



Norwegian Centres of Expertise
NCE Tourism Fjord Norway

WESTERN NORWAY RESEARCH INSTITUTE
VESTLANDSFORSKING
www.vestforsk.no

Vestlandsforskning-rapport nr. 1/2018



Verdsetting av urørt natur for reiselivet

Ida Marie Gildestad

Vestlandsforskning rapport

Tittel Verdsetting av naturbasert reiseliv	Rapportnummer 1/2018 Dato 14.05.2018 Gradering
Prosjekttittel Verdsetting av urørt natur for reiselivet	Antall sider 34 Prosjektnr 6473
Forskere Ida Marie Gildestad, Torkjel Solbraa og Carlo Aall	Prosjektansvarlig Torkjel Solbraa
Oppdragsgiver NCE Tourism	Emneord Naturbasert reiseliv, kraftutbygging

Sammendrag

Bakgrunnen for dette forprosjektet er et ønske fra reiselivsinteressenter om å utvikle et prosjekt der en ser på metoder for å få fram verdiene i det naturbaserte reiselivet i forbindelse med utbygginger i norsk natur, for eksempel ved kraftutbygging. Per desember 2017 ligger litt over 150 saker knyttet til energiutbygging og tiltak i vann og vassdrag til behandling hos NVE, bare fra de fire vestlandsfylkene. Fra samme geografiske område er over 2300 saker ferdig behandlet. Selv om mange saker får avslag og enkelte planer ikke blir realisert, vitner disse talene om at det allerede er utført, og at det kommer til å bli utført, utbygginger i naturområder som er av stor verdi for norsk reiselivsnæring.

En gjennomgang av et utvalg ferdig behandlede vann- og vindkraftsaker, samt intervju med relevante aktører, viser at reiseliv i liten grad blir tematisert i størstedelen av sakene. I saker som tar for seg små vannkraftverk, er reiselivet i liten grad synlige, mens næringa har gått mer systematisk til verks i større vannkraftsaker. For vindkraft, har reiselivet vært tidlig på banen med å engasjere seg og argumentert for behovet for å ivareta viktige områder for det naturbaserte reiselivet. Det går også mer automatikk i at reiseliv tematiseres i vindkraftsakene fra NVE sin side.

Resultatene tyder også på at det er få mekanismer som sørger for at reiselivsinteressenter kommer til uttrykk og synliggjøres, både i den enkelte sak og mer generelt for kraftutbygging i Norge. Reiselivsnæringa er preget av å være fragmentert, uten noen tydelig utpekt aktør som har særlig ansvar i forbindelse med kraftutbygginger.

ISBN: 978-82-428-0391-7

Innholdsfortegnelse	
Tabeller	4
Figurliste	4
Vedlegg	4
Innledning	5
Utbygging i norsk natur og det opplevelsesbaserte reiselivet	6
Metode	8
Gjennomgang av konsesjonssaker	8
Intervju	9
Litteraturgjennomgang og dokumentanalyse	9
Arbeidsseminar	9
Planer, veiledere og retningslinjer for utbygging	10
Veileder for utarbeiding av meldinger, konsekvensutredninger og søknader	10
Saksgangen	10
Olje- og energidepartementets retningslinjer for små vannkraftverk	11
Regional plan med tema knytt til vannkraftutbygging	13
Gjennomgang av konsesjonssaker på Vestlandet	14
Små vannkraftverk	14
Konsesjonssakens konklusjon og NVEs vektning av interesser	16
Større kraftverk (>=10MW)	18
Sumvirkninger	23
Vindkraft	23
Verdsetting av miljøgoder	26
Avsluttende kommentarer	29
Referanseliste	33

Tabeller

Tabell 1. Konesjonssaker hos NVE i hele Norge og Sogn og Fjordane.	8
Tabell 2. Vannkraftsaker i Sogn og Fjordane fordelt etter sakstype.	8
Tabell 3. Kriterier for verdivurdering for tema reiseliv. Kilde: Olje- og energidepartementet 2007.	12
Tabell 4. Kriterier for verdivurdering for tema INON. Kilde: Olje- og energidepartementet 2007.	12
Tabell 5. Status hos NVE, småkraftsaker.	14
Tabell 6. Større kraftverk i Hordaland og Sogn og Fjordane, kategorisert etter prosess.	18
Tabell 7. Utfall av ferdig behandlede saker om større vannkraftverk i Hordaland og Sogn og Fjordane.	18

Figurliste

Figur 1. Konsekvenser av planlagt utbygging, Offerdal kraftverk i Årdal kommune.	20
Figur 2. Konsekvensgrad etter brukerinteresser for alternativ 1 av 3, Breim Kraftverk.	22

Vedlegg

Vedlegg 1. Et utvalg småkraftsaker fra Sogn og Fjordane.	31
Vedlegg 2. Et utvalg vindkraftsaker fra Vestlandet.	32

Innledning

Utnyttning av vannkraftressurser i norsk natur har forsynt landet med rikelig og billig elektrisitet, og dannet grunnlaget for store deler av industrialiseringen i landet. I dag kommer om lag 95 prosent av norsk kraftproduksjon fra vannkraft, men der vannkraft har gitt oss tilgang på fornybar energi, har utbyggingen også medført store naturinngrep, mange av disse i vakre og viktige naturområder (Bugge 2015). Bruk av vannressurser til energiproduksjon har særlig lange tradisjoner i Sogn og Fjordane. Det bratte vestlandsterrenget byr på stor fallhøyde over korte strekninger og er derfor godt egnet for utbygging av vannkraft, som gjør at fylket bidrar med om lag 12-13 prosent av totalproduksjonen av vannkraft i landet (Sogn og Fjordane fylkeskommune 2012). Samtidig kjenner vi at reiselivet er en viktig næring i vestlandsfylkene, i januar 2018 kunne Aftenposten fortelle at to norske områder trekker særlig mange turister, tross i at turiststrømmene nasjonalt flater ut. De to områdene er Fjord-Norge og Nord-Norge (Flaatten 2018).

Bakgrunnen for dette forprosjektet er et ønske fra reiselivsinteresser om å utvikle et prosjekt der en ser på metoder for å få fram verdiene i det naturbaserte reiselivet, i forbindelse med utbygginger i norsk natur, for eksempel ved kraftutbygging. Per desember 2017 ligger litt over 150 saker knyttet til energiutbygging og tiltak i vann og vassdrag til behandling hos NVE, bare fra de fire vestlandsfylkene. Fra samme geografiske område er over 2300 saker ferdig behandlet. Selv om mange saker får avslag og enkelte planer ikke blir realisert, vitner disse talene om at det allerede er utført, og at det kommer til å bli utført, utbygginger i naturområder som er av stor verdi for norsk reiselivsnæring.

Utbyggingens påvirkning på naturopplevelser er særlig problematisk for reiselivsnæringen, da naturlandskapet utgjør kjernen i det norske reiselivsproduktet. Vilkår for rekreasjon, aktivitet og opplevelser, og med det attraktiviteten til reiselivsdestinasjonen, kan derfor bli påvirket i ulikt omfang av utbygging av norsk natur. En konsekvens både på kort og lang sikt kan være at eksisterende eller framtidig inntektst grunnlag for reiselivsnæringen endrer seg. Tross utfordringene har ikke reiselivsnæringen en felles og etablert metode for å synliggjøre naturens verdi fra et reiselivsperspektiv. Reiselivsnæringen mangler også en felles, etablert metode for å belyse sumvirkninger av utbygginger i disse naturområdene.

Forprosjektet har søkt å svare på spørsmål om hvordan reiselivsinteresser blir tematisert og eventuelt behandlet i konsesjonssaker hos NVE. Arbeidet i dette forprosjektet har derfor i hovedsak bestått av en kartlegging av reiselivsinteresser i konsesjonssaker hos NVE, for å skape et grunnlag for å kunne si noe om hvordan reiselivsinteresser i dag kommer til syne i konsesjonssaker. Rapporten vil også gi en kort gjennomgang av verdsettingsmetoder som brukes om natur- og miljøgoder.

Rapporten forstår urørt natur som urørte naturelement og/eller urørte naturområder. Urørt vil i denne sammenheng bety at naturelementer og -områder blir skånet for kraftutbygginger. Rapporten definerer altså ikke urørt natur etter den offentlige klassifiseringen av INON-områder.

Utbygging i norsk natur og det opplevelsesbaserte reiselivet

Etter omfattende utbygging i etterkrigstiden ble det behov for å utarbeide planer for forvaltningen av landets vassdrag. Med *Samlet plan for vassdrag* fra 1984 ble det fremmet ønske om en gruppevis prioritert rekkefølge av vannkraftprosjekter. Vurdering og klassifisering av vassdrag ville kunne gi grunnlag til å ta stilling til hvilke vassdrag som skal bygges ut, og hvilke som skal disponeres til andre formål. Vurderingene skal baseres på prioriteringskriteriene kraftøkonomisk lønnsomhet og konfliktgrad med andre interesser, slik at prosjektene med lavest utbyggingskostnader og lavest konfliktgrad med andre interesser blir konsesjonsbehandlet først. De andre interessene som defineres i planen er naturvern, friluftsliv, vilt, fisk, vannforsyning, vern mot forurensing, kulturminnevern, jord- og skogbruk, reindrift, flom- og erosjonssikring, transport, is og vanntemperatur, klima, kart og data, og regionaløkonomi.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har i ansvar å forvalte landets vann- og energiresurser, og skal sikre sikker strømforsyning. De skal legge til rette for at det bygges ut miljøvennlig kraft, der en kan få mye kraft og lite inngrep i naturen. NVEs oppgave med forvaltning av vannressurser er langt på vei styrt av uttalte behov og mål for utbyggingen av fornybar energi i Norge og i EU, som følgelig legger føringer for hvordan en vektingsprosess skjer der ulike interesser og verdier skal vektas opp mot hverandre. En eventuell endring i synet på dette vil kunne endre vektingsprosessen. En saksbehandler hos NVE illustrerer dette ved å vise til hvordan situasjonen på 1950-tallet var at vi trengte mye kraft og at mest mulig derfor skulle bygges ut. Vi kjenner at dette er endret i dag, men det viser hvordan dagsorden, makt og politikk er relevante områder å undersøke i et prosjekt om verdsetting av områder som har eller kan ha betydning for reiselivsnæringen.

Tradisjonelt har argumentasjon om interesser som i ulik grad har vært i konflikt med utbyggingsinteresser typisk dreid seg om kulturelle og landskapsmessige verdier. Disse kulturelle og landskapsmessige verdiene har gitt oss muligheter for opplevelser og friluftsliv i norsk natur. Også biologisk mangfold i og omkring vannforekomstene har vært viktige hensyn, og er vel etablert som tema i utredninger av vannkrafttiltak. Reiselivets interesser har i mindre grad blitt institusjonalisert i vurderingene av konsesjonssaker, og reiselivsnæringen har tradisjonelt vært mindre engasjert og involvert i tematikken. Dette til tross for at opplevelser i norsk natur som regel blir framstilt som et hovedkarakteristikk ved det norske reiselivet, og at mange kundeundersøkelser viser at norske og utenlandske turister først og fremst etterspør opplevelser i naturen når de velger Norge som reisemål (Aall & Vik 2012).

I senere år har satsingen på det opplevelsesbaserte reiselivet økt, både i og utenfor vernede områder. Spesielt for Norge er den lav-kommersielle tradisjonen knyttet til Den Norske Turistforening sitt hytte- og rutenett, som viser ut skillene mellom det kommersielle reiselivet og friluftslivet. I 2003 ga Stortinget tilslutning til økt satsing på kommersiell turisme i tilknytning til vernede områder (Finansdepartementet 2003), som videre er blitt fulgt opp gjennom initiativ og tiltak både fra reiselivsnæringen selv, og fra vernestyresmakter (Aall & Vik 2012). I enda senere tid viser Reiselivsmeldingen for 2016 - 2017 (nr. 19, 2016-2017) at stadig flere reisende ønsker å få en opplevelse av det som er unikt ved stedet de besøker, og at «reiselivsbedrifter, basert på natur-, mat- og/eller kulturopplevelser, kan sies å representere kjernen i det norske reiselivsproduktet, ettersom det ofte er deres reiselivsprodukt som avgjør om og når de reisende velger Norge som reisemål» (s. 17). Samme melding viser at turister i økende grad etterspør reiselivstilbud basert på aktiviteter de kan ta del i, og at veksten i opplevelsesbransjen er den høyeste i reiselivsnæringen i dag.

Reiselivet må i denne sammenheng forstås som noe mer enn den enkelte attraksjon, og summen av disse. Et av landets viktigste produkter både mot norske turister og internasjonalt er opplevelser i en natur, som på grunn av allemannsretten er tilgjengelig for de fleste. Utbygging i norsk natur har ført til bekymring, blant annet fra aktører i reiselivsnæringen, for at forvaltningen av disse naturressursene gjør at vi står i fare for å miste viktige økonomiske og ikke-økonomiske verdier i framtiden. Prosjektet behandler derfor reiseliv, og potensialet for reiselivsutvikling, som mer enn eksisterende attraksjoner og potensielle attraksjoner. Denne type tankegang er brukt som metodisk tilnærming i et prosjekt Vestlandsforskning gjennomførte i 2009 om forholdet mellom reiseliv og vindkraft. Der skiller Heiberg, Aall og Tveit mellom tre kategorier av reiselivsinteresser og -ressurser. Mest åpenbar er den *eksisterende* reiselivsaktiviteten, altså aktivitet som har materialisert seg lokalt. Dette kan komme til syne enten som kommersiell aktivitet, eller ikke-kommersiell aktivitet. Videre finnes *potensielle* reiselivsressurser, altså opplevelsesressurser som enda ikke er utnyttet kommersielt eller ikke-kommersielt, men som har potensial for å bli det. Til slutt drøftes *ideelle* reiselivsinteresser, som dreier seg om et image eller en branding man ønsker å knytte til et geografisk område, det være seg Norge, Vestlandet eller et mindre område. Uberørt natur kan være et slikt image, aktiv storby

en annen. Det er godt kjent at vestlandsk fjordlandskap brukes i markedsføringen av Norge som en destinasjon preget av storslåtte naturopplevelser. Reiselivsinteresser sitt ønske om forbedret forvaltning av naturressursene kan forstås som et ønske om å sørge for at innholdet i opplevelsene står i stil til det bildet som brukes i markedsføringen av Norge, og at det fortsetter å være slik i framtiden. Prosjektet berører derfor både eksisterende, potensielle og ideelle reiselivsinteresser.

Samtidig er det viktig å påpeke at reiselivsnæringen er en fragmentert næring med ulike interesser. Reiselivsbedrifter, -organisasjoner og -lag varierer stort i størrelse, geografisk utbredelse, og selvsagt i hvordan de stiller seg til den enkelte utbyggingssak. Det er derfor vanskelig, og feil, å behandle næringen som en homogen masse med like interesser. Det er likevel behov for å referere til *reiselivsnæringen* underveis. Skillene blir gjort synlige ettersom reiselivet belyses ved å vise til høringsuttalelser fra ulike aktører, som gjerne har ulike syn.

I det følgende vil det bli redegjort for metodebruken i prosjektet, før rapporten går nærmere inn i planer og veiledere som er med på å guide tiltakshavere og NVE. Det blir også vist til andre dokumenter som viser uttalt prioritering i konsesjonssaker fra departementshold og fra regionale myndigheter.

Metode

Gjennomgang av konsesjonssaker

Undersøkelsen av hvordan reiseliv blir tematisert i norske konsesjonssaker består i hovedsak av en gjennomgang av ferdig behandlede konsesjonssaker. Størstedelen av sakene er småkraftsaker fra Sogn og Fjordane, men også større vannkraftsaker i flere fylker har blitt gjennomgått, og vindkraftsaker fra hele Vestlandskysten. Per 13.12.2017 er 4262 vannkraftsaker ferdig behandlet hos NVE. Av disse er 579 i Sogn og Fjordane.

Tabell 1. Konsesjonssaker hos NVE i hele Norge og Sogn og Fjordane pr. 13.12.2017.

Konsesjonssaker NVE	Landet		Sogn og Fjordane	
	Vind	Vann	Vind	Vann
Alle	266	6221	21	695
Under behandling	27	216	2	28
På høring	2	5	0	0
Ferdig behandlet	239	4262	19	579

I disse tallene også ligger saker som dreier seg om opprusting og utvidelse, planendring, pumpekraftverk, midlertidige tillatelser og revisjon av vilkår for vannkraftverkene. Tabellen under viser fordelingen av vannkraftsakene etter sakstype for Sogn og Fjordane.

Tabell 2. Vannkraftsaker i Sogn og Fjordane fordelt etter sakstype.

