

Frå kraft versus natur til miljøvenleg energi?

Norsk vasskraftpolitikk i eit hundreårsperspektiv

Svein Ivar Angell • Ole Andreas Brekke



uni Rokkansenteret

Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier

Rapport
3- 2011

Uni 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 vurdert av redaksjonsrådet eller en fagfelle oppnevnt av redaksjonsrådet.

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

ISBN 978-82-8095-077-2
ISSN 1503-4844

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

Frå kraft versus natur til miljøvenleg energi?

Norsk vasskraftpolitikk i eit hundreårsperspektiv

SVEIN IVAR ANGELL

OLE ANDREAS BREKKE

STEIN ROKKAN SENTER FOR FLERFAGLIGE SAMFUNNSSTUDIER

UNI RESEARCH AS, BERGEN

MAI 2011

Rapport 3 – 2011

CEDREN

Centre for Environmental Design of Renewable Energy



Denne publikasjonen er helt eller delvis et resultat av aktiviteter i forskningscenteret CEDREN.

CEDREN utfører forskning for teknisk og miljøriktig utvikling av vannkraft, vindkraft, overføringslinjer og gjennomføring av miljø- og energipolitikk.

SINTEF Energi (vertsinstitusjon), NINA og NTNU er hovedforskingspartnere, med en rekke energibedrifter, norske og internasjonale FoU-institutter og universiteter som partnere.

CEDREN finansieres av Forskningsrådet, energiselskaper og forvaltning gjennom ordningen med forskningscentre for miljøvennlig energi (FME).

FME-ordningen består av tidsbegrensede forskningscentre som har en konsentrert, fokusert og langsiktig forskningsinnsats på høyt internasjonalt nivå for å løse utpekte utfordringer på energi- og miljøområdet.

***Fornybar energi
på lag med naturen!***

www.cedren.no

Innhald

FØREORD	4
SAMANDRAG.....	5
SUMMARY	7
1: INNLEIING	9
2: VASSKRAFTPOLITIKKEN FØR ANDRE VERDSKRIGEN	12
Etablerings- og lovgjevingsfasen	12
Det tidlege vernearbeidet.....	13
Småkraftverka si glanstid	15
Det svenske kraftsystemet – ein kontrast.....	16
3: ETTERKRIGSTIDA: KRAFTUTBYGGING SOM VEKSTLOKOMOTIV	19
Kompensasjon for skade: kraftdiskursen i den første etterkrigstida.....	20
Sterkare artikulering av vernetanken	23
Sverige: Frå rettsleggjering til vasskraftkorporatisme.....	25
1940- og 50-talet: Kraftsosialisme eller kraft-teknokrati?.....	26
4: 1960-ÅRA: VASSKILJET I KRAFTPOLITIKKEN	27
Kraftutbyggerane – frå moderniseringsheltar til naturvandalar.....	27
Frå estetisk til vitskapeleg grunngjeve vern.....	29
Mot ein meir planlagd kraftutbyggingspolitikk	31
Frå vasskraft- til energipolitikk.....	33
Utviklinga i Sverige på 1960-talet	35
1960-talet som vasskilje i kraftpolitikken.....	36
5: 1970-TALET: GENERALISERING AV KONFLIKTLINENE – FRÅ VASSKRAFT VERSUS NATURVERN TIL ENERGI VERSUS MILJØ	38
Nye institusjonelle uttrykk.....	38
Verneplanarbeidet tek til.....	40
Nye tankar i energipolitikken	42
Breiare fundering av vassdragsvern: Verneplan II	44
Energimeldinga 1980: "fortsatt skånsam vasskraftutbygging".....	48
1979–81: Kulmineringa av vernekampen og kraftsosialismen i dokk	49
Utviklinga i Sverige på 1970-talet: Politisering av energispørsmålet.....	50
6: 1980-TALET: FRÅ "SAMLA PLAN" TIL MARKNAD	53
Samla plan for vassdrag.....	53
Verneplan III.....	56
Gasskraft – frå vassdraga si redning til miljøproblem	58
Sverige: Atomkrafta som energiberar.....	61
Omorganisering av vasskraftforvaltninga	62
Frå kraftekspansjon til ressursforvaltning.....	65
7: 1990-TALET: GLOBALISERING AV ENERGIFELTET	66

Verneplan IV og Samla plan.....	67
Nasjonalkraftplanen.....	71
Kraftsektoren etter Energilova.....	73
Gasskraft og klimaproblemet.....	75
Sverige: kjernekrafta som strukturerande.....	77
8: 2000-TALET: SLUTT FOR EPOKEN MED STORE VASSKRAFTUTBYGGINGAR?	79
Omlegging av Samla plan og suppleringsplan for vassdrag.....	81
Avsluttande suppleringsplan av verneplanen: Vern av Vefsna	86
EU sitt vassdirektiv	87
Fornybarpolitikken i Noreg jamført med Sverige.....	89
Den energipolitiske situasjonen i dag	92
9: FRÅ KRAFT VERSUS NATUR TIL MILJØVENLEG ENERGI: NORSK VASSKRAFTPOLITIKK I EIT HUNDREÅRSPEKTIV	94
Den historiske utviklinga av norsk vasskraft- og miljøpolitikk: ei oppsummering.....	94
Særmerke ved det norske kraftpolitiske regimet	98
Frå "samfunnskontrakt" til marknadsstyring.....	100
LITTERATUR OG KJELDER	104
Notar.....	108

Føreord

Denne rapporten er skriven som del av forskingsprosjektet "Governance for Renewable Electricity Production" (GOVREP). GOVREP er eit samarbeidsprosjekt mellom SINTEF Energi, Uni Rokkansenteret, Program for industriell økologi ved NTNU, Norsk Institutt for Vannforskning og Stockholm Environment Institute. Leiinga for prosjektet er lokalisert ved SINTEF Energi si avdeling i Oslo, med Audun Ruud som prosjektleiar. Prosjektet er samfinansiert av Noregs forskingsråd, Statkraft og Agder Energi. GOVREP er ein del av "Centre for Environmental Design of Renewable Energy" (CEDREN). CEDREN var eitt av sentra for forskning på fornybar energi som vart etablert innanfor ramma av Noregs Forskingsråd sitt RENERGI-program i 2009. Uni Research er ein av partnarane i CEDREN.

Vi vil takka prosjektleiar Audun Ruud for godt samarbeid i arbeidet med rapporten. Ulike versjonar av rapporten har vorte presentert på interne seminar i Tyssedal i juni 2010 og i Oslo i april 2011. Vi vil takka deltakarane for kommentarar og innspel. I tillegg til Audun, vil vi takka Helene Egeland, William Lafferty og Haakon Thaulow som har lese og kommentert eit utkast til heile rapporten.

Bergen i mai 2011

Svein Ivar Angell og Ole Andreas Brekke

Samandrag

Rapporten drøftar utviklinga av natur- og miljøvernproblematikk knytt til norsk vasskraftproduksjon i historisk perspektiv. Framstillinga dekkjer perioden frå dei store vasskraftutbyggingane tok til ved inngangen til det 20. hundreåret fram til i dag. Vi undersøker korleis konfliktlinene innanfor området har endra seg undervegs og kva historisk forankra konflikhtar og institusjonelle løysingar har å seia for korleis vi forstår dagsaktuelle problemstillingar og krav om ein beredyktig vasskraft- og energipolitikk.

Rapporten identifiserer ulike formative fasar i utviklinga. Drøftinga krinsar rundt kva diskursar og verdiar som har prega natur- og miljøvernproblematikken knytt til vasskraftproduksjonen og korleis dette har endra seg over tid. I rapporten gjer vi òg komparative sideblikk til Sverige, for å kontrastera den norske utviklinga. I Sverige har vasskraftsfeltet vore organisert på ein annan måte, ved at det historisk sett har vore rettsleggjort og ikkje politisert på same vis som i Noreg. Tilhøvet mellom politiske institusjonar og samfunnet er annleis, og sidan 1960-åra har òg den energipolitiske situasjonen vore annleis, med eit stort innslag av kjernekraft i kraftbalansen.

Vasskraftforvaltninga har vore eit sentralt politikkområde i Noreg i heile perioden som rapporten tek føre seg. Dette har kome til uttrykk i stridane om konsesjonslovgjevinga frå starten av 1900-talet, i det sterke lokalpolitiske engasjementet i kraftutbygging i mellomkrigsåra og ikkje minst i etterkrigstida, då kraftutbygginga vart det kan hende mest sentrale uttrykket for den nasjonale gjenreisings- og velferdsbyggingspolitikken. I heile perioden frå 1945 fram til i dag har dei politiske institusjonane vore særskild aktive både når det gjeld den overordna reguleringa av feltet og i konkrete utbyggingssaker. Sjølv om det stort sett rådde semje om norsk kraftpolitikk fram til 1960-talet, var kraftpolitikken heile tida vevd inn i andre politikfelt, der særleg distriktspolitiske og industripolitiske omsyn har vore viktige premissleverandørar. Dette står i skarp kontrast til utviklinga i Sverige, der vasskraftutbygginga var eit så godt som apolitisk felt heilt fram til slutten av 1960-talet. Gjennom *Vattenlagen* i 1919 vart ei ordning med "vatten-domstolar" etablert. Denne ordninga innebar at riksdagen og regjeringa ikkje vart involverte i konkrete utbyggingsprosjekt. Her var det i utgangspunktet rettslege, og ikkje politiske, prosesser som regulerte kraftfeltet. Men frå slutten av 1960-talet pressa naturvernarane fram ein meir aktiv vasskraftpolitikk her òg.

Eit anna særmerke ved den norske utviklinga er rolla til lokale interesser. Kommunale styresmakter hadde ei formande rolle i den norske kraftutbygginga, og brorparten av utbyggingane før 1940 vart gjennomført i lokal regi. Då den statlege utbygginga skaut fart i etterkrigstida, var det nettopp dei lokale skadeverknadene som hamna i sentrum for det stortingspolitiske ordsiftet. Spørsmål knytt til forma på og omfanget av skadeserstatningar stod sentralt i utbyggingsdebattane på slutten av 1940-talet, og førte til at ei meir heilskapleg og langsiktig forståing av skadeomfanget ved kraftutbyggingar vart lagt til grunn. Ei tilsvarande lokal forankring fanst ikkje i Sverige, og domstolsordninga gjorde det òg vanskeleg å trekkja inn meir heilskapelege vurderingar av utbyggingstiltak.

Mykje av historia om vasskraftsområdet i Noreg handlar om konfrontasjonane mellom ulike interesser, og korleis dei har vorte forsøkt integrerte gjennom planarbeid og politiske vedtak. Vasskraftforvaltninga har i røynda vore del av ein samfunnskontrakt der politikken sin legitimitet kviler på dei ulike interessene sitt rom for artikulering og representasjon. Dagens vasskraftsystem er eit produkt av ein historikk prega av ei lag-på-lag utvikling av så vel konfliktlinjer som reguleringstiltak. Medan naturvernet var eit haleheng i den første etterkrigstida, vart det eit uttalt siktemål å balansera interessemotsetnadane i kraftpolitikken frå 1960-talet og frametter. Men desse motsetnadane har endra seg over tid. Frå 1960-talet fram mot 1990-talet skifta den dominerande konfliktlina frå vasskraft versus naturvern til ein meir generalisert motsetnad mellom energi og miljø. Forvaltningssystemet har for ein stor del vorte institusjonalisert langs dei same konfliktlinene. Nye omsyn som har kome til, har vorte møtt med institusjonelle nydanningar. NVE sitt tidlege reguleringshegemoni har sidan 1970-talet vorte utfordra gjennom institusjonaliseringa av verneomsyn. Frå byrjinga på 1980-talet har den sentrale vasskraftforvaltninga vore prega av ei todeling mellom Miljøverndepartementet og Direktoratet for Naturforvaltning på eine sida, og Olje- og energidepartementet og NVE på den andre.

Hovudlina i utviklinga av tilhøvet mellom vasskraftproduksjon og natur- og miljøvern har vore korleis politiske styringsreiskapar og forvaltningsordningar har vakse fram i tråd med nye konfliktlinjer som har kome til på feltet. Men i røynda har det ikkje skjedd store forvaltningsmessige nydanningar sidan 1980-talet. Samstundes har rammene for kraftpolitikken endra seg radikalt i dei siste par tiåra. Frå 1980-talet og frametter har ressursforvaltning langt på veg erstatta kraftutbygging som den sentrale drivaren i vasskraftpolitikken, og med Energilova i 1990 fekk ein òg ein massiv omlegging av kraftsektoren si organisering. Det er framleis i stor mon kommunane og staten som eig dei norske kraftressursane. Men forvaltninga av dette eigarskapet skjer no gjennom aksjeselskap og store konsern. Kraftressursane er heller ikkje lenger øyremerkte til å stetta lokalt eller heimleg forbruk, men vert omsett til høgstbydande på ein internasjonal marknad. Den lokale og demokratiske forankringa til vasskraftpolitikken er broten. Parallelt med internasjonaliseringa av kraftmarknaden har òg miljøaspekta knytt til vasskrafta vorte del av ein global miljøproblematikk. Konflikten mellom energi og miljø har difor vorte meir fleirfasettert. Ein hovudutfordring for dagens norske miljø- og energipolitikk er nettopp å sikra ei betre tilpassing mellom dei konfliktlinene som pregar feltet og det politiske og forvaltningsmessige apparatet som skal regulera desse.

Summary

In the report we discuss the historical development of environmental demands related to hydroelectric energy production in Norway.

Ever since the utilization of watercourses for the production of hydroelectric energy was introduced in Norway in the beginning of the 20th century, conservation of nature and environmental interests have been confronted by concerns of energy supply for consumption and industry. However, in lieu of this major opposition, other cleavages have materialized; between knowledge and politics, between public and private interests, between local, national and in later years also supranational policy objectives, as well as between different governance regimes, not least between political and market-based solutions. We explore how major lines of conflict have evolved over the years, and how historically anchored cleavages and institutional solutions influence how we understand present problems and demands for sustainable energy politics. On the basis of a chronological overview, covering the period from the concession-laws of the early 20th century until today, we identify different formative phases in this development, and explore the various discourses and values that have defined how environmental concerns have been brought to bear on Norwegian policies of hydro power production throughout the 20th and early 21st century. Throughout the report, Norwegian developments are put in perspective through comparison with Sweden. In Sweden, hydro power development has been organized in a different manner, as it has historically been treated as a judiciary rather than a political issue. The relationship between political institutions and society is different compared to Norway, and since the 1960s the energy-political situation has also been different, with a considerable amount of nuclear power as part of the national electricity pool.

Management of hydro power resources have been high on the political agenda in Norway throughout the period discussed in this report. This was evident in the political struggles over the Concession laws in the early years of the 20th century, in the strong local political engagement in hydro power development in the inter-war years, and not least in the post-war period, when hydro power development became maybe the most potent symbol of national rebuilding and progress. Throughout the period from 1945, political institutions have been very much involved both in the overall governance of the field as well as in specific projects. This is in sharp contrast to Sweden, where the regulation of hydro power developments was handed over to the judiciary through the Water Act of 1918. The Swedish Riksdag did not become involved in issues concerning the exploitation of watercourses until the late 1960s, when a more active national policy of watercourse management was pressed forth by nature conservationist groups.

Another significant trait in Norway compared to Sweden concerns the role of local interests. Local government played a formative part in the development of hydro power in Norway, and in the inter-war years the majority of power stations were owned by local private or public developers. As the state was more involved in harnessing hydro power in the post-war years, possible damages to local interests stemming from watercourse developments attracted much political attention. Questions relating to the

amount of and various kinds of damages occupied centre stage in the parliamentary debates on hydropower development in the late 1940s, leading to a more comprehensive and long-term understanding of damage compensation. A similar local anchoring of hydro power development did not exist in Sweden, and the judiciary process of granting concessions also made it more difficult to include more comprehensive assessments of possible consequences of specific development projects.

Much of the history of hydropower in Norway concerns confrontations between different interests, and efforts to integrate them through planning and political decisions. The governance of hydro power was in reality part of a social contract where political legitimacy rested upon the degree in which various interests were offered articulation and representation within the governance regime. The present system of hydro power regulation is a product of a layered development of cleavages as well as regulatory efforts. While nature conservation at best played second fiddle in the post-war years, from the 1960s onwards the balancing of opposing interests was the declared ambition of government policies. But the main oppositions have shifted across time. From the 1960s until the 1990s the dominant cleavage shifted from hydro power versus nature conservation towards a more generalized opposition between energy and environment. The regulatory system to a large degree has developed along the same demarcation lines. New concerns have over time been met with institutional innovations. The early regulatory hegemony of the Norwegian Water Resources and Energy Directorate (NVE) has since the 1970s been countered by the institutionalizing of environmentalist concerns. From the beginning of the 1980s the central regulatory system of watercourses have been split in two, with the Ministry of the Environment and the Directorate of Nature Management on the one hand, and the Ministry of Petroleum and Energy and NVE on the other.

The main developmental trend in the relations between hydro power production and environmental concerns has been the successive expansion of governance efforts and institutions as new interests and lines of conflicts has emerged on the political agenda. From the 1980s onwards, however, no major institutional innovations have taken place. But at the same time the framework of watercourse policies has undergone major changes. Resource management has more or less replaced hydro power development as the major driver for watercourse policies. The 1990 Energy Act resulted in a major change in the organization of the hydro power sector. Although most hydro power companies are still under public ownership, they have been transformed into shareholding companies operating under market conditions. Electricity resources are no longer directed towards local or national consumption, but are pooled together and brokered at international markets. The local and democratic anchoring of hydroelectric power is ruptured. In parallel to the internationalization of the electricity market, concerns for the environment have reached a global level. Local concerns for the conservation of watercourses are increasingly challenged by global concerns for environmental energy. Thus the conflict between energy and the environment have become more multi-faceted. A main challenge for present energy and environment politics in Norway is how to ensure a better fit between the major concerns and conflicts dominating the field and the regulatory apparatus needed for governing it.

1: Innleiing

Selskap og enkeltpersonar som driv utvinning av krafta i norske vassdrag til produksjon av elektrisk straum, er i dag pålagde ei rekkje miljøkrav. Desse omfattar for det første tilhøve knytt til det fysiske miljøet i utbyggingsområda: Konsesjonærene er ansvarlege for at naturførekomstar, landskapsområde, fornminne og liknande, ikkje vert øydelagde. Dessutan pliktar konsesjonæren å rydda opp i anleggsområda på ein forsvarleg måte. Vidare har konsesjonærene plikter knytt til forvaltninga av naturressursane i utbyggingsområda, som vekst- og vandringsmoglegheitene til fisk i dei aktuelle vassdraga, vilkår for plante- og dyreliv, jakt og fiske og så bortetter. Konsesjonærene pliktar òg å ha oversyn over kulturminne i utbyggingsområda og å samrå med kulturminneforvaltninga om automatisk freda kulturminne kan verta skada. Konsesjonæren pliktar likeins å kosta eventuelle arkeologiske utgravingar. Styresmaktene kan òg påleggja konsesjonæren å gjennomføra ulike tiltak i dei utbygde vassdraga – biotopjusterande tiltak, elvekorreksjonar med vidare – for å redusera skadeverknadar.¹

Miljøkrava knytt til elektrisitetsproduksjon i Noreg er regulert i ei rekkje lovverk. Dette er for det første dei lovene som regulerer sjølve vasskraftutbyggingane og -utvinninga, som Industrikonsesjonsloven, Vassdragsreguleringsloven og Vannressursloven. Lovverk frå andre område regulerer òg vasskraftenergiutbygginga. Dette gjeld til dømes naturvern- og kulturvernlovgjevinga. Miljøaspekta knytt til norsk vasskraftproduksjon er i tillegg nedfelt i ei rekkje forskrifter, i sentrale poliske vedtak samt i overnasjonale avtalar som Noreg er forplikta av. Verneplan for Vassdrag er til dømes ein nasjonal plan som skal sikra at eit representativt utsnitt av norsk vassdragsnatur vert verna. Samla plan for vassdrag er på si side eit viktig bidrag til ei samla, nasjonal forvaltning av vassdraga i landet. Gjennom EU sitt vassdirektiv er norsk vassressursforvaltning knytt til ei samla forvaltning innanfor EU- og EØS-området. Indirekte har lovverk som regulerer omsetjinga av elektrisk kraft, som Energilova, òg verknadar på dette området.

Lovgrunnlaget og det politiske grunnlaget for miljøkrava knytt til vasskraftbasert energiproduksjon er samansett og komplekst. Dette må òg seiast om forvaltninga på området. Noregs vassdrags- og energidirektorat (NVE) – underlagt Olje- og energidepartementet – er forvaltningsorgan for vassressursane i landet. På same tid har Direktoratet for Naturforvaltning og Riksantikvaren – som båe er underlagde Miljøverndepartementet – sentrale forvaltningsoppgåver på området. Det same gjeld for miljøvernavingane hjå fylkesmennene. Vasskraftsenergiproduksjonen generelt og miljøkrava knytt til denne spesielt, er òg nært knytt til aktiviteten i andre politiske og administrative organ, som fylkeskommunane og kommunar. På same tid leverer ulike organisasjonar i det sivile samfunnet – som naturvernorganisasjonane – premisar i politiske avgjerder som har med energiproduksjonen å gjera.

Miljøkrava knytt til den vasskraftbaserte energiproduksjonen støyter mot andre omsyn og interesser ved denne produksjonen. Heilt sidan dei store kraftutbyggingane i Noreg tok til frå starten av 1900-talet av, har naturvern- og miljøverninteressene vorte sett opp mot omsyna til allmenn og industriell kraftforsyning. I ly av denne overordna

motsetnaden, skjuler det seg òg andre konfliktliner som miljøaspekta ved vasskraftsproduksjonen må skjønast i lys av: mellom vitskapsbasert kunnskap og politikk, mellom sentrale, regionale og lokale styringsambisjonar, mellom distriktspolitiske, nasjonale og overnasjonale mål, mellom offentlege institusjonar og kommersielle aktørar og – i forlenginga av dette – mellom marknad og politikk.

Aktørane i kraftbransjen kan oppleve lovverket og forvaltningsordningane på området som kontradiksjonar som er vanskelege å manøvrera i høve til. Her vil vi argumentera for at kompleksiteten som kjenneteiknar lovverket, forvaltninga av og sjølve innhaldet i dei miljøkrava som knyter seg til den vasskraftsbaserte energiproduksjonen i Noreg, må skjønast ut frå eit historisk perspektiv. Denne sida ved vasskraftproduksjonen har utvikla seg over tid og har vore dynamisk og skiftande. For å skjøna dei vilkåra som rammar inn miljøkrava knytt til vasskraftsproduksjonen i dag, må vi vita noko om korleis, ut frå kva motiv og på kva måtar dei har kome til. Lovverket og forvaltningsordningane på området har vorte etablerte i ulike fasar der ulike forståingar og oppfatningar av miljøaspekta ved vasskraftproduksjonen har vore dominerande. Meir enn at dei har vorte fjerna i seinare fasar, har dei vorte supplert med nye.

Her skal vi gje eit oversyn over utviklinga av miljøkrava knytt til den vasskraftsbaserte energiproduksjonen i Noreg og vi spør korleis feltet i dag kan skjønast i lys av historiske utviklingsdrag. Vi skal identifisera dei formande fasane innanfor denne utviklinga og undersøka kva diskursar og verdiar som har prega miljøaspekta knytt til energiproduksjonen. Vi spør kva aktørar som har vore normgjevande i ulike fasar, og kva rammer dei har hatt for å vinna fram med argumenta sine. Energipolitikken i Noreg var heilt fram til slutten på 1960-talet identisk med vasskraftpolitikk. På 1960- og 1970-talet kom òg andre energiførekomstar som olje og gass til. Med dette vart òg nye aktørar og konfliktmønstra inkluderte i feltet. Verneproblematikken galdt ikkje lenger berre den konkrete og stadbundne vassdragsnaturen, men vart utvida til å femna om meir allmenne og etter kvart òg globale miljøproblem.

Denne rapporten kartlegg og diskuterer utviklinga av vassdrags- og energipolitikken, frå konflikten mellom vasskraftutbygging og naturvern til meir allmenne problemstillingar relatert til energi og miljø. Dette skal gjerast ut frå eit breitt perspektiv. Vasskraftforvaltninga er og har vore eit svært sentralt politikkområde i Noreg, og utviklinga innanfor feltet må skjønast med dette som utgangspunkt. Sidan starten av 1900-talet har vasskraftforvaltninga reist grunnleggjande spørsmål kring samfunnet si modernisering, teknisk–økonomisk så vel som politisk. I politisk forstand har utviklinga vore kjenneteikna av brytningar mellom ulike interesser – mellom stat, regionar og lokalsamfunn, mellom staten og det sivile samfunnet, mellom ulike politiske oppfatningar og så bortetter. Mykje av historia om vasskraftsområdet handlar om konfrontasjonane mellom slike interesser, og korleis dei har vorte forsøkt integrerte gjennom planarbeid og politiske vedtak. Vasskraftforvaltninga har i røynda vore del av ein samfunnskontrakt der politikken sin legitimitet kviler på dei ulike interessene sitt rom for artikulasjon og representasjon. Dette har historisk sett skjedd innanfor ei nasjonalstatleg ramme. Men i dei siste tiåra har rammene for vassdragspolitikken endra seg, først og fremst ved at Noreg er del av ein internasjonal kraftmarknad.

Her spør vi korleis konfliktlinene innanfor området har endra seg undervegs og kva historisk forankra konfliktar og institusjonelle løysingar har å seia for korleis vi forstår

dagsaktuelle problemstillingar og krav om ein beredyktig vasskraft- og energipolitikk. For å klargjera problemstillingane, og for å kontrastera den norske utviklinga, vil vi undervegs gjera ein komparative sideblikk til Sverige. Her har vasskraftsfeltet vore organisert på ein annan måte, ved at det historisk sett har vore rettsleggjort, og ikkje politisert på same vis som i Noreg. Tilhøvet mellom politiske institusjonar og samfunnet er annleis, og sidan 1960-åra har òg den energipolitiske situasjonen vore annleis, med eit stort innslag av kjernekraft i kraftbalansen.

Framstillinga byggjer i hovudsak på offisielle dokument om vasskrafts- og energipolitikken og tilstøytande politikkområde. Dei sentrale kjeldene er stortingsmeldingar og –proposisjonar og forhandlingane i Stortinget. For etterkrigstida sin del vert dette supplert med kjelder henta frå norske aviser, og særskilt VG. I tillegg byggjer framstillinga på eit breitt utval sekundærlitteratur.

2: Vasskraftpolitikken før andre verdskrigen

Tida frå om lag 1900 fram til utbrotet av den andre verdskrigen var ein formande fase for vasskraftfeltet i Noreg på ei rekkje område. I denne fasen vart mange av dei norske kraftanlegga utbygde. Dette gav ein fysisk struktur som la rammer for kraftutbyggingane i seinare fasar, for kraftoverføringane mellom ulike område av landet og for kraftpolitikken. I denne fasen vart òg viktige innslag i lovgjevinga på kraftområdet etablert. Vidare vart det etablert forvaltningsordningar på området som seinare ordningar har vorte forma i lys av. Denne fasen er slik òg viktig for å skjønna utgangsvilkåra for miljøpolitikken på vasskraftområdet. Verneproblematikken er i røynda like gamal som kraftpolitikken. Den første naturvernlovgjevinga i Noreg kom i 1910, og denne låg til grunn for dei første fredingsvedtaka. Viktige pådrivarar i denne samanhengen var Den norske Turistforening og Landsforeningen for Naturfredning i Norge, forløparen til Naturvernforbundet. Dette er framleis tunge pådrivarar for vern av norske vassdrag og vassdragsnatur.

I denne delen skal vi først gjera greie for utviklinga av lovverket innanfor kraftområdet frå starten av 1900-talet. Deretter skal vi sjå nærare på det tidlege vernearbeidet slik dette kom til uttrykk i nokre konkrete utbyggingssaker. Her er det sentralt å kartleggja kva motiv som låg til grunn for vassdragsvernet i denne fasen, og kva type interesser det er mogleg å identifisera. Avslutningsvis i denne delen skal vi gå meir spesifikt inn på strukturen som vaks fram på vassdragsområdet. Her vil vi særskilt drøfta meir inngåande kva føresetnadar som låg til grunn for at så mange små kommunale kraftverk kom til. Dette er eitt av dei mest særmerkte draga ved kraftsystemet i Noreg i denne fasen. Her vil vi òg gjera enkelte komparative sideblikk til Sverige. Det svenske systemet var prega av større konsentrasjonar, og dette la andre rammer for lovgjevings- og forvaltningssystemet som vart etablert.

Etablerings- og lovgjevingsfasen

Konsesjonslovssystemet er den viktigaste reiskapen staten har for å knyta ulike vilkår til den vasskraftsbaserte energiproduksjonen. Dette lovsystemet tok form i åra mellom 1906 og 1917. Konsesjonslovssystemet kom til for å sikra at naturressursane i landet vart forvalta på ein demokratisk og samfunnsmessig forsvarlig måte. Dessutan skulle det sikra offentleg eigarskap. Dette kom til uttrykk i det såkalla heimfallsinstituttet, som innebar at utbygde kraftverk med tilhøyrande produksjonsanlegg skulle falla tilbake til staten etter eit visst tal år. Konsesjonslovene vart eigentleg sett saman av to lover: Industrikonsesjonslova og lov om vassdragsreguleringar. Industrikonsesjonslova skulle regulera erverv. Dei som ville erverva eller tileigna seg bruksrett i eit vassdrag for energiproduksjon (med produksjon på 1000 naturhestekrefter/736 kW) måtte ha konsesjon frå staten. Kommunar og fylke var unnateke av denne lova, dei trengte ikkje søkja ervervskonsesjon. Reguleringskonsesjon vart gjort gjeldande dersom reguleringa gav auke i vasskraftproduksjon på 3000 naturhestekrefter for heile vassdraget, eller 500 naturhestekrefter i det enkelte vassfallet. Kommunar og fylke måtte òg søkja

reguleringskonsesjon, men til skilnad frå private, galdt ikkje reglane om heimfall for desse (Thue 2006a: 84, Falkanger 2002: 40 ff.).

I den første utforminga som dette lovverket fekk, var det ikkje med føresegner som dreidde seg spesifikt om miljøverknadar knytt til kraftutbyggingane. Heile intensjonen med lovverket var likevel at det offentlege kunne knyta særskilte vilkår til kraftkonsesjonane, også slike som gjekk utover tilhøve som var omtala særskilt i lovegjevinga.² Det er fleire døme frå denne fasen på at skader på det ytre miljøet som følgje av kraftutbyggingar eller industriell produksjon i tilknytning til slike, vart tematiserte. Eitt døme er då kraftselskapet A/S Tyssefaldene fekk konsesjon til å gjennomføra ei tilleggsutbygging i 1928. Her vart det teke med ein passus som sa at "vedkommende departement", på dette tidspunktet galdt dette Arbeidsdepartementet, vart definert som rett saksøkar dersom "konsesjonæren anvender energien til bedrift, som ved røk, giftige gassar eller på annan måte virker skadelig på omgivelsene" (St. prp. nr. 58, 1926: 11). Denne saka hadde likevel eit førespel som fortel noko om kva omsyn det meir spesifikt var tale om og kva motivasjonar som låg til grunn. Sidan 1906 hadde Tyssefaldene selt krafta si til industriverksemdene i Odda og etterkvart òg i Tysedal. Verksemdene kom i store vanskar i etterkant av den første verdskrigen – som det meste av industrien elles – og kraftselskapet fekk vanskar med å avsetja krafta si. I byrjinga av 1920-åra vart selskapet nykonstruert med nye eigarar. Ein pådrivar i denne prosessen var industrikonsortiet Hafslund-Meraker, som skulle bruka krafta frå selskapet til karbidproduksjon i Odda. Konsortiet søkte om konsesjon til dette i 1924. Under handsaminga av denne konsesjonen uttrykte dei lokale heradsstyra stor uro for dei skadelege verknadane som industriverksemda hadde for området. Heradsstyret i Ullensvang bad mellom anna staten om å ta "sterkest mulig forbehold overfor de skadelige og uhyggelige virkninger på plantevekst, naturforhold og befolkning" (St. prp. nr. 58, 1926: 2, Angell 2006: 208 ff.). Det spesifikt miljømessige i denne samanhengen, dreidde seg likevel først og fremst om at avgassane frå industriproduksjonen kunne skada jordbruket, og særskilt fruktavlen, som var viktig i området (Angell sst.: 214). Miljøproblematikken på dette punktet var slik sett først og fremst ei avleiring av ein motsetnad mellom jordbruks- og industriinteresser. Ei slik konfliktline hadde prega ordskiftet om konsesjonslovssystemet heilt sidan 1906 (Angell 2002: 267 ff.).

Det tidlege vernearbeidet

I perioden frå om lag 1910 fram til 1940 artikulerte det seg òg andre interessemotsetnader som kan seiast å ta opp i seg naturvernaspekta knytt til vasskraftutbyggingane. A/S Tyssefaldene kan tena som eit døme òg i denne samanhengen. To av dei mest populære turistmåla i Noreg ved starten av 1900-talet – Skjeggedalsfossen og Tyssestrengene – låg i nedslagsfeltet for selskapet sitt kraftanlegg. I 1898 var Den Norske Turistforening med på å kosta rideveg for at dei to turistmåla skulle verta lettare tilgjengelege. I byte sikra turistforeninga seg ein servitut om at oppsitjarane ikkje kunne overlata dei to fossefalla til industrielle føremål.³ Dette hindra ikkje kraftutbyggingane: Etterkvart som Tyssefaldene ønskte å byggja ut meir, kom spørsmålet om denne servituten opp, og på generalforsamlinga si i 1920 gav turistforeninga avkall på han (Andersen m.fl. 1989: 47, Berntsen 1994: 58). Servituten

er likevel viktig sidan han illustrerer korleis naturvernet var eit element i kraftutbyggingsspørsmålet allereie i denne fasen: Det var ein estetisk dimensjon som låg i botn, der målet var å verna fossane som attraksjonar. I forlenginga av dette, kan ein òg hevda at det låg næringsmessige vurderingar til grunn, ved at attraksjonane var viktige for turismen.

Turistforeininga arbeidde òg for å få verna vassdraga i Jotunheimen frå utbygging i åra under og etter den første verdskrigen. Vassdragsvesenet hadde planar om å byggja ut i området, og det vart gjennomført utbyggingar i Bygdin og Tesse i 1936 (Berntsen sst.: 60, 53 ff.). I dette arbeidet allierte turistforeininga seg med Landsforeningen for Naturfredning i Norge, forløparen til Norges Naturvernforbund. Landsforeininga stod for ein annan type argumentasjon enn DNT gjorde. Hjø landsforeininga var det ikkje den estetiske sida ved vernearbeidet som stor i sentrum, men den naturvitskapelege. I 1921 gjekk til dømes styret i landsforeininga inn for at det skulle opprettast ein høgfjellspark i Jotunheimen. Her argumenterte ein med at det ingen stad i landet fanst så omfattande naturvitskapelege interesser av geologisk, zoologisk og botanisk art (sst.: 59). Alliansen mellom naturvernarane og DNT lukkast med å få til ei freding av Vettifossen i 1924. Fossen har utspring inne i Jotunheimen og renn ned i Årdal i Sogn. Metoden var at DNT sikra seg ein servitutt frå grunneigarane som tilsa at fossen ikkje skulle byggjast ut. Fredinga vart òg stadfesta ved kongeleg resolusjon i 1924, og dette skjedde med basis i Lov om naturfredning som var vedteken i 1910 (sst.: 62–63).

Lov om Naturfredning frå 1910 kombinerte òg dei naturvitskapelege og estetiske motiva bak vernearbeidet (sst. 43). Lova er – som dømet med Vettifossen illustrerer – viktig i denne samanhengen, og ho var hovudreiskapen i det offentlege naturvernarbeidet fram til ho vart erstatta av ei ny lov i 1954 (Jansen 1989: 43). Med vedtaket av lova vart det spesifikt naturvernmessige definert som ei statsoppgåve, og det vart bygd ut ei forvaltning på området. Denne vart lagt til Kyrkje- og undervisningsdepartementet (sst.: 34). Ei slik plassering var òg uttrykk for noko av motivasjonen bak naturvernarbeidet i denne fasen. Naturvitskapsmiljøa i landet var sentrale, men naturvernet var like mykje kulturelt grunngeve, og bygde på ein tanke om at naturen måtte vernast ut frå museale motiv. Det var dei klassiske naturhistoriske disiplinane botanikk, geologi og zoologi som prega naturvernet. Forutan Universitetet i Kristiania, var dei sentrale aktørane knytt til dei natur- og kulturhistoriske musea i Bergen, Tromsø, Trondheim og Stavanger (Berntsen 1994: 42).

Når det galdt miljøproblematikken i tilknytning til vassdragsutbygginga, var denne tidlege fasen såleis prega av at vernetanken hadde byrja å artikulera seg, institusjonelt så vel som ideologisk. Dette gav seg mellom anna utslag i nokre konkrete saker knytt til kraftutbyggingane i Jotunheimen. Vidare kan vi peika på at det artikulerte seg ulike interessemotsetnadar innanfor vassdragsfeltet, som hadde relevans for tilhøvet mellom vern og utbygging. Desse sprang ut av næringsinteressene: Der Den norske Turistforening engasjerte seg, til dømes, var dette ut frå omsynet til turistnæringa. Dette engasjementet stod i motstrid til industrielle interesser. I denne fasen ser vi òg at jordbruksinteressene kunne koma i konflikt med utbyggingsinteressene, eller, meir presist, dei konfronterte det industrielle føremålet med kraftutbyggingane.

Småkraftverka si glanstid

Konsesjonslovssystemet er ein generell og varig del av rammeverket for vasskraftforvaltninga frå denne epoken. Dette lovsystemet gav styresmaktene høve til å knyta vilkår til kraftutbyggingane. I etterkrigstida vart ulike miljøkrav tekne inn mellom dei vilkåra konsesjonæra måtte oppfylle (jf. nedanfor).

Eit anna aspekt ved utviklinga i denne fasen som har vorte ståande som eit varig rammeverk for kraftpolitikken generelt og miljøside ved denne spesielt, er etableringa av forvaltningssystemet på vassdragsområdet. Vassdragsvesenet var i utgangspunktet ein fagetat med kompetanse innanfor hydrologi og bygging av vassdammar. Etter at kraftutbyggingane skaut fart etter 1905, vart Elektrisitetskommissjonen, Tilsynet for elektrisitetsvesenet og Vassdragskommissjonen oppretta. Desse nyetableringane spegla eit ønske om å utvida fagkunnskapen i forvaltninga (Thue 2006a: 104–105). Fagkompetansen knytt til vasskraft vart likevel ikkje konsolidert og samla før i 1921, då NVE vart oppretta, altså etter at mange av dei strukturelle rammene for kraftforsyningssystemet alt var lagde. I ordsiftet om korleis NVE skulle organiserast, var eitt av tema korleis tilhøvet mellom dei ulike interessentane innanfor kraftproduksjonen skulle avvegast. Her vart ønsket om ei samla, sentralstyrt koordinering av kraftforsyninga sett opp mot omsynet til likehandsamning av statlege, kommunale, fylkeskommunale og private interesser (sst.: 115). Denne interessemotsetnaden var ein refleks av den strukturen som prega vasskraftfeltet: Dei store private kraftanlegga som hadde kome til i perioden etter 1905 vart bygde ut av og for den elektrokjemiske og –metallurgiske industrien. Dei mindre – som i stor mon var eigde av kommunane – var bygde med tanke på den allmenne forsyninga til hushald, småindustri og jordbruk. Noreg var såleis kjenneteikna ved det som har vorte karakterisert som eit todelt kraftforsyningssystem, og dette kom òg til uttrykk i staten sin politikk. Kommunale kraftanlegg var ikkje – som vi såg – underlagt krav om heimfall, og kommunane trong heller ikkje søkja konsesjon for erverv av vassfall. Her var det likevel éi karakteristisk avgrensing: "Kommunene fikk en positiv særbehandling, men bare så sant de ikke solgte strøm til storindustrien", som Lars Thue skriv (Thue 2006a: 84). Det todelte kraftsystemet var såleis uttrykk for ein intendert politikk, og lovgjevinga stengte i røynda for ein integrasjon mellom det industrielle og kommunale kraftforsyningssystemet. Avveginga mellom desse to sidene ved kraftsystemet vart eit varig trekk ved diskursen knytt til vasskraftutbyggingane i Noreg.

I mellomkrigstida var kraftpolitikken generelt prega av ei konsolidering av det kommunale elektrisitetssystemet og ei styrking av kraftforsyninga til hushald og småindustri. Ei rad kommunale kraftanlegg hadde vorte initierte under den første verdskrigen, då kreditten hjå norske bankar sat laust. Dei økonomiske krisene som prega 1920- og 1930-åra tilsa at det var lite rom for store industrielle kraftutbyggingar. Trass i krisene, vart likevel ei rekkje kommunale prosjekt fullførte, slik at mellomkrigstida på sett og vis står fram som småkraftverka si glanstid. På byrjinga av 1930-talet fanst det over 1400 kraftverk med ein kapasitet på under 10 MW i drift rundt i landet. Allmenn straumforsyning hadde då i hovudsak vorte eit kommunalt ansvar (Rusten og Eldegard 2003). Staten var berre i liten grad direkte involvert i kraftutbygging, men hadde først og fremst ein kontrollerande og regulerande funksjon. Ei slik tilbaketrekt rolle var òg i tråd

med Elektrizitetskommissjonen si innstilling frå 1923. I 1939 oppsummerte NVE sin kraftsjef, Johan C. Holst staten si rolle i kraftutbygginga slik:

Når en ser bort fra de seneste års krisemillioner, har statens deltagelse i arbeidet for landets elektrisitetsforsyning aldri funnet sted etter noen samlet plan eller efter faste, av statsmyndighetene vedtatte prinsipper. *Staten har hittil bare sett det som sin oppgave å virke regulerende og støttende hvor de stedlige forhold gjorde det påkrevet* [vår kursiv. OAB/SIA] (Holst 1939: 487).

Det svenske kraftsystemet – ein kontrast

For å kasta ytterlegare lys over dei historiske rammevilkåra for fornybar energiproduksjon i Noreg, er det på sin plass å ta nokre jamførande sideblikk til Sverige. Her fekk staten langt tidligare ei meir sentral rolle i kraftutbygginga, og dei ulike delane av kraftforsyningssystemet var integrerte på ein annan måte. Ein direkte bakgrunn for dette, var at staten sat som eigar av vassressursane i Trollhättanfallene i Göta elv, som renn ut av innsjøen Vänern. Dette representerte eit stort kraftpotensiale, og i 1906 vart det utgangspunktet for danninga av det statlege aksjeselskapet Vattenfall. Selskapet kom til som eit resultat av politiske så vel som industrielle motiv, og var i røynda mynta på både industriell og allmenn kraftforsyning. Det same galdt for to av dei andre store kraftselskapa som vart danna i Sverige i denne fasen – Sydkraft og Gullsprång kraft. Sydkraft vart danna med dei største bykommunane i det sørlege Sverige som eigarar. Gullsprång var på si side reint privat, med industrielle eigarar. Men her hadde dei kommunale interessene òg stor innverknad, ved at dei viktige aktørane bak sat i sentrale kommunalpolitiske verv (Jakobsson 1996: 74–102).

Framveksten av det svenske elektrisitetsystemet gjekk føre seg i eit relativt dynamisk tilhøve mellom offentlege og privatindustrielle interesser. Dette er i røynda ein spegel av den svenske moderniseringsprosessen meir allment i denne fasen. I Sverige fanst det i ein heilt annan grad enn i Noreg, store private kapitaleigarar som var villege til å bera fram ei industriell modernisering av samfunnet. I Noreg kom det meste av kapitalen til storindustrien – og dei store industrielle kraftverka – utanfrå. Konesjonslovgevinga, som sikra samfunnsmessig kontroll over måten vasskrafta vart utnytta på, var svaret på denne utfordringa. I Noreg var den industrielle moderniseringa ramma inn av politiske verdiar på ein annan måte enn i Sverige, og denne skilnaden ser ein òg på det lokalpolitiske nivået. Svenske kommunar i fasen fram til det demokratiske gjennomslaget rundt 1920, har vorte samanlikna med aksjeselskapsmodellen. Det kommunane representasjonssystemet innebar at dei økonomiske elitane var sterkt overrepresenterte på dette nivået, og kommunane var i første rekke ein oppeberar den tekniske, industrielt retta moderniseringa. I Noreg kom det demokratiske gjennomslaget både i stats- og kommunepolitikken tidlegare enn i Sverige, og kommunestyra hadde òg ei anna sosial samansetjing: Norske kommunestyre var i perioden etter 1900 dominert av representantar med sosial bakgrunn frå mellomklassen og arbeidarklassen i byane, og bønder og mellomklasse på landsbygda. Forutan at norske kommunar i ein annan grad enn i Sverige kom til å vera ein eksponent for den sosialpolitiske moderniseringa, stod kommunane for ei rekkje tiltak i utbygginga av samfunnet sin infrastruktur. Her var dei kommunalt eigde kraftverka var eit heilt sentralt innslag. Ein stor skilnad mellom

kraftutbygginga i Sverige og Noreg på dette nivået – i tillegg til storleiken på anlegga – var òg at den vanlege organisasjonsforma i Noreg var kooperasjonsmodellen. Dette innebar at styrerepresentantane var direkte oppnemnde av dei demokratisk valde kommunestyra, og styringa av selskapa føregjekk etter demokratiske prosedyrar. Den politisk–demokratiske – og lokalt forankra – legitimiteten var såleis heilt sentral i den formande fasen av det norske elektrisitetsforsyningssystemet (Angell 2002: 211 ff.).

Skilnadane mellom Noreg og Sverige innanfor dette biletet, må vi òg relatera til geografiske og topografiske skilnader mellom dei to landa. Frå naturen si side er Noreg utstyrt med ein variert vassdragsnatur med ein høg distribusjonsgrad. Å byggja små kraftverk var ikkje særskilt teknisk komplisert, og dessutan såpass rimeleg at det kunne finansierast på det lokalpolitiske nivået. Den svenske vassdragsnaturen er prega av større og meir konsentrerte vassdrag, som kravde meir kapital for å byggja ut (Thue 1995: 17).

Slike strukturar utgjorde sentrale rammer for oppbygginga av forvaltningssystemet innanfor vasskraftsfeltet i dei to landa. I Sverige låg det til rette for – eller ein kan seia at rammetilhøva for kraftproduksjonen tvinga fram – meir sentral koordinering og samordning. Vi har allereie sett korleis staten tok eit koordinerande ansvar på eit anna vis enn i Noreg. Slike skilnadar ser vi òg i den private delen av vasskraftforvaltninga. I 1909 gjekk dei svenske private vasskraftselskapa i Sverige saman om å byggja opp "Svenska Vattenkraftföreningen". Foreininga hadde som mål å arbeida for "vattenkraftens snabba och rationella utnyttjande till gagn för industrin och landet" (Jacobsson 1996: 143). Foreininga var sentral i å opparbeida og formidla fagkunnskap innanfor vasskraftsområdet, men hadde på same tid stor innverknad over lovgjevingsprosessane på området. Foreininga vart òg ein sentral premissleverandør etter at ordninga med "Vattendomstolar" vart etablert med vedtaket av Vattenlagen i 1918. Domstolsordninga innebar at dei politiske institusjonane riksdag, regjering, landsting eller kommunestyre, ikkje vart involverte i avgjerder knytt til konkrete utbyggingsprosjekt. Dette skulle skjøttast rettsleg, gjennom dommar som var tufta på sakkunnige utgreingar frå juristar og vasskraftingeniørar (Vedung og Brandel 2001: 402).

Kontrasten til Noreg er her slåande. I Noreg vart spørsmål knytt til utbyggingsprosjekta handsama og avgjort politisk, som konsesjonssaker i Stortinget eller i kommunestyra sine forhandlingar. Dette var eit system der politiske interesser definerte vassdragsfeltet på ein annan måte enn i Sverige, der vitskapelege og teknologiske interesser representerte tyngdepunktet. Slike skilnadar kan ein relatera til skilnadar i den moderniseringspolitiske diskursen i dei to landa meir allment, med ei sterkare vektlegging av moderniseringa si politiske side i Noreg. Eitt sentralt aspekt i så måte, er den sterke stillinga for det lokalpolitiske nivået i Noreg, som materialiserte seg særskilt sterkt innanfor vasskraftsområdet (jf. Angell 2002: 152 ff.). Slåande i så måte, er at den svenske vasskraftlova som vart vedteken i 1918 ikkje tok omsyn til lokale interesser. Evert Vedung og Magnus Brandel skriv:

Ett bolag långt i söder kunde köpa upp fallrättigheterna i en älv i södra Norrland, ansöka om at få bygga ut, uppföra anläggningarna, torrlägga forsarna, förstöra strömfisket, samt skicka all elkraft till abonnenterna nere i söder. Kraftverkskommunen hade ingen talan i dessa sammanhang (Vedung og Brandel 2001: 402).

Føresetnaden for at det systemet som er skildra her, kunne fungera, var at det vart bygd ut eit høveleg linenett. I Sverige vart dei første lange overføringslinene bygde allereie i byrjinga av 1920-åra, og i 1938 var heile landet kopla opp på eit felles nett (Jakobsson 1996: 62–64). I Noreg tok ikkje utbygginga av dei lange overføringslinene til før i 1960-åra (Skjold og Thue 2007). Her var kraftsystemet bygd ut for å svara til lokale og regionale behov, med lokale og regionale overføringsliner.

3: Etterkrigstida: Kraftutbygging som vekstlokomotiv

Etter 1945 gjekk kraftpolitikken i Noreg over ein ny, formande fase. Då var situasjonen for det første at den tyske okkupasjonsmakta hadde sett i gang fleire kraft- og industriprosjekt rundt i landet som ikkje var fullførte. Gjennom selskapet A/S Nordag skulle okkupasjonsmakta gjennomføra ei storstilt utbygging av aluminiumsindustri. Dette kravde store mengder elektrisk kraft, og ei rekkje kraft- og industriprosjekt vart initierte rundt i landet, der anlegget i Årdal var det største (Dahl m.fl. 1995: 293). Det andre spørsmålet som meldte seg dei første etterkrigsåra, var korleis ein skulle byggja opp landet att etter okkupasjonen, om ein skulle satsa på ny storindustri eller å styrkja den industrielle strukturen som var. Kraftspørsmålet gjekk inn i kjernen av baa desse problemstillingane. Her materialiserte dei seg i ordskiftet om ein skulle byggja ut ytterlegare det småskalaprega kommunale systemet, eller om ein skulle byggja fleire store anlegg med staten som eigar. Dette innleidde det som gjerne vert referert til som kraftsosialismen sin epoke. Eit sentralt aspekt i denne samanhengen, var at tilhøvet mellom ulike fagekspertar innanfor kraftområdet òg endra seg. I NVE, der ingeniørane dominerte, var ein prega av den økonomiske tenkinga frå mellomkrigsåra, og la vekt på budsjettmessig balanse. Sosialøkonomane i Finansdepartementet, som no la sterke premisser for politikk og samfunnsplanlegging, var på si side meir ekspansive. Dette var ein konsekvens av ei tenking der det overordna målet var å utnytta produksjonsutstyr og andre grunnlagsinvesteringar og arbeidskrafta mest mogleg rasjonelt og effektivt. I tråd med ei slik tenking var det mest føremålstenleg å utnytta krafta til storskala industriproduksjon. Dette toppa seg i debattane kring utbygging og industrireiseing i Glomfjord, Mo i Rana, Sunndalsøra, Tyin og Mår (Thue 2006a: 404 ff.).

