fjerde største mediesaka i Noreg (Ruud, Haug og Lafferty 2011). Ei av dei mest kjensleladde kontroversane handla om kraftlina skulle strekkast i jorda eller vere synleg i landskapet (Hansen 2012). Men i skuggen av Monstermaststriden har det også skjedd ei anna utvikling som har sett preg på landskapet i Hardanger: Småkraftutbygginga har skote fart. Småkraftutbyggingane i Hardanger var resultatet av at eit eigenarta tidsvindauge opna seg i miljø- og energifeltet i Noreg på denne tida. Småkraft framstod med eitt både som distriktsvenleg, klimavenleg og miljøvenleg. Satsinga på mindre kraftverk under 10 MW, vart innevarsla i nyårstalen til statsminister Jens Stoltenberg i 2001, der han erklærte at «tiden for nye store vannkraftutbygginger er forbi.» Dette opna for ei storstilt satsing på småkraftverk, noko som har blitt særleg merkbart i hardangerregionen, her avgrensa til kommunane Eidfjord, Granvin, Ulvik, Kvam, Jondal, Ullensvang og Odda. Frå 2000 til oktober 2012 har Noregs vassdrags- og energidirektorat registrert 68 omsøkte, innvilga eller avslåtte småkraftprosjekt i desse hardangerkommunane. I tillegg er det ei rekkje småkraftverk på teiknebrettet. Det er omsøkt eller gitt konsesjon til ein samla produksjon på 623 GWh av eit estimert potensiale på 1552 GWh.

Hardanger har vore tungt industrialisert sidan tidleg på 1900-talet og kraftindustrien har vore tydeleg representert i landskapet sidan då. Brytninga mellom vasskraft og industri på den eine sida og Hardangerlandskapet som nasjonalt ikon på den andre, har vore eit viktig historisk bakteppe for å forstå regionen. Denne brytninga spelar også inn på korleis vasskraftforvaltninga har tatt form, og korleis småkraft blir forstått i dagens Hardanger. Utnyttinga av vasskraft i Hardanger har historisk følgt to ulike spor: På den eine sida kom dei store, industrielt retta kraftanlegga, som var finansierte gjennom privat kapital. På den andre sida kom små og ofte kommunalt initierte anlegg som leverte elektrisitet til hushald og småindustri. Utviklinga av småkraftverk representerer såleis eit nytt kapittel i Hardangers krafthistorie, og i notatet rettar vi søkelys mot dette siste kapitlet i vasskraftshistoria i Hardanger: Kva kjenneteiknar småkraftutviklinga i regionen? Kva konfliktliner preger utviklinga, og korleis speler desse seg ut i høve til den historiske utviklinga av kraft- og nettforvaltninga i regionen?

Framstillinga er delt i tre. Først gjer vi greie for det historiske bakteppet for vasskraft i Hardanger. I del to presenterer vi det overordna nasjonale rammeverket som småkraftutbyggingane har utvikla seg innanfor. I del tre går vi meir spesifikt inn i utbyggingsprosessane i Hardangerregionen. Basert på konkrete konsesjonsprosessar i regionen og dekninga av dette i regionspressa teiknar vi opp eit bilete av Hardanger som småkraftregion.

DEL I: Den historiske bakgrunnen for vasskraftsutbygginga i Hardanger

Hardanger har gode naturmessige føresetnader for å utnytte fossefall til vasskraft. Geografien med kort veg frå fjell til fjord, store nedbørsfelt, bratte lier og både større og mindre vassdrag gjer at vasskrafta har vore ein lett tilgjengeleg ressurs. I gardssamfunnet var vatn såleis ein ressurs det ikkje var knappheit på, og som heller ikkje gav opphav til rikdom. Bøndene i Hardanger let seg difor lett overtala til å selje kraftrettar og fossefall mot slutten av 1800-talet og på byrjinga av 1900-talet. Utnyttinga av vasskraft til elektrisitetsformål skaut også fart i denne perioden. Framveksten av vasskrafta i regionen skjedde både i kommunal regi og etter initiativ frå store internasjonale industrikonsern. Konsesjonssystemet og forvaltninga av vasskraftressursane vaks fram parallelt med dette, då vatn i større grad vart gjort til ei samfunnssak. Oppkjøpa til fossespekulantane og den industrielle utnyttinga av vatnet førte til ei redsle for at storsamfunnet vart sett på sidelina i utviklinga. Dette resulterte i at konsesjonslovgjevingane vart utmeisla i denne perioden, både med inspirasjon frå, og med konsekvensar for, hardangerregionen (sjå også Angell og Brekke 2011).

Utviklinga av vasskraftforvaltninga

Dei såkalla «panikklovene» som vart vedteken av Stortinget i 1906 kom som eit resultat av frykta for at vasskraftrettane i Noreg skulle kome på utanlandske hender. Utanlandske spekulantar hadde då allereie kjøpt opp ein del fossefall for å utnytte desse til kraftkrevjande industri. Panikklovene sytte for at selskap som kjøpte opp fallrettar måtte søkje konsesjon frå staten. Den såkalla «heimfallsordninga» kom inn i konsesjonslovssystemet i 1909, og betydde at private eigarar av vasskraftressursar automatisk måtte gje eigarskapen til staten etter 60 år. Vatn vart difor ikkje lenger underlagt eigedomsrett på same måten som land og mark. Også andre endringar i konsesjonslovssystemet kom til: Konsesjonærar plikta å avhende 5 prosent av produksjonen til den kommunen der kraftanlegget var lokalisert. I 1917 vart industrikonsesjonslova vedteke, noko som innebar ei strengare regulering av ressursutnyttinga (t.d. skog, vassdrag og mineralressursar) i Noreg. Ein kan hevde at utviklinga av vasskrafta i Hardanger tidleg på 1900-talet gav impulsar til det nye lovverket, blant anna ved at fleire store oppkjøp og anlegg var lokaliserte her. Samstundes gav også det nye lovverket direkte utslag i regionen, blant anna ved at fleire hardangerkommunar fekk store inntekter i eigenskap av å vere «kraftkommunar.» Dette gjaldt mellom anna Odda, Ullensvang, Kvam og Eidfjord.

Motsetnaden mellom kraftutbygging og naturvern har eksistert i Hardanger heilt sidan dei første anlegga kom til. Ikkje minst spelte dette seg ut i spørsmålet om Tyssestrengene og Skjeggedalsfossen skulle byggast ut tidleg på 1900-talet. Desse fossefalla var mellom dei mest populære turistmåla i landet og Den Norske Turistforening (DNT) hadde ein avtale

med oppsitjarane om at fossane ikkje kunne overlatast til industrielle føremål. DNT solgte denne avtalen i 1920, noko som medførte harme i ein veksande norsk verneopinion.

Naturvernomsyn vart også innbakt i konsesjonsvilkåra til A/S Bjølvefossen i 1915. Her heitte det mellom anna at selskapet plikta å unngå skadar på planter, dyr, «… geologiske og mineralologiske dannelser, samt i det hele naturforekomster og steder, som kan antages at ha videnskabelig eller historisk betydning» (Stortingsforhandlingar 1915: 2475). Spørsmålet om vern av særskilte naturtypar kontra utbygging av energianlegg har difor lenge vore ein del av ordskiftet om kraftutbygging i Hardanger.

Kraftforsyninga i Hardanger: Kombinasjon av industrikraft og kommunale elektrisitetsverk

Industrikraftanlegga i Hardanger kom til tidleg på 1900-talet. Kraftstasjonane i Tyssedal og Skjeggedal stod klare for produksjon i 1908 og leverte då straum til Sun Gas Ltd. i Odda. Berre få år seinare stod det store industrikraftanlegget i Ålvik klar til bruk. I same periode vart kommunale e-verk skipa i ein del av hardangerkommunane. Dei kommunale verka hadde gode vilkår på denne tida, mellom anna ved at kommunane i 1911 fekk lovfesta rett til å oreigne mindre fossefall for å sikre kommunal elektrisitetsforsyning (Rinde 2001: 155). Denne typen lovgiving stimulerte til utbygging av kommunale el-verk kring om i Noreg. Lovgivinga første samstundes til eit todelt kraftforsyningssystem, der utbygginga av industrikraft skjedde samstundes med at dei kommunale verka kom til. Utover 1920-talet vart dei kommunale utbyggingane forseinka av økonomiske nedgangstider, og i tre av hardangerkommunane fekk ein ikkje kommunal elektrisitet før etter den andre verdskrigen. Samstundes vart industrikraftanlegg skipa både i Tyssedal, Kinsarvik og Ålvik. Bakgrunnen for dette var ønsket om kraft til industrien i regionen. Kraftanlegga vart bygde for få eigarar, og målet var ikkje, som ved dei kommunale verka, å sikre innbyggjarane i regionen elektrisitet.

Utbygginga av kraftverk skjedde på ulikt vis og til ulik tid i hardangerkommunane. Tabell 1 syner dette:

Tabell 1 Utviklinga av elektrisitetsforsyninga i hardangerkommunane

Kommune	Tidlege initiativ for kraftutbygging	Ferdigstilling av elektrisitetsforsyning	Sentrale drivkrefter
Kvam	Kommunen kjøpte fallrettar i Kaldestadelva i 1911.	Kraftverk med linenett til Norheimsund og Øystese stod ferdig i 1913.	Kommunalt initiativ.
Strandebarm	Første initiativ til å bygge kommunalt elektrisitetsverk kom i 1914.	Kraftverket stod ferdig i 1924 etter mange år med tekniske og organisatoriske problem.	Kommunalt initiativ ved bl.a. Strandebarm Sparebank.
Ulvik	Initiativ i 1911 til å bygge kommunalt verk i tilknyting til eit eksisterande lite privat kraftanlegg.	Kraftverket stod ferdig først i 1923 pga. aukande materialkostnader.	Kommunalt initiativ / private interesser.
Granvin	Kommunalt initiativ i 1911 for kraftverk i Skjervefossen, men dette kom aldri i gang.	Granvin elektrisitetsverk ferdigstilte i 1939 eit kommunalt verk i Folkedalselva.	Kommunalt initiativ.
Odda	A/S Odda lysverk vart etablert i 1912 og leverte straum til hushalda i kommunen.	Odda kommunale Elektrisitetsverk skipa i 1916, kjøpte el frå industrikraftverka.	Samarbeid med industrikraft-anlegga.
Jondal	Tre mindre private kraftanlegg etablert fram til 1916.	Kommunalt el-verk i drift frå 1951.	Private interesser / kommunale initiativ.
Eidfjord	Omfattande oppkjøp av vassdragsrettar frå 1890-åra. Men kommunale initiativ stranda med nedgangstidene på 1920-talet.	Kommunal kraftproduksjon i Tveitafossen først frå og med 1948.	Kommunale initiativ.
Røldal	Kommunalt initiativ først på 1930-tallet, pga. dårleg tilgang til kapital.	Kraftline finansiert av Norsk Hydro sikra straum til kommunen frå 1958.	Samarbeid med industrikraft.
Ullensvang	Kom i 1918 planar om eit felles el-verk for Ullensvang og Kinsarvik i Vendovassdraget.	Avtale i 1936 om at A/S Kinservik skulle levere straum til Ullensvang kommunale el-verk.	Samarbeid med industrikraft.
Kinsarvik	Kinsarvik herad skipa kommunal elektrisitetsverk i 1919.	Det kommunale kraftverket dreiv lineutbygging og kjøpte kraft frå AS Kinservik.	Kommunalt samarbeid med industrikraft.

(Kjelder: Christensen 1972; Grove 2010; Hus 2001; Odda kommunale elektrisitetsverk 1967; Losnegård 2006; Seim 2011)

Eit regionalt, men isolert kraftsystem

Som det går fram av Tabell 1 tok det tid å få bygd dei kommunale kraftverka i Hardanger. Det same gjeld for utbygginga av linenettet. Mange stadar i Hardanger var difor ikkje straumforsyninga sikra før etter andre verdskrigen. Lenge vart kraftforsyninga verande lokal, sjølv om det vart arbeida for eit regionalt kraftsystem, slik Tabell 2 under viser.

Tabell 2 Utviklinga av eit regional kraftnett i Hardanger

Årstall	Hending
1916	Amtmannen i Søndre Bergenhus tok til å arbeide for ei meir systematisert kraftforsyning i amtet
1918	Ein samla plan for kraftforsyninga i amtet vart lagt fram, utan at denne vart sett i verk
1949	Avtale mellom Kvam og BKK om line frå Samnanger til Eikedalen
1950	Line bygd til Fyksesund og Botnen
1952	Line bygd frå Eikedalen til Norheimsund
1952	Tingingar med Kvam herad om samkøyring og utvekslingsavtale for straum over fjorden mellom Kvam og Kinsarvik
1956	Avtale med det kommunale el-verket i Jondal om utveksling utetter fjorden
1957	Kvam Kraftlag fekk i stand avtale med BKK om utveksling av straum frå A/S Bjølvefossen i Ålvik
1958	Eit delvis samla regionalt kraftnett var etablert i regionen etter at nettet vart bygd vidare ut i Jondal og Strandebarm
1958	Skiping av Hardanger Kraftlag. Samkøyring etablert mellom kommunale verk

(Kjelder: Hus 2001; Johansen 1987; Losnegård 2006; Nordheim 1963; Odda 1967; Sjurset 1937).

Då eit regionalt kraftnett etter kvart vart etablert kring 1960, hadde forsyningssystemet både private og kommunale innslag. Sjølv om samkøyring av kommunale verk var på plass frå og med 1958, vart BKKs forsyningsområde i Hardanger lenge karakterisert som ei «øy» i kraft-Noreg (Grung 1999). BKK-området var så og seie isolert utan kraftleidningar inn til området. Såleis laut hardingane sjølve produsere den krafta dei trong. Tørrår kunne vere kritiske, og rasjoneringar og utkoplingar delar av døgnet skjedde fleire gonger i løpet av 1950-åra.

Situasjonen betra seg på 1960-talet. Overføringslinene vart styrka med vasskraftutbyggingane i Røldal og Suldal, som mellom anna skulle forsyne Hydro sitt aluminiumsverk på Karmøy. Fleire store utbyggingar følgde utover 1960-talet, mellom anna i Tyssedal, Folgefonna og Eidfjord. Her vart ikkje lenger krafta nytta lokalt, men sendt ut av regionen. Og kraftkommunane som var vertskap for utbyggingane satt igjen med store inntekter.

Kraftforvaltinga i Hardanger og debatten i det nye tusenåret

I denne framstillinga er det særleg tre viktige moment som blir sentrale i den vidare diskusjonen om framveksten av småkraft i Hardanger. Det første er knytt til forholdet

mellom kraftutbygging og naturvern. Det andre handlar om den særeigne kombinasjonen av industrikraft og kommunalt forankra e-verk som fann stad i Hardanger. Det tredje momentet knyt seg til at regionen lenge var ei isolert «øy» i kraftforsyninga. Alle desse momenta var også til stades i kraftdebatten i Hardanger på 2000-talet.

Den oppheta diskusjonen om monstermastene i Hardanger må også sjåast på i lys av den historiske utviklinga av kraft- og nettsystemet i regionen som så langt er skissert. Omgrepet «monstermaster» vart brukt for første gong i 2005, og har blitt nytta som ei samlenemning for det sakskomplekset som handlar om bygginga av sentralnettlinja mellom Sima og Samnanger (Ruud, Haug og Lafferty 2011). I denne utbyggingsaka vart ikkje den lokale nytten av tiltaket opplevd som tilstrekkeleg kompensasjon for dei estetiske såra mastene ville gje. Utsegna til ein tidlegare ordførar i Granvin illustrerer dette: «[D]ersom luftspennet blir bygt, er det vi som bur her inne som må betala heile prisen. Det er trass alt det største inngrepet i naturen sidan istida vi snakkar om» (Jan Ivar Rødland, intervjua i Bergens Tidende 25.11.2009). Forvalting av kraftressursane i Hardanger har heilt sidan slutten på 1800-talet skjedd i ei eigenarta brytning mellom storsamfunnets interesser og regionale / lokale initiativ. «Monstermast-saka» rokka ved dette. Oppfatninga var at Hardanger måtte betale den heile og fulle prisen for kraftliner ein sjølve ikkje hadde noko nytte av.

I «monstermast-saka» danna det seg også ein kraftfull allianse mellom turistforeininga og reiselivsnæringa. Ved fleire høve frå og med 2007 uttalte DNT og NHO Reiseliv seg saman om og mot mastene. Her vart det mellom anna hevda at fjordlandsskapet var den viktigaste merkevara Noreg hadde. Dette argumentet hentar tyngd frå ideen om Hardanger som eit nasjonalt symbol (Hansen 2012). Denne symbolikken vart også hyppig brukt av regionale aktørar. Den store merksemda «monstermastene» fekk regionalt og nasjonalt, må også sjåast i samanheng med andre og tidlegare utbyggingsstridar. Førestellinga om Hardanger som ei isolert «kraftøy» i den nasjonale straumforsyninga var også til stades i diskusjonen om «monstermastene.» Sentralnettlinja mellom Sima og Samnanger ville ha liten regional og lokal nytte fordi ho i utgangspunktet skulle betre forsyningssikkerheita i Bergen og eventuelt bidra til elektrifisering av offshore petroleumsindustri.

I dei følgjande delane går vi vidare der denne historia sluttar. Utviklinga av småkraftverk har skote fart i Hardanger på 2000-talet og representerer nye utfordringar for regionens kraftforvaltning. Mange av dei gamle konfliktlinene og utviklingsdraga er likevel dei same.

DEL II: Det nasjonale politiske rammeverket for småkraftutbygging i Noreg

Det var ved overgangen til 2000-talet at småkraft vart det nye ekspansjonsområdet for vasskraft. Gjennom verneplanarbeidet hadde fleire vassdrag vorte verna mot kraftutbygging, og liberaliseringa av kraftmarknaden etter energilova hadde gjort at fleire planlagde utbyggingar ikkje lengre var lønsame. I nyårstala si i 2001 stadfesta statsminister Stoltenberg at «… tiden for de store vannkraftutbyggingene er over» (Stoltenberg 2001). Samstundes såg ein høvet til ny vasskraftekspansjon gjennom småkraftverk. På byrjinga av 2000-talet utarbeidde NVE ei kartlegging av potensialet for utbygging av småkraftverk i Noreg (Jensen 2004). Potensialet for små kraftverk under 10 MW med investeringsgrense på 3 kr/kWh vart her estimert til om lag 25 TWh, noko som tilsvara nesten 20 % av den totale vasskraftproduksjonen i Noreg. Småkraft var med andre ord ikkje småtteri. Også politisk vart småkraftutbygging sett som ei løysing på fleire utfordringar, noko ein samla energi- og miljøkomité uttrykte i 2003:

> Denne produksjon av *ren og fornybar energi* vil være viktig for å *bedre kraftbalansen*, i tillegg til å være et viktig *bidrag for verdiskapingen i mange distriktssamfunn*. En slik spredt kraftproduksjon, ofte i nærheten av forbruker, vil *redusere behovet for overføringsliner*, og i tillegg bidra til at man *bedrer en vanskelig effektsituasjon* mange steder (Innst. S 277 (2002-03) (vår kursivering OAB/HLS)).

I regjeringserklæringa til den raud-grøne regjeringa frå 2005 vart målsetjinga om å fremje småkraftutbygging stadfesta. Her står det at «..bruken av små-, mini- og mikrokraftverk må økes, uten å komme i konflikt med naturverninteresser» (Soria Moria erklæringa 2005).

På ulike måtar har styresmaktene forsøkt å legge til rette for denne overordna målsetjinga, noko vi kjem nærare inn på under. I faktiske tal har satsinga på småkraft i alle høve hatt klåre effektar. Det har vore ein omfattande auke i talet på småkraftverk frå årtusenskiftet og frametter. Tabellen under viser talet på nye småkraftkonsesjonar i perioden 2001-2013.