Sakstype	Ferdig behandlet, vannkraft Sogn og Fjordane
Mini-/mikrokraftverk (<1MW)	169
Småkraftverk (>=1MW og <10MW)	222
Større kraftverk (>=10MW)	14
Opprustning og utvidelse	11
Planendring	33
Pumpe-/pumpekraftverk	0
Midlertidige tillatelser	2
Revisjon av vilkår	0

I gjennomgangen av konsesjonssakene har først dokumentene *begrunnelse for vedtak* og *NVEs innstilling til OED* blitt analysert. Dette begrunnes i at disse dokumentene som regel er de mest omfattende fra saken, og inneholder både planbeskrivelse, konsekvensutredning, høringsuttalelser og NVEs vurdering og konklusjon. I første omgang ble det gjort søk etter ordene «turist», «turisme» og «reiseliv». I tilfeller hvor reiseliv var tematisert i noen grad, ble andre dokumenter i samme sak analysert. Av særlig relevante dokumenter var fagrapporter/ fagutredninger og høringsuttalelser.

Gjennomgangen av konsesjonssakene er altså gjort på flere måter. Først er det blitt gjort søk etter enkelte ord i et stort antall saker. Funn fra disse søkene gir inntrykk av i hvilken grad reiseliv er blitt tematisert. Relevant her er både antall saker hvor disse ordene er å finne og hvor mange ganger de forekommer, som sier noe om i hvilken grad reiseliv er blitt ansett som relevant i den enkelte sak. Dette er en overfladisk analyse som legger grunnlag for videre analyse av de sakene hvor konsekvenser for reiseliv blir drøftet. Denne delen dreier seg om innhold i dokumentene, og brukes til å besvare spørsmålet om *hvordan* reiseliv tematiseres. I en drøfting om dette er det relevant å trekke fram eksempler på argumentasjon som er brukt av ulike aktører, og se nærmere på hvem som uttaler seg om reiseliv. Denne undersøkelsen er med andre ord mer grundig enn den innledende gjennomgangen, men det er vanskelig å si i hvilken grad funnene er representative for resten av landet. Det danner likevel grunnlag for å si noe om hvem som uttaler seg i konsesjonssaker fra Sogn og Fjordane, og hva slags argumentasjon som blir brukt her. Dette materialet er videre blitt brukt som bakgrunn for intervju med NVE, der spørsmål blant annet har dreid seg om i hvilken grad de, på et generelt grunnlag, opplever at reiseliv tematiseres og i hvilken grad reiselivsnæringa er synlige i konsesjonssakene.

Intervju

Ettersom et mål i prosjektet er å få bedre forståelse for reiselivets posisjon i utbyggingssaker, har intervjuenes karakter variert. To saksbehandlere hos NVE har blitt intervjuet. De to sitter på avdeling for konsesjonssaker, én på seksjon for småkraftverk, den andre på seksjon for vassdragskonsesjon. Det ble brukt en semistrukturert tilnærming i disse intervjuene, som innebærer at tema for intervjuene langt på vei var bestemt på forhånd, samtidig som intervjuobjektene fikk anledning til å trekke fram det de opplever som viktig. Spørsmålene dreide seg i hovedsak om de intervjuedes inntrykk av hvordan reiselivsinteresser kommer til uttrykk i konsesjonssaker, og i hvilken grad de dekkes av tiltakshaver eller konsulentselskaper som utfører utredninger. Intervjuene dreide seg også om vurderingsprosessen til NVE, hvordan de går til verks i den enkelte sak og hvordan ulike interesser vurderes opp mot hverandre.

Wenche Salthella er regionansvarlig i NHO Reiseliv Vest-Norge. Salthella ble intervjuet for å gi økt forståelse for prosessene som ligger bak NHO Reiselivs engasjement i utbyggingssaker, og hva NHO Reiseliv sin posisjon er i slike saker.

Intervju med tidligere generalsekretær i Naturvernforbundet, Terje Kronen, ga mot slutten av prosjektet innsikt i hva som tidligere er blitt gjort på feltet verdsetting av økosystemtjenester. Terje Kronen har lang erfaring med arbeid knyttet til verdsetting av økosystemtjenester, og jobber i dag i klima- og miljødepartementet.

Det ble også mot slutten av prosjektet gjennomført en samtale med seniorrådgiver i Sogn og Fjordane fylkeskommune, Merete Farstad. Merete Farstad er kontaktperson for vassregion Sogn og Fjordane og kunne gi innspill om regionale planer som er relevante for prosjektet, og tidligere forskningsprosjekt som har tatt for seg utbygging av vannkraft i Norge.

Litteraturgjennomgang og dokumentanalyse

Underveis i prosjektet har det også blitt gjennomført en overfladisk litteraturgjennomgang på feltet verdsetting av økosystemtjenester. Relevante dokumenter er Miljødirektoratets veileder «Kartlegging og verdsetting av friluftslivsområder» fra 2014, NOU-en «Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester» (2013) og akademisk litteratur fra feltet miljøøkonomi. Dette ble først og fremst brukt som bakgrunnsmateriale til intervjuene. Andre dokumenter som er blitt brukt støttende i arbeidet, og som utgangspunkt for intervjuer med NVE, er veiledere fra NVE og Olje og energidepartementet.

Arbeidsseminar

I slutten av november 2017 ble det holdt et arbeidsseminar i Sogndal, hvor reiselivsnæringen og forskingsmiljø kom sammen for å presentere arbeid knyttet til prosjektets tema. Hovedintensjonen med arbeidsseminaret var å belyse status på fagfeltet i forskningsmiljøene og behovene som reiselivsnæringen har innen fagfeltet. Arbeidsseminaret ble avsluttet med en diskusjon om veien videre mot et eventuelt hovedprosjekt. Arbeid som er blitt gjort i tilgrensende områder til dette forprosjektet vil bli tatt opp i denne rapporten. Deltakerne på seminaret kom fra NCE Tourism, Bergen og Hordaland Turlag, Visit Voss, Menon, Handelshøgskolen ved Universitetet i Stavanger og Vestlandsforskning.

Planer, veiledere og retningslinjer for utbygging

Veileder for utarbeiding av meldinger, konsekvensutredninger og søknader

Samlet plan er bare én av en rekke planer, veiledere og annen type dokumentasjon som hjelper tiltakshavere og saksbehandlere i prosessene rundt utbygging av kraftressurser i Norge. Veilederne viser blant annet til områder, eller utredningstema, som skal eller bør behandles i melding og søknad om utbygging. NVE har utarbeidet en disposisjon til utredningsprogram for vannkraftsaker, som de ber tiltakshaver følge. Under hvert av fagtemaene har de foreslått en standardtekst som de ønsker at tiltakshaver tar utgangspunkt i og følger, så langt det er relevant. Under reiseliv står det følgende:

«Natur- og kulturattraksjonar i utbyggingsområdet skal omtalast og kartfestast. Turistanlegg, turisthytter og løypenett, hytteområde, sportsanlegg, tilrettelagde rasteplassar langs vegar m.m. skal kartfestast. Det skal givast ei skildring av innhaldet og omfanget av reiseliv og turisme i området. Relevante opplysingar kan hentast inn frå NHO Reiseliv, Innovasjon Noreg, fylkeskommunen og lokale og regionale reiselivsaktørar.

Det skal vurderast kva verdi utbyggingsområdet har for reiselivet i forhold til desse punkta:

- dagens bruk
- eksisterande planar for vidare satsing
- er området eigna for / har området potensial for å vidareutvikle reiselivsaktivitetar

Kva konsekvensar tiltaket vil ha for reiselivet, skal greiast ut for anleggs- og driftsfasen, ut frå korleis utbygginga vil kunne verke inn på verdien av reiselivsattraksjonane. (I enkelte tilfelle kan det vere aktuelt å hente inn erfaringar frå andre område i Noreg.) Moglege avbøtande tiltak i forhold til dei negative konsekvensane som kan komme, skal vurderast, medrekna eventuelle justeringar av tiltaket.»

(NVE 2010, s. 42)

I tillegg til spesifikt definerte samfunnsområder, bes tiltakshaver gjøre rede for sumvirkninger av en eventuell utbygging ved at det gis en oversikt over eksisterende og planlagte inngrep innenfor et geografisk avgrenset område som går ut over influensområdet. På den måten skal sumvirkninger av tiltaket synliggjøres, og de som anses som konfliktfylte, skal vurderes.

I veileder for vurdering av landskapsvirkninger ved utbygging av vindkraftverk fra NVE, Miljødirektoratet og Riksantikvaren fra 2015, inngår reiseliv i tema landskap «i den grad det utgjør en vesentlig del av landskapskarakteren, eksempelvis gjennom infrastruktur og fasiliteter» (s. 7). Når det er sagt, skal ikke vurderinger av landskap være avhengig av bruksintensitet. Reiseliv behandles også som eget utredningstema, men veilederen gir ingen disposisjon til hvordan temaet bør behandles.

Saksgangen

Samme veileder fra NVE viser saksgangen for vannkraftverk større enn 10 MW, altså større kraftverk. Det er forskrift om konsekvensutredning i plan- og bygningsloven, vannressursloven og vassdragsreguleringsloven som er styrende for konsesjonsprosessen. Saksgangen viser hvor andre interesser kan komme til syne i prosessen, og hvor en har best mulighet til å være med på å påvirke utfall av sak. Det følgende, som tar for seg saksgangen, er hentet fra nevnte veileder.

1. Meldingsfase

Melding med forslag til konsekvensutredningsprogram sendes til NVE for kvalitetskontroll, denne kvalitetskontrollen skal i hovedsak sørge for at formaliteter med tanke på lover og bestemmelser er i orden. Meldingen skal gjøre greie for de tekniske planene og virkningene som er kjent på meldingstidspunktet, og skal inneholde forslag til konsekvensutredningsprogram. NVE anbefaler at tiltakshaver i denne fasen lager en brosjyre med en kortfattet versjon av meldingen, som leveres til husstander og grunneiere i det relevante området. NVE sender meldingen på høring til de aktuelle kommunene, fylkesmennene, fylkeskommunene og relevante statlige forvaltningsorgan. Meldingen blir også sendt til en del sentrale og lokale organisasjoner. NVE arrangerer vanligvis et offentlig møte lokalt i denne høringsperioden.

Formålet med meldingen er å gi en orientering om planene på et tidlig tidspunkt i planleggingsfasen, og få synspunkt på hvilke alternativ og hvilke fagtema som skal utredes videre. Det er på dette stadiet mulighetene til å påvirke

planleggingen og kommende konsekvensutredning er størst. Det skal mer til for å få gjennomslag for videre utredninger av alternativ og virkninger senere i prosessen. Etter at fristen for uttalelser er gått ut, ber NVE tiltakshaveren om å kommentere de innkomne uttalelsene og eventuelt utarbeide et revidert konsekvensutredningsprogram.

2. Fastsetting av konsekvensutredningsprogram

På grunnlag av meldingen, høringsuttalelser og kommentarer fra tiltakshaveren fastsetter NVE et konsekvensutredningsprogram. Dette programmet viser til hvilke alternativ som skal utredes nærmere, og fastsette krav til innhold og omfang av konsekvensutredningen. Fastsettingen av konsekvensutredningsprogram kan ikke påklages.

3. Utredningsfasen

Tiltakshaver er ansvarlig for gjennomføring av tekniske og faglige utredninger som er fastsatt i konsekvensutredningsprogrammet. Tiltakshaver kan selv velge hvem som skal gjennomføre de faglige utredningene, men de som gjennomfører dem må være faglig kvalifiserte for oppgaven.

4. Søknadsfasen

Søknad med konsekvensutredning og fagutredninger blir sendt til NVE for kvalitetskontroll. Igjen består denne kvalitetskontrollen i hovedsak av formaliteter, med tanke på om lover og bestemmelser er i orden. Den innebærer ikke noen full kontroll av kvaliteten på konsekvensutredningen. Som ved melding, anbefaler NVE at det blir laget en brosjyre med kortfattet versjon av søknad og konsekvensutredning, som blir distribuert til alle husstander og grunneiere i området. NVE sender søknad med konsekvensutredning på høring til de aktuelle kommunene, fylkesmennene, fylkeskommunene og til de relevante statlige forvaltningsorganene. Søknaden med konsekvensutredning blir også sendt til en del sentrale og lokale organisasjoner. NVE arrangerer offentlig møte lokalt. Høringsuttalelser blir sendt til NVE.

Formålet med høringen er å få inn synspunkt på de planene som foreligger, og alternativene som er presentert, vurdert etter konfliktgrad. Det er ønskelig med underbygde synspunkter på om planene bør gjennomføres, eventuelt på alternativene som er valgt, eller på avgrensinger i planene. NVE ønsker også å få synspunkt på tiltakshaverens forslag til avbøtende tiltak, samt underbygde forslag til eventuelle andre avbøtende tiltak som kan redusere skadene ved å gjennomføre planene. Relevante faginstanser har et spesielt ansvar for å vurdere konsekvensutredningen i forhold til sine respektive forvaltningsområder. Under høringen av konsekvensutredningen skriver NVE at det også er viktig å få vurdert om virkningene av tiltaket er godt nok utredet i forhold til det fastsatte utredningsprogrammet. Eventuelle mangler/svakheter ved konsekvensutredningen i forhold til konsekvensutredningsprogrammet bør derfor kommenteres i uttalelsene. Etter at fristen for høringsuttalelser har gått ut, ber NVE tiltakshaver om å kommentere de innkomne uttalelsene.

5. NVEs sluttbehandling

NVE leder sluttbefaring. Representanter fra kommunen, grunneiere og andre parter har som regel anledning til å delta på hele eller deler av befaringen. NVE tar stilling til om saken er godt nok opplyst til at de kan ta stilling i saken, eller om det er behov for tilleggsutredninger eller dokumentasjon om bestemte forhold. Vurderingen blir gjort på bakgrunn av søknaden med konsekvensutredning og innkomne uttalelser. Eventuelle tilleggsutredninger blir sendt på høring til de som har kommet med uttalelser til søknaden med konsekvensutredning.

6. Innstilling til OED

Gjengivelse av hele eller deler av søknad med konsekvensutredning, NVE vurderer om saken er godt nok opplyst. Deretter trekker NVE fram de mest vesentlige momentene i saken, fordeler og ulemper, og gjør en drøfting og avveining av om det gjør gis konsesjon eller ikke, eventuelt om det bør gis konsesjon for en redusert utbygging. Det er først på dette stadiet det er grunnlag for å gjøre en helhetsvurdering. Dersom NVE skal anbefale konsesjon, må fordelene ved tiltaket være større enn ulempene, sett i en samfunnsmessig sammenheng.

Olje- og energidepartementets retningslinjer for små vannkraftverk

I Olje- og energidepartementets (OED) retningslinjer for små vannkraftverk fra 2007 er «reiseliv hvor landskapet eller naturen er en vesentlig del av attraksjonen» eget tema. Temaet er trukket fram da departementet erfarer fra et stort antall småkraftsaker at temaet er viktig i forbindelse med utarbeidelse av eventuelle planer. Retningslinjene

er myntet på regionale planmyndigheter i utarbeidingen av regionale planer, og i NVEs konsesjonsbehandling. OED skriver at

«Reiseliv og turisme er en viktig næring i store deler av landet. Omfattende undersøkelser har vist at det i stor grad er den flotte naturen potensielle turister forbinder med landet vårt. (...) Norge som nasjon og reisemål blir utenlands i stor grad profilert og markedsført med ren og storslagen natur. (...) Reiselivsnæringene er derfor i stor grad avhengig av tilgang til naturområder uten større menneskelige inngrep og varierte natur- og kulturlandskap. Eksempelvis er norske fjordlandskap regnet for å være blant verdens beste turistmål og Nærøfjorden og Geiranger er tatt med på Unescos verdensarvliste.»

(OED 2007, s.29)

Videre skriver OED at små kraftanlegg så langt i liten grad har vært i konflikt med reiselivsinteresser, men at det kan forventes et økt konfliktnivå ettersom utbyggingstakten øker: «en rekke små kraftanlegg i et område med betydelig naturbasert reiselivsvirksomhet vil kunne virke forstyrrende for naturopplevelsene og på sikt medføre redusert turiststrøm og reduserte inntekter for reiselivsaktører og samfunnet» (OED 2007, s. 29). Det er verdt å merke seg at dette ble skrevet for ti år siden, og at det siden da har vært en fortsatt økning i interesse for utbygging av små kraftverk.

I dokumentet gis det også retningslinjer for metodisk tilnærming til planprosess, hvor OED mener at en oversikt over de mest sentrale områdene for reiseliv i regionen bør gis. Landskapsområder bør synliggjøres, og aktuelle områder som er særlig viktige for reiselivet kan verdivurderes etter følgende tabell:

Tabell 3. Kriterier for verdivurdering for tema reiseliv.