Denne politikken var likevel ikkje eintydig. Stortinget – og Arbeiderpartiet – var framleis prega av tanken om at kraftpolitikken i første rekkje måtte tilfredsstillast den allmenne kraftforsyninga. Dette spegla seg mellom anna i ein stor debatt etter at innstillinga til den parlamentarisk nedsette elektrisitetsforsyningsnemnda kom i 1947. Nemnda ville på éin og same gang prioritera storindustriell og allmenn kraftforsyning (Sandvik 2001: 221). Eit anna moment i denne samanhengen, var at kraftpolitikken òg inneheldt fleire distriktpolitiske målsetnader. Dette vart òg ei sentral føring for energiproduksjonen, og kom likeins til å ramma inn tilhøvet mellom utbygging og vern seinare.

At denne type spørsmål kom opp i desse første etterkrigsåra, spegla ei utvikling der det vart formulert sterkare ambisjonar om statleg styring over kraftsektoren. Dette var òg kopla til at staten styrkte posisjonen sin gjennom ein større eigardel i kraftproduksjonen. Den statlege delen var 10 % i 1945, i 1960-åra var han på over 30 %. På dette tidspunktet eigde staten òg over 90 % av stamlinenettet (Skjold 2006: 20).

Kompensasjon for skade: kraftdiskursen i den første etterkrigstida

Dei første etterkrigsåra var såleis prega av ei nyorientering og fleire prinsippordskifte om vasskrafta. Den sterke ekspansjonen i det statlege engasjementet i kraftutbygginga gjorde sitt til at spørsmålet om skadelege verknader av henne kom på dagsorden på eit anna vis enn tidlegare. Dette representerte likevel ikkje på noko vis ein motstand mot kraftutbygging i seg sjølv, det dreidde seg utelukkande om korleis skadeverknadar skulle kompenseras. Det mest omfattande ordskiftet på Stortinget om kraftutbygginga i dei første etterkrigsåra fann stad i 1948, i samband med at ei rekkje reguleringskonsesjonar vart handsama i lag (S.tidende 1948: 417–455). Her vart problematikken knytt til kompensasjon for skade mellom anna trekt opp av saksordføraren, Olaf Sørensen frå Arbeiderpartiet:

[...] selv om man hilser enhver kraftutbygging med den aller største glede og som en meget kjærkommen ting i denne strømfattige tid [...] må man ikke glemme medaljens bakside, nemlig de mangeartede skader og ulemper som disse reguleringer fører med seg så vel oppe i fjellet som nedover dalen etter vassdraget både for de private og allmenne interesser. Spørsmålet er om man hittil fullt ut har viet disse spørsmål den nødvendige oppmerksomhet [...] I dette spørsmål er komiteen av den bestemte oppfatning at her nytter det ikke bare med pengeerstatning, men at de steder hvor disse naturherligheter finnes, også må bli tilgodesett med nødvendige naturalier som f. eks opparbeidelse av veier, bygging av bruer og framfor alt at de blir tilgodesett med den nødvendige mengde elektrisk kraft til så rimelige priser at alle og enhver kan dra nytte av denne for menneskene så nyttige vare [...] de mange uforutsette skader og ulemper som reguleringene fører med seg, skader som man ikke hadde tenkt seg muligheten av kunne oppstå, tror jeg man hittil har behandlet mer overfladisk. [...] Det viser seg også, at de sakkyndige på området har høyst forskjellige syn på ett og samme spørsmål (S.tidende 1948 : 418).

Det er interessant her å sjå at erstatningsspørsmålet vart omdefinert til erstatning for reelle skadar og ikkje berre kompensasjon i form av pengeerstatning. Det er òg interessant å sjå at dette representerte ei omdefinering i måten som konsesjonslovgjevinga var handheva på. Dette vart klargjort av representanten Ola T. Lyngstad (V), ein av dei andre saksordførarane:

[...] lova [konsesjonslova] var bygd opp med tanke på å verja norske interesser mot utanlandsk kapital. Dette kjem ikkje lenger så sterkt inn. No er det tap av næring og skade ved driftstilhøva i dei distrikt reguleringa gjeld, som er det avgjerande [...] for å skaffa bygdefolket tilsvarende livsvilkår etter som føre reguleringa er det lova kjem inn med sine vilkår. Men lova no set for det meste fast at vederlaga skal vere i pengar. Men det er realverdiar som verkeleg veg noko, som må kome i staden for dei realverdiar som vert tekne (sst. 424–425).

Lyngstad viste til dei historiske tilhøva knytt til vassdragsforvaltninga for å grunngje at lokalsamfunna måtte få ein reell kompensasjon for skadane som kraftutbyggingane førte med seg. Dette perspektivet var i tråd med den sterke stillinga kommunane hadde vorte tildelte i konsesjonslovssystemet og for så vidt rolla det lokalpolitiske nivået spelte i utbygginga av vasskrafta i det heile. For å skjønna denne problematikken enda meir inngåande, er det òg relevant å setja han inn i perspektivet av kommunane si rolle i norsk ressursforvaltning meir allment. Parallelt med utforminga av konsesjonslovssystemet i perioden fram til 1917, vart det utarbeidd ei

ressursforvaltningsordning for staten sine eigedomar i norske høgfjell. Som for konsesjonslovgjevinga sin del, var det den elektrokjemiske og –metallurgiske industriutbygginga som danna den direkte bakgrunnen. I norske høgfjell fanst det eit uttømeleg reservoar av vasskraft, men eigedomstilhøva i områda var uklare. Dette vart akutt ved at mange av dei industrielt retta kraftutbyggingane i tida etter 1905, hadde nedslagsfelt inne på høgfjellsplatåa. Gjennom ei rekkje dommar avsagt av Høgfjellskommisjonen og Høgsterett i åra mellom 1910 og 1953 vart staten sine eigedomar i høgfjellet i Sør-Noreg sikra. Forvaltaransvaret for desse områda – det som knytte seg til beite, jakt og fiske – vart likevel lagt til dei aktuelle kommunane gjennom Fjellova, som vart vedteken i 1920. Fjellova sikra òg lokalsamfunna ein privilegert tilgang til ressursane i statsallmenningane. Grunnlaget for eit slikt prinsipp, var det som vart sett som lokalsamfunna sin historisk nedarva bruksrett til desse ressursane (Angell 2009: 432 ff.).

Forvaltningsordninga for høgfjellet understrekar ytterlegare lokalsamfunna si sentrale stilling i norsk ressursforvaltning, og det viser korleis statleg politikk var ein garanti for ei omfordeling som skjedde innanfor rammene av kommunane. Stortingsordskiftet om kompensasjon for skade til lokalsamfunna som følgje av kraftutbyggingane må ein òg lesa på denne bakgrunnen. Dette er mellom anna underbygd i Olav Lyngstad sine synspunkt vedrørande dei skadane som kraftutbyggingane hadde for næringsgrunnlaget i fjellbygdene:

Når det gjeld skade på næringsvegane har vi t.d. fisket. Det vil ofte ta stor skade ved regulering – både i sjølve vatnet og vassdraget nedetter. Og fisket har alltid spela ei stor rolle i næringslivet for fjellfolket. For å retta på dette har det vori plikt for konsesjonshavaren til å setja ut så og så mykje fiskeyngel eller leggja opp eit fond. Korkje yngelutsetjinga eller fondsordninga gjev noko fullverdig. For å nå fram til det best moglege såleis, har det i dei reguleringsvilkåra som no er framme, vorti pålagt å setja ut setjefisk, og at konsesjonshavaren heilt ut skal stå for utgiftene til fisken er komen i vatnet.[...] Ordninga som her er skissert, tek sikte på ein verkeleg fiskekultur og at fisket skal vere like godt etter reguleringa som det var før [...] I det heile – dette med vederlag, skjøn og korleis skjøna vert sette i gang må koma klårare fram i lova enn i dag. Like eins bør skjemd natur og kome med som reell skade for eit turistland som vårt (S.tidende 1948: 425–426).

Vi ser at det er ei klar oppfatning av utbyggjarane må svara for skadar på miljøet, som å setja ut fisk i aktuelle vassdrag og å kompensera for skadane for turismen. Diskursen på dette tidspunktet dreidde seg likevel ikkje om naturvern. Det dreidde seg om utmåling av kompensasjon for skadar som følgje av kraftutbygging og –produksjon. Ulempene ved dette vart sett opp mot gevinsten, og det rådde ikkje tvil om kva som vart vurdert høgast.⁴ Dette vart klargjort av Isak Flatabø (A) i innlegget hans:

[...] dei tekniske oppfinningar i den seinare tid har gjort at denne vasskrafta vi no har, kan nyttast ut betre og regulerast mykje sterkare enn før, og dette har atter ført til veldig store inngrep i dei naturlege tilhøva [...] Når reguleringa går så vidt at vasshøgda i vatn som ligg i voksterrike og frodige bygder, kan variera opp til 30 meter opp og ned [misser] heile bygda [...] sin glans og [...] sin naturlege karakter [...] På den andre sida ser vi at dei bygder og dei byar som får desse kraftleidningane bygde inn til samfunna sine, dei har fått ein eventyrleg vokster og ei rik bløming, slik at vi med full rett kan seia at den elektriske krafta er ei ny samfunnsmakt som verkar inn på busetnaden og arbeidslivet i landet vårt. Den elektriske krafta er ikkje berre eit økonomisk gode, ho er også eit sosialt

samfunnsgode, som i dag må fordelast mest mogleg rettferdig mellom by og land og mellom fattig og rik i samfunnet (sst.: 432).

Frå ingeniørhald var det òg mange forsikringar om at ein søkte å ta omsyn til skadane på naturen i så stor grad som råd. I 1951 refererte VG eit føredrag i Norsk Elektroteknisk forening av overingeniør Sivert Ingstad. Ingstad, som leia "Studieselskapet for undersøkelse av Sør-Norges kraftkilder" hevda mellom anna at

[...] ingeniørene må anstrenge seg for å finne utveier slik at bygdenes interesser blir berørt minst mulig. Reguleringsanleggene må så vidt mulig flyttes opp på høyt fjellet – men det finnes også der områder som må skånes av hensyn til naturfredning (VG, 10/4–1951).

Ingstad hevda òg eit syn som truleg var dominerande på ingeniørhald, at dei hadde kunnskap og teknologi til faktisk å redusera skadeverknadane til eit minimum:

For å unngå omfattende regulering av de mest særpregede strøker i Jotunheimen, regner man ikke med utbygging av Sjøavassdraget. Gamle planer forutsatte 30 meters regulering i Gjende, foruten oppdemning av Besvatn, Rusvatn og Sjødalsvatn. Derimot har man undersøkt muligheten for å "låne" en del vann fra Sjøa-vassdraget for å spe på i Vinstra. Det er i et slikt alternativ regnet med en meget moderat regulering av Gjende og Bessvatn. Det er ikke forutsatt demninger, bare senkninger gjennom tunneler, og magasinene vil være fylt igjen i slutten av juni, før turistene kommer. De vil ikke merke noe til det hele (sst.).

Stortingsordskiftet om vassdragsreguleringane i 1948 munna ut i eit vedtak om å setja ned ein komité som skulle arbeida med ein revisjon av vassdragsreguleringslova. Komiteen leverte innstillinga si i 1953. I 1958 kom ein lovproposisjon, som vart handsama av Stortinget i 1959 (Ot. prp. 39, 1958: 2). Hovudmotivasjonen bak dette arbeidet, var å få til ei lovgjeving som regulerte spørsmålet om erstatning for tap av realverdiar som følgje av vasskraftutbyggingane på ein betre måte. Og det var særskilt omsynet til dei lokalsamfunna der vasskraftutbyggingane gjekk føre seg, som vog tungt. I odelstinget tok mellom andre Jon Leirfall (SP) opp spørsmålet om skadane på miljøet:

Moderne dambygging har gjort det mogleg å byggje magasinane med langt større nivåforandringar, men dermed blir også skadeverknaden langt større på fiske og samferdsel og på alle dei ting som ikkje direkte kan målast i pengar, naturverde, trivselsinntrykk osv. Den moderne tunneldrifta [...] gjer det mogleg å føre vatnet over store avstandar og nytte ut fallhøgder langt borte frå den fossen som ein gong vart seld, kanskje i eit heilt anna vassdrag. [...] Magasinkommunen og bygda der kraftstasjonen blir lagd, fell no svært ofte ikkje i hóp (O.tidende 1959: 169–170).

Hovudbodskapen til Leirfall, og mange andre i det same ordskiftet, var at den teknologiske utviklinga på området sette nye krav til lovgjevinga som skulle sikra interessene til dei som var råka av utbyggingar. Formannen i skog- vassdrags- og industrikomiteen, Olaf Watnebryn frå Arbeiderpartiet, var òg inne på dei avvegingane som måtte gjerast når det galdt naturskadane:

De store kraftutbygginger og store reguleringer og overføringer har konsekvenser for naturen, og at det er store estetiske verdier som berøres her [...] Ofte må vi vel kanskje gå lenger i retning av å bygge ut elektrisk kraft og regulere våre vannmasser enn vi ønsker ut frå estetiske hensyn. En slik avveining er aldri lett, og dette lar seg selvfølgelig heller ikke lovfeste (sst.: 174).

Det dreidde seg altså om å vega skadeverknadar opp mot verdien av utbyggingane. Dette galdt òg for meir omfattande og langsiktige verknadar, noko som vart understreka ved at §8 i vassdragsreguleringslova fekk eit nytt andre punktum:

Konsesjon til en vassdragsregulering, som medfører skade eller ulempe for almene eller private interesser, bør i alminnelighet bare gis, hvis denne skade eller ulempe må ansees for å være av mindre betydning i sammenligning med de fordeler som reguleringen vil medføre, herved også tatt i betraktning de påregnelige omkostninger ved gjennomførelsen av foretagendet. Hensyn bør dessuten tas til andre skade- og nyttevirkninger av samfunnsmessig betydning, således virkninger av samfunnsøkonomisk og næringsmessig karakter som reguleringen kan gi anledning til (Ot. prp. 39, 1958: 6).

Sterkere artikulering av vernetanken

Parallelt med kraftordskifta i den første etterkrigstida artikulerte det seg sterkere krav om vern av naturområde. Vernetanken fekk òg institusjonelle uttrykk. I 1930-åra hadde Landsforeningen for naturvern i Norge (frå 1951 Landsforbundet for Naturvern i Norge) teke initiativ til ei utvida naturvernlovgeving som gav heimel for å freda større naturområde. I 1947 utnemnde Kyrkje- og undervisningsdepartementet eit utval – sett saman av medlemmer frå landsforeininga – med mandat til å utarbeida forslag til ny lov. Lovforslaget vart handsama av Stortinget i 1954, og lova som vart vedteken, opna for å oppretta nasjonalparker. Denne heimelen hadde kritikarar i Stortinget, og det vart hevda at han kunne hemma viktige samfunnsinteresser i form av vasskraft- og industriutvikling. Kritikarane argumenterte med at Noreg ikkje hadde råd til å freda store naturområde (sjå VG, 11.02–1959). Men frå regjeringspartiet si side vart det presisert at den nye lova *ikkje* skulle stikka kjeppar i hjula for utbygginga av vassdraga (Berntsen 1994: 106–107). Bredo Berntsen hevdar at dette var representativt for haldningane i Stortinget, noko som underbyggjer det vi tidlegare har sagt om korleis tilhøvet mellom vern og utbygging vart vekta i det politiske miljøet i denne fasen (jf. ovanfor). Vedtaket peika likevel framover, òg utover at det gav høve til å oppretta nasjonalparker: Regjeringa oppnemnde Statens naturvernråd som fagleg rådgjevingsorgan i spørsmål som hadde med naturvern å gjera. I premissane for lova heitte det òg at det skulle opprettast ei stilling som statleg naturverninspektør. Dette skjedde i 1960 (sst.: 107).

Sjølv om opprettinga av naturvernrådet illustrerte at vernetanken byrja å verta meir sentral politisk, er det er fleire døme frå denne fasen på at mange meinte at det ikkje hadde tilstrekkeleg gjennomslagskraft. VG intervjuar til dømes formannen i rådet, forstkandidat Thv. Kjerulf, i 1958. Han hevda at Naturvernrådet ikkje vart spurd når nye anlegg vart sett i gang:

Her [ved anleggsutbygging] har vi en meget sterk følelse av at vi står maktesløse [...] Det står nemlig store økonomiske verdier bak utbyggingen av vassdragene [...] Vi merker det ikke minst i spørsmålet om fredningen av Jotunheimen med Gjende [...] I det opprinnelige forslaget til ny naturvernlov het det at naturvernrådet skulle ha anledning til å uttale seg før slike store anlegg settes i gang. Men det bortfalt da loven ble vedtatt (VG, 22.05–1958).⁵

Det er likevel ikkje tvil om at vernetanken vart sterkare artikulert i opinionen i denne fasen. Det var særskilt Jotunheimen som fekk merksemd i så måte. Turistforeininga og naturvernforeininga var pådrivarar. Men vernearbeidet støytte mot lokale næringsinteresser. I 1956 tok turistforeininga og naturvernforeininga initiativ til å få Gjende freda. Ordføraren i Heidal, ein av dei lokale kommunane, kommenterte dette med at han trudde "[alle] her i bygda [...] er enige om å sette alt inn for å få realisert utbyggingsplanene"(VG, 22.08–1956). VG støtta vernetanken, og ved eitt høve kommenterte avisa òg det ein såg som ein paradoksal interesse motsetnad i saka:

Denne saken synes å stå fullstendig på hodet – for i motsetning til det vi er vant til, er det bygdene som presser på når det gjelder kraftutbyggingen [...] Selv om det skulle koste millioner å hindre ødeleggelsen av Sjøa-vassdraget, kan det synes å være rimelig avlat for de misgjerninger vi har begått mot naturen ved mange kraftutbyggingar (VG, 13.06–1957).

Påstanden om at det var paradoksalt at bygdene pressa på for kraftutbygging, må truleg sjåast i samanheng at dette var ein fase der det statlege engasjementet i sektoren nådde eit nytt nivå. Bygdene rundt Jotunheimen si rolle går i røynda inn i biletet av at lokalsamfunna hadde sterke interesser knytt til kraftutbyggingane. Dette var dessutan på eit tidspunkt då spørsmålet om kompensasjon for skadeverknadar av kraftutbyggingane, hadde fått politisk gjennomslag (jf. ovanfor). På sikt, kan ein likevel seia at dette opna opp for ei ny konfliktline innanfor vasskraftområdet, der lokale utbyggingsinteresser stod i motstrid til nasjonale verneinteresser.

Eit uttrykk for at verneinteressene fekk eit større gjennomslag desse åra, er òg den reviderte friluftslova som Stortinget vedtok i 1957. Hovudintensjonen med lova var å sikra ålmenta sine rettar til å kunna ferdast i skog og mark. Vernetanken var ikkje eit tema i handsaminga av henne eksplisitt. Lova har likevel relevans, for det første ved at det vart oppretta eit forvaltningssystem i tilknytning til henne som òg utgjer ein del av rammeverket for vasskraftsreguleringane (Berntsen 1994: 107–109). Vidare må ein kunna seia at den sterkare institusjonaliseringa av friluftslivet òg styrkte dette i interessekampen knytt til alle slags typar ressursutnytting, som vasskraftutbyggingane. Eitt døme på dette, er at Norges jeger- og fiskeforbund vart ein pådrivar i arbeidet for å byggja opp settefiskanlegg som skulle kompensera for skadeverknadane av vasskraftutbyggingane rundt i landet (Søilen 1995: 189 ff.).

Institusjonaliseringa av vernetanken gav seg òg utslag ved at det ved byrjinga av 1960-åra vart etablert eit system der mange av dei partane som utbyggingane fekk verknadar for, i tillegg til dei aktuelle kommunane, fekk uttala seg i samband med konsesjonssaker. Då A/S Rjukanfoss, med staten som meddeltakarar, søkte konsesjon på erverv og regulering av Røldal- og Suldalsvassdraget, kom til dømes ei rekkje lokallag både av jeger- og fiskeforbundet og turistforeininga med lange høyringsfråsegner. I konsesjonsvilkåra var det òg teke med fleire punkt som vedrørte skadar på det fysiske miljøet, mellom anna fisket: Konsesjonærane skulle setja ut fiskeyngel og ala opp klekkefisk, gjennomføra fiskeribiologiske undersøkingar og så bortetter. Vidare plikta konsesjonæren – "i den utstrekning hvori dette kan skje uten urimelige ulemper og utgifter" – å unngå:

ødeleggelser av plante- og dyrearter, geologiske og mineralogiske dannelser samt i det i det hele naturforekomster og områder, når dette ansees ønskelig av

vitenskapelige eller historiske grunner eller på grunn av områdets naturskjønnhet eller egenart (St. prp. 29 (1962–63): 91–92).

Vidare skulle anleggseigarane – etter lov av 1951 – undersøkje om faste fortidsminne som var freda vart ramma av utbygginga, og i så fall melda frå til "nærmeste museum".⁶ Det skulle dessutan meldast frå om ein oppdaga fortidsminne som ikkje var kjent frå før (sst.: 92).

For Vassdragsvesenet si side innebar denne utviklinga ikkje berre at ein måtte forholde seg til nye krav i samband med utbyggingane. Ein måtte òg kommunisera at ein tok denne type omsyn i offentlegheita. Frå Vassdragsvesenet si side vart det til dømes forsikra om at ein tok alle moglege omsyn når det kom til kraftutbyggingar: Avdelingsdirektør Ragnar Bang i Vassdragsvesenet uttalte mellom anna til VG i 1960:

De nåværende vilkår for utbygging av vassdragene våre inneholder vilkår som er nokså vidtgående og fra Hovedstyrets side blir det tatt mange hensyn. Det kan nevnes at da man vedtok utbyggingen av Totak som eies av Staten, reduserte hovedstyret i reguleringshøyden både av hensyn til områdets utseende og for å hindre sandflukt. De fleste steder forlanger vi at magasinene skal kunne fylles om våren slik at de er fulle til 1. juli når turiststrømmen igjen går mot fjellet. [...] Vi må jo ellers rette oss etter bestemmelser om bevarelse av fortidsminnesmerker. Det er mange eksempler på at planer er blitt forandret. Fra begynnelsen av dette år er det også kommet nye bestemmelser om at både hoved- og hjelpeanlegg skal ryddes når arbeidet er utført[...] I Hovedstyret er vi fullt oppmerksom på friluftinteressene og vi har tatt hensyn til dem (VG, 06.09–1960).

Sverige: Frå rettsleggjing til vasskraftkorporatisme

Ein sterkare vernetanke byrja òg å artikulera seg i den svenske opinionen utover 1950-talet. Men i Sverige fekk ein ikkje ei tilsvarande gradvis innpassing av dei ulike interessene innanfor vasskraftområdet som i Noreg. I Sverige reiste det seg ein sterkare naturvernopinion utanfor det politiske systemet, representert ved samanslutningar som *Naturskyddsföreningen* og *Samfundet för hembygdsvård*. Desse agiterte for vassdragsvern og konfronterte utbyggarane – særleg Vattenfall – meir direkte (Anshelm 1992: 13–35). Utbyggarane stod på si side enda steilare på utbyggingslina enn i Noreg. Men striden mellom partane føregjekk utanfor det politiske systemet, og tok etterkvart form av ein forhandlingsprosess, som kulminerte i den såkalla "Freden i Sarek" i 1961. Dette var ei avtale som innebar at Vattenfall ikkje skulle byggja ut Stora Lule älv som rann mellom nasjonalparken Sarek og den norske grensa. Motsett opna avtala for at selskapet kunne byggja ut Vindälven, som òg ligg i Nord-Sverige. Avtala vart såleis slutta mellom dei to store interessesamanslutningane innanfor vasskraftsektoren: Vattenfall på den eine sida og Naturvårdsnämnden, som representerte dei to store verneorganisasjonane, på den andre. Overenskomsten har vorte karakterisert gjennom omgrepet "vattenkraftskorporatisme", eit omgrep med klare referansar til det systemet som regulerte det svenske arbeidslivet (Vedung og Brandel 2001: 405). Sjølv om "Freden i Sarek" ikkje på noko vis førte til ro rundt vasskraftspørsmålet, fortel avtala likevel noko om det norske vasskraftsystemet om vi ser det i eit jamførande perspektiv. Det svenske systemet var rettsleggjort, som vi såg. Her hadde ikkje dei politiske institusjonane –

heller ikkje dei på lokalt nivå – særskilt stor innverknad over vassdragsområdet. I Noreg var dei politiske institusjonane, både nasjonalt og lokalt, på eit heilt anna vis førande i utviklinga og styringa av vassdragsfeltet. Og her gjekk vegen til innverknad for dei store interesseorganisasjonane gjennom dei politiske organisasjonane. Dette understrekar måten det norske vassdragsfeltet var politisert på – retninga gjekk frå sivilsamfunnet inn dei politiske institusjonane. Dette kom til å koma enda sterkare til uttrykk i dei komande tiåra.

1940- og 50-talet: Kraftsosialisme eller kraft-teknokrati?

Sjølv om dei største vasskraftprosjekta i Noreg vart gjennomførte på 1960- og 70-talet, var det likevel 1950-åra som var kraftsosialismen si glanstid. I omgrepet "kraftsosialisme" ligg det ei førestilling om at dette var eit politisk drive prosjekt. Arbeiderpartiet var rett nok ein klar pådrivar for industrikraftutbygging i denne perioden. Men dei var ikkje åleine, og det er eit spørsmål om regjeringspartiet var motoren i prosessen. På mange vis vart sjølve starten på industrikraftutbygginga tvunge fram av tilhøve som ikkje let seg kontrollera politisk, i og med at fleire halvferdige anlegg stod att etter den tyske okkupasjonsmakta, og at landet trong utanlandsk valuta. Sjølv om det i heile perioden var politisk usemje om kva ein skulle prioritera – industrikraft eller allmenn forsyning – var det lita eller inga usemje om å byggja ut kraft i seg sjølv. Men like mykje som den politiske leiinga i Arbeiderpartiet, var det planøkonomane i Finansdepartementet og kraftingeniørane i NVE som la premissane for kraftutbyggingspolitikken. Det er gjerne mest presist å seia at det var dei økonomiske ressursane og mangelen på kvalifisert arbeidskraft som la rammene for utbyggingstakten, meir enn politiske prioriteringar og langsiktig planlegging.

Dei første etterkrigsåra var òg kraftingeniørane si glanstid i opinionen. VG hadde hyppige referat frå føredrag i Norsk polyteknisk forening, fleire gonger òg på framsida. Til og med skisser av planarbeid for kraftutbygging kunne hamna på avisframsida på 1950-talet, ikkje fordi dei var politisk omstridde, men fordi det var gladnyhende som viste at det gjekk frametter med landet. Sjølv om naturvernproblematikken byrja å trengja seg fram, var det framleis stor tiltru til utbyggingseksperter si evne til å takla dette omsynet òg. Dette var enno ikkje ein konflikt der vernetanken stod mot kraftutbygging i seg sjølv. Naturvernet vart i denne perioden eitt av fleire omsyn konsesjonærane måtte ta omsyn til når nye prosjekt skulle planleggjast, men det var ikkje avgjerande for om prosjekta vart gjennomførte. Eit poeng i så måte er at verneproblematikken òg må tolkast i lys av distriktpolitiske målsetnadar. Ei årsak til at det kom inn fleire krav i konsesjonsrundane i samband med utbyggingane, var omsynet til at næringsinteressene rundt i lokalsamfunna ikkje skulle svekkjast. Dette låg òg til grunn for tillegget som vassdragsreguleringslova fekk i 1959.

4: 1960-åra: Vasskiljet i kraftpolitikken

1960-talet representerte på mange vis eit vasskilje i vasskraftpolitikken i Noreg. Frå å vera eit politisk "verna" felt, vart vasskraftutbygginga no politisk omstridt. Den politiske striden som hadde vore om kraftutbyggingar tidlegare, hadde dreidd seg om vasskrafta skulle gå til industri eller allmenn forsyning. Det var stort sett semje om at kraftutbygging var vekstlokomotivet i samfunnet. Takten i utbyggingane var styrt meir av økonomiske rammer enn av politisk vedtekne planar, og mykje av feltet var prega av ekspertane.⁷ Dette endra seg på 1960-talet. Naturvernet fekk ei breiare fundering ved at økologiske og vitskaplege omsyn kom inn som del av venediskursen. Og frå å vera eit haleheng, fekk naturvernet etter kvart posisjon som ei legitim og likeverdig interesse i vasskraftprosjekteringane, og vann òg innpass i planarbeidet. Den politiske merksemda knytt til feltet auka òg utover 1960-talet, med krav både om meir overordna plan over kraftutbygginga, og om større politisk styring av feltet. Vidare kom utsiktene til alternative kraftkjelder inn i det politiske ordsiftet, og "vasskraftpolitikk" vart utover i perioden for ein del erstatta med det meir omfattande omgrepet "energipolitikk". På 1960-talet mista òg kraftingeniørane definitivt uskulda si i opinionen sine augo. Dei vart hoggestabbar for alt som var galt med norsk kraftpolitikk. Ingeniørheltane frå slutten av 1950-talet var blitt til naturvandalar ved slutten av 1960-talet.

På 1960-talet var det framleis *naturvernet*, ikkje *miljøvernet* som danna basis for utbyggingsmotstanden. Konflikten stod ikkje mellom vekst og vern meir allment, men var avgrensa til vasskraftutbygging versus vassdragsvern. Ein VG-leiar om den energimeldinga som regjeringa la fram i 1970, konstaterte at det i dei siste åra hadde føregått "en psykologisk utvikling, en mentalitetsforandring som har brakt naturverntanken i forgrunnen". Leiaren argumenterte for oljekraftverk og atomkraftverk som erstatning for vasskraft, ein posisjon VG held fast ved i åra frametter (VG 16.06–1970).⁸ Slike synsmåtar kom til å tapa legitimitet i 1970-åra, då miljøvern kom i sentrum for vernearbeidet.

Kraftutbyggarane – frå moderniseringsheltar til naturvandalar

I 1960-åra kom naturvernet på den politiske dagsorden på ein anna måte enn før. Éi utviklingsline her låg i sjølve velferdsideologien, der naturen no òg vart ein arena for rekreasjon. Dette hadde nedfelt seg allereie i 1950-åra, mellom anna i vedtaket av lov om naturvern i 1954 og ved skipinga av Statens friluftsråd og Statens naturvernråd. Dei forvaltningsmessige endringane ved dette kom òg til uttrykk ved at Kommunaldepartementet overtok natur- og friluftssakene i 1965. Dette feltet danna kjernen for Miljøverndepartementet som vart skipa i 1972. Denne utviklinga innevarsla òg eit meir kompleks forvaltningssystem, til dømes ved at arealdisponeringa vart ein heilt sentral del av det kommunale sakskartet. Dette påverka naturleg nok rammesvilkåra for kraftutbyggingane, og gav seg utslag i stridar mellom ulike delar av forvaltninga (Nilsen 2006: 77–79).

Sjølve verneproblematikken kom òg opp på den politiske dagsorden i langt større grad enn tidlegare, og vernevedtak og stridane om desse kom til å innverka på utbyggingsprosessane i dei komande tiåra. I opinionen reiste det seg likeins sterkare krav om vern. I 1960 publiserte til dømes VG ein leiar med tittelen "Uopprettelig":

Det er gledelig å se den økende interesse spørsmålet om naturfredning omfattes med for tiden [...] Når det likevel kan oppstå kjedelige interesse-kollisjoner skyldes det naturligvis i første rekke at det hos oss er vassdragsutbygninger, det særlig er tale om når naturverdier trues [...] det er så veldige reserver av uutbygd vannkraft at en del av den må kunne spares, selv om den i øyeblikket skulle gi billige kilowattimer – de timer et moderne menneske tilbringer ved et vakkert fjellvann eller en tordnende foss, kan på den annen side være helt uvurderlige. [...] Det alvorlige er at den skade som anrettes, i de fleste tilfeller er uopprettelig (VG, 23.07–1960).

VG-leiaren reflekterte ei allmenn utvikling som kom til å prega opinionen utetter 1960-åra: ei endring i synet på tilhøvet mellom kraftutbygging og naturvern. Gjennom heile 1950-talet var kraftutbygging sett som den sentrale motoren for vekst i Noreg. Ved å temja vasskrafta skulle ein byggja landet. I 1960-åra var dette ikkje sjølvstendig lenger. 1960-talet representerte på mange vis eit vasskilje i oppfatningane både mellom politikarar og andre. Frå å vera eit haleheng vart verneinteressene gjennom 1960-talet inkorporerte som ei legitim og sjølvstendig interesse i utbyggingssakene. Medan kraftutbyggerane hadde tilnærma heltestatus i opinionen kring 1960, endra statusen deira seg radikalt i løpet av tiåret. Julaftan 1969 kom Karl Vibstad, administrerande direktør i Aust-Agder Kraftverk, med følgjande hjertesukk i eit intervju i VG, under den talande overskrifta "*Kraftutbyggere jaget vilt*":

Vi kraftutbyggere blir til stadighet utsatt for den reneste hets gjennom alle våre massemedia. Vi blir kalt vandaler og naturødeleggere – og til tider ser det nesten ut til at man vil gjøre oss til forbrytere henfalte til dødsstraff (VG, 24.12–1969).

Den sterkare tematiseringa av vernetanken tvinga utbyggingstilhengarane til å mobilisera på ein ny måte. Vassdragsvesenet utførte no utrekningar over kva det ville kosta samfunnet å verna omstridde vassdrag, og dette vart brukt i kampen for å vinna opinionen. I 1964 publiserte VG ein artikkel med overskrifta "*Nasjonaløkonomisk 'tap' på 1,7 milliarder ved å frede Sjøa og andre vassdrag*." Vassdragsvesenet hadde rekna ut kva det ville kosta å byggja ut dampkraftstasjonar til å produsera den same kraftmengda som ein ville oppnå ved å byggja ut Sjøa-vassdraget, der kostnadane representert ved dette vart trekte frå: "Det tall man på dette grunnlaget er kommet frem til for de 16 fredningsområder, er 1717 millioner kroner" (VG, 25/4–1964). Utspelet til Vassdragsvesenet var direkte mynta på ein pågåande strid om samansetjinga av Naturvernrådet. Rådet leverte viktige premissar i utbyggingsspørsmål, og for Vassdragsvesenet var det sentralt å styrkja stillinga til utbyggingsentusiastane. Vernetilhengarane vurderte problematikken på ein annan måte:

Det har fått det til å gå kaldt nedover ryggen på naturelskere, vitenskapsmenn osv. når de fikk se at halvparten av medlemmene i et naturvernråd kunne gå inn for kraftutbygging i Sjøa. Men denne stemmegivning må i høy grad tilskrives naturvernrådets spesielle sammensetning (lysverksformann Johansen, Aasmundstad, fylkeslandbrukssjef i Oppland, skogdirektør Langsæther SIA/OAB) [...] Det som ennå ikke er oppklart i dette store regnestykket er hvorfor 3 medlemmer av Naturvernrådet er villig til å ofre akkurat Jotunheimen

for en "gevinst" på 279 millioner kroner, mens man har hatt råd til å ofre hypotetiske beløp på over en milliard på andre steder (sst.).

Spørsmålet om vassdragsvern i Jotunheimen vart eit krystalliseringspunkt for motsetnaden mellom utbygging og vern. Her ser vi at ein ny type interessekonstellasjon teikna seg, mellom dei teknokratisk orienterte utbyggingstilhengjarane i forvaltninga og lokale krefter som ivra for utbygging. Kampen for kraftutbygging vart distriktspolitikk, og omtalt i distriktspolitiske termar. Med dette kom òg spørsmålet om kva interesser som faktisk evna å gjera seg gjeldande innanfor feltet, opp. Det er fleire døme på at lokalpolitikarar som meinte at dei ikkje hadde høve til å påverka avgjerdsprosessane til fordel for seg. VG refererte i 1966 frå eit orienteringsmøte om kraftutbygging i Oslo, der ordførar Ola Dahl i Sel gjekk hardt ut mot naturvernarane:

[...] de kontakt-organer som nå menes etablert vil ikke gi de berørte kommunene anledning til å delta med noen representant. Utvalget skal bestå av folk som alene representerer vitenskapen og naturvernet, og resultatet kan ikke bli annet enn at Vassdragsvesenets planleggere blir utsatt for ensidig press fra naturvern-hold og de grener av vitenskapen som er interessert i å fortsette sine undersøkelser i området (VG, 16.12–1964).

Vi har ikkje undersøkt i kva grad Vassdragsvesenet vart utsett for ei slikt press som Sel-ordføraren hevda her. Det som er sikkert, er at vernetanken fekk eit slikt feste i det offentlige ordskiftet i 1960-åra at ei utbygging i Gjende vart politisk umogleg. I 1969 refererte VG til eit "Brageløfte" frå industriminister Sverre Walter Rostoft (H) om at "*en utbygging av Gjende [...] i tilfelle [må] gå over mitt lik*" (VG, 13.12–1969).

Frå estetisk til vitskapeleg grunngjeve vern

Men merksemda om vern auka ikkje berre i omfang. Grunngjevingane for naturvernet endra seg òg. Naturvernrådet si innstilling om landsplan for natur – og nasjonalparkar i Noreg, som vart lagt fram i 1964, var prega av at eit nytt syn på naturvern gradvis byrja å gjera seg gjeldande. Dette var ein landsplan for freding av i alt 16 område, medrekna dei to nasjonalparkane som alt var oppretta, Rondane i 1962 og Børgefjell i 1963 (Berntsen 1994: 114).⁹ I tillegg til å ta til orde for ei sterkare koordinering av naturvernfeltet, var innstillinga prega av ei endra forståing av kva naturvern faktisk innebar. Det klassiske synet på naturvern – å sikra at det framleis fanst urørte naturområde – var framleis viktig, og den estetiske dimensjonen i naturvernet vart òg understreka: "Vi nordmenn setter stor pris på de estetiske verdier i vår natur. I knapt noe annet land har kunstnerne så ofte og variert brukt landets opprinnelige natur som motiv for sin kunst" (St. meld. 64 (1965–66): 5). Men omsynet til vitskapen og til ein økologisk vernetanke vart no sett som minst like viktig:

Moderne naturvitenskap er i stigende utstrekning opptatt av å bevare forholdsvis store natur- og landskapstyper med de samfunn av planter og dyr som lever i områdene (økosystemer). Dette er viktig for å kunne studere årsak og virkning i den biologiske natur (sst.: 4).

Dette var nye tankar, og ein vendte no merksemda mot heile elvelandsskap, og ikkje berre vassdraga i seg sjølv. I innstillinga heitte det at om vitskapelege studiar av vassdrag skulle ha verdi, måtte dei gå føre seg innanfor tilstrekkeleg store system. Dette hadde

konsekvensar for måten det vart tenkt omkring vern på. Men samstundes presiserte meldinga at verneomsynet måtte vektast mot dei økonomiske omsyna: "På den annen side må de ikke være så store at en av økonomiske grunner må tillate for mange dispensasjoner av fredningen." (sst.: 4).

Dei økonomiske aspekta ved utbyggingane var sentrale, men i innstillinga om landsplan for natur- og nasjonalparkar ser vi altså ein tendens til at merksemda i større grad retta seg mot ein ny måte å definera vassdragsvern på. Ei slik "gliding" ser ein òg i stortingsordskiftet om meldinga. Komitéordføraren, Kristoffer Rein (KrF), hevda til dømes at Noreg hadde plikter overfor resten av verda "når det gjelder å bevare særegen natur og biologiske miljøer." Forståinga var at dette var eit felt i utvikling: "Denne mer internasjonale ansvarsfølelse på dette felt vil få et markert uttrykk i og med det europeiske naturvernår 1970." (S. tidende (1966–67): 2847). Rein meinte vidare – noko som òg vart framheva i innstillinga – at ein måtte ha urørt natur som måtte "bevares som en biologisk reserve, mens den ennå har sin variasjonsrikdom i behold." (sst.: 2848). Elles såg det ut til å vera stor semje om freding av dei aktuelle områda (St. meld. 64 (1965–66): 16 ff.), med nokre unnatak der enkelte ikkje ville gjera fredinga så omfattande som andre ville.¹⁰

I jamføring med dei naturverntiltaka som så langt hadde vore satt i verk i samband med kraftutbygging, var dette nye tankar. I framlegget til langtidsprogram for 1966–69 oppsummerte Borten-regjeringa kva som var gjennomført av naturverntiltak. I all hovudsak dreidde det seg om avbøtande tiltak, for å sikra sportsfiske, friluftsliv og rekreasjon, i tillegg til å dempa dei estetiske "såra" i landskapet som følgje av utbyggingane. Dette galdd krav om minstevassstand, minstevassføring, fiskekultivering og opprydding. Dessutan hadde vassdragsvesenet òg knytt til seg ekspertise innanfor landskapsarkitektur.

I arbeidet for å revidera naturvernlovgjevinga artikulerte det seg òg ein endra syn på naturvern. Naturvernrådet og Naturvernforbundet tok i 1963 initiativ til å setja ned eit utval til å utarbeida forslag til ny naturvernlov. Naturvernrådet fekk i 1967 i oppgåve å laga ei utgreiing. Det var leia av Olav Gjærevoll. Innstillinga kom i 1968 (Ot. prp. 65, 1968–69). Innstillinga, og odelstingsproposisjonen som bygde på henne, gav klart uttrykk for eit omdefinert syn på naturvernet. Det gamle synet gjekk ut på å berga sjeldne artar, eller geologiske formasjonar og så bortetter, ut frå estetiske, naturhistoriske eller økonomiske motiv. Det moderne naturvernet var mykje meir omfattande, vart det hevda:

[Det] sikter på ved fornuftig bruk og pleie å bevare naturgodene generelt [...] viten om naturen er av vesentlig betydning for en fornuftig disponering av naturressursene på lang sikt og at det særlig er økologien, den vitenskapsgren som beskjefter seg med avhengighetsforholdet mellom de levende vesener og deres fysiske omgivelser, som er viktig." (sst.: 4).

Utvalet gjekk òg inn for ei betre forvaltning på området: Det burde opprettast eit direktorat, og det burde tilsetjast naturvernkonsulentar "ute i distriktene" med høgare utdanning (sst.: 5).

Eit anna interessant moment, var at innstillinga la til grunn ei førestelling om at naturressursane måtte utnyttast på ein berekraftig måte. Vasskrafta hørde til dei naturressursane som kan "erstattes eller vedlikeholdes ved fornuftig bruk". Utvalet la til

grunn ei forståing der ein søkte å integrera dei ulike sidene ved naturvernet: Dei estetiske og sosiale omsyna vart gjerne stilt opp ved sida av dei vitskapelege/kulturelle og dei næringsøkonomiske, hevda ein. Men ut frå

økologiens måte å betrakte naturen på vil disse formål oftast være sammenfallende når det langsiktige perspektiv legges til grunn. F.eks. vil et landskap som er sunt i biologisk forstand, også virke estetisk tiltalende, og det vil gi den største naturopplevelse (sst.: 12).

Utvalet peika på at samfunnsutviklinga kravde større og større arealutnytting:

En utvikling av bebyggelse og virksomheter som ikke tar landskapsestetiske hensyn, er landskapsforbrukende. I prinsippet bør arealplanleggingen samtidig være en landskapsplanlegging der landskapsbildet vurderes som en av de naturressurser som skal vedlikeholdes. All utbygging foregår innen et landskap med en bestemt egenart. Lokalisering og utforming av menneskeverket må ta hensyn til dette og avstemmes til omgivelsene." (sst.: 14).

Denne merksemda på avbøtande og landsskapsmessige tiltak i område der det gjekk føre seg utbyggingar, vart sterkare artikulert og institusjonalisert i 1970-åra. Eit anna aspekt som kom opp i odelstingsordskiftet, kom òg til å prega vasskraftproblematikken. Dette var ønsket om ei samordning av alt lovverk på feltet. Saksordføraren, Martin Buvik, sa til dømes at kommunalkomiteen meinte at det var aktuelt å samordna denne lova med friluftsløva, og i det heile samordna i høve til alt lovverket innanfor feltet. Her vart òg spørsmålet om å oppretta eit eige miljøverndepartement, reist (O. tidende 1969–70: 608–609).

Mot ein meir planlagd kraftutbyggingspolitikk

I 1960-åra vart såleis vernetanken sterkare artikulert innanfor vasskraftpolitikken. Dette innebar òg at det reiste seg eit ønske om å integrera dei ulike interessene innanfor feltet betre, og å få etablert styringssystem som evna å avvega dei ulike interessene mot kvarandre. Dette var eit sentralt motiv bak det såkalla Gabrielsen-utvalet, som vart sett ned tidleg i 1960-åra. Utvalet skulle arbeida for å få til ei samla oversikt og samla plan over vassdrag som burde vernast, slik at ein slapp å ta stilling til dette i sak for sak. Og det var verneomsynet som var det overordna for arbeidet, i alle fall slik utvalet vart grunngeve retrospektivt av Einar Gerhardsen, som hadde vore statsminister då det vart sett ned:

Man hadde nemlig sett at en saksbehandling der en i tur og orden tar stilling til utbygginga av det enkelte vassdrag, virker slik at natur- og fredningsinteressene nesten alltid taper. Så lenge kampen står om det enkelte vassdrag, kan det alltid mobiliseres så mange argumenter og så mye politisk press at utbyggingssynet seirer. For å unngå en utvikling der Norges enestående natur spises opp bit for bit, var det nødvendig å få en samlet plan der man bindende og konkret hadde fastslått hvilke vassdrag skulle fredes og hvilke bygges ut (S. tidende 1968–69: 4025).

Gerhardsen trekte opp dette perspektivet i ordskiftet om utvalsinnstillinga, som vart lagt fram for Stortinget i 1969. Innstillinga førde ikkje til konkrete tiltak. Handsaminga av henne hadde òg trekt ut over fleire år. Denne peikte likevel framover: Stortinget oppmoda mellom anna departementet om å utgreia ein plan for korleis kjente

gjenstående vasskraftressursar skulle utbyggast. Dette danna utgangspunktet for å oppretta Sperstad-utvalet (Nilsen 2006: 90). Vedtaket peikte fram mot verneplanarbeidet som tok til tidleg i 1970-åra. Det peika òg fram mot arbeidet med Samla plan for vassdragsutbygging på 1980-talet (jf. nedanfor).

Yngve Nilsen tolkar prosessen kring Gabrielsen-utvalet si innstilling og opprettinga av Sperstad-utvalet som døme på at politikarane "abdiserte [...] til fordel for ekspertpanelet", som i andre energipolitiske spørsmål (sst.). Vi vil likevel hevda at sett i samanheng med handsaminga av andre vernerelaterte spørsmål frå same periode, er desse prosessane òg uttrykk for at verneinteressene faktisk hadde fått eit sterkare politisk gjennomslag. I stortingsordskiftet om Gabrielsen-utvalet si innstilling, vart denne samanhengen klargjort av saksordføraren, Leif Kolflaath (H). Innstillinga måtte sjåast i samanheng med stortingsmeldinga frå 1965–66 om plan for nasjonalparkane, og den føreliggjande odelstingsproposisjonen frå same år om lov om naturvern. Kolflaath sa at innstillinga likeins måtte sjåast i samband med "de nylig vedtatte konsesjonslover" (S.tidende 1968–69: 4021). Her viste han til ei innstilling om ein revisjon av industrikonsesjonslova som òg vart handsama av Stortinget i 1969. Denne innstillinga og ordskiftet om henne, tok òg farge av ønsket om sterkare statleg koordinering av vasskraftsektoren. Dette vart mellom anna grunngjeve av industriministeren Sverre Walter Rostoft (H) i odelstingsordskiftet:

Jeg vil gjerne understreke behovet for en sentral koordinering av kraftutbyggingen ikke minst fordi ikke bare kraftbehovet og hensynet til en rasjonell utvikling tilsier det, men også fordi det ligger nærmest [...] for de sentrale myndigheter å vurdere bl.a. naturverninteresser, turistinteresser og andre viktige spørsmål som reiser seg.[...] Jeg tror det er riktig å si at det i altfor mange saker har foregått rene forberedelser til anleggsdrift før konsesjonsspørsmålet er avgjort (O. tidende 1968–69): 545).

Koordineringa var såleis òg sett som viktig for naturverninteressene sin del. I tillegg var det andre sider ved lovverket der slike omsyn kom inn. Både i industrikonsesjonslova og vassdragsreguleringslova vart naturvern og landskapsvern ført inn i lovteksten. Industrikonsesjonslova § 2-14 sa no at konsesjonærane var pålagde å skåna naturen mest mogleg og å rydda opp i anleggsområda.¹¹ I vassdragsreguleringslova kom det og inn krav om førehandsmelding av vasskraftprosjekt. § 4a slo fast:

[v]ed utarbeidelsen av planer for vassdragsreguleringer som går inn under denne lov, skal det tas hensyn til almene interesser som vil bli berørt, herunder særlig interesser knyttet til vitenskap, kultur, naturvern og friluftsliv (§ 4a-1; jf. Ot.prp. 69 (1966–67): 111).

I odelstingsordskiftet viste Rostoft til at dette kravet gav

[...] friluftsliv- og naturvernorganisasjonene anledning til på et tidlig tidspunkt å bli koblet inn under planleggingen av en vassdragsregulering, altså lenge før det i og for seg er aktuelt å søke om konsesjon. Disse bestemmelser må sees som en følge av Gabrielsen-komiteens innstilling, og departementet venter seg mye av dem (O. tidende (1968–69): 545).

I departementet sine merknadar til § 4a går det klart fram at ein meinte at utbyggerinteressene og naturverninteressene kunne balanserast: "Ordnningen forutsetter en positiv og aktiv innsats både fra den som planlegger en kraftutbygging og fra de institusjoner som ivaretar naturvern og friluftsliv" (Ot.prp.69 (1966–67): 81). Men

departementet understreka òg at inkorporeringa av verneinteressene ikkje innebar at ein tok stilling til problematikken, men at "...konflikten kraftutbygging – naturvern gjelder spørsmålet om hvilke av *to i prinsippet likeverdige almene interesser* som bør ha fortrinnet"(St.meld. 26 (1968–69): 49 (vår kursiv, SIA/OAB)).

Frå vasskraft– til energipolitikk

Den sterkare artikuleringa av vernetanken var såleis eit karakteristisk utviklingsdrag som hadde verknadar for vasskraftpolitikken i 1960-åra. Ei anna viktig utvikling, var at forvaltninga av vasskrafta no i større grad vart sett i samanheng med andre energiformer. "Energipolitikk" var eit nytt omgrep som kom til. Tidlegare hadde energi i praksis vore synonymt med vasskraft. I den mon andre energikjelder vart tematiserte, var det mest som argument for å forsera utbygginga av vasskraft. I ein kommentar i VG til Borten-regjeringa sitt langtidsprogram frå 1966 vert energipolitikk omtalt som

et nytt ord i norsk næringspolitikk, i det vi hittil i alle år bare har talt om kraftutbygging. Regjeringen Gerhardsen var alltid bundet til et program med storstilt kraftutbygging som grunnlag for industrialisering. Stigende priser for vannkraft og fallende priser for olje og jordgass samt atomkraft medfører at energibildet nå blir langt mer differensiert" (VG 18.10–1966).