Tabell 3 Småkraftverk i Noreg: Konsesjonar 2001-2013

– tal og samla kraftproduksjon

År	Konsesjonar	
	Tal	GWh/år
2001	3	53
2002	8	130
2003	12	145
2004	19	213
2005	25	358
2006	34	443
2007	48	638
2008	43	560
2009	46	597
2010	71	835
2011	39	438
2012	59	607
2013	54	526
Totalt 2001-2013	**461**	**5543**

Kjelde: NVE.no.

Oversikta viser ein klar auke i talet konsesjonar i 13-årsperioden, med ein førebels topp i 2010. Men det er også fleire søknader i prosess. Pr oktober 2014 låg heile 511 søknader til handsaming i NVE, med ein samla årsproduksjon på 5,1 TWh.

Samstundes har eit auka utbyggingspress og merksemd kring sumverknader[1] ført til nye retningsliner og endringar i måten småkraftutbygging er organisert og forvalta på. Utbygging av småkraft må ta omsyn til ei rekkje forhold. Lovverket (vassressurslova, energilova, oreigningslova, plan og bygningslova (PBL), vassdragsreguleringslova, kulturminnelova, vassforskrifta og naturmangfaldslova) regulerer korleis vassdrag kan utnyttast. Vidare er planverket (for vassdrag, laksevassdrag, samla plan, fylkesvise planar, krav om dokumentasjon av biologisk mangfald osv.) avgjerande for kva vassdrag som er potensielle for utbygging. Politiske signal (sertifikatordningar, tilskot, ønsket om færre store utbyggingar) spelar også inn på utbyggingstakta og utbyggingsvolumet.

[1] Bakken, Sundt og Ruud (2012) diskuterer kva sumverknader betyr innanfor småkraftfeltet, og forstår dette som at "… summen av mange inngrep kan være større enn summen av hva de enkelte inngrep i seg selv representerer."

Ekspansjonen av småkraftverk i Noreg det siste tiåret har også vore ein læreprosess, der utbyggare så vel som styresmakter og andre interessentar har vore nøydde til å tilpasse seg etter kvart. Auken i talet på konsesjonar har, som tabellen under viser, i dei seinare åra vorte motsvara av ein markant auke i talet på avslag:

Tabell 4 Småkraftsøknader i Noreg 2001-2013:

Avslag i tal og som andel av vedtak:

År	Avslag	
	Tal	I prosent av alle vedtak
2001	1	25
2002	0	0
2003	0	0
2004	0	0
2005	1	4
2006	4	11
2007	8	14
2008	7	14
2009	13	22
2010	12	14
2011	11	22
2012	27	31
2013	41	43
Totalt 2001-2012	**125**	**21**

Kjelde: NVE.

I perioden 2001 -2007 var forholdstalet mellom konsesjonar og avslag over 1:11 (1 avslag pr. 11 konsesjonar), medan det for perioden 2008-2013 var i underkant av 1:3 (1 avslag pr.3 konsesjonar). I 2013 var talet like over 1:1.[2] Så langt har 44 av 91 konsesjonssøknader fått avslag i 2014 (pr oktober).

I det følgjande vil vi sjå nærare på korleis styresmaktene på nasjonalt nivå har søkt å realisere målsetjinga om auka småkraftutbygging, gjennom endra ramevilkår og

[2] I følge NVE er denne utviklinga likevel ikkje uttrykk for ein strengere konsesjonspraksis, men heller at dei mest uproblematiske og minst kontroversielle prosjekta har blitt handsama først (Vassdrags-og energidirektør Per Sanderud til Teknisk Ukeblad 18.januar 2012).

konsesjonskrav. Denne framstillinga vil utgjere eit bakteppe for den etterfølgjande analysen av utviklingstrekk på regionalt nivå.

Liberaliseringa av kraftmarknaden og energilova

Eit vilkår for utviklinga av små kraftverk i Noreg, er den dereguleringa av energimarknaden som skjedde med energilova i 1990. Fram til 1991 hadde dei norske kraftverka vore monopolinstitusjonar som sjølve styrte produksjon og overføring av kraft i sine område. Verka hadde oppdekkingsplikt, noko som betydde at dei hadde plikt til å levere kraft i sitt konsesjonsområde. Denne monopolsituasjonen, med streng oppdekkingsplikt, blei brått erstatta med ein av verdas første liberaliserte kraftmarknader. I Noreg førte dette til ei dekopling frå det politiske nivået ved at kommunale kraftselskap vart gjort om til aksjeselskap, samt at statskraftverka vart splitta opp i Statkraft og Statnett. I tillegg vart det ein organisatorisk konsentrasjon ved at lokale selskap slo seg saman i større regionale einingar (Angell og Brekke 2011). Prisfastsettinga vart liberalisert gjennom ein eigen kraftbørs. I 1996 var dette utvida til ein felles kraftmarknad for Sverige og Noreg. Sidan har også Finland, Danmark og Estland slutta seg til denne markeden. Energilova var eit radikalt brot med det eksisterande systemet på fleire måtar. Medan det gamle systemet bestod av statlege eller kommunale kraftdistributørar med monopol til å definere pris ut frå eigne prioriteringar, skjer prisdanninga i dag gjennom ein felles nordisk kraftbørs. Lokale konsesjonsområde vart også oppheva slik at forbrukarane fritt kunne handle kraft frå der dei ville. Siktemålet var å eliminere selskap med for høge prisar og at investeringar i ny produksjon skulle skje når etterspurnaden steig slik at nye prosjekt skulle bli lønsame.

I perioden etter at energilova vart implementert, vart det bygd svært få nye kraftverk i Noreg (NOU 2012:9). Dette tyder på at energilova avdekka ein overkapasitet i det norske kraftsystemet (Hope 2000: 301-302). Overskotskapasitet i dei andre nordiske landa bidrog også til auka tilgang til kraft og gav såleis få insentiv til nybygging i Noreg. Denne situasjonen førte til at det ved inngangen til tusenårsskiftet var negativ kraftbalanse i Noreg. Å løyse denne ubalansen med gasskraft var både kostbart og politisk sett svært betent. Samstundes hadde energilova opna for at uavhengige kraftprodusentar lettare kunne ha tilgang til distribusjonsnettet. Den nye prisdanninga hadde også gitt stabilt høgre prisar (Jensen 2004). Denne restruktureringa av kraftmarknaden og kraftinstitusjonane, er ei viktig drivkraft for å bygge ut ny fornyeleg energi i Noreg generelt og små vasskraftverk spesielt.

Drivkrefter i det nye tusenåret: Klimakrisa, EU-tilpassing, el-sertifikatordning og landbrukspolitikken

Det siste tiåret har energipolitikk blitt eit viktigare politisk tema både i Noreg og internasjonalt. Dette er det fleire grunnar til. Særleg viktig er dei globale klimaendringane. Ei viktig erkjenning har vore at energisektoren må omstillast for å kunne handtere klimautfordringane (NOU 2012:9). I dette biletet står Noreg i ei særstilling i Europa. Kraftsystemet for stasjonær energibruk i Noreg består nesten utelukkande av fornyeleg

energi, i hovudsak basert på vasskraft produsert i store delar av landet. Kraftsektoren har difor også stor regional og lokal verdi i forhold til verdiskaping.

Klima- og energipolitikken som blir ført i EU er også viktig for Noreg. For det første har dette påverknad gjennom internasjonale avtalar Noreg har med EU (t.d. EØS-avtala). For det andre spelar EUs klima- og energipolitikk ei rolle indirekte gjennom marknadsverknader og i måten nasjonale målsetjingar blir utforma på. EU skal redusere klimagassutsleppa i 2020 med 20 prosent samanlikna med 1990-tala. Ytterlegare kutt skal takast innan 2050. For å nå desse måla skal produksjonen av ny fornyeleg energi trappast opp. Kvart EU-land skal auke andelen med minimum 5,5 prosentpoeng samanlikna med 2005 (NOU 2012:9). Noreg har i forhandlingar med EU godteke ein andel fornyeleg energi på 67,5 prosent innan 2020, mot 58 prosent i 2005. Såleis er det ikkje til å undre seg over at regjeringa satsar på å utvikle småkraftverk, fordi dette i sum vil kunne bidra til å auke andelen fornyeleg energi. El-sertifikatordninga (også omtala som grøne sertifikat) er ein mekanisme som er innført i Noreg og Sverige for å auke produksjonen av fornyeleg energi. Sverige innførte ordninga i 2003 og i Noreg vart el-sertifikata gjeldande frå 1. januar 2012. Sertifikata vert finansiert av strømforbrukarane som betalar eit påslag pr. kWh for fornyeleg straum. NVE ventar at straumkostnadene vil auke med omlag 0,75 øre pr. kWh i 2012, men påslaget vert større jo lægre straumprisen er. Produsentane av fornyeleg straum får prispåslaget i femten år, og ordninga er såleis ei slags garantiordning for kraftprodusentane. For å kome med i elsertifikatordninga må nye anlegg vere i drift innan 2020, noko som inneber at konsesjonshandsaminga må vere ferdig 2-3 år før. Dette har skapt eit rush av nye konsesjonssøknader, og er ein av grunnane til at over 600 søknader om småkraftkonsesjonar ligg i kø hos NVE pr. 2013.

I Noreg legg også landbrukspolitikken føringar for utviklinga av småkraftprosjekt. Dette er særleg tydeleg i Stortingsmelding nr. 39 (2008-2009) «Klimautfordringene – landbruket som en del av løsningen». Dokumentet legg vekt på å auke kompetansen på småkraft for slik å styrke grunnlaget for vidare utbygging:

> Blant annet må den enkelte fallrettshaver kunne vurdere ulike løsninger for framtidig eierskap, herunder enten å bygge ut selv eller å sette bort anlegget til eksterne utbyggere. Landbruks- og matdepartementet mener det ut fra landbrukspolitiske forhold er ønskelig at grunneierne selv eier småkraftverkene og at de leverer i strømnettet (St.meld. 39, 2008-2009: 130).

I tråd med dette gjev landbruksdepartementet tilskot frå sentrale bygdeutviklingsmidlar til prosjekt i regi av småkraftaktørane. Dette inkluderer blant anna kurs og mobilisering av lokale grunneigarar. I St.meld. 39 (2008-2009) legg departementet også opp til å vidareføre bruken av bygdeutviklingsmidlar til forprosjektering av småkraftverk. Mot denne bakgrunnen er det også rimeleg å karakterisere landbrukspolitikken som ein drivar for småkraftutviklinga i Noreg.

Sentrale reguleringar og planverk

Utbygginga av vasskrafta i Noreg har dei siste drygt 30 åra vore regulert av to store planverk, Samla plan og Verneplan for vassdrag. Samla Plan vart utvikla for å prioritere mellom ulike kraftutbyggingsprosjekter og sikre framtidig kraftdekning. Planen gjev ei

prioritert rekkefølgje for store vasskraftutbyggingar, der prosjekt vert sorterte i ulike kategoriar ut frå deira økonomiske utbyggingsverdi og grad av konflikt i høve til andre brukarinteresser og miljøomsyn. Samla Plan vart vedteke i Stortinget i 1984 og rullert ni år etter. I dag har planen to kategoriar: Kategori I har prosjekt som kan konsesjonshandsamast, medan kategori II inneheld prosjekt som må vente. I St.meld. 37(2000-01) «Om Vasskrafta og kraftbalansen» varsla regjeringa ei omlegging av Samla Plan, frå å vere eit ramevilkår som bandt framtidige vasskraftprosjekt til å bli ei vassdragsbasert ressursoversikt. Som lekk i denne omlegginga vedtok Stortinget i 2004 (st.prp. 75 2003-2004) at berre prosjekt større enn 10 MW inngår i Samla Plan. Det innebar at småkraftverk i utgangspunktet kan konsesjonshandsamast utan først å måtte vurderast i høve til Samla Plan (Bakken, Sundt og Ruud 2012).[3] I samband med omlegginga av Samla plan vart også konsesjonsmynde for alle vasskraftprosjekt under 5 MW delegert frå OED til NVE. I 2004 vart NVE si konsesjonsmynde utvida til å omfatte alle vasskraftprosjekt under 10 MW . Frå 1/1 2010 har fylkeskommunen hatt heimel til å gje konsesjon for utbygging av små kraftverk med installert effekt inntil 1 MW. Fylkeskommunen gjev her konsesjon, medan NVE sitt regionkontor står for den førebuande sakshandsaminga. Anlegg med konsesjonsfritak vert handsama av kommunane etter Plan- og bygningslova (Bakken, Sundt og Ruud 2012).

Det andre store planverket som regulerer utbygging av vasskraft er Verneplan for vassdrag, som vart introdusert i 1973, med Verneplan I. Gjennom verneplanarbeidet frametter har talet på vassdrag som er varig verna mot kraftutbygging suksessivt vorte utvida gjennom 4 verneplanar og i alt 6 stortingsproposisjonar fram til 2009 då Stortinget røysta for varig vern av Vefsna-vassdraget i Nordland. I alt 392 vassdrag med eit kraftpotensial på 42 TWh er varig verna i dag.

Men samstundes med vernearbeidet, har ein også gradvis opna opp for mindre kraftutbyggingar også i verna vassdrag. I 2004 opna Stortinget for konsesjonshandsaming av mikro- og minikraftverk (opp til 1mw) i verna vassdrag. I dei to siste vassdraga som kom med i verneplanen, Bjerkreimsvassdraget og Vefsna, vart grensa utvida til høves vis 3 og 10 MW. Vilkåret for utbygging er at verneverdiane ikkje vert vesentleg forringa. I OEDs retningsliner for små vasskraftverk, heiter det;

> Dersom utbyggingen vil gå ut over verneverdiene, kan NVE avslå konsesjon uten ytterligere saksbehandling. Hensynet til verneverdiene har avgjørende betydning ved konsesjonsbehandlingen og det vil derfor bare unntaksvis bli gitt konsesjon til kraftverk i vernede vassdrag (OED 2007: 40).

Sjølv om det potensielt altså kan byggast kraftverk under 1 MW i verna vassdrag vil dette i følgje NVE «bare unntaksvis bli akseptert» (Grunt 2010). Det er ingen øvre grense for kor mange kraftverk under 1 MW som kan byggast ut i det einskilde vassdraget. Haltbrekken (2012) viser mellom anna til at det i Gaularvassdraget (som vart verna i 1993) dei siste åra er bygd 14 mini- og mikrokraftverk. Vidare er det døme på freistnader på å oppheve

[3] Samstundes legg OED (2007: 38) til grunn at «søknad om utbygging av små kraftverk må klareres med Samlet Plan. I følge vannressursloven § 22 kan vassdragsmyndigheten uten videre avslå en søknad som er i strid med planen. Loven åpner for at det kan gis tillatelse også til slike tiltak, men da må tillatelsen gis av Olje- og energidepartementet»

vassdragsvernet for å kunne mogleggjere større utbyggingar. Voss kommunestyre gjekk t.d. i 2011 inn for å ta Raundalselva bort frå vernelista, og på den måten opne for ei større utbygging.

Forvaltninga av vasskraftressursar i Noreg og også konsesjonssystemet skil mellom utbyggingar av ulik storleik. NVE opererer med tre kategoriar for små vasskraftverk: (1) Mikrokraftverk, under 100 kW, (2) Minikraftverk, 100 kW - 1000 kW, (3) Småkraftverk 1 - 10 MW. Kraftverk over 10 MW er ikkje nødvendigvis store anlegg, men blir ofte i forvaltninga omtalt som store (Bakken, Sundt og Ruud 2012). Gangen i konsesjonsprosessen knytt til små vasskraftverk startar med at tiltakshavar sender eit søknadsutkast til NVE, som kontrollerer at søknaden inneheld alle naudsynte opplysningar og vurderer om tiltaket er konsesjonspliktig. Ikkje-konsesjonspliktige tiltak blir handsama etter PBL. Tidlegare måtte utbyggar også søke om å få tiltaket konsesjonspliktvurdert, før det kunne søkast om eventuell konsesjon. Frå og med juni 2012 har NVE endra praksis, ved at søknad om konsesjonspliktvurdering på kraftverk over 1 MW hamnar i same køa som søknad om konsesjon. For konsesjonspliktige tiltak tilrår NVE at søknaden følgjer ein fastlagt mal. Når NVE har motteke endeleg søknad frå tiltakshavar blir søknaden sendt på offentleg høyring og gjort offentlig kjent gjennom kunngjeringar i lokalpressa. Etter høyringsrunden arrangerer NVE synfaringar. NVE gjev konsesjon «dersom fordelene ved tiltaket overstiger skader og ulemper for allmenne og private interesser» (Vannressurslova § 25). Denne formuleringa viser at konsekvensane av anlegget må vere tilstrekkeleg utgreidd. NVEs rettleiar for konsekvensvurderingar av små vasskraftverk blinkar ut følgjande område som skal utgreiast: Biologisk mangfald, landskap, fisk og ferskvassbiologi, fugl og fauna, friluftsliv og reiseliv, kulturminne, jordbruk, skogbruk og reindrift.[4] Størst fokus er det likevel på biologisk mangfald. Dette krev også ei eiga utgreiing som skal leggast ved søknaden. Avbøtande tiltak skal også gjerast greie for (t.d. minstevassføring, revegetering, plassering og utforming av kraftstasjon, justering av ev. inntaksdam m.v.) (NVE 2010).

NVE har altså krav om dokumentasjon til søknader om konsesjon for småkraftverk, og har utarbeidd ein mal for kartleggingar av biologisk mangfald. Etter ei kritisk evaluering av korleis undersøkingar om biologisk mangfald har blitt handtert i småkraftsaker (Gaarder og Melby 2008), reviderte NVE denne malen, slik at krava til kartlegging av biologisk mangfald vart skjerpa. Gaarder og Melby (2008) påviste mellom anna at «kvaliteten på biologisk mangfold - rapportene i småkraftsaker kan være mangelfull.» I NVEs rettleiar frå 2010 er det difor krav om meir standardiserte og samanliknbare framstillingar (NVE 2010). Slik meiner NVE også at sakshandsaminga blir meir effektiv. I den nye rettleiaren heva også NVE kostnadsgrensa for utarbeidinga av biologisk mangfald-rapportar til kr. 20 000 – 50 000.

I eit brev frå NVE datert 21.3.2012 blir det etablert nye sakshandsamingsrutinar for konsesjonshandsaminga av små vasskraftverk i Noreg (NVE 2012). Bakgrunnen for denne endringa er for det første ein auke i konsesjonssøknader for små vasskraftverk og for det andre eit ønskje frå direktoratet om å vurdere søknader i tide til el-sertifikatordninga trer i kraft. Målet er at konsesjonskøen skal vere avvikla innan 2017. NVE gjer fleire endringar i sakshandsaminga, men det viktigaste for å avvikle køordninga er «sakshandsaming i

[4] Store kraftverk (>40 GWh/år) krev konsekvensutgreiing etter Plan og bygningslova.

pakker,» dvs. at alle omsøkte prosjekt i eit geografisk område blir sett saman og handsama i grupper. Å sjå geografiske område som «pakker» opnar også for å utgreie sumverknader innanfor ulike tema. Vidare blir valet av pakker gjort slik at NVE ikkje startar i område der nettkapasiteten er ei utfordring (NVE 2012). Denne justeringa i NVE sine sakshandsamdingsrutinar for konsesjonar til små vasskraftverk, tyder på at auken i småkraft er ei utfordring for det etablerte norske konsesjonsregimet. Dette blir også peikt på i Energiutredningen (NOU 2012:9). Dagens situasjon er at;

> Småkraftsaker ligger i kø før saksbehandlingen starter i NVE. Vinteren 2012 starter NVE saksbehandling av søknader som har ligget tre år i kø. Søknader hvor det er dårlige muligheter for nettilknytning på kort sikt, blir ikke prioritert. Enkelte søknader kan ligge opp til seks år før de tas til behandling. Behandlingstiden er i dag om lag to år fra høring til vedtak. Mange småkraftsøkere har liten erfaring, noe som også betyr at NVE i tillegg bruker en del tid på dialog og kvalitetssikring før søknadene kommer til behandling» (NOU 2012:9: 84).