Kilde: Olje- og energidepartementet 2007.

Tema og kilde	Stor verdi	Middels verdi	Liten verdi
<u>Reiseliv</u> Fylkeskommune, NHO reiseliv, Innovasjon Norge, lokale, regionale og nasjonale reiselivsaktører.	Områder som er vesentlige for ivaretagelsen av det norske reiselivs- produktet, og nasjonalt viktige reiselivsdestinasjoner hvor landskapet eller naturen er en vesentlig del av attraksjonen.	Områder som er vesentlige for ivaretagelsen av det regionale eller lokale reiselivsproduktet, og regional og lokalt viktige reiselivs- destinasjoner hvor landskapet eller naturen er en vesentlig del av attraksjonen.	Andre reiselivsdestinasjoner hvor landskap eller natur er en vesentlig del av attraksjonen.

Videre skriver OED at for å fange opp aktuelle reiselivsinteresser vil det være viktig å legge til rette for medvirkning i planprosessen, både lokalt og regionalt.

OEDs tilsvarende kriterier for verdivurdering av inngrepsfrie naturområder i Norge (INON) er som følger:

Tabell 4. Kriterier for verdivurdering for tema INON.

Kilde: Olje- og energidepartementet 2007.

Tema og kilde	Stor verdi	Middels verdi	Liten verdi
Inngrepsfrie og sammenhengende naturområder. Direktoratet for naturforvaltning.	Villmarkspregede områder. Sammenhengende inngrepsfrihet fra fjord til fjell, uavhengig av sone. Inngrepsfrie områder i kommuner og regioner med lite rest-INON	Inngrepsfrie naturområder for øvrig	Ikke inngrepsfrie naturområder.

I redegjørelsen for INON, står det at det er en vanlig oppfatning at vi i Norge har store, relativt urørte naturområder og at disse er en viktig del av vår identitet og kulturarv, men at den teknologiske utviklingen og den stadig økende utnyttelsen av naturressurser har ført til en gradvis reduksjon av inngrepsfrie naturområder, særlig de siste 40-50 årene. De viktigste årsakene bak denne reduksjonen i perioden 1988 til 2003 var veibygging i jord- og skogbruk, vassdragsinngrep, energiproduksjon og energitransport (OED 2007, s. 21).

Regional plan med tema knytt til vannkraftutbygging

OEDs retningslinjer skal altså brukes av regionale planmyndigheter i utarbeiding av regionale planer. Denne kom etter Soria-Moria erklæringen som sier at fylkeskommuner i samarbeid med berørte fagetater skal utarbeide fylkesvise planer for bygging av småkraftverk, slik at en sikrer at naturmangfold, friluftsliv eller store landskapsverdier ikke går tapt.

I regional plan med tema knytt til vasskraftutbygging fra Sogn og Fjordane (Sogn og Fjordane fylkeskommune 2012) står det at gjeldende fylkesplan (fra 2004) og fylkesdelplan for Sogn og Fjordane (fra 2000) viser ønske om å legge til rette for videre vannkraftutbygging. Denne regionale planen er en kartlegging av registrerte verdier innenfor planområdet, hvor reiseliv er en av verdiene som kartlegges. Vurderingen som blir gjort av datagrunnlaget for de ulike fagtemaene viser at datagrunnlaget for reiseliv vurderes som mangelfullt, og baserer seg i hovedsak på innsamlede data fra reiselivsselskap, bransjeorganisasjoner, kommuner og lignende. Det er åpenbart at det også på fylkeskommunalt nivå er vanskelig å predikere hvordan utviklingen i næringen vil se ut: «(...) det er nærmest uråd å teikna eit framtidskart over viktige område for reiselivet. Dei naturgjevne føresetnadene for turisme er gode mange stader, og andre områder enn i dag kan etablere seg som viktige for reiselivet i framtida» (s. 39).

Utover kartlegging av de viktigste turistrutene i fylket, står det i planen at fotturisme hører naturlig sammen med tema friluftsliv, med referanse til kapittelet som dekker friluftsliv.

Gjennomgang av konsesjonssaker på Vestlandet

I Sogn og Fjordane er totalt 222 små vannkraftverk ferdig behandlet av NVE per desember 2017. Totalt i dette prosjektet er vel 100 ferdig behandlede saker fra Vestlandet blitt gjennomgått, inkludert små vannkraftverk, større vannkraftverk og vindkraftsaker, fordelt på fylkene Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal. Den store overvekten av gjennomgåtte saker er små vannkraftverk i Sogn og Fjordane.

Hva reiseliv faktisk er, eller hva slags aktiviteter som inngår i reiselivet, gjøres ikke rede for i de fleste dokumentene til NVE. I de vel 100 sakene som er gjennomgått, definerer NVE reiseliv i ett vedtak, i saken om utvidelse av vindkraftverket Mehuken, ved å vise til World Tourism Organization sin definisjon:

«Reiselivet omfatter personers reise og opphold utenfor det geografiske området hvor de vanligvis ferdes, og hvor hovedformålet med reisen ikke er å få lønnet arbeid på det stedet de besøker. Reiselivet omfatter et system av ulike bransjer og funksjoner som sammen oppfyller den reisendes behov, og gir den reisende en opplevelse. Reiselivsnæringene er en fellesbetegnelse på næringer som retter seg mot ferie- og fritidsreisende (turister), personer på forretnings- og tjenestereise og kurs- og konferansereisende. Næringen har ansvar for overnatting, servering, transport, formidlingsvirksomhet og opplevelses- og aktivitetstilbud som tilfredsstiller turistenes eller andre reisendes behov. Reiselivsnæringene identifiseres ut fra deres avhengighet av og/eller betydning for turismen. Et viktig trekk ved reiselivsmarkedet er at turistene som oftest etterspør et totalprodukt som består av produkter fra ulike næringer.»

(NVE 2008, s. 30)

I et land med lange reiselivstradisjoner og med stor vekst i næringa, er det kanskje ikke rart at definisjoner av reiseliv nesten er fraværende i saksdokumentene fra konsesjonssaker. Samtidig er det nærliggende å tro at definisjoner og omtale av reiselivet legger føringer for hva ulike involverte aktører anser som relevant for reiselivet både i utredningen og behandlingen av tiltaket. Der er NVEs veileder myntet på tiltakshavere mer omfattende, da den ber tiltakshaver også ta stilling til potensialet for reiselivsaktiviteter i området. I gjennomgangen av småkraftsaker, som blir gjort rede for under, har dette vært et sentralt punkt. Et viktig spørsmål er i hvilken grad reiselivet også anses som relevant i tilfellene hvor det er lite eller ingen eksisterende reiselivsaktivitet, men hvor områder som er lite preget av inngrep er med på å utgjøre det produktet som står sentralt i markedsføringen av Norge som turistdestinasjon. Ideelle reiselivsressurser er derfor også relevant.

Små vannkraftverk

Små kraftverk er fellesbetegnelsen for vannkraftverk som er mindre enn 10 MW. Vannkraftverk som er større enn 1 MW og mindre enn 10 MW, skal NVE behandle og eventuelt gi tillatelse til kraftutbygging etter vannressursloven. Det er fylkeskommunen som tar avgjørelsen for kraftverk som er mindre enn disse, men også her er det NVE som gjør det forberedende arbeidet og skriver innstilling til fylkeskommunen. Dette vil si at alle konsesjonspliktige søknader går via NVE.

Tabell 5. Status hos NVE, småkraftsaker.

Status hos NVE Ferdig behandlede saker	Antall småkraftverk
Avslått	52
Gjeldende konsesjon	139
Vedtatt konsesjonspliktig/ konsesjonsfritt	31
Sum	222

Vedlegg 1 viser et utvalg småkraftsaker der det er blitt gjort søk etter ordene «turist», «turisme» og «reiseliv», hvor det har vært treff på disse ordene. For eldre konsesjonssaker hos NVE ligger ikke den nødvendige dokumentasjon ute på nettsidene deres, derfor har det vært nødvendig å begrense utvalget. I en del tilfeller finnes begrepet/begrepene bare få ganger, ofte fordi temaet har blitt vurdert som ikke relevant å utrede videre, eller fordi NVE ikke finner at tiltaket vil ha særlig påvirkning på reiselivet i området. Dette kommer gjerne av at det er lite eller ingen reiselivsaktivitet der. I andre tilfeller hvor begrepene er lite nevnt, dukker de opp i forbindelse med tiltakets

forhold til andre offentlige planer, der tiltaksområdet ligger i et område for reiselivsvirksomhet, uten at det diskuteres videre. Dokumentene danner grunnlag for følgende refleksjon om hvordan, og hvorvidt, reiseliv tematiseres i konsesjonssaker for små kraftverk.

Reiseliv blir i konsesjonssaker for småkraftverk i stor grad knyttet til opplevelser av og i landskap. Særlig fjordlandskapet og dets betydning for stedsidentitet blir trukket fram som viktig i forbindelse med turisme. Utover dette, knyttes som regel reiseliv til friluftsliv og følger samme argumentasjon som typisk brukes om friluftsliv. Et eksempel på hvordan dette gjøres rede for av NVE finner vi i begrunnelse for vedtak om avslått konsesjon for Rauset småkraftverk i Gloppen kommune, der det vises til OEDs retningslinjer. NVE skriver at

«fjordlandskap av regional eller nasjonal verdi har ifølge Olje og Energi Departementets (OED) retningslinjer for små vannkraftverk stor verdi, på samme linje som landskapselementer som har stor verdi for stedsidentitet, friluftsliv og reiseliv. Etter NVEs mening vil omsøkte tiltak ha stor negativ innvirkning på helhetsinntrykket i fjordlandskapet, og spesielt Fossehylleens verdi som landskapselement».

(NVE 2017, s.1)

Reiseliv og friluftsliv utredes ofte som ett tema, som betyr at vurderingen hviler på en antakelse om at påvirkning på natur vil arte seg likt for friluftslivsinteresser og reiselivsinteresser. I dette ligger det at de kommersielle interessene som ligger i reiselivet i stor grad er oversett i konsesjonssakene. Dette gjelder på «alle» sider av bordet – potensialet for reiselivsaktivitet, og med det den kommersielle biten av det, er i liten grad gjort rede for i tiltakshavers utredninger, de er i liten grad synlige i høringsuttalelser, og er følgelig ikke besvart i tiltakshavers svar til høringsuttalelsene.

Samtidig er det åpenbart at argumenter som dreier seg om å unngå forringelse av opplevelseskvalitet i høyeste grad er relevant både for en kommersiell reiselivsnæring og for friluftslivsinteresser. Følgende utsnitt fra begrunnelse for vedtak for Romøyri kraftverk i Sogndal er et godt eksempel på dette:

«Hovedargumentene imot en utbygging av småkraftverkene i Fjærland med tilhørende kraftlinje er i hovedsak knyttet til det totale landskapsbildet, forringelse av opplevelseskvaliteten i Fjærlandsfjorden som følge av tekniske inngrep og redusert vannføring, samt reduksjon av INON-områder inkludert villmarkspregede områder» (NVE 2009b, s.1).

Friluftsliv og det naturbaserte reiselivet har til felles at de nettopp dreier seg om opplevelser i naturen. Argumentasjon fra friluftslivsinteresser bærer preg av dette, ettersom viktige momenter dreier seg om estetiske kvaliteter ved landskapet og tradisjoner for friluftsliv i et område. Denne argumentasjonen tar friluftslivsinteressene i bruk også når de refererer til reiseliv. At det er blitt slik, er kanskje ikke så overraskende når vi i gjennomgangen av småkraftsaker finner at det langt på vei er friluftslivsinteressene som taler reiselivets sak i konsesjonssakene. Som tidligere nevnt står vi i Norge i en spesiell situasjon med DNT som en stor lav-kommersiell aktør som berører både reiseliv og friluftsliv. Sogn og Fjordane turlag er en tydelig aktør i utbyggingssakene som ofte argumenterer på reiselivets vegne i sine uttalelser. I deres høringsuttalelse til Eitreneselvi småkraftverk i Balestrand tar de for seg «Reiselivsnæringa og kraftutbyggingane langs Sognefjorden» som eget tema, hvor de skriver at

«Reiselivsnæringa er ei av Sogn og Fjordane sine aller viktigaste næringar – i Balestrand kommune må den vel truleg karakteriserast som hovudnæringa – og hovudgrunnlaget for næringa er naturen, med fjell, fjordar, grøne ller, brear, rennande vatn – og kulturlandskap. Ingen del av reiselivsnæringa er høyringsinstans verken når det gjeld utbygging av «turistfossar» langs Sognefjorden eller utbygging av «turistfossar» andre stadar i fylket. Dette er svært uheldig. Det er mange «turistfossar» som er under konsesjonshandsaming i NVE akkurat no. Av dei offentlege høyringsinstansane, er det berre Fylkesmannen og nokre av kommunane som tek skikkeleg omsyn til reiselivet sine interesser».

(NVE 2009a, s.14)

Selv om større aktører fra reiselivsnæringa er nærmest usynlige i konsesjonssakene, er det altså andre aktører som ofte bringer reiseliv på banen. Fylkesmannen og fylkeskommunen berører ofte reiseliv i sine uttalelser. Disse innspillene bærer ofte preg av samme argumentasjon som friluftslivsinteressene, og er derfor ofte uten direkte referanse til verdiskaping, eller potensialet for verdiskaping, i reiselivet. I den grad dette drøftes, er det med referanse til eksisterende reiselivsvirksomhet. Eksempel på poeng på dette finner vi i saksdokumentene fra Rydøla kraftverk i Luster, hvor fylkesmannen og fylkeskommunen fraråder konsesjon da det vil få store negative

konsekvenser for landskap, turisme og delvis friluftsliv. Fylkeskommunen sier utbygging vil « redusere Ryfossen vesentlig som landskapselement i et område som er viktig i reiselivssammenheng ». (NVE 2016c, s.1)

Ifølge en av saksbehandlerne hos NVE hører det til sjeldenhetene at reiselivsnæringen gir lyd fra seg når konsesjonssakene er på høring. Dette for både små og større vannkraftsaker. I de små sakene mener saksbehandleren at en ikke nødvendigvis kan forvente at større reiselivsaktører « får med seg » at en sak er på høring. Små, lokale reiselivsaktører er noe mer synlige i disse sakene, og kommer oftere med uttalelser om hvordan utbygging vil påvirke deres daglige drift. Her går det ingen automatikk i at disse bedriftene er negative til utbygging, NVEs saksbehandler forklarer at utbygging kan føre til bedre infrastruktur som kan gagne lokale reiselivsbedrifter. Andre reiselivsbedrifter ser behovet for å ha et aktivt jordbruk i regionen, og uttrykker forståelse for at grunneiere sper på med kraftinntekter. Men utbygging av kraftanlegg kan også ha negativ påvirkning på lokale reiselivsbedrifter, frykten for dette kommer til syne hos bedrifter som argumenterer for at utbygging vil påvirke deres hovedprodukt, for eksempel fiske.

I intervju med NVE ble det stilt spørsmål om i hvilken grad tiltakshaver er i stand til å gjøre rede for tredje punkt under tema reiseliv i NVEs veileder: « er området egnet for/ har området potensial for å videreutvikle reiselivsaktiviteter ». Spørsmålet ble stilt da gjennomgangen av konsesjonssaker viser at når reiseliv faktisk er tematisert, er dette i hovedsak med henvisning til eksisterende reiselivsaktivitet. Det reflekteres i liten grad rundt et eventuelt potensiale for reiselivsaktiviteter. Her opplever saksbehandleren at dette skjer i varierende grad, og at en utfordring ved småkraftsaker er at tiltakshaver som regel skriver søknaden selv, og at vurderinger av de ulike utredningstemaene følgelig kan bli « ganske subjektive ». Selv om det er kontrollmekanismer for å fange opp svakheter ved tiltakshavers utredninger, forklarer saksbehandleren at NVE ikke har ressurser til å undersøke om alt i søknadene « stemmer » med tanke på hensyn til andre interesser. De må da stole på at disse interessene kommer til syne gjennom høringsuttalelser. Dersom ikke reiseliv tematiseres i utgangspunktet fra tiltakshaver, og det ikke kommer noen høringsuttalelser som bringer temaet på bane, står en i fare for at reiseliv ikke blir gjort rede for og følgelig ikke tatt hensyn til i noen grad. Dersom aktører fra reiselivet kommer med uttalelse, gir de NVE et bedre grunnlag for å vurdere interesser mot hverandre.