Oppfattinga her var såleis at fleire sider ved energipolitikken burde sjåast i samanheng. Ei slik oppfatning – og i røynda at energipolitikken måtte knyast nærare opp til fleire politikkområde – var òg bakgrunnen for at Statens Energiråd i 1965 fekk i oppdrag å gjennomføra ei utgreiing om energiforsyninga i Noreg. Det faglege utgreiingsarbeidet vart utført av professor Vidkunn Hveding, frå 1968 generaldirektør i NVE og seinare olje-og energiminister (Statens Energiråd, 1969a). Utgreiinga vart lagt til grunn for Stortingsmelding 97 (1969–70) *Om energiforsyningen i Norge*. I rådet si uttale i samband med meldinga heitte det:

energipolitikken må behandles som en viktig del av den generelle økonomiske og velferdsmessige politikk [...] utviklingen i energisektoren må samordnes med utviklingen i andre sektorer, slik at de grunnleggende målsettinger: økonomisk vekst, full sysselsetting, balanse i utenriksøkonomien og en hensiktsmessig inntektsfordeling kan nås (Statens Energiråd 1969b: 6)

Rådet viste til at energipolitikken i Noreg så langt hadde dreidd seg om spørsmålet om bruken av dei viktigaste energibearane, og at det no var trong til å sjå meir heilskapleg på energipolitikken:

På denne bakgrunn har det således falt naturlig å snakke om vannkraftpolitikk, oljepolitikk, atomkraftpolitikk osv.[...] Statens Energiråd mener det er behov for i størst utstrekning å få samordnet utviklingen på energifeltet under ett energipolitisk helhetssyn. Dette helhetssynet må være best mulig i samsvar med de grunnleggende målsettinger for landets økonomiske og velferdsmessige utvikling (sst.).

Men sjølv om oppdraget var å utgreia den framtidige energipolitikken, vart utgreiinga forstått som ein politisk nøytral og kunnskapsbasert analyse av energisektoren: "Utredningen [...] tar ikke sikte på å fremme forslag i energipolitiske spørsmål, men bare på å klarlegge og analysere de saksforhold som er av særlig betydning når spørsmål

innen energipolitikken skal vurderes" (Statens Energiråd 1969a: forord). Ein peika på at energisektoren skilte seg frå andre offentlege sektorar ved at:

dens produkt dels ikke [er] [...] et politisk mål i seg selv, dels ved at det er liten uenighet om disse mål. Prognoser kan derfor gjøres nokså uavhengig av forutsetninger om den rent politiske utvikling (sitert i Nilsen 2001; jf. Arnestad 1981).

Energirådet skar såleis klar av alle direkte politiske spørsmål: "Det vil [...] ligge utenfor rådets mandat å ta stilling til en rekke av de avveininger det her er tale om. Miljøvern, bevaring av uberørt natur, arealanvendelse for bosetting og næringsanvendelse kan her nevnes som eksempler" (Statens Energiråd 1969b: 6).

Energirådet utarbeidde prognosar for energibehovet fram til 1990, basert på ein gjennomsnittleg vekstrate på 4 %. Føresetnadene for denne vekstraten vart likevel ikkje tematisert, heller ikkje spørsmålet om det var ønskeleg at veksten heldt fram. Dette kom til å prege det energipolitiske ordsiftet på 1970-talet (jf. nedanfor). Rådet gav såleis uttrykk for ei klar oppfatning av at trongen for å byggja ut meir kraft, ville vedvara i mange år framover. I 1960-åra innebar det å sjå vasskrafta i samanheng med annan energiproduksjon i røynda at dette var eit kronargument for ein forsert kraftutbygging frå utbyggingstilhengarane si side. Bodskapen var at ein måtte byggja ut mest mogleg fortast mogleg før vasskrafta vart utkonkurrert av andre kraftkjelder. I 1964 refererte til dømes VG frå eit foredrag som leiar for statskraftverka, Sigurd Aalefjær, heldt i Ingeniørforeningen:

Storindustrien trenger den fordel det er at vi kan levere billigere kraft enn de fleste andre land. Den dag kraft fra varemekraftverk – olje, kull eller atom – er like billig eller uvesentlig dyrere enn vår kraft, vil det lønne seg bedre å bygge industri med tilhørende varmekraftverk nær råstoffkildene, eller nær de store forbrukersentra, altså ikke i Norge [...] Hvor mange år vi har et konkurransefortrinn vet ingen, men vi kan ikke regne med at det er evig. Vi vet også at nedskrevne vannkraftverk vil være uten konkurranse fra varmekraftverk. Konklusjonen blir at vi må bygge så mye og så fort landet formår (VG, 25.04–1964).

Dette argumentet for forsert kraftutbygging vart likevel utfordra frå allereie frå inngangen til 1960-talet. I ein kronikk i VG i september 1960 framstilte journalisten Per Vogt atomkrafta som redninga for vassdraga:

Sett at atomkraften allerede om 8–10 år *kan* konkurrere med billig produsert vannkraft, – hva vil de da si de som i dag presser på for å bygge ut naturskjønne vassdrag[...] Er det virkelig for meget forlangt at vi nå på terskelen til atomalderen kan la de vakreste fjellstrøk i landet få være i fred (Vogt: "Naturvern og Menneskebehov", kronikk VG 06.09–1960).

Frå slutten av 1960-talet fremja naturvernarane ikkje berre den "reine" atomkrafta, men òg varmekraftverk frå olje eller gass, som alternativ til vasskrafta. I ein kronikk i VG i februar 1969 polemisererte til dømes Johan I. Holm i mot ingeniørane som ønskte vasskraft framfor oljekraft. Ingeniørane sitt kronargument var at oljeproduisert kraft ureina lufta, noko vasskrafta ikkje gjorde. Men naturøydeleggingane "som følger med vannkraftutbyggingen, søker man å bagatellisere" (Holm: *Kraftpolitikk og naturødeleggelse*, kronikk VG 26.02–1969). Energirådet gjekk òg inn for å forsera planane om å byggja

varmekraftverk i Noreg, noko som vart støtta av både Statens Naturvernråd og Staten Friluftsråd i deira høyringsfråsegner (Asdal 2004: 210).

Til liks med energirådet sin rapport var òg debatten om vasskraft versus andre energiformer prega av at ein ikkje såg på veksten i energiforbruket som eit problem i seg sjølv. Kjernen i debatten var kva energikjelder som best kunne stetta kraftbehovet. Heller ikkje i Stortinget si handsaming av energirådet si innstilling, vart veksten i energibehovet tematisert.¹² Komitéinnstillinga slo fast at sjølv om visse vassdrag burde vernast mot inngrep "av estetiske, økologiske og vitenskapelige grunner", måtte ein vera "oppmerksom på at gir man avkall på utbygging av et område av naturvern hensyn, må tilsvarende kraftmengder skaffes tilveie på annen måte" (Innst.S. 222 (1970–71): 372). Den grunnleggjande lina i energipolitikken låg fast: "Energi skal produseres til lavest mulige kostnader og stilles til rådighet i tilstrekkelig mengde og i former som er tilpasset behovet" (St.meld.97 (1969–70))

Utviklinga i Sverige på 1960-talet

I Sverige ser ein ei parallell utvikling som i Noreg i 1960-åra. Overenskomsten "Freden i Sarek" skapte ikkje ro rundt vasskraftspørsmålet. Avtala innebar som vi såg i førre kapittel at fleire av dei store vassdraga i Nord-Sverige skulle skjermast mot utbygging, mot at Vattenfall skulle få byggja ut Vindälv. Men i 1962, då Vattenfall offentleggjorde planar for ei storstila utbygging av dette vassdraget, braut naturvernopinionen avtala frå året før og gjekk imot utbygginga (Vedung og Brandel 2001: 406–407). Som i Noreg, reiste det seg no ein stor naturvernopinion, som både var sterk organisatorisk og hadde ei breiare politisk og ideologisk fundering enn før. Dette vart sentrert rundt kamporganisasjonen "Vattenvärnet". Skipinga vart følgt av ein oppheita debatt om vassdragsvern i aviser og andre massemedia. Kjente kulturpersonlegdomar som Astrid Lindgren og Evert Taube skreiv under på eit opprop mot utbygging, og vasskraftspørsmålet vart politisert på eit anna vis enn før (Anshelm 1992: 38). Som i Noreg slo ordskiftet inn i nasjonalforsamlinga, og dei politiske partia vart tvungne til å ta stilling. Dei borgarelege partia motsette seg utbygging av Vindälv, og krefter innafor Socialdemokraterna var òg imot. Dette synta at det vart stilt spørsmål ved sjølve vekstpolitikken og ved industriutbygging som grunnlag for økonomisk framgang. Men motstanden var i røynda fundert på eit beitt grunnlag, og tilhengarane av utbygging endra òg argumentasjonen sin undervegs. Medan kraftøkonomiske argument var avgjerande når Vattenfall presenterte planane i 1964, var det arbeidsmarknads- og distriktspolitiske argument som etter kvart kom til å stå i forgrunnen: Utbygging av Vindelälva var ein måte å sikre arbeidsplassar og skatteinntekter i kommunar som var truga av avfolking. Men denne argumentasjon vart vendt imot utbyggingstilhengarane: Motstandarane hevda at utbygging ville verta skadeleg for turimen og næringslivet elles. Argumentasjonen imot utbygging var òg fundert på energipolitiske argument. Motstandarane hevda at kjernekrafta ville erstatta vasskrafta og gjera utbygging overflødig. Som i Noreg, vart òg vitskapelege argument reist mot utbygging. Svenske biologar vart på same vis som i nabolandet meir orienterte mot heile elvesystem, og gjekk mot utbyggingar på eit slikt grunnlag. Her vart slike argument i første rekkje

målborne ved det nyskipa Umeå universitet, som òg var i ferd med å etablera eit eige studie i økologi (Anshelm 1992: 36 ff.).

1960-talet som vasskilje i kraftpolitikken

Vernetanken fekk altså ei sterkare artikulering og fundering i det politiske miljøet i løpet av 1960-åra. Mot slutten av tiåret ser ein òg at kraftpolitikken vart ramma inn av ein ny type verneopinion som hadde ei heilt anna sprengkraft enn før. Mange utviklingsdrag gjekk i hop som bakgrunn for dette: Frå midten av 1960-talet fekk naturvernorganisasjonane, og særskilt Naturvernforbundet, ei mykje større oppslutning og vart mykje betre organisert. Dette hadde samanheng med generelle politiske og ideologiske straumdrag i tida, på same tid som ein del konkrete tilhøve i utviklinga av naturvernforvaltninga stimulerte ei slik utvikling. Med innføringa av plan- og bygningslova frå midten av 1960-talet, vart ulike interessentar på eit heilt anna vis reelle høyringsinstansar i kraftutbyggingssaker. Lova tilsa òg at Kommunaldepartementet kom til som nytt forvaltningsorgan på vasskraftområdet, og dette svekkja på same tid sektormakta til NVE. Det opna seg difor eit rom for naturvernopinionen på eit anna vis enn før (Nilsen 2006: 78–79).

Eit anna viktig utviklingsdrag – som vi alt har vore inne på – var at vassdragsvernet fekk ei meir vitskapeleg fundering. Ein faktor innanfor dette biletet som òg er viktig, er at denne fall saman med ei ny vitskapsteoretisk orientering innanfor biologien. Tidlegare var biologane i første rekkje opptekne av å registrera og kartleggja ulike førekomstar i vassdragsnaturen før dei eventuelt vart øydelagde av ulike inngrep som kraftutbyggingar. Mot slutten av 1960-talet orienterte ein seg i større grad mot å studera heile biotopar innanfor levande biologiske system. Forutan at nyorienteringa òg hang saman med internasjonale utviklingstrendar, var forskingsmiljøa ved universiteta i Oslo og Bergen pådrivarar, paradoksalt nok fordi desse hadde vore involverte i mange vasskraftutbyggingssaker og såleis opparbeidd seg store ressursar (sst. 84–85). Det oppstod på denne bakgrunnen ein allianse mellom vitskapssamfunnet og naturvernarane, og eit dreingspunkt i så måte, var striden knytt til utbygginga av Eidfjord. Statskraftverka sat her på store vassressursar med nedslag inne på Hardangervidda, og ville gjennomføra to utbyggingar – Eidfjord Sør og Eidfjord Nord. For å koma naturvernopinionen i møte, la utbyggingane opp til ei løysing der ein ville la Vøringsfossen – det mest spektakulære fossefallet i området og del av Eidfjord Nord-utbygginga – gå med ei viss vassføring i turistsesongen. Men her vart Statskraftverka tekne på senga. Naturvernarane la all energien sin inn på å verna Eidfjord Sør og Kinsovassdraget, der det fanst ein – ut frå vitskapelege vurderingar – sær verdifull biotop. Og dette fekk ein gjennomslag for (sst.).

Utbygginga av Aurlandsdalen var kan hende det beste dømet på ein ny type dynamikk mellom utbyggingane og verneinteresser. Stortinget vedtok utbygging av Aurlandsdalen i 1969, mot sterke protestar frå naturvernald. Men utbyggingane hadde lokalsamfunna på si side, og planer om sivil ulydnad vart skrinlagde. I staden gjekk verneinteressene inn for å modifisera utbyggingssplanane. Dette vann ein gehør for hjå NVE, som endra utbyggingssplanane på fleire vesentlige punkt for å koma verneomsyna i møte. Folkeminnegranskaren Ørnulf Hodne kunne i VG 12 januar 1971 slå fast at

strategien hadde vore ein suksess: "For første gang har man et konkret bevis på at våre vassdragsmyndigheter er innstilt på å ta betydelige naturvern hensyn under utbyggingen av Aurlandvassdraget, slik at mest mulig av dalens naturlige utseende og miljø blir bevart" (VG 12.01–1971).

Men konflikten mellom naturvern og utbygging var på ingen måte over, og toppa seg i striden om Mardøla i 1970. Denne striden har vorte ståande som eit sentralt symbol for utbyggingsmotstanden i Noreg. Ei viktig årsak til dette, var at motstanden representerte ei kopling mellom dei nye trendane innanfor biologien og økofilosofien, som i Noreg vart målboren av Sigmund Kvaløy Sætereng og Arne Næss. Men eit anna moment i denne samanhengen, var den sterke utbyggingsmotstanden som kom til uttrykk lokalt. Dette synte at lokalsamfunna si rolle i vasskraftsforvaltninga var eit tveigga sverd for utbyggingstilhengarane. Ei viktig årsak til at så mange lokale aksjonistar slutta seg til motstanden i Mardøla, var at vassressursane skulle førast over mellom to kommunar, frå Eikesdal som låg i Nesset kommune til Rauma kommune, der produksjonsanlegget vart lagt. Magasinkommunen var ein annan enn produksjonskommunen, Rauma ville få dei største føremonene, Nesset dei største ulempene (Nilsen 2006: 90 ff.). Vassdragsspørsmålet vart her såleis ramma inn av ei heilt anna konfliktnivå enn tidlegare.

Vindälv-saka i Sverige fekk på sett og vis den same rolla som Eidfjord- og Aurland-utbyggingane og ikkje minst Mardøla-saka fekk i Noreg, først og fremst ved at ho vart katalysator for ei nyorientering i kraftpolitikken og for ei breiare fundering av vassdragsvernet. I baa land gav dette retning for energipolitikken i 1970-åra. I baa Sverige og Noreg vart det då etablert ordningar som søkte å institusjonalisera interessemotsetnadane innanfor energifeltet. I baa land vart dette tiåret òg prega av at konfliktnivået knytt til energiproduksjonen nådde eit førebels toppunkt. Det var likevel ein vesentleg skilnad mellom dei to landa: Då spørsmålet om utbygginga av Vindälv fekk ei endeleg avklaring etter at Olof Palme danna regjering i 1969, innebar dette i praksis slutten for den svenske vasskraftepoken. Her vart no kjernekrafta sett som energiberaren for framtida (Sejersted 2005: 369).

5: 1970-talet: Generalisering av konfliktlinene – frå vasskraft versus naturvern til energi versus miljø

Dei utviklingsdraga som prega 1960-åra når det galdt naturvernspørsmål generelt og vassdragsvern generelt, slo ut i full blom i 1970-åra. Tiåret vart innleia med striden kring utbygginga av Mardøla, som innevarsla ei omdreining av konfliktnivået innanfor vassdragsområdet. Denne striden må sjåast i ein vidare samanheng. Som vi var inne på, hadde vassdragsvernet fått ei breiare fundering i løpet av 1960-åra, ved at nye vitenskaplege synsmåtar tok til å prega feltet (jf. ovanfor). Dette hadde ein parallell i at sjølve vasskraftspolitikken fekk ein ny fundering: Vasskraftspolitikken vart del av eit breiare energipolitisk felt. Vidare vart miljøpolitikk no eit eige felt. Dette femnde vidare enn det gamle naturvernet, og inkorporerte òg problemstillingar knytt til utslepp i luft og ureining i sjø og vassdrag. Vassdragsingeniørane opplevde – som vi såg – å verta framstilte som naturvandalar i slutten av 1960-åra. Dette kan vi sjå i samanheng med ein meir generell kritikk av den industrielle moderniteten. Det vart stilt spørsmål ved sjølve vekstpolitikken. I heile etterkrigstida hadde energiproduksjonen vorte sett som ein føresetnad for industriell tilvekst og samfunnsmessig velferd. I 1970-åra var denne koplinga ikkje sjølvsagt lenger, og dei politiske konsekvensane var omfattande.

Tiåret var difor tungt prega av energipolitiske spørsmål, både i Noreg og andre land. I Sverige stod striden om kjernekrafta, som skulle kompensera for at vasskraftsutbyggingane var slutt. Dette førte mellom anna med seg at den sosialdemokratiske regjeringa fall i 1976. Ny statsminister vart Torbjörn Fälldin frå Centerpartiet, som hadde lansert eit energispareprogram som innebar at kjernekrafta etterkvart skulle avviklast. I Noreg meinte mange òg at ein burde satsa på kjernekraft. Spørsmålet fekk likevel ikkje same merksemda her som i Sverige, noko som òg hang saman med at det energipolitiske ordskiftet vart prega av at det etterkvart vart tydeleg kva potensiale dei store olje- og gassførekomstane i Nordsjøen representerte (Sejersted 2005: 368–376).

Men som før var det vasskrafta som i praksis vart sett som den suverent største energiberaren i Noreg. På dette området vart 1970-åra prega av arbeidet for å integrera interesse motsetnadane på området gjennom Verneplan for vassdrag. Trass dette, vart tiåret avslutta med Alta-saka, som står fram som den klart hardaste vassdragsstriden i Noreg.

Nye institusjonelle uttrykk

Europarådet utpeika 1970 til europeisk naturvernår. Naturvernåret førte med seg ei brei mobilisering og ei nytenking kring naturvernproblematikken, og norske styresmakter la òg stor vekt på gjennomføringa av det. Dette synt seg mellom anna ved at framstående politikarar som Per Borten, Guttorm Hansen og Olav Gjærevoll var med i den nasjonale komiteen for initiativet. Det vart lagt opp til eit omfattande informasjonsopplegg rundt

arrangementet, og det gav opphavet til ei stor folkeleg mobilisering. Ordskiftet i tilknytning spegla òg dei nye rammene som naturvernproblematikken no utspelte seg innanfor. Økologiske synsmåtar gjorde seg meir gjeldande. Likeins reiste mange spørsmål om det var mogleg å foreina vern av miljøet med økonomisk vekst (Berntsen 1994: 136–37).

Mobiliseringa i tilknytning til naturvernåret var på sett og vis regissert av det offentlege. Men i opinionen gav det nye engasjementet kring miljøspørsmål – og vassdragsvern spesielt – seg utslag utanfor offentleg kontroll. Opinionen hadde vorte prega av eit auka naturvernengasjement i andre halvdel av 1960-åra, som vi såg. Ved inngangen til 1970-åra nådde dette eit nytt nivå, ved at engasjementet tok aktivistiske former. Mardølaaksjonen vart eit omdreingspunkt i så måte. Samarbeidsgruppen for natur- og miljøvern (snm), som vart skipa i 1969, stod for ei meir aksjonsretta arbeidsform enn naturvernforbundet, mellom anna ved at det brukte sivil ulydnad (sst.: 140). Under Mardøla-aksjonane vart dette brukt for første gong i Noreg. Vassdraget vart ikkje verna, men aksjonane fekk varige resultat symbolsk og indirekte, hevdar Bredo Berntsen. Natur- og miljøvern vart etter dette ein faktor som var uråd å koma utanom. 1973 vart Sjoa-vassdraget varig verna av Stortinget, og Mardøla vart sett som ein føresetnad (sst.).¹³

Vassdragsfeltet vart meir komplekst. Det folkelege engasjementet og dei etterkvart aksjonsretta metodane, synleggjorde trongen for lovsystem og forvaltningsordningar som evna å balansera dei ulike interessemotsetnadane. Men opprettinga av fleire av dei nye institusjonane vart i seg sjølv følgd av rivningar og kontroversar. Ved vedtaket av den nye Lov om naturvern i 1970 vart til dømes ulike oppfatningar av kva naturvern omfatta, sett på spissen. Naturvernrådet og Naturvernforbundet ville ha ein breiast mogleg definisjon som inkluderte vern om naturgjevne ressursar, som slik òg ville vera i tråd med den breiare funderinga som naturvernet etterkvart hadde fått. Naturvernforbundet ville likeins ha eit sterkare innslag av naturfagleg kompetanse, og at industri- og vassdragsinteressene burde fjernast frå forvaltninga av lova. Kommunaldepartementet sitt lovframlegg definerte på si side naturvernet smalt og ville heller ikkje ha inn meir naturvitskapeleg kompetanse. Men naturvernarane fekk støtte i Stortinget, først og fremst ved at politikarane slutta seg til synspunktet om at naturverninteressene måtte likestillast med andre samfunnsinteresser (sst.: 148–149).

Liknande motsetnadar artikulerte seg i samband med opprettinga av Miljøverndepartementet i 1972. Dette var eit forsøk på å gjera forvaltninga på natur- og miljøvernområdet mindre fragmentert. Forvaltningsoppgåvene var delte mellom Kommunaldepartementet og Industridepartementet, med underliggjande etatar. I førearbeidet til det nye departementet, vart synet på kva miljø- og naturvern eigentleg omfatta, sett på spissen att. Naturvernforbundet ville at det nye departementet skulle heita Naturverndepartementet. Til grunn for dette, låg ein tanke om at det nye departementet skulle forvalta på ein slik måte at noko natur vart verande urørt, og at ikkje all natur skulle sjåast som potensielle råstoffressursar. Dette vart særskilt motstridt av Industridepartementet, som jo sat med forvaltaransvaret for vasskraftsressursane. Departementskonstruksjonen kom til å omfatta forureiningssaker, fysisk planlegging, naturvern og friluftsliv (Jansen 1989: 129 ff.). Dei første åra tok det nye departementet ei rekkje initiativ knytt til ureiningsspørsmål, men sjølve arbeidsdelinga i forvaltninga

tilsa at det ikkje kunne spela den rolla mange tiltenkte det i tilknytning til vassdragsvern og energipolitikk. Dette området vart verande att i Industridepartementet, og vart seinare – frå 1978 – plassert i det nyoppretta Olje- og Energidepartementet. Dette innebar at Miljøverndepartementet ikkje fekk ansvaret for Verneplan for vassdrag, som var den mest sentrale saka innanfor vasskraftsfeltet i 1970-åra (Jansen og Osland 1996: 182–183, jf. Grønlie 2009: 361 ff., jf. nedanfor).

Verneplanarbeidet tek til

Vassdragsvernet fekk det mest handfaste institusjonelle uttrykket sitt i arbeidet fram mot den første verneplanen for vassdrag, som tok til etter at Sperstad-utvalet var sett ned i 1969. Utvalet var sett saman av representantar frå NVE og naturvernforvaltninga. Føremålet var å utgreia kva vassdrag som burde skjermast mot utbygging. Utvalet leverte ein rapport i 1970. Saman med ei innstilling frå NVE sitt hovudstyre, låg denne til grunn for Stortingsproposisjon nr. 4, 1972–73, *Om verneplan for vassdrag* (Nilsen 2006: 99). Planen og dokumenta i tilknytning var særskild omfattande, og inneheldt detaljerte utgreiingar om ei rekkje objekt.

Då utvalet si innstilling vart lagt fram, kom skismaet mellom verneforkjemparar og utbyggingsforkjemparar til uttrykk. Sperstadutvalet ville verna mange fleire vassdrag enn det som var tilfellet i det framlegget som Industridepartementet la fram for Stortinget i 1973. Dei vassdraga som departementet la opp til å verna, dreidde seg stort sett om ukontroversielle vassdrag med lågt utnyttingspotensiale. I Stortinget si handsaming kom likevel store vassdrag som Sjoa med Gjende, Trysilvassdraget med Femunden og Kinso og Opo, inn i planen, både med nedbørsfelt inne på Hardangervidda. Stortingsvedtaket innebar at 50 vassdrag vart verna i ti år (Nilsen 2006: 113). Innstillinga og den parlamentariske handsaminga reflekterte at det endra grunnlaget for vassdragsvern som hadde byrja å melda seg mot slutten av 1960-åra, no fekk politisk gjennomslag. At Kinso- og Opo-vassdraga kom med i planen til dømes, skreiv seg både frå at den økologiske tenkinga hadde fått gjennomslag, i tillegg til ein tanke om at det var viktig å verna eit utval stort samanhengande vassdragsområdeområde mot utbygging (sst.: 114–115, jf. ovanfor).

Hovudgrunnen til at arbeidet med verneplanen kom i gang, var trongen for ei samla vurdering av verneinteressene knytt til vasskraftutbyggingane. Sperstadutvalet hevda at så langt hadde natur- og friluftsinnteresser berre i lita grad "ført til at vassdrag er helt eller delvis unntatt fra kraftutbygging" (St.prp. nr. 4, 1972–73: 9). Dette skuldast – hevda utvalet –

at konsesjonssøknadene har vært behandlet én for én, uten at behandlingen for konsesjonssøknaden for det enkelte vassdrag har vært sett i sammenheng med en plan for hvilke vassdrag som skal unntas fra kraftutbygging. En fortsatt konsesjonsbehandling av vassdragene ett for ett vil høyst sannsynlig medføre at vassdrag som det ut fra et totalt syn ville være riktig å verne, vil bli bygget ut for kraftproduksjon, fordi fordelene ved utbyggingen synes større enn skadene/ulempene isolert sett [...] En slik plan burde bygge på en bredest mulig avveining av de forskjellige utnyttelsesformer som naturvern, turisme, friluftsliv, fiske, vassforsyning, resipient, kraftutbygging osv. (sst.).

Utvalet slo fast at det no låg moglegheiter for vern i konsesjonslovgevinga, særskilt etter at vassdragsreguleringslova hadde fått eit tillegg (§4a) i 1969 der lova skulle sikra at det var kontakt mellom dei enkelte interessene og planleggaren. Men røynslene var at "denne formen for kontakt ikke alltid resulterer i det som vel var hovedhensikten: Utarbeidelse av aktuelle alternativer før søknaden sendes inn", hevda utvalet (sst.: 11).

Hovudstyret i NVE var på si side sterkt opptekne av at dei ulike interessene i utbyggingssaker – næringsmessige, naturvern og tursime og vitskapelege interesser – måtte balanserast mot den økonomiske vinsten som følgde av vasskraftsutbyggingane. I kva grad planen hindra vasskraftutbyggingar, var ikkje noko mål på planen sin kvalitet. Styret la òg vekt på den distriktspolitiske dimensjonen, ved at utbyggingane gav viktige ringverknadar i områda der dei gjekk føre seg. Endeleg hevda styret at ein uansett måtte byggja ut meir kraft enn det som vasskrafta åleine kunne stå for: For kvart vassdrag som vart unnateke utbygging, "blir det nødvendig å bygge ut en tilsvarende mengde ekstra av annen kraft, olje- eller kjernekraft, med de ulemper og skader dette medfører" (sst. 18).

Stortinget gjekk altså lenger enn utvalet og departementet i å trekkja vassdrag inn i planen. I stortingshandsaminga kom det òg fram interessante vurderingar av kva interesse motsetningar som gjorde seg gjeldande. I mange av dei konkrete sakene, var både vernemotstandarar og –tilhengarar tverrpolitiske. Dette grunna gjerne i at slike interesser ofte kryssa med distriktspolitiske interesser (sjå t.d. S. tidende 1972–73: 2518). Dei distriktspolitiske interessene i samband med kraftutbyggingar vart revitaliserte i 1970-åra. Dette må ein for det første sjå i samheng med generelle politiske og ideologiske straumdrag, med ei sterk tematisering av desentralisering som verdi. Meir spesifikt hang det saman med at norske samfunnsforskarar tok til å interessera seg for kraftkommunane. Ved Universitetet i Bergen starta Gudmund Hernes til dømes opp prosjektet "Kraftutbygging og samfunnsending" i 1970. Prosjektet tematiserte ulempene som kraftutbygging førte med seg for vertskapskommunane, og dette var med på å skapa ein sterkare opinion for at lokalsamfunna skulle få eit større utbytte. Dette peika òg fram mot danninga av "Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar" (LVK) i 1978 (Thue 2003: 106 ff.). For kommunane var det sentralt å få best mogleg utbytte av kraftutbyggingane, og dei lokale interessene kom til å verta ein gjengangar i seinare verneplanarbeid (jf. nedanfor).

Eit anna tema som vart reist i ordskiftet om verneplanen, galdt tilhøvet mellom vasskraft og andre energiformer. Komitéordføraren Sverre Helland (SP) trekte i denne samanhengen fram det store fortrinnet som vasskrafta hadde:

vasskrafta er ei energiform som fornyar seg sjølv, og ei slik kraftkjelde har store føremoner [...] Dette er ikkje noko argument for å byggja ut all vasskraft, men det er eit viktig moment som må takast med når vi skal ta stode til kor mykje vasskraft vi skal byggja ut (S. tidende (1972–73): 2520).

Her ser vi såleis at fornybarargumentet vart sterkt artikulert. Men fornybaromgrepet hadde ikkje det same innhaldet i byrjinga av 1970-åra som seinare. I denne fasen var det først og fremst vasskrafta sine økonomiske føremoner som vart vektlagde, ikkje miljøaspektet. Det er nærliggjande å sjå dette i samheng med at det no var på tale med at andre energiformer kunne supplera eller verta like viktige som vasskrafta. Dette gjorde at ein kunne og måtte argumentera for vasskraftutbygging på nye måtar.

Vi ser såleis at byrjinga på 1970-åra var prega av ei sterkare institusjonalisering av vassdragsvernet og eit stort engasjement kring vernespørsmålet i opinionen. På same tid ser vi at eit breiare spekter av interesser byrja å gjera seg gjeldande. Ein hovudmotsetnad som hadde byrja å utkrystallisere seg i denne fasen, gjekk mellom vekst- og vernetilhengarar. I mange konkrete vernespørsmål var dette kopla til distriktspolitiske interesser som gjerne gjekk på tvers av konvensjonelle politiske skiljeliner. Mange av dei politiske tiltaka i denne fasen dreidde seg om å integrera desse ulike interessene i konkrete utbyggingssaker. På same tid spegla politikken eit ønske om å etablera langsiktige og overordna styringsreiskapar i utbyggingsspørsmål.

Nye tankar i energipolitikken

Dei nye straumdraga som prega energiordskiftet på 1970-talet kan vi òg relatera til den globale energisituasjonen. Oljekrisa vinteren 1973–74, som førte til bensinrasjonering og varig høge oljeprisar, var med på å auka den politiske merksemda kring energispørsmålet, både når det galdt tilhøvet mellom dei ulike energikjeldene og veksten i energiforbruket. I den nye energimeldinga som kom i 1974, gjekk regjeringa inn for å revurdera måla og retningslinene som til då hadde lege til grunn for energipolitikken. Denne vurderinga, vart det sagt, "må bygge på en balansert avveining av ressursutnyttelse, miljøhensyn og sikring av en rimelig vekst og et bedre livsmiljø" (St. meld 100 (1973–74)). Medan målet i den første energimeldinga, som kom i slutten av 1960-åra, var å produsera nok energi til å stetta trongen, var hovudbodskapan nokre år inn på 1970-taket at veksten i energiforbruket måtte kontrollerast. Men stortingsordskiftet om den nye meldinga avdekkja på same tid klarare skilje mellom partia i energispørsmålet enn tidlegare.¹⁴ Medan Senterpartiet, Venstre og SF (SV) ville at veksten i energiforbruket skulle stogga, gjekk dei andre partia inn for ein noko meir moderat vekst enn tidlegare, med sikte på å stabilisere veksten over tid.

Atomkraft var mykje diskutert i forkant av meldinga, og i høyringsfråsegna si konkluderte NVE med at kjernekraftverk "er eit fullt ut akseptbelt alternativ for Noreg både med omsyn til risiko, miljøpåverknad og kostnad" (Innst. S. 255 1974–75: 4). Det var likevel i ferd med å byggja seg opp ein klar atomkraftmotstand. På Stortinget vart denne særleg drive fram av SF (SV) og Venstre. Mellom anna fordi saka var omstridt i opinionen og fordi ein ville unngå ein lokaliseringsdebatt i den kommande kommunevalkampen, valde stortingsfleirtalet å ikkje ta stilling til atomkraftverk. I plassen oppmoda ein regjeringa om å oppnemna eit utval til å vurderera tryggleiksproblema ved kjernekraftverka (S. tidende (1974–75) 4215). Regjeringa vart òg oppmoda om å utgreia føremoner og ulemper ved oljefyrte varmekraftverk.¹⁵

På 1960-talet hadde naturvernarane lansert både atomkraft og varmekraft som alternativ til vasskraft. I 1970-åra stod dei på ein nullvekstline. Dette tilsa at det ikkje i same grad var naudsynt for dei å synleggjera alternativ til fleire i vasskraftutbyggingar. For dei som ville byggja ut enda meir vasskraft, var det no nettopp miljøvinstane ved vasskrafta som vart hovudargumentet. Fornybarargumentet kom inn for fullt, og fleirtalet i Industrikomiteen uttalte såleis:

Selv om all energiproduksjon påvirker miljøet og medfører mer eller mindre sterke inngrep i naturen er vannkraften, sett fra et ressurs synspunkt en meget gunstig

energibærer. Det er en fornybar energikilde som kan utnyttas uten å skape forurensing av luft og vann (Innst. S 255 (1974–75):15).

Utbyggingstilhengarane sette òg vasskrafta og vasskraftbasert industri inn i ei global kontekst. Dette gjaldt mellom anna Finn Kristensen (AP):

Er det mer fornuftig bruk av energi i global sammenheng at andre land isteden bygger ut sin smelteindustri basert på kraft fra for eksempel olje og gassressurser? Det vil jo bety et stort forbruk av verdifulle ressurser som ikke er fornybare, i motsetning til Norge, hvor vi kan basere denne industrien på en fornybar ressurs som vannkraft (Finn Kristensen (AP) S. tidende 1974–75: 4131; jf. Også Nilsen 2001: 51).

Men globale omsyn sto òg sentralt i opposisjonen sin argumentasjon. Torild Skar frå SV hevdar:

[Vi må] vise solidaritet med de kommende generasjoner og med u-landa. Vi må ikke i en teknologisk rus nå forbruke verdier og forgjengelige ressurser som de kan trenge bedre enn oss" (sst.: 4160).

At den globale dimensjonen kom inn med slik tyngde, var eit nytt moment i det energipolitiske ordskifte samanlikna med debatten om energimelding i 1969. Noreg sitt globale ansvar vart kan hende mest markant løfta fram av miljøvernminister Gro Harlem Brundtland:

Energispørsmålene har global karakter. Selv et lite land som Norge må føre en energipolitikk som tar hensyn til dette. Med vår privilegerte stilling må vi føle et særlig ansvar for å bidra til en jevnere global fordeling av energiresursene. Energipolitikken må settes inn i en miljø- og ressurspolitisk sammenheng, regionalt, nasjonalt og globalt (S. tidende (1974–75): 4164)

Dette er talemåtar som kunne vore henta ut frå dei energipolitiske programma frå 2000-talet. Men Brundtland kom òg inn på faren for klimaendringar som følgje av bruken av fossilt brensel:

Alt forbruk av energi basert på fossile og kjernefysiske stoffer har som resultat at varme slippes ut i atmosfæren. I en rapport som er fremlagt i OECD, drøftes dette problemet under en langsiktig synsvinkel. Rapporten konkluderer bl.a. med at risikoen for en merkbar klimapåvirkning vil være til stede ved en tidobling av energiforbruket i de viktigste industriområder. Uheldige virkninger på den globale varmembalanse vil kunne inntreffe i løpet av 50–100 år med en fortsettelse av den nåværende vekstrate (sst.).¹⁶

Brundtland sin posisjon her peika for det første fram mot det interne oppgjeret i Arbeiderpartiet kring vassdragspolitikken som kom i slutten av 1970-åra. Vidare peika det fram mot det arbeidet ho leia internasjonalt i 1980-åra, der den globale miljøpolitikken vart sett på agendaen (jf. nedanfor).

Eit anna aspekt som allereie hadde byrja å trengja seg fram i den førre energimeldinga, men som no kom enno sterkare inn, var spørsmålet om prisfastsetjinga på elektrisk kraft. Det var oppslutning kring synspunktet om at ein i større grad måtte nytta eit grensekostnadsprinsipp når prisane vart fastsette. Dette representerte eit gjennomslag for meir bedriftsøkonomiske tenkemåtar i kraftpolitikken. Regjeringa signaliserte òg at ho ville koma tilbake til Stortinget med ei eiga melding om organiseringa av kraftforsyninga, der ein mellom anna ville leggja fram planane for

samkøyring av heile kraftforsyninga og å skilja ut Statskraftverka som eit statseigd selskap.

Breiare fundering av vassdragsvern: Verneplan II

Sperstadutvalet vart rekonstruert og gav ei ny innstilling til verneplan i 1976: Verneplan for vassdrag, NOU 15: 1976 (Verneplan II). Her vart verneomfanget gjort større. Naturvernopinionen var likevel kritisk til innstillinga, og kritikken botna primært i at dei meinte ho i for stor grad bygde på ein tanke om at veksten i energiproduksjonen skulle halda fram. Samarbeidsrådet for naturvernsaker (SNR) – dette var sett saman av representantar frå DNT, Norges jeger- og fiskeforbund og Naturvernforbundet – uttalte mellom anna:

Vi er nå inne i sluttfasen av vannkraftutbyggingen i Norge. 2/3 av våre utnyttbare vannkraftressurser er utbygget, eller er under utbygging. I denne situasjonen opplever vi at sterke krefter går inn for å bygge ut flest mulig av de gjenværende vassdragene, stikk i strid med en forvarlig ressurspolitikk. Alt tilsier at vi nå må verne om det som er igjen (Berntsen 1994: 219).

Vernetanken materialiserte seg òg i lokale vernelag, som vart danna rundt i landet. Desse allierte seg med Aksjon Bygde-Noreg som gav ut heftet *Dei siste vassdraga*. Naturvernforbundet starta i 1979 opp verneaksjonen *Vern våre siste vassdraga*. Aksjonane fekk stor merksemd i pressa (sst.: 219–220). På dette tidspunktet hadde såleis den utviklinga som for alvor tok til å koma til uttrykk i 1960-åra, med ei sterk mobilisering i opinionen, slått ut i full blom (jf. ovanfor).

Arbeidet med ein ny verneplan kom i gang alt i den parlamentariske handsaminga av Verneplan I. Dessutan vart saka teke opp i energimeldinga som kom i 1974. Ein av premissane for Verneplan II var med dette at veksten i energiforbruket skulle dempast. Ein annan premiss var at vasskraftsvernet i enda sterkare grad enn før vart sett i samband med energispørsmålet generelt. Eit poeng i så måte er at det var nykomaren Olje- og energidepartementet som til slutt leia arbeidet med planen fram til politisk handsaming. Det nye departementet vart skilt ut frå Industridepartementet i 1978, først og fremst ut frå trongen som meldte seg i kjølvatnet av utbyggingane i Nordsjøen (Grønlie 2009: 361ff.).

Opprettinga av det nye departementet, og arbeidsprosessen kring verneplanen, er òg interessant ved at dette synte at enda fleire interesser no var involverte på feltet. Som i byrjinga av 1970-åra, var det kontaktutvalet – eller Sperstadutvalet – som utarbeidde framlegget til planen. I tillegg til Hovudstyret, var no Miljøverndepartementet med som høyringsinstans. Ved den første planen hadde miljøverninteressene vore representerte ved Statens Naturvernråd og Statens Friluftsråd (St. prp. nr. 4, 1972–73: 19). I samband med Verneplan II vart det i tillegg henta inn informasjon frå dei aktuelle fylkesmennene, samt frå "flere institusjoner og organisasjoner som på forskjellige måter ville bli berørt ved inngrep i vassdragene". Dette galdt Direktoratet for vilt og fersksvannsfisk, Den arkeologiske interimskommisjon, Statens Forurensingstilsyn, Norges Naturvernforbund, Den Norske Turistforening, Norges Jeger- og Fiskeforbund, Norges Reindriftssamers Landsforening og Norsk sameråd. Dessutan hadde universiteta "bidratt med kartlegging av naturvitenskapelige verneinteresser" (St. prp. nr 77, 1979–80: 8).

Innstillinga var vidare, i større grad enn det som hadde vore tilfelle før, prega av at fleire sider ved energisituasjonen vart sett i samanheng. Dette kom mellom anna til uttrykk i dei føresetnadane utvalet la til grunn for arbeidet sitt. I perioden fram til 1985 rekna ein ikkje med at det ville verta produsert kjernekraft eller gasskraft. Sjølv om elektrisk energi basert på olje ville koma inn som supplement, var situasjonen at trongen "for ny kraft [...] i hovudsak [må] dekkes ved vasskraftutbygging." For verneinteressene sin del innebar dette at det ville vera sentralt "at det økonomiseres med kraftressursene både på produksjons- og forbrukersiden" (sst.: 9). På ein slik bakgrunn tok innstillinga opp ein del nye faktorar knytt til energiproduksjonen, mellom anna energiøkonomisering og prispolitikk som eit energisparande verkemiddel.¹⁷ Utvalet slo fast at kraftprisane i Noreg var låge, og ikkje hadde følgd prisane på olje eller energiprisane på verdsmarknaden. I denne samanhengen tok ein òg opp prisane som den kraftkrevjande industrien betalte, og som det var fremja ein proposisjon til Stortinget om (St. prp. 81, 1975–76). Utvalet hevda at kraftprisane på den norske heimemarknaden

"[...] har lokket fram et forbruk som både bærer preg av sløsing med, og vridning av etterspørselen i retning av produkter som har sitt utspring i elektrisk kraft. Lavprispolitikken har bidratt til å øke veksten i kraftetterspørselen, både til eksport og innenlands forbruk" (sst.: 10).

På ein slik bakgrunn vurderte utvalet òg korleis det kunne økonomiserast betre når det galdt sjølve utbyggingane. Dette var koplå til vassdragsvern. Utvalet hevda til dømes at inngrepa var mindre om det vart utbygd få store anlegg enn om ein bygde ut mange små:

Det er i mange tilfelle en fordel at anleggene er store fordi inngrepene blir færre og større områder innenfor det nedbørsfelt som utnyttes forblir urørt. Færre anleggssteder fører til at behovet for antall hjelpeanlegg som anleggsveger [...] reduseres. (sst. 11).

Utvalet slo på same tid fast at ei ulempe med store anlegg var "at hvert inngrep blir en større belastning på det enkelte sted" (sst.).

Desse vurderingane vart handsama i eit eige avsnitt om vasskraftutbyggingane sine verknadar på naturen og landsskapet. Slike vurderingar – og verneinteressene i det heile – fekk mykje plass i utvalet sin rapport. Når det galdt konsekvensane av utbyggingane, var ein oppteken av verknadane både for dei biologiske tilhøva i og kring vassdraga og dei estetiske aspekta knytt til sjølve landsskapet. Utbyggingane førte mellom anna med seg store konsekvensar for dyrelivet i vassdraget og særskilt fisket: "Produksjon av næringsdyr i den viktige reguleringssonen blir sterkt redusert, og gyteplasser blir ødelagt" (sst).

Det var likevel mange avbøtande tiltak ein kunne gjera for å redusera skadeverknadane, hevda utvalet. Det hadde etterkvart vorte vanleg å byggja såkalla tersklar – altså ein låg dam som vart bygd for å halda oppe vasstanden – i vassdrag der vassføringa var sterkt redusert. Slike tiltak kunne vera ønskeleg ut frå så vel biologiske, estetiske, næringsmessige som andre grunnar, og det var oppnådd gode resultat ved slike tiltak i mange vassdrag, vart det hevda. Endringane i vassdraga kunne òg føra til lokalklimatiske endringar, sa utvalet. Når det galdt dei estetiske sidene ved utbyggingane, slo ein fast at dei tekniske inngrepa i utbyggingsområda "kan endre landsskapsbildet

vesentlig" (sst.: 12). Her meinte utvalet at ein stod overfor ulike alternativ. I mange tilfelle kunne det beste landsskapsarkitektoniske resultatet oppnåast ved å la dei ulike byggverka "stå i kontrast til naturen omkring." Verknadane kunne òg dempast ved å gje byggverka ei form "og overflate som gjer at de går i ett med omgivelsene." Når det galdt anleggsvegane, baud desse ofte på særskilte problem estetisk sett. Vegane kunne dessutan auka påkjenningane på naturen ytterlegare, ved at områda vart enda meir tilgjengelege for folk. Men ein søkte no å gje anleggsvegane "en best mulig landsskapsmessig tilpassing." Dessutan vart vegbygginga ofte kombinert med anna vegbygging, hevda utvalet. Kraftleidningane baud òg på spesielle problem, og førte ofte til konflikt med lokale interesser: "Mastekonstruksjoner og ledningenes linjeføring er elementer som kan gjøre det vanskelig å oppnå en god landskapsmessig tilpassing som kan aksepteres av alle kryssende interesser" (sst.: 12).

Utvalet delte verneinteressene i fire grupper ut frå følgjande kriterium: Naturvitskap, allmenne naturvern- og friluftsiinteresser, resipientinteresser og kulturhistoriske samt næringsmessige interesser i lokalmiljøet. For dei naturvitskapelege interessene sin del, slo utvalet fast:

Forskningen setter store krav til uberørthet når det gjelder studier av naturens lovmessighet. Som naturdokument kan en lokalitet avspeile en skiftende utvikling fra tidligere tid fram til i dag, det virker da som et historisk dokument. Ved fortsatt å la det ligge urørt, vil det bli et stadig viktigere naturdokument, som får høy verneverdi" (sst.: 12).

Her ser vi altså at dei nye straumdraga innanfor det elvebiologiske forskingsfeltet hadde slått inn for fullt. I utvalsinnstillinga vart dette òg gjeve eit pedagogisk tilsnitt. Dessutan hadde Noreg internasjonale plikter i denne samanhengen, hevda utvalet:

Vitenskapen er opptatt av å utvikle metoder for å klarlegge de landformende prosesser og deres hastighet. I denne sammenheng representerer Norge et viktig område og vi har en ubetinget internasjonal forpliktelse til å finne fram til og sikre uberørte områder for studier av geosystemer, som vi med sikkerhet vet kan bevares for ettertiden" (sst.: 13).

Dei allmenne naturvern- og friluftsiinteressene omfatta for det første å sikra moglegheitene for naturopplevingane i form av variasjon og mangfald i naturen, å halda oppe moglegheitene for ferdsel og å sikra at det framleis var råd å utøva friluftsiaktivitetar som direkte var avhengig av vassføringa i elver og vatn, som fiske, bading, båtsport og padling. Når ein sikta til resipientinteressene, sikta ein til at mange vassdrag hadde ein viktig funksjon som resipient for avfallsvatn. Ureininga vart ofte større når vassmengda vart redusert. Skadane som dette medførte, kunne reduserast ved å setja inn reinseanlegg, noko som ofte var eit vilkår i reguleringskonsesjonar. Den siste kategorien av verneinteresser, dei som var knytte til lokalmiljøet og kulturhistoriske og næringsmessige tilhøve her, innebar at det var viktig å verna "mange viktige kulturhistoriske dokumenter langs vassdragene." Kulturminne kunne vera like viktige i vernesamanheng som dei naturvitskapelege interessene. I denne samanhengen hadde vern òg eit distriktpolitisk aspekt knytt til seg:

Den miljømessige verdi vassdragene har særleg for moglegheitene til et rikt og variert friluftsliv, vil også kunne være av betydning for folks interesse i å bosette seg og bli boende i de områder der vassdragene ligger (sst.).

Naturgrunnlaget vart altså sett som viktig for lokalmiljøet. Her trekte ein særskilt fram samekulturen, "som i særleg grad er knyttet til naturgrunnlaget" (sst.). I denne samanhengen viste utvalet til ei stortingsmelding frå 1974 om utbyggingsprogrammet for Nord-Noreg (St. meld. nr. 33, 1973–74) der regjeringa hadde gjeve uttrykk for at "samenes tilknytning til naturgrunnlaget bør tillegges betydning under det vidare arbeid med verneplanen" (sst.: 14).

Framlegget til Verneplan II innebar at vernekriteria hadde fått ei breiare fundering sett i høve til den første verneplanen. Verneplan II var på same vis som den førte planen kjenneteikna av at vernetanken var vitskapeleg grunngeve og at dei økologiske synsmåtane var ein av pilarane som vassdragsvernet kvilte på. Noko nytt var at meir miljøpolitiske aspekt som til dømes vassdraga sin funksjon som resipientar, var trekte inn i planen. Noko nytt var òg at omsynet til dei samiske interessene var så sterkt artikulert. Eit sær interessant aspekt ved framlegget til Verneplan II er dei tiltaka utvalet introduserte for å avbøta dei skadelege verknadane av kraftutbyggingane. Dette galdt til dømes å byggja tersklar i utbygde vassdrag. Dette reflekterte ein tanke om at utbyggingsområda skulle etterlatast som levande natur etter at utbyggingane var gjennomførte. Yngve Nilsen hevdar at denne tankegangen representerte eit kompromiss mellom to profesjonelle tilnærmingar til kraftpolitikken, eit kompromiss mellom "landsskapsarkitektens og den økologisk skolerte biologens syn på menneskelige inngrep i naturen" (Nilsen 2010: 75). Nilsen knyter dette mellom anna til rolla som landskapsarkitekten Knut Hillestad spelte i dette tidsrommet. Hillestad var leiar for Kontoret for landsskapspleie og naturvern i Vassdragsdirektoratet og dessutan sekretær for Sperstad-utvalet. Han var den som introduserte tanken om "den levande natur" i vassdragsforvaltninga. Eit nytt aspekt var òg at ein no la sterkare vekt på dei internasjonale pliktene Noreg hadde til å verna om somme vassdrag som urørte.

Utvalet sa likevel ikkje så mykje nytt når det galdt kva kriterium som skulle gjelda for å verna vassdrag. Her viste ein til den første planen. Men ein tok til orde for ei større geografisk utbreiing og fordeling av verna vassdrag. Dei fylka som var "minst tilgodesett med type- og referansevassdrag", var Agder-fylka, Rogaland, Nord-Trøndelag og Nordland (sst.: 15). Noko nytt i høve til den første verneplanen, var òg at Stortinget no hadde vedteke å oppretta nasjonalparken på Hardangervidda. Dette innebar freding av fleire vassdrag utanom verneplanen: Veig og Dagali samt Kvenna (St. prp. 77 (1979–80): 26–27).