Frå sentrale myndigheiter er det sidan midten av 2000-tallet kome signal om å utarbeide fylkesvise planar for småkraft (Bakken, Sundt og Ruud 2012: 40). Soria Moria-erklæringa frå 2005 er eit døme på dette, der sikringa av allmenne interesser er motivasjonen:

> Regjeringen ønsker 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 (Soria Moria erklæringa 2005).

På nasjonalt nivå har det vore ei massiv satsing på småkraft frå årtusenskiftet. Utover 2000-talet har også planarbeidet og konsesjonshandsaminga blitt betre tilpassa for småkraftutbygging, sjølv om sakshandsaminga framleis tar lang tid. I neste del skifter vi fokus til det regionale nivået, og ser på utviklinga i noko meir detalj.

DEL III: Småkraft i Hardanger: Utviklingstrekk og utfordringar

5. oktober 2005 sendte Småkraft AS ein søknad til NVE om konsesjon for å utnytte delar av fallet i Alsåkerelvi i hardangerkommunen Ullensvang. Eit drygt år etter, den 13. november 2006 konkluderte NVE med at: «Fordelene og nytten med tiltaket overstiger skaden for allmenne og private interesser som blir berørt, slik at kravet i vannressursloven § 25 er tilfredsstilt» (Noregs Vassdrags og Energiverk 2006). Småkraft AS fekk difor løyve til å bygge Alsåker kraftverk, med ein årsproduksjon på 20,1 GWh. I konsesjonssøknaden legg tiltakshavar Småkraft AS vekt på at bygginga av kraftverket vil gje samfunnsmessige føremoner gjennom inntekter til grunneigarar og kommune, samt bidra til den nasjonale kraftoppdekkinga. Tiltaket ville også vere eit bidrag til å «styrke landbruk og bosetning i Ullensvang» (ibid.). Torsdag 9. oktober 2008, etter 1,5 års anleggstid, vart kraftverket offisielt opna av dåverande fylkesmann Svein Alsåker. I følgje Hardanger Folkeblad, som dekka opninga, hadde arkitekt Kahrs

> … tegnet et særdeles smakfullt bygg som nå er i gang med å produsere kraft til omlag 1000 husstander. Med skifertak, vegger i naturstein og glassfasade, ligger stasjonen som en *naturlig og integrert del av landskapet*. Også inntaksdammen er plassert nennsomt i landskapet (Hardanger Folkeblad, 15 oktober 2008, *vår kursiv*).

I kva grad kraftstasjonar er ein «naturlig og integrert del» av hardangerlandskapet, slik Hardanger Folkeblad her skildrar, har dei siste åra både blitt politisert og problematisert. Det som har blitt karakterisert som ein «småkraft-boom» i Hardanger (Hordaland Folkeblad 2011) har i aukande grad ført med seg konfliktar lokalt og regionalt. Medan Alsåker kraftverk i Ullensvang blir omtalt som ei «solskinnshistorie» (Småkraft 2009), har nyare småkraftverk møtt sterkare motstand og fleire prosjekt har den siste tida blitt avslått av NVE. Politiseringa og problematiseringa er også reflektert i at konsesjonsregimet for småkraft er endra sidan Alsåker fekk byggeløyve.

I det følgjande rettar vi søkelys mot den utviklinga som Alsåker kraftverk er eit døme på. Først gjer vi greie for omfanget av småkraftutbygginga i Hardangerregionen. Deretter diskuterer vi meir konkret konsesjonsregimet for småkraftsakene i regionen. Her vil vi nytte døme frå gjennomførte konsesjonsprosessar for å få fram dei sentrale argumenta til både pådrivarar og motstandarar av småkraft. Til sist i denne delen ser vi nærare på den regionale opinionen, gjennom ein analyse av småkraftomtala i regionsavisene. Diskusjonane og analysane i denne delen tek utgangspunkt i registrerte, dvs. planlagde, innvilga og avslåtte, småkraftprosjekt i Hardangerkommunane Eidfjord, Ulvik, Granvin, Kvam, Jondal, Ullensvang og Odda. Alle småkraftprosjekt over 100 kwh[5] i desse

[5] Mikrokraftverk (<100 kW) er ikkje teke med, då NVE sitt register ikkje inkluderer desse.

kommunane inngår i analysane, sjølv om nokre av desse kraftverka er lokaliserte langt frå Hardangerfjorden.[6]

«Småkraft er ikkje småtteri:[7]« Omfanget av småkraftprosjekt i Hardangerregionen

Innleiingsvis nytta vi Alsåker kraftverk som illustrasjon på småkraftutviklinga i Hardanger. Dette kraftverket har konsesjon til å produsere 20,1 GWh/år, og utgjer med dette berre ein brøkdel av den planlagde småkraftutbygginga i Hardanger. I følgje Jensens (2004) kartlegging av ressurssituasjonen i Hardangervassdraga, er det eit totalt uutnytta teoretisk potensiale på vel 1,5 TwH. Hardanger er med dette blant dei viktigaste områda for småkraftutbygging i landet. Kartlegginga til Jensen identifiserer 393 potensielle småkraftprosjekt[8] i Hardangerkommunane. Desse fordeler seg slik for dei ulike kommunane i regionen:

Tabell 5 Estimert teoretisk potensiale for små vasskraftverk i Hardanger

Kommune	Tal	MW	GWH
Jondal	52	56,9	230,5
Odda	55	54,9	230,9
Ullensvang	45	50,7	198,4
Eidfjord	35	48,5	192,8
Ulvik	52	41,3	169,1
Granvin	23	18,2	74,5
Kvam	131	111,5	455,9
Totalt	393	382	1552,1

Kjelde: NVEs ressurskartlegging (Jensen 2004).

Oversikta viser at potensialet for småkraftutbygging i Hardange er stort *i teorien.* Men også i praksis er omfanget av småkraftprosjekt stort i Hardanger. Historia om småkraftverk i Hardanger på byrjinga av 2000-talet er kjenneteikna av ein kraftig vekst frå og med 2005 – det som i mange samanhengar har fått nemninga «småkraft-boomen» (Hordaland Folkeblad 2011). Ei rekkje prosjekt som var på idéstadiet kring tusenårsskiftet materialiserte

[6] Eit døme på dette er Finse Kraftverk i Ulvik kommune. Dette kraftverket skal utnytte Finseåi i randsona til Hardangervidda og Hallingskarvet nasjonalpark, men er lokalisert eit stykke unna Hardangerfjorden.

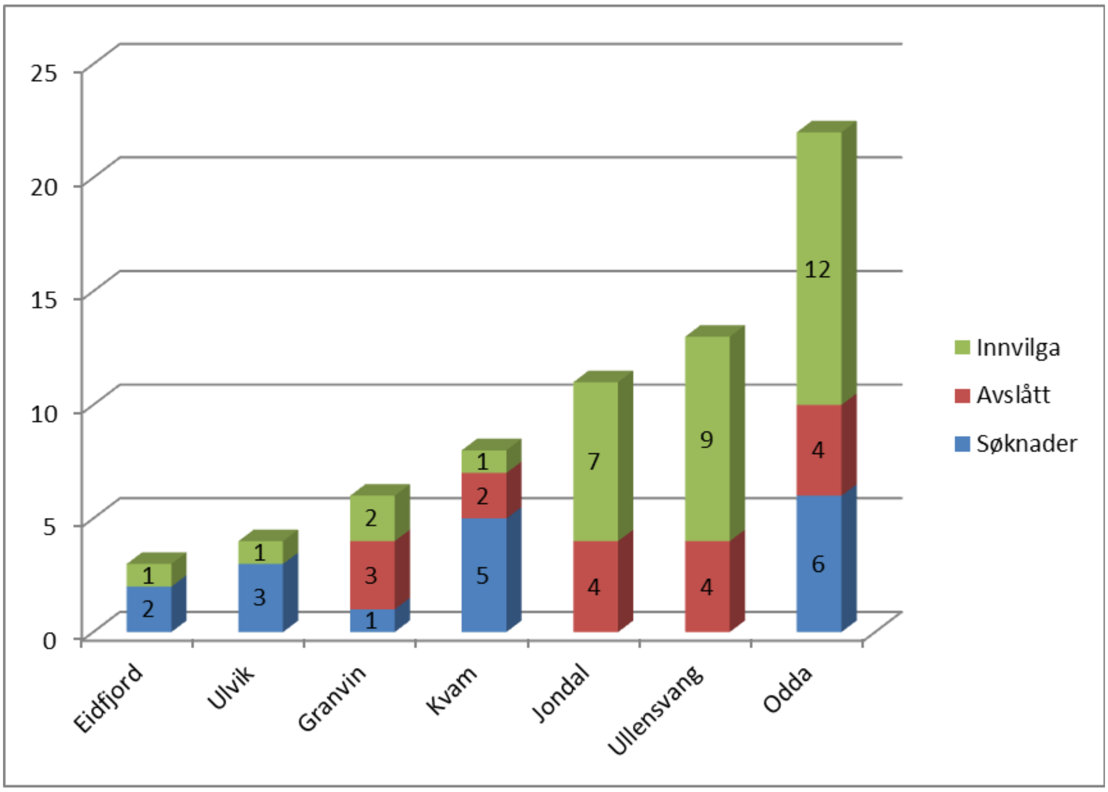
[7] Tittel på artikkel i Bergens Tidende 12.10.2008.

[8] Dette er basert på NVE si oversikt over potensielt og teoretisk ressursgrunnlag (Jensen 2004), dvs. at prosjekt med høge utbyggingskostnader (3-5 kr pr. kWh) er inkludert. Eit fåtal av prosjekta i Jensen si (2004) ressurskartlegging er også inkludert i Samla Plan.

seg i konsesjonsvedtak og produserande turbinar. Lokale grunneigarar hadde etablert kontaktar med meir profesjonaliserte og pengesterke utbyggingsaktørar som også over tid hadde utvikla meir standardiserte løysingar for utvikling og utbygging. Både kraftlag, grunneigarar, utstyrsleverandørar og konsulentar hadde gått systematisk gjennom vassdrag for å vurdere lønsemda i ulike småprosjekt. Ein auke i talet på leverandørar hadde også pressa utbyggingskostnadene for små kraftverk ned (Hardanger Energi 2011).

Allereie i 2004 kunne regionsavisa på Vestlandet, Bergens Tidende, opplyse om at hovudkontoret til NVE, region vest «drukner i kraftverksøknader» og seniorrådgjevar i NVE, Ivar Sægrov uttalte til avisa at «vi føler det går litt i sirup akkurat no» (Bergens Tidende 2004). Grunnen var den brå søknadsauken, kombinert med lite utbygd kapasitet hos NVE. I følgje NVE si eigen database over omsøkte, innvilga og avslåtte små, -mini-, og mikrokraftverk i hardangerkommunane, er det sidan 2000 registrert 67 ulike prosjekt der status pr oktober 2014 anten er innvilga, avslått eller omsøkt. I figuren under er prosjekta fordelt på dei ulike kommunane. I tillegg til dei prosjekta som er inkluderte i figuren, finst det fleire prosjekt som er på planleggingsstadiet, men ikkje meldt inn til NVE.

Figur 1 Små-, mini- og mikrokraftverk i Hardanger (pr. oktober 2014)



Omfanget av konkrete småkraftprosjekt i hardangerkommunane er som det går fram av figuren stort, og særleg Odda, Ullensvang og Jondal peiker seg ut med mange prosjekt. Sjølv om halvparten av prosjekta i figuren pr. oktober 2014 har status som omsøkt og avslått

viser figuren at NVE også har gitt mange utbyggingskonsesjonar i perioden fram til i dag.[9] 33 prosjekt er innvilga og 17 er avslått. 17 prosjekt står no i kø for vurdering hos NVE. Samstundes observerer vi at berre om lag halvparten av det estimerte teoretiske potensialet for småkraft i Hardanger er utnytta, avslått eller omsøkt. Det er planlagt eller gitt konsesjon til ein samla produksjon på 725 GWh av eit teoretisk estimert potensiale på 1552,1 GWh. Dette fortel oss at også i framtida vil småkraftutvikling i denne regionen by på utfordringar og diskusjonar. Med dette som bakgrunn er det avgjerande å sjå nærare på korleis prosjekt blir til og korleis konsesjonar blir vurderte.

I den vidare analysen har vi sett nærare på konsesjonsprosessane knytt til dei mini-, mikro- og småkraftprosjekta som anten var avslått eller innvilga i dei sju kommunane frå 2000 til 2012. I alt utgjer dette 51 småkraftprosjekt. Eit oversyn over prosjekta er lagt ved i eit eige appendix.

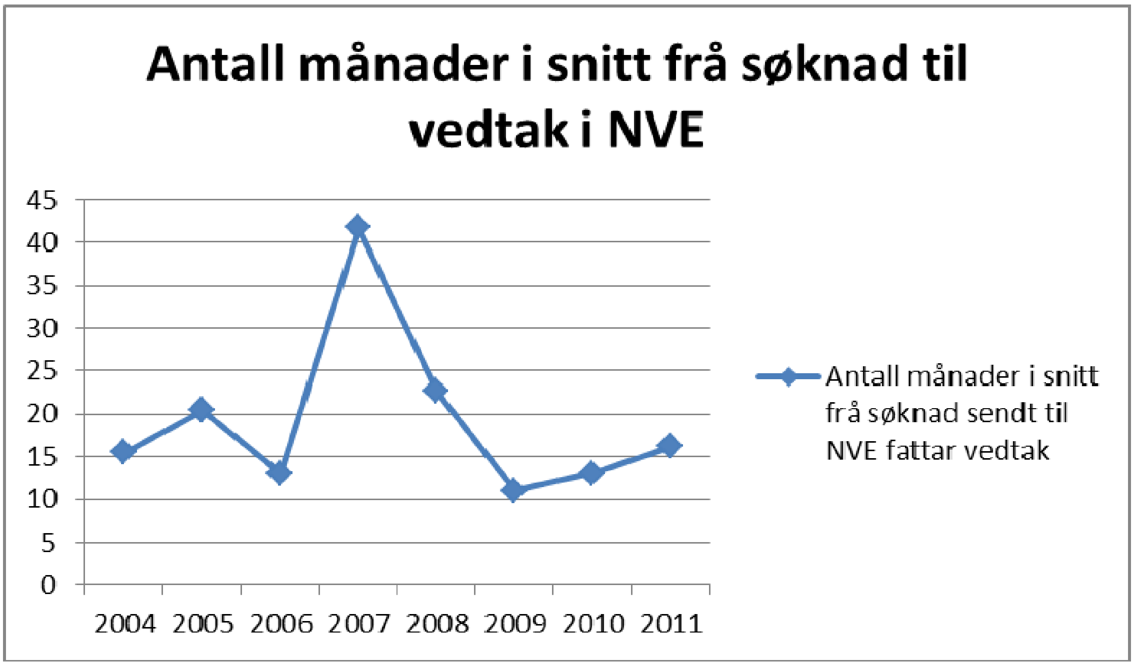
Konsesjonsprosessen: Småkraft i eit industrikraftregime?

Prosessen som eit småkraftprosjekt går gjennom i samband med konsesjonssøknad er omfattande. For kraftverk under 1 MW er utbygging ikkje konsesjonspliktig dersom vassdraget ikkje er verna. I verna vassdrag er det no mogleg å gje konsesjon dersom «verneverdiene ikke forringes.» Utbyggingar over 1 MW vil normalt vere konsesjonspliktige og NVE fungerer som sakshandsamar, medan OED er klageinstans. Konsesjonsprosessen for små kraftverk liknar prosessen som store kraftverk (>10 MW) går gjennom hos NVE. NVE mottek søknad frå tiltakshavar og sender desse på offentleg høyring. Kravet til søknadene er såpass omfattande at tiltakshavarar ofte set arbeidet med søknad og tilleggsutgreiingar bort til spesialiserte verksemder. NVE krev mellom anna at søknadene skal innehalde utgreiingar om biologisk mangfald, ferskvassbiologi, landskap, fugl og fauna, reiseliv, kulturminne, jordbruk og skogbruk. I søknaden skal tiltakshavar også skildre avbøtande tiltak, som til dømes korleis revegetering er tenkt, korleis kraftstasjon og røyrgater er utforma og plassart, samt korleis inntaksdam og minstevassføring er lagt opp i prosjektet. Før eit småkraftverk søker løyve hos NVE er det med andre ord lagt ned monaleg med tid og ressursar i prosjektutvikling og søknad. Etter at NVE har forestått høyringsrunden, vert det arrangert synfaringar der både tiltakshavar og interessentar deltek. Også denne prosessen tek tid, ikkje minst fordi dette er ein sentral del av arbeidet med å sikre at ulike stemmer kjem til ordet i saker om utbygging.

Tida det tek frå konsesjonssøknad blir sendt og til NVE fattar vedtak er lang. I snitt har NVE brukt 23 månader på sakshandsaminga av småkraftprosjekta som anten er innvilga eller avslått i Hardanger. Sakshandsamingstida hadde ein topp i 2008/2009, i ein periode der mange søknader hadde blitt sendt inn samstundes. I byrjinga av 2009 valde også NVE å utsetje sakshandsaminga for ein del prosjekt, der nettkapasiteten vart vurdert som for

[9] I tillegg kan Olje- og Energidepartementet gjere om vedtak som NVE har fatta. Såleis kan konsesjonar som NVE har avslått få løyve av OED i ei eventuell ankehandsaming. Dette gjeld til dømes Stampaelva kraftverk i Jondal som fekk avslag frå NVE i oktober 2008. OED omgjorde vedtaket, og i desember 2010 fekk kraftverket konsesjon frå OED. Då hadde det gått over sju år sidan prosjektet søkte konsesjon første gong.

problematisk.[10] Dette kan også forklare «toppen» i figuren under som viser utviklinga i gjennomsnittleg sakshandsamingstid for småkraftprosjekt i Hardanger. Årstala i figuren referer til tidspunktet søknad om konsesjon vart sendt til NVE.



Figur 2 Antall månader i snitt frå søknad til vedtak i NVE

Konsesjonsprosessen er ein fastlagt og regulert praksis, der siktemålet er at ulike interesser og omsyn skal få ei stemme i utbyggingssaker (Buan, Eikeland og Indreberg 2010). Konsesjonsprosessen er difor ein praksis der ein veg ulike omsyn mot kvarandre. Tre aktørar er særleg sentrale i konsesjonsprosessen: Utbyggar, berørte interesser og myndigheiter på ulike nivå (ibid.: 19). Prosjekta i Hardanger er potensielt kontroversielle. Dette viser også igjen i talet på interessentar som kjem med fråsegner til konsesjonssøknadene.