Eksempelene over er nettopp det – eksempler på hvordan reiselivet tematiseres i konsesjonssaker for småkraftsaker. Det er likevel saker hvor reiselivet i svært liten eller ingen grad blir tematisert, som utgjør overvekten av småkraftsaker fra fylket. Intervjuer med NVE og gjennomgangen av konsesjonssakene gir grunnlag for å trekke følgende konklusjoner om tematiseringen av reiseliv i småkraftsaker:

- Større reiselivsaktører er svært lite synlige, for eksempel regionale destinasjonsselskap eller nasjonale organisasjoner.
- Lokale, mindre reiselivsaktører av og til på banen. Tar som regel for seg hvordan utbygging vil påvirke deres bedrift.
- Fylkesmannen, fylkeskommunen og kommunen tar opp reiseliv. Ofte med referanse til regionale planer, særlig når området har kvaliteter som er klassifisert som viktige i en reiselivssammenheng.
- Turlag trekker fram reiseliv, bruker samme argumentasjon som de gjør om friluftsinnteresser; opplevelser i naturen, visuelle inntrykk av landskapet og naturens egenverdi er da sentrale poeng.

Konsesjonssakens konklusjon og NVEs vekting av interesser

Som vist i saksgangen, forutsetter NVEs anbefaling om konsesjon at fordelene ved tiltaket er større enn ulempene, sett i en samfunnsmessig sammenheng. NVEs konklusjoner viser derfor til at de etter en helhetsvurdering av planer og uttalelser mener at enten fordelene er større enn skadene/ ulempene eller omvendt. NVEs konklusjoner er da et direkte svar på vannressurslovens § 25 (2001), kriterier for konsesjon:

Konsesjon kan bare gis hvis fordelene ved tiltaket overstiger skader og ulemper for allmenne og private interesser som blir berørt i vassdraget eller nedbørsfeltet.

Når et tiltak er av varig karakter eller av andre grunner kan få mer langsiktige virkinger, skal kravet i første ledd være oppfylt på lengre sikt.

Fordi konklusjonene ser ut som dette, er det vanskelig å lese i hvilken grad reiseliv har vært av betydning for utfallet. Unntakene er tilfellene hvor konsekvenser for opplevelser av landskap er så store, og ses i sammenheng med reiselivet, at det eksplisitt nevnes i avslaget:

«NVE mener en utbygging av Rydøla kraftverk vil redusere inntrykkstyrken av Ryfossen vesentlig, og dynamikken i vassdraget vil bli mindre. Tatt i betraktning fossens verdi som landskapselement, nærhet til to nasjonalparker med

bl.a. Nigardsbreen og Breheimsenteret mener vi konsekvensene er uakseptable. NVE kan ikke se at det finnes realistiske avbøtende tiltak som vil redusere ulempene i tilstrekkelig grad, herunder høyere minstevannføring. I Olje- og energidepartementets (OED) «Retningslinjer for små vannkraftverk» går det fram at inngrep som medfører bortfall eller vesentlig reduksjon av verdifulle landskapselementer av nasjonal, regional eller lokal betydning bør unngås. Ryfossen er uten tvil et verdifullt landskapselement slik NVE vurderer det, og den får også en ekstra verdi i denne sammenheng da den ligger i et område som er av betydning for reiseliv og turisme».

(NVE 2016c, s.18)

«Storelvi renn sørvestover gjennom Skjerdalen og munnar ut i Aurlandsfjorden nord for Aurlandsvangen i Aurland kommune. Aurlandsfjorden er del av Verdsarvområdet vestnorsk fjordlandskap og Skjerdalen ligg eksponert ut mot fjorden i fleire retningar. Sognefjorden og Aurlandsfjorden er å rekne som eit internasjonalt kjent reisemål og svært mange turistar kjem sjøvegen til Flåm. Tiltaket vil etter NVE si vurdering føre til svært store inngrep i eit fjordlandskap med stor verdi. Røyrgate, veg, kraftstasjon og fråføring av vatn vil utgjere varige inngrep i eit velhalde kulturlandskap og i fjordlandskapet. NVE meiner at tiltaket er direkte i konflikt med OED sine retningslinjer om fjordlandskap med stor verdi, og at ulempene ikkje kan avbøtast i tilstrekkeleg grad til at tiltaket kan akseptast. Samla sett meiner NVE at ulempene med Skjerdal kraftverk overstig fordelane i form av ny energiproduksjon».

(NVE 2016a, s. 2)

«Åsafossen har stor landskapsmessig verdi, både isolert sett og som en del av opplevelsen ved den nasjonale turistveien Sognefjellsveien. NVE registrerer at alle høringsparter som tar stilling til utbyggingsspørsmålet fraråder utbygging. (...) NVE kan ikke se at det finnes realistiske avbøtende tiltak som vil redusere ulempene i tilstrekkelig grad».

(NVE 2015b, s. 1)

I andre saker hvor reiseliv ikke eksplisitt nevnes i konklusjonen, vil det likevel være mulig å finne spor av disse interessene i avbøtende tiltak. I behandlingen av Øvre Kvemmas småkraftverk har Fylkesmannen i Sogn og Fjordane påpekt at utbyggingen vil sterkt redusere vannføringen i en elv med flere fossefall som er viktige landskapselementer sett fra hoveddalen. NVE noterer videre at det legges vekt på at tapet av dette landskapselementet kan skade friluftsliv og turisme i området. I flere tilfeller hvor NVE ser fordelene som større enn ulempene, følger det avbøtende tiltaket utvidet minstevannføring i høysesong for turisme, for å begrense påvirkningen på opplevelsen av landskapet i disse periodene.

Det finnes også tilfeller hvor reiseliv ikke eksplisitt gjøres rede for, og dermed ikke ligger til grunn for vedtaket, men hvor friluftsliv og opplevelse av landskap likevel er avgjørende. I pakkebehandlingen av ti små vannkraftverk i Ørskog og Sykkylven i Møre og Romsdal ble ett av anleggene avslått på et tidlig tidspunkt da kraftverket ville være i strid med OEDs retningslinjer for små kraftverk. I NVEs begrunnelse forklares det at fossen i Regndalselva er et identitetsskapende element i landskapet og har stor landskaps- og opplevelsesverdi. Området er mye brukt i friluftssammenheng. Av de ni vannkraftsakene som ble behandlet videre, fikk fire innvilget konsesjon, mens fem fikk avslag. NVE har da gitt konsesjon til de kraftverkene som de vurderer at er i minst konflikt med allmenne interesser, og sier at landskap, friluftsliv, tilgang til anadrom fisk, biologisk mangfold og kulturmiljø har vært sentrale tema i vurderingen.

I samtale med saksbehandler hos NVE bekreftes det at det i de fleste tilfeller er vanskelig å lese i hvilken grad en interesse har påvirket utfallet når en ser på konklusjonene. Verdiene som konkurrerer om samme ressurser som kraftutbygging tallfestes ikke som sådan, men belyses og drøftes og inngår til slutt i en skjønnsmessig vurdering av tiltakets fordeler og ulemper.

Større kraftverk (>=10MW)

Større vannkraftverk har mer enn 10 MW installert effekt, og fører naturlig nok til større inngrep i naturen enn små kraftverk. Til forskjell fra små kraftverk, skriver NVE innstilling til OED hvor det enten anbefales eller frarådes konsesjon for større kraftverk.

Tabell 6. Større kraftverk i Hordaland og Sogn og Fjordane, kategorisert etter prosess.

Større vannkraftverk	Hordaland	Sogn og Fjordane
Alle	15	21
Under behandling	1	5
På høring	1	0
Ferdig behandlet	11	14

Tabell 7. Utfall av ferdig behandlede saker om større vannkraftverk i Hordaland og Sogn og Fjordane.

Ferdig behandlede	Hordaland	Sogn og Fjordane
Gjeldende konsesjon	8	14
Avslått	2	0

Det er forholdsvis store forskjeller i dokumentasjonen som ligger ved en sak om større kraftverk sammenlignet med småkraftverk. Både søknad og fagutredningene er typisk gjort av større konsulentselskap og er av en helt annen størrelse enn konsekvensutredningen som gjøres i små saker. Antallet høringsuttalelser er naturlig nok mye større, og flere typer aktører involverer seg i disse sakene, deriblant noen større reiselivsaktører.

I 2009 inngikk NVE og NHO Reiseliv en avtale som i større grad skulle sikre at reiselivsinteresser blir informert i forbindelse med utbygging av kraft. I avtalen står det at

«NHO Reiseliv ønsker å være høringspart for meldinger og søknader om kraftledninger, vindkraftverk, vannkraftverk og gasskraft-/kullkraftanlegg som kan berøre reiselivsnæringen. Særlig viktig for reiselivsnæringen er energi- og vannkraftanlegg der det er turiststrømmer, for eksempel dersom tiltaket berører fjordlandskap på Vestlandet, kysten, fjellområder, Unescoområder eller viktige turist-/utfartsområder. NHO reiseliv har ikke kapasitet til å gi uttalelse til alle konsesjonssaker som sendes på høring. Som hovedregel skal kun større saker der det fremgår av melding/søknad at reiselivsinteresser kan bli berørt sendes på høring. Antall søknader om bygging av småkraftverk er meget høy. Behovet for å sende disse sakene på høring til NHO Reiseliv må derfor vurderes spesielt»

(NVE 2009, s.2).

En av saksbehandlerne hos NVE kan fortelle at tross avtalen som kom på plass for nesten ni år siden, hører det til sjeldenhetene at NHO Reiseliv uttaler seg. Dette stemmer overens med funn fra gjennomgangen av konsesjonssakene, særlig blant de små vannkraftsakene. NHO Reiseliv Vest-Norge ved Wenche Salthella forklarer at de både får varsling om saker fra NVE, medlemmer, og ofte fra turlag i det aktuelle området. Hun forklarer videre at dagens system med hver sak på høring, skaper utfordringer når det gjelder oppfølging, også for NHO Reiseliv. Ettersom NHO Reiseliv er en medlemsorganisasjon, forklarer Salthella at de først og fremst uttaler seg på vegne av medlemmer i et område dersom det er behov for det. Det hender også at de uttaler seg i områder hvor de ikke har medlemmer, men der de opplever at utbygging vil forringe reiselivet mer generelt, men dette er noe de ser an fra sak til sak. NHO Reiseliv er i stor grad avhengige av å bli varslet om sakene, men de har ikke mulighet til å fange opp alt. Selv når NVE sender et brev om en sak på høring er det ikke gitt at NHO Reiseliv kjenner stedet, hvordan det ser ut, og hva som eventuelt er problematisk for reiselivet i området. Det forutsetter ofte at de får innspill fra lokale aktører, enten reiselivsbedrifter eller turlagene. Dersom de får innspill, forteller Salthella, går de videre med høringsuttalelse. Eksempler som blir gitt hvor NHO Reiseliv har vært tungt involvert, er kraftledningen i Hardanger og massedeponi i Førdefjorden. Salthella forteller at NHO Reiseliv Vest-Norge er veldig klar over at de sitter med «mange indrefileter» rundt seg, og er oppmerksom på utbyggingssaker i områdene de dekker.

Selv om gjennomgangen av konsesjonssaker fra Sogn og Fjordane viser at NHO Reiseliv har vært lite involvert i dette utvalget, er et unntak den sist ferdig behandlede saken i Sogn og Fjordane, Jølstra kraftverk i Jølster og Førde kommuner. NVE skriver at «dei mest sentrale problemstillingane knytt til konsesjonsspørsmålet, gjeld fisk og

elvesportaktiviteter som rafting og padling. I tillegg er Jølstra eit viktig landskapselement i Jølsterdalen», og OED legger til at «de negative virkningene av utbyggingen er i hovedsak knyttet til landskap, fisk og elvesportaktiviteter. Jølstra er gyte- og oppvekstelv for storørreten i Jølstravatn, og har stor betydning for fiske og fisketurisme. Jølstra er også en populær elv for rafting og padling (...) Utbyggingen vil vanskeliggjøre elvesportaktiviteter, og elva vil sannsynligvis bli uegnet til slik kommersiell virksomhet» (OED 2017, s.1).

I NVEs innstilling til Jølstra kraftverk viser de til at høringspartene er delt i synet på om kraftverket bør bygges ut, der de to kommunene og fylkeskommunen anbefaler at det blir gitt konsesjon. På den annen side fraråder fylkesmannen, Sogn og Fjordane turlag, NHO Reiseliv Vest-Norge, Norsk fiskesenter AS, Jølster Rafting og Jølstramuseet at det blir gitt konsesjon. I fagutredningen behandler Norconsult reiseliv, der det gis en statusbeskrivelse av nåværende reiselivsaktivitet ved å vise til turister som kommer for aktiviteter som bre- og fjellvandring, fiske og rafting. Det gjøres rede for at reiselivsnæringen er i vekst, med økning i overnattinger de siste fem årene. I tillegg til utredning om eksisterende aktivitet, er det blitt hentet inn informasjon om planer for videre utvikling i området. Disse viser at Jølster kommune satser på aktivitetsbasert turisme, og at det foreligger planer om pakketurer innen aktive ferier. Fagutredningen inneholder også omtale av betydningen aktivitetene knyttet til Jølstra har for den lokale reiselivsnæringen. Med dette som grunnlag gjøres det rede for vannkraftutbyggingens innvirkning på reiselivsinteressene. I dette tilfellet nevnes muligheten for at opplevelsesverdien av områder kan reduseres. Det blir også gjort en vurdering av sannsynligheten for at reiselivsnæringen vil oppleve økonomiske konsekvenser som følge av dette både i anleggsfasen og i driftsfasen. I konklusjonen til delkapittelet om reiselivet står det at

«kraftutbyggingen vil føre til at den lokale reiselivsbedriften Jølstra rafting mister sitt hovedprodukt, og i verste fall at også andre reiselivsbedrifter i området mister gjester som i dag reiser dit for å rafte og padle. Det er usikkert hvorvidt de negative virkningene for fisk og fritidsfiske på den utbygde strekningen vil kunne ha økonomisk betydning for reiselivsbedriftene som i stor grad lever av dette, men utbyggingen vurderes ikke som positiv for markedsføringen av Jølstra. Alt i alt vurderes en utbygging av Jølstra som negativ for reiselivsbedriftene i Vassenden, som utgjør en betydelig del av reiselivsnæringen i kommunen».

(NVE 2016, s. 52)

For øvrig foreslås avbøtende tiltak, minstevannføring på 19 m³/s som vil redusere negative konsekvenser for fisk og fritidsfiske, «og slik sett også redusere muligheten for negative konsekvenser for reiselivsnæringen». I høringsuttalelsen fra NHO Reiseliv Vest-Norge vektlegges fiskeaktivitet, rafting og andre friluftaktiviteter, og sier at «i det aktuelle området er det flere reiselivsbedrifter som vil bli direkte råka dersom disse utbyggingsplanene blir iverksett» (NVE 2016s.1). NHO Reiseliv viser også til NVE og Miljødirektoratets liste over 50 prioriterte elver der miljøkravene må skjerpes, en liste Jølstra er på. Begrunnelse for skjerpede miljøkrav fra NVE og Miljødirektoratet er behov for økt vannføring for å få mer fisk, bedre landskap og friluftsliv. 187 vassdrag er analysert i forbindelse med denne utredningen, og Jølstra er altså blant de 50 som er pekt ut som prioriterte. NHO Reiseliv påpeker også de indirekte virkningene av utbygging, færre turister betyr færre kunder i butikkene, kafeteriaene og restaurantene. De mener altså at utbygging vil få ringvirkninger for alle næringer i Jølster som livnærer seg i stor eller mindre grad av turister. Til slutt konkluderes det med: «resultat; ein mindre attraktiv stad å bu, og risiko for fråflytting» (s.2). I tillegg til høringsuttalelsen fra NHO Reiseliv, ga lokale aktører, deriblant reiselivsaktører, en samlet uttalelse der de stilte seg svært negativt til utbygging.

NVE mener likevel at fordeler ved tiltaket er større enn ulempene: «NVE mener at med et minstevannføringsregime som sikrer tilstrekkelig vannføring sommer og vinter, plassering og utforming av inntak og utløp som sikrer gyte- og oppvekstområder for ørret og i størst mulig grad opprettholder fiskevandring, vil konsekvensene for landskap og naturmiljø være akseptable. Når det gjelder konsekvenser for elvesportaktiviteter mener vi det er vanskelig å finne avbøtende tiltak og samtidig realisere en lønnsom kraftutbygging. Vi vurderer at et kraftverk i Jølstra samlet sett vil ha større fordeler for samfunnet, både lokalt og nasjonalt, i form av ny fornybar energi. Ut fra en helhetsvurdering mener NVE derfor at Jølstra kraftverk kan realiseres med akseptable virkninger sett i forhold til forventet årlig kraftproduksjon». (s. 3)

Reiseliv tematiseres og vurderes på ulike måter av ulike konsultentselskap. For Offerdal kraftverk i Årdal, blir reiseliv behandlet sammen med friluftsliv i fagutredningen. Følgende tabell viser fem ulike alternative utbygginger, og konsekvensgrad for ulike tema.