Den politiske handsaminga av verneplanen synte stort sett at det var tverrpolitiske semje om hovudpunkta. Det vart òg understreka frå mange hald at det var viktig å sjå verneplanen som del av ein større heilskap. Venstre representerte likevel eit unnatak frå den politiske semja, ved at partiet ville gjera verneomfanget mykje større enn det planen la opp til. Dette botna i eit anna prinsipielt syn på tilhøvet mellom vekst og vern. Venstre ville innføra eit tak på kva som skulle utbyggast av norsk vasskraft, og føreslo 105 TWh av midlare årsproduksjon. I tillegg føreslo partiet at tilhøva skulle leggast til rette for "en gradvis avslutning av vannkraftepoken slik at industri og arbeidsliv kan tilpasse seg dette på en rimelig måte" (S.tidende 1980–81: 462–463). Venstre var i så måte på lag med naturvernopinionen. Men i det politiske miljøet stod partiet åleine, og dette speglar òg at det var grenser for kva gjennomslag opinionen hadde på denne arenaen.

Energimeldinga 1980: "fortsatt skånsam vasskraftutbygging"

Parallelt med verneplanen vart regjeringa si nye energimelding handsama på Stortinget (jf. nedanfor). Som det hadde vorte teke til orde for i den førre energimeldinga, omhandla den mellom anna reorganisering av Statkraftverkene¹⁸ og planar om gasskraftverk.

Regjeringa såg gasskraftverk som naudsynte på lengre sikt, men det var vasskraftutbygging som skulle stetta kraftbehovet fram mot hundreårsskiftet. Sjølv om energiøkonomisering vart vektlagt i meldinga, vart det ikkje lagt opp til å stabilisera energiforbruket. Regjeringa sin prognose tilsa eit kraftbehov på 106 TWh i 1990 og 123 TWh i 2000, mot 80 TWh i 1980, ein auke på meir enn 30 % den første tiårsperioden. Men Energimeldinga omhandla òg anna fornybar energi utanom vasskrafta. Frå midten av 1970-talet hadde fornybaromgrepet kome inn i daglegtalet, og frå 1979 kom forskning og utvikling av alternative fornybare energikjelder inn som eigen post på statsbudsjettet. I fireårsperioden frå 1979–82 vart det løyvd i alt 109 millionar kroner til forskning på fornybar energi. 50 % av dette gjekk til forskning på bølgekraft, resten var fordelt på vind, solenergi og biomasse. I energimeldinga vart forskning på alternative energikjelder sett som ei fornuftig langsiktig investering: Ein estimerte at nye fornybare energikjelder skulle kunne dekkja opp til 20–25 % av energiforsyninga i 2020. Dette føresette at dei tekniske, økonomiske og miljømessige spørsmåla vart løyste på ein tilfredsstillande måte (St. meld 54 (1979–80): 72).

Men viktigast i energimeldinga var måten ein såg føre seg å sikra skånsam vasskraftutbygging på. Regjeringa sitt løysingsforlag var Samla plan for vassdrag, som no vart introdusert. To planutkast vart lanserte, i kvart sitt kapittel. I kapittel 5 vart Miljøverndepartementet sitt utkast presentert (sst: 52). Her var vasskraftprosjekta gruppert etter lønnsemd og grad av konflikt med andre brukarinteresser. Grunntanken i dette forslaget var at dei vassdraga der konfliktnivået var lågast, skulle byggast ut først. I kapittel 8 vart Olje- og Energidepartementet sitt forslag til Samla plan for utbygging og vern presentert. Det viktigaste omsynet her var å stette kraftbehovet. Alle vassdraga som vart vurderte som for konfliktfylte til å byggast ut i kap. 5, var på utbyggingslista i kap.8 (Utne og Vardenær 1989).

At ein fann desse to motsette og motstridande forslaga innafor den same energimeldinga, illustrer to tilhøve som bae på sitt vis kjenneteiknar utviklinga på 1970-talet: Det eine var at den sentrale konfliktlina på feltet hadde vorte utvida, frå ein meir avgrensa konflikt mellom vasskraft versus naturvern til ein generalisert konflikt mellom energi og miljø. Det andre var at miljø var blitt eit eige politikkområde, relativt avsondra og fritt frå energipolitikken. Det institusjonelle uttrykket for dette var at dei to felta hørde heime i kvar sitt departement, det eine i Miljøverndepartementet, det andre i Olje- og energidepartementet. Utetter 1980-talet kom den vidare handsaminga av Samla plan til å bera preg av ein dragkamp mellom dei to departementa.

1979–81: Kulmineringa av vernekampen og kraftsosialismen i dokk

Mellom 1979 og 1981, parallelt med handsaminga av så vel energimelding som verneplan, utspelte den bitraste og mest djuptgåande konflikten knytt til vasskrafta seg i Noreg. Dette var kampen om utbygginga av Alta-Kautokeinovassdraget. Planane for utbygginga vart først lanserte i slutten av 1960-åra. Det var ei sær omfattande utbygging som vart førespegla, mellom anna med neddemming av bygda Masi. Dette gav opphavet til sterke protestar frå samar og naturvernarar, og ei aksjonsgruppe mot utbygging vart grunnlagt i 1970. Konesjonssøknaden for utbygginga vart lagt ut for offentleg tilsyn i 1974. Naturvernarane hevda at skadeverknadane ikkje var tilstrekkeleg utgreia, og dette slutta Miljøverndepartementet seg til. Planane vart nedskalerte, mellom anna ved at Tanaelva vart teke ut. Likeins gjekk ein vekk frå planane om å demma ned Masi. I 1978 kom ein proposisjon om utbygging. I opinionen var det no mobilisert for alvor, og det var ei rekkje argument mot utbygging som vart artikulerte: Ei utbygging ville skada reindrift, laksefiske, jordbruk og friluftsliv og gripa sterkt inn i samane sitt kjerneområde for busetjing og reindrift. Protestane førte ikkje fram overfor Stortinget, der det var fleirtal for å byggja ut vassdraget. Utbyggingsmotstanden gjekk då over i ein ny fase og *Folkeaksjonen mot utbygging av Alta-Kautokeinovassdraget* tok til å bruka sivil ulydnad. I september 1979 vart 90 demonstrantar i anleggsområdet i Stilla fjerna av politiet, og månaden etter starta ei gruppe samar ein sveltestreik framføre Stortinget. Dette pressa regjeringa til å gjennomføra ei ny utgreiing om skadeverknadane av utbygginga. Konklusjonen på denne vart likevel at det ikkje var nye moment som tilsa at utbygginga skulle stoppast. Stortinget fatta nytt vedtak om utbygging våren 1980. Motstanden vart då gradvis trappa opp, og toppa seg i januar–februar 1981, då 600 politifolk vart sendte nordover til Stilla for å fjerna om lag 1000 demonstrantar der. Då proklamerte folkeaksjonen av motstanden skulle opphøyra. Heller ikkje lovvegen førte fram for utbyggingsmotstandarane: Naturvernforbundet gjekk til sak mot Olje- og energidepartementet for mangelfull sakshandsaming. Den endelege avgjerda i saka fall i Høgsterett i 1982, og her vart departementet frikjent på alle punkt (Berntsen 1994: 215–218).

Sjølv om utbyggingsmotstandarane lukkast med å gjera omfanget av Alta-Kautokeino-utbygginga mindre enn først planlagt, vart utfallet oppfatta som eit nederlag for naturvernet. Men det kan òg seiast å ha vore eit nederlag for styresmaktene. Kampen viste at det ikkje hadde lukkast å integrera dei ulike interesse motsetnadane knytt til vasskraftsfeltet på ein tilfredsstillande måte. Det var særskilt dei samiske interessene som representerte mobiliseringspotensialet for motstandarane, og dette kom òg opp i seinare utbyggingssaker (jf. nedanfor). Alta-saka var på kort sikt ein siger for den kraftsosialistiske fløya i Arbeiderpartiet, men ho innevarsla på same tid fløya sin svanesong. Alta-utbygginga vart den siste store utbygginga i Noreg, og det var vernetanken som kom til å gå sigrande ut av 1970-talet.

I det same tidsrommet utspelte det seg òg ein annan utbyggingskamp der kraftsosialistane leid nederlag. Den endelege kampen om omfanget av utbygginga i Eidfjord stod på dagsorden i eit møte i Arbeiderpartiet si stortingsgruppe i desember 1978. Med 31 mot 30 røyster vart det då avgjort at partiet skulle samla seg om ei

utbygging som var avgrensa til Eidfjord Nord, altså til Sima-vassdraget. Dette vart eit oppgjer om partiet sin gamle kraft- og industripolitikk. Trass i at vernetanken hadde breidd om seg òg blant arbeiderpartifolk, stod mange framstående politikarar framleis på lina om at samfunnsmessig vekst og framgang var uløyeleg knytt til industriell tilvekst tufta på kraftproduksjon. I det endelege vedtaket i Eidfjord-spørsmålet, vart Veig-vassdraget skjerma mot utbygging.¹⁹ Med dette vart det ikkje noko av utbygginga av Eidfjord Sør i det heile. Vedtaket må ein sjå i forlenginga av dei tidlegare vernevedtaka i Kinso og Opo, der den breiare funderinga av vassdragsvernet som meldte seg i 1970-åra, hadde fått eit handfast uttrykk (jf. ovanfor). Vernet av Veig var på same tid knytt til vedtaket om at Hardangervidda skulle verta nasjonalpark, som òg hadde vorte utgreidd i 1970-åra. Med dette var det miljøverninteressene som sigra, og her gjekk ein òg på tvers av lokale interesser, der utbyggingsviljen var sterk (Nilsen 2006: 144, Grove 2010: 283 ff.).

Den interne striden i AP om vern av Veig og Dagali vart i media karakterisert som ein strid mellom to komande kandidatar til leiarvervet i partiet – olje og energiminister Bjartmar Gjerde og miljøvernminister Gro Harlem Brundtland.²⁰ I løpet av 1980–81, medan Alta-saka storma som verst, kulminerte maktkampen i partiet. Gjerde, eksponent for kraftekspansjonismen i AP, trekte seg frå politikken hausten 1980 for å bli NRK-sjef. Det var Brundtland som gjekk sigrande ut av striden, og våren 1981 vart ho statsminister og ny partileiar. Maktskiftet vart òg eit generasjonsskifte, kraftsosialistane vart sette i dokk, medan den yngre miljøopposisjonen tok over skuta.

Utviklinga i Sverige på 1970-talet: Politisering av energispørsmålet

I Sverige vart òg 1970-talet dramatiske og skjelsetjande når det galdt vassdragsvernet. Då Vindelälven vart verna, var dette første gongen naturvernarane lukkast med å stogga eit utbyggingsprosjekt frå Vattenfall, og det markerte ei politisk nyorientering i synet på vasskrafta. Den såkalla vasskraftskorporatismen vart oppgjeven, og vernet av spesifikke vassdrag vart flytta opp på riksdags- og regjeringnivået. No vart det utarbeidd eit system med retningsliner for vassdragsvernet, gjennom "riksplaneringen för älvskydd". Denne ordninga er ein parallell til dei norske verneplanane. Som tilfellet var i Noreg, var ideen bak riksplanen å koma bort frå kortsiktige enkeltvedtak og å knesetja ein brei og langsiktig strategi for forvaltinga av naturverdiane i landet. Ei rekkje ulike aktørar var involverte i å utarbeida planen, mellom anna landsting, kommunar og lokalsamfunn, forskarar og frivillige organisasjonar. Og eit breitt spekter av omsyn vart dregne inn. Kraftinteressene skulle mellom anna avvegast mot vitskapleg naturverdi, kulturminne, reindrift, friluftsliv, tursime og fiske, så vel som mot bruken av andre naturressursar. Dette innebar ei omfattande utviding i høve til Vattendomstolane si meir snevre og juridisk definerte forståing av dei ulike vasskraftprosjekta. Riksplanordninga styrkte vassdragsvernet si stilling og førte mellom anna til at Riksdagen i 1972 vedtok at dei fire store uutbygde hovudelvane i Norrland skulle vernast. I 1977 vart verneomfanget ytterlegare utvida (Vedung og Brandel 2001: 407 ff.).

Parallellane til den norske utviklinga er slåande, òg ved at den politiske merksemda kring vassdragsvernet reflekterte at dette hadde brei legitimitet i opinionen. Evert

Vedung og Magnus Brandel hevdar at "motståndet mot vattenkraftsutbyggnader i Sverige under det tjugande århundradet [har] aldri stått så politisk och opinionsmässigt starkt som åren 1972–75" (sst.: 408). Den politiske kontrollen over utbyggingane nådde no òg eit nytt nivå ved at utbyggingsprosjekt over 20 MW krov regjeringsvedtak. Her var det ikkje tilstrekkeleg med ein dom i Vattendomstolen.²¹

Ein skilnad i høve til Noreg var likevel at andre energikjelder enn vasskrafta spelte ei viktigare rolle i energiforsyninga og i energiordskiftet. På 1960-talet kom fleire kommunale varmekraftverk, i tillegg til nokre store oljekraftverk, i drift i Sverige. Atomkrafta vart introdusert i 1972, då den første reaktoren vart sett i drift. Men introduksjonen av andre energikjelder gjorde på same tid at vasskrafta fekk ei ny og viktig funksjon som balansekraft i systemet, som kunne lagrast og nyttast ved belastingsstoppar eller samanbrot i varmekraft- eller atomkraftverk.

Oljekrisa i 1973 førte til at energispørsmål for alvor kom opp på den politiske dagsorden. Sverige var på den tida verdas mest oljeavhengige land, ved sida av Japan. 75 % av energiforbruket av Sverige kom frå importert olje, noko som gjorde at landet vart hardt råka av krisa. Det rådde difor brei politisk semje om å redusera oljeavhengigheita. Auka utbygging av kjernekraft var eitt alternativ, men dette vart utfordra frå ei raskt veksande miljøørslle. Miljøargumentet var i røynda med på å gjera vasskraftsutbygging aktuelt att. Vasskrafta vart halde fram som eit fornybart og miljøvenleg alternativ, som i motsetnad til atomkrafta ikkje innebar nokon helsefare og som heller ikkje var skadeleg på miljøet. Auka skepsis mot atomkraft gjorde at opinionen i vassdragsspørsmålet byrja å snu frå midten av 1970-talet. Verneopinionen vart, som Jonas Anshelm formulerar det, råka av rekylen frå sin eigen argumentasjon (Anshelm 1992: 66).

I 1975 vart Vattenlagen, nasjonalparklovgjevinga og Riksplaneringen för älvskydd komplettert med *ein riksplan för utbyggnad*, som inngjekk i ein større riksplan for energi. Her sette ein eit mål for vasskraftutbygginga på 66 TWh/år i 1985, ein auke på 5 Twh frå nivået i 1975. Men det var uklart korleis ein skulle nå målet. Socialdemokratane ville ha ei *konsentrert utbygging* med få store inngrep heller enn mange små. Dette innebar at tidlegare vernevedtak måtte opphevast. Dei borgarlege partia ville ha ei *spreidd utbygging*, utan å oppheva vernevedtak. For å nå målet måtte Vattendomstolen i praksis seia ja til alle søknader: Partia gjekk difor inn for å endra Vattenlagen slik at regjeringa kunne overprøve domstolen i alle saker.

Atomkraftmotstanden vaks til ein folkerørslle utover 1970-talet, og fekk òg politiske konsekvensar. Det største borgarlege partiet, Centerpartiet, profilerte seg som anti-atomkraftparti, og vann valet i 1976. Men Fälldin-regjeringa, som vart skipa etter valet, sprakk på nettopp atomkraftspørsmålet i 1978. Koalisjonspartnarane Folkpartiet og Moderaterna ville ikkje fira på kravet sitt om å halda fram utbygginga av kjernekraft (Högselius og Kaijser 2007: 34).

Harrisburg-ulukka i 1979 minska ikkje nett motstanden mot atomkraft i Sverige, og ei folkerøysting om atomkrafta tvinga deg fram i 1980. Etter ein hard og polarisert debatt der industri og fagrørslle stod imot ei stadig sterkare miljøørslle, vart resultatet at ein knapp majoritet gjekk inn for ei langsiktig avvikling av kjernekrafta. På bakgrunn av folkerøystinga vedtok Riksdagen at atomkrafta skulle fasast ut fram mot 2010.²² Men den planlagde utbygginga skulle fullførast. Frå 1972 til 1985 vart 12 kjernekraftverk sette i drift og kjernekrafta sin del av elektrisitetsproduksjonen auka frå 0 til 50 %.

Overeinskomsten om atomkrafta innebar òg at alternativet til atomkraft ikkje lenger var fossile brensler, men fornybar energi. Dette var eit punkt miljøvernarane og atomkraftforkjemparane kunne einast om. Ein bakgrunn for dette, var at det uansett ville gå lang tid før fornybar energi kunne konkurrera med atomkrafta. Å utelukka fossile brensler som alternativ, innebar dermed ein implisitt aksept av atomkraft. Frå 1979 til 1990 var målsettinga å kutta produksjonen av fossile brensler med 10 TWh frå 12 til 2 TWh. Samstundes skulle vasskraftproduksjonen aukast med 5 TWh og vindkraft skulle fasast inn med 1 TWh/år til 1990 (Prop.1980/81:90; bilag 1. 274; gjengjeve i Vedung og Brandel 2001: 247). Riksdagen si målsetting var at det framtidige energisystemet skulle byggjast på "varaktiga, helst fornybara och inhemska energikällor med minste möjliga miljöpåverkan" (Högselius og Kaijser 2007: 3). Men brorparten av auken i kraftproduksjonen i perioden skulle koma frå ny kjernekraft, med 34 TWh til 1990 .

I Noreg vart det aldri noko av den varsla atomkraftsatsinga. I energimeldinga frå 1980 vart atomkraftverk rett nok ikkje utelukka for all framtid, men som alternativ var det sett som uaktuelt i alle høve fram til tusenårsskiftet. Medan ein massiv oppbygging av kjernekraft vart den noko paradoksale responsen på nei til atomkraft i folkerøystinga i Sverige, var føresetnaden likevel at atomkrafta på lang sikt skulle fasast ut. Svaret på denne utfordringa var ei omfattande satsing på forskning og utvikling av annan fornybar energi. Eit eige program for energiforskning, "Huvudprogram Energiforskning", var etablert allereie i 1975, og for perioden 1978–81 vart det løyvd i alt 245 millioner kroner til forskning på vindkraft og bioenergi innafor rammene av dette programmet (St.meld. 54 (1979–80): 205).

I Noreg hadde ein rett nok innleia ei tilsvarande satsing i 1978 (sjå ovanfor), men den vart ikkje langvarig. I 1982 gjorde Willoch-regjeringa opp status for satsinga, i den første og så langt einaste stortingsmeldinga i Noreg som utelukkande omhandlar anna fornybar energi. Meldinga ga eit meir avdempa bilete på kva bidrag ein kunne forventa frå fornybar energi enn kva energimeldinga indikerte (sjå ovanfor), og slo fast at "disse kildene, selv i heldigste fall, neppe kan spille noen dominerende rolle i Norges energiforsyning. De kan likevel på sikt bli et verdifullt supplement" (St. meld. 65 (1981–82): 68).²³ I tråd med Høgre-regjeringa sitt program for kutt i offentlege utgifter ville ein ikkje auke løyvingane, og omprioriterte innsatsfeltet frå bølgekraft til biomasse og vindkraft, der ein meinte at Noreg hadde konkurransemessige fordelar. Utover 1980-talet sank løyvingane til fornybarforskinga med omlag 2/3 frå toppåret 1980, og byrja ikkje å stiga att før i 1990 (Christiansen 2002: 237).

6: 1980-talet: Frå "Samla plan" til marknad

1980-åra var ein transformativ fase når det gjeld miljøkrav knytt til norsk vasskraftproduksjon på fleire vis. Tiåret vart innleia med at Samla plan for vasskraft vart lansert i Energimeldinga i 1980. Intensjonen bak var å styrkja den langsiktige politiske styringa med vasskraftutbyggingane. Ved å prioritera rangeringa av moglege vassdragsutbyggingar etter lønsemd og grad av konflikt med andre brukarinteresser, skulle ein unngå at det gjekk politikk i handsaminga av enkeltkonsesjonar. Liknande omsyn kom til uttrykk i samband med den tredje versjonen av Verneplan for vassdrag, som Stortinget handsama i 1985. Med Verneplan III nådde den vitskapelege funderinga av vassdragsvernet òg eit nytt nivå.

Intensjonen om langsiktig politisk styring stod òg sentralt i synet på organiseringa av kraftsektoren. I Energimeldinga i 1980 gjekk AP-regjeringa inn for at Statskraftverka ikkje skulle skiljast ut som eige statsaksjeselskap. NVE skulle halda fram med den etablerte organisasjonsforma si. Regjeringa ville òg konsentrera og samla produksjons- og fordelingseiningane innafor kraftsektoren på fylkesnivået. Det var dei lokale og regionale politiske styringsorgana, særleg fylkeskommunen, som skulle styrkast gjennom ein slik samanslåing:

Etter departementets oppfatning bør ansvaret for slik energiforsyning også knyttes til de politiske organer og i første rekke til fylkestinget, som bør ha et overordnet politisk ansvar for levering av elektrisitet og varme til alminnelig forbruk innenfor sitt område (St. meld. 54 (1979–80): 93)²⁴

I meldinga varsla regjeringa òg at den ville setje ned eit eige utval for å vurdere organiseringa av sektoren, som skulle gjennomgå og vurdere om lovgrunnlaget på energisektoren var tilstrekkelig til å løysa dei oppgåvene ein stod overfor. Dette utvalet sitt arbeid kom til å kulminera 11 år seinare i ei ny energilov.

Men den sterke viljen til å styra kraftsektoren politisk som prega energimeldinga, kom likevel ikkje til å dominera utviklinga på 1980-talet. Tvert om vart mykje av den politiske styringsretorikken utetter 1980-talet meir og meir marknadsorientert. Dette vart no òg eit sentralt aspekt ved rammevilkåra for ein miljøtilpassa energiproduksjon.

Samla plan for vassdrag

Utgangspunktet for vassdragspolitikken ved inngangen til 1980-åra, var eit overslag om "en økonomisk utnyttbar vannkraftproduksjonsevne på ca. 172 TWh/år midlere årsproduksjon." Av dette var vassdrag tilsvarande om lag 102 TWh bygde ut eller gjeve konsesjon for (St. meld. nr. 68, 1980–81). I stortingsmeldinga om naturvern som kom i 1981, slo Miljøverndepartementet fast at verneinteressene i vassdraga vart kartlagde på tre måtar: under konsesjonshandsaminga i dei enkelte vassdraga, i verneplanarbeidet eller i arbeidet med Samla plan for vassdrag som no hadde teke til. Med Samla plan ville styresmaktene laga ein plan for disponeringa av dei vassdraga som ikkje hadde vorte gjeve konsesjon for og som ikkje hadde fått varig eller mellombels vern i Verneplan I og II. Siktemålet med Samla plan var såleis å "klarlegge alle bruker- og verneinteressene i

disse vassdragene som grunnlag for en prioritering med hensyn på utbygging, vern eller disponering for andre formål" (sst.). I energimeldinga som kom om lag på same tid som naturvernsmeldinga, hadde regjeringa tatt til orde for eit utbyggingstak på 125 Twh "midlere årsproduksjonsevne som en rimelig illustrasjon på en skånsom vannkraftutbygging." Med utgangspunkt i 172 TWh samla produksjonsevne, og at 102 TWh allereie var bygd ut eller gjeve konsesjon for, innebar dette at "ytterligere ca. 24 TWh kunne vernes eller nyttas til andre formål enn kraftutbygging." I arbeidet med Samla plan og Verneplan III stod det såleis om korleis dette potensialet på 24 TWh skulle disponerast.

I energimeldinga vart, som vi såg i førre kapittel, to ulike oversiktartiklar lanserte, éin frå Miljøverndepartementet og éin frå Olje- og energidepartementet. Bakgrunnen var Arbeiderpartiet sitt landsmøtevedtak der partiet programfesta at det skulle gjennomførast ei samla vurdering av vasskraftutbygginga, men utan at kriteria for ei slik vart nærare definerte. Det vidare arbeidet med Samla plan arta seg difor som ein definisjonskamp mellom dei to departementa, der spørsmålet var om Samla plan skulle definerast som ein plan for oppdekking av det framtidige energiforbruket eller som ein plan for ressursforvaltning (Nilsen 2006; 220, Utne og Vandenær 1989). Men MD tok initiativet og la fram eit opplegg for det vidare arbeidet i samband med budsjetthandsaminga for 1981 (S. tidende (1980–81) 1167–1253).²⁵ Resultatet vart at MD fekk hovudansvaret for å utarbeide planen, i samarbeid med OED, NVE og andre involverte partar.²⁶ Samla plan var ein viktig siger for Miljøverndepartementet, og var med på å konsolidera departementet sitt ansvar for den fysiske ressursforvaltninga.

I tillegg til kven som skulle ha hovudansvaret for å utarbeida planen, var eit sentralt stridsspørsmål i kva grad allereie konsesjonssøkte prosjekt skulle haldast utanfor av omsyn til kraftoppdekkinga.²⁷ Denne dragkampen heldt fram etter regjeringsskiftet i 1981, og vart i media utlagt som ein personleg strid mellom miljøvernminister Wenche Frogn Sellæg og olje- og energiministeren, Vidkun Hveding, tidlegare generaldirektør i NVE. Resultatet vart eit kompromiss mellom dei to departementa. I ein stortingsproposisjon våren 1982 om kraftoppdekkinga og Samla plan vart det klart at regjeringa ville gå inn for konsesjonshandsaming av Saltfjell/Svartisen, Breheimen og Etna–Dokka, medan mellom anna Gaularvassdraget, Otta og Rauma vart tekne inn i Samla plan (St. prp. 130 (1981–82): 5).

Samla plan var ein plan for prioriteringsrekkefølga for konsesjonshandsaming av vassdrag som ikkje var verna. Planen skulle avstemma tilhøvet mellom økonomisk lønsemd og verneverdiar knytt til dei ulike vassdraga. Dette kravde eit stort utgreiingsarbeid: Frå 1981 til 1984 vart det utarbeidd 285 rapportar knytt til 310 utbyggingsprosjekt. I 1984 vart ein plan lagt fram for Stortinget for første gang, og Samla plan vart seinare revidert i 1988 og 1993.

Sjølv om Miljøverndepartementet var i forarsetet, vart Samla plan eit kompromiss mellom Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet, der resultatet vart ein mellomting mellom ein utbyggingsplan og ein verneplan for vassdrag (Nilsen 2006: 216).

Ein av konsekvensane av Samla plan, var at kampen om vassdraga no i større grad kom til å gå føre seg internt i forvaltninga (Berntsen 1994: 236). Yngve Nilsen hevdar at arbeidet med Samla plan tente til å redusera konfliktnivået innanfor vassdragsfeltet. (Nilsen 2006: 223). På same tid var planen ein måte å koma kontroversar kring

utbyggingane i møte, og å gjera interessekonfliktane kring vassdraga handterlege ved å kvantifisera dei. Planen søkte mellom anna å talfesta tilhøvet mellom naturfaglege og økonomiske verdiar knytt til vassdraga. Bredo Berntsen seier at Samla plan "gjorde alle verdikonflikter til interessekonflikter, konflikter mellom pressgrupper" (Berntsen 1994: 238). Miljøverndepartementet trakk inn eit breitt spekter av brukarinteresser i arbeidet, og prosessen i tilknytning avspeglar klart ein intensjon om å integrera dei ulike interessene innanfor feltet.²⁸ For det første var andre forvaltningsorgan på sentralt nivå i tillegg til Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet involverte: Landbruksdepartementet, Kommunal- og arbeidsdepartementet og Sosialdepartementet leia alle arbeidet med konsekvensutgreiar innanfor sine felt. Vidare gjekk ein stor del av utgreiingsarbeidet føre seg på fylkesnivået, og her var både statlege og fylkeskommunale organ inne. Dei aktuelle kommunane, lokale kraftselskap og lokale interesseorganisasjonar vart òg trekte inn, ved at dei fekk uttala seg om rapportane som danna grunnlaget for Samla plan. Det vart skipa til orienteringsmøte med den enkelte kommunen, i tillegg til fylkesvise konferansar for kommunane (St. meld. nr. 63 (1984–85): 7–8). Andre brukarinteresser vart òg involverte i høgre grad enn tidlegare. Forutan vitkapsinteressene og offentlege oppnemnde råd og utval, leverte i alt 18 nasjonale interesseorganisasjonar høyringsfråsegner til planen (sst.: 184 ff.).

Proessen kring Samla plan – kjenneteikna både av samarbeid på tvers av departementsstrukturen, og med Miljøverndepartementet i ei førande rolle – innebar at den tradisjonelle sektormakta til NVE vart svekt: "Stilt overfor en mer kompleks virkelighet erstattet departementets linjeorganisering NVEs hegemoni med prosjektorganisering", skriv til dømes Yngve Nilsen (Nilsen 2006: 226).

I den første Samla plan vart vassdraga inndelte i tre kategoriar. I kategori I låg prosjekt som kunne konsesjonshandsamast straks. I kategori II låg prosjekt som kunne nyttast til kraftutbygging eller andre bruksføremål. Kategori III omfatta prosjekt som ikkje vart sett som aktuelle for kraftutbygging "på grunn av meget stor konfliktgrad med andre brukarinteresser og/eller høye utbyggingskostnader" (St. meld. 63 (1984–85): 6). Medan planen vart møtt med skepsis frå industrien og utbyggarinteressene,²⁹ knytte det seg store forventingar til han både frå naturvernald og ikkje minst på Stortinget. Her vart han handsama i form av ei stortingsmelding i 1986. Lars Velsand (SP), som var saksordføraren under stortingshandsaminga, såg på planen som

et gjennombrudd for ideen om en samlet nasjonal forvaltning [...] Vi tar nå et langt skritt bort frå den bit-for-bit politikken som så lenge har skjemma norsk vannkraftutbygging. Samlet Plan vil gi Stortinget en helt annen mulighet til å behandle disse spørsmålene i sammenheng, og vi får mulighet til å drive en helhetlig forvaltning av en svært viktig del av våre naturressurser (S. tidende 1985–86: 3598).

Under stortingshandsaminga av meldinga var det heller ingen store kontroversar kring innhaldet i henne, bortsett frå SV som meinte at fleire vassdrag burde vernast (Innst. S. 250 (1985–86): 17–18). Men stortingsordskiftet gav likevel eit hint om at ein heller ikkje i framtida ville unngå dragkampar om enkeltkonsesjonar. Sjølv om så godt som alle talarar understreka at det var viktig å få til ei samla og heilskapleg prioritering, trakk fleire representantar fram vassdrag frå sine heimfylke og problematiserte deira plassering i Samla plan.³⁰ Ei slik spenning kom òg til uttrykk i Kommunal- og

miljøvernkomiteen si innstilling. Komiteen understreka at nasjonale verneinteresser kunne koma i konflikt med regionale og lokale utbyggingsinteresser:

Etter komiteens mening vil dette særlig gjøre seg gjeldende for vassdrag som det knytter seg nasjonale interesser til. Dette er også ofte vassdrag som har stor betydning som type- eller referansevassdrag. Komiteen er enig i at det bør legges spesiell vekt på type- og referanseverdiene ved vassdrag i regioner som til nå er dårlig dekket gjennom verneplanene for vassdrag. Det må også legges vekt på å bevare vassdrag i regioner som fra før er sterkt utbygd. I det vidare arbeidet bør vurderinger av disse forholdene så langt mulig lede fram til en konklusjon om hvorvidt slike vassdrag bør tas inn i verneplansammenheng (Innst. S. 250 (1985–86): 23).

Kategoriseringane i Samla plan vart endra i 1992, då ein gjekk over til to kategoriar. Kategori I inneheldt då prosjekt som kunne konsesjonshandsamast straks. Kategori II inneheldt prosjekt som kunne brukast til vasskraftutbygging eller andre føremål, men som ikkje kunne konsesjonshandsamast då (St. meld. 60 (1991–92): 6).

Verneplan III

Ved handsaminga av Verneplan II uttalte Stortinget sin industrikomité at dei vassdraga som var teke ut til mellombels vern i Verneplan II og dei som hadde fått ti års vern i Verneplan I skulle få ei grundig undersøking og vurdering. Industridepartementet bad Sperstadutvalet stå for dette, ved at NVE skulle vurdere kraftutbyggingsverdiene og Miljøverndepartementet verneverdiene. I tillegg vart Landsbruksdepartementet involvert i arbeidet (St. prp. 89 (1984–85): 6). Utvalet handsama 61 objekt som Stortinget hadde gjeve mellombels vern. I tillegg vurderte utvalet dei tre vassdraga Vefsna, Visten og Hellmo i Nordland. Desse var ikkje mellom dei mellombels verna vassdraga, men vart vurderte tekne inn for "bedre å tilfredsstillende verneplanens målsetting" (sst.).

Arbeidet med Verneplan III er sentralt i utviklinga av vassdragarsvernet, sidan dette var den første planen som var systematisk empirisk fundert. Verneplan III og IV var dei fagleg tunge verneplanane. Faglege argument fekk spela ei større rolle fordi det ikkje lenger var politisk usemje av noko omfang knytt til verneplanarbeidet. Den kan hende viktigaste politiske konflikten hadde stått internt i Arbeiderpartiet, men her hadde kraftsosialistane vore på v kande front sidan slutten av 1970-talet.

Følgjande interesser l g til grunn for utvalet sine vurderingar i arbeidet med Verneplan III: naturvitskapelege, kulturvitskapelege, vilt- og fiskeinteresser, friluftinteresser, resipientinteresser, landbruk, jord- og skogbruk, reindrift, og kraft- og utbyggingsinteresser (sst.: 7). Utvalet hadde fleire generelle synspunkt på vassdragsvern, mellom anna på tilhøvet mellom skadeverknadar og omfanget av anlegga: Små anlegg spreidde over eit område kunne gjera større skade enn store, der skadeomfanget var konsentrert: "det er grunn til å anta at skadevirkningene pr. kWh er større ved småkraftverk enn ved de store kraftverkene" (sst.: 9). Dette var jo synspunkt som hadde vorte fremja  g i tidlegare verneplanarbeid. Men det var ei rekkje vurderingar fr  utvalet som illustrerer at vassdragsvernet hadde fått ei enda breiare fundering enn tidlegare. Dette gjeld kanskje særskilt ved at dei samiske interessene no var så sterkt inne i dei vassdraga der dette var aktuelt, både ut frå omsyn til reindriften og kulturvernet. Når det

galdt kulturvernet særskilt, hevda utvalet at dette ikkje var skikkeleg fundert i dei tidlegare verneplanane (sst.: 23).

Eit anna mål for verneplanarbeidet som utvalet la stor vekt på i innstillinga si, var representativitet. Målet var å få til eit representativt utval av typevassdrag i alle landsdelar, og dette var ideelt sett vassdrag som strekte seg frå fjell til fjord, sa utvalet. Men på Austlandet var ikkje slike vassdrag lenger intakte. I denne landsdelen måtte ein difor avgrensa seg til å fanga opp mest mogleg av variasjonen gjennom eit tal delfelt (sst.: 16). Elles er det interessant å merka seg at dei gamle estetiske verneverdiane framleis vart vektlagde. Utvalet slo til dømes fast at det var viktig å skjerma dei vestnorske fossefalla som var att mot utbygging.

Noko nytt i Verneplan III var òg at verneplanarbeidet måtte definerast i høve til Samla plan for vassdrag. Om tilhøvet til Samla plan, sa utvalet mellom anna at i motsetnad til denne, handsama Verneplan III berre eit utval vassdrag der verneinteressene var særskilt store. Ut frå vurdering av dei ulike interessene, var det så opp til Stortinget å fatta vedtak om vassdraga skulle vernast eller ikkje. Vernevedtaket ville då i regelen omfatta heile nedbørsfeltet i vassdraget, og det kunne berre opphevast ved eit nytt stortingsvedtak. Vassdrag som ikkje er vedtekne verna, ville då takast inn i den gruppevise prioriteringa i Samla plan (sst.: 46). Departementet foreslo å vidareføra arbeidet i ein Verneplan IV. Dette arbeidet ville då omfatta dei vassdraga som ikkje var undergjeve mellombels vern, men som utvalet likevel hadde teke inn i Verneplan III. Dette galdt mellom anna Vefsna.

Utgreiinga i samband med Verneplan III viste at fleire fylke no hadde kome i den situasjonen at det berre var få og store vasskraftprosjekt att å byggja ut, medan andre kraftressursar var bandlagde i form av vern eller mellombels vern. Energi- og industrikomiteen merka seg dette, og meinte at det representerte ei alvorleg utfordring i vernesamanheng, og at konsekvensen ville verta at den geografiske fordelinga ville verta ulik når det galdt vern. Komiteen uttalte i denne samanhengen at vassdrag som ikkje var verna

blir kategorisert/prioritert på vanlig måte i Samlet plan. Komiteen vil vise til at slike vassdrag gjerne har vært gjort til gjenstand for en langvarig lokal/regional behandlingsprosess hvor en endelig avklaring av status kan ha stor betydning for hvordan øvrige vassdragsressurser kan/bør forvaltes (Innst. S. 243 (1985–86): 5).

Det politiske miljøet var samstent i handsaminga av Verneplan III. Proposisjonen vart fremja av Willoch-regjeringa, men vart lagt fram utan endringar av Brundtland-regjeringa som tok over våren 1986. Ein samla komité stilte seg bak planen,³¹ men peika samstundes på at enkelte av verneforslaga kunne skapa vanskar for den lokale kraftdekkinga. Likeins slutta ein samla komité seg til at vernevedtaka skulle gjelda heile nedbørsfeltet, men likevel vera avgrensa til vern mot kraftutbygging. Dette vart utdjupa av saksordførar Gunnar Fatland (H) i Stortinget:

Problemet med andre inngrep viser seg særlig i forhold til inngrep knyttet til landbruk, turisme, veibygging og flomsikring. I den forbindelse har komiteen sagt seg enig i at i den grad vernet skal utvides til å gjelde tiltak utover kraftutbygging, må dette bli gjort i medhold av særskilt hjemmel hvor man foretar en selvstendig samfunnsmessig avveining mellom fordelene med tiltaket og skadene på verneverdiene i vassdraget (S. tidende (1985–86): 3543).

For eiga rekning la saksordføraren til at det var først no systematikken i Samla plan og verneplanarbeidet nærma seg dei heilskapelege intensjonane som Stortinget tidlegare hadde trukke opp:

Dette må etter min vurdering få konsekvenser for hvorledes de vassdragene som blir vurdert gjennom verneplanen, men ikke vernet, skal behandles i Samlet Plan. Det vil etter mitt skjønn svekke både verneplanens og Samlet Plans troverdighet dersom man ikke makter å få til en systematikk som reelt tar hensyn til at et vassdrag har vært gjennom den grundige vurderinga som en verneplanbehandling betyr (sst.: 3543).

Eit anna planarbeid som prega 1980-åra, og som må sjåast i samanheng med vassdragsvernet, var utarbeidinga av ein nasjonalparkplan. Ved inngangen til tiåret, vart Jotunheimen og Hardangervidda nasjonalparker etablerte. I slutten av tiåret kom Svartisen–Saltfjellet nasjonalpark (Berntsen 1994: 226).

I 1980 vart det presentert ein NOU om nasjonalparkarbeidet, som låg til grunn for ei stortingsmelding året etter. Som tilfellet var når det galdt vassdragsvernet, var denne prega av målet om representativitet og overordna og heilskapeleg styring. Meldinga tok likeins opp spørsmål om kva kriterium som skulle gjelda for nasjonalparksarbeidet (St, meld. 68, 1980–81). Under handsaminga av meldinga, bad Stortinget om enda ein gjennomgang av nasjonalparkpolitikken der spørsmålet om det trongst nye nasjonalparker òg vart vurdert. I 1986 kom ein NOU om emnet, utarbeidd av Statens Naturvernråd (SNR), der det vart foreslått nye, større verneområde (NOU 1986: 13). Den nye landsplanen for nasjonalparker som vart fremja i St. meld. nr. 62, 1991–92, omfatta ei rekkje naturområde der verneverdien i stor grad var knytt til vassdragsverdiane innanfor det aktuelle området. Somme av desse var verna gjennom verneplanane for vassdrag, men dei fleste var potensielle vasskraftprosjekt som låg inne i Samla plan (St. meld. 60 (1991–92): 29). Gjennom arbeidet med verneplanane og Samla plan, hadde det skjedd ein del avklaringar som regjeringa formulerte nokre generelle retningslinjer på grunnlag av: For verneframlegg med vasskraftprosjekt i kategori II, skulle den vidare handsaminga av verneframlegget avklara tilhøvet mellom vern og vasskraftprosjektet. For verneframlegg som hadde noko å seia for vasskraftprosjekt i kategori I, ville departementet finna løysingar slik at opprettinga av verneområda "ikke vil være til hinder for eventuelle konsesjonsbehandlinger." Departementet hevda at med "det kunnskapsgrunlaget en har i dag", såg det ikkje ut til å vera konflikt mellom kategori I-prosjekt og landsplanen for nasjonalparker (sst.: 29). Om slik konflikt oppstod, om bandlegging av eit område gjennom vern etter naturvernlova førde til at eit utbyggingsprosjekt ikkje kunne realiserast, ville prosjektet gå ut av Samla plan. Dette ville likevel først skje "når det har skjedd en varig avklaring. I forhold til gjennomføringa av landsplanen for nasjonalparker vil dette skje når et verneområde opprettes ved kongelig resolusjon" (sst.).

Gasskraft – frå vassdraga si redning til miljøproblem

I det norske energipolitiske ordsiftet, var kjernekrafta ute i slutten av 1970-åra. Utpå 1980-talet vart gasskraft aktualisert som eit alternativ til vasskrafta. Sommaren 1985

byrja Statpipe-rørleidninga å levera naturgass frå Nordsjøen til Kårstø-anlegget på Karmøy. I Willoch-regjeringa si energimelding frå 1985 vart gasskraftverk likevel ikkje sett som aktuelt. Regjeringa estimerte trongen for fastkrafttilgang til 104,7 TWh i 1990, med ein auke til 111,5 TWh i 1995 og 120 TWh i 2000 (St. meld 71 (1984–85): 8). Dette var godt innafor dei 125 TWh som hadde vore sett som mål for ei skånsam vasskraftutbygging i energimeldinga i 1980, og regjeringa meinte difor at det ikkje var naudsynt å byggja ut andre kraftkjelder (sst.). Framhald i vasskraftutbygginga og ENØK-innsats vart sett som tilstrekkeleg for å sikra kraftbalansen.

Men ein kald og tørr vinter 1985 førte til uventa vekst i energiforbruket, og både NVE og Industriforbundet kom med langt meir pessimistiske prognosar for auke i energiforbruket enn det regjeringa hadde lagt opp til. Industriforbundet forsøkte jamvel å relansera kjernekraftverk som eit alternativ (Aftenposten 04.01.1986). Dette vart avvist i det politiske miljøet, som no viste til gasskraft som eit mogleg supplement til vidare vasskraftutbygging (Aftenposten 05.01.1986). I januar 1986 lanserte Norsk Hydro planar om gasskraftverk på Karmøy. Planane fekk brei støtte, både frå naturvernorganisasjonane som såg gasskraft som eit alternativ til vasskraft og frå LO og Industriforbundet, som ønskte meir av båe delar.³² I stortingshandsaminga av energimeldinga i juni 1986 gjekk ein samrøystes komité inn for å styrkja kraftkrevjande industri meir enn det regjeringa hadde lagt opp til, og bad samstundes regjeringa om å utgreia gasskraftalternativet.

I 1987 kom Brundtland-regjeringa si energimelding. Sidan den førre energimeldinga hadde den energipolitiske situasjonen endra seg radikalt. Oljeprisen hadde hatt eit kraftig fall våren 1986, samstundes som lite nedbør og kalde vintrar hadde gitt underskot på vasskraft. Gasskraft var no eit høgaktuelt alternativ. I energimeldinga var regjeringa klar: "Regjeringens vurdering [er] at utbygging av gasskraft kan gi betydelige samfunnsøkonomiske besparelser sammenlignet med flere av de store og kostnadskrevede vannkraftprosjekter som vil være alternativet" (St. meld 38 (1986–87): 8). Sjølv om prognosane for fastkraftbehovet var oppjusterte, med ein estimert trong på 115 TWh i 1995 og 124 TWh i 2000, var det gasskrafta som skulle stå for mesteparten av auken. I prognosen for kraftbalansen i 1995 og 2000 var gasskraft sett opp med om lag 10–15 % av den totale kraftproduksjonen (sst.: 104). Dei gode utsiktene for gasskraftproduksjon gjorde òg at regjeringa gjekk inn for å utsetja dei planlagde vasskraftprosjekta i Breheimen/Stryn, Meldfjord og Jørpelandsvassdraget:

Etter Regjeringens syn er det så vidt store muligheter for å kunne basere utvidelsene av kraftsystemet på gass i 1990-årene at det vil være riktig å utsette enkelte av de mer kostnadskrevede vannkraftutbygginger. Dersom gasskraftutbygging får et omfang som nå synes mulig, vil behovet for tilgang fra Samlet Plan bli vesentlig mindre (St.meld. 38 (1986–87): 8).

Miljøproblematikk prega ikkje meldinga. Det var økonomiske omsyn som sto sentralt i avveginga mellom vasskraft eller gasskraft. Det same gjaldt komitéhandsaminga. Det var ikkje usemje i Energi- og industrikomiteen om at det skulle satsast på gasskraft, og ein samla komité uttalte:

Komiteen vil understreke at ved val mellom ulike energiberarar må ein i første rekkje leggje samfunns- og energiøkonomiske omsyn til grunn, under føresetnad av at overordna miljøomsyn er tekne.[..] Om gasskraft er billigare enn vasskraft,

blir dette retningsgjevande for på kva måte krafttetterspurnaden skal dekkjast i åra som kjem (Innst. S. 262 (1987–88): 6).

Sjølv om innstillinga hadde med eit eige punkt om miljøverknader ved bruk av gass, vart dette avsnittet mest brukt til å lista opp miljømessige føremoner ved bruk av gass i Noreg. Komiteen viste til at "synet på miljøverknadene ved bruk av gass vil avhenge av kva energikjelde ein samanlikner med", og understreka "at i høve til andre fossile brensel er gass likevel ei miljøvennlig energikjelde" (sst. 16).

Trass i stor politisk semje om gasskraftalternativet, vart planane likevel ikkje realiserte. Éin grunn var den auka merksemda om miljøproblem knytt òg til gasskraftverk. Rapporten frå verdskommisjonen for miljø og utvikling hadde sett klimagassutslepp, og særleg CO₂-utslepp, på den politiske dagsorden. Saman med andre hendingar, som Tsjernobyl-ulukka sommaren 1986 samt algeoppblomstringa i Skagerrak i 1988, gjorde dette at merksemda kring miljøspørsmål auka i opinionen. Miljørørsla fekk òg nye tilskot. Bellona vart skipa i 1986, med profilerte aksjonar mot miljøreiningar samt sterk appell i ein meir miljømedviten ungdomskultur. Det var ikkje først og fremst naturvernet som sto på Bellona sin agenda, men giftutslepp og miljøreiningar frå industrien. Statsminister Brundtland vart òg kritisert for ikkje å følgja opp engasjementet sitt på den globale miljøarenaen med tiltak heime: "Dersom Norge med statsminister Gro Harlem Bruntland som hovedansvarlig for kommisjonen, skal følge sine egne anbefalinger, er det vanskelig å tenke seg gassproduksjon noen gang i Norge", hevda forskarar frå SIMEN-prosjektet til Statistisk Sentralbyrå i ein artikkel i Aftenposten. Dei hadde rekna ut at CO₂ utsleppa i Noreg ville bli fordobla fram mot 2025, om gasskraft skulle stå for brorparten av auken i kraftproduksjonen (Aftenposten 12.03.88).³³

Men den kan hende viktigaste grunnen til at gasskraft vart mindre aktuelt var at perioden med kalde og nedbørfattige vintrar i 1985 og 1986 vart avløyst av nedbørrike og milde vintrar mot slutten av tiåret. I juni 1988 nedjusterte Energiprognoseutvalet dei tidlegare prognosane sine, og hevda at forbruket i 1990 ville bli 3 TWh lågare enn det energimeldinga hadde estimert. I september 1988 kom Energidata AS med ein rapport der dei hevda at det i staden for underdekking i 1990, ville verta eit kraftoverskot på heile 9 TWh.³⁴ I eit brev til Industri-og energikomiteen skreiv Olje- og energiministeren at gasskraftverket no berre skulle handsamast som eit reserveprosjekt for norsk elforsyning. Gasskrafta vart ikkje lenger sett som naudsynt for å tryggja kraftoppdekkinga.

I 1989 handsama Stortinget Noreg si oppfølging av Brundtland-rapporten (St. meld 46 (1988–89)). Her vart det for første gong formulert eit mål om å redusera auken i CO₂-utsleppa, med sikte på å stabilisera dei seinast i år 2000. I Stortingsmeldinga viser ein òg til at ei slik stabiliseringsmålsetjing kan "sette grenser for hvor mye gass som kan gå til innenlands forbruk i Norge" (St.meld. 46 (1988–89). 90; Nilsen 2001: 105).

Stortingsvalet i 1989 vart utropt til eit "miljøval" (Nilsen 2001: 106), og opposisjonspartia overbaud kvarandre i å foreslå strengare CO₂-mål enn regjeringa. Arbeiderpartiregjeringa valde å slutta seg til det minst radikale av opposisjonspartia sine framlegg. Dette var Høgre sitt framlegg om å stabilisera CO₂-utsleppa på same nivå som i 1989 innan år 2000 (St.meld. 46 (1988–89)).

Sverige: Atomkrafta som energiberar

Sjølv om kjernekrafta reelt sett vart den nest viktigaste energiberaren i Sverige rundt 1980, var det ikkje råd for verneopinionen å visa til henne som alternativ til framhald i vasskraftutbygginga. Ein måtte byta strategi. Fokuset skifta etter kvart over mot ein meir allmenn vekstkritikk, der energiøkonomisering og målet om å bremsa energiforbruket etter kvart kom til å stå sentralt (Anshelm 1992). Frå byrjinga av 1980-talet sank òg det samla energiforbruket i Sverige. Dermed forsvann noko av presset på vasskrafta, men den sosialdemokratiske regjeringa som tok over etter Fällidin si andre mindretalsregjering i 1982, la i 1983 fram ein proposisjon om vasskraft med fleire kontroversielle prosjekt som inkluderte vassdrag som var verna i riksplanen. Men grunngevinga var defensiv. Utover dei reint energipolitiske motiva, viste ein til at Vattenfall måtte ha oppgåver for å halda på kompetansen sin, og at utbygging kunne motverke arbeidsløysa i dei aktuelle kommunane (Vedung og Brandel 2001: 409 ff.).