Sidan dei første småkraftsøknadene vart utforma tidleg på 2000-talet har søknadene blitt meir standardiserte og NVE har skjerpa krava på sentrale område. Til dømes er kostnadsramma for den obligatoriske rapporten om biologisk mangfald heva og kvalitetskrava til denne er tydeleggjort i NVE sitt regelverk. Dette viser også igjen i dei prosjekta vi har undersøkt. Søknadene har jamt over blitt større og meir standardiserte. Frå dei første småkraftprosjekta vart planlagt tidleg på 2000-talet og fram til i dag har det blitt etablert ein praksis for kva interessentar som leverer fråsegner, og også kva slags argument desse lener seg på. Det aller første småkraftprosjektet som vart søkt i Hardanger – Storlia Kraftverk i Eidfjord (søkt 6. mai 2004) – vart forstått og handsama som ei tradisjonell industrikraftutbyggingssak, der tunge høyringsaktørar som Direktoratet for

[10] Dette gjeld til døme Opo Kraftverk (konsesjonssøkt mars 2008, avslått april 2010). I brev frå NVE datert 18. desember 2009, heiter det at på bakgrunn av NVE si vurdering av nettkapasitet i hardangerkommunane vert konsesjonshandsaminga av fleire søknader utsett (Norges Vassdrags og Energidirektorat 2009b).

Naturforvaltning, Fiskeridirektoratet, Havforskingsinstituttet, Bergverket og Statens Landbruksforvaltning utalte seg. Desse statlege forvaltningsorgana er ikkje lengre involverte i småkraftsaker som høyringsaktørar, og har blitt erstatta av lokale turlag, ungdomslag, regionale interessesamanslutningar og privatpersonar. Dette tyder på at småkraftprosjekt i den første tida vart handsama innanfor eit system som er utvikla over tid og der store tunge aktørar har dominert. Det er grunn til å tru at små aktørar i denne fasen ikkje hatt store nok ressursar til å stø krava som var implisitt i konsesjonsregimet.

Vi har gått gjennom samtlege konsesjonsprosessar i hardangerregionen frå 2000-2012. I gjennomsnitt får NVE inn 11 høyringsfråsegner til kvar småkraftsak dei handsamar i Hardanger. Høyringsaktørane er både etablerte institusjonar, meir saksspesifikke samanslutningar og einskildpersonar. Dersom vi ser alle konsesjonsprosessane knytt til småkraftutbygging i Hardanger under eitt, peiker det seg ut eit knippe institusjonar og aktørar som er særleg sentrale, jf. Tabell 6

Tabell 6 Høyringsaktørar i småkraftsaker

	Standardaktørar	Vanlege aktørar	Sjeldnare aktørar
Positive	Vertskommunen til kraftverket Fylkeskommunen (politisk nivå) Kraftlag		
Nøytrale	Statens Vegvesen	Netteigar	Vassverk Statsskog
Negative	Fylkesmannen Fylkeskommunen (administrativt nivå)	Naturvernforbundet Lokale Turlag Bergen Turlag	Ornitologisk Foreining Lokale Ungdomslag Villreinnemd NHO Reiseliv

I tillegg til aktørane i tabellen er det ei rekkje andre aktørar som har vore involverte i enkeltsaker. Dette gjeld til dømes fjellstyre, politiske parti, Noregs jeger og fiskarforbund, fiskeridirektoratet, kystverket, havforskingsinstituttet og direktoratet for mineralforvaltning (bergvesenet).

Som det går fram av tabellen er det ein del standardaktørar i høyringsprosessane. Kommunen, Fylkeskommunen og Fylkesmannen leverer alltid høyringsfråsegner i småkraftsakene. Det same gjer lokale kraftlag og Statens Vegvesen. Vertskommunane til det føreslåtte småkraftverket uttalar seg i all hovudsak positivt og konkluderer med at kraftverket er tilrådeleg[11]. I tilrådingane ønskjer kommunane samtidig å sikre minstevassføring og eventuelt andre avbøtande tiltak. Kommunane utviklar ikkje sjølve småkraftverk, men argumenterer ofte for at småkraftverk er viktige for kommunens næringsutvikling. Vertskommunane legg difor i stor grad til rette for småkraftprosjekt og er positive til utbygging.

[11] Eit unntak er Mjølnåna kraftverk i Odda kommune. Her rår kommunen til at det *ikkje* vert gjeve konsesjon.

Når det gjeld fylkeskommunen plar fylkesutvalet (politisk nivå) å tilrå utbygging, sjølv om fylkesrådmannens (administrativt nivå) innstilling dei siste åra i aukande grad har vore negativ. I NVE si grunngjeving for konsesjonsvedtak vert det difor som regel referert *både* til fylkesutvalets tilråding og fylkesrådmannens fråråding. Eit døme på dette er Bjotveit kraftverk i Ullensvang. Prosjektet leverte søknad til NVE vinteren 2007 og NVE avslo søknaden etter over fire og eit halvt års handsamingstid. I løpet av desse åra hadde ein på ulike måtar forsøkt å komme fram til eit kompromiss mellom utbyggarar og motstandarar. Konflikta i denne saka handla i stor grad om at Bjotveitelva vart verna i 1993 (verneplan IV). Det planlagde kraftverket ligg også i ei randsone til Hardangervidda nasjonalpark, der elvestrengen bidreg til forbindelse mellom fjord og fjell i følgje NVEs grunngjeving for avslaget (NVE 2011b). Det interessante i denne samanhengen er at Hordaland Fylkeskommune ved fylkesutvalet tilrådde konsesjon for utbygging, trass i vernevedtaket. Saksframstillinga til fylkesrådmannen er imidlertid svært kritisk og rår frå utbygging.

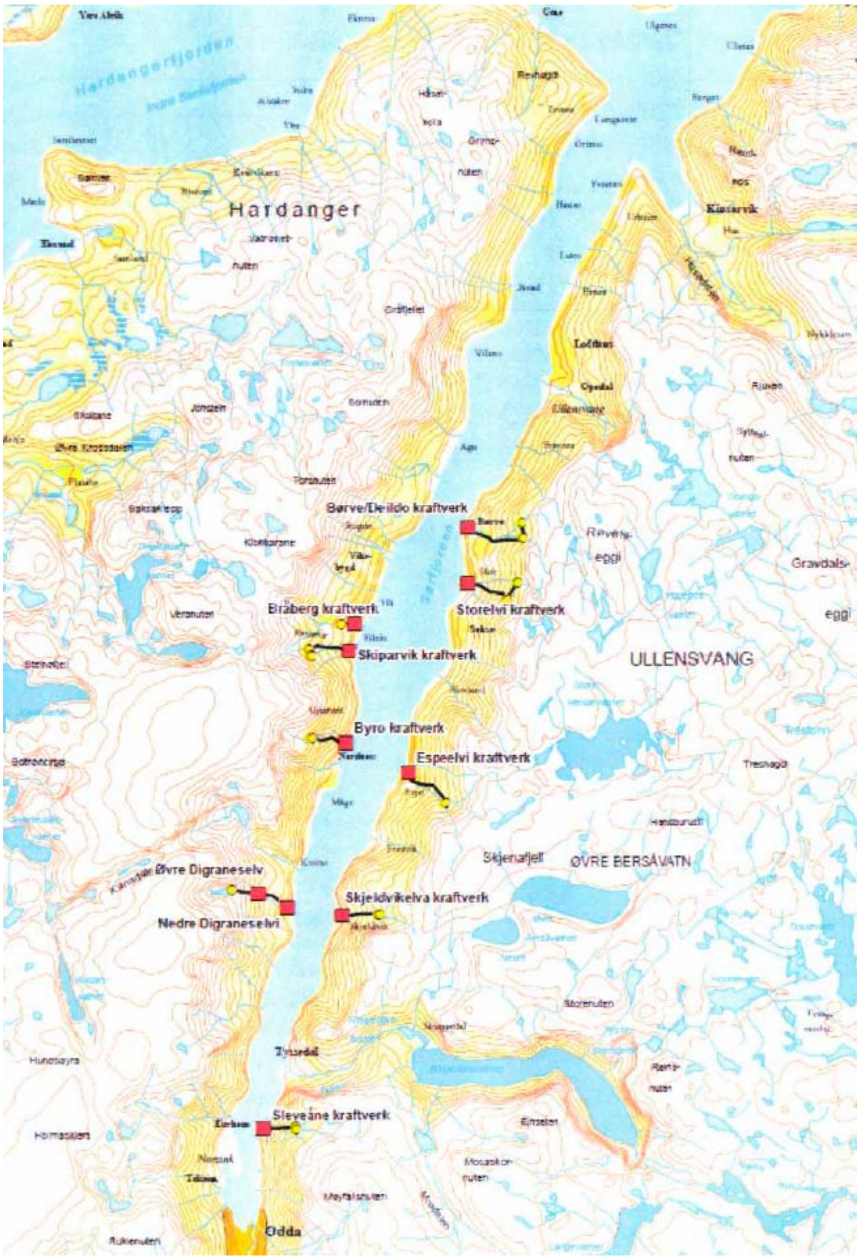
> Utbygginga gjev lite og relativt dyr kraft, er lagt i eit verna vassdrag og gjennom eit friluftsområde som er innfallsport til store turområde på Hardangervidda. Tiltaket er i strid med dei regionale retningslinene ved at utbygginga er planlagd til eit vassdrag som er verna mot kraftutbygging. Sjølv om utbyggjar legg opp til slepp av minstevassføring heile året, vil eg ikkje rå til at det vert gjeve konsesjon til denne utbygginga (ibid.: 29).

Vi ser altså ei splitting mellom fylkespolitikarane og fylkesadministrasjonen. Denne splittinga har funne stad i stadig fleire småkraftsaker utetter 2000-talet. Medan administrasjonen er lojale overfor eige planverk, kjenner fylkesutvalet seg openbert mindre forplikta til dette. Næringsutvikling veg som regel tyngre i deira fråsegner.

Innhaldet i høyringsfråsegnene til fylkeskommunen har også endra karakter i løpet av perioden frå 2006 til 2012. I åra fram mot 2012 har Hordaland fylkeskommune i stadig fleire saker argumentert med at ei *samla vurdering* av fleire søknader vil vere ei føremon. Dette er også i tråd med dei nye retningslinene frå NVE om sakshandsaming i «pakkar» og implisitt i Hordaland fylkeskommunes initiativ om ein samla plan for småkraft. NVE sine nye retningsliner legg opp til å sjå eit større område under eitt, slik at også den totale lokale og regionale nettkapasiteten til å transportere kraft ut av kraftverket blir vurdert på ein god måte. Dette står i kontrast til vasskraftforvaltninga i Noreg elles, der enkeltsakstilnærminga tradisjonelt har stått sterkt (Knudsen og Ruud 2011). Hordaland fylkeskommune har i ei rekkje fråsegner understreka behovet for samla vurderingar, også fordi ein er uroa over kva summen av mange små kraftverk vil vere. Fylkeskommunen tilrådde til dømes samla vurdering i fråsegna knytt til Kvitnoelva kraftverk i Odda kommune. I fylkesrådmannens innstilling heiter det mellom anna at «Fylkeskommunen [har] høve til å be NVE om at konsesjonshandsaming vert utsett etter ei konkret vurdering i høve til igangsett arbeid med fylkesdelplan [for småkraftverk]» (NVE 2009: 13). I nettopp Odda og Ullensvang vart det gjennomført ein slik samla konsesjonsprosess av ti søknader på vårparten 2012. Det paradoksale i denne situasjonen er at Fylkeskommunens fråsegn i denne samla saka er at avgjerda bør fattast på bakgrunn av ei *sjølvstendig* – og ikkje samla – vurdering: «Når verknadane av natur og miljø samla sett vert vurderte til liten negativ, rår fylkesutvalet til at kvar av søknadene vert vurdert på sjølvstendig grunnlag og at konsesjon vert gjeven» (NVE 2012b:24). Dette er i strid med ideen for samla plan for småkraftverk, der

rekkjefølgjevurderingar og samla prioriteringar er i sentrum. Dette illustrerer også den tvitydige posisjonen Fylkeskommunen har inntatt overfor småkraftverk i fylket.

Figur 3 Småkraftprosjekt i Odda/Ullensvang, handsama i «pakke» juni 2012



Kjelde: NVE

Når det gjeld høyringsfråsegnene til Fylkesmannen er desse som regel kritiske til kunnskapsunderlaget i søknadene. Ofte blir det understreka at spørsmål om biologisk mangfald og friluftsverdiar er utgreidd for dårleg. Av 33 saker som anten er innvilga eller

avslått av NVE i Hardanger har Fylkesmannen rådd frå 20 av desse. Dei resterande 13 vil Fylkesmannen «ikkje motsette seg.»[12]

Turlag og miljøvernorganisasjonar er også blant aktørane som alltid har ei meining i høyringsprosessane. Likevel har den alliansen som materialiserte seg i monstermast-saka mellom Den Norske Turistforeininga og NHO Reiseliv i 2007 (jf. del 1), i mindre grad sett spor i småkraftsakene. Som det går fram av Tabell 6 uttalar NHO Reiseliv seg sjeldan i småkraftsakene. Likevel ser vi at lokale turlag nyttar same type argumentasjon som DNT-NHO-alliansen nytta i monstermast-saka. Dette dreier seg mellom anna om fjordlandskapet som ei av Noregs viktigaste merkevarer. Eit døme på denne måten å argumentere på finn vi i Naturvernforbundets innspel til den samla konsesjonshandsaminga av ti småkraftverk i Sørfjorden (NVE 2012b). Fjordlandskapet blir her sett på som ei sentral norsk merkevare tett knytt til det norske nasjonsbyggingsprosjektet:

> Sørfjorden i Hordaland fylke er den innerste armen av Hardangerfjorden og deler Folgefonnhalvøya i to. Av det som kan kalles norske merkevarer er de vestnorske fjorder det mest kjente, nasjonalt som internasjonalt. Av disse igjen er det Sørfjorden som blir kalt «Dronningen av de norske fjorder» og som er selve innbegrepet av fjordverdenen. Da Norge fikk sin egen grunnlov i 1814 vokste også den norske nasjonalbevisstheten frem. Naturen ble et symbol på Norge. Kunstnere valfartet til Hardanger og Sørfjorden og brukte det inntrykkssterke landskapet og folkelivet i regionen til å skape den nasjonale identitet gjennom sin kunst. Det var foranledningen til tanken om Norge som egen nasjon og løsrivelsen fra unionen med Sverige i 1905 (NVE 2012b: 38).

Naturvernforbundet og turlaget sine fråsegner er alltid negative til planlagde kraftverk. Argumentasjon er tufta på omsynet til biologisk mangfald, friluftsverdiar og vern av landskap, flora og fauna. Som dømet over viser, har også hardangerlandskapets ikoniske karakter og fjordlandskapet som merkevare dei siste åra blitt nytta i argumentasjon og fråsegner.

Argumentasjon og temperatur i konsesjonsprosessen: Ordstrid og usemje

I konsesjonsprosessen, gjennom høyringar og synfaringar, kjem motsetnader mellom utbyggarar og verneinteresser til uttrykk. I småkraftsakene i Hardanger har konfliktane vore tilspissa og høyringsfråsegnene ber i mange samanhengar preg av ordstrid og tydleg usemje om faktiske forhold. Høyringar og synfaringar fungerer som ein arena for disputt. Fråsegnene ber ofte preg av at utbyggars interesser og motiv blir trekte i tvil. Eit døme er Torsnes kraftverk som er planlagt 7 kilometer sør for Jondal sentrum. Fjellkraft AS er tiltakshavar for prosjektet, som vart omsøkt 26. november 2006. NVE gav positiv innstilling til prosjektet året etter, 18. desember 2007. Totalt fekk NVE 17 ulike fråsegner frå interessentar på dette tiltaket, noko som er eit høgt tal fråsegner samanlikna med andre prosjekt i utvalet. I konsesjonssøknaden peiker Fjellkraft AS på at Torsneselva ligg godt

[12] Desse 13 inkluderer også fire prosjekt som vart handsama som ei pakke med totalt 10 saker i Sørfjorden. Fylkesmannen var her nøgd med at NVE ser på Sørfjorden samla. Fylkesmannen rår frå ei samla utbygging av alle ti prosjekta, men opnar for å gje konsesjon til fire prosjekt.

skjerma i landskapet og utbygginga vil såleis ha avgrensa negativ effekt på landskapskvalitetane i området:

> Elven ligger relativt godt skjermet i landskapet og er bare synlig i et begrenset landskapsrom. Fossen i Kleivagardsskaret er det mest framtredende partiet på den berørte elvestrengen, men fossen ligger likevel helt skjult for innsyn, med unntak av deler av fossen som kan skimtes fra noen få områder langs skogsbilveien og fra en smal sektor langt ute (NVE 2007: 14)

Høyringsfråsegna frå Naturvernforbundet i Hordaland trekk søknaden til Fjellkraft i tvil på ei rad områder – også i vurderinga av landskapsverdien til elva:

> Det gjøres et poeng i rapporten i fra Rådgivende Biologer at fossen i Kleivagardsskaret [...] bare har innsyn i fra enkelte strekninger langsmed skogsbilveien. En slik fremstilling blir også feil. Når man transporterer seg med bil forflytter man seg relativt raskt og skal ha øynene på veien. Enhver som går langsmed veien kan ta de nødvendige pausene der innsynet er og oppleve fossen og elva som et levende landskapselement (ibid.: 25).

Naturvernforbundet og andre interessentar trekk også i tvil andre argument og moment i søknaden til Fjellkraft. I søknaden står det mellom anna at det ikkje går føre seg fiske mellom vassinntaket og utløpet, noko som blir motsagt i fleire fråsegner. Nabo og interessent Eli Galtung skriv t.d. at «søknaden undervurderer bruken av området som fiskeplass. Her er fine forhold som er lett tilgjengelig både for små og store fiskere» (ibid.: 33). Naturvernforbundet er også kritiske til kartlegginga av biologisk mangfald som konsulentselskapet Rådgivende Biologer har gjort på oppdrag for Fjellkraft. Mellom anna peikar Naturvernforbundet på at selskapet har nytta ei utdatert raudliste og at andre kriterier som t.d. artsrikdom og artssamansetjing burde vore inkludert i utgreiinga. Torsnes Ungdomslag er kritisk til framstillingsforma i søknaden og meiner at søknaden i stor grad er

> … utformet på en slik måte at den bagatelliserer og skyggelegger de negative konsekvensene en slik utbygging vil gi. Dette synes å være så fremtredende at det må være grunn til å stille spørsmål om søknaden kan tas på alvo (ibid.: 31).

I konsesjonsprosessen rundt Torsnes Kraftverk kjem det også opp tvil knytt til vassdragets status i Samla Plan. Fjellkraft skriv at «Torsnes kraftverk inngår som Alternativ A i Samlet plan for vassdrag (SP)» medan NVE korrigerer dette og skriv at «Planer for utbygging av Torsneselva er tidligere behandlet i Samlet plan i St.meld.nr. 63 (1984-85). Dette prosjektet ble faglig plassert i kat. I, men ble flyttet til kat. II på grunn av lokal motstand» (ibid.: 42).