Figur 1. Konsekvenser av planlagt utbygging, Offerdal kraftverk i Årdal kommune.

Oppsummering av konsekvenser av planlagt utbygging

Konsekvensgrad av planlagt utbygging på ulike fagtemaer i henhold til søknad og/eller konsekvensutredning fremgår av tabellen.

OPPSUMMERING AV ANTATTE KONSEKVENSER AV UTBYGGINGEN – ULIKE ALTERNATIVER.

TEMA	ALTERNATIV							
	INNTAK, VANNVEIER OG KRAFTSTASJONER					NETTILKOBLING		
	ALT. 1	ALT. 2	ALT. 3	ALT. 4	ALT. 5	FJORDSPENN	SJOKABEL	LEDNING VIA SEIMSDAL
Landskap	- / - -	- / - -	-	- / - -	- / - -	- - / - - -	0/-	-
INON	- -	- - / - - -	- -	- / - -	0	0	0	0/-
Flora og fauna	- / - -	- -	-	-	-	- / - -	-	- -
Villrein	-	-	-	0	0	0	0	0/-
Ferskvannsbiologi og vannkvalitet	0/-	-	0/-	0/-	0	0	0	0
Marine forhold*	0/-	0/-	0/-	0/-	0	0	0	0
Kulturminner og kulturmiljø	- / - -	- / - -	-	- / - -	- / - -	- / - -	0	- - / - - -
Luft- og støyforurensning	- / - -	- / - -	-	-	0/-	0/-	0/-	- / - -
Naturressurser	-	- / - -	-	0/-	0/-	-	-	- -
Samfunnmessige forhold	+	+	+	+	0/+	0/+	0/+	0/+
Friluftsliv og reiseliv	0/-	-	0	0/-	0/-	- / - -	-	-
Samlet vurdering	- -	- -	- / - -	- / - -	- / - -	- - / - - -	0/-	- - / - - -
Rangering	4	5	2	3	1	2	1	2

Forklaring: - - - Stor negativ, - - Middels negativ, - Liten negativ, 0 Ubetydelig, + Liten positiv

Reiseliv vurderes altså sammen med friluftsliv, dette begrunnes i at området hovedsakelig brukes av folk bosatt i Årdal. Selv om turisme spiller en viktig rolle i kommunen, og naturen står i sentrum for de fleste opplevelsene, skriver NVE at de fleste langveisfarende ikke oppsøker Offerdalen spesielt. NVE skriver at det viktigste elementet med hensyn til turisme er et planlagt fjordspenn. Her mener søker at Årdal ikke vil oppleve vesentlig reduksjon i turisme som følge av utbyggingen, fordi Årdal gjerne er utgangspunkt/ stoppested for turister på vei til andre områder i regionen. Naturvernforbundet i Sogn og Fjordane forteller at området har vært lite brukt til friluftsliv, men at det har kvaliteter som kan gi grunnlag for «naturvennlig turisme», som kan skape flere arbeidsplasser og større inntekter enn kraftutbygging.

NVE har i dette tilfellet vurdert tiltakets påvirkning på større områder med uberørt natur. Blant annet står det at Offerdal kraftverk vil kunne påvirke et sammenhengende naturområde som fra før er lite berørt av større tekniske inngrep (fjellområdet mellom Årdalsfjorden, Lustrafjorden og Seimsdalen). Det var én annen større kraftsak fra Sogn og Fjordane sak til behandling hos NVE på daværende tidspunkt (Kveken i Luster, fikk avslag), og ifølge dokumentasjon i søknaden ville dette kraftverket ha marginal påvirkning på området, altså mener NVE at det er lite sannsynlig at det vil kunne oppstå uheldige sumvirkninger eller økt samlet belastning av betydning på det sammenhengende naturområdet med urørt preg. NVE skriver videre:

«NVE vil bemerke at det ikke er gjennomført noen samlet faglig utredning av samlet belastning eller mulige sumvirkninger av eksisterende og planlagte energiprosjekter i regionen. Vi mener en slik utredning vil være en omfattende oppgave som ligger utenfor rammen av ordinær konsesjonsbehandling, og som ikke kan pålegges en enkelt søker. Metodegrunnlaget for denne type utredninger er også svakt utviklet».

(NVE 2016, s.44)

Årdal kommune har en del kritiske merknader til søkerens vurderinger knyttet til naturmiljø, naturressurser, virkninger på landskap og friluftsliv/reiseliv. Også Fylkesmannen tar for seg urørt natur i sin uttalelse: «(...) utbygging med vanninntak i Ytre Offerdalselvi vil være svært uheldig da dette i betydelig grad vil påvirke sammenhengende naturområder med urørt preg. Området som blir påvirket er det største villmarkspregede området utenfor vernede områder i Sogn og Fjordane. Samtidig er det en av få korridorer med tilnærmet urørt preg fra fjord til fjell i fylket.»

I NVEs konklusjon vises det til at anlegget vil produsere tilsvarende strømforbruket til omtrent 5050 husstander, og argumenterer for at kraftverket derfor kan sies å gi et betydelig bidrag til produksjonen av fornybar energi. Videre

står det at virkningene av den planlagte utbyggingen vil være akseptable dersom det gjennomføres avbøtende tiltak.

De to større vannkraftsakene som er blitt tatt opp her ble begge godkjent (gjeldende konsesjon). For et annet kraftverk, i Gloppen kommune, sendte NVE innstilling om at det ikke bør gis konsesjon i september 2016. Her er reiselivsinteressene dekket i større grad enn de to sakene diskutert over.

I innstillingen skriver NVE at «et eventuelt kraftverk som omsøkt vil i tillegg også føre til andre uheldige virkninger for allmenne interesser, som landskap, friluftsliv, brukerinteresser, reiseliv og vannkvalitet» (s. 1). Hovedgrunn er størretbestanden. Videre skriver NVE at Breimselva har stor verdi for flere interesser, og at det er liten tvil om at elveosen har en verdi som rekreasjonsområde og spesielt som fiskeplass, og en reduksjon i områdets verdi vil kunne få konsekvenser for reiselivsnæringen. Selv i diskusjonen om en alternativ utbygging som vil være et bedre alternativ for friluftsliv og reiseliv, forklarer NVE at alternativet likevel berører elvepadling og fiske. Fylkesrådmannen og Sogn og Fjordane Turlag mener det ikke er gjort grundige nok vurderinger av konsekvensene for næringsinteresser knyttet til reiseliv.

I denne saken er reiselivet kommet på bane ved Mountainfjord, en hotellkjede i Sogn og Fjordane. Mountainfjord uttrykker sterk protest mot søknaden og er sterkt uenig i at redusert vannføring ikke vil være til skade for naturopplevelsene i området, og at søknadens argumentasjon om kraftutbyggingens konsekvenser for reiseliv er overfladisk. Mountainfjord forteller at de har store visjoner for opplevelsesbasert turisme, og at det er vitalt for videre drift at opplevelsene og omgivelsene rundt hotellet ikke forringes. Utredningene på områdene friluftsliv og reiseliv, fisk og ferskvannøkologi, kulturminne og kulturmiljø og naturmiljø er ifølge Mountainfjord såpass mangelfulle at det ikke eksisterer noe grunnlag for å behandle konsesjonssøknaden. Videre påstår de at inngrepet er såpass alvorlig at det bør vurderes i Samla plan, og at Breimselvas komplekse biologiske mangfold bør studeres og vurderes i Verneplan for vassdrag.

En rekke andre uttalelser fra lokalbefolkningen vektlegger fisket, natur og kulturell arv i denne saken. Noen nevner reiselivet: «Når det gjelder næringsliv uttrykker Seime bekymring for Breims utvikling og framtid – 1) nedleggelse av gårdsdrift fordi grunneiere heller tjener penger på vannkraft, 2) fraflytting fra distriktet fordi inntjeningen kan skje uten at man er tilstede og 3) rasert natur og dermed redusert grunnlag for inntekter knytta til friluftsliv og reiselivsnæring. Hun mener at bidrag fra produksjon ikke kan stå i forhold til inngrepa utbyggingen medfører». To lokale har engasjert Aurland Naturverkstad for å vurdere konsekvenser blant annet for friluftsliv og reiseliv. I svar på bekymringer om reiselivsnæringa svarer tiltakshaver Breim kraft at «utbygging vil generere langt større inntekter til bygda enn det reiselivet gjør i dag, eller har potensiale til å gjøre i framtida».

Breim kraftverk skiller seg noe ut ved at Sogn og Fjordane turlag har kontaktet den erfarne elvepadleren Henry Ruud og videreformidler i denne uttalelsen hans svar på hvor viktig Breimselva er for padling. Ruud viser til omtalen av elvepadling på Vestlandet i reiselivsportalen Fjord Norway og fra en bok om padling i Norge. Han mener at vassdraget har betydning utover Norges grenser, og at padlere reiser til det aktuelle området for å padle i så mange elver som mulig. Dersom en eller flere av padleelvene forsvinner mener Ruud at det for en stor gruppe ikke vil være verdt å besøke regionen. Interessant i denne forbindelse er at det er Sogn og Fjordane turlag ikke bare argumenterer på reiselivets vegne, men som bringer en aktør på banen som er i stand til å vise til vassdragets betydning nasjonalt og internasjonalt. Av andre reiselivsaktører som er synlige i denne saken, er lokale aktører som Gloppen Camping og Ferda kompetansesenter småskala reiseliv. Også DNT har kommet med høringsuttalelse, og støtter Sogn og Fjordane turlag.

I denne saken leverte Multiconsult fagrapporten for friluftsliv og reiseliv. Den inneholder en forholdsvis omfattende omtale av reiselivet i området, deriblant en kartlegging av eksisterende reiselivsbedrifter og planlagte reiselivsprosjekter. Rapporten tar også for seg områdets egnethet/ potensial for videreutvikling av reiselivsaktiviteter, hvor det står at det største potensialet i området er knyttet til fiske. Det påstås at reiselivsnæringen i liten grad har utnyttet elvas potensial når det gjelder elvepadling og at de ikke kan se at «området har noe vesentlig større potensial enn øvrige bygder i kommunen eller regionen for øvrig».

Ifølge Multiconsult sin verdivurdering har området normalt gode kvaliteter, men mangler de store turistattraksjonene man finner i nærliggende kommuner. De mener også at overnattingstilbudet og bespising er ganske begrenset. Områdets verdi med tanke på reiseliv/turisme vurderes derfor totalt sett som middels. Ulikt utredningen for Offerdal, behandles reiseliv her som eget tema i verdivurderingen, og er ikke knyttet til friluftsliv:

Figur 2. Konsekvensgrad etter brukerinteresser for alternativ 1 av 3, Breim Kraftverk.

Kilde: NVE 2016d.

Oppsummerer man området verdi og utbyggingens omfang for de ulike brukerinteressene, så får man følgende konsekvensgrad:

Type aktivitet	Influensområdets verdi	Samlet konsekvensvurdering	
		Anleggsfasen	Driftsfasen
Nærmiljøaktiviteter, spaserturer o.l.	Middels	Liten negativ (-)	Ubetydelig til liten negativ (0/-)
Jakt	Middels	Liten negativ (-)	Ubetydelig/ingen (0)
Fiske i Storelva	Liten til middels*	Ubetydelig/ingen (0)	Ubetydelig til liten positiv (0/+)
Fiske ved elveosen	Middels til stor	Ubetydelig/ingen (0)	Middels til stor negativ (--/---)
Elvepadling	Middels	Liten negativ (-)	Middels til stor negativ (--/---)
Reiseliv	Middels	Usikker, men sannsynligvis liten	Usikker, men sannsynligvis liten
Samlet vurdering		Liten negativ (-)	Middels til stor negativ (--/---)

* Liten verdi ovenfor Flølofossen og middels verdi nedenfor.

Kombinerer med utbyggingens omfang med området verdi for friluftsliv, jakt og fiske kan det konkluderes med at en utbygging i henhold til alternativ A1 vil ha **liten negativ konsekvens (-)** i anleggsfasen og **middels til stor negativ konsekvens (--/---)** i driftsfasen. God tilgang i regionen til alternative områder (i første rekke Jølstra og Jølstravatnet) for elvepadling og fiske etter storørret, gjør at konsekvensene ikke vurderes som større.

NVE har sendt negativ innstilling til OED, og skriver at

«NVE meiner at dei samla, negative verknadene for storaure, landskap, friluftsliv, turisme og vannkvalitet er store, vurdert opp mot krafta som ville ha vorte produsert. Breimsvatnet innehar ein av Noregs få kjende storaurestammar, og Breimselva er ein del av aurens økologiske funksjonsområde. NVE legg særleg vekt på dei moglege konsekvensane for storaurebestanden»

(NVE 2016e, upaginert.)

Et siste eksempel fra gjennomgangen av større kraftsaker er Vigdøla kraftverk i Luster. Saken er ikke ferdig behandlet, men NVE råder OED å gi tillatelse til utbygging. I innstillingen er det gjort rede for reiselivsaktiviteten i området slik, etter Statkraft sin konsekvensutredning:

«Jostedalen er innfallspørt til Jostedalsbreen og Breheimen nasjonalparker, men er med sine ca. 60 000 besøkende i året et relativt begrenset reiselivsområde i seg selv. Ca. 70% av de besøkende overnatter andre steder i regionen, noe som viser at Jostedalen har en viktig funksjon som reisemål for hele Sognefjord-området. Reiselivsvirksomheten i området har hatt en positiv utvikling de siste årene, og potensialet for ytterligere vekst synes å være betydelig. Utbyggingen av Vigdøla kraftverk vil i liten grad påvirke opplevelsesverdiene for de som ferdes i dalføret. Vigdøla er først og fremst et reisemål for lokalbefolkningen i kommunen».

(NVE 2013, s.7)

Blant høringsuttalelsene finner vi uttalelse fra Aksjonsnemnda Vigdøla, som blant annet tar opp konsekvenser for reiseliv og friluftsliv, med særlig vekt på opplevelsesturisme. Også sumvirkninger tar de opp: «sjølv om denne utbygginga har tilsynelatande små tekniske inngrep, så er det allereie store inngrep frå førre utbygging, og endå fleire inngrep vil ha stor betydning for den totale opplevinga av området». Reiseliv blir også trukket fram av offentlig forvaltning, blant annet av rådmannen i Luster kommune: «Når man ser på at utbyggingene vil kunne ha stor innvirkning på næringsgrunnlaget for reiselivsnæringen i Jostedalen, framstår de eventuelle utbyggingene etter rådmannens vurdering ikke som spesielt gunstige for Luster kommune, rent økonomisk. Her knyttes altså utbygging

til mulige tapte inntekter for reiselivet. Videre gir Fylkesrådmannen informasjon om at området har geografisk verdi *nasjonal*, mens Fylkesmannen skriver at Jostedalen er en viktig turistattraksjon som hvert år får besøk av et stort antall turister fra hele verden.

Behandlingen av Vigdøla kraftverk er altså ikke over, men brukes her som eksempel på hvordan reiseliv tas opp av andre aktører enn reiselivsnæringen. Argumentasjonen knytter seg til eksisterende aktivitet, mulige tapte inntekter for reiselivsnæringen og opplevelser i landskapet. I så måte skiller ikke saken seg nevneverdig ut fra andre eksempler som er gitt i denne rapporten.

I konsesjonsbehandlingen av større vannkraftverk foreligger det betydelig mer dokumentasjon sammenlignet med de små kraftverkene. Dette gir et større datagrunnlag til analysen av reiselivsinteresser i sakene. Samtidig er det mange færre større vannkraftsaker enn små. Gjennomgangen av de større sakene gir grunnlag for følgende refleksjoner om tematiseringen av reiselivet:

- Større reiselivsaktører er også lite synlige i saker om større vannkraftverk, men i noe større grad enn for små vannkraftsaker.
- Avtale mellom NHO Reiseliv og NVE ble opprettet i 2009 for å sørge for at NHO Reiseliv ble engasjert i saker hvor reiselivsinteresser kan bli berørt. Har ifølge NVE ikke ført til noen særlig økning i høringsuttalelser.
- I likhet med konsesjonssakene for små vannkraftverk, blir reiseliv tatt opp av fylkeskommunen, fylkesmannen og kommunen, ofte med referanse til det estetiske ved landskapet, og tiltakets forhold til regionale planer.
- Turlag taler reiselivets sak også i de større sakene.
- Verdiskaping og økonomi både for reiseliv og i form av kraftinntekter diskuteres i større grad enn for små kraftsaker.