Vattenkraftplanen som vart vedteken i 1984 var på mange vis ein svensk parallell til Samla plan. Men planen prioriterte ikkje, som Samla plan, mellom meir og mindre kontroversielle eller økonomisk forsvarlege prosjekt, det var ei rein liste over utbyggingsprosjekt. Målet for Vattenkraftplanen var 66 TWh vasskraft i eit normalår, noko som ville innebera ein auke på 2,5 TWh. Men planen omfatta om lag hundre prosjekt som ville gje ein auke i vasskraftproduksjonen på om lag 3,8 TWh om alle prosjekta vart gjennomførde. Grunnen var at ein gjekk ut frå at somme av prosjekta ikkje ville verta godkjende av Vattendomstolen. I den endelege lista vart vassdrag som var verna i den fysiske riksplanen haldne utanfor utbyggingsplanen, og Riksdagen godkjende 97 av dei i alt 100 føreslåtte prosjekta (sst.: 286). Vattenkraftplanen vart komplettert i 1985. Då gjekk Riksdagen inn for å setja i gang forstudiar med sikte på å byggja ut òg i vassdrag som var under retningslinevern, unnateke dei fire norrlandske hovudvassdraga (sst.: 414).

Vattenkraftplanen la rammene for den vidare utbygginga av vasskraft i Sverige, men – etter det Vedung og Brandel skriv – innebar han òg ei auka politisk detaljstyring:

När riksplaneskyddet infördes 1972 fick riksdagen och partierna ansvar för att fatta beslut om skydd för älvar ända ner på nivån enstaka forsar. Nu kompletterades detta med ett ansvar för att föra in i en utbyggnadsplan projekt kring enstaka forsar (sst.: 413).

Vattenkraftplanen har likevel i liten grad vore retningsgjevande for den vidare vasskraftutbygginga. Det at eit prosjekt er inkludert i planen inneber ikkje i seg sjølv eit klarsignal til utbygging. Alle prosjekt må prøvast for domstolen. I praksis har det òg vist seg at dei fleste utbyggingsprosjekta som har vorte realiserte i Sverige sidan 1984 ikkje har vore inkludert i Vattenkraftplanen (Energimyndigheten 2008: 11).

I 1986 vart retningslinevernet i den fysiske riksplanen lovfesta gjennom Naturressurslova. Her stadfesta Riksdagen vern av dei fire store rikselvane, og tok dessutan ein femte, Råne elv, ut frå Vattenkraftplanen og ga den vernestatus etter naturressurslova. Naturressurslova skal sikra ei økologisk, sosial og samfunnsøkonomisk tenleg forvaltning av jord, vatn og fysisk miljø generelt. Lova regulerer korleis ulike interesser skal avvegast i samband med utnytting av naturressursar, og har fått ei sentral rolle i samfunnsplanlegging i vid forstand. Vernevedtaka i naturressurslova er ikkje

absolutte, det er høve til å gjennomføra utbygging òg i verna vassdrag dersom dei "...förorsakar endast obetydlig miljöpåverkan"(Prop. 1985/6:3: s.5; sitert frå Vedung og Brandel 2001: 414).

Det var difor mange likskapar i det forvaltningssystemet som vart etablert på vasskraftsida i Sverige og Noreg i 1980-åra. Dette galdt òg for dei delane av forvaltninga som regulerte miljøaspekta i tilknytning. Det var likevel ein stor skilnad i sjølve den energipolitiske situasjonen i dei to landa: i Sverige var kjernekrafta eit supplement og alternativ til vasskrafta. Kjernekrafta var kontroversiell miljøpolitisk, og tvinga fram ei reell satsing på alternative fornybare energikjelder samt energiøkonomisering. Sjølv om gasskrafta etterkvart kom opp som alternativ i Noreg, skapte ikkje dette ein energipolitisk situasjon som var i nærleiken liknande den svenske. Til dette var vasskrafta framleis for viktig som energiberar. Difor var det heller ikkje tilsvarande insentiv til å satsa på anna fornybar kraft eller energiøkonomisering.

Omorganisering av vasskraftforvaltninga

Debatten om NVE si organisasjonsform skaut fart på 1980-talet. Allereie i debattane om energimeldingane i 1969 og 1975 vart det reist kritikk frå borgarleg hald mot den gjeldande ordninga. Men i energimeldinga i 1980 slo AP-regjeringa fast at NVE skulle halda fram som ein samla etat. Det var særleg målet om å styra sektoren politisk som vog tungt, og det var ikkje aktuelt å skilja ut Statskraftverka (St. meld 54, 1979–80). Eit stort mindretal i Industrikomiteen var likevel for utskiljing. Grunngevinga for dette var for det første det som vart sett som ein uheldig "bukken til havresekken"-konstellasjon mellom NVE og Statskraftverka. I det gjeldande systemet var den øvste leiaren i Statskraftverka på same tid øvste leiar i Vassdragsdirektoratet, og med dette leiar både for den instansen som søkte konsesjonar og den som handsama dei. Ein annan bakgrunn for at mindretalet i Industrikomiteen gjekk inn for å skilja ut Statskraftverka, var den meir generelle tendensen til marknadsliberalisering som på dette tidspunktet tok til å prega mykje av både norsk og internasjonal politikk.

Under handsaminga av den nye energimeldinga, gjekk regjeringa med på å oppnemna eit eige utval for å greia ut den framtidige organiseringa av NVE. Samansetninga av dette utvalet bar bod om at det var effektiviserings- og fornyingsproblematikken, heller enn moglege dobbeltroller mellom etatane, som skulle prioriterast (Nilsen 2006: 233). Spørsmålet om Statskraftverka si framtid vart slik drege ut av den spesifikt energipolitiske konteksten, og plassert i ein meir generell debatt om modernisering og effektivisering av offentleg sektor. Dette var inspirert av "New Public Management" (NPM)-tankegangen, der organiseringa av privat sektor vart sett som eit førebilete òg for måten offentleg sektor vart organisert på.³⁵ Dette tankegodset kom til å liggja til grunn for mykje av reformarbeidet i offentleg sektor i Noreg utetter 1980-talet (Grønlie og Flo 2009). NVE-utvalet sin rapport kom i 1982. Utvalet var delt, med eit fleirtal imot utskiljing av Statskraftverka som eige statsaksjeselskap. Men det var semje om at Statskraftverka skulle få ei friare stilling (NOU 1982: 18).

I 1985 kom Willoch-regjeringa si innstilling om omorganisering av NVE. Regjeringa gjekk inn for ei utskiljing av Statskraftverka som "en frittstående forvaltningsbedrift med eget styre og underlagt Olje- og energidepartementet (St. prp. 57 (1984–85): 3).

Energidirektoratet og vassdragsdirektoratet skulle halda fram som egne direktorat under NVE, medan Administrasjonsdirektoratet vart foreslått avvikla (sst.: 4). I grunngevinga vart det vektlagt at det ikkje var problem knytt til den moglege dobbeltrolla,³⁶ men heller omsynet til "...effektiv og rasjonell drift av Statkraftverkene, og en effektiv samordning av hele virksomheten under NVE" som tilsa fristilling:

Det viktigste tiltaket for å styrke og effektivisere NVE's organisasjon vil etter departementets syn være å bygge ut Statkraftverkene slik at det kan virke som en selvstendig og moderne forretningsbedrift (sst.: 55).

Fristillinga var heller ikkje noko stridstema i Stortinget, det var effektivitetsomsynet som stod i sentrum (S. tidende (1984–85) 4732–4751). Ein samla Energi- og industrikomité slutta såleis opp om meldinga (innst. S. nr 305, 1984–85).³⁷ Omdefineringa av fristillingsspørsmålet, bort frå problem knytt til Statskraftverka si dobbeltrolle til ein meir nøytral og teknisk debatt om krav til rasjonell og effektiv drift, hadde vore ein suksess (Nilsen 2006; Herning 2009:36). Forvaltingsbedrifta Statkraft vart etablert frå 1.1.1986.

I 1985 kom òg Energilovutvalet si innstilling. I tråd med innstillinga i Energimeldinga i 1980, føreslo utvalet tiltak for å rasjonalisera og sentralisera kraftbransjen. Utvalet såg dei mange små einingane som den største veikskapen ved organiseringa av elforsyninga,³⁸ og tilrådde "en omstrukturering til ca. 20 fylkesomfattande, eller regionale, vertikalt integrerte energiverk over sikt" (NOU 1985: 9; Thue 1996: 90). Samanslåing av distribusjonseiningar og større vertikal integrasjon mellom produksjons- og distribusjonsverk kunne utløysa store rasjonaliseringsvinstar, hevda ein, samstundes som det kunne verka prisutjamnande og letta arbeidet med energiøkonomisering.³⁹ Utvalet si innstilling vart følgt opp i Brundtland II-regjeringa sitt forslag til ny energilov, som kom i april 1989. Her vart det slått fast at "vertikalt integrerte fylkesomfattande energiverk er arbeidsmålet" (Ot.prp. 73 (1988–89): 30). Men Stortinget valde å ikkje handsama saka før etter Stortingsvalet hausten 1989. AP tapte valet, og Syse-regjeringa, med Eivind Reiten som Olje- og energiminister, leverte eit heilt nytt forslag til energilov allereie våren 1990 (Ot.prp. 43 (1989–90)).

Reiten sitt forslag bygde ikkje på Energilovutvalet si utgreiing, men på ei alternativ utgreiing, initiert frå økonommiljøet i Finansdepartementet og utført av Senter for anvendt forskning ved NHH, under leiing av kraftøkonomen Einar Hope. Heller enn ei politisk styrt omstrukturering, ville NHH-økonomane reformera sektoren gjennom marknadsliberalisering. Produksjon og sal av straum skulle konkurranseutsetjast, ved å gjera straumnettlet tilgjengeleg for alle produsentar. Hovudproblemet i sektoren var at utbyggingar vart gjort med utgangspunkt i politiske vurderingar av framtidig forbruk heller enn ut frå lønsemda i prosjekta, noko som hadde ført til overkapasitet og kunstig låge priser. Marknadstilpassing var løysinga for å få bukt med overkapasitetsproblemet, og å sikra den samfunnsøkonomisk beste utnyttinga av energiressursane.

Syse-regjeringa sitt forslag til ny energilov innebar at kraftsektoren vart delt i ein konkurranse- og monopoldel. Det skulle vera konkurranse om produksjon og omsetjing av kraft, medan kraftoverføringa skulle monopoliserast. Konkurransekravet tilsa òg at ein gjekk vekk frå tanken om vertikal integrering av produksjons- og distribusjonsverk i store, fylkeskommunale einingar. Tvert om gjekk ein inn for eit klarare skilje mellom

produksjons- og fordelingseiningar, og samanslåing av dei sistnemnde i form av aksjeselskap (Ot.prp. 43 (1989–90): 41). Men omstruktureringa skulle ikkje styrast politisk. Marknadsomlegginga ville styrkja insentiva for samanslåingar, ettersom eit marknad vil "kreve at energiverkene har en viss størrelse for å kunne dra nytte av muligheten for kjøp og salg av kraft (sst.:44). Det at lovforslaget ikkje innebar noko krav om samanslåing forklarar eit stykke på veg kvifor ein så omfattande og radikal reform kunne drivast gjennom så raskt (Högselius og Kaijser 2007: 65): Forslaget vart vedteke av Stortinget allereie i juni 1990, berre tre månader etter at saka vart lagt frem, og berre 9 månader etter Reiten hadde teke over som Olje – og energiminister. Men viktigast var nok at forslaget makta å sameina normalt motstridande interesser.⁴⁰ Heller ikkje i Arbeiderpartiet var motstanden stor, og Brundtland III-regjeringa følgde lojalt opp vedtaket når dei tok over igjen allereie i oktober 1990. Berre få år etter kunne energiminister Stoltenberg oppsummera omlegginga slik:

Et av hovedproblemene med det gamle systemet var jo nettopp at det ble investert i kraftutbygginger som verken var privatøkonomisk eller samfunnsøkonomisk lønnsomme. Det var dårlig miljøpolitikk, og det var i tillegg dårlig økonomisk politikk å bygge ut kraft som var altfor dyr i forhold til det forbrukerne var villige til å betale. Det systemet er vi nå kommet bort fra. Det er god økonomi for samfunnet og god økonomi for det offentlige, i tillegg er det god miljøpolitikk fordi det er mindre press på utbygging av vannkraftressursene våre (Stoltenberg, Stortingets spørjetime 22.02.1995 (S. tidende (1994–95): 2328)

Stoltenberg si utsegn på dette punktet artar seg i røynda som ei etterrasjonalisering. Sett bort frå at Energilovutvalet i innstillinga si i 1985 hevda at større produksjonseiningar i kraftsektoren ville letta arbeidet med energiøkonomisering, var miljøproblematikken ikkje til stades i prosessen fram mot den nye Energilova. At det var mogleg å få vedtatt henne – og at miljøvernopinionen ikkje markerte seg imot – skuldast heller at alle interesser i tilknytning til energifeltet vart sette sjakk matt grunna framgangsmåten.

I forlenginga av Energilova vart Statkraft delt i ein produksjonsdel, Statkraft SF, og ein overføringsdel med ansvar for hovudnettet, Statnett SF. Samkøyringa sine oppgåver vart frå 1993 overteke av Statnett. Med Energilova fekk Noreg ein av dei mest marknadsorienterte kraftsektorane på verdsbasis, og lova fekk omfattande verknadar. Medan elektrisitetsforsyninga tradisjonelt hadde vore prega båe av sterk politisk styring og lokal forankring, innebar Energilova og marknadsreformene som følgde i kjølvatnet, ei omfattande omstrukturering av kraftsektoren. Dei kommunale kraftverka skulle ikkje lenger sikra lokalsamfunna tilgang på billeg straum, men fungera etter bedriftsøkonomiske prinsipp, som marknadsaktørar der lønsemda var hovudmålet (jf. Thue 1996: 87).

Energilova innebar i røynda at innhaldet i omgrep som offentleg eigarskap og politisk styring innanfor kraftsektoren vart omdefinerte. Trass i at selskapa heldt fram med å vera offentleg eigde, var det no forventa at dei skulle opptre som marknadsaktørar. Tidlegare hadde selskapa vorte styrte av folkevalde organ som kommunestyre og fylkesting, som òg var aktive eigarar. No fekk dei oppnemnde selskapsstyra mykje meir innverknad over drifta. I plassen for at energiforsyning var det overordna målet, var det no profittmaksimering som kom til å stå i sentrum.

Frå kraftekspansjon til ressursforvaltning

Medan 1970-talet ebba ut med det som kan seiast å vere det endelege oppgjeret med kraftekspansjonismen, vart kraftdebatten på 1980-talet prega av spørsmålet om forvaltning av kraftressursane. Dette kom til uttrykk båe i arbeidet med Samla plan, i verneplanarbeidet, og ikkje minst i arbeidet med omorganisering av kraftsektoren. Dette arbeidet byrja ved inngangen til tiåret, og som ved utgangen av tiåret munna ut i ein av dei mest radikale marknadsreformane i Europa til då.

Politisk innebar reformene intensjonar om meir overordna rammestyring heller enn detaljstyring. Dette omsynet stod ikkje minst sentralt i arbeidet med Samla plan, som nettopp skulle sikra ei meir overordna politisk prioritering av prosjekt, slik at ein unngjekk dragkampar om enkeltprosjekt på Stortinget. Energilova og utskiljinga av Statnett og Statkraft innebar òg eit skarpare skilje mellom staten sine ulike roller i sektoren – som aktør, som eigar og som forvaltar. Men liberaliseringa medførte òg delvis at politisk styring vart erstatta med marknadsmekanismar: Kraftutbygging skulle ikkje lenger baserast på politiske vurderingar av framtidig forbruk, men marknadsmessige vurderingar av kraftprisar og lønsemd.

Utviklinga på 1980-talet er slik sett kjenneteikna av ein overgang frå ein politisk til ein marknadsbasert styringslogikk. Dette var å ingen måte noko særstyt for kraftsektoren. 1980-talet vart prega av forvaltingsreformer på fleire politikkområde. Mål- og resultatstyring vart innført for offentlege verksemdar, og fleire etatar vart fristilte. Men det var ikkje berre styringsambisjonane som endra seg i kraftsektoren. Innhaldet i politikken endra òg karakter.

Fram til slutten av 1970-talet auka dei årlege investeringane i vasskraftproduksjonen i Noreg, og nådde ein topp i 1980 med om lag NOK 11 milliardar. Frå 1980 sank dei årlege investeringane. I 1990 hadde dei kome ned i NOK 2, 5 milliardar (Bye og Hope 2005: 5274). Frå ein ekspansiv kraftpolitikk, orientert mot vidare utbygging for å dekkja forbruksveksten, vart merksemda no retta mot organiseringa av sektoren og forvaltninga av eksisterande kraftressursar. Denne dreininga vart innleia allereie med energimeldinga i 1980, og vart ikkje minst artikulert gjennom verneplanarbeidet. Her vart taket på utbyggingspotensialet institusjonalisert, og verneomfanget vart ytterlegare auka på 1990-talet. Meir enn å vera ein utbyggingsplan vart òg Samla plan definert som ein plan for ressursforvaltning. Utskiljinga av Statskraftverka kan òg sjåast i lys av dreininga frå utbygging til forvaltning. Dei store investeringane i infrastrukturen var gjennomførte, og det vart ikkje lenger vurdert som like naudsynt med ein sterk statleg styring av sektoren. Overgangen frå ein ekspansjonsfase til ein forvaltingsfase kulminerte på mange vis i Energilova i 1990, eit tema vi kjem attende til i neste kapittel.

7: 1990-talet: Globalisering av energifeltet

Inngangen til 1990-talet markerte ein ny æra i vasskraftsektoren. Frå å vere prega av sterkt offentleg eigarskap og politisk styring, vart sektoren no konkurranseutsett og marknadsstyrt. Samstundes vart mykje av planarbeidet innafor og med relevans for vasskraftforvaltinga slutført. I perioden mellom 1991 og 1993 la regjeringa til Gro Harlem Brundtland fram ein slutført Samla plan for vassdrag samt Verneplan IV. Parallelt med dette, la regjeringa fram enda ein landsplan for nasjonalparker og større verneområdet i Noreg.

1990-åra var òg prega av at miljø- og klimaordskiftet gjekk over i ein ny fase. Rapporten frå Brundtland-kommisjonen⁴¹ var med på å løfta klimaordskiftet opp på eit meir globalt nivå, og peika fram mot dei store FN-leia klimakonferansane i 1990-åra; Rio de Janeiro i 1992 og Kyoto i 1997. Ambisjonane til FN var å få til eit internasjonalt forplikande system for utslepp av klimagassar (<http://www.prosus.uio.no/bu/>).

Energiproduksjonen i Noreg kom i eit nytt lys som følgje av dette. Når det galdt industrikraftregimet til dømes, skulle mange av industrikraftavtalene nyforhandlast i 1990-åra. Eitt tema i denne samanhengen, var at dei industrielle kraftleigarane stod for store klimagassutslepp (sjå t.d. St. meld. nr. 37, 2000–01). Det auka internasjonale engasjementet for miljø- og klimaspørsmål la òg direkte føringar for vassdragsforvaltninga. Under Rio-konferansen vart det inngått ein konvensjon om biologisk mangfald, som Noreg ratifiserte i 1993. Med dette vart det sett som enda viktigare enn før å sikra heilskapelege elvelandsskap og økosystem i tilknytning til vassdraga. Forutan at Noreg var det landet i Europa med den største variasjonen i så måte, knytte det seg eit særskilt ansvar til å sikra gyteområda til den atlantiske villaksen (St. meld. nr. 60, 1991–92: 27).

Eit anna tema som ramma inn verneproblematikken ved inngangen til 1990-åra, var at den framtidige krafttrongen vart vurdert som lågare enn tilfellet hadde vore eit tiår før (Berntsen 1994: 260–261). Samstundes hadde Energilova medført at spørsmål om ny kraftutbygging skulle avgjerast ut frå vurderingar av lønsemda i prosjektet, ikkje ut frå prognosar om framtidig krafttronge. I byrjinga av 1990-åra fall desse nye føresetnadane saman med ein situasjon der det på éin og same gang var milde og nedbørsrike vintrar og økonomiske nedgangstider. Dette ramma òg inn kraftordskiftet, mellom anna slik det vart trekt opp av Rannveig Frøyland (AP) i stortingsordskiftet om Samla plan og Verneplan IV for vassdrag i 1993:

Når det gjeld kraftbalansen vår, er det viktig å planleggja, og det kan vi ikkje gjera frå dag til dag. Det vert hevda at vi har overskot av kraft, og det er rett både i dag og i morgon. Og kva er grunnen til det? Største problemet vårt i Noreg no er at hjula går så altfor sakte rundt, det er for liten aktivitet i både i økonomien og industrien vår, så har det regna altfor mykje, og vi har hatt varme vintrar [...] ingen utbyggingsvedtak skal gjerast i dag. Treng vi ikkje byggja ut, er det ingen som gjer det, for i dag er det ikkje slik at det er prognosar og politiske vedtak som avgjer om eit prosjekt skal byggjast ut. Det er behovet for kraft, det er økonomien i det einskilde prosjekt som avgjer, og fylkesgrensene er ein saga blott i energisamheng (S. tidende (1992–93) 3209–3210).

Verneplan IV og Samla plan

I 1992 la regjeringa fram Verneplan IV for vassdrag. Denne – vart det sagt – skulle vera den siste av verneplanane. Dei fire verneplanane som til no var utarbeidde, skulle til saman utgjorde ein landsplan for vern av vassdrag (St. prp. 118 (1991–92): 1). Proposisjonen om Verneplan IV inneheld såleis det som vart sett som eit rimeleg fullstendig oversyn over kva vassdrag og omfanget av den kraftmengda som har vorte verna: I Verneplan I vart 95 objekt med samla kraftpotensiale på 7,1 TWh midlare årsproduksjon varig verna. 51 objekt med kraftpotensiale på 9,3 TWh vart mellombels verna i 10 år. Handsaminga av 35 objekt vart utsett. Gjennom Verneplan II vart 51 objekt med samla potensiale på 2,6 TWh verna. 13 objekt med potensiale på 3,7 TWh vart verna fram til 1985. I Verneplan III vart 46 objekt med kraftpotensiale på om lag 8,7 TWh verna. Til saman hadde ein då kome opp i eit samla verneomfang på 195 vassdrag. Dette utgjorde ei kraftmengd på 21 TWh (St. prp. 118 (1991–92): 9–10).⁴² Gjennom Verneplan IV føreslo regjeringa no totalt å freda 11,6 TWh fordelt på 127 objekt. Ut frå dei vurderingane som var gjort i samband med verneplanarbeidet, kunne det vera aktuelt å verna ytterlegare 0,7 TWh gjennom landsplanen for nasjonalparkar (St. meld. 60 (1991–92): 6).

Proposisjonen om Verneplan IV gjorde greie for kvifor ein hadde valt ein slik framgangsmåte som ein gjorde i arbeidet med verneplanane. Undervegs i dette arbeidet, hadde det vore ein del vassdraga som hadde fått status som mellombels verna. Årsaka til dette, var at dei trong ytterlegare utgreiing før ein kunne slå fast den endelege statusen dei skulle ha (sst: 9–10). Men no – ved byrjinga av 1990-åra – hadde ein underlagsmateriale nok til å vurdere verneverdiane. Dessutan hadde dei fleste vassdraga med kraftpotensiale vorte undersøkte i samband med Samla plan (sst.: 33). Samanhengen mellom Samla plan og verneplanarbeidet fekk difor enda større merksemd og vart ytterlegare klargjort enn før. I stortingemeldinga om Samla plan heitte det at denne planen og verneplanen var to ulike plansystem med ulike intensjonar og mål, men som likevel utfylte kvarandre. Det gamle konsesjonshandssamingsystemet var ikkje lenger tilstrekkeleg som ein reiskap til å forvalta vassdraga. Dette var primært tilpassa ei økonomisk utnytting av vassdraga, som etterkvart kom i konflikt med andre brukarinteresser:

Et hovedproblem var at en behandlet konsesjonssøknader hver for seg, uten at en så på muligheten for at prosjekter i andre vassdrag kunne gi samme kraftmengde men mindre skader og ulemper for andre brukarinteresser. Behovet for en større samfunnsmessig totalvurdering av vassdragsressursene er bakgrunnen for utviklingen av plansystemer som Samlet Plan og Verneplanene (St. meld. 60 (1991–92): 28).

På denne bakgrunnen var Samla plan såleis å sjå som ei ressurskartlegging der ein søkte å skaffa oversikt over vasskraftprosjekt med omsyn til kraftverksøkonomi og konfliktgrad med andre brukarinteresser. Dette skulle så vera eit utgangspunkt for ei prioriteringsrekkefølge for vasskraftprosjekt slik at dei billigaste og minst konfliktfylte vassdraga skulle utnyttast først. Verneplanen tok på si side utgangspunkt i heile nedbørsfeltet og vurderte verneverdien samla ut frå dei ulike kriteria (sst.). Dette innebar at dei vedtaka som vart fatta i Verneplan IV var styrande for kva prosjekt som vart vurderte i Samla plan.

Førestellinga om at verneplanarbeidet for vassdrag var avslutta i og med framlegginga av Verneplan IV var ei sentral føring for den nye Samla plan som vart lagt fram. Miljøverndepartementet hevda såleis at den nye versjonen av Samla plan "i større grad enn tidlegare [vil] fremstå som som en prioriteringsrekkefølge for vannkraftprosjekter" (St. meld. 60 (1991–92): 6). For å gjera planen enklare, gjekk ein no inn for å dela han inn i to kategoriar (jf. ovanfor): Kategori I inneheldt då prosjekt som kunne konsesjonshandsamast straks og fortløpande. Kategori II inneheldt prosjekt som kunne nyttast til vasskraftutbygging eller andre føremål, men som ikkje kunne konsesjonshandsamast straks. Eit hovudmål med Samla plan, var òg at mykje av det vidare arbeidet med gjennomføringa av han – med bakgrunn i det grunnlagsarbeidet som var gjort – kunne skje administrativt i forvaltninga. Stortinget skulle berre trekkjast inn i avklaringar kring kraftbalansen. Dette kunne skje ved at det vart presentert vurderingar av denne med jamne mellomrom. Regjeringa ville òg overlata mykje av kategoriklassifiseringa til forvaltninga. Til dømes føreslo ein at i tilfelle der større prosjekt i kategori I vart konsesjonssøkte, òg burde kunna trekkja inn påbyggingsmoglegheit i kategori II. På basis av endra føresetnadar kunne prosjekt i kategori II flyttast administrativt til kategori I: "Prosjekt hvor lokal motstand er hovedårsak til plasseringen i kategori II, men hvor den lokale holdning er endret, vil også kunne bli vurdert på nytt" (sst.: 7). I den politiske handsaminga av Samla plan slutta alle parti – med unntak av Framstegspartiet – opp om at rulleringa av Samla plan skulle gjerast av Stortinget. Sentrumspartia – KrF og SP – i lag med SV, ville likevel at Stortinget skulle ha større innverknad på kategoriplasseingane av vassdraga i planen, utan at dei andre partia slutta seg til dette (Innst. S. 114 (1992–93): 27).

I tillegg til dei vassdraga som var inkluderte i verneplanane, var det vedteke å ikkje byggja ut enkeltvassdrag som av ulike årsaker vart rekna som særskilt verneverdige. Dette skjedde som oftast ved at utbyggingsplanar var endra i konsesjonshandsaminga, eller at ein hadde gjort vurderingar av andre vassdrag i område der det føregjekk utbyggingar. I slike tilfelle var desse teke inn i verneplanen. Dette hadde skjedd når det galdt Alta–Kautokeinovassdraget, med unntak av det som vart bygd ut her, samt Tverrelva, Veig og den delen av Dagali som var med i verneplanen.

Som dei tidlegare verneplanane, var arbeidet med Verneplan IV òg utført av kontaktutvalet for kraftutbygging og naturvern, men no med nemninga Mellquist – utvalet, etter den nye utvalsleiaren som hadde teke over etter Sperstad. Utgangspunktet for arbeidet var at Noreg hadde ein positiv energibalanse "til noen år etter århundreskiftet" (sst. 11). Det er interessant å merkja seg at vurderingsgrunnlaget for verneplanarbeidet var utvida i høve til tidlegare. Som i tidlegare utgreiingar, understreka ein òg ved dette høvet det internasjonale ansvaret Noreg hadde for å verna vassdrag. Men no var ein i enda sterkare grad enn før oppteken av biologisk mangfald. Miljøverndepartementet hadde engasjert Universitetet i Oslo for å utgreia dette. Utgreiinga fann at det berre var på New Zealand, i Alaska og sør i Chile at ein fann vassdragsnatur som likna på den norske. Noreg hadde difor eit internasjonalt ansvar for bevare noko av denne naturen mest mogleg urørt: "Tapet av biologisk mangfold er i dag anerkjent som alvorlig globalt miljøproblem" (sst.: 32).⁴³ Eit anna moment i denne samanhengen, er at CO2-problematikken var inne for fullt: Dersom den norske vasskrafta skulle erstattast med kraft frå oljefyrte varmekraftverk, ville dette innebera eit

årleg utslepp på 44 millionar tonn CO₂. Noko nytt var òg at vasskraftutbyggingane kunne ha verknadar for ulike former for akvakultur. I planarbeidet var omsyna til landsbruket og kulturlandsskapet òg inne. Her vart det presisert at ein ikkje berre snakka om landbruket sitt produksjonsgrunnlag: "I dag legger en stadig større vekt på å bevare også landskapet, økosystemer, kulturelle, historiske og estetiske kvaliteter" (sst.: 12).

Elles var mange av dei gamle kriteria inne: det naturfaglege, kulturminnevernet, friluftsliv, turisme og så bortetter (jf. framstillinga om Verneplan III ovanfor). Igjen slutta Stortinget seg i stor mon til dei kriteria som låg til grunn for vernearbeidet. I komitéhandsamingane vart det òg vektlagt at sjølv om vasskraftutbyggingane hadde klare miljømessige fordelar, hadde dei på ei anna side "økologiske konsekvenser som ofte vektlegges lite i forhold til forurensningsperspektivet." Framstegspartiet var likevel ikkje samd i dette, og av partia var det Frp som klarast markerte at dei økonomiske vurderingane burde ha forrang når nye vasskraftprosjekt vart vurderte, til dømes ved at dei meinte at kostnadane ved ulike kompensasjonstiltak – minstevassføring, bygging av tersklar osv. – "må vurderes opp mot den effekten de har hvert enkelt tilfelle." Ein konsekvens av dette synet, var òg at partiet meinte at når det galdt kategoriplasseringa i Samla plan, ikkje skulle slåast fast som prinsipp "at vassdrag der konflikten er minst, skal konsesjonsbehandles først" (Innst. S. 114 (1992–93): 20–21).

Ein ny føresetnad som *Mellquist-utvalet* no la vekt på, var at dei institusjonelle rammene for kraftforsyninga hadde endra seg som følge av den nye energilova og at Statkraft hadde vorte statsforetak. Desse faktorane hadde ikkje direkte konsekvens for omfanget av verneplanane, meinte ein. Men ein skilnad var at utbyggingane tidlegare var styrte ut frå lokal energitrong. Med ei nasjonal og forretningsmessig omsetjing ville prisane i sterkare grad enn før verta avgjorte av kva kjøparane var villege til å betala. Dette innebar at utbyggingane i større grad enn før ville verta styrt av forventningar om framtidige inntekter. Ein trudde at auka prisar på kraft ville stimulera ei meir forsiktig og effektiv forbruk av krafta (sst.: 27–28). Slike vurderingar la òg føringar for den nye utgåva av Samla plan. Under det nye kraftregimet ville prisfastsetjinga på krafta vera meir fleksibel, og avhengig av kva forbrukarane var villege til å betala. Ein konsekvens av dette var, hevda Miljøverndepartementet, at utbyggingane i enda større grad enn før ville verta vurderte ut frå forventa framtidige inntekter. Og på lang sikt kunne kraftprisane auka "og dermed gjenspeile at vannkraften blir en knappere ressurs etter som mindre vannkraft er tilgjengelig for utbygging" (St. meld. 60 (1991–92): 8). I denne samanhengen reflekterte den politiske handsaminga ulike oppfatningar av kor restriktiv ein skulle vera med omsyn til å eksportera kraft. Det politiske fleirtalet ville ha restriksjonar. Mindretalet – på dette punktet var det Høgre og Framstegspartiet i fellesskap – ville at eksporten skulle vera mest mogleg fri. Motivet var å få til ei "gunstigst mulig" utnytting av norske kraftressursar, og særleg Frp la vekt på at dette hadde positive miljømessige sider (Innst. S. nr 114: 22).

Eit anna tema som låg til grunn for dei nye planutgreiningane, var energiøkonomisering. Energiøkonomisering la for det første grunnlaget for ein stor miljøgevinst, vart det hevda.⁴⁴ I proposisjonen om Verneplan IV framheva ein særskilt at energiøkonomisering ville redusera dei økonomiske kostnadane ved vern av vassdrag (St. prp. 118 (1991–92): 28). Det er interessant å samanhalda dette med det som i denne samanhengen vart sagt om måten den nordiske energimarknaden fungerte på:

Kraftbalansen i Norden var romsleg, slo ein fast. Rikeleg med nedbør, milde vintrar og ei svak økonomisk utvikling hadde ført til overskot av kraft jamført med etterspurnaden. Prisane i den nordiske marknaden var for låge jamført med kostnadane ved å byggja ut ny kraft:

På denne bakgrunnen regner mange det som økonomisk risikabelt å sette i gang med nye utbyggingar i de nærmeste årene. Det er usikkert når det igjen blir vurdert som tilstrekkelig attraktivt å satse på nye større utbygginger (sst.: 29).

I både verneplan IV og i stortingsmeldinga om Samla plan vart miljøfordelane ved vasskrafta sett opp mot andre energiformer, og då særskilt gasskraft. Å byggja gasskraft ville kunna senka dei økonomiske kostnadane ved å verna vassdrag, vart det hevda. Gasskraftverk hadde igjen vorte aktuelt gjennom spørsmålet om utbygginga av Heidrun-gassfeltet i Nordsjøen i 1990. Problemet var kva ein skulle gjera med gassen frå dette feltet, som mangla røyrleidning for eksport til utlandet. Statoil ville byggja metanolfabrikk på Tjeldbergodden i Møre og Romsdal, der gassen skulle førast i land, medan Hydro ville byggja gasskraftverk same stad. Problemstillinga for regjeringa var her at sjølv om eit gasskraftverk ville kunna erstatta meir forureinande kraftkjelder i andre land, ville gasskraftverket strida mot vedtaket om å stabilisere CO₂-utsleppa i Noreg. Resultatet vart eit kompromiss mellom miljø- og industriinteressane. Statoil fekk byggja metanolfabrikken, medan Hydro ikkje fekk byggja gasskraftverk.

Både verneplanen og Samla plan hadde difor som føresetnad at gasskraft ikkje var eit alternativ til vasskraft. Dette la føringar for kva plassering somme av vassdraga fekk: "På bakgrunn av dette [vurderinga av gasskraft] har regjeringen foreslått at også noen av de kontroversielle vassdragene frigis for konsesjonsbehandling" (sst.: 28, jf. St. meld. nr. 60, 1991–92: 9). I den politiske handsaminga slutta fleirtalet seg til denne vurderinga, med unnatak av Høgre og Framstegspartiet (Innst. S. 114 (1992–93): 21).

I media vart det hevda at gasskraftspørsmålet – eller det faktum at ein ikkje gjekk inn for å byggja gasskraftverk – gav opphav til ein intern strid i regjeringa om verneomfanget. Olje- og energidepartementet, leia av Finn Kristensen, meinte at gasskrafta måtte kompensere ved å inkludera enkelte av dei store vassdraga som enno ikkje var utbygde i Samla plan kategori II, og slik opna dei for konsesjonshandsaming. Kristensen fekk gjennomslag for å opna Breheimen/Stryn for konsesjonshandsaming. I byte fekk miljøvernminister Torbjørn Berntsen gjennomslag for å få heile Gaularvassdraget, Raumavassdraget og Etne i Sunnhordland inn i Verneplan IV (Bergens Tidende: 16.05–1992). Forslaget om å opna Stryn-vassdraget for konsesjonshandsaming skapte likevel sterk harme i naturvernopinionen. I mars 1993, nokre veker før Verneplan IV og Samla plan skulle opp i Stortinget, arrangerte Naturvernforbundet, Verdens Naturfond (WWF), Den norske Turistforening og ei rekkje andre organisasjonar ein stor demonstrasjon utanfor Stortinget med krav mellom anna om å verna Stryn-vassdraget. I appellen sin viste leiaren i Naturvernforbundet til at Noreg året før hadde eksportert kraft tilsvarande produksjonen ved 20 Alta-kraftverk, og at det difor ikkje var naudsynt å byggja ut meir. Naturvernleiaren visste nok kva strengar han skulle spela på. I media vart dette framstilt som at "Naturvernere truer med ny 'Alta-krig'" (NTB, 8/3–1993). Om dette gjorde utslaget, er uvisst, men faktum er at Arbeiderpartiet si stortingsgruppe snudde i spørsmålet, og gjekk inn for å verna Stryn. I

staden vart Nausta i Sunnfjord og Verdalsvassdraget i Nord-Trøndelag teke inn i Samla plan, kategori I. Når det galdt Stryn, gjekk Arbeiderpartiet sine representantar frå Sogn og Fjordane mot si eiga regjering. Dei meinte at å byta Nausta mot Stryn ville innebera at det ikkje vart store utbyggingar i fylket i det heile, sidan ei konsesjonshandsaming ville visa at verneinteresser i Nausta var for store til at vassdraget kunne byggjast ut (NTB, 23/3–1993). Det var motsetnadane mellom verneinteressene på den eine sida og distriktspolitiske interesser på den andre som her kom til overflata. I stortingsordskiftet hevda Astrid Marie Nistad, arbeiderpartirepresentant frå Sogn og Fjordane, at fylket hadde vorte "saldingsfylke nr. 1" når det kom til vassdragsvern, og at dette bygde på naturvernarane sin symbolpolitikk (S.tidende (1992–93) 3237).

I den politiske handsaminga av forslaget både til Verneplan IV og Samla plan var det stort sett semje med departementet når det galdt verneomfanget elles. I stortingsordskiftet hevda saksordføraren Eva R. Finstad (H) at grunnen til at fleirtalet slutta opp om verneomfanget, var at "vernehensyn har fått en langt sterkere stilling i de senere år", og det var utan tvil ei stor politisk oppslutning om vernetanken på dette tidspunktet (sst: 3203). Ytterkantane var SV, som ville gjera verneomfanget større, og Framstegspartiet som ville gjera det mindre. Frp sitt primære forslag var at Samla plan skulle avviklast. SV ville på si side inkludera fleire store vassdrag i den nye verneplanen, mellom anna Vefsna, som skulle koma opp òg ved seinare høve (Innst. S. (1992–93) nr 116; S. tidende (1992–93) 3251 ff.).

Nasjonalparkplanen

Verneplan IV og den nye Samla plan for vassdrag stod i direkte samband med Landsplanen for nasjonalparker som regjeringa la fram parallelt.

Ein av hovudpremissane i nasjonalparkplanen frå 1992 var at Noreg hadde eit internasjonalt ansvar for å verna naturen. Vern i Noreg måtte sjåast som del av ein internasjonal innsats for å verna om artar og økosystem. Ei rekkje internasjonale konvensjonar Noreg var slutta til gav landet "et særlig ansvar for å sikre våre viktige naturområder som en viktig del av vår naturarv. Sett i europeisk perspektiv er vår naturarv en viktig del av vår nasjonalformue" (St. meld. 62 (1991–92): 29). Dei kriteria som vart sette opp som grunnlag for vern er interessante i vår samanheng, i og med at dei på den eine sida må seiast å vera del av rammeverket for miljøaspekta ved vasskraftproduksjonen og – på den andre – spegla korleis utviklinga på dette området hadde vore i tiåra før. Det var eit mål at verneområda skulle vera representative, og at dei skulle dekkja eit tverrsnitt av norske naturtypar. Men Miljøverndepartementet meinte at fleire kriterium òg burde tilleggjast vekt: trongen for vern av større, samanhengande urørte eller delvis urørte naturområde, ønsket om å sikra område med landskapsmessige verneverdiar, kravet om å ta vare på visse biotopar, og – i og med dette – vern av planter og dyr, ønsket om å sikra verdifull vassdragsnatur, ønsket om å sikra verdifulle marine område, omsynet til friluftslivet og omsynet til kulturminne (sst.: 30).

Departementet slo fast at gjennom arbeidet med verneplanane "vil et viktig og verdifullt utsnitt av norsk vassdragsnatur bli sikret mot kraftutbygging." Men vernevedtaka til Stortinget kunne lett utholas dersom dei ikkje vart sikra mot andre uheldige påverknadar i vassdraget og nedbørsfeltet: "Det er kun gjennom vern av

nedbørsfeltet at en fullt ut sikrer vassdragene, med unntak av skader som forårsakes av luftbårne forurensinger" (sst. 34). I forlenginga av dette, la ein særskilt vekt på vassdraga sin verdi i marknadsføringa av norsk reiseliv:

Norske fosser og stryk er en betydelig turistattraksjon, og det er grunn til å tro at verdien av slik natur er økende. I Norge er det fremdeles mulig å verne hele nedbørsfelt av vesentlig størrelse fra fjell til fjord hvor de menneskelige inngrepene er beskjedne eller ubetydelige. Sett i europeisk perspektiv er dette enestående (sst.: 34).

Nasjonalparkplanen sondra mellom ulike kategoriar av vern: Landskapsvernområde var den svakaste forma for vern etter naturvernlova. Målet for denne kategorien var å verna landskapet "sin art eller karakter", eller landskapsbiletet (sst.: 51). Naturrestat var den strengaste form for vern. Dette formålet var sterkt knytt til dei naturfaglege aspekta. Områda måtte vera urørte eller tilnærma urørte. I områda som var naturrestat var det forbod mot tekniske inngrep i terrenget i det heile (sst.: 52).

Fleire av dei aspekta som kom inn i planen for nasjonalparker og som hadde verknadar for vassdragsforvaltninga, kan ein hevda representerte ei konsolidering og styrking av prinsipp som allereie låg til grunn for denne. Dette gjeld til dømes at ein la så stor vekt på det internasjonale ansvaret Noreg hadde på området. I tillegg kan ein seia at planen – der ein la vekt på at heile nedbørsfeltene var innanfor verneområda – snevra inn rammene for kraftutbyggingane.

Planane for forvaltninga av dei vassdragsressursane som var att, la føringar for innhaldet i nasjonalparkplanen. I alt 32 vassdrag som var føreslått verna i Verneplan IV, hadde nedslagsfelt som heilt eller delvis låg innanfor område som var føreslått verna i naturvernplanen. Desse vassdraga utgjorde eit potensiale på 6 TWh. Her var spørsmålet om vern eller ikkje avgjort frå regjeringa si side: "Hele eller deler av nedbørsfeltet for disse vassdragene vil bli vurdert tatt inn ved avgrensning og fredning av det enkelte verneområde etter naturvernloven" (St. meld. 62 (1991–92): 42). Vidare låg vassdragsprosjekt med ei kraftmengde på 2,1 TWh som var handsama i Samla plan, òg inne i nasjonalparkplanen. Gjennom handsaminga i Samla plan og Verneplan IV var det avklart at 0,7 TWh kunne vernast gjennom landsplanen for nasjonalparker. Spørsmålet vart då kva vilkår som skulle gjelda for vassdrag som ikkje var vedtekne verna gjennom Verneplan IV eller Samla plan, men som låg inne i nasjonalparksplanen. Her kunne det oppstå konflikt mellom utbyggings- og verneinteresser. I denne samanhengen hevda regjeringa som prinsipp at for vassdrag i kategori II, "skal den videre behandlingen av verneforslaget avklare forholdet mellom vern og vannkraftprosjektet." For vasskraftprosjekt i kategori I, som låg innanfor verneområda, ville ein finna fram til løysingar "slik at opprettelse av verneområdene ikke vil være til hinder for eventuelle konsesjonsbehandlinger" (sst: 7).

Ut frå det kunnskapsgrunnlaget ein sat på, såg det ut til å ikkje vera konflikt mellom kategori I-prosjekt og landsplanen for nasjonalparker. Men regjeringa presiserte likevel at ein no var i den situasjonen at ei rekkje verdifulle naturområde ikkje lenger var aktuelle som nasjonalparker sidan det hadde vore vasskraftutbygging der. Dei inngrepa vasskraftutbyggingane hadde medført, gjorde at områda ikkje tilfredstilte krava som knytte seg til nasjonalparkstatus (sst.: 41). Vidare sa ein:

Dersom et område båndlegges slik at et planlagt utbyggingsprosjekt ikke kan realiseres, skal prosjektet ikke lenger behandles i Samlet Plan. Dette vil likevel først skje når det har skjedd en varig avklaring. I forhold til gjennomføringa av denne landsplanen vil dette si når et verneområde opprettes ved kongelig resolusjon (sst.: 44).

Prinsippet her var altså at når det gjaldt vassdrag i kategori I, skulle utbyggingsinteressene vera overordna. Når det gjaldt vassdrag i kategori II, skulle verneinteressene vera overordna.

I den politiske handsaminga av nasjonalparkplanen, var det ikkje særskilt strid knytt til tilhøvet mellom dette arbeidet og det som knytte seg til vassdragsproblematikken. Omfanget av vassdragsvernet var òg avgjort reint faktisk med vedtaka knytt til Verneplan IV og Samla plan (Innst. S. nr. 124, 1992–93).

Kraftsektoren etter Energilova

På 1990-talet vart kraftsektoren prega av internasjonalisering. Dette gjaldt for det første ved at marknaden var internasjonalisert, med den gradvise etableringa av ein fellesnordisk kraftmarknad frå 1996 til 2000.⁴⁵ For det andre gjaldt det ved at internasjonale spørsmål – og klimaproblemet særskilt – vart ein stadig viktigare referanseramme for norsk energipolitikk.

Statkraft, som med utskiljinga av Statnett i 1991 no var eit reint kraftføretak, hadde òg klare ambisjonar om å verta ein sterk internasjonal aktør. Eit viktig lekk i denne strategien var å kjøpa opp mindre regionale kraftføretak, for slik å byggja ein industriell plattform for satsingar ute (Thue 2006b: 342). Strategien for Statkraft sin ekspansjon var å kjøpa seg inn i "selskaper som kan bli regionale motorer i sine områder", slik at Statkraft si vidare ekspansjon kunne skje "via utvalgte store kraftselskaper". Slik oppfylte Statkraft samstundes den gamle målsettinga si om større regionale einingar i kraftsektoren, men utan den overordna regionalpolitiske styringa som hadde vore ein premis i ein slik strategi på 1980-talet.

Særleg SV og mellompertia var skeptiske til Statkraft si rolle som pådrivar i ei omstrukturering som ville innebera at kommunar og fylkeskommunar mista den tradisjonelt sterke stillinga si i sektoren. Samstundes hadde dei kommunale eigarane klare insentiv for å selja til Statkraft. Fleire nedbørrike år på byrjinga av 1990-talet hadde gitt reduserte inntekter til kraftselskapa og lågare utbyte til eigarane. Sal til andre, ikkje minst utanlandske interessentar, ville utløysa heimfall til staten, og slik redusera verdien av eigardelane. Arbeiderpartiregjeringa var dessutan for å styrkja Statkraft, og i 1996 fekk føretaket konvertert eit lån på 3 milliardar til eigenkapital for å styrkja posisjonen sin som eit leiande nordeuropeisk energiselskap (Thue 2006b).⁴⁶

Eit anna tilhøve som endra seg når det gjaldt kommunane si rolle i kraftsystemet, var at skattereglane for kraftselskapa vart endra. Dei kraftskattereglane som framleis gjaldt då Energilova vart sett ut i livet, innebar at Statkraft kom særskilt dårleg ut. Statkraft var pålagt å driva på bedriftsøkonomisk lønsame vilkår. Men skattesystemet – der skattenivået for offentleg eigde selskap og føretak vart estimert ut frå ein prosent av anleggsverdien, og ikkje av reelt driftsoverskot – var særskilt ugunstig. Rundt 1990 gjekk Statkraft med store underskot, og opplevde det som urimeleg å ikkje verta skattlagt på same vilkår som andre kommersielle selskap. Men det rådande systemet sikra på si side

kraftkommunane stabile og langsiktige inntekter, og første halvdel av 1990-åra vart prega av ein politisk dragkamp om kraftskatteregimet. Statkraft føreslo at kraftskatten no skulle utliknast på selskapa sine rekneskapsmessige overskot. Landssamanslutninga av vasskraftkommunar (LVK) arbeidde iherdig imot dette, og seinare – då det var klart at rekneskapslikning ville verta innført – for ei løysing der inntektsbortfallet for kommunane vart kompensert (Thue 2003: 168 ff.). LVK lukkast delvis i så måte. Under den nye ordninga vart kommunane sikra eit stabilt inntektsgrunnlag med ein naturressursskatt på 1 øre per produsert kWh til kommunane og på 0,2 øre til fylkeskommunane (Lund, Stinessen og Willoughby 1997: 19). Men inntektsgrunnlaget for mange kraftkommunar vart likevel dårlegare som følgje av det nye systemet. Kraftkommunen Eidfjord opplevde til dømes inntektsnedgang på om lag 16 millionar kroner i året som følgje av omlegginga (Grove 2010: 340).

I vår samanheng er det interessante ved omlegginga av kraftskattesystemet likevel at det illustrerer korleis den gamle samfunnskontrakten mellom stat og lokalsamfunn ikkje lenger var sjølvsgt. Gjennom store delar av 1900-talet var prinsippet om at lokalsamfunna skulle ha noko att for kraftproduksjonen ei søyle i norsk elektrisitetsforsyning. Men kampen om kraftskatten illustrerte at dette prinsippet var under press. LVK måtte kjempa hardt for at den nye lova skulle byggja på ein premiss om at kraftressursane vart sett som både nasjonale og lokale. Landssamanslutninga hadde her allierte i det politiske miljøet, først og fremst Senterpartiet, men i røynda viste dette konsekvensane av at marknadstenkinga hadde fått gjennomslag i sektoren. Kraftbransjen, i lag med mellom anna NHO, stod hardt på at kraftkommunane ikkje skulle ha særfordelar lenger. Særfordelar stod i motstrid til marknadsprinsippet. Her hadde bransjen òg ein alliert i sterke krefter i Arbeiderpartiet og LO, samt i sentralforvaltninga, som jo ville styrkja den sentrale styringa over sektoren. Dette reflekterte på same tid ei førestelling om at kraftutbyggingsepoken var over. No dreidde det seg om å tilpassa lovverket til ein ny situasjon. Staten trong ikkje lenger kommunane som reiskap (Thue 2003: 194 ff.). Sjølve vilkåra for å byggja ut fornybar energi hadde med dette endra seg. Den lokale og regionale skatteinngangen hadde tradisjonelt sett vore del av vurderingsgrunnlaget når nye utbyggingsprosjekt vart sette i gang. Dette var òg ein av premissane i Samla plan (Lund, Stinessen og Willoughby 1997: 14). Når utbyggingsperioden var over, endra slike premissar seg. Eva Jørstad, ordførar i Kvæningen, landsstyremedlem i LVK og sentralstyremedlem i Arbeiderpartiet, hevda ved eit høve at det ikkje lenger "var [...] noe særlig politisk engasjement eller interesse for kraftkommunene i Arbeiderpartiet. Man var ferdige med kraftutbyggingen [...] I Arbeiderpartiet fikk ikke kraftkommunene noen stor status. Det manglet også mye på kunnskapen blant de folkevalgte" (her etter Thue 2003: 197). Dette dannar ein slåande kontrast til stortingsordskiftet om realkompensasjon til kraftkommunane i 1948 (jf. ovanfor). Det reiser også interessante perspektiv på den sterke lokale motstanden mot fornybarprosjekt som vi kjenner frå perioden etter at Energilova kom, noko vi kjem tilbake til i avslutningskapitlet.