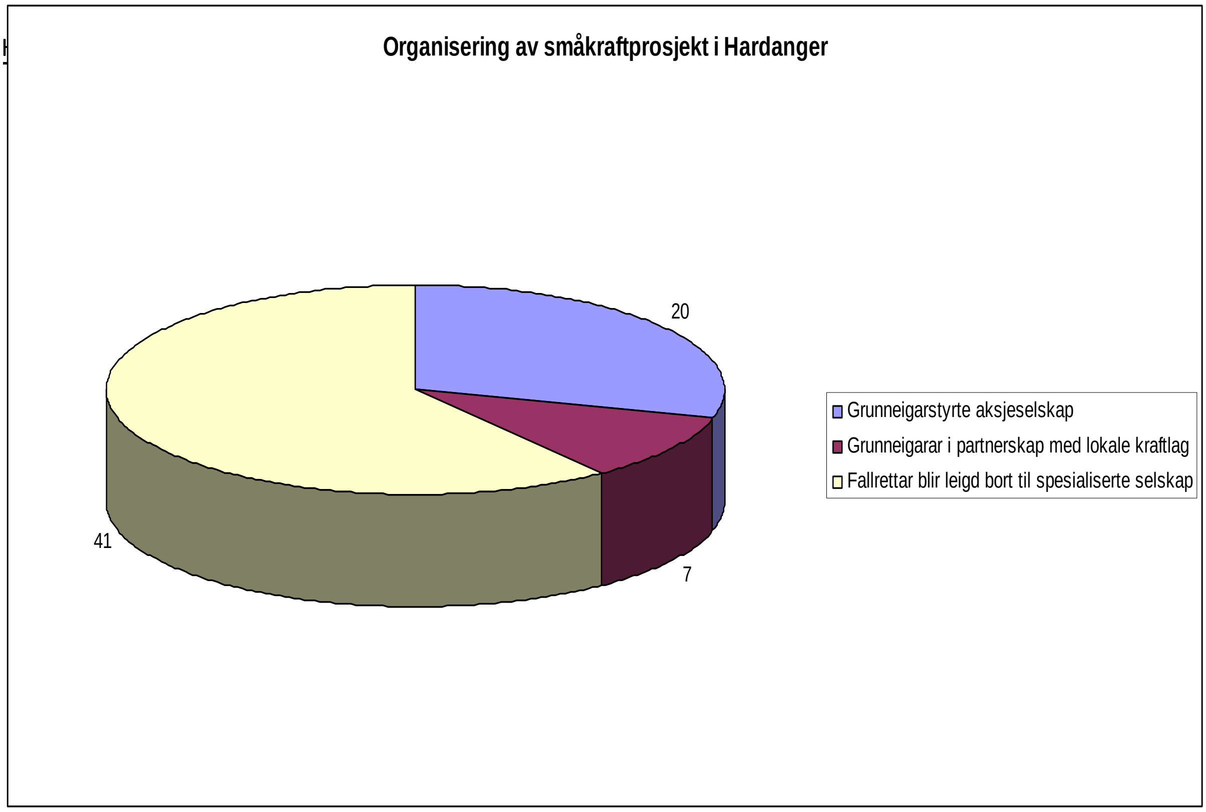
Dette dømet frå eit innvilga prosjekt i Jondal viser til fleire generelle trekk ved konsesjonsprosessane for småkraftsaker i Hardanger. Dømet viser ikkje minst korleis høyrings- og synfaringsfasen er prega av kontroversar, ordstrid og disputt. Partane har heilt ulike oppfatningar av kva verdiar vasskrafta og hardangerlandskapet har. I denne saka var det 17 høyringsfråsegner som til dels var svært kritiske til tiltaket. Særleg vurderingar av landskapselement og estetiske verdiar er det ulike syn på. Dømet viser også at det ofte er strid om kva som er faktiske realitetar i utbyggingssaker, jf. kva faktisk friluftsbruk som skjer i området og kva status vassdraget har i samla plan. At NVE arrangerer synfaringar etter fråsegnene bidreg til å klargjere slike forhold. Den ordstriden som er illustrert i utdraga over er også eit kjenneteikn ved fleire småkraftprosjekt. Interessene står i mange tilfelle steilt mot kvarandre og det er ofte kontroversar knytt til den lokale allmenne verdien av

vassdraga: Kor ofte blir dei nytta til rekreasjonsføremål? Kva estetisk verdi har områda? Kva er eventuelle konsekvensar for reiselivet? Kva biologiske verdiar går tapt ved eventuelle utbyggingar?

Organiseringa av småkraftutbyggingane i Hardanger

Små vasskraftverk har ikkje berre landskapsmessige, biologiske og estetiske konsekvensar. Også dei økonomiske verknadene kan vere store (Hustoft 2006). «Et kraftverk er en innretning som transformerer en strøm av vann til en strøm av penger – en kontantstrøm» (Idsøe 2012: 13). Slik vil også små kraftverk krevje store investeringar, men også bidra til økonomisk vinst for grunneigarar, kommunar og eventuelle selskap som grunneigarane allierer seg med. Eigarskap, finansiering, bygging og drift av småkraftverk kan grovt sett organiserast på tre ulike måtar i Noreg i dag (Idsøe 2012). For det første kan grunneigar gå saman og skipe eit aksjeselskap og deretter engasjere kompetanse og konsulenthjelp på dei områda som ein måtte trenge dette, til dømes i samband med konsesjonssøknaden eller i den tekniske utforminga av anlegget. For det andre kan grunneigarane leige bort fallrettane til ei spesialisert småkraftverksemd som syt for finansiering, konsesjonssøknad, planlegging og bygging av kraftverket. Ei tredje løysing er at grunneigarar inngår ein forpliktande partnarskap med eit lokalt kraftlag. Alle desse tre organiseringsmodellane finst i småkraftsektoren i Hardanger. Det er likevel bortleige av fallrettar til spesialiserte selskap som er den klart dominerande modellen i regionen.

Tek vi utgangspunkt i dei 68 småkraftprosjekta som anten er innvilga, avslått eller omsøkt i perioden 2000-2012, og ser kven som er ført opp som tiltakshavar av NVE, ser fordelinga for dei tre ulike organiseringsmåtane slik ut i regionen:



Figur 4 Organiseringa av småkraftprosjekt i Hardanger

Figuren viser at seks av ti småkraftverk i Hardanger er organisert på ein slik måte at fallrettane blir leigde bort til eksterne verksemder som har spesialisert seg på småkraftutbygging. Kontraktane som grunneigarar inngår med spesialiserte utbyggingsselskap varierer, men typisk involverer dette ei overskotsfordeling på 50 % mellom selskap og grunneigar, kombinert med eventuelle minimumsbeløp for å sikre grunneigarane for dårlege år med lite nedbør, låg vassføring, høg rente og låg kraftpris (Idsøe 2012). Grunneigarane har også gjerne ein kontraktfesta rett til å kjøpe tilbake kraftverket etter 40 år til teknisk verdi[13] (Småkraftforeninga 2012). I følgje Rein Husebø, som er administrerande direktør i Småkraft AS er det både praktiske og økonomiske årsaker til at grunneigarar involverer spesialiserte selskap. Konsesjonsprosessane er omfattande, byggefasen er krevjande og finansiering kan ofte vere ei utfordring. Ein allianse med til dømes Småkraft AS kan difor vere både tidseffektivt og spare den einskilde grunneigar for arbeid (Bergens Tidende 2007).

Småkraft AS, Kraftkarane og Fjellkraft er dei tre dominerande selskapa for leige av fallrettar i hardangerregionen. Til saman er desse tre selskapa involverte i halvparten av utbyggingsprosjekta som finst i NVE si oversikt. Småkraft AS har den største porteføljen i Hardanger og er involvert i 20 småkraftprosjekt. Småkraft er eigd av Statskraftalliansen (Trondheim Energi, Agder Energi, BKK, Skagerak Energi samt Statkraft) og har adresse i Bergen. Kraftkarane er involvert i åtte av prosjekta i NVE si oversikt i Hardanger.

[13] I ein standardkontrakt tilgjengeleg på Småkraftforeningas nettsider heiter det at ”Leigeperioden varer i 40 år rekna frå første nyttår etter idriftsetting av kraftverket. Avtalen er uoppseieleg i leigeperioden [...] Grunneigarane har rett til å overta kraftanlegget med påståande bygningar og alle tekniske installasjonar til teknisk verdi. Med teknisk verdi meinast nyanskaffelsesverdien av et tilsvarande anlegg, minus reinvesteringskostnadene ved å bringe anlegget opp til nødvendig tilstand for nye 40 års drift” (Småkraftforeninga 2012).

Kraftkarane AS vart stifta i 2005 og inngjekk same år ein partnarskap med Jondal Energi, Indre Hardanger kraftlag og Kvam Kraftverk under namnet «HardangerAlliansen.» Forretningsideen i alliansen var at «Kraftkarane stiller med kapital, det eneste elveeierne risikerer er å bli rik» (Hardanger Folkeblad 2005). I den positivt vinkla reportasjen til Hardanger Folkeblad heiter det vidare at Hardangeralliansen skal utnytte fordelen ved å vere både ein privat og lokal aktør. For Kraftkarane vart imidlertid den lokale forankringa kortvarig. I 2007 vart nemlig selskapet kjøpt opp av energikonsernet Scanergy AS. Hovudaksjonæren i Scanergy er Förnyelsebar Energi AB. Dette er eit svensk aksjeselskap som investerer i fornyeleg energi i heile Europa. Fjellkraft AS er det tredje selskapet som dominerer i regionen med involvering i sju ulike prosjekt. Fjellkraft AS er 100 % eigd av Nordkraftkonsernet (tidlegare Narvik Kommunale Elektrisitetsverk).

Eigarskapsmodellane for småkraftverka i Hardanger har blitt problematisert. Det er stilt spørsmål ved kva ein slik type eigarskap har å seie for ressursforvaltninga lokalt. Bergens Tidende hadde til dømes fleire oppslag i 2007 der Blåfall energi (som er involvert i tre ulike prosjekt i regionen) og Atel vart diskutert. Desse to selskapa har eigarar i Nederland, Island, Finland og Sveits. Idsøe (2012) hevdar at organiseringa av vasskraftutbygging har store konsekvensar for den regionaløkonomiske veksten. Eksterne investorar vil i følgje Idsøe redusere positive regionaløkonomiske verknader med 71 prosent samanlikna med om grunneigarane sjølv bygg ut og driv kraftverket. Desse tala har i ettertid blitt sterkt kritiserte,[14] men den symbolske effekten av det store innslaget av eksterne spesialiserte verksemder og utanlandsk kapital er at den historisk sterke koplinga mellom lokalsamfunn og vasskraftressursar har vorte svakare.

Som det vart peikt på innleiingsvis har vasskraftressursane i Hardanger i løpet av 1900-talet vorte forvalta i brytninga mellom storsamfunnet og lokale og regionale interesser. Vasskraftutviklinga hadde følgt to spor: Industrikraftutviklinga i Tyssedal, Kinsarvik og Ålvik skjedde delvis parallelt med utviklinga av kommunale kraftanlegg. Medan industrikraftanlegga var finansiert av internasjonal kapital vaks kommunale kraftanlegg fram ut frå lokale initiativ der målsetjinga var å sikre lokal straumforsyning. Småkraftregimet som har vekst fram i Hardanger over dei siste ti åra har element av både desse spora. Småkraftprosjekta spring i hovudsak ut frå lokale initiativ, der grunneigarar og bønder ønskjer å utnytte fallrettar. Argumenta for dei einskilde utbyggingsprosjekta er også knytt til dette: Legitimeringa er knytt til lokal verdiskaping, styrka landbruk og forsterka busetnad lokalt. Samstundes er finansiering og utbygging ofte tufta på eksterne selskap som er lokaliserte utanfor lokalsamfunnet. Grunngjevinga for satsinga på småkraft generelt i Noreg i dag er også på det nasjonale planet: Produksjonen skal bidra til nasjonal og ikkje lokal kraftdekning, og småkraft skal bidra til å auke den norske produksjonen av fornyeleg energi (jf. ordninga med grøne sertifikat).

[14] Sjå til dømes Bergens Tidende (2012), der leiar i Småkraft AS Rein Husebø, peiker på at Idsøes (2012) berekningar er basert på ti år gamle avtalar og at Idsøe forvekslar spotpris med minimumspris. Husebø meiner rapporten også feilaktig slår fast at Småkraft AS tek skjulte fortenester på fallrettsleiga.

«Kortreist kraft?»[15] Sentrale argument og grunngjevingar i småkraftutbygginga

Etter boomen i småkraftbransjen på midten av 2000-talet, har stadig fleire prosjekt fått avslag frå NVE. Medvitet kring dei samla effektane av ei storstilt utbygging av små vassdrag har blitt større, og argument knytt til landskapsestetikk, biologisk mangfald, reiseliv og kulturminne har fått større tyngd i debatten. Ikkje minst 'monstermastdebatten' i perioden 2005 - 2010 førte til at naturinngrep og energiinstallasjonar vart forstått i eit nytt lys i regionen. Kampen mot 'monstermastene' hadde også skapt ein kraftfull allianse mellom reiselivsnæringa (NHO Reiseliv) og turistforeininga. Argumenta som denne alliansen nytta i monstermast-striden, der fjordlandskapet var Noregs viktigaste merkevare, vart også etterkvart brukt i småkraftfeltet. Motstanden mot sentralnettlinja mellom Simadalen og Samnanger gjorde det også vanskelegare å argumentere for nye kraftprosjekt, fordi dette også vil krevje utbygging av eit allereie underdimensjonert regionalnett. I det følgjande skal vi sjå nærare på dette: Korleis har småkraftverk blitt legitimert i Hardanger? Og er det endringar i kva argument som blir nytta i debatten?

I Olje og Energidepartementets «retningslinjer for små vannkraftverk» (OED 2007), er det særleg to grunngjevingar for vidare småkraftutvikling som blir løfta fram: Kraftoppdekking og næringsutvikling. «Små kraftverk bidrar til kraftoppdekking og til næringsutvikling og bosetting i distriktene» (OED 2007). Også i konsesjonsprosessar i Hardanger blir desse to hovudargumenta brukt av utbyggarane. Fylkeskommunen og dei ulike vertskommunane nyttar også næringsutvikling og argument knytt til busetnad som grunngjevingar for kvifor prosjekta i hovudsak blir tilrådd. Solfrid Borge, som er ordførar i Ullensvang for Senterpartiet, argumenterer i tråd med dette perspektivet i eit avisoppslag om småkraftverk i Hardanger: «Jeg ser på småkraftverk som en viktig tilleggsnæring for gårdbrukere i Hardanger. Det gir en mulighet for større lønnsomhet i landbruket, og vil være en gulrot for fremtidige generasjoner» (Bergens Tidende 2010). Innanfor ei slik forståingsramme representerer den nye småkraftutbygginga i Hardanger ei vidareføring av mangesysleriet som har prega jordbruket og gardssamfunnet i Hardanger i generasjonar. Før 1946 var det ei rekkje mindre lokale småkraftverk i drift i Hardanger, men desse vart i løpet av få tiår for det meste lagt ned, kommunaliserte eller kjøpte opp. Slik har også dei nye småkraftinitiativa likskapsdrag med den gamle elektrisitetsstrukturen, der mindre lokale kraftverk fanst kring om i Hardangerkommunane og var ein vesentleg del av elektrisitetsforsyninga. Argumenta lokalt hentar også tyngd frå slik førestellingar, sjølv om den produserte krafta i dag ikkje lenger skal bidra til lokal, men nasjonal kraftoppdekking. Argumentet om «kortreist kraft» som folkeaksjonen «Bevar Hardanger» nytta i striden mot kraftmaster i Hardanger er eit døme på dette.

I eit historisk lys kan argumentet om småkraftutvikling som distrikts- og landbruksutvikling framstå som noko av eit paradoks. I 1915 då A/S Bjølvefossen fekk innvilga konsesjon for Bjølvo kraftanlegg i Ålvik, vart det stilt krav om at utbygginga skulle

[15] Omgrepet «kortreist kraft» vart nytta av folkeaksjonen «Bevar Hardanger» i striden mot sentralnettlina Sima-Samnanger.

skje skånsamt utan skadar på geologi og natur som hadde stor vitskapleg eller historisk verd. I ordskiftet om Bjølvo kraftanlegg vart det også argumentert for at eit særskilt fond burde opprettast, som kunne kompensere for skadane på jordbruket av den føreslåtte kraftutbygginga (Stortingsforhandlingar 1915: 2438). Historisk har det også vore stor semje om at lokalsamfunn og distrikt som avstår naturressursar til energiproduksjon har krav på ein del av den verdiskapinga naturresursane skaper (OED 2012). Dette perspektivet vart uttrykt under debatten om konsesjonslovene i 1917 av Johan Castberg:

> Man skal til det yderste utnytte anledningen til at søke at styrke disse mer avsidesliggende og karrig utstyrte distrikter ved at la dem få en rundelig andel i de værdier som skapes indenfor deres grænser…Man tar værdierne ut av distrikterne og fører dem på tråd ned til industricentrerne og byerne, tømmer bygderne, tømmer landdistrikterne, særlig fjeldbygderne, for deres værdier uten vederlag, og det er absolut urigtig (Johan Castberg sitert i NOU 2012: 9, s. 70).

I diskusjonane om småkraftprosjekt, er nettopp *føremonene* for jordbruket eit sentralt argument. Småkraftprosjekt blir forstått nærast som ein kompensasjon i seg sjølv, der lokale småkraftverk blir oppfatta som ein måte storsamfunnet betalar tilbake til lokalsamfunnet. Både nasjonalparkar, andre vernevedtak og sentralnettsliner er døme på byrder ein kan oppleve at storsamfunnet gjev, og som småkraftkonsesjonar kan bidra til å kompensere.

Nærings- og distriktsutviklingsargumentet har dei siste åra blitt problematisert, og striden står i mange konsesjonssaker nettopp om dette. Mange interessentar er kritiske til om det er lokal nytte og regionale økonomiske gevinstar av småkraftutbygging. Distrikts-, nærings-, og jordbruksutviklingsargumentet blir særleg trekt i tvil av naturvernorganisasjonane som uttalar seg i konsesjonsprosessen. Eit døme på dette er konsesjonsprosessen knytt til Kvitnoelva kraftverk i Ullensvang og Odda. NVE gav konsesjon til dette kraftverket 26. oktober 2009. I søknaden blir nærings- og distriktsutvikling løfta fram som eit heilt sentralt motiv for utbygginga. Mellom anna står det at kraftverket vil motverke nedlegging av fleire småbruk, at kraftverket vil gjere det mogleg å «drive småbruk i framtida,» at kraftverket vil bidra til å «opprettholde bosetning» og sikre at «bygden lever videre» (Kvitno Kraft 2007: 13). Dette vil også ha konsekvensar ved at kulturlandskapet blir haldt i hevd og innmarka slått i følgje utbyggjar. Desse argumenta blir sterkt imøtegått av Naturvernforbundet i Hordaland, som hevdar at:

> … det er bare et bruk som har gården som inntektskilde. Fallrettighetseierene har utdannelse og har sitt yrkesaktive liv utenfor gårdsbruket. Enkelte driver også private virksomheter. Kulturlandskapet er viktig, men spør vi turistene er naturlandskapet grunnen til at de besøker området [...] Bosetting og landskapspleie kan derfor ikke brukes som argumentasjon for å fremme tiltaket. [...] Skatteinntektene til kommunene og fylket er helt marginale. Prosjektet vil ikke ha betydning for bosettingen (NVE 2009: 18).