Sumvirkninger

Både i drøftingen av små og større kraftverk har sumvirkninger blitt nevnt. Sumvirkninger brukes om de samlede virkningene av inngrep i naturmiljøet og viser til hvordan flere mindre faktorer kan få stor betydning, samlet sett (Breivik et al. 2013). Særlig i saker om småkraftverk er sumvirkninger relevant, da det enkelte anlegg kan argumenteres for å ha begrenset effekt på miljø, men at mange små kraftverk kan ha stor påvirkning på opplevelsen av landskapet i et område eller region.

I Vestlandsforskning sin rapport «Sumvirkninger av tekniske inngrep i utmark», forklarer Breivik et al. (2013) at sumvirkningsprosesser kan være svært komplekse, og at en analyse av mulige framtidige sumvirkninger av tiltak kan fremstå som en svært krevende oppgave. Dette fordi en solid analyse av mulige framtidige sumvirkninger både tar hensyn til tidligere, nåværende og framtidig menneskelig påvirkning på naturen, samtidig som analysen må gå tilstrekkelig utover i landskapet for å fange opp all mulig påvirkning. Den må også favne om ulike faktorer som påvirker, responsen fra naturens mange komponenter og konsekvenser disse prosessene medfører.

Et virkemiddel for å i større grad kunne ta hensyn til sumeffekter, er NVEs samlede behandling av søknader i et begrenset område. Et annet grep er hvordan tiltakshaver bes om å redegjøre for sumvirkninger i det omsøkte området. Samtidig viser gjennomgangen av saker at det ikke er å forvente at tiltakshaver eller eventuelt konsultentselskapene er i stand til å gjøre rede for de ulike typene sumvirkninger som finnes; romoppnopning er høy tetthet av påvirkninger som kan endre arealkarakteren eller arealmessige prosesser, synergier er flere påvirkninger som fører til en tredje påvirkning, tidsforskyvning dreier seg om forsinkelser mellom påvirkning og respons, bit-for-bit virkninger er voksende eller minkende påvirkning som vanligvis inneholder en annen virkning i tillegg (Breivik et al. 2013). Utover romoppnopning har ikke andre sumvirkninger blitt gjort rede for i de sakene som har blitt gjennomgått i dette arbeidet. I små kraftsaker, hvor det som tidligere nevnt ofte er grunneiere som gjennomfører utredningene, er det i enda mindre grad reflektert rundt romoppnopning enn for de større.

Vindkraft

Om lag 1,4% av den totale elektrisitetsproduksjonen i Norge kommer fra vindkraftverk (NVE 2017). Det er blitt gitt konsesjoner for omlag 7400 MW vindkraft, der om lag 1053 MW er i drift per oktober 2017. Prosjekter med en samlet installert effekt på omtrent 1440 MW er også under bygging. I NVEs database er det totalt 266 konsesjonssaker som omhandler vindkraft i Norge, 239 av disse er ferdig behandlet. I alle vedtaksbrev i vindkraftsaker fra NVE, gjøres det rede for ambisjonene Norge har for utbygging av vindkraft, og hvilke verdier det vil skape:

«I Norge vil en total installert effekt på 4-5000 MW, tilsvarende 1000-1500 vindturbiner, være en grei illustrasjon på hva som kan bygges av vindkraft i Norge dersom det tas utgangspunkt i dagens nettkapasitet og hva som forventes å bli bygd av nett fremover. En slik installasjon vil reflektere en skånsom utbygging der også andre viktige hensyn som reindrift, reiseliv og miljø i vid forstand kan ivaretas på en fornuftig måte. En installert effekt på 4000 MW vil tilsvare en elektrisitetsproduksjon på ca. 10 % av det norske forbruket. Til sammenlikning er det i dag ca. 5000 vindturbiner i Danmark».

Forholdet mellom reiseliv og vindkraft kan sies å være mer åpenbart enn for vannkraft ettersom reiselivet på Vestlandet er kjent for cruisetrafikk og med Hurtigruta som følger kysten nordover fra Bergen. Av samme grunn går det et klarere skille mellom reiseliv og friluftsliv i disse sakene, sammenlignet med vannkraftsakene. Når det er sagt, er det godt kjent at både brukere av friluftsområder og beboere har tatt til orde mot vindkraftutbygging der de opplever at de får nærområdene forringet ved utbygging. I rapporten «Vindkraft, reiseliv og miljø – en konfliktanalyse» skrevet av Vestlandsforskning i 2009, står det at ulike representanter fra reiselivsbransjen har uttrykt sterk bekymring for hva vindkraftutbygging langs kysten vil kunne komme til å bety for reiselivet.

Prosjektet hadde som mål å styrke beslutningsgrunnlaget for spørsmål omkring bygging av nye vindkraftverk i Norge og ble gjennomført ved en litteraturstudie om forholdet mellom reiseliv og vindkraftutbygging, en holdningsundersøkelse blant turister på ferie langs kysten, og caseundersøkelser i tre norske kommuner. I rapporten står det forklart at undersøkelsen ikke har dokumentert mange eller store konflikter per 2013 mellom eksisterende vindkraftanlegg og eksisterende reiseliv. Hovedkonklusjonen er at det i 2013 framsto som om forholdet mellom vindkraft og reiseliv er relativt lite konfliktfylt, men at spørsmålet om sumvirkninger av utbygging av vindkraft i forhold til reiseliv ikke er håndtert godt nok.

I NVEs behandling av vindkraftverk i Norge kommer det tydelig fram, også i nyere saker, at NVE mener det foreligger lite kunnskap om de samlede virkningene vindkraftutbygging har for norsk reiseliv. Usikkerheten uttrykkes blant annet i begrunnelse for vedtak for Midtfjellet vindkraftverk på Fitjar i Hordaland (godkjent konsesjon): «I Norge er erfaringene av vindkraftverks påvirkning på turisme/ reiseliv beskjedne, men erfaringer viser at negative virkninger foreløpig ikke kan dokumenteres. Erfaringer viser derimot at etablering av vindkraft kan øke aktiviteten, selv om dette ikke alene kan dokumenteres at skyldes utbygging av vindkraftverk» (NVE 2007, s.55).

Det går frem av konsekvensutredningen at det ikke er noen turistanlegg eller reiselivsaktiviteter i umiddelbar nærhet til vindkraftverket, og at det er heller ingen konkrete planer om slikt, men at Fitjar Fjordhotell vil sannsynligvis bli positivt berørt ved økt belegg i anleggsperioden. Fordi det ikke er noe eksisterende turistanlegg eller reiselivsaktiviteter i umiddelbar nærhet, mener NVE at «konsekvensene for reiseliv og turisme antas å være små og i samsvar med de vurderinger som er gjort under landskap og kulturminner og kulturmiljø» (NVE 2007, s.56).

Refleksjonene rundt potensialet for økt reiselivsaktivitet ved utbygging av vindkraftverk går igjen i flere saker. I behandlingen av søknad om utvidelse av vindkraftanlegget Mehuken i Vågsøy kommune (godkjent konsesjon) vurderer NVE det dit at utvidelse av anlegget ikke vil gi noen vesentlig økning i antall personer som oppsøker vindkraftverket i en reiselivssammenheng da det allerede er etablert vindkraft der. Vurderingen kommer av at det i andre tilfeller har blitt erfart en økning i tilreisende etter utbygging av vindkraftverk.

To slike tilfeller er vindkraftverket på Måsøy i Finnmark og på Smøla i Møre og Romsdal. Disse eksemplene trekkes fram i vurderingen av konsekvenser for reiselivet i flere saker (Bremangerlandet, Brosviksåta, Midtfjellet, Langevåg). Det er blitt gjennomført en spørreundersøkelse på Smøla av Synovate MMI på oppdrag av Statkraft i 2007 som viser og at turistene ikke opplevde turbinene som ensidig negativt. I et faktaark om Smøla vindpark skriver Statkraft at antall sengeplasser i turistnæringen har økt fra 50 til 600 siden 2000 til utbyggingen var ferdig i 2005 (Statkraft u.å.). I saken fra Mehuken argumenterer NVE med at utviklingen av reiselivet er mer avhengig av eksterne faktorer som trender, økonomisk konjunktur, kronekurs, og av hvor aktiv bransjen i området er, heller enn utbygging av enkelte vindkraftprosjekter. Samtidig mener NVE at etablering av flere vindkraftverk i et begrenset område vil i en regional sammenheng påvirke reiselivsnæringen i større grad, men at dette vet en foreløpig for lite om. I tråd med dette sier NVE at «selv om de økonomiske konsekvensene for reiselivsnæringen som regel er vurdert som små på sikt, er det en mulighet for at en stor utbygging av vindkraftverk langs den norske kysten reduserer noen områders attraktivitet hos turistene» (NVE 2008, s.32).

Det sistnevnte poenget til NVE, at det er mulighet for at områders attraktivitet for turister blir redusert ved utbygging, er sentralt i dette prosjektet ikke bare med tanke på potensielle reiselivsressurser, men de ideelle som handler om hvilke bilder en skaper av norsk natur. NVE skriver blant annet i bakgrunn for vedtak for Bremangerlandet vindkraftverk (godkjent konsesjon) at kraftverket vil være godt synlig ved innseilingen til Nordfjord, men ifølge fagutredningen er det lite sannsynlig at dette vil gi betydelig innvirkning på cruisebåttrafikken til Nordfjord eller for

Hurtigruta som passerer lenger vest. NVE skriver videre at vindkraftverket vil føre til store visuelle virkninger for landskapet, og at fjordområder vil få endret landskapskarakter til et område preget av industriell utbygging. I den forbindelse nevnes områder med nasjonal og regional landskapsverdi, for eksempel Hornelen og Kannesteinen. Fordi NVE vurderer at utbyggingen av Bremangerlandet vindkraftverk lite sannsynlig vil medføre vesentlige virkninger for reiselivet i regionen, blir ikke reiseliv vektlagt i den samlede vurderingen. NVE skriver også at de legger til grunn at regionen har mange attraktive reisemål for turister som søker urørt natur, innforstått at andre områder fremstår som mer uberørte enn influensområdet til dette tiltaket.

I saken om Bremangerlandet vindkraftverk påpeker Forum for natur og friluftsliv (FNF) at utbygging vil gi negative virkninger for reiselivet i regionen, med referanse til Hurtigrutens rute langs kysten, som potensielt bare vil få 15 minutter med utsyn til ikke-industrialisert landskap dersom alle planlagte vindkraftverk i Sogn og Fjordane blir realisert.

I saken om Brosviksåta vindkraftverk har lokale reiselivsaktører uttalt at det unike ved naturen, hav som treffer fjell, er Gulen kommunes fortrinn og at det er dette som gjør at turister trives i området. Også fylkeskommunen kommenterer reiselivet, og skriver at området er lett tilgjengelig både for nasjonal og internasjonal turisme. NVE skriver at tiltaket vurderes i liten grad å påvirke reiselivet, og at virkningene i hovedsak vil dreie seg om visuell påvirkning. Samlet vurderes tiltaket til å gi en liten negativ konsekvens for reiselivet.

Også i behandlingen av vindkraftanlegg hender det at flere anlegg blir behandlet og vurdert samtidig. På den måten øker sjansene for at sumvirkninger fanges opp, samtidig som en får en bedre vurdering av den beste samfunnsøkonomiske løsningen. Brosviksåta vindkraftverk i Gulen kommune har blitt behandlet samtidig med tre andre vindkraftverk i samme kommune, der ett av anleggene fikk avslag på søknaden etter en helhetlig vurdering av hensynet til visuelle virkninger for bebyggelse, landskap og reiseliv, samt hensynet til miljø. Søknaden om vindkraftanlegget Brosviksåta ble for øvrig trukket og har derfor ikke blitt realisert, tross godkjenning av konsesjon fra NVE i 2013.

I vindkraftsaker hvor eksisterende reiselivsaktiviteter blir kartlagt, benyttes gjerne målbare faktorer som antall gjestedøgn og antall årsverk i reiselivsnæringen i kommunen eller området. I saken fra Bremangerlandet vindkraftverk viser konsekvensutredningen at turisme på Bremangerlandet hovedsakelig foregår om sommeren, og at to virksomheter tilbyr overnatting. Videre gjøres det rede for antall gjestedøgn i området og sysselsetting i reiselivsnæringa. Fagvurderingen konkluderer med at det ikke er grunn til å tro at vindkraftverket vil påvirke reiselivet på Bremangerlandet i særlig stor grad. Også i andre konsesjonssaker diskuteres reiseliv ved å vise til hvilke aktiviteter som inngår i næringa på stedet, og hvilke populære turistattraksjoner som ligger i nærheten til omsøkte område.

Wenche Salthella i NHO Reiseliv Vest-Norge forklarer at deres engasjement i konsesjonssaker har variert i intensitet basert på hvilke saker som har vært oppe til diskusjon i landet. Da vindkraftsaker virkelig kom på banen for vel 10 år siden, kan hun fortelle at NHO Reiseliv var veldig aktive, blant annet med foredrag hvor de ropte varsku for utbygging av vindkraft langs hele kysten. Dette var en av de periodene hvor NHO Reiseliv var mest aktive og involvert i kraftutbygging. Gjennomgangen av vindkraftsaker har også vist at reiseliv i større grad er innlemmet i utredningen, behandlingen, vurderingen av utbyggingssakene. Det er nærliggende å tro at fordi reiselivsinteresser var tydelige og kom tidlig på banen da vindkraft ble et viktig tema i Norge, er dette i større grad blitt en naturlig del av behandlingen av vindkraftsaker. Reiselivsinteresser har ikke vært en tidlig part i vannkraftsaker, og som vist framstår det som en forutsetning av reiselivet selv gjør seg synlige i disse sakene, dersom temaet skal garanteres utredning og vurdering i disse sakene.

I gjennomgangen av vindkraftsaker tegner det seg et annet bilde enn for vannkraftsakene. De viktigste poengene for vindkraftsakene er som følger:

- NVE anerkjenner at det er manglende kunnskap om forholdet mellom reiseliv og vindkraftanlegg. Erfaringer viser at det kan føre til økning i antall besøkende.
- NVE mener at det er mulighet for at en stor utbygging av vindkraftverk langs den norske kysten reduserer noen områders attraktivitet hos turister.
- Reiseliv tematiseres i større grad enn for vannkraftsaker, blant annet nevnes reiseliv eksplisitt i alle vedtaksbrev, med referanse til ambisjonene Norge har for vindkraftutbygging: «En slik installasjon vil reflektere en skånsom utbygging der også andre viktige hensyn som reindrift, reiseliv og miljø i vid forstand kan ivaretas på en fornuftig måte». Temaet behandles likevel som regel sammen med friluftsliv.

Verdsetting av miljøgoder

Tross et tydeligere skille mellom friluftsjnteresser og reiselivsjnteresser i vindkraftsaker sammenlignet med vannkraftsaker, har vind- og vannkraftsaker det til felles at drøfting om reiseliv og potensialet for reiselivsaktiviteter i svært liten grad knyttes til verdiskaping i reiselivet. I den grad dette gjøres, er dette i hovedsak gjennom kartlegging av eksisterende reiselivsaktivitet i området og potensialet for vekst i disse bedriftene. Som vist innledningsvis mangler reiselivet en godt etablert metode for å synliggjøre naturområder sin verdi for reiselivet, både den faktiske ut fra dagens reiselivsaktivitet og den potensielle verdien. Metoder for verdsetting av økosystemtjenester kan belyse det som tilsynelatende behandles som skjulte nytteverdier i norsk natur.

Den nasjonale utredningen *Naturens goder – om verdien av økosystemtjenester* (2013:10) definerer økosystemtjenester som «økosystemenes direkte og indirekte bidrag til menneskelig velferd. Begrepet omfatter både fysiske goder og ikke-fysiske tjenester vi får fra naturen» (s.10). Begrepet kan deles i fire hovedkategorier: Grunnleggende livsprosesser, regulerende tjenester, forsynende tjenester og opplevelses- og kunnskapstjenester. Sistnevnte kalles også ofte kulturelle tjenester, og det er her vi finner rekreasjon, friluftsliv og naturbasert reiseliv.

Utredningen tar blant annet for seg samfunnsøkonomiske analyser som beslutningsstøtte, og begrunner bruken av slike analyser i behovet for riktig prioritering av knappe ressurser. Det som skiller en samfunnsøkonomisk analyse fra andre metoder, er vektleggingen av monetære verdier og lønnsomhetsberegninger. I utredningen trekkes det fram tre typer samfunnsøkonomiske analyser:

- Nytte-kostnadsanalyser
- Kostnadseffektivitetsanalyse
- Kostnads-virkningsanalyse

Nytte-kostanalyse er en systematisk kartlegging av fordeler og ulemper ved tiltaket, hvor både nytte og kostnader verdsettes i kroner og øre så langt det er faglig forsvarlig. *Kostnadseffektivitetsanalyse* er en systematisk verdsetting av ulike alternative tiltak som alle kan nå samme mål. Formålet med denne typen analyse er å finne den rimeligste måten å nå et gitt mål. *Kostnads-virkningsanalyse* er en kartlegging av kostnader for ulike typer tiltak som er rettet mot det samme problemet, men der effektene av tiltakene ikke er like. Dette kan bety at en ikke uten videre velger tiltaket med lavest kostnader.