På ei anna side kan marknadsreforma i sektoren seiast å ha hatt positive effektar for energiøkonomiseringa: I ei energipolitisk orientering til Stortinget i mars 1995 viste nærings- og energiminister Jens Stoltenberg til at "...den strengere prioriteringen av nye prosjekter etter omleggingen av kraftforsyningen er i seg selv det viktigste enøk-tiltaket

som er iverksatt" (S. tidende (1994–95): 2706). Når marknadsmessige vurderingar erstatta kraftverka si oppdeckingsplikt, vart insentiva for utbygging reduserte. Den økonomiske risikoen for produsentane vart større, i og med at dei ikkje kunne velte kostnadene over på forbrukarane. Men energiøkonomisering var nok i beste fall ein heldig bieffekt av marknadsomlegginga. Sjølv om problema med overkapasitet og kunstig låge straumpriser var sentrale motiv for omlegginga, hadde energiøkonomisering, eller miljøargument i det heile, ikkje hatt nokon sentral plass i debatten då Energilova kom til. Perioden frå slutten av 1980-talet og dei første åra av 1990-talet var år med mykje nedbør, og Noreg hadde eit stort overskot i kraftbalansen. Det var difor ikkje aktuelt med nye utbyggingar, og dette gav gode vilkår for det vernearbeidet som vart gjennomført tidleg på 1990-talet (jf. ovanfor). Men i 1995 – då Stoltenberg kom med utsegna si i Stortinget – hadde situasjonen endra seg. Frå 1993 hadde Noreg eit forbruk som oversteig produksjonsevna i eit normalår. Frå 1994 til 1996 sank kraftproduksjonen i Noreg ytterlegare, og hausten 1996 var fyllingsgraden i magasina den lågaste på 60 år.

Gasskraft og klimaproblemet

Det var parallelt med at kraftbalansen byrja å bikka nedover at gasskraft vart aktuell på ny. Men der gasskraftdebatten på 1980-talet hovudsakeleg dreidde seg om å sikra den innanlandske kraftbalansen og gjera vidare vasskraftutbygging overflødig, var det ikkje kraftbalansen som dominerte debatten på 1990-talet. No var det den globale oppvarminga som var konteksten: Usemja galdt om norsk gasskraft var ei løysing på eller eit bidrag til den globale oppvarminga.⁴⁷

Sommaren 1994 vart gasskraftselskapet Naturkraft skipa, med Statoil, Statkraft og Norsk Hydro som eigarar. Opprettinga av Naturkraft fell saman med nedreguleringa av den norske kraftmarknaden og etableringa av ein fungerande fellesnordisk kraftmarknad. Dette gjorde at ein ikkje lenger kunne skilja skarpt mellom innanlandsk forbruk og eksport. Den nordiske kraftmarknaden måtte sjåast i ein heilskap, hevda nærings- og energiminister Jens Stoltenberg i utgreiinga si om norsk energipolitikk til Stortinget i mars 1995 (S.tidende (1994–95): 2704–2712). Målsetjinga om å stabilisera CO₂-utsleppa gjorde at det ikkje var aktuelt å byta ut vasskraft med gasskraft innanlands. Samstundes hevda Naturkraft at norsk gasskraft kunne vera klimapolitisk gunstig som substitutt for kol og olje innafor den nordiske kraftmarknaden. Naturkraft sin argumentasjon fann støtte i regjeringa. I regjeringa Brundtland si gassmelding frå 1995 står det:

"Bygging av et gasskraftverk her i landet som erstatter økt bruk av olje- og kullkraft vil kunne bidra til reduserte utslipp av klimagasser selv om utslippene øker i Norge isolert sett. Utslipp av klimagasser må sees i sammenheng og på tvers av landegrensene" St.meld. 44 (1994–95): 10).⁴⁸

I september 1995 avgjorde eit fleirtal på Stortinget (Høgre og Ap) at dei ville frita dei planlagde gasskraftverka for CO₂-avgift slik at dei kunne vera konkurransedyktige i høve til utanlandsk kolkraft. Vedtaket signaliserte at ein gjekk vekk frå stabiliseringsmålet som hadde prega norsk klimapolitikk sidan slutten av 1980-talet. Det viktige var ikkje lenger å stabilisera egne utslepp, men å bidra til global

utsleppsreduksjon. Norsk gasskraft til eksport var ei sentral lekk i det nye klimapolitiske regimet, der Noreg, ut frå regjeringa sitt syn, hadde lukkast i å "forene rollen som en stor energiproducent med å være et foregangsland i miljøspørsmål" (st.prp. 50, 1995–96: 1; jf. òg Nilsen 2001: 213).

Gasskraftdebatten blussa likevel ikkje opp att for alvor før i 1996, etter at Naturkraft i februar søkte konsesjon for å byggja gasskraftverk på Kårstø og Kollsnes. I juni 1996 handsama Stortinget regjeringa si gasskraftmelding. Fleirtalet ville byggja dei to gasskraftverka, mot sentrumspartia, SV og nokre Ap-representantar sine stemmer. Dermed var gasskraftsaka klarert frå politisk hald.

Men miljøvernorganisasjonane mobiliserte til strid, og i januar 1997 vart Fellesaksjonen mot gasskraft (FMG) skipa, med Natur og Ungdom som initiativtakar. FMG oppmoda til sivil ulydnad, og lukkast i å skaffa meir enn 2000 underskriftar frå folk som ville vera med på ulovlege aksjoner. Gasskraftsaka var i ferd med å verta ei ny Alta-sak. Men sommaren 1997 fekk Bellona gjennomslag for at CO₂-utslepp frå gasskraftverk kravde løyve frå SFT, noko som ga Jagland-regjeringa eit høve til å utsetja byggjearten til SFT hadde handsama saka. Men i april 1998, før SFT hadde kome med ei avgjerd, annonserte Hydro at dei hadde planar om å byggja eit CO₂-fritt gasskraftverk. Planane vart støtta av såvel miljørørsla som Arbeiderpartiet, og gjorde at Naturkraft sitt gasskraftverk ikkje lenger var aktuelt (Nilsen 2001: 225)⁴⁹ Fellesaksjonen vart avblåst, og gasskraftdebatten roa seg.

Gasskraftsaka dreidde seg ikkje om den innanlandske kraftbalansen, men om gasskrafta si rolle i ein nordisk samanheng. Denne delen av strategien til gasskrafttilhengarane var vellukka, sjølv om dei vart utfordra på i kva grad gasskrafta faktisk ville erstatta meir forureinande kraftkjelder i Danmark og Finland. Men kraftsituasjonen i Noreg vart òg meir prekar i perioden. Dette toppa seg i det uvanlege tørråret 1996, med høge straumprisar og frykt for rasjonering. Dermed kom kraftbalansen på den politiske dagsordenen att. Jagland-regjeringa sette såleis våren 1997 ned eit eige utval får å vurdera kraft- og energibalansen fram mot 2020.

Energiutvalet leverte rapporten sin i 1998. Den kan hende viktigaste konklusjonen frå utvalet var at energiforsyninga måtta koma frå fleire kjelder (Knudsen 2009, Knudsen et al 2008:102). Erfaringane frå tørråret 1996 hadde tydeleg demonstrert kor sårbart eit einssidig vassbasert kraftproduksjonssystem var (NOU 1998: 11: 5). Det vart sett som avgjerande å satsa på andre fornybare energikjelder for å sikra kraftbalansen. Utvalet sine framskrivingar viste at ein ville få ein sterk auke i kraftforbruket fram mot 2020, dersom målretta tiltak for å dempa forbruksveksten ikkje vart sett i verk. Utvalet tilrådde difor å intensivera arbeidet med energiøkonomisering, mellom anna ved å oppretta eit eige sentralt organ for å forvalta denne verksemda.⁵⁰ Eit fleirtal i utvalet ville òg auka straumavgifta (sst.: 47). Når det galdt vasskraft ville eit fleirtal i utvalet klargjera fleire utbyggingsprosjekt for konsesjonshandsaming ved å oppheva skiljet mellom kategori I og II i Samla plan (sst: 52).

Utvalet si tilråding om å spreia risikoen vart følgt opp i Bondevik-regjeringa si energimelding ved at det her vart teke til orde for å satsa på vindkraft og vassboren varme. Fram mot 2010 skulle vindkraft byggast ut til 3 TWh/år og vassboren varme til 4 TWh /år. Auka elektrisitetsavgift skulle få ned forbruket av straum, og samstundes finansiera delar av satsinga på fornybar. Samstundes slo Bondevik-regjeringa fast at ho

ville "gå imot bygging av gasskraftverk som ikke baserer seg på en teknologi for rensing av CO₂ som gir minimale utslipp" (St. meld 29 (1998–99): 6).

Men medan miljøvernorganisasjonane stort sett var tilfredse med regjeringa si melding, var opposisjonen på Stortinget kritisk. Både Ap og Høgre viste til at motstanden mot gasskraft ville innebera meir import av forureinande kolkraft frå Danmark (NTB 19.03.99).

Sverige: kjernekrafta som strukturerande

Energipolitikken i Sverige på 1990-talet hadde mange parallellar til Noreg, og utviklinga i dei to landa må på fleire punkt mest truleg sjåast som gjensidig påverkande.

Dette galdt for det første ved at vassdragsvernet vart enda sterkare artikulert og institusjonalisert. Etter valet i 1991 overtok ei borgarleg koalisjonsregjering under leiing av Carl Bildt. I regjeringsfråsegna vart vassdragsvernet framheva, og regjeringa fekk verna eit stort tal vassdrag og elvestrekkjer etter naturressurslova. For første gong vart òg nokre få fossefall i Sør-Sverige verna. Dei fire norrlandske hovudvassdraga som tidlegare var verna, fekk no status som nasjonalelver (Vedung og Brandel 2001: 415). Vidare kom det energipolitiske ordskiftet til å verta prega av at CO₂-problematikken kom inn for alvor. I 1988 hadde til dømes Riksdagen vedteke eit tak for kor mykje CO₂-utslepp Sverige skulle stå for. Alliansen som stod bak dette vedtaket var heller uvanleg: Moderaterna, Centerpartiet og Folkpartiet danna blokk i lag med Vänsterpartiet kommunistarna (VPK). Dette vedtaket var likevel resultat av eit politiske spel. Tsjernobyululukka i april 1986 gjorde at ei forsert avvikling av den svenske kjernekrafta – ei enda raskare avvikling enn det som var gjort vedtak om i byrjinga av 1980-åra – kom på dagsorden. I 1988 vedtok Riksdagen såleis at éin reaktor skulle stengjast i 1995 og éin i 1996. Som tidlegare var det stor usemje mellom partia om kor fort og om kjernekrafta i det heile skulle avviklast – frå Centern som ville ha avvikla all kjernekraft fram mot tusenårsskiftet, til Moderaterna og Folkpartiet som ikkje ville avvikla. Ved å slutta opp om vedtaket om eit tak for CO₂-utsleppa – og slik utelukka fossile brensel som alternativ – ville Moderaterna tvinga Socialdemokratarane til å gå vekk frå lina om å avvikla kjernekrafta. Men korkje avviklingsvedtaket eller CO₂-taket vart ståande lenge. I 1990 fekk Socialdemokraterna til ei blokkoverskridande semje i Riksdagen om å trekkja attende vedtaket frå 1988 om avvikling i 1995 og 1996 og om å fjerna taket på CO₂-utsleppa (sst.).

Dette syner ein av kontrastane mellom det norske og svenske energipolitiske ordskiftet: I Sverige var kjernekrafta strukturerande, i Noreg var det ikkje. Det svenske vedtaket i byrjinga av 1990-åra om å utsetja avgjerda om når kjernekrafta skulle fasast ut til dømes, gjorde det lettare å få gjennomslag for eit meir omfattande vassdragsvern (jf. ovanfor). I Noreg kan på si side gasskraftspørsmålet seiast å ha byrja å spela ei tilsvarende rolle frå 1990-åra. Det gjekk inn i kjernen av spørsmålet om kraftbalansen, og utsiktene til utbygginga av gasskraft ramma inn ordskifta om Verneplan IV i 1993 (jf. ovanfor). På same vis som kjernekraftspørsmålet i Sverige, var den norske gasskraftssaka politisk vanskeleg å handtera. Skilnaden mellom dei to landa i denne samanhengen er likevel at i Sverige spelte kjernekrafta ei reell rolle i kraftbalansen i ein heilt annan grad enn gasskrafta gjorde i Noreg. Og i Sverige var spørsmålet om kjernekrafta på eit anna

vis med på å tvinga fram satsing på andre og fornybare energikjelder. Ved midten av 1990-åra sette den sosialdemokratiske regjeringa ned ein energikommisjon for å koma med forslag til korleis den langsiktige omstillinga frå atomkraft til fornybar energi skulle lukkast. Kommisjonen føreslo mellom anna at det skulle innførast eit planmål om 10 TWh fornybar kraft, og at livslengda til kjernekraftreaktorane burde forlengast frå 25 til 40 år. Ein føreslo med andre ord å forlenga fristen for når kjernekrafta skulle utfasast frå 2010 til 2025 (SOU 1995: 139; jf. Energimyndigheten 2010: 96). I 1997 vedtok Riksdagen òg ei lov om å avvikla kjernekrafta. Reaktoreigarane vart her tilkjende erstatning for tapt fortjeneste som følgje av dette. Lova førte til avvikling av to reaktorar i Barsebäck, den første i 1999. Dette reiste spørsmålet om utviklinga av ny fornybar energi skulle finansierast. Løysinga, som kom i kjølvatnet av Kyoto-avtalen i 1997, var det grøne sertifikatssystemet. Systemet gjorde det mogleg å byggja ut ny fornybar kraft sjølv om straumprisane ikkje dekkja kostnadene. Underskotet vert dekkja inn av sertifikata som så vert fordelte på heile kraftomsetninga, i form av ein liten meirkostnad til kvar enkelt forbrukar. Systemet vart innført i 2003, og har gjort sitt til at fleire nye vindkraftinstallasjonar har vorte bygde.

Ein klar parallell til utviklinga i Noreg i 1990-åra, og delvis med inspirasjon herifrå, var at den borgarlege regjeringa til Carl Bildt i byrjinga av tiåret starta eit arbeid med å avregulera kraftmarknaden. Dette vart slutført i 1995, av den sosialdemokratiske regjeringa som då hadde teke over. Som i Noreg, innebar avreguleringa ei fristilling av det statlege energiselskapet. Vattenfall vart omgjort til aksjeselskap, som orienterte seg internasjonalt (Högselius og Kaijser 2007: 74 ff.). Avreguleringa innebar òg – igjen med inspirasjon frå tilsvarande prosess i Noreg, men her i tillegg frå England – å oppheva netteigarane sitt monopol på sal av kraft. I 1992 vart selskapet Svenska Kraftnät skipa. Selskapet fekk ansvar for å drifta, vedlikehalda og byggja ut stamnett, samt å byggja overføringsliner til utlandet (sst.: 99).

8: 2000-talet: slutt for epoken med store vasskraftutbyggingar?

2000-talet vart innleia med at ei norsk regjering for første gong vart felt på eit energi- og miljøspørsmål. I mars 2000 gjekk trepartiregjeringa til Kjell Magne Bondevik av etter å ha vorte nedstemt på eit framlegg om at Forurensingsloven ikkje skulle svekkjast som miljøpolitisk verkemiddel. Det var gasskraftverksaka som låg bak avgangen. Stortinget hadde tidlegare gjeve konsesjon til at selskapet Naturkraft kunne byggja to gasskraftverk. Desse var ikkje realiserte, først og fremst sidan selskapet ikkje kunne leva opp til krava om å redusera CO₂-utsleppa frå anlegga i tilstrekkeleg omfang. Under klimatoppmøtet i Kyoto 1997 var det utarbeidd ein internasjonal avtale om klimagassutslepp, som Noreg forplikta seg til. Eit internasjonalt kvotehandelsystem for CO₂ var på trappene, men vart ikkje etablert før i 2005. Politisk stod difor gasskraftverka på vent. Dette vart òg understøtta av ein miljøvernopinion som var sterkt imot å setja i gang gasskraftproduksjon før utsleppsproblemet var løyst teknologisk. På den andre sida var det industrielle, distriktpolitiske og – etterkvart – sterke krefter internt i Arbeiderpartiet og LO som pressa på for å få bygd gasskraftverka. I Stortinget gjekk Arbeiderpartiet difor i kompaniskap med Høgre og Framstegspartiet for å pressa fram eit vedtak der regjeringa vart instruert om å tillata dei utsleppa som Naturkraft hadde søkt om. Regjeringspartia hevda at dette ville vera i strid med Forurensingsloven, og stilte kabinettspørsmål. Dette opna for den første regjeringa til Jens Stoltenberg (sjå Tjernshaugen 2007: 86 ff.).

Hendingane i tilknytning til Bondevik-regjeringa sitt fall og Stoltenberg si første regjeringsdanning sette ein tone for energi- og miljøproblematikken i norsk politikk det første tiåret av 2000-talet. Tiåret vart prega av at denne type spørsmål fekk ei stor merksemd, der dei dels endra karakter, dels heldt fram i gamle spor. Noko av bakgrunnen for dette, finn ein i ei ny energimelding som Bondevik-regjeringa la fram i 1999 (St.meld. nr 29. 1998–99). Her vart følgjande liner for energipolitikken dei komande åra presenterte: å leggja til rette for å byggja gasskraftverk, å ta i bruk naturgass innanlands for energiføremål, å styrkja og effektivisera arbeidet med å leggja om energibruk og –produksjon og å sikra at kraftmarknaden fungerer godt. I tillegg til å gå inn for å byggja gasskraftverk, gjekk regjeringa inn for å skaffa fram energi frå nye fornybare energikjelder. Dette galdt særleg vindkraft og vassboren varme. Ein sette som mål at det vart produsert 3 TWh frå vindkraft årleg i 2010. I denne samanhengen framheva ein òg at NVE hadde gjeve konsesjon til fem store vindkraftprosjekt med samla kapasitet på vel 1,6 TWh.⁵¹

Fornybaromgrepet hadde vore del av den norske energipolitiske diskursen sidan byrjinga av 1970-åra (jf. ovanfor). Men tidlegare mynta dette omgrepet i første rekkje på vasskrafta som fornybar ressurs. Ved inngangen til 2000-talet kom fornybarproblematikken òg til å dreia seg om andre fornybare kraftkjelder, som vind og bølgekraft osv.⁵² I etterkant av vasskraftkampane i tiåra før og det arbeidet som var gjort for å institusjonalisera dei ulike interessene innanfor feltet, var det små utsikter til å

få gjennomslag for nye og store vasskraftutbyggingar. Dette gjaldt jamvel om det var opna for å konsesjonshandsama dei ved plasseringa i Samla plan. Eit konkret uttrykk for dette, var striden kring ei utbygging i Øvre Otta mot slutten av 1990-talet. Dette prosjektet låg inne i Samla Plan, kategori I, og Opplandskraft, Tafjord Kraft og Glommen og Laagens Brukseierforening søkte i 1996 konsesjon på å byggja ut i Øvre Otta og å overføra fleire sidevassdrag. I innstillinga si gjekk NVE inn for å trekkja overføringane ut av konsesjonen. Olje- og energidepartementet innstilte på si side – mellom anna med bakgrunn i høyringsrunden – å avslå heile konsesjonssøknaden. Grunngevinga var at ulempene ved utbygginga ville vera større enn føremonene (St. meld. nr. 50, 1997–98). Stortinget tok opp avslaget i 1999, og her kom det til eit kompromiss regissert av Arbeiderpartiet: Overføringsbiten av utbygginga vart teke ut, sjølv reguleringa vart ståande (Innst. S. nr. 200, 1998–99) .

Energipolitikken ved byrjinga av 2000-talet vart òg prega av at andre internasjonale føringar slo sterkare inn. Kyoto-protokollen innebar at signaturmaktene – mellom desse Noreg – forplikta seg til ein stor reduksjon i klimagassutsleppa. Dette har mellom anna konsekvensar for norsk industri, og ved inngangen til 2000-talet la regjeringa til grunn at "store næringsomstillingar og reduksjon i bruk av elektrisitet i industrien som følgje av at Kyoto-protokollen vert gjennomført og at prisen på elektrisitet aukar" (St. meld. 37 (2000–01): 52).

Dette var noko av bakgrunnen for at statsminister Jens Stoltenberg i nyårstalen sin i 2001 slo fast at epoken for dei store vassdragsutbyggingane var over. Ved byrjinga av 2000-talet kom energispørsmålet såleis over i eit nytt spor som i røynda styrkte krava om å verna meir av den norske vasskrafta. Ein var klar over at ein kunne koma i situasjonar der det brått vart lite tilgjengeleg kraft. Men det var gasskraft og ny fornybar energi – vindkraft og vassboren varme –som skulle kompensera for ein slik situasjon. Konkrete uttrykk for denne politikken, var at regjeringa i stortingsmeldinga om vasskrafta og kraftbalansen som vart lagt fram for Stortinget våren 2001, gjekk inn for å seia nei til vidare kraftutbygging i Saltfjellet–Svartisen-området. Vidare gjekk ein inn for at dei tre prosjekta i Beiarn, Bjellåga og Melfjord vart vurderte. Eit stort fleirtal i Stortinget slutta seg til dette, og i energi- og miljøkomiteen si innstilling vart bakgrunnen for å seia nei til vidare utbygging, presisert: Saltfjellet–Svartisen nasjonalpark og Storlia naturreservat var etablerte i 1989. Sjølv om kraftutbyggingspotensialet i området med dette vart redusert, vart store område med viktig naturverdi haldne utanom vern (Innst. S. nr. 263, 2000–2001). På generelt grunnlag slutta fleirtalet i energi- og miljøkomiteen, med unnatak av Framstegspartiet, seg òg til doktrinen om at tida for dei store vassdragsprosjekta var over.⁵³ Komiteen uttalte at omsynet til naturopplevingane til komande generasjonar "tilsier en restriktiv holdning til vidare vassdragsutbygging, og at vi lar de aller fleste vassdrag som står igjen forbli urørt (sst.: 3). Ein uttalte òg at fornyinga av reguleringskonsesjonane som no stod på trappene, var eit høve til å samstemma desse med nye krav:

Både revisjon og fornyelsene av reguleringskonsesjoner gir mulighet til å rette opp forhold som er fremkommet etter mange års erfaringer med reguleringen og fornye vilkårene i samsvar med dagens aktiviteter og politiske målsetninger. Det blir derfor nødvendig å foreta avveininger mellom behovet for produksjonskapasiteten for elektrisk kraft og de strenge reguleringsbetingelsene som har utviklet seg i de siste tiårene. Nye krav til naturmiljø og endret

samfunnssyn vil medføre andre og mer restriktive konsesjonsvilkår enn det som ble krevd for opp til 80 år siden. Samtidig er det viktig å søke etter muligheter for å øke eller opprettholde produksjonen i vassdrag som allerede er regulert (sst.: 4).

Komiteen sa med dette at det no var viktig å samstemma og oppdatere reguleringskonsesjonane som var gjeve i tidlegare tider i høve til nye krav som hadde kome til. Det første tiåret av 2000-talet vart i det heile prega av ei oppdatering av vassdragsvernet.

Omlegging av Samla plan og supplering av Verneplan for vassdrag

I Stortingsmeldinga om vasskrafta og kraftbalansen frå 2001 hevda regjeringa at Samla Plan for vassdrag ikkje fungerte etter intensjonane. I 1990-åra auka krafttilgangen i Noreg lite, og ein såg òg at det var lite samsvar mellom dei prosjekta som det vart søkt konsesjon for og som var utgreidde i samband med Samla plan. I ei stortingsmelding om vasskrafta og kraftbalansen i 2001, heitte det:

Prosjekta endra seg med høve til mellom anna teknikk, miljø og økonomi. Overgangen til ein kraftmarknad gjorde at kraftselskapa måtte setja mykje strengare krav til lønsemda i prosjekta enn tidlegare. Bättre anleggsteknikkar og større konkurranse mellom leverandørar medverka òg til at avstanden mellom Samla Plan og dei faktiske prosjekta var for stor. Dersom eit endra prosjekt er vert fremja, må ein søkjar få avklara det endra prosjektet i høve til Samla Plan før det er mogleg å gå vidare. (St. meld. 37 (2000–01): "Om vasskrafta og kraftbalansen": 21).

Den administrative handsaminga av prosjekt sett i lys av Samla plan, var tidkrevjande, hevda regjeringa. Ein såg stadig oftare at ulike grupper med verneinteresser gjekk imot utbyggingssøknadar på prosjekt som låg i kategori I:

På den måten har Samla Plan sin funksjon som prosjektkatalog etter kvart vorte mindre verdfull [...] Planen har dermed ikkje særleg verdi som rammevilkår framover. Store saker vil verta påverka av skjøn, og det er ofte skjønnet som avgjer om konsesjon vert gitt eller ikkje. Dette skjønnet kjem inn under sjølve konsesjonshandsaming, og ikkje ved avklaringa i Samla Plan [...] eller meldingsfasen (sst.: 27).

Regjeringa meinte på denne bakgrunnen at Samla plan ikkje kunne binda framtidige storting, og gjekk difor inn for å leggja han om slik han i større grad enn før vart ei vassdragsbasert ressursoversikt. Ein gjekk såleis òg inn for å supplera Verneplan for vassdrag "med dei vassdraga der kraftutbygging vil få mest negative verknader og ulemper for miljøet" (sst.). Regjeringa gjekk vidare inn for å effektivisera tida og ressursane som gjekk med til å handsama vasskraftssaker. Ein ville sjå nærare på tilhøvet mellom kommunal planlegging og sakshandsaming etter vassdragslovgjevinga. Intensjonen var at dei prosjekta som var mest miljøskadelege, ikkje ville få konsesjon "dersom dei grip inn i urørt natur som er viktig for miljøet." Motsett burde dei prosjekta "som ikkje vil gje skade på viktig miljø [...] i staden få ei raskare handsaming" (sst.: 26).

Regjeringa til Jens Stoltenberg gjekk av etter valet i 2001. Med bakgrunn i den politiske handsaminga av stortingsmeldinga om vasskrafta og kraftbalansen, la regjeringa til Kjell Magne Bondevik, som tok over for Stoltenberg, fram ein proposisjon om

supplering av Verneplan for vassdrag i 2004. Eit førearbeid til denne, utforma av ei styringsgruppe for supplering av verneplanen, vart lagt fram hausten 2002. Her vart det føreslått å inkludera mellom anna Vefsna og dei delane av Øvre Otta som det ikkje var gjeve konsesjon for i 1999 (NTB, 27/11–2002). Vefsna vart teke ut i framlegget NVE la fram nokre månader etterpå. Dette fekk leiaren av Naturvernforbundet, Erik Solheim, til å uttala at "med en slik praksis viser NVE seg uskikket til å ha forvaltningsansvaret for vassdragsnaturen" (NTB, 28/1–2003).

Regjeringa til Kjell Magne Bondevik la fram proposisjonen om Supplering av Verneplan for vassdrag i 2004 (St. prp. nr. 75, 2003–2004). Utgangspunktet for framlegget var, i tråd med det som hadde vorte løfta fram òg av Stoltenberg-regjeringa, at Samla plan ikkje vart sett som eit tilfredsstillande verkty lenger. Verneplanen skulle såleis supplerast med dei vassdraga frå Samla plan der miljøulempene var størst. Eit anna tilhøve som verneplanarbeidet måtte ta omsyn til på dette tidspunktet, var dei føringane som skreiv seg frå ordninga med nasjonale laksevassdrag. For å verna om villaksen, oppretta Stortinget 37 nasjonale laksevassdrag og 21 nasjonale laksefjordar i 2003 (sjå St. prp. 32, 2006–07). Ei ny pulje av nasjonale laksevassdrag var på trappene, og i samband med omlegginga av Samla plan og suppleringa av verneplanen, måtte ein ta omsyn til dette. (St. prp. nr. 75, 2003–04: 12).

Arbeidet med suppleringa av verneplanen var organisert ved at det som ein del av styringsgruppa og NVE sitt underlagsmateriale, vart opna for å senda inn framlegg med forslag til kva vassdrag som burde vernast. Det kom framlegg frå fylkesmennene og ein del fylkeskommunar og kommunar. I tillegg kom ei rad framlegg frå frivillige organisasjonar. NVE sitt framlegg vart sendt ut på høyring.⁵⁴ Ein del av høyringsfråsegnene er interessante å merka seg, sidan dei seier noko om kva interessekonstellasjonar som gjorde seg gjeldane innanfor vassdragsfeltet på dette tidspunktet: For det første var dei samiske interessene no representert med Sametinget som høyringsinstans. Tinget sa seg i hovudsak nøgd med NVE sitt framlegg, men peika på at ein del vassdrag ikkje var tilrådd verna jamvel om det var dokumentert viktige samiske interesser der: Vefsna, Jørtadelva, Håkvikvassdraget, Eidesvassdraget, Storvasselva i Rødøy og Rana, Indre og Ytre Stelåga og Nattmoråga i Rødøy og Neselva, Vesterelva og Auterelva i Måsøy. Sametinget hevda at

det for vassdragene i det sørsamiske området foreligger utilfredsstillende dokumentasjon på historisk bruk av området. Sametinget understreker at dette ikke må utelukke fremtidig samisk forvaltning av vassdragene, fordi de samerettslige forhold utenfor Finnmark er under avklaring. Sametinget er svært kritisk til at de samiske interessene som er dokumentert i vassdragene i det sørsamiske området ikke er tatt med i innstillingen (sst.: 13–14).

Sametinget var sterkt på bana i prosessen rundt suppleringa av verneplanen, og fatta vinteren 2003 samrøystes vedtak med krav om vern av Vefsna (NTB, 28/2–2003). I vedtaket heitte det at dei samiske interessene i området "er svært mangfoldige, og omfatter både reindrift, jordbruk, utmarksnæringar og kulturminner. Alt dette spenner over en tidsepoke på flere hundre år" (Sametinget 2003). Desse synspunkta fekk støtte i miljøvernforvaltninga, av Direktoratet for naturforvaltning (DN). I NVE si innstilling hadde ein føreslått å verna 38 vassdrag. I tillegg foreslo ein å verna ytterlegare 2 "etter naturvernloven gjennom en justering av grensene for Saltfjellet nasjonalpark" (St. prp.

nr. 75, 2003–04: 13). DN var "sterkt uenig" i at verneverdiane for ein del vassdrag vart ivareteke i stor nok grad gjennom vern etter naturvernlova. Vidare meinte DN at NVE i for stor grad oversåg klare nasjonale verneinteresser og at ein gjekk imot vern berre på grunnlag av lokal motstand. DN framheva særskilt det samiske: "DN mener NVEs innstilling ikke i tilstrekkelig grad vektlegger kulturminne- og samiske interesser" (sst.:14). Riksantikvaren – òg underlagt Miljøverndepartementet – var på same vis skeptisk til NVE si tilråding om å verna åtte vassdrag etter naturvernlova, og ein framheva fem vassdrag som særskilt viktige når det galdt kulturminneinteressene: Vefsna, Bjerkreimvassdraget, Nedalselva, Vinda og Indre Offerdalselvi (sst: 14). Igjen er vi altså vitne til ein dragkamp mellom miljøvernstyresmaktene og olje- og energistyresmaktene om omfanget av vassdragsvernet. Ved dette høvet var det særskilt dei kulturhistoriske verdiane knytt til vassdraga kampen stod om. Men utbyggingstilhengarane hadde òg støttespelarar i opinionen. Landssamanslutninga av vasskraftkommunar (LVK) sa mellom anna at ein "finner grunn til å beklage at kommunene ikke har vært invitert som en selvfølgelig deltaker i selve prosjektorganisasjonen, men kun har vært representert [...] sammen med ulike sektor- og spesialinteresser" (sst. 15). LVK presiserte at vern av vassdrag hadde langt meir vidtrekkande konsekvensar enn at vassdraget ikkje lenger kunne nyttast til vasskraftutbygging: "Vernevedtaket legger sterke føringar på kommunens arealplanlegging, i tillegg til at kommunen kan bli pålagt ressurskrevende arbeid med forvaltningsplaner og -systemer" (sst.). Elles hadde NVE gjort framlegg om at det skulle vera lov med konsesjonssøknadar til mikro- og minikraftverk i verna vassdrag (sst.: 16). Energibedriftenes landsforening (EBL) hevda på si side at heile verneplanen var ein anakronisme, og omdøypte han likegodt til "Verneplan mot vannkraftutbygging (sst.: 16).

Olje- og energidepartementet sa at intensjonen hadde vore å samordna suppleringa av verneplanen i samband med omlegginga Samla plan. Men denne omlegginga vart noko utsett. Grunnen var at Miljøverndepartementet hadde funne å sjå ei slik omlegging i samanheng med at EU sitt vassdirektiv vart innført "og da særlig det pågående arbeidet med å karakterisere vannforekomstene" (sst.: 18). Ein forskotterte likevel somme aspekt ved omlegginga av Samla plan: For det første supplerte ein verneplanen med dei prosjekta frå Samla Plan der dei negative verknadane ved ei utbygging ville vera størst. Vidare føreslo ein å heva grensene for kva prosjekt som skulle vera del av Samla plan. Tidlegare hadde grensene vore vassdragsprosjekt med installert effekt opp til 1 MW, eller med årsproduksjon inntil 5 GWh. No føreslo ein å heva grensene til 10 MW installert effekt eller ein årsproduksjon på inntil 50 GWh. Slike endringar ville omfatta både småkraftverk som vart handsama etter vassressurslova og reguleringar og overføringar som krov løyve etter vassdragsreguleringslova. Ei slik endring ville òg gjera det enklare å leggja om Samla plan. På same tid ville sakshandsaminga knytt til småkraftverk verta enklare, og dette var i tråd med regjeringa sin politikk (sst.: 18).

Her gjorde departementet såleis ein slags dobbelmanøver: Talet på verna vassdrag vart utvida, på same tid som ein la opp til at konsesjonshandsaminga for småkraftverk skulle gjerast enklare. Dette var ei oppfølging av ein politikk som forvaltninga hadde stimulert nokre år allereie. Marit Lundteigen Fossdal, avdelingsdirektør i NVE, slo i ein kronikk i Aftenposten i 2001 fast at det tekniske og økonomiske potensialet for

småkraftverk i Noreg var rekna til 10 TWh. NVE arbeidde for å skaffa seg enda betre kunnskap om dette potensialet, og det var fleire motiv som låg til grunn: Fossdal viste til eit prosjekt NVE hadde gåande i Gaula-vassdraget i Sør-Trøndelag. Her undersøkte ein utbyggingspotensialet innanfor rammene av vernevedtaket for vassdraget. Dette vart grunngeve ut frå distriktspolitiske motiv, og ein viktig del av prosjektet var å vurdera småkraft som tilleggsnæring i kommunar som var prega av omtillingar i landbruket. I eit anna prosjekt som NVE hadde gåande på dette tidspunktet, søkte ein å kartleggja ulike tekniske, økonomiske, politiske og juridiske hinder for realiseringa av småkraftverk (Aftenposten 19/7–2001). Seinare sette NVE i gang ei systematisk kartlegging av småkraftpotensialet i kvart fylke utover dei prosjekta som låg inne i Samla plan. Dette vart følgt opp gjennom ein "småkraftturné" – som Stavanger Aftenblad kalla det – rundt i landet der direktoratet skipa til informasjonsmøte for lokale interessentar (Stavanger Aftenblad, 30/9–2004).

Ei ny føring som låg inne i denne runden med suppleringa av Verneplan for vassdrag var, som vi såg, ordninga med nasjonale laksevassdrag. Ei utgreiing i regi av DN hadde vist at ni vassdrag var aktuelle i samband med suppleringa. Mellom desse var Vefsna. I omtalen av Vefsna var òg føremålet med nasjonale laksevassdrag klargjort. Dei aktuelle vassdraga skulle ha særskilt vern, og i dei nasjonale laksevassdraga ville det ikkje vera høve til å setja i gang tiltak eller aktivitetar som kunne skada villaksen:

Det er med andre ord virkningene av det planlagte tiltaket som er avgjørende. Det er ikke et generelt forbud mot å gi konsesjoner til kraftutbygging i nasjonale laksevassdrag, men hensynet til villaksen vil være avgjørende i konsesjonsvurderingen" (St. prp. nr. 75, 2003–04: 19).

Stortingsproposisjonen om suppleringa av verneplanen inneheldt òg ei klargjering av tilhøvet mellom verneplanen og vassdragslovgjevinga. Stortinget vedtok Lov om vassdrag og grunnvann (Vannressursloven) i 2000. Denne lova gav vassdragsvernet ei klarare rettsleg forankring. Lova sa at nye tiltak i vassdrag berre var tilletne dersom dei ikkje streid mot verneverdiane. I tillegg sa lova at vassdragsvernet særleg må følgjast opp av bindande planar etter plan- og bygningslova og etter reglane i naturvernlova. Parallelt med vedtaket av vassressurslova hadde naturlova vorte supplert med ein paragraf som gav heimel for å sikra særskilt viktige område i verna vassdrag. Denne skulle særskilt sikra verdiane i referansevassdrag. Desse nye føresegnene representerte ikkje noko nytt i forvaltninga av verna vassdrag, "men hjemler en allerede etablert praksis om at tiltak i vernede vassdrag skal vurderes mer restriktivt enn i andre vassdrag" (sst.: 20, jf. www.lovdatab.no).

Verneplanvedtaka innebar primært at forvaltninga ikkje kunne gje konsesjon til kraftutbygging i verna vassdrag. Utbyggingar som krov konsesjon etter vassdragsreguleringslova, var uaktuelle. I og med vedtaket av vassressurslova, var dette altså lovheimla. Dersom miljøverknadane av ei utbygging var så små at ho ikkje krov konsesjon, kunne ho likevel gjennomførast. Men alle planar om kraftutbygging i verna vassdrag var meldepliktige. I kva grad ei utbygging var konsesjonspliktig, var avhengig av "tiltakets virkninger på allmenne interesser i vassdraget". Når vassdraget var verna skulle det takast særskilt omsyn til verneinteressene i konsesjonspliktsvurderinga.

Når det galdt tilhøvet mellom verneplanen og andre tiltak i vassdraga, viste departementet til Rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag (RPRVV), som skulle

leggjast til grunn for planlegging etter plan- og bygningslova. Retningslinene sitt virkeområde var i hovudsak innanfor eit belte på 100 meter langs vassdraget. Andre delar av nedbørsfeltet var òg omfatta "dersom det er faglig dokumentert at områdene har betydning for verneverdiene" (sst.: 21). RPRVV retta seg mot kommunar og fylkeskommunar og deira planlegging etter plan- og bygningslova. Generelt galdt det at relevante sektorlover – som landbrukslovgjevinga – måtte ivareta omsynet til vassdragsvernet (sst.: 22).

Energi- og miljøkomiteen slutta seg til framlegget frå regjeringa. Det var likevel ein del usemje i komiteen som er interessant i vår samanheng. Framstegspartiet var imot nye verneforslag på prinsipielt grunnlag "med den hovedbegrunnelse at dette er en overstyreelse av lokaldemokratiet" (Innst. S. nr. 116, 2004–2005: 7). SV viste på side til Sem-erklæringa til Bondevik II-regjeringa, som ein meinte høyrdes ut som "et ekko av Stoltenbergs nyttårslofte i 2001". I Sem-erklæringa vart det òg sagt at tida for dei store vassdragsutbyggingane var over og at dei fleste vassdrag som stod att måtte bli verande urørte. SV meinte at den logiske konsekvensen av dette var at Vefsna vart teke inn i Verneplanen – "den er omtalt som den siste store elva." SV viste til at fråsegnene i 2001 vart formulerte med bakgrunn i at vidare utbygging i Saltfjellet vart stoppa. Dei tre utbyggingane det her hadde vore tale om – Beiarn, Bjellåga og Melfjord – representerte eit potensiale på totalt 1,2 TWh. Vefsna var større enn desse tre prosjekta til saman. SV viste vidare til ei vurdering utført av NVE og DN i samband med verneplanen, der Vefsna hadde fått full score på i alt fire verneverdiar: geologisk mangfald, biologisk mangfald, landskapsbilde, friluftsliv, kulturmiljø, samiske interesser og landbruk. Partiet spelte her på lag med naturvernopinionen i Naturvernforbundet, Den norske Turistforening, Norges Jeger- og fiskeforbund, WWW-Norge og aksjonsgruppa "Vern av Vefsna". I eit felles inserat i VG i samband med stortingsordskiftet argumenterte desse organisasjonane med at vassdraget hadde store verneverdiar, både estetisk, av omsyn til fisket og for turismen:

Et uregulert vassdrag kombinert med kulturelandskap, lakse- og sjøørretfiske og lokal mat kan gi et ettertraktet reiselivsprodukt med mange distriktsarbeidsplasser, særlig for kvinner (VG, 26.06–2004).

I denne samanhengen viste organisasjonane til det statleg eigde selskapet Innovasjon Norge, som hevda at turistane i stadig større grad etterspurde urørt natur, "herunder urørte elver" (sst.). Senterpartiet og Framstegspartiet gjorde på si side framlegg om å be regjeringa innføra mellombels stans i vernevedtak inntil det var gjennomført ei utgreiing av kva konsekvensar vernepolitikken hadde for busetting og næringsutvikling" (Innst. S. nr. 116, 2004–2005: 9). Dette var òg ein næringsmessig argumentasjon, men med motsett føreteikn enn den SV framførte. SP og Frp gjorde òg framlegg om å be regjeringa gå gjennom alle verna vassdrag med sikte på å presisera at vernet berre omfatta sjølve vassstrengen i hovudvassdraget og nærare spesifiserte sideelvar, og ikkje heile nedbørsfeltet (sst.: 10).⁵⁵ SV viste her til at EU sitt vassdirektiv skulle implementerast i Noreg, og at dette ville leggja lovmessige føringar for forvaltninga av nedbørsfelte til verna så vel som ikkje-verna vassdrag. SV meinte difor at verneplanen og lovheimlane denne bygde på, burde gjennomgåast "i forhold til vassdirektivets

bestemmelser for å avdekke eventuelle behov for forbedringer i vannressursloven, plan- og bygningsloven eller naturvernloven" (sst.).

Elles slutta komiteen seg til synspunkta til regjeringa når det galdt småkraftverk, men SP ville heva grensa for slike verk i verna vassdrag til 1,5 MW (sst.: 27).

Avsluttande supplerings av verneplanen: Vern av Vefsna

Avsluttande supplerings av Verneplan for vassdrag vart lagt fram i 2009. Her viste ein til at det gjennom det tidlegare verneplanarbeidet var verna vassdrag med eit utbyggingspotensial som tilsvara om lag 45 TWh. Departementet fann at ein måtte vera varsam med å redusera

potensialet for fornybar energi gjennom ytterlegare vern, men at ei utviding av verneplanen likevel er aktuell dersom det blir påvist særskilte kvalitetar som manglar i planen. Dette må samstundes vurderast i lys av dagens klimautfordringar og trongen for fornybar energi (St. prp. nr. 53, 2008–09: 1).

Det var fire vassdrag det var tale om å ta inn i verneplanen: Vefsna (Nordland), Langvella (Sør-Trøndelag), Tovdalsvassdraget (Aust- og Vest-Agder) og Øystese (Hordaland). Departementet gjekk inn for vern av Vefsna, og Tovdalsvassdraget nedanfor Heresfossfjorden. Dette ville utgjera 2,15 TWh per år (sst.: 2). I spørsmålet om vern av Vefsna viste ein til St. prp. nr. 75 (2003–04), der verneverdiane i vassdraget var gjort greie for. I høve til storleiken var Vefsna lite prega av kraftutbygging. Området var veileigna for friluftaktivitetar og det varierte landskapet gav særleg stor opplevingsverdi. Nærleiken til Børgefjell nasjonalpark auka bruken av området. 6 naturreservat låg innanfor nedbørsfeltet og området var rikt på kulturminne med eit stort mangfald:

De [kulturminna] viser ulike etniske gruppers tilpasningar fra steinalderen fram til i dag. Vassdraget er et kjerneområde for reindrift. Alle sesongbeiter er representert og her foregår kalving, oppsamling, flytting, merking, samling med mer. Det reindriftssamiske kulturmiljøet syner kontinuitet i bruken av området over lang tid. Mangfoldet gir høy identitetsverdi. Landbruk er en av de viktigste næringsveiene i de berørte kommunene (sst: 9).

Som vi har sett, hadde vern av Vefsna-vassdraget vore eit spørsmål i ein lengre periode. Då Jens Stoltenberg danna trepartiregjeringa si i 2005, kom vern av Vefsna inn i regjeringa si samarbeidsplattform, den såkalla Soria Moria-erklæringa (Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005–2009). Vefsna vart her altså verna gjennom ein politisk hestehandel i form av ei regjeringsfråsegn. Sett i lys av dei omfattande utgreiingsprosedyrane som var utarbeidde i samband med verneplanane og Samla plan – eit arbeid som hadde strekt seg over fleire tiår – var framgangsmåten spesiell. Spørsmålet var òg kontroversielt, i og med at den lokale motstanden mot vern var så stor. Under arbeidet med supplerings av Verneplanen i 2004 gjekk Hattfjelldal, Grane, Vefsn og Hemnes kommunar alle imot vern. Det same galdt Nordland fylkeskommune, Fylkesmannen i Nordland og Helgelandskonferansen (sett saman av Indre Helgeland og Sør-Helgeland regionsråd).⁵⁶ Lokalt gjekk vernemotstanden òg på tvers av parti, og Arbeiderparti-ordføraren i Hattfjelldal truga jamvel med å melda seg ut av partiet då vernevedtaket vart kjent i 2009

(Brønnøysunds Avis, 4/4–2009). Men i høyringsrunden før vedtaket i 2009 viste det seg at Nordland Fylkeskommune no hadde snudd, og gjekk inn for vern. Dei raudgrøne representantane i fylket var lojale mot si eiga regjering, og Høgre og Framstegspartiet – som var i mot vernevedtaket – var i mindretal (www.nfk.no). I opinionen var det òg sterke krefter som arbeidde for vern, som vi har sett.

Dei kommunane som vernevedtaket hadde konsekvensar for, fekk tildelt eit næringsfond på 150 millionar kroner som kompensasjon for at det ikkje kom til utbygging. Dette var i tråd med innstillinga til Olje- og miljøverndepartementet. Departementet gjekk òg inn for eit prøveprosjekt med samla planlegging i vassdraget. Dette skulle leggja til rette for små kraftverk "utan nærare avgrensingar i storleiken på installert effekt der dette ikkje i nokon grad er i strid med verneverdiane" (St. prp. nr. 53, 2008–09: 11). Dette er interessant med bakgrunn i at Stortinget i den tidlegare runden av verneplanarbeidet, hadde heva grensene for å utvikla småkraftverk i verna vassdrag. Eit av argumenta for vern av Vefsna i 2004, var jo òg at dette var bra for næringsutviklinga i området. Fiske og kortreist mat skulle kompensera for gevinsten som ei kraftutbygging ville gje (jf. ovanfor). Med dei nye grensene som vart sett for småkraftverk, er det tydeleg at dette òg skulle få følgje av kortreist kraft.

I stortingskomiteen gjekk Høgre og Framstegspartiet imot vern av Vefsna. Men motiveringa for dette var ulik. Høgre viste mellom anna til at vern ville gjera CO₂-utsleppa høgare. Dersom ein tok klimatrusselen på alvor, ville vern vera galt. Her brukte Høgre òg ein uttale frå dei lokale kommunane som argument. Framstegspartiet la på si side vekt på at vern i dette tilfellet ville vera "ringeforakt for det lokale selvstyret, samt dårlig distriktspolitik" (Innst. S. nr 289, 2008–2009: 6).

Ordsiftet om vern av Vefsna syner på instruktivt vis kor radikalt legitimiteten til ulike argument har endra seg over tid. Medan omsynet til vekst var eit kronargument på 1950-talet, som meir eller mindre trumfa alle andre omsyn, nytta korkje Høgre eller Frp argument om økonomisk vekst i debatten om vern av Vefsna mot slutten av 00-talet. Medan Høgre støtta seg på globale miljøomsyn, stod Frp no fram som fortalar for lokaldemokratiet. Dei einaste som køyrde fram omsynet til økonomisk vekst var SV, men altså då som eit argument *for* vern av Vefsna. I tilhøvet mellom vekst og vern hadde no vernetanken definitivt hamna i førarsetet.

EU sitt vassdirektiv

Regjeringa gjekk òg inn for eit prøveprosjekt med heilskapeleg forvaltning i Vefsna. Vassdirektivet, som Noreg innførte frå 2006, var bakgrunnen for dette. Formålet med direktivet var å sikra ei samla og økosystembasert forvaltning av ferskvatn, grunnvatn og kystvatn. Dette la til rette for samarbeid mellom aktørane i vassdragsforvaltninga for å sikra heilskapeleg vassdragsforvaltning. Departementet meinte at det måtte utgreiast korleis forvaltningsplanlegging i verna vassdrag, "koordinert med forvaltningplanlegging etter forskrift om vassforvaltninga", kunne medverka til å sikra nasjonale verneverdiar og gje mest mogleg kunnskap på førehand for kommunar og andre aktørar. Ein meinte at det burde gjennomførast eit prøveprosjekt for dette, og ein peika då på Vefsna (St. prp. 53 (2008–09): 3).

EØS-komiteen – det sentrale utøvande organet under EØS-avtala – gjorde i 2007 vedtak om å innlemma vassdirektivet i vedlegget til avtala. Vassdirektivet har som hovudmål å førebygga ytterlegare svekking av og å verna og betra tilstanden i ferskvatn, grunnvatn og kystnære område i Europa. Direktivet skal òg fremja bærekraftig bruk av vatn basert på langsiktig vern av tilgjengelege vassressursar (St. prp. 75 (2007–08): 1). Direktivet har konsekvensar for forvaltninga av vasskrafta, både den som er utbygd og den som potensielt kan utbyggjast. Direktivet slår fast at i vassdrag som er utbygde, eller kan definerast som sterkt modifiserte, gjeld "mindre strenge krav til økologisk tilstand, såkalt godt økologisk potensial." Det er òg slått fast at det kan gjennomførast utbyggingar "selv om dette medfører at miljømålene ikke nås eller at tilstanden forringes." Føresetnaden for dette er at samfunnsnytta er større enn tapet av miljøkvalitet "og at det er vurdert avbøtende tiltak etter nærmere angitte kriterier" (sst.: 2). Men direktivet har forvaltningsmessige konsekvensar:

Som grunnlag for arbeidet med forvaltningsplan og tiltaksprogram skal miljøtilstanden i vannforekomstene klassifiseres, og det skal gjennomføres nærmere spesifisert overvåkning av tilstanden i representative vannforekomster. Forvaltningsplanene og tiltaksprogrammene skal rulleres og oppdateres hvert fjerde år (sst.).