Spørsmål om kraftoppdekking har også mista tyngde, særleg fordi kapasiteten i nettet som potensielt skal transportere krafta ut av regionen er blitt sprengt. I Hardanger er nettkapasiteten i regionnettet for svak til at det teoretiske utbyggingspotensialet kan realiserast. For å bøte på dette har BKK søkt og fått konsesjon til å bygge ei ny 132 kV-line mellom Voss og Granvin. I tillegg er det søkt om konsesjon til å oppgradere 132 kV-lina mellom Samnanger og Øystese. Kapasiteten i regionalnettet har blitt eit tema i fråsegner i

perioden etter 2009. Eit døme på dette, nettopp frå Granvin Herad, er det avlsåtte Skorvo kraftverk. Hovudårsaka til at NVEs avslag er at kraftverket ville vere eit inngrep i eit verna vassdrag som i verneplanen er omtalt som eit «typevassdrag for indre deler av fjordstrøka i Hordaland» (NVE 2011c: 22). I tillegg er nettsituasjonen i området kritisk og kraftverket vil i følgje Indre Hardanger Kraftlag utløyse krav om nettforsterking og i neste omgang anleggsbidrag frå utbyggjar. BKK Nett eig regionalnettet i området og understrekar i høyringsfråsegna at

> … det pr dato ikke er ledig kapasitet i regionalnettet for innmating fra Skorvo kraftverk Vi viser også til kraftsystemutredningen for BKK-området og Indre Hardanger [...] BKK Nett som utredningsansvarlig arbeider sammen med andre regionalnetts eiere i området for å finne frem til gode løsninger for å øke utmatingskapasiteten i aktuelt nett (ibid.: 9)

Det har også skjedd ei utviding av argumentasjonen *mot* småkraftverk i regionen, slik dette er uttrykt i høyringsprosessen. Geoturisme, ulike formar for kulturminne, Hardanger som merkevare og landskapsestetikk har blitt viktige argument, særleg i etterkvart som monstermast-debatten polariserte seg i 2010. Eit døme på dette finst i NVEs samla vurdering av ti småkraftverk i Odda og Ullensvang i 2011. I ein rapport utforma av Miljøfaglig utredning AS som omhandlar dei planlagde prosjektas innverknad på landskap, friluftsliv og reiseliv heiter det at:

> Det knytter seg nasjonale reiselivsinteresser til utredningsområdet. Fjordlandskapets storskala formelementer utgjør det sentrale opplevelsespotensialet og stedets merkevare i reiselivssatsningen lokalt, regionalt og dels nasjonalt. Kvaliteten er klart uttrykt gjennom bildet «Fjell-Fonn-Foss-Fjord» som Odda kommune benytter aktivt i sin identitetsbygging internt og mot de tilreisende (Melby 2010: 8).

Her blir reiseliv, Hardanger som merkevare og landskapsestetiske vurderingar brukt som argument mot små vasskraftverk i regionen, og det er liten tvil om at desse formuleringane hentar tyngd frå det tilspissa ordskiftet knytt til sentralnettlina mellom Simadalen og Samnanger.

Den regionale opinionen: Småkraftomtalen i regionsavisene

I Hardanger Folkeblad som er regionsavis for dei indre deler av hardangerregionen,[16] har kraftpolitikk og kraftrelaterte spørsmål vore viktige i nyheitsbiletet i perioden frå 2005. Men i stor grad gjeld dette større kraftprosjekt og spørsmål knytt til industrikraft, ikkje småkraft. Store utbyggingar har stått i sentrum for diskusjonane og hatt dei største overskriftene, samanlikna med småkraftutbyggingar, særleg i perioden fram til 2007-2008. Oppheita saker som spørsmålet om Odda bør få sin del av konsesjonskraftinntektene som Hordaland Fylkeskommune disponerer, A/S Tyssefaldenes moglege utbygging av Blåvann og Mosdalen,

[16] Hardanger Folkeblad kjem ut i Odda og rettar seg primært mot indre Hardanger og kommunane Odda, Ullensvang, Eidfjord og Jondal. Avisa kjem ut tre dagar i veka og har i perioden 2005 – 2012 hatt eit opplag på i underkant av 5.500. I tillegg til Hardanger Folkeblad dekkjer to andre lokalaviser også deler av hardangerregionen. Avisa Hordaland, som kjem ut på Voss, dekkjer også hardangerkommunane Granvin og Ulvik. Hordaland Folkeblad kjem ut i Norheimsund og dekkjer primært Kvam og Jondal.

samt ulike fusjonsspørsmål mellom Odda Energi, Indre Hardanger Kraftlag og A/S Tyssefaldene har dominert både i redaksjonelle saker og i lesarbrevspaltene.

Småkraftfeltet som sakte, men sikkert hadde utvikla seg i åra 2003–2006, vart i liten grad diskutert og sett lys på avisspaltene. I perioden fram til sumaren 2006 var småkraftprosjekt i hovudsak omtalt i notisform og med positiv vinkling. I den grad Hardanger Folkeblad tok opp spørsmål om småkraftutbygging, var dette som små notisar med overskrifter som t.d. «Ja til småkraftverk,» «Konsesjon for Storlia» osv. der sakene var reine referat frå NVEs konsesjonsvedtak. Medan dei store kraftsakene og kraftpolitikk generelt var dominerande saker i nyheitsbiletet i Hardanger, var småkraft altså framleis skuggelagt i nyheitsbiletet. Dei store kraftsakene, industri- og konsesjonskraftregimet, forholdet mellom kraftutbygging og smelteverksindustrien handlar på mange måte om sjølve moderniseringsprosjektet i Hardanger, medan utbygging av mindre vassdrag og bekkar, blir forstått og rubrisert som distriktsutvikling og småskala landbrukspolitikk.

For å undersøke dekninga og framstillinga av småkraftfeltet i regionen, registrerte vi alle saker om småkraft i Hardanger Folkeblad i perioden 01.01.2005 – 01.09.2012. Registreringa vart gjort skjønsmessig ved at ein av forfattarane av dette notatet gjekk gjennom avisutgåvene og plukka at saker som handla om småkraft. Til saman vart det registrert 118 oppslag (nyheiter, lesarbrev, notisar, leiartiklar) som omhandla småkraft i dei sju hardangerkommunane Eidfjord, Granvin, Ulvik, Kvam, Jondal, Ullensvang og Odda i denne perioden. Dette er ei form for *kvantitativ innhaldsanalyse,* som betyr at vi kartlegg innhaldet i eit større antal artiklar, notisar og lesarbrev for på denne måten å avdekke systematiske tendensar. Der kvalitative tekststudiar granskar mange opplysningar om få einingar, vil ei kvantitativ innhaldsanalyse registrere færre opplysningar om mange einingar (Hellevik 2002:111). Vi vil i tillegg til å presentere hovudtendensane i materialet også illustrerer med utdrag frå HF.

Kvar sak i HF som omtalte småkraft vart registrert i eit kodeskjema med seks variablar:

1. Dato.
2. Form (notis, redaksjonell sak, leiarartikkel, lesarbrev).
3. Antal kjelder.
4. Det primære saksfeltet som saka/oppslaget tok utgangspunkt i (miljø/naturvern, sakshandsaming, industri, distriktsutvikling (landbruk, næringspolitikk), nett og reiseliv).
5. Om saka i hovudsak framstiller småkraft som positiv, negativ eller nøytral.
6. Om saka også omfatta nett-problematikk.

Kriteriet for å registrere saker var at oppslaget måtte handle om konkrete småkraftutbyggingar i ein av dei sju hardangerkommunane, eller generelle problemstillingar knytt til småkraftverk i Hardanger. Større kraftutbyggingar og småkraftutbyggingar andre stader enn i dei kommunane vi har definert inngår difor ikkje i materialet. Dei fleste sakene vi registrerte var redaksjonelle saker, der Hardanger Folkeblad har laga eit oppslag på bakgrunn av ei konkret småkraftutbygging eller generelt om småkraftutbygging i regionen. Slike redaksjonelle oppslag har vanlegvis ei eller fleire kjelder. Om lag ein femtedel av dei registrerte sakene hadde notisform. Dette er typisk

referat av pressemeldingar frå NVE, til dømes om at eit prosjekt er avslått eller innvilga. Slike notisar er koda med ei kjelde. Når det gjeld lesarbrev, som utgjer om lag 25 % av treffa, gjeld dette meiningsytringar frå ei gruppe eller einskildpersonar. Sjølv om lesarbreva ofte referer til ulike kjelder (NVE, politiske motstandarar, utgreiingar og anna) har vi gjennomgåande koda lesarbrev med 0 kjelder.

Eit kodingsproblem i gjennomgangen av småkraftartiklane var knytt til kva slags saksfelt artikkelen skal sortere under. I somme høve var det vanskeleg å avgjere om artikkelen hadde fokus på miljø/naturvern, monster-master, eller distriktsutvikling, fordi artiklane på sett og vis handla om *alle* desse dimensjonane. I slike høve, der det primære saksfeltet ikkje var openbert, koda vi saka etter kva som vart løfta fram i ingressen og/eller i overskrifta. Kategoriane som vart nytta var miljø/naturvern, sakshandsaming, industri, distriktsutvikling (landbruk, næringspolitikk), nett og reiseliv. Distriktsutvikling forstår vi breitt i denne samanhengen. Denne kategorien har vi brukt på saker der hovudvinklinga er knytt til lokal næringsutvikling og verdiskaping, samt forhold knytt til bevaring av jordbruket i regionen. Slike saker kan sjølvsagt også til ein viss grad tangere tema knytt til t.d. reiseliv og naturvern, men dersom saka i hovudsak og som oppslag fokuserer på næringsutvikling og verdiskaping i forhold til småkraft blir det koda i denne kategorien. «Sakshandsaming» er også ein stor kategori, og dette handlar om handsaming av småkraft t.d. i kommunestyret eller hjå NVE eller saker knytt til utviklinga av ein samla plan for små vasskraftverk. Denne typen saker har ofte preg av føljetongar, ved at dekning av ei synfaring blir følgt opp med intervju av utbyggar og ev. motstandarar.

Oppslaga i HF er også koda i forhold til om vinklinga er nøytral, positiv eller negativ. Saker blir koda som høvesvis negativ og positiv dersom vinklinga *i hovudsak* og som oppslag er negativ eller positiv. Kodinga er avhengig av om saka angir ei positiv haldning og framstilling av småkraft. Til dømes er det svært mange saker som har som utgangspunkt at ei småkraftsak er handsama i kommunestyret. Dette blir koda som «sakshandsaming.» Dersom overskrifta og ingressen fokuserer på at kommunestyret til dømes er «einstemmig positive til utbygging» blir dette koda positivt.

Hovudtrendar

Alt i alt er det mykje stoff i HF som omhandlar småkraft (n=118). Dette er eit felt som HF er oppteken av å formidle. Småkraft er også eit saksfelt som har fått auka merksemd i løpet av perioden som er studert. I tabellen under ser vi korleis stoffet fordeler seg over tid fordelt på artikkeltype.

Tabell 7 Artikkeltype etter år

Årstal	Notisar	Redaksjonelle oppslag	Lesarbrev	Leiartiklar	Totalt
2005	4	2	0		6
2006	2	2	6		10
2007	3	7	6	1	17
2008	3	10	5		18
2009	5	10	1		16
2010	1	6	2	1	10
2011	3	8	1		12
2012	3	16	10		29
Total	24	61	31	2	118

N= 118. Kjelde: Hardanger Folkeblad.

Tabellen viser at småkraft er eit saksfelt som blitt viktig i Hardanger Folkeblad, særleg frå og med 2007. Sjølv om det var fleire konsesjonssaker i Hardangerkommunane i åra frå og med 2004, var det først vinteren 2006/2007 at småkraft vart utførleg omtala i avisa redaksjonelt. Vinteren 2006/2007 påklaga Naturvernforbundet i Hordaland tre småkraftkonsesjonar som NVE hadde gjeve. Dette markerer eit vendepunkt i HFs dekning av småkraft; sakskomplekset blir i aukande grad belyst og problematisert. Klagane frå Naturvernforbundet førte til ein ny konsesjonshandsaming, der Olje- og Energidepartementet var ankeinstans. Lokalt vart Naturvernforbundets påklaging oppfatta som «trenering av saka.» I solidaritet med utbyggarane i dei påklagde småkraftsakene fekk tre Hardangerordførar i stand eit møte med dåverande Olje- og energiminister Odd Roger Enoksen. Som det heiter i tittelen på Hardanger Folkeblads oppslag om saka, reiste ordførarane «til Oslo for å tala småkraftverka si sak.» (Hardanger Folkeblad 2007). Denne saka førte også med seg ei rekkje lesarbrev, noko som også er reflektert i tabell 8.

Er småkraftsakene i HF i hovudsak vinkla positivt, nøytralt eller negativt? Dette gjev figuren under indikasjonar på.

Tabell 8 Andelen positive og nøytrale saker etter år

Årstal	Andelen saker som er positivt og nøytralt vinkla	Tal saker totalt
2005	100 %	6
2006	50 %	10
2007	71 %	17
2008	78 %	18
2009	88 %	16
2010	90 %	10
2011	75 %	12
2012	79 %	29

N=118. Kjelde: Hardanger Folkeblad.

I 2005 var HFs omtale av småkraft utelukkande positivt eller nøytralt vinkla. I mars 2005 publiserte til dømes HF ei større sak som sette lys på organiseringa av småkraftutbyggingane i regionen. Saka var plassert på førstesida og var både lokalt og positivt vinkla. Overskrifta var «Storsatsing på småkraftverk,» og handla om AS Tyssefaldene og Odda Energis småkraftinitiativ gjennom det nyskipa kraftlaget Hardanger kraft AS. Laget var skipa for «at mest mulig av verdiskapningen skal bli værende i regionen» (Hardanger Folkeblad 2005b). I april 2006 kom det første oppslaget i HF som kan tolkast som ein kritikk av utviklinga av småkraft i Hardanger. Dette var eit lesarinnlegg signert Venstres representant i Fylkestinget, Ingebjørg Winjum. Innlegget hadde tittelen «småkraftverk og fjordlandskapet.» Hovudbodskapen til Winjum var at småkraftutbygginga er i ferd med å «ta heilt av» og at konsesjonshandsaminga difor burde «frysast» fram til ein samla utbyggingsplan for fylket var ferdigstilt (Winjum 2006). Våren og sumaren 2006 kjem det etterkvart også fleire stemmer til i denne debatten, og Hardanger Folkeblads lesarspalte har fleire innlegg som særleg kritiserer ei samla utbygging i Røldalsområdet.

I februar 2007 tok også HF opp småkraft for første gong på leiarplass. Bakgrunnen var nettopp Naturvernforbundets påklaging av småkraftkonsesjonane i Hardanger. Leiarartikkelen kritiserer Naturvernforbundets anke og legg for dagen eit optimistisk syn på småkraftprosjekt i Hardanger. I leiarartikkelen frå 18. februar 2007 heiter det at

> Småkraftverk vert bygd ute i distrikta, dei styrkar gardsbruk med svak inntening og gjer at folk kan bli buande i grisgrendte strok. I tillegg gjev dei hardt tiltrengte kilowattimar, og dei er ideelle ved at dei pumpar straum inn frå enden av elektrisitetsnettet (Hardanger Folkeblad 2007b).

Dei kritiske stemmene slepp også til i lesarbrevspaltene, og diskusjonen om ulike småkraftprosjekt tek seg opp hausten 2006 og utover i 2007. Dette er også illustrert i fleire redaksjonelle oppslag som til dømes: «Planar om 20 småkraftverk i Odda» (20. juni 2007) «Småkraftallianse i Hardanger» (25. juni 2007) og «Røldal splittet om kraftutbygging» (29. august 2007). I desse sakene er småkraftproblematikken løfta inn i ein større politisk

samanheng, der både elektrisitetsforsyning og klimaproblematikk blir tematisert. Det er nettopp i denne fasen at ålmenta i Hardanger fekk augo opp for småkraftutbygging som eit eige problemfelt innanfor kraftforvaltninga. I 2008 kom også spørsmålet om samla vurderingar og sumverknader av småkraft på dagsorden. Dette var motivert av to prosessar: Det eine var Odda kommunestyres inndeling av vassdrag i tre ulike utbyggingssoner (juni 2008) og det andre var Hordaland fylkeskommunes arbeid med ein samla plan for småkraftressursen i fylket (mars 2008). Desse to planprosessane hadde likskapsdrag i og med at båe planane freista å sjå mindre utbyggingsprosjekt i samanheng – den eine med kommunen som målestokk, den andre med fylket. Båe desse prosessane fekk rikeleg med spalteplass i Hardanger Folkeblad.

Tabellen under syner korleis småkraftsakene vi har registrert fordeler seg på seks hovudtema; sakshandsaming, nett, reiseliv, miljø og naturvern, næringsutvikling og industri. Artiklane er koda i dei respektive kategoriane etter kva som har hatt hovudfokus i artiklane.

Tabell 9 Saksfelt etter år»

Årstal	Saks-handsaming	Nett	Reiseliv	Miljø- og naturvern	Nærings-utvikling	Industri	Ikkje relevant	Totalt
2005	4			0	1	1		**6**
2006	2		1	4	3			**10**
2007	8			5	4			**17**
2008	10		1	3	4			**18**
2009	10	1		2	2	1		**16**
2010	3	3		2	2			**10**
2011	5	2	1	1	2	1		**12**
2012	14			12	2		1	**29**
Total	**56**	**6**	**3**	**29**	**20**	**3**	**1**	**118**

N=118. Kjelde: Hardanger Folkeblad

Tabellen viser fleire forhold: For det første handlar om lag halvparten av sakene om sakshandsaming. Typiske saker i denne kategorien er HFs dekning av diskusjonar og vedtak i kommunestyra knytt til utbyggingar, dekning av folkemøte eller reportasjar frå synfaringar. Det vil seie at konsesjonsprosessen før ei utbygging blir godt dekka i HF. Den politiske og demokratiske prosessen knytt til småkraftutvikling er såleis breitt omtalt i avisa. Slike reportasjar fører også i mange høve med seg lesarbrev i avisa. HF er såleis ein del av den pågåande lokale diskusjonen om småkraft. Vi registrerer også at forhold knytt til nett i liten grad innrammar småkraftsakene. Nettutvikling blir heller framstilt i eigne saker, lauskopla frå småkraftproblematikken. Dei sakene der det imidlertid er berøringspunkt mellom småkraft og nett er frå 2009-2011, då monstermast-saka var på det kvassaste. Dekninga fordelt på saksfelt er vidare relativt stabil i løpet av tidsperioden vi har studert.

Småkraftsakene i HF er også koda i forhold til om småkraft i det konkrete oppslaget i hovudsak blir framstilt som positivt, nøytralt eller negativ, jf. Tabell 10.

Tabell 10 Positiv, nøytral eller negativ etter saksfelt i prosent

Saksfelt	Positiv	Nøytral	Negativ
Sakshandsaming	29	66	5
Nett	67	17	17
Reiseliv	67	0	33
Miljø- og naturvern	14	7	79
Næringsutvikling	85	10	5
Industri	100	0	0
Ikkje relevant	0	100	0
Totalt	39	36	25

N=118. Kjelde: Hardanger Folkeblad

Ei stor overvekt av saker om småkraft i Hardanger Folkeblad har ei anten positiv eller nøytral vinkling. Særleg gjeld dette for saker der næringsutvikling og industri er i fokus. Denne positive grunnhaldninga til småkraft er også ein medviten redaksjonell strategi. I ein leiarartikkel i HF (publisert 24. februar 2012) blir det slått fast at Hardanger Folkeblad er;

> … for kraftutbygging og vi er for å produsera straum ved hjelp av rennande vatn. Avisa har nesten ikkje hatt ein einaste artikkel på trykk der nokon ytra seg kritisk til mindre kraftverk. Rett nok har det vore på trykk lesarinnlegg som har vore kritiske, men på redaksjonell plass har vi faktisk i for lita grad oppsøkt motstandarar av å leggje elver i røyr (Hardanger Folkeblad 2012).

Analysen vår stadfestar det leiarskribenten i HF hevdar; dei redaksjonelle sakene er oftare positive enn negative til småkraft. Dei sakene som framstiller småkraft i eit negativt lys er vidare i stor grad saker som tek utgangspunkt i miljø- og naturvern. I Tabell 11kjem det fram at dei fleste oppslaga i HF har ei positiv grunnhaldning til småkraft. Berre 13 prosent av det redaksjonelle stoffet har ei negativ framstilling av småkraft. I den grad småkraft blir framstilt negativt skjer dette i lesarbrevspaltene.