Utredningen peker på spesielle utfordringer som kommer i behandlingen av økosystemtjenester ved bruk av samfunnsøkonomiske analyser. Helt sentralt er at mange av økosystemtjenestene ikke har en markedspris. Dette gjør at et viktig spørsmål blir hvordan en best behandler miljøvirkninger eller økosystemtjenester som i dag ikke er verdsatt i et marked. Behandlingen av miljøgodene vanskeliggjøres av at man ikke kjenner hvordan verdien av en økosystemtjeneste vil utvikle seg over tid, som både vil avhenge av utviklingen i tilstanden til økosystemtjenesten, og hvordan den bestemte tjeneste blir verdsatt i framtiden.

Utredningen argumenterer for at uberørt natur er et gode som stadig blir knappere, og at tilgangen på dette godet per definisjon ikke kan økes gjennom menneskelige inngrep; heller ikke gjennom såkalte avbøtende tiltak eller forsøk på å tilbakeføre en 'berørt' natur til en antatt 'uberørt' naturtilstand. I og med at tilbudet av denne typen miljøgoder per definisjon ikke kan økes, så kan man argumentere for at betalingsviljen for slike tjenester vil øke raskere enn for andre varer og tjenester i samfunnet.

Terje Kronen, tidligere generalsekretær i Naturvernforbundet, forteller i intervju (2017, 08.11) at han opplever at oppfølgingen av den ovenfor omtalte utredningen etter hans mening har vært dårlig, og forklarer at det er en skepsis mot verdsetting av natur. Dette synes å være i tråd med funn fra gjennomgangen av konsesjonssaker, der verdsetting av naturen i kroner og øre har vært fraværende. Det har heller ikke blitt gjort forsøk på å beregne vekst i reiselivsnæringen i kroner og øre i de gjennomgåtte sakene.

En skepsis mot å verdsette naturen kan forklares i at mange vil hevde at naturen har en 'egenverdi' – som kommer i tillegg til en eventuell 'verdi' for mennesket – og at denne verdien er stor nok til å sikre et tilstrekkelig gjennomslag for hensynet til 'naturen' i utbyggingssaker. Et annet argument kan være at verdsetting av miljøgoder kan være dyrt å gjennomføre, og uklarhet om hvem som skal ta regninga. Dette henger sammen med et tredje argument, som dreier seg om uklarhet om hvem som skal ta initiativ til arbeidet i den enkelte sak, særlig de små kraftsakene. NVEs behandling av saker åpner for at verdier som i dag ikke blir prissatt i et marked skal kunne bli tillagt like stor vekt i beslutninger om utbygging som prissatte utbyggingsinteresser, ettersom gjenstandene for vurdering ikke tallfestes når de måles opp mot hverandre. Det vil alltid være en skjevhet mellom disse to typene interesser, og denne

skjevheten forsterkes ved at utbyggingsinteressene i tilfelle kraftutbygging *alltid* vil kunne tallfestes relativt lett, ved for eksempel å vise til installert effekt og antall husstander anlegget vil produsere strøm for.

Ved Handelshøgskolen ved Universitetet i Stavanger forskes det på verdsetting av økosystemtjenester ved bruk av ulike metoder for å beregne økonomisk kostnad av forurensing og miljøskader, og økonomisk verdi av vern av miljøgoder og forbedring av miljøkvalitet. Miljørelatert økonomisk verdi kan deles inn i to verdier: Bruksverdier og ikke-bruksverdier, og totalverdien av et miljøgode er summen av disse to. Bruksverdi er verdier knyttet til direkte bruk av det aktuelle godet, for eksempel bruken av et gitt område til fritidsaktiviteter. Ikke-bruksverdier er verdier som er uavhengig av nåværende bruk av det aktuelle godet. Ikke-bruksverdi kan igjen deles inn i eksistensverdi, som er blitt diskutert tidligere i rapporten, og opsjonsverdi; som er verdsetting av en teoretisk opsjon om framtidig bruk og eventuell næringsverdi og arveverdi, altså verdi til framtidige generasjoner.

Kipperberg (2017) forklarer at dersom ikke skjulte nytteverdier blir belyst i beslutningsprosedyrer står disse verdiene i fare for å bli oversett eller tilfeldig behandlet. For å få frem 'skjulte nytteverdier' kan man undersøker personers faktiske økonomisk atferd og andre manifestasjoner av preferanser i markedet, og ut fra dette avlede hvilke preferanser som ligger bak. I såkalte uttrykte preferanse-metoder, gjennomfører man eksperimenter der folk foretar hypotetiske valg som så skal signalisere preferanser som kunne ha vært uttrykt om det hadde eksistert et faktisk marked for det aktuelle godet man undersøker. Verdemarkører er viktig her, dette er materielle og ikke-materielle ting som gir signal om at en aktivitet har en verdi. Dette kan dreie seg om turutstyr, for eksempel til langrenn. Samtidig kan tid som knapp ressurs konverteres til pengeformat, slik at en sitter igjen med folks villighet til å bruke penger både på utstyr (eks hvor mye fiskeutstyr er du villig til å kjøpe) og tid knyttet til bruken av miljøgoder (eks hvor mye tid er du villig å bruke for å komme deg til en fiskeplass).

De mest vanlige metodene for verdsetting av miljøgodene er de fire følgende:

- Reisekostnadsmetoden (avslørt preferansemetode)
- Hedonisk prissetting (avslørt preferansemetode)
- Betinget verdsetting (uttrykt preferansemetode)
- Valgekspesimenter (uttrykt preferansemetode)

Kostnader knyttet til at natur i uberørt tilstand går tapt, kan være særlig stor dersom konsekvensene er irreversible samtidig som etterspørselen etter den urørte naturen øker. Urørt natur er en stadig knappere ressurs, og den økte etterspørselen kommer av høy inntektselastisitet for denne typen ikke-menneskeskapte goder (Gudding & Skonhoft 2008). Dette prosjektet har vist at argumentasjon om naturens egenverdi gjerne blir brukt om reiseliv og friluftsliv, og naturens egenverdi ligger til grunn for mange verdsettingsmetoder. Dette fordi det at naturen har en verdi i seg selv, gjør folk villige til å betale for å ivareta en slik ressurs i sin opprinnelige tilstand. Dette gjelder både når noen har sett området eller kunne tenke seg å gjøre det, men også i de tilfeller hvor de ikke har opplevd området og ikke vil gjøre det i framtiden heller. I en reiselivskontekst vil både brukt tid og reisepreferanser kunne gi inntrykk av hvilke verdier reiselivet kan generere i framtiden, og hvilke verdier som eventuelt kan gå tapt ved stadig reduksjon av urørte naturområder. Samtidig kjenner vi at å spå framtidige trender i reiselivet er vanskelig, da reiselivsnæringen er en næring som i stor grad blir påvirket av politikk utført på andre områder, som transportsektoren, og fordi trender i reiselivet endrer seg fort.

De fire ovennevnte metodene er rett nok de mest brukte metodene for verdsetting, men ingen av disse er tatt i bruk eller referert til i konsesjonssakene som er analysert i dette prosjektet. Det har likevel vært noen grad av vektning og verdsetting fra ulike aktører, slik vi blant annet så fra fagutredningene for Offerdal og Breim kraftverk. Ikke-økonomiske verdsettingsmetoder er altså mer vanlig i konsesjonssaker, der områder klassifiseres som viktig eller svært viktig, slik det også gjøres i OEDs retningslinjer for små kraftverk. I Miljødirektoratets veileder *Kartlegging og verdsetting av friluftsområder* fra 2014, oppfordres kommuner til å kartlegge og verdsette friluftsområder. Dette ble løftet fram i Nasjonal strategi for et aktivt friluftsliv og Nasjonal handlingsplan for statlig sikring og tilrettelegging av friluftsområder fra samme år. I veilederen står det at etter kartlegging av friluftsområdene skjer verdsetting etter verdiklassene svært viktig, viktig, registrert friluftsområde og ikke-klassifisert friluftsområde. Klassifiseringen skjer etter kartlegging av egenskaper der verdsettingskriterier og verdsetting inngår i en tabell. Videre vektet kriteriene fra én til fem. Selv om metoden er ment for å kartlegge friluftslivsinteresser og ikke reiselivsinteresser, kan flere av verdsettingskriteriene være knyttet til reiselivsinteresser. For eksempel kan kriterier som brukerfrekvens, regionale og nasjonale brukere, opplevelseskvaliteter, symbolverdi, egnethet, tilgjengelighet og potensiell bruk bli påvirket av reiselivsaktiviteten i et område. Denne metoden er som nevnt ikke uvanlig, og minner om metoden OED oppfordrer

regionale planmyndigheter og NVE til å bruke i vurderingen av verdien til reiseliv og friluftsliv i et geografisk avgrenset område.

På spørsmål om de ser behov for endret tilnærming i utbyggingssaker, forteller Wenche Salthella i NHO Reiseliv at hun opplever både at reiselivet ikke har gode nok metoder, og at det må skje endringer fra myndighetenes side slik at en sikrer at reiselivsinteresser blir vurdert annerledes enn det blir i dag. Hun frykter at et forsøk på å måle eventuelle framtidige tapte inntekter vil anses som syensing, og vektlegger istedenfor behovet for en mer helhetlig plan for hvordan Norge skal utvikle seg med tanke på utbygging og reiseliv. Dette vil, som tidligere nevnt, ikke avhenge av at reiselivsbedrifter og -organisasjoner er oppmerksomme på hver enkelt sak. Hun trekker også fram hvordan reiseliv blir framhevet i diverse fora av myndighetene, at dette er et satsingsområde og at det er en viktig næring for Norge i dag og i framtiden.

NHO Reiseliv synes, basert på disse uttalelsene, å sitte med samme utfordringer som NVE gjør; ingen av dem har kapasiteten til å gå alle områder i sømmene, og begge er derfor avhengige av andre parter som kan belyse problemstillinger og melde fra om disse. En saksbehandler i NVE forteller i intervju at NVE ikke har ressursene til å undersøke om alt i en utredning stemmer, og dette særlig i de små kraftsakene. De er da avhengige av at de ulike interessene som eventuelt konkurrerer om de samme områdene melder fra om potensielle konflikter, slik at de blir belyst og tatt med i NVEs vurdering. Her mener saksbehandleren at reiselivsnæringen har en del å gå på, ettersom hun opplever at de sjeldent gir lyd fra seg. Tilsvarende er NHO Reiseliv er avhengige av innspill fra lokale og regionale aktører dersom de skal gå inn i spesifikke saker, med mindre utbygging fører til åpenbar forringelse av områder som er viktige for reiselivet.

Det er åpenbart at det er andre aktører som kan og bør bringe reiseliv på banen utover NHO Reiseliv. Samtidig viser gjennomgangen av konsesjonssakene at det er stort variasjon i hvilken grad reiseliv tematiseres, og hvilke aktører som kommer med uttalelser relatert til reiselivsnæringen. Det framstår som om det eksisterer et vakuum da det ikke er mekanismer som sørger for automatikk i at reiselivet er en naturlig del av behandlingen av naturressurser i landet, tross uttalelser om at reiseliv er et viktig satsingsområde for landet vårt. Dette er i tråd med Terje Kronens uttalelse om at det viktigste er at reiselivet må inn i beslutningsprosedyrene, slik at en sikrer at temaet blir behandlet og at koblingen mellom urørt natur og næringsinteresser blir belyst.

Avsluttende kommentarer

Gjennomgangen av vind- og vannkraftsaker viser at reiselivet blir tematisert noe ulikt. I vindkraftsakene dannes det et tydeligere skille mellom friluftsjakter og reiselivsjakter både i utredning og i NVEs vurdering. Ettersom mye av reiselivsjakteren langs kysten skjer fra båt, og vindturbinene derfor blir godt synlig for turister som kommer sjøveien, kan disse konsekvensene drøftes og vurderes mer selvstendig uten at friluftsliv nødvendigvis må inngå i argumentasjonen. Det er likevel stort sett de samme kvalitetene som diskuteres; opplevelse av landskapet. For vannkraftsaker ser vi at de to temaene friluftsliv og reiseliv ofte tematiseres under ett, noe som tyder på at forventede konsekvenser ved utbygging av natur vil arte seg likt for de to temaene. *Felles for vind- og vannkraftsaker er at utredningene langt på vei synes å besvare spørsmål om eksisterende reiselivsjakter, og at det i betydelig mindre grad reflekteres rundt potensialet for reiseliv, mens refleksjoner rundt ideelle reiselivsjakter er nærmest fraværende.*

NVE ber tiltakshaver om å redegjøre, så langt det er relevant, for eksisterende reiselivsjakter og potensialet for det. Dette er i tråd med den diskuterte ikke-bruksverdien, som innebærer opsjon om framtidig bruk og eventuell nærings- og arveverdi. OEDs retningslinjer kan leses som et forsøk på å ivareta ideelle reiselivsjakter, da områder som er vesentlige for ivaretakelsen av det norske reiselivsjakter skal klassifiseres som områder av stor verdi. Samtidig åpner denne, og andre formuleringer som er blitt trukket fram fra nasjonale og regionale myndigheter, for tolkning. NVE legger videre til i intervju at tiltakshaver i små vannkraftsaker ofte skriver søknad og gjør utredninger selv, og at dette selvsagt kan påvirke kvaliteten på arbeidet. Grunnet begrensede ressurser til å undersøke om alt i utredningene stemmer, er NVE avhengige av at ulike interesser kommer til syne gjennom høringsuttalelser. *Bevisbyrden ligger med andre ord hos reiselivsnæringen selv.*

Der reiselivsnæringen har vært lite synlige i konsesjonssakene, er det andre aktører som argumenterer på reiselivets vegne. Friluftsjakter, og særlig de lokale turlagene, bringer gjerne reiseliv på banen og da med samme argumentasjon som for friluftslivet. Fylkeskommunen knytter gjerne reiseliv til regionale planer, og også Fylkesmannen og kommunen bringer konsekvenser for reiseliv på banen. I små saker er som vist lokale reiselivsjakter noe mer aktive. Konsekvenser for deres drift gjør at argumentasjonen som regel begrenser seg til et relativt lite geografisk område. Større reiselivsjakter og reiselivslag er fraværende. I større vannkraftsaker er disse noe mer synlige og omfanget av høringsuttalelser mye større. For vindkraft fremstår det som at ideelle reiselivsjakter blir noe mer tematisert, gjennom bekymring for hva turister vil synes om vindturbiner som blir synlige fra cruiseskip og Hurtigruten.

Avslutningsvis ble det vist til verdsettingsmetoder som innebærer prissetting og de som ikke gjør det. Selv om metodene er brukt i academia, og i noen rapporter fra OED, har ingen av konsesjonssakene som er blitt analysert i dette prosjektet benyttet seg av prissettings-metoder. Kategorisering av områder etter nasjonal, regional og lokal verdi er blitt brukt i noen grad, men sjeldent fra reiselivsnæringen selv. I hvilken grad reiselivsjakter faktisk blir ivaretatt i metoder uten bruk av prissetting er ikke åpenbart i dokumentasjonen fra NVE. Dette er mye på grunn av at konklusjonene ikke nødvendigvis peker på hva som har vært avgjørende for utfallet. Det er likevel ikke noe i funnene som tilsier at en kvantifisering av reiselivsjakter ville ført til endret utfall i konsesjonssaker. Dette fordi reiseliv blir tematisert i forholdsvis liten grad, og gjennomgangen kan ikke fortelle noe om hvilken effekt en mer aktiv reiselivsnæring ville hatt, selv uten prissettings-metoder. Samtidig er det relevant å belyse, da NVEs oppdrag dreier seg om samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Koblingen mellom reiseliv og naturens egenverdi, som typisk kommer til uttrykk i argumentasjon om estetiske kvaliteter, er bare én av flere relevante forhold mellom natur og reiseliv, ettersom reiselivsnæringen er en viktig næring for Norge. Det er likevel ikke grunnlag i gjennomgangen til å kunne konkludere med at en tilnærming der en setter kroner og øre på potensielle framtidige inntekter i reiselivsnæringen ville øke sjansene for at reiselivet ville 1) i større grad bli tematisert og vurdert i konsesjonssaker, og 2) ville endret utfall i et større antall saker enn i dag, der reiselivet uttaler seg negativt til utbygging.