Direktivet aukar krava til vassovervakning, forskning og miljøtiltak. Vidare krev det samordning mellom ulike myndighetsnivå. Miljøverndepartementet har nasjonalt koordineringsansvar for gjennomføringa av direktivet. Men direktivet har implikasjonar for mange departement: Fiskeri- og kystdepartementet, Olje- og energi, Landbruks- og mat, Nærings- og handel og Samferdsledepartementet. I tråd med direktivet er Noreg delt inn i 9 vassregionar med éin fylkesmann som vassregionsmyndigheit i kvar region. Avgrensinga av desse regionane er basert på naturfaglege kriterium "og tar utgangspunkt i hele nedbørsfelt med tilhørende kystsoner." I tillegg var det lagt vekt på administrative omsyn "herunder hensynet til effektiv bruk av kompetanse hos alle berørte myndigheter" (sst.: 4). For å oppnå miljømåla i kvar region skal det utarbeidast ein "sektorovergripende forvaltningsplan med et tilhørende tiltaksprogram." Dette skal peika på tiltak for å nå miljømåla og ha to nivå: Eitt framtidsretta som gjev retningslinjer for det vidare arbeidet til ansvarlege styresmakter og eitt som utgreiar tiltak som allereie var vedtekne. Forvaltningsplan og tiltaksprogram skal rullerast og oppdaterast kvart sjette år. Grunnlaget for planen og programmet er at den økologiske tilstanden i vassforekomstane skal overvakast og klassifiserast. Sektormyndigheitene, fylkeskommunane og kommunane har ansvar for å utgreia forslag til typar av tiltak innanfor ansvarsområda sine og kva premisser som skulle gjelda for å fastsetja miljømål (sst.). Proposisjonen framhevar at kommunane har hovudansvar for samordning etter plan- og bygningslova. Kommunane er dessutan utøvande myndigheit på fleire område, og dei er såleis representerte i vassregionsutvala (sst.). Tiltaksprogramma skal vera på plass i 2017 og miljøtiltak skal setjast i verk i perioden 2018–2020. Miljømåla i direktivet skal vera oppnådde i 2023 (sst.: 5).

I Stortinget var det allmenn oppslutning om direktivet, og energi- og miljøkomiteen slutta opp om dei miljøfremjande intensjonane det representerer. Komiteen kom med ein uttale som er særskilt relevant i vår samanheng:

Tiltaksplanene som skal utarbeides med utgangspunkt i direktivet, må innlemme revisjoner av vannkraftkonsesjoner. I særdeleshet er det viktig å få til ordentlige miljøforbedringer der det ikke er krav om minstevannføring i dag. På sikt må konsesjonsrevisjonene synkroniseres med revisjon av forvaltningsplanene i vannregionene, slik direktivet forutsetter. Komiteen vil påpeke at det generelt er stort forbedringspotensial på mange plan i gamle vannkraftverk, der potensialet for miljøforbedring kan være stort med bare litt vannslipp" (Innst. S. nr. 131, 2008–2009: 3).

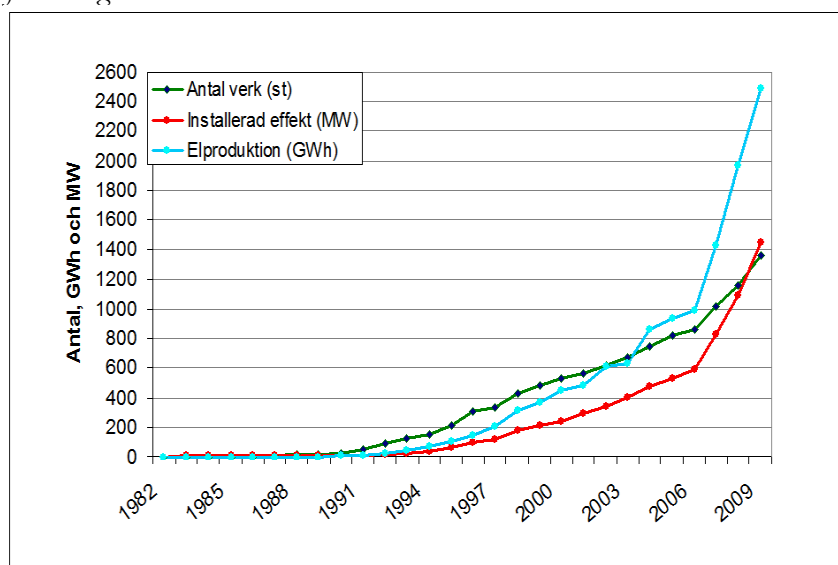
EU sitt vassdirektiv er no òg ein av dei sentrale føringane for vassdragsforvaltninga i Noreg.

Fornybarpolitikken i Noreg jamført med Sverige

Eit anna EU-direktiv som no legg føringar for den norske energipolitikken, er EU sitt fornybardirektiv, som set eit mål for kor stor del av energiproduksjonen som skal koma frå fornybare energikjelder innanfor EU-området i 2020. Det store innslaget av vasskraft, tilseier at Noreg ved sida av Sverige er det landet i Europa med høgast innslag av fornybar energi (Teknisk Ukeblad 29/1–2009). Det er likevel slåande at det i Sverige, i ein annan grad enn i Noreg, har vorte satsa òg på andre fornybare energikjelder enn vasskraft. Dette heng saman med den energipolitiske situasjonen i dei to landa, der vasskrafta i ein annan grad er dominerande i det norske systemet. Og saka er òg at i Noreg har svært mykje av den politiske merksemda vore retta mot utsiktene til utsleppsfri gasskraftproduksjon. Stoltenberg-regjeringa si "månelanding" – å få utvikla CO₂-reinseanlegg på Mongstad – var vinteren 2011 framleis i det blå, men det er grunn til å tru at den store merksemda prosjektet har fått, har gjort at lite krefter har vorte brukt på å utvikla ny fornybar energi.

I Sverige har satsinga på fornybar energi blitt suksessivt trappa opp på 2000-talet. I 2002 vedtok Riksdagen eit mål om å auke fornybar energi med 10 TWh frå 2002–2010 (Regeringens proposition 2001/02: 143). Det viktigaste verkemidlet for å nå dette målet var innføringa av el-sertifikatsordninga i 2003. I 2006 vart sertifikatordninga forlenga fram til 2030, og måltalet vart auka til 17 TWh innan 2016 jamført med 2002-nivå. I 2009 formulerte så Allianseregjeringa ein samla strategi for klima- og energipolitikken, der ein mellom anna gjekk inn for å redusera klimagassutsleppa med 40 % innan 2020, samt at minst 50 % av samla energiforbruk skulle koma frå fornybare kjelder (Regeringens proposition 2008/09: 162: 1).⁵⁷ Tiltak for å nå energimålsettinga inkluderer i tillegg til å utvikla el-sertifikatsystemet vidare og å gjera vilkåra for å slutta seg til straumnettet for ny fornybar energi enklare, òg eit planmål om 30 TWh vindkraft innen 2020 (sst.: 1).

El-sertifikatsordninga har så langt vore ein suksess i Sverige, og har gjort sitt til at fleire nye vindkraftprosjekt har vorte realiserte. Utviklinga av vindkraftproduksjonen i Sverige sidan om lag 1980 ser slik ut:

Vindkraft i Sverige 1982–2009

Kjelde: Energimyndigheten.

Det siste tiåret, og særleg frå 2006, har det vore ein kraftig auke i vindkraftproduksjonen, med ein årsproduksjon i 2009 på 2,4TWh. I 2010 har vindkraftproduksjonen overstige 3 TWh, same mengda som ein i Noreg i 1999 stadfesta som måltal for norsk vindkraftproduksjon i 2010. Men måtalet for 2020 på 30 TWh vindkraft er framleis eit stykke unna. (Regjeringens proposition 2008/09: 163:1) I tillegg til vindkraft har Sverige særleg satsa på småskala vasskraft, men utan at satsinga har tilført ny kraft av noko omfang. Småkraftsatsninga har òg møtt sterk motstand frå kraftindustrien, som vart tvungen til å subsidiera småkraftprodusentane indirekte gjennom å dekkja kostnadane ved å knyta dei på stamlinenettet. Og kjernekrafta utgjer framleis ein avgjerende faktor i den svenske energibalansen.

I Noreg har derimot småkraftsatsinga frå årtusenskiftet vore ein suksess. Ny vasskraftproduksjon som har kome til på 2000-talet kjem i hovudsak frå småkraft. 322 småkraftverk vart tildelt konsesjon i perioden 2001–2010, med ein samla kraftmengde på vel 4 TWh/år. Berre 9 større kraftverk fekk konsesjon i perioden, med ein samla kraftmengde på om lag 0,6TWh/år:

Vasskraft: Tildelte konsesjonar 2001–2009 etter storleik og årsproduksjon:

År	Større kraftverk (+ 10 MWt)		Småkraftverk (1-10 MW)	
	Antal	GWh/år	Antal	GWh/år
2010	0		73	868,3
2009	0		49	640,7
2008	2	173,0	43	563,2
2007	1	73,0	48	622,1
2006	2	110,0	38	478,4
2005	1	61,5	26	375,8

2004	1	57,0	21	239,1
2003	2	164,0	13	167,1
2002	0		8	130,0
2001	0		3	52,8
Totalt	9	638,5	322	4137,5

2001–2010:

Kjelde: Basert på tal frå NVE si oversikt over tildelte konsesjonar 2001–2009 (www.nve.no).

Dette har også vore ein ønska politikk. Stortinget avgjorde i 2005 at prosjekter med mindre enn 10 MW installert effekt automatisk skulle få fritak for handsaming i Samla plan. Dette inneber at småkraftprosjekt kan konsesjonshandsamast utan først å verta handsama i Samla plan. På same tid har òg grensa for småkraft i verna vassdrag vorte utvida. Med vernevedtaket av Bjerkreimsvassdraget i 2005, vart taket for småkraft i verna vassdrag sett til 5 MW installert effekt. Med vernevedtaket av Vefsna i 2009 vart taket auka til 10 MW (jf. ovanfor).

Men ekspansjonen i småkraftanlegg inneber ikkje slik som i mellomkrigstida, eit styrkja kommunalt eigarskap. Det er private grunneigarar i samarbeid med større energiselskap som står for brorparten av ekspansjonen. Per februar 2011 hadde totalt 51 vindkraftanlegg fått konsesjon, med ein samla kapasitet på vel 9 TWh. Men av desse er berre 15 sette i drift, og den samla årsproduksjon deira utgjer i underkant av 1,9 TWh (www.nve.no).

Hausten 2006 tok den borgarlege alliansen under Fredrik Reinfeldt over regjeringsmakta i Sverige. Klimapolitikken vart utpeika som hovudprioritet, og kjernekraftspørsmålet vart underordna. I 2009 kom regjeringsoverenskomsten om kjernekrafta. Denne innebar at reaktorane kan haldast i drift så lenge eigarane finn det rekningsvarande, og enkeltreaktorar kan òg erstattast. Den einaste restriksjonen er at ikkje meir enn 10 reaktorar kan vera i drift samstundes, og at dei ikkje kan flyttast til andre stader. Regjeringsoverenskomsten vart sanksjonert av Riksdagen 17. juni 2010. Med andre ord, det tidspunktet som ein i 1980 sette til det året då atomkrafta seinast skulle vera utfasa frå det svenske kraftsystemet, vart det året då planane om utfasing vart offisielt skrinlagde. Dette viser at det òg er historiske føringar i det svenske systemet som nok svekkar satsinga på ny fornybar energi etter at vasskraftsepoken er over. Men ambisjonane i svensk fornybarpolitikk er høge, og måлтаlet om 50 % fornybar innan 2020 ligg faktisk 1 % over måлтаlet som Sverige har forplikta seg til gjennom EU sitt fornybardirektiv. I Noreg har ein ikkje vist same vilje til å oppfylle EU sine direktiv. Noreg forhandlar framleis om fornybardirektivet, og det er i skrivende stund ikkje klart kva måltal som kjem til å ligga i direktivet når det er ferdigforhandla.

Gjennomføringa av vassdirektivet reiser likevel større problem i Sverige enn i Noreg. Medan vilkårsrevisjonar er i ferd med å verta utarbeidde i Noreg for eksisterande vasskraftanlegg, er konsesjonssystemet i Sverige meir tungrodd og vanskelegare å revidera. Konsesjonar er ofte evigvarande og revisjonar fordrar rettsleg handsaming, noko som kan ta fleire år (Rudberg 2011).

Den energipolitiske situasjonen i dag

Miljøaspekta knytt til energipolitikken generelt og vassdragspolitikken spesielt er framleis brennande aktuelt i Noreg. Saka om Statnett skal få byggja overføringsline i luft frå Sima i Hardanger til Samnanger var til dømes ei av dei mest omtalte sakene i norske media i 2010. På forsommaren vart det klart at Statnett fekk konsesjon på å byggja lina, og dette gav opphavet til sterke protestar, ført og fremst frå kommunane i Hardanger som lina skal gå gjennom. Kommunane ville at eit alternativ med sjøkabel skulle utgreiast, og dette gav Olje- og energidepartementet etter for. Vinteren 2011 vart det klart at konsesjonen til luftspenn vart oppretthalde. Det mest interessante i vår samanheng er likevel dei ulike argumenta som har vorte ført i marka frå både tilhengjarar og motstandarar av luftlina: Kommunane argumenterte først og fremst med at eit luftspenn i dette området ville verka skjemma og såleis skada turismen og reiselivsnæringa. Delar av naturvernopinionen – særskilt Naturvernforbundet, Den Norske Turistforening og pressgruppa "Bevar Hardanger" – argumenterer i same gate, men med ei enda sterkare artikulering av ein klassisk estetisk naturverntanke, som har vore ein del av den vasskraftspolitiske ordsiftet heilt sidan byrjinga av 1900-talet. Vinteren 2011 ser ein på same tid at desse gruppene òg argumenterer på eit breiare miljøpolitiske grunnlag: Dei hevdar at det ikkje er naudsynt å byggja ei overføringsline i det heile gjennom dette området. Ved å satsa sterkare på energiøkonomisering, vassboren varme osv. i bergensområdet vil ein ikkje ha bruk for krafta frå Sima. Andre delar av miljøvernørsla – først og fremst miljøstiftinga Zero – går på si side inn for å byggja eit luftspenn snarast råd. Zero sitt hovudargument er at det hastar å få ført fornybar energi ut til produksjonsplattformene i Nordsjøen, og då særskilt Troll A. Olje- og gassplattformene får elektrisitet frå eigne gasskraftverk, og desse står for ein stor del av dei samla norske utsleppa av CO₂. Ei luftline gjennom Hardanger er i eit slikt lys god klimapolitikk og vil hjelpa Noreg til å fylla dei internasjonale pliktene sine på dette området (Dag og Tid, 04.02–2011).

Striden om luftlinene gjennom Hardanger tek i røynda opp i seg ei heil rekkje aspekt ved energipolitikken i Noreg dei siste tiåra. Eit anna aspekt som har vore framme i saka, er at stamlinenettet vart forsømt i etterkant av at Energilova kom i byrjinga av 1990-åra. Ein konsekvens av Energilova, og systemet med skilje mellom ein produksjons- og overføringsdel som vart innført, var at det ikkje var økonomiske insentiv nok til å byggja store overføringsliner. Dette har verknadar for forsyningstryggleiken i ulike delar av landet. Elektrisitetsforsyninga i Midt-Noreg har vore særskilt mykje framme i denne samanhengen. Standarden på og omfanget av linenettet har òg noko å seia for i kva grad småkraftprodusentane skal få avsetjing på krafta si. Linenettet har òg andre verknadar for måten elektrisitetsmarknaden fungerer på. Import og eksport av elektrisk kraft er avhengig av eit funksjonelt nasjonalt linenett, og nettet er i røynda eit viktig rammevilkår for energi- og klimapolitikk òg på eit meir overnasjonalt nivå. I januar 2011 deltok til dømes statsminister Jens Stoltenberg på eit møte i London der den britiske statsministeren David Cameron samt statsministrane i Norden og Baltikum var samla for politiske samtalar. Stoltenberg tok her til orde for å gjera Noreg til "Europas grøne batteri." Stoltenberg hevda at dei store magasineringsmoglegheitene som vasskrafta representerer, gjer ho til ei heilt eineståande energikjelde i jamføring med kol-, atom- og

vindkraft. Dette tilseier at energiekporten frå Noreg bør aukast ytterlegare i periodar med stort straumforbruk ute. Ytterlegare eksport inneberer på ei anna side at det må byggjast enda fleire overføringsliner til utlandet, mellom anna til dei britiske øyane (NTB, 20/1–2011).

Temperaturen i det energipolitiske ordskiftet er i røynda avhengig av veret. På 2000-talet har det vore fleire kalde vintrar i kombinasjon med låg oppdekkingsgrad i vassmagasina. I slike situasjonar er Noreg avhengig av å importera dyr kolkraft frå utlandet. Resultatet er periodar med kraftig prisauke og stor variasjon gjennom året. Mellom 2. kvartal 2009 og 1. kvartal 2010 auka til dømes den gjennomsnittlege prisen på hushaldskraft frå 40,3 til 65,3 øre per kWh, altså ein auke på 62 % (www.ssb.no). Slike store variasjonar stiller norske hushald overfor store utfordringar, og dette gjeld òg for offentlege institusjonar og næringslivet. I det dagsaktuelle kraftordskiftet er det difor fleire som tek til orde for å regulera kraftmarknaden, og å utgreia moglegheitene for å etablera ein nasjonal kraftmarknad (sjå t.d. Hallingdølen, 27/1–2011).

Rundt 2010 har det vorte klarare og klarare at styresmaktene treng å gjennomgå energipolitikken på nytt. I desember 2010 sette regjeringa såleis ned eit nytt energiutval til å vurdere energi- og kraftbalansen i Noreg fram mot 2030 og 2050. Utvalet sitt arbeid skal leggast til grunn for ei ny energimelding til Stortinget, den første sidan 1999. I etterkant av støyen rundt kraftmastene i Hardanger har mange peika på at ei slik melding særskilt må ta føre seg trongen for å byggja ut linenettet, og dei samfunnsøkonomiske og miljømessige aspekta knytt til dette. Det er òg å venta at meldinga vil via mykje plass til gasskraftverkspørsmålet, som framleis ikkje har vorte løyst.

9: Frå kraft versus natur til miljøvenleg energi: norsk vasskraftpolitikk i eit hundreårsperspektiv

Det norske kraftpolitiske regimet har gjennomgått store transformasjonar i løpet av dei nesten hundre åra som er gått sidan konsesjonslovene vart utforma. Transformasjonane sidan den gongen inneberer så vel brot som kontinuitetar med fortida. Miljøaspekta ved vasskraftproduksjonen har utvikla seg ved at lag har vorte lagt på lag. Frå ein konsentrasjon retta mot lokale konsekvensar av vasskraftproduksjonen, særleg knytt til estetiske naturverdiar, har miljøaspekta etter kvart fått ein global dimensjon, der vasskraftproduksjonen representerer både problem og løysing. Ei anna sentral endring er at feltet har vorte prega av fleire og fleire konfliktliner. Tilhøvet vasskraft – naturvern utgjer i dag berre ein del av ein meir omfattande og kompleks problematikk kring tilhøvet mellom energi og miljø. Eit breitt spekter av verdiar og interesser har etter kvart kome til og har vore med på å forma den miljøpolitiske reguleringa av feltet. Desse verdiane og interessene har vore ulikt artikulerte i ulike fasar. Konfliktlinene har skifta over tid, men dukkar opp att i ulike konstellasjonar under ulike omstende. Eit godt døme på dette, er striden om mastesaka i Hardanger sommaren 2010. Her dukka dei estetiske naturverdiene, som prega verneproblematikken frå starten av 1900-talet, opp att, men denne gongen i nært samband med kommunale interesser. Store delar av miljøørsla har derimot vore for å byggja linene ut frå klimaomsyn og for å leggja til rette for å produsera fornybar energi. I sentral konfliktline i denne saka er såleis det estetiske naturvernet mot det globale miljøvernet.

I dette siste kapitlet vil vi identifisera nokre formative fasar i utviklinga av det norske kraftpolitiske regimet: Korleis har dei sentrale konfliktlinene på feltet utvikla seg over tid, og korleis har dei vore med på å forma den norske kraftpolitikken? Kva kjenneteiknar norsk kraftpolitikk, er det visse særmerke som har prega og pregar utviklinga av det norske kraftpolitiske regimet?

Den historiske utviklinga av norsk vasskraft- og miljøpolitikk: ei oppsummering

Perioden frå om lag 1900 til utbrotet av den andre verdskrigen var formande for den norske vasskraftsystemet på fleire vis. Systemet sin fysiske struktur vart forma i denne fasen. På den eine sida kom dei store vasskraftanlegga som produserte straum for industrielle behov. På den andre sida kom kraftforsyninga som vart bygd ut for å stetta lokale behov. Denne delen av systemet var småskalaprega og desentralisert. Forvaltninga av kraftressursane tok òg form i denne fasen. Vassdragskommisjonen, Elektrisitetstilsynet og Elektrisitetskommisjonen vart oppretta etter at vasskraftutbyggingane skaut fart frå byrjinga av 1900-talet. Fagkompetansen i forvaltninga vart samla i 1921, då NVE vart oppretta. Konsesjonslovsystemet vart etablert i perioden 1906–1917. Det sentrale motivet bak var å sikra at naturressursane i landet vart forvalta på ein demokratisk og samfunnsmessig forsvarleg måte. Ein ville hindra at private

utanlandske oppkjøparar fekk fritt spelrom, og heimfallsinstituttet vart etablert for å sikra offentleg eigarskap til kraftressursane. Lovsystemet gav styresmaktene høve til å knyta vilkår til kraftutbygginga. I etterkrigstida vart dette òg brukt for å knyta miljøkrav til utbyggingane.

Det var eit todelt kraftsystem som voks fram, med store private industrikraftanlegg, og fleire mindre kommunale anlegg retta inn mot allmennforsyning. Særleg mellomkrigstida vart særmerka av eit sterkt offentleg engasjement i kraftutbygginga. Men dette engasjementet var lokalt heller enn statleg. Staten var i liten grad direkte involvert, men hadde ein meir avgrensa regulerande og kontrollerande funksjon. Den sterke lokale forankringa av kraftpolitikken i mellomkrigstida la føringar for det statlege engasjementet i kraftutbygginga, som først skaut fart i etterkrigstida.

Naturvernet i denne første fasen var dominert av estetiske og museale omsyn. Den Norske Turistforening stod i front for den estetiske sida ved vernearbeidet, medan Landsforeningen for naturfredning argumenterte for vern ut frå naturhistoriske omsyn av geologisk, botanisk og zoologisk art. Dette arbeidet førte til Lov om naturfredning i 1910, som innebar at naturvernet vart definert som ei statsoppgåve. Men hovudkonflikten i denne brytningstida gjekk mellom tradisjonelle jordbruksinteresser og dei framvoksende utbyggingsinteressene.

I den neste fasen – etter 1945 – auka det statlege engasjementet i kraftutbygginga radikalt. Eit nytt industrikraftregime kom til. No vart òg spørsmålet om korleis lokale skadeverknadar av utbyggingar skulle kompenseras, aktualisert i kraftordskiftet. Eit prinsipp om at lokalsamfunna skulle sikrast ein reel kompensasjon for skadane som kraftutbyggingane førte med seg, vart knesett i og med ei lovendring i 1958. Lova tok omsyn til det som vart definert både som kortsiktige og meir omfattande og langsiktige skadeverknadar. Dette spegla på same tid kommunane si sterke stilling i kraftproduksjonssystemet, og viste at industrikraftreisinga òg var ein politikk for distriktsutbygging.

I denne fasen skjedde det òg ei gradvis institusjonalisering av vernetanken. Den nye naturvernlova som vart vedteken i 1954 opna for å oppretta nasjonalparker, og Statens Naturvernråd vart oppnemnd som fagleg rådgjevingsorgan i naturvernsaker. Men sjølv om merksemda om andre omsyn som naturvern, kulturminnevern og lokale skadeverknadar auka, var det aldri tale om å hindra utbyggingar. Tiltruen til ekspertisen si evne til å løysa problema som følgde av kraftutbyggingane var stor, og perioden står i ettertid fram som kraftingeniørane si glanstid.

1960-talet utgjorde på mange vis eit vasskilje i vasskraftpolitikken i Noreg, og representerer ein tredje fase i framstillinga vår. Frå å vera eit politisk "verna" felt, vart vasskraftutbygginga no politisk omstridt. Naturvernet fekk etter kvart posisjon som ei legitim og likeverdig interesse i vasskraftprosjekteringane, og vann òg innpass i planarbeidet. Dette skuldast ikkje minst at vernetanken fekk ei breiare fundering. Økologiske og vitskapelege omsyn kom sterkare inn som grunn for å verna. På same tid fekk naturvernet breiare oppslutning i opinionen, og Naturvernforbundet vart ei folkerørsle. Den politiske merksemda knytt til feltet auka òg utover 1960-talet, med krav både om meir overordna plan og større politisk styring. Plan- og bygningslova frå 1965 og revisjonen av Vassdragsreguleringslova i 1969 innebar ei sterkare institusjonalisering av høyringsinstituttet, og gjorde det lettare for verneopinionen å koma til orde. Vidare

kom utsiktene til alternative kraftkjelder inn i det politiske ordskiftet, og "vasskraftpolitikk" vart utover i perioden for ein del erstatta med det meir omfattande omgrepet "energipolitikk". Verneopinionen kunne visa til alternativ til å halda fram med vasskraftutbygging, ikkje minst atomkrafta vart no lansert som vassdraga si redning.

På 1960-talet gjekk naturvernet frå å vere eit haleheng til å verte ein likeverdig aktør i kraftpolitikken. Vernetanken fekk altså ei sterkare artikulering og fundering i det politiske miljøet. Frå å leggja til rette for kraftutbygginga, vart forvaltninga og politikken si oppgåve meir retta inn mot å balansere "to i prinsippet likeverdige almene interesser"(St.meld 26 (1968–69): 49). Men framleis var det *naturvernet*, ikkje *miljøvernet* som danna basis for utbyggingsmotstanden. Konflikten stod ikkje mellom vekst og vern meir allment, men var avgrensa til vasskraftutbygging versus vassdragsvern.

1970-talet representerer ein fjerde fase. Mardøla-aksjonen i 1970 innevarsla ein ny og meir kraftfull naturvernopinion. Konfliktlinene vart utvida, og tok no form av ein meir generell kritikk av den industrielle moderniteten og økonomisk vekst. Det auka folkelege engasjementet og dei etter kvart meir aksjonsretta metodane synleggjorde trongen for lovsystem og forvaltingsordningar som evna å balansera dei ulike interessemotsetnadene innafor feltet. Med den nye naturvernlova som kom i 1970 vart økonomiske og økologiske omsyn i prinsippet likestilte når det galdt utnytting av naturressursane. Med skipinga av Miljøverndepartementet 1972 vart miljøpolitikken institusjonalisert som eit eige politisk felt, sjølv om vassdrags- og energipolitikken vart verande att i Industridepartementet. Verneplanarbeidet, som tok til på byrjinga av 1970-talet, var òg prega av ønsket om å integrera interesse motsetnadene på feltet, og å sikra meir langsiktig og overordna politisk styring. Verneplanarbeidet fekk stor politisk oppslutning, men kom for ein del i krysspess med distriktspolitiske interesser, og førte til at den første verneplanen fekk eit heller avgrensa omfang. "Kraftkommune" vart eit politisk omgrep på 1970-talet, og i 1978 vart også "Landssamanslutninga av vasskraftkommunar " skipa, med mål om å sikra best mogleg utbyte for vertskommunar til kraftutbygging.

Vekstproblematikken kom òg sterkare inn i det energipolitiske ordskiftet meir allment. Medan naturvernarane på 1960-talet hadde lansert både atomkraft og varmekraft som alternativ til vasskraft, var no energiøkonimisering hovudlina. Veksten i energiforbruket vart i langt større grad enn tidlegare tematisert som eit problem i seg sjølv. Tilhengarane av vasskraftutbygging viste derimot til miljøvinstane ved vasskrafta i jamføring med andre energikjelder. Fornybarproblematikken, globale fordelingsspørsmål og klimaproblematikk var nye moment i det energipolitiske ordskiftet. Konflikten vasskraftutbygging – naturvern vart etter kvart erstatta av ein meir generell problematikk knytt til tilhøvet energi – miljø. Som miljøpolitikken fekk òg energipolitikken ei institusjonell forankring på 1970-talet, ved at Olje- og energidepartementet vart oppretta i 1978.

Trass i at 1970-åra var kjenneteikna av forsøk på å sameine interesse motsetnadane på vasskraftfeltet, vart tiåret avslutta med Alta-saka, den hardaste vassdragsstriden som har vore utkjempa i Noreg. Alta-saka innebar ein kulminering av vernekampen. Men sjølv om kraftsosialistane vann saka, tapte dei striden. Det var vernetanken som gjekk sigrande ut av 1970-talet. Med Verneplan II, som kom på tampen av tiåret, vart vassdragsvernet utvida, og vernekriteria fekk ei enda breiare fundering. No vart mellom

anna miljøpolitiske aspekt og omsynet til samiske interesser dregne inn i større grad. Fleire av vernevedtaka vart òg gjennomførte på tvers av distriktsinteresser, som ofte ivra for utbygging.

Overgangen til 1980-talet markerer eit nytt vendepunkt og starten på ein ny fase i norsk vasskraftpolitikk – på fleire vis. I perioden 1979–81 vart konfliktlinene fortetta, med fleire store saker som føregjekk meir eller mindre samstundes. Verneplan og energimelding, Alta-utbygginga og debatten om vern av Veig og Dagali var alle saker som vart handsama i perioden. Samstundes utspelte det seg ein maktkamp internt i Arbeiderpartiet, som endte med at den eldre generasjonen kraftsosialistar vart sette i dokk, medan den yngre miljøopposisjonen overtok.

Vendepunktet på 1980-talet arta seg som ein overgang frå utbyggingspolitikk til ressursforvaltning. Eit konkret uttrykk for dette, var utarbeidinga av Samla plan for vassdrag. At det var Miljøverndepartementet som fekk ansvaret for denne, synte at ressursforvaltingsaspektet vart sterkare vektlagt enn utbyggingsmoglegheitene. Spørsmålet om korleis ein skulle forvalta ressursane viste seg òg i den merksemda som organiseringa av kraftsektoren fekk utover 1980-talet. Samstundes var både planarbeidet og fristillingsdebatten prega av eit ønske om å avpolitiserast kraftsektoren: politikarane skulle teikna opp dei lange linene, men ikkje detaljstyra han. Både desse utviklingsdraga var med på å leggje grunnlaget for at Energilova – den til då mest liberale lova for energiomsetjing i verda – i 1989 kunne losast gjennom Stortinget på rekordtid, omtrent utan debatt.

Energilova endra kraftsektoren markant. Strukturrasjonaliseringa av sektoren, som ein hadde ivra for på 1980-taket, vart no gjennomført ved hjelp av marknaden. Kraftføretak slo seg saman og danna større regionale og nasjonale konsern som etter kvart òg utvikla internasjonale ambisjonar. Den gamle typen av kommunale kraftverk, som i hovudsak leverte til nærområdet, vart no langt meir sjeldsynte.

1990-talet har vi presentert som enda ein fase i denne framstillinga. No kom ein konkurrent til vasskraftbasert energi for alvor inn i ordsiftet, som på same tid gjorde at energiordsiftet vart prega av meir globale problemstillingar. Gasskraftverk vart eit meir og meir lønsamt og politisk opportunt alternativ til vasskrafta. Eitt av argumenta for dette, var at Noreg kunne foredlinga gassreservane sjølv, i staden for berre å vera ein råvareleverandør overfor utlandet. Eit anna argument var at gasskrafteksporten til Europa òg erstatta urein kraft frå kolkraft og atomkraft. Men i gasskraftspørsmålet kom òg den nye miljøørsla tydelegare på banen. Naturvernet hadde sidan 1970-talet vorte utvida og delvis erstatta av ein ny type miljøvernorganisasjonar som i mykje større grad arbeidde mot miljøskadelege utslepp i naturen, og dessutan arbeidde på andre måtar enn dei gamle folkerørslene gjorde. Sjølv om det klassiske naturvernet og den nye miljøørsla for ein del spela – og spelar – på lag, har ein sett tendensar til at dei ofte opererer på kvar sin banehalvdel i ulike spørsmål. Mastesaka i Hardanger er eitt døme. Bellona og Zero argumenterer – ut frå eit globalt miljøperspektiv – for master for å stetta produksjonen av fornybar energi. Naturvernforbundet er på si side imot, av omsyn til konkrete konsekvensar av dei landskapsmessige inngrepa og skadane desse har for naturopplevingar og lokal flora og fauna. Ein global miljøopposisjon står i aukande grad mot ein lokal naturvernopposisjon.

Slike motsetnadar har prega det siste tiåret når det gjeld vassdragskampen, som òg er den siste fasen vi har operert med her. Eit anna karakteristisk trekk i denne fasen er at merksemda i aukande grad ser ut til å verta retta mot småkraftproduksjon. Vasskraftsutbyggingsepoken er over, men dette gjeld berre dei store anlegga. Sidan byrjinga av 2000-talet har det vorte bygd ei rekkje mindre kraftverk rundt omkring i landet. På somme vis har dette skjedd i ly av det som vert framstilt som ei slutføring av verneplanarbeidet innanfor vassdragsfeltet. Effektgrensene for småkraftverk i verna vassdrag har til dømes vorte heva fleire gonger i løpet av 2000-talet. Satsinga på småkraft vert framstilt som ein viktig del av satsinga på fornybar energi, og ordninga med el-sertifikat vil truleg auke investeringsiveren i småkraftanlegg. Men hevinga av grensa for småkraft i verna vassdrag bryt med dei vurderingane Sperstad-utvalet i si tid la til grunn i verneplanarbeidet. Dei hevda motsett at få men store utbyggingar var meir miljøvenlege enn fleire små utbyggingar (St. prp. nr 77, 1979–80: 11). Her ligg ein mogleg spire til konflikt mellom miljø- og energipolitiske omsyn, sjølv om småkraftutbygginga så langt berre i mindre grad har vore politisk omstridt.

2000-talet har òg vore prega av at overnasjonale utviklingsdrag i enda sterkare grad slår inn i norsk vasskraftspolitikk. Internasjonaliseringa som byrja for alvor på 1990-talet er i dag av eit slikt omfang at det ikkje lenger gjev meining å tala om ein "norsk" men berre om ein "nordisk" kraftmarknad. Samstundes legg EU sine vassdirektiv og fornybardirektiv konkrete overnasjonale føringar for norsk politikk. EU-direktiva viser at eit nytt styringsnivå har vorte lagt oppå eit allereie nivådelte forvaltningssystem, der kommunale, fylkeskommunale og statlege etatar forvaltar ulike omsyn som i mange tilfelle står i motstrid til kvarandre. Vassdirektivet og fornybardirektivet legg opp til ei meir heilskapleg forvaltning av vassressursane. Men samstundes trekk dei dels i motsett retning. Vassdirektivet stiller krav om at vassdragsmiljøet må betrast, medan fornybardirektivet er retta inn mot å aukaomfanget av klimavenleg vasskraftproduksjon.

Særmerke ved det norske kraftpolitiske regimet

For å få fram særdrag ved den norske utviklinga, har vi i framstillinga foran kontrastert henne til den svenske. Eit norsk særdrag jamført med Sverige er den langvarige og sterke politiseringa av kraftutbygginga. I heile etterkrigstida har dei politiske institusjonane vore særskildt aktive både når det gjeld den overordna reguleringa av feltet og i konkrete utbyggingssaker. Sjølv om det stort sett rådde semje om kraftpolitikken i Noreg fram til 1960-talet, var kraftpolitikken heile tida vevd inn i andre politikkfelt. Distriktpolitiske og industripolitiske omsyn har vore særleg viktige premissleverandørar for den norske kraftpolitikken. Dette står i skarp kontrast til utviklinga i Sverige. Der var vasskraftutbygginga eit så godt som apolitisk felt heilt fram til slutten av 1960-talet. Det var først då at Riksdagen aktivt byrja å formulera ein vasskraftpolitikk, gjennom å vedta retningslinjer for vassdragsvern og vasskraftutbygging. Desse retningslinjene vart seinare nedfelte i lovs form gjennom vassressurslova i 1986.

At politikken på somme vis var "fråverande" i Sverige skuldast først og fremst at vassdragsfeltet var rettsleggjort. Gjennom "Vattenlagen" i 1918 vart ei ordning med "Vatten-domstolar" etablert. Denne ordninga innebar at Riksdagen og regjeringa ikkje vart involverte i konkrete utbyggingsprosjekt. Desse vart overletne til juristar og

vasskraftingeniørar på lågare nivå. Domstolsordninga eksisterer framleis. Sidan 1998 har ho eksistert i form av ein meir omfattande miljødomstol. Ordninga har likevel vorte gradvis mindre viktig i takt med det auka politiske engasjementet i sektoren frå byrjinga av 1970-åra av.⁵⁸

Konsesjonslovene i Noreg var eit resultat av ein langvarig politisk strid om kontrollen over vasskraftressursane. Lovene sikra det offentlege eigarskapet til vasskraftressursane. Ein konsekvens av måten lovene var utforma på, var òg at kommunar og fylkeskommunar for ein stor del fekk hegemoni over allmennforsyninga. Ein tilsvarande politisk strid hadde ein ikkje i Sverige. Vattenloven av 1918 var ei sær s utbyggingsvenleg lov, og private selskap fekk same moglegheiter som det offentlege til å tilby kraft til allmennforsyning. Samstundes vart den svenske staten tidleg engasjert i kraftutbygginga. Vattenfall vart etablert i 1907, som verdas første statlege kraftprodusent. Det statlege engasjementet skuldast ikkje minst vassdragstopografien i Sverige. Fleire av de i største vassdraga låg i folketomme strom og utbygginga kravde store kapitalressursar og ekspertise. Avstandane gjorde òg at ein langt tidlegare enn i Noreg fekk utbygd overføringsnett. Utbygginga av dei omfattande vasskraftressursane i Nord-Sverige vart gjort for å forsyna dei meir folkerike områda i sør med straum, og eit nasjonalt linenett fanst allereie på 1930-talet. I Noreg vart kraftproduksjonen for ein stor del omsett lokalt, gjennom kommunale kraftselskap som stod for utbygging og produksjon, og det gjekk lang tid før ein fekk eit landsomfattande linenett for utveksling av straum mellom regionane.

Den svenske utbyggingsmodellen, med Vattenfall som den sentrale utbyggaren, gjorde at sentralmakta tidlegare enn i Noreg fekk ein formande rolle i kraftutbygginga. I Sverige står Vattenfall for om lag 60 % av vasskraftproduksjonen, og eig mesteparten av linenettet. I Noreg hadde lokale kraftselskap og kommunale styresmakter lenge ei langt meir framskoten rolle i kraftutbygginga, og brorparten av utbyggingane før krigen vart gjennomførte i privat og eller lokal regi. Det offentlege eigarskapet har rett nok dominert i bae land, men i Noreg var det kommunar og fylkeskommunar som var dei dominerande eigarane, medan staten i Sverige langt tidlegare fekk ein dominerande posisjon. Fram til om lag 1920 føregjekk det meste av kraftutbygginga i Noreg i privat regi. Frå 1920 byrja den kommunale kraftutbygginga, og rundt 1950 var det om lag like mange kommunale som private kraftverk. I etterkrigstida auka den kommunale og statlege utbygginga markant, medan den private auka langt mindre. Frå omkring 1980 stoppa den private utbygginga heilt opp. Sidan har norsk vasskraftutbygging i all hovudsak vore offentleg.

Lars Thue hevdar (Thue 1996) at det tidlege og sterke direkte statlege engasjementet i svensk kraftutbygging gjorde det mindre naudsynt med andre reguleringsmekanisamar. I Noreg derimot, førte dei omfattande private investeringane i el-industrien tidleg i det 20. hundreåret til eit omfattande system av reguleringar som òg har overlevd den seinare dominansen til offentlege aktørar i sektoren.

Miljøaspekta har alltid vore ein integrert del av reguleringa av kraftutbygging og produksjon i Noreg, men formidlinga av miljøaspekta har for ein stor del gått føre seg ved at dei lokale interessene har vorte tematiserte. Då den statlege utbygginga skaut fart i etterkrigstida, var det nettopp dei lokale skadeverknadene som hamna i sentrum for det stortingspolitiske ordsiftet. Spørsmål knytt til forma på og omfanget av

skadeserstatningar stod sentralt i utbyggingsdebattane på slutten av 1940-talet, og førte til at ei meir heilskapeleg og langsiktig forståing av skadeomfang ved utbyggingar vart lagt til grunn enn tidlegare.

Ei tilsvarande lokal forankring fanst ikkje i Sverige, og domstolsordninga gjorde det òg vanskeleg å trekkja inn meir heilskapelege vurderingar av utbyggingstiltak. Det såkalla "kronärtskockprincipet" innebar at Vattendomstolen berre kunne vurdere verknadene av den konkrete prosjektsøknaden. Noko heilskapeleg vurdering ut frå ulike interessentar eller ut frå verknadene på eit større geografisk område, var det ikkje tale om.

I det norske styringssystemet fanst derimot fleire opningar for lokale interesser til å gjere seg gjeldande. På eitt vis kan ein sjå historia om norsk kraftpolitikk som ein dragkamp mellom sentrale styresmakter og lokale interesser. Men meir presist er det kanskje å seia at norsk innanrikspolitikk er summen av lokale interesser. I det norske politiske systemet har distriktsinteressene alltid stått sentralt, òg på Stortinget. Når det gjeld kraftpolitikken, har tilhøvet mellom dei lokale og sentrale styringsnivåa likevel endra karakter gjennom dei hundre åra vi har sett på. Medan staten før krigen var meir ein passiv tilretteleggar og regulator, var etterkrigstida prega av ein stadig ekspansjon i det statlege engasjementet. Dette galdt særleg industrikraft, men var på ingen måte avgrensa til dette. Etter marknadsreforma på byrjinga av 1990-talet har kraftsektoren, og med det tilhøvet mellom lokale og sentrale styresmakter, endra ytterlegare karakter. Sidan den gongen har fleire kommunar og fylkeskommunar seld ut eigardelar, og mange større regionale kraftselskap har vorte etablerte, til dømes Skagerak Energi, Agder Energi og Lyse Energi. Mesteparten av kommunane sine eigardelar vart overtekne av Statkraft, men òg utanlandske selskap sit no på slike. Mange energiverk har òg vorte omdanna frå kommunale bedrifter til aksjeselskap, og fleire av desse inngår i konsern eller konsernliknande strukturar. I 2004 vart Statkraft omgjort til aksjeselskap, heileigd av staten gjennom statsforetaket Statkraft AS. Per i dag er det om lag 175 kraftselskap i Noreg, men dei 10 største produsentane står for om lag 70% av produksjonskapasiteten. Det offentlege eigarskapet utgjer om lag 88 % av den samla produksjonskapasiteten på om lag 120 TWh/år (Statkraft sin eigardel er på om lag 36%). Norsk Hydro er den største private eigaren, med ein produksjonskapasitet på om lag 8,5 TWh/år.

Frå "samfunnskontrakt" til marknadsstyring

Per Högselius og Arne Kaijser hevdar med referanse til utviklinga i Sverige at el-sektoren har vorte postmoderne (Högselius og Kaijser 2007: 312ff). På somme vis kan vi hevda det same om utviklinga i Noreg. Kraftutbygginga var gjennom heile etterkrigstida eit sentralt uttrykk for eit nasjonalt moderniseringsprosjektet. Dette prosjektet var politisk styrt. Det overordna målet var å skapa økonomisk vekst for å auka velferda. Prosjektet var såleis del av styresmaktene sin politikk for å omfordela ressursane i samfunnet. Dette kom òg til uttrykk ved at det var eit politisk mål at krafta skulle vera eigd av stat og kommunar og vera forvalta av demokratiske institusjonar.

I dag er kraftsektoren ikkje lenger på same vis innvoven i eit nasjonalt prosjekt, og ressursforvaltning har langt på veg erstatta kraftutbygging. I så måte kan ein hevda at kraftsektoren har vorte postmoderne. Den demokratiske forankringa som har prega

norsk vasskraftpolitikk historisk er broten – i fleire dimensjonar. Det er framleis i stor mon kommunane og staten som eig dei norske kraftressursane. Men forvaltninga av dette eigarskapet skjer no gjennom aksjeselskap og store konsern. Kraftressursane er heller ikkje lenger øyremerkte til å stetta lokalt eller heimleg forbruk, men vert omsette til høgstbydande på ein internasjonal marknad. Miljøaspekta knytt til vasskrafta har på same tid vorte del av ein global miljøproblematikk. Tidlegare var han knytt til den konkrete lokaliteten, til det enkelte vassdraget og tilgrensande ressursar. Nye miljøtruslar frå 1970-talet og frametter, som sur nedbør, faren for radioaktivt nedfall, ozonproblematikken og etter kvart klimaproblemet, har for ein del dreidd miljøvernet bort frå synlege og lokaliserberre miljøproblem til "usynlege" risikoar av meir global karakter. Ein ny konfliktdimensjon i denne samanhengen er òg motsetnaden mellom lokalt naturvern og globalt miljøvern.

Ein konsekvens av marknadsreformene er at sektoren ikkje lenger er isolert oppteken av innanlandsk produksjon og forbruk av straum. Utviklinga har gått frå ei nasjonal "samkøyring" til ein nordisk og etter kvart europeisk "spotmarknad". Det er ikkje lenger leveringsplikta som avgjer kven som skal produsera kor mykje og til kva pris, men marknaden si usynlege hand. Denne endringa har òg endra fokuset frå produksjon til omsetjing. Teknologiske innovasjonar har vike plassen for finansielle, organisatoriske og institusjonelle innovasjonar, hevdar Högselius og Kaijser i deira analyse av det svenske kraftsystemet, og legg til at "...den främste hjälten i elsystemet er inte lengre kraftbyggnadsingenjören, forskningschefen eller produktutvecklaren, utan börsmeklaren, chefsjuristen och finansieringsexperten" (Högselius og Kaijser 2007: 314). Marknadsreformene har gjort at elektrisiteten for ein del har mista særmerket sitt som eit samfunnsmessig fellesgode. Frå å vera omtalt som "det kvite kolet", har straum i aukande grad vorte ei handelsvare blant mange andre. Internasjonalisering av straummarknaden har òg gjort at det ikkje lenger er sikkert kva som er straumkjelda til ei kvar tid, om det er svensk atomkraft, dansk vind- eller kolkraft eller norsk vasskraft. Ei slik avkopling stiller miljøaspekta knytt til vasskrafta og fornybar energi i eit eige lys: For forbrukarane er det vanskeleg å opptre miljøvennleg sidan dei ikkje veit kor krafta kjem frå. På same tid vert denne situasjonen brukt som eit argument for å produsera meir urein gasskraft på norsk jord: Argumentet er at denne uansett er meir miljøvennleg enn kolkrafta frå kontinentet, som vi importerer i periodar med norsk underdekking. Avkoplinga kan ein seia vert forsterka ved at kraftselskapa ikkje lenger berre produserer og distribuerer straum, men òg ekspanderar inn i andre marknadsegment, som til dømes kommunikasjonsteknologi.

Utviklinga i kraftsektoren etter Energilova er likevel ikkje berre prega av brot. Ein finn òg klare kontinuitetar med fortida. Småkraft var eit kjennemerke ved norsk kraftproduksjon i mellomkrigstida, og det kommunale engasjementet var først og fremst konsentrert om småkraftverk som skulle stetta lokale behov. I dag har småkraft på nytt vorte vekstområdet i norsk kraftsektor. Det meste av ny vasskraftproduksjon som har kome til på 2000-talet kjem frå småkraftverk. Ekspansjonen i småkraftverk har berre i mindre grad ført til konfrontasjonar med naturvernet, sjølv om det i seinare år har vorte opna for småkraftverk òg i verna vassdrag. Dette skuldast truleg at småkraftdiskursen er prega av at dei to omsyna som har stått mest sentralt i norsk kraftpolitikk dei siste tiåra – miljøomsyn og omsynet til distriktsutvikling – er foreina. Omgrepet "kortreist

kraft" viser kan hende klarast koplinga mellom distriktspolitiske og miljøpolitiske omsyn. Det alluderer òg, gjennom koplinga til "kortreist mat"-kampanjane, til eit samvirke mellom by og omland. Dette skapar assosiasjonar i retning av omgrepsparet "by og land, hand i hand", som har vore vellukka i mang ein politisk kampanje i Noreg. Men ekspansjonen i småkraftanlegg inneber ikkje som i mellomkrigstida, at det kommunale eigarskapet vert styrkt. Det er private grunneigar i samarbeid med større energiselskap som står for brorparten av ekspansjonen. Og krafta vert ikkje berre nytta lokalt, men skal ut i verda. Som utviklinga i kraftbransjen elles dei siste 20 åra, syner såleis dette òg at dei politiske og økonomiske rammevilkåra har vorte endra radikalt.

I ordskiftet om lineutbyggingane i 2010 har dei estetiske sidene ved naturvernet stått sentralt att. Dette har vore del av den norske kraftdiskursen heilt sidan dei store kraftutbyggingane tok til ved starten av 1900-talet. Konflikten om Norsk Hydro si planlagde kraftutbygging i Fortun i Luster ber òg med seg ekko frå fortida. Grunneigarane i det aktuelle området har her gått sterkt imot planane, og dei hevdar at "slike utbyggingar ikkje lenger kan sjåast som samfunnsbygging, men som profittjakt der krafteksport er eit sentralt motiv"(Arne Gjeraker, advokat for grunneigarane, i Bergens Tidende 23.11–2010). Argumentet om utarming av lokale ressursar kunne ha vore henta ut frå striden om konsesjonslovene i åra kring 1910. Lokalsamfunna sin reaksjon er på same tid ei erkjenning av dei endringane som har skjedd innanfor kraftsektoren i den dagsaktuelle situasjonen: Konsesjonslovene vart etablerte mellom anna for å sikra at krafta vart brukt i lokal verdiskaping og for å sikra lokalsamfunna gevinst av kraftutbyggingane. Under det nye kraftregimet er ikkje dette lenger målet.

Sjølv om internasjonaliseringa av kraftfeltet har gått langt, med ein etablert nordisk marknad, har den politiske retorikken som pregar kraftsektoren ei klar nasjonal forankring. Problemstillingar knytt til forsyningstryggleik og ikkje minst dei store regionale variasjonane i straumprisen har dominert ordskiftet dei siste åra, og fleire aktørar har ytra ønske om sterkare nasjonal styring. Regjeringa sitt hovudargument for lineutbygginga i Hardanger våren 2010 var òg omsynet til forsyningstryggleik for Bergen, ikkje elektrifisering av produksjonen på norsk sokkel for å redusera klimagassutsleppa, eller opprusting av nettet for å førebu eit framtidig alleuropeisk linenett. Kraftdiskursen er framleis prega av at nasjonale omsyn og interesser er det som gjev sterkast legitimitet.

Vasskrafta ber i dag preg av så vel brot som kontinuitet med fortida. Dei konfliktlinene og reguleringstiltaka som kjenneteiknar feltet, er eit produkt av ei historisk utvikling som har avleira seg som lag på lag. Medan naturvernet var eit haleheng i den første etterkrigstida, vart det eit uttalt siktemål å balansera interessemotsetnadane i kraftpolitikken frå 1960-talet og frametter. Men desse motsetnadane har endra seg over tid. Frå 1960-talet fram mot 1990-talet skifta den dominerande konfliktlina frå vasskraft versus naturvern til ein meir generalisert motsetnad mellom energi og miljø. Forvaltningssystemet har for ein stor del vorte institusjonalisert i tråd med ei slik utvikling og langs dei same konfliktlinene. Dei nye omsyna som har fått gjennomslag i det politiske ordskiftet, har vorte møtt med institusjonelle nydanningar. Det såg ein då NVE sitt gamle reguleringshegemoni i 1970-åra vart utfordra gjennom institusjonaliseringa av verneomsyna, til dømes gjennom Verneplan for vassdrag.