Tabell 11 Positiv, nøytral eller negativ etter artikkeltype i prosent

Artikkeltype	Positiv	Nøytral	Negativ
Notis	42	58	0
Redaksjonell	41	46	13
Lesarbrev	29	3	68
Leiarartikkel	100	0	0
Totalt	39	36	25

N=118

Kva er kvaliteten på dekning av småkraft i Hardanger Folkeblad? Eit mykje nytta mål på kvaliteten i kvantitative innhaldsanalysar av avisartiklar er journalistanes kjeldebruk (Gjerald og Bukve 2007). Ein viktig norm i god journalistikk er at ein hentar inn informasjon og perspektiv frå fleire kjelder (ibid.). 33 av 61 redaksjonelle oppslag om småkraft i HF har 2 eller fleire kjelder. Dette indikerer ei brei og balansert dekning av saksfeltet. Sjølv om ikkje talet kjelder nødvendigvis er ein indikator på god journalistikk, peiker Allern (2001) på at talet kjelder er eit «barometer» for å vurdere det fagleg journalistiske nivået i ein samla artikkelproduksjon. Ingen av dei redaksjonelle oppslaga i HF er utan kjelder og over halvparten har to eller fleire, mange har jamvel fire-fem kjelder.

Også Bergens Tidende har dekka småkraftsaker i Hardanger, sjølv om nedslagsfeltet til denne avisa er mykje større: Bergens Tidende er heile Hordaland og Sogn og Fjordanes avis. I tida etter at dei første småkraftplanane såg dagens lys, rådde på mange måtar ein Klondyke-stemning som smitta over i avisas dekning av desse sakene. Dette var ikkje til å undre seg over, til og med Fylkesmannen var mildt stemt i dei første høyringssvara.[17] Bergens Tidende har over tid fått meir kritiske og negativt vinkla saker, og ei overskrift som «småkraft er gull», som BT trykte i 2003, vil truleg ikkje lengre vere mogleg. Tidleg på 2000-talet var overskriftene positive med titlar som til dømes «Kraftfull allianse» (10.11.2005), «Kraftkarar med eigne kraftverk» (03.04.2005) og «Singin' in the Rain» (17.01.2005). I dei seinare åra har Bergens Tidende meir kritiske vinklingar som til dømes «På kant med verdsarven» (29.04.2007), «Problematiske småkraftverk» (03.05.2007), «Advarer mot rask småkraftutbygging» (01.08.2007), «Krev stans i småkraftkonsesjonar» (24.01.2008), «Småkraft trugar naturmangfaldet» (11.02.2008), «Småkraft er ikkje småtteri» (12.10.2008).

Utgangspunktet vårt er at det materialet som er presentert kan seie noko om tendensar i dei regionale medias oppfatning og framstilling av småkraft. Samstundes er materialet for lite til å konkludere kategorisk. Utval og koding er basert på skjøn. Vidare er redaksjonen i HF liten, og endringar i redaksjonen (eller avissjangrar meir generelt) kan vere

[17] Den første småkraftsaka på NVE sitt bord frå Hardanger var Storlia Kraftverk. Fylkesmannen stilte seg rett nok "kritisk til" denne utbygginga, men rådde ikkje frå slik vi har sett har blitt standard i Fylkesmannens vurdering av småkraft i regionen. Formuleringa å vere "kritisk til" er ei mildare formulering enn det vi finn frå denne høyringsaktøren i dei siste års utbyggingssaker. Formuleringa vi stadig oftare ser i høyringsfråsegnene frå Fylkesmannen er at han «rår frå» utbygging.

like viktige som endringar i småkraftfeltet eller opinionen i Hardanger. Gitt desse atterhalda, peiker det seg ut nokre sentrale trendar. For det første er småkraft eit saksfelt som har blitt viktig og som har fått auka merksemd i perioden vi har sett lys på. For det andre blir det brukt ressursar på å dekke småkraftsakene. Dei redaksjonelle oppslaga er i hovudsak breie og balanserte og byr på meir enn ein-kjelde journalistikk. Med eit par unntak er sakene vi har koda også eigne produksjonar frå HF og ikkje stoff dei deler med andre media. For det tredje er det redaksjonelle stoffet i hovudsak nøytralt eller positiv med omsyn til småkraft i Hardanger. Det er også stadfesta i ein leiarartikkel at dette har vore ein medviten redaksjonell strategi. For det fjerde er lesarbreva i HF i hovudsak kritiske og negative til småkraftutbygging i regionen. I kva grad småkraft blir framstilt som positivt eller negativt heng også saman med kva slags saksområde som innrammar oppslaget. Dersom oppslaget i artikkelen er miljø- og naturvern er saka i all hovudsak negativt vinkla i forhold til småkraft. Dersom oppslaget i artikkelen er reiseliv, næringsutvikling eller industri er saka i hovudsak positivt vinkla i forhold til småkraft. For det femte registrerer vi, noko overraskande, at diskusjonar om nett i liten grad påverkar framstillinga av småkraft i Hardangerregionen. Desse saksfelta er i stor grad åtskilte felt.

Avsluttande diskusjon

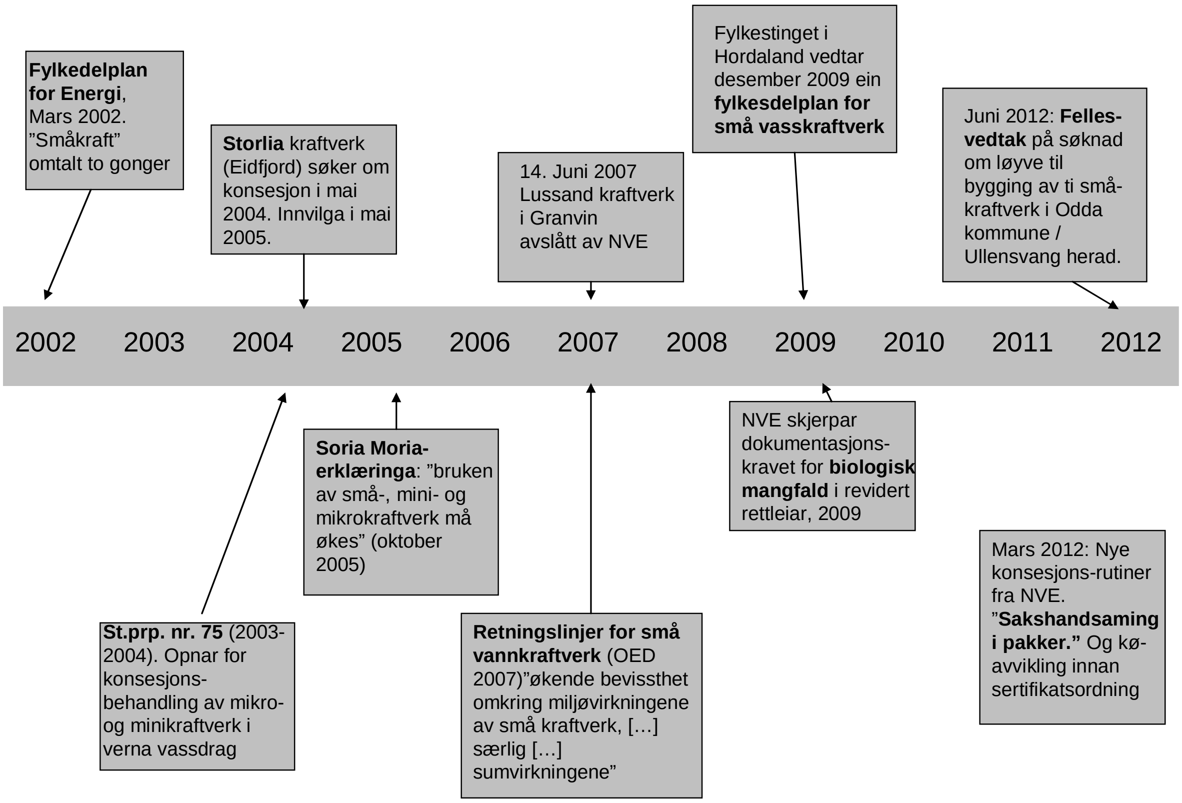
Del tre i framstillinga av småkraftregionen Hardanger, starta med historia om Alsåker kraftverk i Ullensvang. Dette var eit av fleire prosjekt som var på idéstadiet kring tusenårsskiftet og som tidleg på 2000-talet var i startgropa for å søkje konsesjon hos NVE. Prosjektet hadde vore på teiknebrettet heilt sidan år 2000, men det var først i 2003, då dei fire grunneigarane inngjekk kontrakt med Småkraft AS at prosessen skaut fart. Alsåker kraftverk har som mange andre småkraftverk i Hardanger blitt utvikla etter at lokale grunneigarar har søkt alliansar med profesjonaliserte og kapitalsterke utbyggingsaktørar. Både kraftlag, grunneigarar, utstyrsleverandørar og konsulentar hadde tidleg på 2000-talet gått systematisk gjennom vassdrag for å vurdere muligheitene for å utvikle prosjekt. Jensen (2004) identifiserte i ei landsdekkande ressurskartlegging Hardanger som ein potensielt viktig småkraftregion. Samstundes hadde ein auke i talet på leverandørar også pressa utbyggingskostnadene for små kraftverk monaleg ned. Dei politiske signala i denne perioden var også eintydige: «Satsningen på småkraft, – mini- og mikrokraftverk vil gi viktige bidrag til kraftforsyningen» (Statsministerens kontor 2006). Den varsla el-sertifikatordninga var også med på å redusere risikoen i småkraftbransjen. Alsåker kraftverk var med andre ord resultatet av eit samanfall av fleire faktorar, som alle i trakk i retning av auka småkraftutbygging. Plutseleg var det opna eit vindauge der småkraft både var klimavenleg, miljøvenleg og distriktsvenleg. Opinionen delte også entusiasmen om Alsåker kraftverk – kraftstasjonen vart i Hardanger Folkeblad omtalt som eit «vanntempel» (Hardanger Folkeblad 2008b). I den første perioden var også alle småkraftsakene positivt vinkla.

Det første småkraftprosjektet i Hardanger som tok steget inn i ein myndigheitsgodkjenningsprosess var Storlia kraftverk i Eidfjord, som søkte konsesjon hos NVE i mai 2004. Det første avslaget NVE gav til eit småkraftverk i Hardanger, kom i juni 2007 då Lussand kraftverk i Granvin fekk avslag på sin konsesjonssøknad. I juni 2012 kom NVEs første fellesvedtak, basert på NVEs nye rutinar om sakshandsaming i pakker. I den tidlege fasen var ikkje NVEs konsesjonssystem rigga for den brå veksten av småkraftsøknader som kom, og den auka saksmengda vart ei utfordring for planverket som i liten grad budd på den utviklinga som skulle komme. Eit søk i den 120 siders store *Fylkesdelplanen for energi i Hordaland 2001-2012,* gjev berre to (2) treff på «småkraft» (Hordaland Fylkeskommune 2002). Rapporten vart utarbeidd i 2001 og utviklinga i retning av utnytting av mindre fall og kraftressursar var ikkje aktuell på det dåverande tidspunktet. Dette viser også at småkraftutbygginga ikkje hadde eit tilpassa og skreddarsydd institusjonelt ramme- og planverk. Snarare er det grunn til å hevde at småkraftsakene i stor grad vart underlagt det eksisterande regimet for storkraft. Fylkesdelplanen for energi vart utarbeidd i ei tid der dei store kraftutbyggingane dominerte, og der utfordringar knytt til små kraftverk ikkje var relevant. Konsesjonsprosessen og NVE sitt system for godkjenning var difor tufta på eit eksisterande industri- og storkraftregime. Småkraftprosjekta som søkte konsesjon måtte relatere seg til dette. Dei eksisterande rammene for konsesjonssøknader, utgreiingar, høyringar osv. kan frå utbyggars side opplevast som kompliserte og

tidkrevjande. Ein hypotese er at dette også opna for det store innslaget av profesjonelle aktørar som vi har sett i hardangerregionen. Hardanger Folkeblads dekning av småkraftproblematikken illustrerer også dette poenget: Småkraftutbygging som fenomen var lite omtalt i starten og det tok tid før dette vart utleira som ein eigen problematikk. Tidleg på 2000-talet dominerte spørsmål om storkraft, og mindre kraftutbyggingar vart omtalt i reine referatnotisar.

Det norske konsesjonssystemet er utvikla over hundre år, og har blitt eit komplisert system som er utfordrande både for styresmakter, utbyggarar og ålmenta. Krava til søkarar og søknader er omfattande og mange småkraftprosjekt hadde i starten vanskar med å leve opp til desse krava. Småkraftprosjekt vart forstått og handsame innanfor eit tradisjonelt storkraftregime, der tunge aktørar hadde dominert. Småkraftverk har såleis mindre ressursar og kapasitet til å stø dei krava og gjennomføre dei prosessane som eit slikt regime krev. I Hardanger har dette bidrege til eit ordskifte prega av høg temperatur, usemje og ordstrid.

Småkraftutbygginga har skote fart utetter 2000-talet og har med tida også utfordra dei etablerte forståingane. Dette har også farga den regionale nyheitsdekninga, som etterkvart fekk ei omfattande og brei dekning av småkraft i Hardanger. På denne måten har også forståingane av småkraftutbygging i Hardanger vakse fram i ei brytning mellom regionale forhold og nasjonale rammeverk, slik figuren under antyder. Her er utviklinga i hardangerregionen haldt saman med utviklingstrekka i det nasjonale politiske rammeverket for småkraft.



Figur 5 Skjematisk framstilling av nasjonale og regionale trekk ved småkraftutbygginga.

Småkraftutvikling vart tidleg på 2000-talet framstilt som løysinga på fleire problem samstundes: Småkraft skulle bidra til reduksjon av klimagassar ved å produsere fornyeleg energi; det skulle bidra til distrikts- og næringsutvikling ved å vere ei lukrativ tilleggsnæring for gardbrukarar; småkraft skulle også bidra til naturvernet ved å vere meir miljøvenleg enn den tradisjonelle kraftutbygginga i Noreg. Desse argumenta har med tida slått sprekker. Det har blitt stilt spørsmål ved om småkraft i det heile er klimavenleg, miljøvenleg og distriktsvenleg. Ein meir kritisk haldning til tanken om småkraft som ei løysing på fleire problem har vakse fram både nasjonalt, regionalt og lokalt dei seinaste åra. At småkraftverk også har miljøkonsekvensar t.d. gjennom sumverknader og bortfall naturtypar er reflektert i departementets nye retningsliner for små vasskraftverk (OED 2007), og i Hordaland fylkestings vedtak om å lage ein fylkesdelplan for små vasskraftverk. Som vi har vist i diskusjonen av konsesjonsprosessane har også distrikts- og næringspolitiske argument dei siste åra blitt møtt med aukande skepsis både lokalt, regionalt og nasjonalt. Turisme, industri og jordbruk har vore viktig i Hardanger, både som dominerande næringsvegar og som sentrale element i det regionale sjølvbiletet (Hansen 2012). Medan industrikrafta og dei store vasskraftutbyggingar tradisjonelt har vore legitimert med utgangspunkt i industrien har småkraft vore legitimert utifrå eit perspektiv om at dette vil understøtte det lokale jordbruket. Når den dominerande organiseringsforma av små kraftverk er at

grunneigarar leiger bort fallerettar til større profesjonaliserte selskap, er resultatet at den lokale forankringa blir problematisert, noko vi har vist døme på gjennom analysane av konsesjonsprosessar og i analysen av den lokale opinionen.

I lys av at «monstermastsaka» har vore den dominerande energipolitiske saka i Hardanger dei siste åra, er det oppsiktsvekkjande at tilhøvet mellom kraftutbygging og nettutvikling i så liten grad har prega debatten om småkraft i regionen. Analysen av medieoppslag om småkraftprosjekt viste at spørsmål om nett i liten grad innramma småkraftoppslaga. I Hardanger Folkeblad var nettutfordringar framstilt i eigne saker, fråkopla spørsmål om småkraftkonsesjonar. I høyringsprosessane vi analyserte, var nett ein problematikk som i hovudsak lokale kraftselskap hadde interesse for og tok opp i høyringsfråsegnene. Manglande regionalt nett skapte ikkje det store lokale engasjementet. Medan kraftutbygging skapar engasjement lokalt, vert nettutvikling for ein stor del avgrensa til ein kraftsystemorientert ekspertdiskurs, noko som også Brekke og Sataøen (2012b) diskuterer. Men kraftutbygging og nettutvikling heng tett saman. Småkraftutbygging er avhengig av nett for å få frakta krafta ut på marknaden, samstundes kan fleire mindre utbyggingar også reise utfordringar for nettplanlegginga. Manglande nettkapasitet har også ført til at NVE har brukt lengre tid på å sakshandsame einskildprosjekt, medan andre prosjekt er blitt satt på vent inntil det regionale nettet er utbetra.

I den innleiande historiske framstillinga la vi vekt på korleis vassressursar tidleg på 1900-talet vart ei samfunnssak. Konsesjonssystemet vaks fram og gjennom dette lagde storsamfunnet reguleringar, både for å sikre demokratisk kontroll over naturressursar og for å gjennomføre ei rasjonell planlegging. Utviklinga i måten konsesjonsprosessar er lagt opp er døme på dette. Denne funksjonen og målet om demokratisk kontroll står i dag i delvis motstrid til ein tredje funksjon som storsamfunnet har i Hardanger, nemleg å vere ein pådrivar for vekst, innovasjon og næringsutvikling.

Figur 6 Motstridande funksjonar på småkraftfeltet

På småkraftfeltet møtest desse tre funksjonane, og som diskutert står dei ofte i motstrid til kvarandre. Slik kan vi også hevde at storsamfunnet møter seg sjølv i ulike roller i spørsmålet om småkraft. Dette er typisk illustrert ved Hordaland fylkeskommune sine fråsegner i høyringsprosessane. Som analysen av konsesjonsprosessane i del II viste har det utvikla seg ei splitting mellom fylkesrådmannen og fylkesutvalet, der sistnemnte i stor grad uttalar seg i eigenskap av næringsutviklar. Fylkesrådmannen, på si side, legg større vekt på planleggingsfunksjonen og peiker på regionale og lokale planverk.

Desse ulike og delvis motstridande funksjonane kjem i tillegg til dei utfordringane som reiser seg i høve til straumnettet si kapasitet til å kopla på ny kraft. Mange små aktører og lokale initiativ i småkraftutbygginga vanskeleggjer koordineringa av kraftutbygging og nettkapasitet, og skapar utfordringar for langsiktig planlegging av nettutvikling. Samstundes har tilhøvet mellom kraftutbygging og nettutvikling i liten grad prega mediedebatten om småkraft i Hardanger.

Referansar

Allern, S. (2001) *Nyhetsverdier. Om markedsorientering og journalistikk i ti norske aviser.* Fredrikstad: IJ-forlaget

Angell, S.I og Brekke O.A. (2011): *Frå kraft versus natur til miljøvenleg energi? Norsk vasskraftpolitikk i eit hundreårsperspektiv.* Rokkan-rapport 3/2011. Bergen, Uni Research Rokkansenteret.

Bakken, T.H, H. Sundt og A. Ruud (2012) *Mange små eller store og få? En sammenligning av miljøvirkningene ved ulike strategier for utvikling av vannkraft.* Sintef Energi AS, rapport TR A7180.

Buan, I.F, Eikeland, P.O. og Inderberg, T.H. (2010) *«Rammebetingelser for utbygging av fornybar energi i Norge, Sverige og Skottland. Sammenligning av faktorer som motiverer og modererer investeringer»* Oslo: FNI Rapport 6/2010.

Brekke, O.A og Sataøen, H.L (2012) *Ekspertise, politikk eller dialog? Nettutvikling i Norge, Sverige og Storbritannia.* Rokkansenteret, Rapport /2012.

Brekke, O.A. og Sataøen, H.L (2012b) "Fra samkjøring til overkjøring? Norsk nettutvikling i lys av erfaringer fra Sverige og Storbritannia.» I *Plan* 06/2012.