Saksbehandlerne i NVE etterlyser høringsuttalelser fra reiselivsnæringen, og forteller at uttalelsene ikke bare i høyeste grad blir tatt på alvor, men at en da sikrer at interessen blir videre behandlet i sakene, for eksempel på befaring. Samtidig opplever NHO Reiseliv at det varierer i hvilken grad reiseliv blir vektlagt i de sakene der NHO Reiseliv har vært involvert. Det er nærliggende å tro at dette bokstavelig talt stemmer ettersom NVE ikke tallfester

verdier, men gjennom skjønsmessig vurdering gir konsesjon til de sakene hvor de mener det er størst samfunnsøkonomisk lønnsomhet og minst skade på miljø og andre interesser. Før en kan si noe om behov for endring i *metode*, vil en endring i *tilnærming* til reiseliv i konsesjonssaker kunne gi et bedre grunnlag for at reiselivsinteresser blir del av beslutningsprosedyrene i saker som dreier seg om utbygging i norsk natur.

Det har blitt diskutert at reiselivsnæringen er en fragmentert næring, med bedrifter og reiselivsorganisasjoner av ulike størrelse, som dekker ulike geografiske områder, og med ulike interesser også i utbyggingssaker. Friluftinteressene har en tydeligere struktur i at lokale og regionale turlag har en hovedorganisasjon å forholde seg til, mens reiselivsbedrifter eventuelt forholder seg til en medlemsorganisasjon som først og fremst jobber med rammevilkårene til næringen. Der utbygging av et viktig reiselivsprodukt, norsk natur, åpenbart dreier seg om rammevilkår for næringen, er det likevel ikke uttrykt eller praksis for at medlemsorganisasjoner engasjerer seg i den enkelte sak, hvert fall ikke de som er små i størrelse. Utbygging i norsk natur er et særlig interessant tema fordi reiselivet selv også er del av en større debatt om reiselivets utbygginger i norsk natur. Turlagenes tydelige og felles agenda, med hovedorganisasjonen i ryggen, utblir i en fragmentert reiselivsnæring hvor ansvaret for hvem som skal «si i fra» ikke er fordelt.

Arbeidet til denne rapporten har besvart spørsmål om hvordan reiseliv tematiseres i konsesjonssaker fra Vestlandet. Rapporten viser også til saksgangen, som er med på å vise hvor ulike interesser kommer inn i bildet i slike saker. Med referanse til andre statlige og regionale planer, viser rapporten i hvilken grad reiselivs- og friluftslivsinteresser blir ivare tatt eller forsøkes ivarettas av disse forvaltningsnivåene. Rapporten danner grunnlag for følgende punkter og situasjonsforståelsen for temaet kraftsaker og reiseliv i norsk natur:

- Reiselivsinteresser er lite synlige i konsesjonssaker på Vestlandet. Fordi mye av kraftutbyggingene i Norge skjer på Vestlandet, er det nærliggende å tro at en kan si noe mer generelt om fenomenet, heller enn at det er spesielt for landsdelen. Denne påstanden får økt sannsynlighet av at nasjonale reiselivsorganisasjoner også er lite synlige i konsesjonssakene fra Vestlandet, og det er liten grunn til å tro at de er mer involvert i andre landsdeler.
- Større reiselivsorganisasjoner som NHO Reiseliv synes å være *dypt* involvert i noen saker, men ikke *bredt* involvert i saker som ikke høster nasjonal oppmerksomhet. Forskjellen gjør at ulike aktører sitter med ulikt inntrykk ettersom den dype involveringen nok krever tid og ressurser og oppleves som et stort og viktig arbeid, samtidig som NVE opplever at reiselivsinteresser sjeldent kommer til syne. Dette fordi reiselivsinteressene er lite synlige i det store flertallet av saker.
- De overnevnte punktene representerer også et skille mellom små og store vannkraftsaker. Små vannkraftsaker fanges ikke opp av regionale og nasjonale reiselivsorganisasjoner.
- Andre aktører enn reiselivsinteresser argumenterer for reiselivet; fylkesmannen, fylkeskommunen, friluftinteressene og da særlig turlagene. Turlagene bruker ofte samme argumentasjon som brukes om friluftsliv, da bevaring av uberørte naturområder er viktige verdier for begge interesser.
- I den grad reiselivsinteresser trekkes frem, er det først og fremst med henvisning til eksisterende aktivitet, i noen grad til potensialet for aktivitet. Ideelle reiselivsressurser, som dreier seg om imaget til destinasjonen, er i liten grad tatt opp.
- Reiselivet og naturgrunnlaget for reiselivsaktivitet er ikke verdsatt med prissatte metoder i konsesjonssakene. Derimot brukes ikke-prissatte metoder, ofte med referanse til eksisterende planer der området vurderes som av stor verdi regionalt eller nasjonalt. Utfallet av saker med denne metoden varierer.
- Det synes å være lite automatikk i at reiselivsinteresser utredes og vurderes, da det forutsetter eksisterende reiselivsvirksomhet i området. Det er mer automatikk i vurderingen av relativt uberørte naturområder, da friluftsliv i mye større grad er institusjonalisert i utrednings-, vurderings- og beslutningsprosedyrene i konsesjonssaker.

Vedlegg 1. Et utvalg småkraftsaker fra Sogn og Fjordane.

Sak	turisme/ turist/ reiseliv	Stadium	Årstall vedtak	Kommune
Kvitefella 2	1	Gjeldende konsesjon	2017	Gloppen
Rauset	4	Avslått søknad	2017	Gloppen
Sessaelva	1	Gjeldende konsesjon	2017	Gloppen
Skorgeelva	1	Avslått søknad	2017	Gloppen
Haugaelva	1	Gjeldende konsesjon	2017	Gloppen
Øvre Kvemma	2	Avslått søknad	2017	Lærdal
Fosseteigen	1	Gjeldende konsesjon	2017	Lærdal
Kveken & Kinsedal	1	Avslått søknad	2016	Luster
Rydøla	6	Avslått søknad	2016	Luster
Mordøla	2	Gjeldende konsesjon	2016	Luster
Stårheim	1	Gjeldende konsesjon	2016	Eid
Fossevika	7	Avslått søknad	2016	Askvoll
Vassbrekka	1	Gjeldende konsesjon	2016	Førde
Kvammadalselvi	1	Gjeldende konsesjon	2016	Aurland
Skjerdal	13	Avslått søknad	2016	Aurland
Dyrdalselva	1	Gjeldende konsesjon	2016	Høyanger
Brekka	2	Avslått søknad	2016	Balestrand
Kråkeelvi	8	Gjeldende konsesjon	2016	Balestrand
Tura	2	Avslått søknad	2016	Vik
Nundalselvi	15	Gjeldende konsesjon	2015	Årdal
Åselvi	13	Avslått søknad	2015	Luster
Fardalselvi	1	Gjeldende konsesjon	2015	Sogndal
Skeidsflåten	1	Gjeldende konsesjon	2015	Sogndal
Eitreelvi	3	Gjeldende konsesjon	2014	Vik
Storelvi nedre	2	Avslått søknad	2014	Luster
Vetle Svardalen	31	Gjeldende konsesjon	2011	Luster
Utladøla	28	Gjeldende konsesjon	2011	Luster
Ytre Oppedal	0	Gjeldende konsesjon	2011	Gulen
Røneid	1	Gjeldende konsesjon	2010	Luster
Berge/Bjåstad	122	Gjeldende konsesjon	2009	Sogndal
Romøyri	135	Gjeldende konsesjon	2009	Sogndal
Ygleelvi	66	Gjeldende konsesjon	2009	Balestrand
Hatlestad	121	Gjeldende konsesjon	2009	Sogndal
Timbra	14	Gjeldende konsesjon	2009	Gloppen
Selselva	4	Gjeldende konsesjon	2009	Gaular
Strupen	28	Gjeldende konsesjon	2009	Gloppen

Vedlegg 2. Et utvalg vindkraftsaker fra Vestlandet.

Vindkraft-anlegg	turisme/ turist/ reiseliv	Stadium	Årstall	Fylke
Bremangerlandet	27	Konsesjon gitt	2017	Sogn og Fjordane
Gilja	19	Konsesjon gitt	2017	Rogaland
Vågsvåg	59	Konsesjon avslått	2017	Sogn og Fjordane
Brosviksåta	139	Konsesjon trukket	2014	Sogn og Fjordane
Haram	173	Konsesjon gitt	2014	Møre og Romsdal
Vardafjellet	9	Konsesjon gitt	2014	Rogaland
Okla	15	Konsesjon gitt	2013	Sogn og Fjordane
Lutelandet	71	Konsesjon gitt	2011	Sogn og Fjordane
Kvalvåg	36	Konsesjon avslått	2009	Hordaland
Mehuken (utvidelse)	79	Konsesjon gitt	2009	Sogn og Fjordane
Midtfjellet	47	Konsesjon gitt	2007	Hordaland
Langevåg	37	Konsesjon avslått	2007	Hordaland

Referanseliste

- Aall, C. & Vik, M. 2012. Reiseliv og miljø – ei oversikt. I: Forbord, Kvam & Rønningen (red.) Turisme i distriktene. Tapir akademisk forlag, Trondheim. 235-257.
- Breivik, R., Skarbø, K, Heiberg, E. & Aall, C. 2013. Sumvirkninger av tekniske inngrep i utmark. Kunnskapsstatus. Vestlandsforskning. Rapport, 2013:7.
- Bugge, H. C. 2015. Lærebok i miljøforvaltningsrett. Universitetsforlaget, Oslo.
- Finansdepartementet. 2003. Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden (2002-2003). St.prp.nr. 65. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/85893b5b44ea48929197fcd2234be6c/no/pdfs/stp200220030065000dddpdfs.pdf> [lest: 25.10.2017].
- Flaatten, C. 2018. Turiststrømmen flater ut med to norske områder trekker fortsatt mange utenlandske turister. Aftenposten. Tilgjengelig fra: <https://www.aftenposten.no/reise/Turiststrommen-flater-ut--men-to-norske-omrader-trekker-fortsatt-mange-utenlandske-turister--10975b.html> [Lest: 05.01.2018]
- Gudding, P. A. & Skonhoft, A. 2008. Utbygging og miljøkostnader. Krutilla etter 40 år. Samfunnsøkonomen 2008:5.
- Heiberg, E., Aall, C. & Tveit, E.M. 2009. Vindkraft, reiseliv og miljø – en konfliktanalyse. Vestlandsforskning. Rapport, 2009:1.
- Kipperberg, G. 2017. COAST-BENEFIT & MARES: Verdsetting av økosystemtjenester. Presentasjon. Sogndal.
- Miljødirektoratet. 2014. Kartlegging og verdsetting av friluftsområder. Tilgjengelig fra: <http://www.miljodirektoratet.no/Documents/publikasjoner/M98/M98.pdf> [Lest: 16.11.2017]
- Noregs vassdrags- og energidirektorat. 2017. Bakgrunn for vedtak. Rauset kraftverk. Tilgjengelig fra: <http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/201302966/1774825> [Lest: 12.09.2017]
- Noregs vassdrags- og energidirektorat. 2016a. Bakgrunn for vedtak. Skjerdal kraftverk. Tilgjengelig fra: <http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/201003706/1597016> [Lest: 04.09.2017]
- Noregs vassdrags- og energidirektorat. 2016b. Søknad om tillatelse til å bygge Offerdal Kraftverk i Årdal kommune. NVEs innstilling. Tilgjengelig fra: <http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/200805993/1736903> [Lest: 18.09.2017]
- Noregs vassdrags- og energidirektorat. 2016c. Bakgrunn for vedtak. Rydøla kraftverk. Tilgjengelig fra: <http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/201101110/1834905> [Lest 04.09.2017]
- Noregs vassdrags- og energidirektorat. 2016d. NVEs innstilling – Breim kraftverk, Gloppen kommune, Sogn og Fjordane. Tilgjengelig fra: <http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/200901128/1477927> [Lest: 04.09.2017]
- Noregs vassdrags- og energidirektorat. 2016e. Breim Kraftverk. Tilgjengelig fra: <https://www.nve.no/konsesjonssaker/konsesjonssak?id=5756&type=V-1> [Lest 04.09.2017]
- Noregs vassdrags- og energidirektorat, Miljødirektoratet & Riksantikvaren. 2015a. Veileder for vurdering av landskapsvirkninger ved utbygging av vindkraftverk. Tilgjengelig fra: http://publikasjoner.nve.no/veileder/2015/veileder2015_01.pdf [Lest: 03.10.2017]
- Noregs vassdrags- og energidirektorat. 2015a. Vindkraft. Tilgjengelig fra: <https://www.nve.no/energiforsyning-og-konsesjon/vindkraft/> [Lest 18.09.2017]
- Noregs vassdrags- og energidirektorat. 2015b. Norges Småkraftverk AS – Søknad om tillatelse til utbygging av Åselvi kraftverk i Åselvi i Luster kommune i Sogn og Fjordane – NVEs vedtak. Tilgjengelig fra: <http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/201106573/1550527> [Lest: 31.08.2017]
- Noregs vassdrags- og energidirektorat. 2013. NVEs innstilling – søknad fra Statkraft Energi AS om konsesjon til bygging av Vigdøla kraftverk, Luster kommune i Sogn og Fjordane. Tilgjengelig fra: <http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/200802279/760751> [Lest: 11.09.2017]
- Noregs vassdrags- og energidirektorat. 2009a. Bakgrunn for vedtak. Småkraft AS/Eitreneselvi kraftverk. Tilgjengelig fra: <http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/200702130/209212> [Lest 11.09.2017]

- Noregs vassdrags- og energidirektorat. 2010. Konesjonshandsaming av vasskraftsaker. Rettleiar for utarbeiding av meldingar, konsekvensutgreiingar og søknader. Tilgjengelig fra: http://publikasjoner.nve.no/veileder/2010/veileder2010_03.pdf [Lest: 30.08.2017]
- Noregs vassdrags- og energidirektorat. 2009b. Bakgrunn for vedtak. Småkraft AS/Bygging av Romøyri kraftverk. Tilgjengelig fra: <http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/200702110/217507> [Lest 12.09.2017]
- Noregs vassdrags- og energidirektorat. 2008. Bakgrunn for vedtak. Kvalheim Kraft AS o SFE Nett AS / Mehuken vindkraftverk. Tilgjengelig fra: <http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/200702243/121107> [Lest: 22.09.2017]
- Noregs vassdrags- og energidirektorat. 2007. Bakgrunn for vedtak. Midtfjellet Vindkraft AS/Midtfjellet vindkraftverk. Tilgjengelig fra: <http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/200701056/9885> [Lest: 1.11.2017]
- NOU 2013:10. Naturens goder – om verdier av økosystemtjenester. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/c7ffd2c437bf4dcb9880ceeb8b03b3d5/no/pdfs/nou20132013001000dddpdfs.pdf> [Lest: 11.11.2017]
- Nærings- og fiskeridepartementet. 2017. Opplev Norge – unikt og eventyrlig (2016-2017). Meld.St.19. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/95efed8d5f0442288fd430f54ba244be/no/pdfs/stm201620170019000dddpdfs.pdf> [Lest 18.08.2017]
- Olje- og energidepartementet. 2017. Sunnfjord Energi AS – konsesjon for bygging av Jølstra kraftverk i Jølster og Førde kommuner. Tilgjengelig fra: <http://webfileservice.nve.no/API/PublishedFiles/Download/200904486/2108549> Lest [1.11.2017]
- Olje- og energidepartementet. 2007. Retningslinjer for små vannkraftverk. Til bruk for utarbeidelse av regionale planer og i NVEs konsesjonsbehandling. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/oed/pdf_filer/retningslinjer-for-sma-vannkraftverk-komplett.pdf [lest: 12.09.2017]
- Sogn og Fjordane Fylkeskommune. 2012. Regional plan med tema knytt til vasskraftutbygging. Tilgjengelig fra: <http://www.sfj.no/getfile.php/3394593.2344.fxxdyprupd/Vedteken11.12.2012+Regional+plan+med+tema+knytt+til+vasskraftutbygging.pdf> [Lest: 19.12.2017]
- Statkraft. 2007. Positivt å være nabo til vindparker. Tilgjengelig fra: <https://www.statkraft.no/media/pressemeldinger/Pressemeldinger-arkiv/2007/positivt-a-vare-nabo-til-vindparker/https://www.statkraft.no/media/pressemeldinger/Pressemeldinger-arkiv/2007/positivt-a-vare-nabo-til-vindparker/> [Lest: 22.09.2017]
- Statkraft. U.Å. Smøla vindpark. Tilgjengelig fra: https://www.statkraft.no/globalassets/old-contains-the-old-folder-structure/documents/faktaark-smola-vindpark_tcm10-17663.pdf [Lest: 22.09.2017]
- Vannressursloven. 2001. Lov om vassdrag og grunnvann. LOV-2000-11-24-82. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2000-11-24-82>. [Lest: 09.11.2017]