I dag er den sentrale vasskraftforvaltninga prega av ei todeling mellom Miljøverndepartementet og Direktoratet for naturforvaltning på eine sida, og Olje- og energidepartementet og NVE på den andre. Denne sektoriserde forvaltninga – der energi- og miljøomsyna er slusa inn i kvar sine departement – har historiske føresetnadar. I dag byr ei slik deling på ei rekkje utfordringar og vanskar både for det politiske miljøet og aktørane i kraftsektoren. Men i ly av slike utfordringar reiser det òg andre: Frå 1990-talet og frametter har konflikten mellom energi og miljø vorte meir fleirfacettert. For det første har klimaproblematikken gjort at globale miljøomsyn for ein del står i motstrid til lokale verneomsyn. Vidare kan måla om ny fornybar energi koma i konflikt med olje- og gassutvinning. Eit døme i så måte er regjeringa Stoltenberg sitt "månelandingsprosjekt", som truleg har fungert som ein brems for satsinga på ny fornybar energi. Slike konflikter syner seg òg på forvaltningsnivået, ikkje berre ved at det er fleire forvaltningsorgan inne i biletet, men òg som ein strid om korleis forvaltningsressursane skal allokeraast.

Ei hovudline i denne historiske gjennomgangen av tilhøvet mellom vasskraftproduksjon og natur- og miljøvern, er korleis politiske styringsreiskapar og forvaltningsordningar har vakse fram i tråd med nye konfliktlinjer som har kome til i feltet. I dette tilhøvet skjedde det mest i 1970- og 1980-åra. I røynda har det ikkje skjedd store forvaltningsmessige nydanningar etter dette. Vi snakkar heller om at gamle ordningar har vorte modifiserte, i form av nye versjonar av Verneplan for vassdrag, Samla plan for vassdrag samt ein del organisatoriske endringar og tilpassingar i kjølvatnet av at Statkraft vart skilt ut. Men den store endringa som Energilova i 1990 representerte, har ikkje vorte følgt av tilsvarande forvaltningsmessige endringar. Dette er ei sentral årsak til at vi no er i ein situasjon der det er eit mistilhøve mellom utviklinga i energifeltet sjølv og det energipolitiske ordskiftet. Om vi avslutningsvis skal våga oss på ei tilråding, er det at det er på tide å reisa eit ordskifte om korleis dynamikken mellom konfliktlinjene i energifeltet, forvaltninga og det politiske miljøet kan verta betre. Her har ein mykje å læra av den historiske utviklinga. Den viktigaste lærdomen er kanskje at ein slik dynamikk må spegla og ta opp i seg dei faktiske konfliktane i samtida.

Litteratur og kjelder

- Andersen, Asbjørn m.fl. (1989): *Smeltingen – en industrisaga. Odda smelteverk gjennom 80 år*, Odda: Nord 4.
- Angell, Svein Ivar (2002): *Den svenske modellen og det norske systemet. Tilbøvet mellom modernisering og identitetsdanning i Sverige og Noreg ved overgangen til det 20. hundreåret*, Oslo: Det Norske Samlaget.
- Angell, Svein Ivar (2006): Aktieselskapet Tyssefaldene og konsesjonsspørsmålet, Gravdal, Jan og Vidar Våde, *Tyssefaldene. Krafttak i 100 år, 1906–2006*, Bergen: Nord 4.
- Angell, Svein Ivar (2009): Retten til land, vatn og vilt. Framveksten av eit ressursforvaltningssystem for norske høgfjellsområde, *Historisk Tidsskrift*, Oslo.
- Anshelm, Jonas (1992): *Vattenkraft och naturskydd. En analys av opinionen mot vattenkraftsutbyggnaden i Sverige 1950–1990*, Tema T Rapport, Universitetet i Linköping.
- Arnestad, Maja (1981): *Knapphet, konflikt og prinsipp. Energi på den offentlige dagsorden*. Rapport fra Energi og Samfunn prosjektet nr. 7, Institutt for Sosiologi, Universitetet i Oslo,
- Asdal, Kristin (2004): Politikken teknologier: Produksjoner av regjerlig natur. Dr.avh. Universitetet i Oslo. *Acta Humaniora* 188. Oslo: Unipub.
- Berntsen, Bredo (1994): *Grønne linjer. Natur- og miljøvernets historie i Norge*, Norges Naturvernforbund: Grøndahl Dreyer.
- Bye, Torstein og Einar Hope (2005): Deregulation of Electricity markets – the Norwegian Experience; *Economic and Political Weekly*, December 10, 2005; 5269–5278).
- Christiansen, Atle C. (2002): New renewable energy developments and the climate change issue: a case study of Norwegian politics. *Energy Policy* 30: 235–243.
- Dahl, Hans Fredrik m.fl. (red.) (1995): *Norsk krigsleksikon 1940–45*, Oslo: J.W. Cappelens forlag A/S.
- Energidata (1988): *Kraftpriser, kraftmarked og kraftbalanse*.
- Energimyndigheten (2008): *Vattenkraften och energisystemet*. ER 2008:24. Stockholm: Energimyndigheten.
- Energimyndigheten (2010): *Atomenergi – bomber och kärnkraft. Drivkrefter och kontroverser under 65 år*. ER 2010:22. Stockholm: Energimyndigheten.
- Falkanger, Thor (2002): Norsk vassdrags- og energirett – en introduksjon og et kort historisk tilbakeblikk, Falkanger, Thor og Kjell Haagenen (red.), *Vassdrags- og energirett*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Grove, Knut (2010): *Eidfjord 1891–2010 – frå fjord til fjell*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Grønlie, Tore (2009): Ekspansjonsbyråkratiet tid 1945–1980; i: Tore Grønlie og Yngve Flo: *Sentraladministrasjonens historie etter 1945*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Grønlie, Tore og Yngve Flo (2009): *Sentraladministrasjonens historie etter 1945*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Herning Linn (2009): *Fra etat til konsern. En historisk-komparativ studie av den norske stats engasjement i norske nettbasert infrastruktur fra 1970 til 2006*. Masteroppgave i historie. Oslo: Institutt for arkeologi, konservering og historie, Universitetet i Oslo
- Holst, Johan C. (1939): Staten som kraftleverandør. *Teknisk Ukeblad* (1939) 44; 487–489.
- Högselius, Per & Kaijser, Arne (2007): *När folkbemselen blev internationell. Elavreglingen i historisk perspektiv*, Stockholm: SNS Förlag.
- Innst. S. 222 (1970–71): *Innstilling fra Industrikomiteen om energiforsyningen i Norge*. St.forh. 1970–71, bd. 6a.
- Innst. S. 255 (1974–75): *Tilråding frå Industrikomiteen om energiforsyninga i Noreg i framtida*. St. forh, 1974–75, bd. 6a.
- Innst. S. 305 (1984–85): *Innstilling fra energi- og industrikomiteen om endringer i Norges Vassdrags- og elektrisitetvesens organisasjon*. St. forh. 1984–85, bd. 6AI.
- Innst. S. 250 (1985–86): *Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomitee om samla plan for vassdrag*. St. forh 1985–86, bd. 6AI

- Innst. S. 243 (1985–86): *Innstilling fra energi- og industrikomiteen om verneplan III for vassdrag*. St. forh. 1985–86, bd. 6AI.
- Innst. S. 262 (1987–88): *Innstilling frå Energi- og industrikomiteen om Noreg sin framtidige energibruk og – produksjon*. St.forh. 1987–88, bd. 6a.
- Innst. S. 114 (1992–93): *Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om Samlet Plan for vassdrag*. St. forh. 1992–93, bd. 6a.
- Innst. S. 116 (1992–93): *Innstilling fra energi- og industrikomiteen om Verneplan IV for vassdrag*. St. forh. 1992–93, bd. 6a.
- Innst. S. 124 (1992–93): *Innstilling fra kommunal- og miljøvernkomiteen om ny landsplan for nasjonalparker og større verneområder i Norge*. St. forh. 1992–93, bd. 6a.
- Innst. S. 200 (1998–99): *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om kraftutbygging i Øvre Otta*. St. forh. 1998–99, bd. 6aIb.
- Innst. S. 263 (2000–01): *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om vasskrafta og kraftbalansen*.
- Innst. S. 116 (2004–05): *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om supplering av Verneplan for vassdrag*.
- Innst. S. 131 (2007–08): *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om samtykke til godkjenning av EOS-komiteens beslutning nr. 125 av 28. september 2007 om innlemmelse i EOS-avtalen av direktiv 2000/60/EF av 23. oktober 2000 om fastsettelse av rammer for Fellesskapets vannpolitikk (vanndirektivet)*
- Innst. S. 289 (2008–09): *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om Verneplan for vassdrag – avsluttande supplering*.
- Jakobsson, Eva (1996): *Industrialisering av älvar. Studier kring svensk vattenkraftutbyggnad 1900–1918*, Avhandlingar från Historiska institutionen i Göteborg, Göteborg Universitet.
- Jansen, Alf-Inge (1989): *Makt og miljø. En studie av utforminga av den statlige natur- og miljøvernpolitikken*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Jansen, Alf-Inge og Oddgeir Osland (1996): Norway, in Peter Munk Christiansen (ed.), *Governing the Environment: Politics, Policy, and Organization*, Nord 1996: 5, Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Knudsen, Jørgen (2009): *Environmental policy integration and energy: Conceptual clarification and comparative analysis of standards and mechanisms*. Dr.avhandling. Twente: Univerisiteit Twente.
- Knudsen, Jørgen (2011): *Changing currents in Norwegian hydropower governance? The challenge of reconciling various concerns*. GOVREP project report (forthc.). Oslo: Sintef Energy Research.
- Knudsen, Jørgen, Olav Mosvold Larsen and Audun Ruud (2008): Norway: Trying to maintain maximum RES-E in a petroleum driven economy; in William M. Lafferty and Audun Ruud (eds) *Promoting Sustainable Electricity in Europe: Challenging Path Dependency of Dominant Energy Systems*, Cheltenham UK: Edward Elgar, pp. 250– 278.
- Lund, Caroline, Stinessen, Stein Erik og Willoughby, Kari (1997): *Skatt på kraftforetak*, Oslo: Kommuneforlaget.
- Nilsen, Yngve (2001): *En felles plattform? Norsk oljeindustri og klimadebatten i Norge fram til 1998*. Dr.avhandling, Senter for teknologi, innovasjon og kultur, Universitetet i Oslo.
- Nilsen, Yngve (2006): 1965–1986. Kapittel 1–6, Yngve Nilsen og Lars Thue (2006): *Statens kraft bd. III 1965–2006: Miljø og marked*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nilsen, Yngve (2010): På terskelen til den «levende natur» – landskapsarkitekten Knut Ove Hillestads virke i NVE 1963–1990. *Historisk Tidsskrift* (2010)1: 71–92.
- NOU 1976: 15: *Verneplan for vassdrag. Utredning* (Rapport nr. 2); Kontaktutvalget Kraftutbygging/Naturvern. Industridepartementet.
- NOU 1982:18: *Norges vassdrags- og elektrisitetsvesens organisasjon*. Olje- og energidepartementet.
- NOU 1985:9: *Energilovgivningen*. Olje- og energidepartementet.
- NOU 1986:13: *Ny landsdelsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge*. Miljøverndepartementet.
- NOU 1998:11: *Energi- og kraftbalansen mot 2020*. Olje- og energidepartementet.
- Ot. prp. 39 (1958): *Endring av lov av 14. desember 1917 om vassdragsreguleringer m.v.* St.forh. 1958, bd. 3b.

- Ot. prp. 69 (1966–67): *Revisjon av den alminnelige konsesjonslov av 14. desember 1917 m.v.* Industridepartementet. St.forh. 1966–67, bd. 4b.
- Ot. prp. 65 (1968–69): *Om lov om naturvern. Kommunal- og arbeidsdepartementet.* St.forh. 1968–69, bd. 3c
- Ot. prp. 73 (1988–89) *Om lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. (Energiloven).* Olje- og energidepartementet. St.forh. 1988–89, bd. 4d.
- Ot. prp. 43 (1989–90): *Om lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. (Energiloven).* Olje- og energidepartementet. St.forh. 1989–90, bd. 4a.
- Ot. prp. 61 (2007–08): *Om lov om endringer i lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. (industrikonsesjonsloven) og i lov 14. desember 1917 nr. 17 om vassdragsreguleringer (vassdragsreguleringsloven).* Olje- og energidepartementet.
- O. tidende (1959): *Odelstingsforhandlinger 13. mars 1959: Endringer i lov om vassdrags-reguleringer m.v.* St.forh. 1959, bd. 8: 164–243.
- O. tidende (1968–69): *Odelstingsforhandlinger 5.juni 1969 – Lov om revisjon av den alminnelige konsesjonslov av 14. des. 1917 m.v.* St. forh. 1968–69, bd. 8a: 537–555.
- O. tidende (1969–70). *Odelstingsforhandlinger 9. juni 1970 – lov om naturvern.* St. forh. 8a 1969–70: 608–633
- Regeringens proposition (2001/02:143): *Samverkan för en trygg, effektiv och miljövänlig energiförsörjning.* Stockholm: Näringsdepartementet.
- Regeringens proposition (2008/09:163): *En sammanhållen klimat- och energipolitik – Energi.* Stockholm: Näringsdepartementet.
- Rudberg, Peter (2011): *Constant concessions under changing circumstances: The water and renewable energy directives and hydropower in Sweden,* GOVREP project. Draft Report March 2011. Stockholm: Stockholm Environment Institute.
- Rusten, Grete og Tom Eldegard (2003): *Regionale effekter av statlig politikk i kraftsektoren.* Arbeidsnotat 21/03. Bergen: Samfunns- og næringslivsforsking AS.
- Sametinget (2003): Sametingets plenum møtebok 01/03: Sak 14/03: *Vern Vefsnvassdraget mot kraftutbygging.*
- Sandvik, Pål Thonstad (2001): *Kommunale e-verk og store industrikunder,* i Lars Thue og Harald Rinde (red.), *Samarbeidets kraft – Elforsyning og bransjeorganisering 1901–2001.* Lysaker: Energiforlaget.
- Sejersted, Francis (2005): *Sosialdemokratiets tidsalder. Norge og Sverige i det 20. århundre, Norge og Sverige gjennom 200 år,* Oslo: Pax Forlag A/S.
- Skjold, Dag Ove (2006): *Staten kraft bd. II 1947–1965: For velferd og industri,* Oslo: Universitetsforlaget.
- Skjold, Dag Ove og Lars Thue (2007): *Statens nett: systemutvikling i norsk elforsyning 1890–2007.* Oslo: Universitetsforlaget.
- Soria Moria erklæringen (2005): *Plattform for regjeringsamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005–09.* Rapport, Statsministerens kontor.
www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/rapporter_planer/rapporter/2005/soria-moria-erklaringen.html?id=438515
- SOU 1995: 139: *Omstilling av energisystemet: Slutbetenkande. Energikommisjonen.* Stockholm: Fritzes förlag.
- Statens Energiråd (1969a): *Utredning vedrørende Norges energiforsyning.* Oslo: Industridepartementet (Gjengitt som trykt vedlegg til St.meld.97 (1969–70); St.forh. 1969–70 bd. 3d).
- Statens Energiråd (1969b): *Uttalelse om Energiforsyningen i Norge fra Statens energiråd.* Industridepartementet. Vedlegg til St.meld. 97 (1969–70); St.forh. 1969–70 bd.3d.
- St. meld. 64 (1965–66): *Om naturvernrådets innstilling om landsplan for natur- og nasjonalparker i Norge.* Kommunal- og arbeidsdepartementet. St. forh. 1965–66, bd. 3b.
- St. meld. 26 (1968–69): *Om spørsmål angående fredning av visse områder mot inngrep i sammenheng med utbygging og regulering av vassdrag m.v. for elektrisitetsforsyning.* Industridepartementet. St. forh. 1968–69, bd. 3b.
- St. meld. 97 (1969–70): *Om energiforsyningen i Norge.* Industridepartementet. St. forh. 1969–70, 3d.
- St. meld. 33 (1973–74): *Tillegg til St.meld. nr 108 fra 1972–73 om et utbyggingsprogram for Nord-Norge.* Kommunal- og arbeidsdepartementet. St.forh 1973–74, bd. 3c.

- St. meld. 100 (1973–74): *Energiforsyningen i Norge i fremtiden*. Industridepartementet. St. forh. 1973–74, bd. 3f.
- St. meld. 54 (1979–80): *Norges framtidige energibruk og – produksjon*. Olje- og energidepartementet. St. forh. 1979–80, bd. 3e.
- St. meld. 68 (1980–81): *Om vern av norske natur*. Miljøverndepartementet.
- St. meld. 65 (1981–82): *Om nye fornybare energikilder i Norge*. Olje- og energidepartementet. St. forh. 1981–82, bd. 3e.
- St. meld. 63 (1984–85): *Om Samlet plan for vassdrag*. Miljøverndepartementet. St. forh. 1984–85, bd. 3d.
- St. meld. 71 (1984–85): *Norges framtidige energibruk og – produksjon*. Olje- og energidepartementet. St. forh. 1984–85, bd. 3e.
- St. meld. 38 (1986–87): *Norges framtidige energibruk og – produksjon*. Olje- og energidepartementet. St. forh. 1986–87, bd. 3c.
- St. meld. 46 (1988–89): *Miljø og utvikling. Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport*. Miljøverndepartementet. St. forh. 1988–89, bd. 3d.
- St. meld. 60 (1991–92): *Om Samlet plan for vassdrag*. Miljøverndepartementet. St. forh. 1991–92, 3d.
- St. meld. 62 (1991–92): *Ny landsplan for nasjonalparker og andre større verneområder i Norge*. Miljøverndepartementet. St. forh. 1991–92, bd. 3e.
- St. meld. 44 (1994–95) *Norge som gassnasjon – bruk av naturgass i Norge*. Nærings- og energidepartementet. St. forh. 1994–95, bd. 3d
- St. meld. 29 (1998–99): *Om energipolitikken*. Olje- og energidepartementet.
- St. meld. 37 (2000–01): *Om vasskrafta og kraftbalansen*. Olje- og energidepartementet.
- St. prp. 58 (1926): *Om tillatelse for A/S Tyssefaldene til regulering av Øvre Tysse*. St. forh (1926) bd. 2b.
- St. prp. 29 (1962–63): *Tillatelse for et stiftendes aksjeselskap med A/S Rjukanfos og staten som deltakere, til erverv og regulering i Roldal- Suldavassdraget m.v.* Industridepartementet. St. forh. 1962–63, bd. 2a.
- St. prp. 4 (1972–73): *Om verneplan for vassdrag*. Industridepartementet. St. forh. 1972–73, bd. 2a.
- St. prp. 81 (1975–76): *Om pris og andre vilkår for Statkraftverkernes leveringer av kraft til kraftkrevende industri m.v.* Industridepartementet. St. forh. 1975–76, bd. 2a.
- St. prp. 77 (1979–80): *Verneplan II for vassdrag*. Olje- og energidepartementet. St. forh. 1979–80, bd. 2b.
- St. prp. 130 (1981–82): *Om kraftdekkningen i 1980-årene og forholdet til Samlet plan for vassdrag*. Olje- og energidepartementet. St. forh. 1981–82, bd. 2b.
- St. prp. 57 (1984–85): *Om endringer i Norges vassdrags- og elektrisitetsvesens organisasjon*. Olje- og energidepartementet. St. forh. 1984–85, bd. 2a.
- St. prp. 89 (1984–85): *Verneplan III for vassdrag*. Olje- og energidepartementet. St. forh. 1984–85, bd. 2b.
- St. prp. 118 (1991–92): *Verneplan IV for vassdrag*. Olje- og energidepartementet. St. forh. 1991–92, bd. 2d.
- St. prp. 50 (1995–96): *Olje- og gassvirksomhet, utbygging og drift av Åsgardfeltet samt disponering av innretningene på Odinfeltet*. Nærings- og energidepartementet. St. forh. 1995–96, bd. 2b.
- St. prp. 75 (2003–04): *Supplering av Verneplan for vassdrag*. Olje- og energidepartementet.
- St. prp. 32 (2006–07): *Om vern av villaksen og ferdigstilling av nasjonale laksevassdrag og laksefjorder*. Miljøverndepartementet.
- St. prp. 75 (2007–08): *Om samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutning nr. 125 av 28. september 2007 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2000/60/EF av 23. oktober 2000 om fastsettelse av rammer for Fellesskapets vannpolitikk (vanndirektivet)*. Utenriksdepartementet.
- St. prp. 53 (2008–09): *Verneplan for vassdrag – avsluttande supplering*. Olje- og energidepartementet.
- S. tidende (1948): *11.mars – Alment ordskjifte om vassdragsreguleringer*. St. forh. 1948, bd. 7a: 417–455.
- S. tidende (1966–67): *11.april – Landsplan for natur- og nasjonalparker i Norge*. St. forh. 7b 1966–67: 2846–2893.

- S. tidende (1968–69): 17. juni – Fredning av visse områder mot inngrep i samband med utbygging og regulering av vassdrag m.v. for elektrisitetsforsyning. St. forh. 7c 1968–69: 4020–4039.
- S. tidende (1972–73): 5. april – Verneplan for vassdrag. St. forh. 7b (1972–73): 2516–2562.
- S. tidende (1974–75): 13. mai. Energiforsyninga i Noreg i framtida. St. forh. 7c 1974–75, 4123–4216.
- S. tidende (1980–81): 30. oktober – 1, Norges framtidige energibruk og – produksjon; 2) Verneplan for vassdrag. St. forh. 1980–81, bd. 7a: 445–552.
- S. tidende (1980–81): 24. november – bev. på statsbudsj. 1981 vedk. Kommunaldep. og Miljøverndep. St. forh. 1980–81, bd. 6a: 1167–1253.
- S. tidende (1984–85): 11. juni – Endringer i NVEs organisasjon. St. forh. 1984–85, bd. 7c: 4732–4751
- S. tidende (1985–86): 18. juni – Verneplan III for vassdrag. St. forh. 1985–86, bd. 7c: 3541–3565.
- S. tidende (1985–86): 19. juni – Samlet plan for vassdrag. St. forh. 1985–86, bd. 7c: 3598 – 3630
- S. tidende (1992–93): 1. april – Samlet plan for vassdrag og Verneplan IV for vassdrag. St. forh. 1992–93, bd. 7b: 3202–3258.
- S. tidende (1994–95): 23. mars – Energipolitisk redegjørelse av nærings- og energiministeren. St. forh. 1994–95, bd. 7c: 2704–2712.
- S. tidende (1994–95): 22. februar – Spørretime, spørsmål 35. St. forh. 7c: 2327–2329. .
- S. tidende (2000–01): 30. mai – Innstilling frå energi- og miljøkomiteen om vasskrafta og kraftbalansen. St. forh. 222 (2000–01); 3279–3301.
- Søilen, Espen (1995): *Sportsmenn i veideland: Norges jeger- og fiskerforbund 125 års arbeid for jakt og fiske som rekreasjon: 1871–1996*. Nesbru: Noregs jeger- og fiskerforbund.
- Thue, Lars (1995): *Electricity Rules: The formation and Development of the Nordic Electricity Regimes; I Kaijser, Arne og Marika Hedin (red.) Nordic Energy Systems. Historical Perspectives and Current Issues*, Canton, Massachusetts: Science History Publications: s. 11–31.
- Thue, Lars (1996): *Strøm og styring. Norsk kraftliberalisme i historisk perspektiv*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Thue, Lars (2001): *Veien til markedet; i: Thue, Lars og Harald Rinde: : Samarbeidets kraft. Elforsyning og bransjeorganisering 1901 – 2001*. Lysaker: Energi Forlag; s.231–253.
- Thue, Lars (2003): *For egen kraft. Kraftkommunene og det norske kraftregimet 1887–2003*, Oslo: Abstrakt forlag.
- Thue, Lars (2006a): *Statens kraft bd. I 1890–1947: Kraftutbygging og samfunnsutvikling*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Thue, Lars (2006b): 1986–2006. kapittel 7–9 i: Yngve Nilsen og Lars Thue (2006): *Statens kraft bd. III 1965–2006: Miljø og marked*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Tjernshaugen, Andreas (2007): *Gasskraft – tjue års klimakamp*. Oslo: Pax.
- Utne, Anne Sofie og Mai-Britt Vardenær (1989): *Vannkraftpolitikken frå konflikt til kompromiss? En studie av beslutningsprosesser og innflytelsesforhold i Samlet plan for vassdrag*. Hovedoppgave, institutt for landbruksøkonomi. Ås: Norges Landbrukshøgskole.
- Vedung, Evert og Magnus Brandel (2001): *Vattenkraften, staten och de politiska partierna*, Falun: Bokförlaget Nya Doxa.

Notar

¹ Standard vilkår for vassdragsreguleringssaker, <http://www.nve.no/>, nedlasta 11/3–2010.

² I Lov om erhvervelse av vandfald, bergverk og anden fast eiendom heitte det til dømes at det "er adgang til i koncessionen at opstille yderligere betingelser, som i det enkelte tilfælde maate findes paakrævet av almene hensyn eller til varetagelse av berettigede private interesser." Besl. O. til indst. O.V., *Storingsforhandlinger*, 6d., 1917:7.

³ Ein servitutt er avtale om ein rett som skal gjelda på ein annan person sin eigedom. Retten kan vera positivt eller negativt definert. I dag er slike rettar regulert i *Lov um særlege råderettar over framand eigedom* frå 1968. Servituttan som DNT inngjekk med grunneigarane i Skjeggedal i 1898 må ha vore heimla i ei lov frå 1863, med tillegg frå 1874. Sjå Lov 1968–11–29, nr. 00, www.lovdata.no, nedlasta 25/11-2010.

⁴ Tilhøvet mellom kraftutbygging og bygdefolk var òg eit hyppig tema i VG sine spalter i perioden. I oktober 1946 rapporterte avisa om det dei såg som ein ny forståing for bygdefolket sine interesser i den planlagde utbygginga av Åbjøra kraftanlegg i Tisleivassdraget: "– Når saken er så opplagt uten at det foreligger formelle vedtak, skyldes nok også det for en stor del at konsesjonssøkeren har hatt en usedvanlig evne til å komme til enighet med de interesserte parter – grunneierne og de kommuner som blir berørt av reguleringene og anlegget[...] Bygdefolket er ofret større omtanke enn det har vært vanlig ved anlegg som griper sterkt inn i bygdenes livsforhold[...] ... det er to prinsipper som ved dette anlegg kommer tydeligere frem enn vi tidligere har sett noe sted: at en stor del av skaden blir erstattet ved direkte underhandlinger med grunneierne og kommunene, – og at så stor del av vederlaget blir ydet i form av varige verdier – verdier som har betydning ikke bare for den enkelte grunneier, men for hele bygdesamfunnet som berøres". (VG 11.10–1947). To år seinare hadde Åbjøra gått frå glansbilete til skrekkens eksempel. 19. oktober 1949 refererte VG eit foredrag som generaldirektør Vogt holdt i polyteknisk forening: "[Generaldirektør Vogt] omtalte det ømtålige forhold mellom kraftselskap som bygger ut et vassdrag, og grunneierne og kommunene. Vi har i den senere tid hatt et eksempel på et kraftselskap (-Åbjøra) som virkelig for alvor la an på å yte reguleringskommunene og distriktene omkring magasinene god betaling og god hjelp i alle henseender. Til å begynne med hørtes det hele meget strålende, og også vi i Vassdragsvesenet syntes at dette var da hyggelige folk. Det viste seg imidlertid at selskapet som takk for sin imøtekommenhet, ble presset og presset på ny til å yte nye innrømmelser. Det syntes ikke å være noen grense for hva man mente selskapet burde påta seg av forpliktelser og omkostninger. Dette har ført til den naturlige reaksjon hos andre kraftselskaper at de ikke bør innlate seg på å være snillere enn loven krever [...] Eksemplet lærer oss også noe annet, at man skal ha sine konsesjoner i orden, før man går i gang, for ellers har man små sjanser til å motstå presset" (VG 19.10–1949).

⁵ I eit intervju med VG eitt år seinere framstår Kjerulf som kan hende enda meir desillusjonert: "Ingeniørene farer frem over skog og vidder som Atilas horder, og i deres spor slutter ikke bare gresset og gro, men innsjøer og skoger forsvinner og skjæmmende brakkmark ligger igjen [...] Når vi avgir vår uttalelse, er sakene som regel avgjort. Vi avgir vår uttalelse til Kirke- og undervisningsdepartementet, som så utesker de andre departementenes mening, med det resultat at vi som regel taper" (VG 04.04–1959).

⁶ Dette gald Lov om fornminne, som Stortinget vedtok i 1951.

⁷ Sjølv om Stortinget hadde siste ordet når konsesjonssøknadene skulle vedtakast, kom Stortinget ofte så seint inn i planleggingsprosessen at mykje i praksis allereie var avgjort.

⁸ I ein leiarkommentar til stortingsdebatten om energimeldinga eitt år seinare kritiserer VG igjen den manglande satsinga på atomkraft: "I energidebatten i Stortinget savnet vi mest de fremtidsrettede ideer om andre energiformer.[...] Særlig sparsomt var det med kommentarer omkring den energikilde som kanskje vil vise seg å bli den mest miljøvennlige av alle: atomkraften.[...] Men det er et spørsmål om vi i vår iver etter å grafse til oss den siste vannkraften og i vår oljeberusning tenker alvorlig nok på det nyttige og renslige atomet. Vi er ikke i tvil om at der ligger en viktig del av vår fremtid" (VG 29.05–1971).

⁹ Innstillinga vart sendt ut på brei høyring, til mellom anna vedkommande kommunar, fjellstyre, skogforvaltning, lappefogden, fylkesfriluftsnemndene, naturvernforeiningane, turistforeiningane og jeger- og fiskeforeiningane. I tillegg fekk også universiteta sentrale forvaltningorgan (mellom desse NVE), Norges geologiske undersøkelser, bergmeistarar og el-kontora i fylka uttala seg.

¹⁰ Som innstillinga peika på, var det tre område der det var tale om vasskraftutbygging: Saltfjellet, Jotunheimen og Femundsmarka. (S. tidende (1966–67): 2850). Avgjerdene vedrørende desse vart utsett til Gabrielsen-komiteen hadde kome med innstillinga si (jf. nedanfor).

¹¹ Statens friluftsråd var likevel skeptiske til den generelle formuleringa av pålegga: "Det knytter seg den svakhet både til den nåværende og den foreslåtte ordning at de foreslåtte bestemmelser er generelle, slik at

de vil gi liten rettleiing for konsesjonærer. At de er generelle vanskeliggjør også kontrollen. Av begge grunner blir beskyttelsen av naturvern- og friluftinteressene utilstrekkelig" (Ot. prp. 69 (1966–67): 37). Hovedstyret for NVE uttalar derimot at pålegga allereie er inkludert i praksis: "Hovedstyret vil peke på at kontrollen med at konsesjonsvilkårene om opprydding blir overholdt, er skjerpet i vesentlig grad, samtidig som utbyggerne selv også viser større interesse for spørsmålet. Det gjør at man kan vise til mange gode resultater"(sst.).

¹² Komitéfleirtalet meinte at ein i framtida berre unntaksvis burde etablere nye, store kraftkrevjande industrianlegg. Ap-medlemmene i komiteen gjekk inn for fortsatt ekspansjon. Årsaka til skilnaden var likevel ikkje energiøkonomisering, men heller fleirtalet meinte at aukande kraftprisar og større krav til natur- og miljøomsyn ville gjera industrien mindre konkurransedyktig. Samstundes innevarsla denne debatten òg ei omlegging i synet på prisfastsetjinga for elektrisk straum både til industrien og hushalda: I Borten-regjeringa si energimelding vart det slått fast: "Målsettingen om en optimal ressursallokering tilsier at grensekostnader nyttes som rettesnor i prisfastsettelsen for elektrisitet". Sjølv om grensekostnadsprinsippet fekk få praktiske konsekvensar på 1970-talet, innevarsla det likevel eit auka gjennomslag for marknadsøkonomisk tankegods i energipolitikken, eit gjennomslag som kulminerte med vedtaket av Energilova i 1990 (Thue 2001).

¹³ VG omtalte så godt som alle nye konflikhtar om vasskraftutbygging i dei første åra etter Mardøla, som eit mogleg "nytt Mardøla". Til dømes om Saltfjellet: "*Naturvern-interesser mot industrien: Saltfjellet et nytt Mardøla?*" (VG 12.03- 1971), om Feigum: "*Ny Mardøla-aksjon hvis Feigum-fosen legges i rør?*" (VG 19.07-1971), om Eidfjord: "*Ny Mardøla?*" (VG 23.10-1971, og om Sjøa: "*2000 heidøler protesterer: La oss unngå en ny Mardøla-aksjon!*" (VG 02.02-1973). Dette er ein klar indikasjon på på den symbolske verknaden av Mardøla-aksjonen

¹⁴ Yngve Nilsen (2001) viser til at to breie og samansette hovudposisjonar utvikla seg frå midten av 1970-talet i energispørsmålet, som han omtaler som energifundamentalistane og energirelativistane. Dei førstnemnde såg løysinga på miljø- og energiproblema i vidare teknologutvikling, ikkje minst i form av kjernekraft. Den andre leiren var meir oppteken av ikkje-teknologiske løysingar, av strukturell, kulturell og/eller økonomisk art, ikkje minst ved å bremsa veksten og ved å effektivisera energiomsetjinga. Nilsen gjer likevel, som han sjølv òg er inne på, kan hende ei for grovmaska kategorisering som skjuler store meiningskilnadar innan bae leirar. Til dømes omfatta den sistnemnde leiren radikale vekstkritikare i Naturvernforbundet på den eine sida og sosialøkonomar som Steinar Strøm på den andre. Strøm ønskte å reformera elektrisitetsomsetjinga i retning av meir marknadsstyring (Nilsen 2001).

¹⁵ Også denne oppmodinga – og implisitte utsetjinga - må kan hende sjåast på bakgrunn av det komande valet. Hafslund sine planer om å byggja eit oljefyrt varmekraftverk på Slagentangen hadde rundt 1970 blitt møtt med stor lokal motstand, og meir enn 20.000 underskriftar var samla inn mot planane, noko som gjorde at regjeringa til slutt valde ikkje å gje konsesjon. Kristin Asdal (2004) hevder at vedtaket bidrog både til at det vart politisk vanskelegere å gå inn for varmekraftverk som tilskot til vasskraft, og at Noreg - fordi ein hadde "ryggen fri" - kunne heva ein så klar stemme i den seinare debatten om sur nedbør (Asdal 2004: 216).

¹⁶ Yngve Nilsen hevdar at Brundtland var den første som gjorde dette i norsk politisk debatt (Nilsen 2001).

¹⁷ Dette hadde òg vorte handsama i ein eigen NOU om energiøkonomisering frå 1975.

¹⁸ Energimeldinga sitt forslag til omorganisering kjem vi attende til i neste kapittel.

¹⁹ Dagali vart òg verna på dette tidspunktet.

²⁰ T.d. VG 05.12-1978, der overskrifta var "*Veig og Dagali fredes, men: BEINHARDT I AP'S GRUPPE*".

²¹ Endringa kom inn i Vattenlagen i 1971. Lovendringa innebar ei klar innsnevring av Vattendomstolen sitt myndighetsområde. Regjeringa fekk òg rett til å trekkja inn heile avrenningsområdet i vurderingane sine og ikkje berre det konkrete vasskraftprosjektet.

²² 2010 som tidsfrist vart satt ut frå den dåverande antatte livslengda til reaktorane. Dette poenget vart seinere utnytta politisk til å forlenga fristen.

²³ Atle Christiansen skriv i oversikta si over norsk politikk for anna fornybar energi at Noreg at meldinga uttrykte store forventningar til kva bidrag fornybar energi ville kunne spele i framtida, og viser til meldinga sine estimat av produksjonen frå anna fornybar ville kunne utgjere 70,8 TWh i 2020. Men desse tala vart presenterte som maksimaltal, basert på fleire urealistiske føresetnadar. Ein såg mellom anna heilt bort frå økonomiske faktorar (Christiansen 2002).

²⁴ Sjølv om NVE heldt fram som statsetat, gjekk regjeringa inn for å endra profilen: NVE skulle i større grad vektleggja energipolitiske enn berre vasskraftpolitiske spørsmål. Også denne endringa må sjåast i lys av den generelle overgangen frå vasskraft- til energiproblematikk som hadde prega 1970-talet.

²⁵ Denne manøveren vart av fleire omtala som eit "kupp" frå dåverande miljøvernminister Rolf Hansen si side, ved at han erklærte eigarskap til planen frå Stortinget sin talerstol utan å ha klarert dette på førehand (S. tidende (1980–81): 1227f; Utne og Vandernær 1989: 112). Men det er likevel ikkje godtgjort at eigarskapet ikkje var klarert i regjeringa på førehand.

²⁶ Ein styringsgruppe vart oppnemnt med representantar frå fleire departement og berørte parter. Prosjektet skulle leiast av eit sekretariat der OED hadde ein representant og MD to, inkludert prosjektleiaren, Haakon Thaulow (Nilsen 2006: 221).

²⁷ Denne debatten utvikla seg etter kvart òg til ein kamp om kva prognosar for kraftutviklinga som skulle leggjast til grunn, prognoseutvalet sine eller dei nye og lågare som Statistisk Sentralbyrå hadde utarbeidd. Enden på visa vart at ein heldt fast ved Prognoseutvalet sine utrekningar. Men sjølv om SSB ikkje vann fram, kan ein i etterhand slå fast at deira prognosar var dei mest treffsikre. Medan Prognoseutvalet meinte at fastkrafttrongen i 1990 ville vere 104TWh, hevda SSB at han ville vera om lag 101 TWh).

²⁸ VG viser til at i alt 16 brukarinteresser/utgreiingstema vart definerte for å utgreia det faglege grunnlaget for Samla plan: "Vannkraft, naturvern, friluftsliv, vilt, fisk, vannforsyning, vern mot vannforurensing, kulturminnevern, jord- og skogbruk, reindrift, flom- og erosjonssikring, transport, isdannelse og vanntemperatur, klima, kart og data og regionaløkonomi" (VG 18.01–1985).

²⁹ Industriforbundet var sterkt kritisk til tala for framtidig energibehov som låg til grunn for Samla plan, og meinte at han korkje ville kunna sikra kraftbalansen fram mot århundreskiftet eller møta kravet om industriell vekst (St.meld. 63 (1984–85) 236). Industriforbundet var òg kritisk til metodikkane for å vekta brukarinteresser, og meinte at dei favoriserte småkraftverk: "prosjektledelsen selv påpeker at større prosjekter vil berøre større områder og flere brukere og brukerinteresser. Det vil derfor bli en klar sammenheng mellom prosjektstørrelse og registrerte negative konsekvenser. Små kraftverk kan målt i GWh gi like store negative konsekvenser som større prosjekter" (sst.: 238).

³⁰ Mellom anna John Sevald Tveit (Krf) som vil ha Bjerkreimsvassdraget flytta frå kategori III til I, Arve Berg (Ap) som vil ha Geirangervassdraget flytta frå kategori I til varig vern, Kjellbjørg Lunde (SV) som vil ha Gaularvassdraget og Hattebergvassdraget/Rosendal inn i Verneplan IV, Bente Marie Bakke (H) som vil flytta Lekumfossen i Østfold frå kategori II til kategori I, Ingvar Sverdrup (H) som vil flytta Geirangervassdraget og Norddalsvassdraget frå kategori 1 inn i verneplanen og Lars Lefdal (H) som vil ha Gaularvassdraget flytta frå kategori III til kategori I, for å nemne nokre døme.

³¹ Medan det var Kommunal- og miljøvernkomiteen som leverte innstillinga om Samla plan, vart innstillinga om Verneplan III for vassdrag (som vart handsama i Stortinget dagen før Samla plan) levert av Energi- og industrikomiteen.

³² SV var ein pådrivar for gasskraft. I ein spørjetime på Stortinget i februar 1986 kritiserte Kjellbjørg Lunde Olje- og energidepartementet for "manglande vilje til seriøst å utgreie alternativ til vasskraft" (S. tidende (1985–86): 3610). Lunde gav uttrykk for ei sterk tiltru til gasskrafta som alternativ kraftkjelde: "Miljøproblema ved gasskraftverk kan løysast; ressursane har vi i enorme mengder, og dei bør utnyttast betre enn i dag" (sst.). Gasskraft hadde òg vorte debattert i samband med energimeldingane på 1970-talet. Også då var SV ein pådrivar for gasskraft. Reidar T. Larsen formidla SV sitt syn i stortingsordskiftet om Energimeldinga i 1975: "SV går inn for å bygge gasskraftverk fordi det innebærer små påkjenninger for miljøet og fordi det er en norsk ressurs som i lang tid framover kan trygge landets energiforsyning" (S.tidende (1974–75): 4136; Nilsen 2001: 56).

³³ SIMEN-prosjektet, eller "Studier av Industri, Miljø og energi", var eit prosjekt som vart sett i gang som del av den nasjonale oppfølginga av Brundtland-kommisjonen si innstilling (Nilsen 2001: 98).

³⁴ Energidata AS (1988) "Kraftpriser, kraftmarked og kraftbalanse". Denne rapporten var også eit viktig innspel i debatten om ny energilov. Energidata meinte at hovudgrunnen til overdekkinga låg i strukturelle trekk ved kraftsektoren, som ikkje makta å tilpassa seg endringar i etterspurnaden etter kraft. Løysinga deira var å innføra marknadsmekanismer for å betre tilpasninga.

³⁵ Leiinga i Statskraftverka hadde då allereie på eige initiativ hyrt inn konsulentfirmaet Hartmark Iras for å sjå på moglege organisasjonsløysingar. Det var Hartmark Iras som sette premissane for den vidare debatten om omorganisering, seier Yngve Nilsen, ved å leggja vekt på omsynet til modernisering og fornying av kraftforvaltninga, med klare referansar til New Public Management-tankegongen. Nilsen skriv òg at det var denne "nøytrale" tilnærminga til omorganisering, der effektivitet, rasjonalitet og marknadsorientering vart sett i høgsetet, som gjorde at ho fekk gjennomslag (Nilsen 2006). NPM var ikkje eit politisk verkemiddel i kraftpolitikken, men ein lekk i modernisering av heile den offentlege forvaltninga.

³⁶ Kjell Opseth slo i stortingsdebatten kategorisk fast at bukken ved dette høvet aldri hadde rørt havresekken, men åtvare samstundes om andre bukkar: "Miljøverndepartementet, som har ansvaret for Samla plan har derimot gjeve tilskot til organisasjonar som kjempar for vern av ulike vassdrag. Det kan vere grunn til å spørje: Har vi fått ein ny og farlegare bukk til å passa den samme, gamle havresekken?" (S. tidende 1984–85: 4741).

³⁷ Men SV og Venstre gjekk inn for å splitta NVE opp ytterlegare, ved å leggja Vassdragsdirektoratet inn under Miljøverndepartementet, mellom anna for å sikra at "konfliktane i vassdragssaker mellom utbygging og vern [vil] kome opp på regjeringsplan, og vekst og vern vil få likeverdige talsmenn i regjeringskollegiet (Mons Espelid, Venstre; S. tidende (1984-85): 4744).

³⁸ 1.1. 1984 var det i alt 446 einingar i norsk elforsyning. Desse fordelte seg på 268 energiverk/elektrisitetsverk, 63 produksjons- og engrosselskap, 94 industriverk og 21 andre små produksjons- og fordelingsverk (NOU 1985: 9: 14).

³⁹ Utvalet vurderte òg om alle kraftprodusentar innanfor ein landsomfattande driftseining skulle slåast saman, men såg ikkje ei slik løysing som aktuell. Ein la likevel til at "[d]ersom de foreslåtte tiltak ikke skulle gi de tilsktede resultater, vil utvalget tilrå at Olje- og energidepartementet får utredet hvilke ytterligere samfunnsøkonomiske gevinster som ligger i et hensiktsmessig utformet "Norgesdrift" (NOU 1985: 9: 8).

⁴⁰ Lars Thue hevdar at Eivind Reiten spelte ein heilt avgjerande rolle for at lova gjekk gjennom: "Senterpartimannen Reiten var nødvendig for å få Senterpartiet med på reformen. Økonomen Reiten var nødvendig for kontakten og samforstanden med det økonommiljøet som for øvrig stod bak reformforslaget. Hydro Energi- direktør Reiten hadde selv fungert som en spydspiss for å løsne opp gamle lojalitetsbånd i el-forsyningen ved å selge kraft til hamar-regionen Energiverk og andre"(Thue 1996:92).

⁴¹ Den FN-nedsette *World Commission on Environment and Development*, leia av Gro Harlem Brundtland, leverte rapporten sin i 1987. Ein hovudkonklusjon her, var at ressursgrunnlaget i verda var under stort press, og at utviklinga måtte skje på ein meir berekraftig måte.

⁴² Dette var medrekna Dagali og Veig. Vefsna, vassdrag i Indre Visten og vassdrag til Hellemo fjord vart vurderte av utvalet, men desse vart utsett til handsaminga av Verneplan IV. Det same galdt andre særskilt verdifulle vassdrag frå Samla plan.

⁴³ I stortingsordskiftet la miljøvernminister Torbjørn Berntsen òg mykje vekt på at biodiversitet no hadde vorte eit sentralt kriterium for vassdragsvern, og slo fast at dette var ein viktig del av Noreg si oppfølging av Rio-konferansen som hadde vorte arrangert året før. Stort. forh. 7B, 1992–93: 3228.

⁴⁴ I meldinga om Samla plan heitte det t.d. at energiøkonomisering ville gjere det mindre naudsynt med gasskraft og import av miljøskadeleg kraft. Likeins kunne det gjera trongen for ny vasskraft mindre (St. meld. Nr. 60, 1991–92: 9).

⁴⁵ Nord pool ASA, den nordiske kraftbørsen, vart skipa i 1996, men då berre som eit samarbeid mellom Noreg og Sverige. Finland og delar av Danmark kom med i 1999, og frå 2000 har ein hatt ein heilskapleg nordisk kraftmarknad.

⁴⁶ SV og mellompartia sin skepsis forsvann likevel etterkvart. Statkraft fekk konvertert lån til eigenkapital ved fleire høve seinere. I samband med Oslo kommune sitt planlagde (men seinere skrinlagde) sal av aksjane sine i Hafslund til Statkraft sommaren 2003, innvilga Stortinget lånefinansiering av oppkjøpet. Samstundes vart Konkurransetilsynet sitt pålegg om nedsal av eigarandelar i andre selskaper før Statkraft kunne kjøpa Hafslund, overprøvd. Vedtaket vart seinare kjent som Lex Hafslund.

⁴⁷ Gasskraftdebatten hadde, som vi var inne på tidlegare i kapitlet, også eit mellomspele på byrjinga av 1990-talet, med debatten om utbygginga av Heidrun-feltet. På denne tida sto likevel stabiliseringsmålsettinga så sterkt at det var umogleg for Regjeringa å støtta gasskraftverk med CO₂-utslepp.

⁴⁸ Yngve Nilsen viser korleis ikkje minst ECON spelte ei avgjerande rolle i å hamre ut ei ny klimapolitisk strategi for Noreg der gasskraft vart eit legitimt verkemiddel i klimapolitikken. I ein rapport utarbeidd på oppdrag frå OED konkluderte ECON i november 1994 med at "[n]orsk gasskrafteksport vil mest sannsynlig enten gi uendrede eller reduserte globale utslipp, fordi kraften enten erstatter gasskraft eller importert kullkraft i importlandene" (ECON: "gasskraftverk og CO₂- utslipp"; sitert frå Nilsen 2001).

⁴⁹ Naturkraft fekk utsleppsløyve frå SFT i 1999, men valde å utsetje bygginga av dei planlagde gasskraftverka.

⁵⁰ Ein konsekvens av utvalet si tilråding var at ENOVA vart oppretta for å fremja energieffektivisering og utvikling av fornybare energiformer tidleg på 2000-talet.

⁵¹ Ved utgangen av 2008 var elektrisitetsproduksjonen i Noreg samla på 142,7 TWh. Av dette utgjorde varmekraft 1,22 og vindkraft 0,9 TWh. Resten var vasskraftbasert. Men NVE klaga på at "det òg i høve til vindkraftutbyggingar er konfliktar med bakgrunn i mellom anna miljø- og kulturhistoriske omsyn" (sst.: 50).

⁵² Mot slutten av tiåret fekk denne dreininga òg ytterlegare tilskot frå overnasjonale utviklingsdrag gjennom EU sitt direktiv for fornybar energi. Dette set konkrete mål for kor stor del av energiproduksjonen som skal koma frå alternative energikjelder, noko som legg føringar for norsk energipolitikk.

⁵³ Dette vart stadfesta i Stortinget si handsaming. Framstegspartiet føreslo her at Beiarn, Bjellåga og Melfjord ikkje skulle vernast. Framlegget fekk berre partiet sine egne røyster (S. tidende 2000-2001: 3279-3301).

⁵⁴ NVE føreslo i innstillinga si at heile verneplanen burde reviderast (Opplyst av Haakon Thaulow.). Dette vart ikkje nemnt i stortingsproposisjonen.

⁵⁵ Sp si line i saka må ein sjå på bakgrunn av at dåverande SP-leiar Åslaug Haga i 2003 gjekk ut og krov ein såkalla vernepause. Landskapsvern, myrvern og vassdragsvern fekk store konsekvensar for bygdene, hevda Haga. Ho meinte at under Børge Brende, som var miljøvernminister på dette tidspunktet, hadde "Knickersadelen [...] fått for stort gjennomslag i vernepolitikken på bekostning av vanlige bygdefolk" (Dagbladet, 29.09-2004).

⁵⁶ Reindriftsforvaltninga, Forum for natur og friluftsliv i Nordland, Aksjon vern av Vefsna og samarbeidsrådet for naturvernsaker gjekk alle inn for vern. Statkraft, Helgelandskraft, Hattfjelldal Jakt- og fiskelag, Hattfjelldal Arbeiderparti, Hattfjelldal skogeigarlag, Hattfjelldal bondelag, Byrkie reinbeitedistrikt, Hattfjelldal Senterparti og Norges Skogeierforbund var imot vern. NVE gjekk òg inn for at vassdraget ikkje vart verna, men føreslo samstundes at det vart gjennomført ei konsekvensutgreiing som grunnlag for seinare konsesjonshandsaming (sst.: 10).

⁵⁷ I tillegg kjem målsettingar om energiøkonomisering på 20 % og minst 10 % fornybar energi i transportsektoren. Desse måla skal òg vera oppnådde i 2020 (Regeringens proposition 2008/09:163:1).

⁵⁸ Svekkinga skuldast delvis at regjeringa har sikra seg ein breiare overprøvingsrett overfor domstolsvedtaka, og kan i dei fleste tilfelle omstøya vedtaka der ein finn det tenleg. Svekkinga skuldast òg at Vattendomstolen sitt virkeområde delvis vart avgrensa gjennom fleire vernevedtak i 1970- og 1980-åra (Vedung og Brandel 2001).