Christensen, A.L. (1972) *Røldal: en industrialisert bygd uten industri*, Hovedfagsoppgave, Universitetet i Oslo.

Gaarder, G. & Melby, M.W. (2008) *Små vannkraftverk. Evaluering av dokumentasjon av biologisk mangfold*. Miljøfaglig Utredning, rapport 2008: 20.

Gjerald, O.I. & O. Bukve (2007) *Parlamentarisme som styringsform på regionalt nivå – frå konsensusstyre til majoritetsstyre. Erfaringane så langt i Hedmark, Nord-Trøndelag, Nordland og Troms.* Sogndal: Vestlandsforsking, rapport nr. 4/2007.

Grove, K. 2010: *Eidfjord 1891-2010. Frå fjord til fjell*, Bergen (Fagbokforlaget).

Grung, T. (red). (1999). *Hundre elektriske år. Bergen 1900 – 2000.* BKK, Bergen.

Grunt, Ø. (2010) «Rammer for NVE si konsesjonshandsaming» innlegg frå seksjonssjef Øystein Grunt i NVE, seksjon for småkraftverk og vassdragsinngrep

Haltbrekken, L. (2012) «Det yppes til ny vassdragsstrid!» i *PLAN,* 03-04, 2012.

Hansen, Christine (2012) «Hardangersaken og visualiseringen av et nasjonalt landskap.» I *Nytt Norsk Tidsskrift,* nr. 03/2012.

Hardanger Energi (2011) «Lokal energiutgreiing Ullensvang herad 2011.» Hardanger Energi.

Hellevik, O. (2002) *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap.* Universitetsforlaget, Oslo.

Hope, E. (2000) *Studier i markedsbasert kraftomsetning og regulering*. Fagbokforlaget.

Hordaland Fylkeskommune (2002) Fylkesdelplan for energi 2001-2012. Vedteken av Fylkestinget i Hordaland, 13. mars 2002

Hordaland Fylkeskommune (2009) Fylkesdelplanen for små vasskraftverk i Hordaland 2009-2021. Vedteke i fylkestinget desember 2009.

Hus, O. 2001: *Ljos og kraft i Eidfjord og Ullensvang*, Kinsarvik

Hustoft, (2006) *Lokal verdiskapning av småkraftverk*. Mastergradsoppgave, UMB

Idsøe, J. (2012) *Småkraft og regionaløkonomisk vekst*. HSF Rapport 1/12

Innstilling Stortinget nr 277 (2002-2003) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Carl I. Hagen, Øyvind Vaksdal og Øyvind Korsberg om tiltak for å sikre økt vannkraftproduksjon.* Oslo.

Jensen, T. (red.) (2004) *Beregning av potensial for små kraftverk i Norge. Forutsetninger, metodebeskrivelse og resultate*r. Norges vassdrags- og energidirektorat, Rapport 19/ 2004.

Johansen, K.E. (1987) *På sjølvstyr i 150 år. Hordaland fylkeskommune 1837-1987*, Bergen

Korbøl, A., D. Kjellevold, O.K. Selboe (2009) Kartlegging og dokumentasjon av biologisk mangfold ved bygging av småkraftverk (1-10 MW) –revidert utgave. Mal for utarbeidelse av rapport. *NVE, veileder nr. 3, 2009*

Knudsen, J.K. & A. Ruud (2011) *Changing currents in Norwegian hydropower governance? The challenge of reconciling conflicting interests.* SINTEF Energi, Trondheim.

Kvitno Kraft (2007) *Konsesjonssøknad for Kvitnoelva, Odda kommune og Ullensvang herad,* Hordaland Opticonsult, Bergen, september 2007.

Losnegård, G. (2006) *Frå øksehogg til tastetrykk : allmennsoge*, Jondal kommune: gards- og slektssoge. Jondal.

Melby, M.W (2010) "Samlet virkning av småkraftverk. Vurdering av 10 planlagte prosjekt langs Sørfjorden i Odda og Ullensvang kommuner. Tema: Landskap, friluftsliv og reiseliv.» Miljøfaglig Utredning AS, rapport 2010:38.

Nordheim, S. (1963) Elektrisitetsforsyninga i Hordaland, i *Norske Gardsbruk, Band XVI, Hordaland fylke I*, Oslo

Noregs Vassdrags og Energidirektorat (2006) *Bakgrunn for vedtak: Alsåker kraftverk*, KTV notat nr 48/2006.

Noregs Vassdrags og Energidirektorat (2007) *Bakgrunn for vedtak: Torsnes kraftverk,* KTI-notat nr.: 81/2007

Noregs Vassdrags og Energidirektorat (2009) *Bakgrunn for vedtak. Kvitno kraftverk,* KI-notat nr.: 79/2009

Norges Vassdrags og Energidirektorat (2009b) *Søknad om løyve for Opo kraftverk Ullensvang kommune – utsetjing grunna manglande nettkapasitet,* brev datert 18. desember 2009

Noregs Vassdrags og Energidirektorat (2010) *Veileder i planlegging, bygging og drift av små kraftverk.* NVE: Oslo.

Noregs Vassdrags og Energidirektorat (2011b) *Bakgrunn for vedtak. Bjotveit kraftverk.* KI-notat nr.: 46/2011- Bakgrunn for vedtak

Noregs Vassdrags og Energidirektorat (2011c) *Bakgrunn for vedtak. Skorvo kraftverk.* KI-notat nr. 33/2011

Noregs Vassdrags og Energidirektorat (2012) «Nye rutiner for behandling av søknader om konsesjon for småkraft.» Brev, datert 21.03.2012

Noregs Vassdrags og Energidirektorat (2012b) Bakgrunn for vedtak: Søknad om tillatelse til bygging av 10 småkraftverk i Odda kommune og Ullensvang herad, Hordaland. KSK-notat nr.: 42/2012.

Odda Kommunale Elektrisitetsverk (1967) *Odda kommuale Elektrisitetsverk gjennom 150 år.* Odda.

OED (2007) *Retningslinjer for små vannkraftverk – til bruk for utarbeidelse av regionale planer og i NVEs konsesjonsbehandling*. Olje- og energidepartementet, juni 2007

NOU (2012) *Energiutredningen – verdiskaping, forsyningssikkerhet og miljø. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 4. mars 2011.* Avgitt til Olje- og energidepartementet 5. mars 2012.

Rinde, H. (2001) «Todeling og kommunalisering. Noen hovedtrekk ved organiseringen av elforsyningen før 1920», i Thue, L. og H. Rinde *Samarbeidets kraft. Elforsyning og bransjeorganisering 1901-2001*, Oslo: 155.

Ruud, A., J.K. Haug J. K. og W. Lafferty: *«Case Hardanger»: En analyse av den formelle konsesjonsprosessen og mediedekningen knyttet til omsøkte luftledningen Sima-Samnanger*. Teknisk rapport TR A7104. Trondheim, Sintef Energi.

Seim, T. (2011) *Granvin Elektrisitetsverk. Ei 100-års soga*, Granvin herad

Sjurset, K. (1937) *Hordaland fylke 1837-1937*, Hordaland fylke.

Småkraft AS (2009) «Ytre Alsåker kraftverk» *Vaskeseddel for kraftverket. (*http://www.smaakraft.no, lasta ned 17.oktober 2012).

Småkraftforeninga (2012) *Avtale om leige av fallrettar MM i samband med bygging og drift av NN kraftverk.* Standardkontrakt (lasta ned november 2012).

Soria Moria erklæringa (2005) Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005-09

Statsministerens kontor (2006) «Grønne krafttak.» Kronikk i *Dagsavisen* 4. mars 2006

St.prp. nr. 75 (2003-2004) *Supplering av Verneplan for vassdrag.* Tilråding fra Olje- og energidepartementet av 11. juni 2004, godkjent i statsråd samme dag.

Stortingsforhandlingar (1915) *Om tilladelse til erhverv og regulering av Bjølvovasdraget.* Bind 7b, nr. 310.

Stortingsmelding nr. 37 (2000-2001). *Om vasskrafta og kraftbalansen*. Olje- og energidepartementet.

Stortingsmelding nr. 39 (2008-2009) *Klimautfordringene – landbruket som en del av løsningen.* Landbruks- og matdepartementet.

Winjum, I. (2006) «Småkraftverk og fjordlandskapet.» Lesarinnlegg i *Hardanger Folkeblad,* 10. april 2006.

Andre kjelder

Bergens Tidende (2003) «Småkraft er gull.» Reportasje, 06. januar 2003

Bergens Tidende (2004) «Druknar i kraftverk-søknader.» Reportasje, 14. mars 2004.

Bergens Tidende (2005a) «Kraftfull allianse.» Reportasje 10. november 2005.

Bergens Tidende (2005b) «Kraftkarar med eigne kraftverk.» Reportasje 03. april 2005.

Bergens Tidende (2005c) «Singin' in the Rain.» Reportasje, 17. januar 2005.

Bergens Tidende (2007) «Bønder allierer seg med kraftselskaper» Reportasje, 15. august 2007

Bergens Tidende (2007b) «På kant med verdsarven.» Reportasje 29. april 2007.

Bergens Tidende (2007c) «Problematiske småkraftverk.» Reportasje 03. mai 2007.

Bergens Tidende (2007d) «Advarer mot rask småkraftutbygging.» Reportasje 01. august 2007.

Bergens Tidende (2008) «Småkraft er ikkje småtteri.» Reportasje, 12. oktober 2008.

Bergens Tidende (2008b) «Krev stans i småkraftkonsesjonar.» Reportasje 24. januar 2008.

Bergens Tidende (2008c) «Småkraft trugar naturmangfaldet.» Reportasje 11. februar 2008. Bergens Tidende (2008d) «Småkraft er ikkje småtteri.» Reportasje 12. oktober 2008.

Bergens Tidende (2009) «Kraftlina kan gje stor inntekt for BKK». Reportasje 25. november 2009.

Bergens Tidende (2010) «Vil bygge flere høyspentlinjer.» Reportasje, 09. desember 2010.

Bergens Tidende (2012) Full strid om kraftrapport; fakta Økonomien i småkraft. Reportasje, 14. mars 2012.

Hardanger Folkeblad (2005) «Kraftig Hardanger-allianse.» Reportasje, 14. november 2005.

Hardanger Folkeblad (2005b) «Odda-industrien trenger kraften fra Blåvatn.» Reportasje, 28. februar 2005.

Hardanger Folkeblad (2005b) «Storsatsing på småkraftverk.» Reportasje, 16. mars 2005

Hardanger Folkeblad (2006) «Ueinige om småkraftverk.» Reportasje 25. august 2006.

Hardanger Folkeblad (2007) «Til Oslo for å tala småkraftverka si sak.» Reportasje, 9. februar 2007.

Hardanger Folkeblad (2007b) «Småkraftverk.» Leiarartikkel, 19. februar 2007.

Hardanger Folkeblad (2008) «Unikt kraftverk åpnet.» Reportasje, 15. oktober 2008.

Hardanger Folkeblad (2008b) «Vanntemplet i elva.» Reportasje, 15. oktober 2008

Hardanger Folkeblad (2012) «Oppdrettsboom i fjellheimen,» leiarartikkel 24. februar 2012

Hordaland Folkeblad (2011) «Vasskonfliktar ikkje uvanleg».» Reportasje, 11. februar 2011

Appendiks 1: Oversikt over småkraftprosjekt i Hardanger

Sak	Tiltakshavar	Kommune	Ny effekt	Produksjon	Status	Dato
Alsåker kraftverk	Småkraft AS	ULLENSVANG	4,90	20,00	Gitt konsesjon	13.11.2006
Bjotveit kraftverk	Kraftkarane AS	ULLENSVANG	0,99	6,00	Avslått	02.11.2011
Botnen kraftverk	Kraftkarane AS	ODDA	3,00	8,32	Gitt konsesjon	22.12.2010
Brattabøelvi kraftverk	Blåfall AS	JONDAL	4,60	12,40	Søknad	
Breisete kraftverk	Stølsdalselva Kraftverk AS	JONDAL	2,90	8,88	Søknad	
Bråberg kraftverk	Bråberg Kraft AS	ULLENSVANG	1,70	5,30	Gitt konsesjon	26.06.2012
Bulko småkraftverk	Bulko Kraft AS	GRANVIN	2,21	7,60	Gitt konsesjon	26.06.2006
Byro kraftverk	Småkraft AS	ULLENSVANG	3,10	11,00	Gitt konsesjon	26.06.2012
Børve/Deildo kraftverk	Småkraft AS	ULLENSVANG	5,00	15,70	Avslått	26.06.2012
Dalatjørna kraftverk	Fjellkraft AS	KVAM	1,70	4,74	Søknad	
Døllstølsbekken kraftverk	Fjellkraft AS	EIDFJORD	3,70	9,50	Søknad	
Einungstølsåna småkraftverk	Hardanger Kraft AS	ODDA	3,60	11,00	Gitt konsesjon	22.12.2010
Ekkjestølen kraftverk	Småkraft AS	ODDA	3,60	18,00	Gitt konsesjon	26.06.2006
Espeelvi kraftverk	Espeelvi kraftverk SUS	ULLENSVANG	4,30	12,00	Gitt konsesjon	26.06.2012
Espeland kraftverk	Espeland, Ola	ODDA	0,94	4,90	Søknad	
Espelandselvi kraftverk	Småkraft AS	GRANVIN	2,50	7,50	Søknad	
Finse kraftverk	HardangerAlliansen v/ Kraftkarane AS	ULVIK	1,47	3,90	Gitt konsesjon	26.11.2010
Freim kraftverk	Freim Kraft AS	ODDA	1,00	4,80	Gitt konsesjon	15.12.2009

Sak	Tiltakshavar	Kommune	Ny effekt	Produksjon	Status	Dato
Grimeelvi kraftverk	Kraftkarane AS	JONDAL	2,00	5,17	Søknad	
Grøndalselva kraftverk	Hardanger Kraft AS	ODDA	3,20	9,04	Innstilling	
Haugafossen Kraftverk	Hardanger Energi AS	JONDAL	3,35	13,25	Gitt konsesjon	03.09.2012
Håra Kraftverk	Håra Kraft sus v/Hårajuvet, Ola	ODDA	4,90	16,80	Gitt konsesjon	22.01.2010
Isdøla kraftverk	Isdøla Kraft SUS	EIDFJORD	1,80	5,94	Søknad	
Kolåsåna kraftverk	Kolåsåna Kraft SUS	ODDA	2,10	6,20	Søknad	
Krossdalselvi kraftverk	Blåfall AS	JONDAL	4,93	19,80	Søknad	
Kvennelvi kraftverk	Småkraft AS	KVAM	2,90	10,20	Søknad	
Kvennelvi kraftverk	Småkraft AS	KVAM	2,90	10,20	Søknad	
Kvitnoelva småkraftverk	Kvitno Kraftverk v/Førde, Eirik	ODDA	8,96	28,20	Gitt konsesjon	26.10.2009
Lussand kraftverk	Lussand Kraft AS	GRANVIN	4,20	14,60	Avslått	14.06.2007
Middalen kraftverk	Småkraft AS	ODDA	3,20	16,80	Søknad	
Midtlægre kraftverk	Røldal-Suldal Kraft AS	ODDA	3,00	13,20	Gitt konsesjon	22.12.2010
Mjølåna kraftverk	Røldal Miljøkraft AS	ODDA	1,75	6,19	Avslått	13.05.2011
Nedre Digraneselvi kraftverk	Fjellkraft AS	ODDA	4,80	14,90	Avslått	26.06.2012
Nedre Seljestadelva kraftverk	Småkraft AS	ODDA	0,99	6,09	Søknad	
Opo kraftverk	Opo Elvalag v/Lutro, Leif	ULLENSVANG	4,40	31,70	Avslått	23.04.2010
Reinso kraftverk	Småkraft AS	ODDA	0,99	4,89	Søknad	
Risbruelva kraftverk	Steine og Lid Grunneigarlag	KVAM	1,55	5,00	Søknad	
Røyrvik kraftverk	Røyrvik, Bård Terje	KVAM	0,60	2,10	Søknad	

Sak	Tiltakshavar	Kommune	Ny effekt	Produksjon	Status	Dato
Sagelva kraftverk	Småkraft AS	GRANVIN	1,60	1,83	Søknad	
Skeie kraftverk	Skeie Kraft SUS	KVAM	0,40	1,44	Søknad	
Skiparvik kraftverk	Kraftkarane AS	ULLENSVANG	1,20	4,00	Gitt konsesjon	26.06.2012
Skjeldvikelva kraftverk	Småkraft AS	ODDA	2,40	7,70	Avslått	26.06.2012
Skorvo kraftverk	Skorvo Kraftlag v/Spildo, Einar	GRANVIN	0,99	6,40	Avslått	16.06.2011
Skåro kraftverk	Småkraft AS	KVAM	3,10	9,72	Søknad	
Sleveåne kraftverk	Fjellkraft AS	ODDA	5,00	15,10	Gitt konsesjon	26.06.2012
Solsæ kraftverk	BKK Produksjon AS	ULVIK	3,40	15,30	Søknad	
Stampaelva småkraftverk	Småkraft AS	JONDAL	7,60	30,50	Avslått	30.10.2008
Storelvi kraftverk	Storelvi Kraftverk AS	ULLENSVANG	3,90	13,90	Gitt konsesjon	26.06.2012
Storlia kraftverk	Statkraft SF	EIDFJORD	8,00	26,00	Gitt konsesjon	10.05.2005
Strandfossen minikraftverk	Strand Kraft AS c/o Eimstad, Geir Inge	ODDA	0,99	6,40	Søknad	
Strandåna kraftverk	Småkraft AS	ODDA	3,50	8,00	Søknad	
Stølsdalselva kraftverk	Kraftkarane AS	JONDAL	4,95	23,00	Gitt konsesjon	14.06.2007
Syreflot kraftverk	Fjellkraft AS	ULLENSVANG	1,90	4,79	Søknad	
Sæverhagen kraftverk	Sæverhagen kraftverk AS	JONDAL	4,50	13,00	Søknad	
Torsnes Kraftverk	Fjellkraft AS	JONDAL	7,40	31,00	Gitt konsesjon	18.12.2007
Trossovdalen kraftverk	Småkraft AS	ODDA	3,50	9,20	Søknad	
Tufteelva kraftverk	Røldal Miljøkraft AS	ODDA	3,80	15,39	Avslått	13.05.2011
Tveddal kraftverk	Stølsdalselva Kraftverk AS	JONDAL	5,20	17,10	Søknad	
Tveisme kraftverk	Hardanger Energi AS	ULLENSVANG	6,00	18,00	Søknad	

Sak	Tiltakshavar	Kommune	Ny effekt	Produksjon	Status	Dato
Tysso kraftverk	Tysso Kraftverk AS	ULVIK	8,30	27,00	Søknad	
Ulsberg minikraftverk	Hardangeralliansen v/Sandvik, Harald	ULVIK	0,99	3,40	Søknad	
Vambheim kraftverk	Kraftkarane AS	ULVIK	2,50	8,00	Søknad	
Vassendelva kraftverk	Blåfall AS	JONDAL	1,71	6,80	Søknad	
Vassvikelva kraftverk	Småkraft AS	ODDA	2,60	9,10	Gitt konsesjon	06.10.2011
Yståni kraftverk	Småkraft AS	ULLENSVANG	1,40	3,50	Gitt konsesjon	22.12.2010
Øvre Alsåker kraftverk	Småkraft AS	ULLENSVANG	6,00	19,10	Søknad	
Øvre Digraneselv	Fjellkraft AS	ODDA	4,70	16,80	Avslått	26.06.2012
Øvre Seljestadelva kraftverk	Småkraft AS	ODDA	0,99	5,72	Søknad	

Kjelde: NVE.