

Vannressurs- forvaltning

10

Innledning

Vannressursforvaltningens ansvarsområde

Lovverket

Forslaget til ny vannressurslov

Grunnvann

Bevaring av vassdragsinnretninger som

kulturminner

10.1 Innledning

Vassdrag med tilhørende innsjøer, vann og våtmarker er som oftest komplekse systemer og kan ha stor variasjon og artsrikdom av flora og fauna. De økologiske forholdene i et vassdrag forandrer seg fra fjell til sjø. Vassdragene inneholder en rik algeflora og mange typer bunndyr. I tillegg til fisk og andre arter som lever i vannet, har vassdragene stor betydning for mange fugler og pattedyr.

Norge har svært mange vassdrag og vannfall. De er av stor betydning både for økonomiske interesser og allmenne interesser, som naturvern og friluftsliv. Flere lokalsamfunn er bygd opp rundt utnytting av vassdragene.

Det er mange kryssende interesser som møtes når det gjelder utnyttelse av et vassdrag. Vannforsyning er det eldste bruksformålet vi kjenner og er også den mest sentrale bruksinteressen i dag. Ellers er fiske, fløtning og ferdsel, jordvanning, kvern- og sagdrift, og senere vannkraftproduksjon de utnyttingsformer som er mest kjent og utbredt. Kraftproduksjon er den viktigste økonomiske utnyttingen av vassdragene, jfr kapittel 2. Betydningen av de ulike bruksinteresser og –formål varierer fra vassdrag til vassdrag, og bruksinteressene har også forandret seg gjennom tidene.

Når det gjelder utnyttelse av vassdragene til jordvanning og som drikkevann til husdyr gjelder prinsippet om grunneiers rett til vassdraget. Vann som flytende substans i naturen er ikke undergitt privat eiendomsrett, men selve grunnen og rådigheten over vassdraget hører til den faste eiendommen. Både nabohensyn og mer allmenne hensyn legger imidlertid viktige begrensninger i grunneierens rådighet over vassdrag.

Landbruket står i en særstilling når det gjelder bruken av vassdragene, som gjør nytte både i form av jordvanning og som eiendomsgrenser og naturlig «inngjerding» for bufe. Bading, båtliv, skøyting og fiske er viktige rekreasjonsaktiviteter tilknyttet vassdragene i dag – naturopplevelser som også betyr mye for turismen i Norge. På grunn av de mange bruksformål i vassdragene, kan det enkelte steder oppstå problemer på grunn av vannmangel. Vassdragene er blitt utsatt for en rekke inngrep og tiltak som har påvirket forholdene. Menneskelige inngrep kan ha både positiv og negativ innvirkning på naturforholdene.

10.2 Vannressursforvaltningens ansvarsområde

Hydrologi er læren om vannets forekomst og bevegelse og virkning i naturen. NVEs hydrologiske avdeling driver undersøkelser av vannets kretsløp og utfører arbeid som gir grunnleggende kunnskap til bruk i forvaltningen av vannressursene.

Flomvarsling, erosjonssikring, bygging av flomverk og opprensning i elveløpene er viktige forvaltningsoppgaver. Et annet viktig arbeid er å utføre biotopjusterende tiltak – natur-

gjenoppretting i vassdragene – som ofte er nødvendig etter tidligere inngrep. NVE driver en utstrakt virksomhet innenfor forskning og utvikling innenfor de fagområder som direktoratet er ansvarlig for.

Det finnes mange vannmagasiner som bl.a. benyttes til kraft- og vannforsyning. Vassdragsmyndighetene har ansvar for sikkerhet og tilsyn av slike anlegg. NVEs sikkerhetsavdeling utfører kontroller og gir veiledning og opplæring innen sikkerhet av dammer og anlegg.

En av de viktigste oppgavene til vassdragsmyndigheten (NVE/OED) er konsesjonsbehandling av tiltak som faller innunder vassdragslovgivningen.

10.3 Lovverket

10.3.1 Vassdragslovgivningen

Vassdragslovgivningen har aner tilbake til landskapslovene på 1100-tallet. Disse bygget på prinsippet om privat eiendomsrett, men det var klare begrensninger av hva eieren kunne foreta av inngrep. Dette gjaldt særlig i forholdet til fisket. De fleste av disse reglene ble videreført i Christian Vs Norske Lov fra 1687. Hensynet til tekniske og økonomiske nyvinninger utover 1800-tallet gjorde at man nedsatte en kommisjon som la grunnlaget for vassdragsloven av 1887. Dette er den første lov som kan sies å være direkte opphav til dagens rettstilstand på området. Loven av 1887 ble erstattet av vassdragsloven av 1940. Vassdragsloven er den generelle loven om vassdrag. I 1990 ble det nedsatt et lovutvalg som skulle legge frem en innstilling med forslag til en helt ny vannressurslov. Innstillingen ble overlevert departementet sommeren 1994 (NOU 1994:12). Departementet la våren 1999 frem for Stortinget et forslag til ny vannressurslov som skal erstatte vassdragsloven, se 10.4 nedenfor.

92

10.3.2 Konsesjonssystemet i vassdragsloven

De særskilte konsesjonsordningene for tiltak i vassdrag skriver seg fra begynnelsen av dette århundre. Offentlig forhåndskontroll i form av konsesjonsplikt sikrer en individuell vurdering av et tiltaks lovmessighet og konsekvenser. Den generelle loven om vassdragsforvaltning er vassdragsloven av 1940. Konsesjonsplikt etter vassdragsloven omfatter alle slags vassdragstiltak hvis tiltaket kan ventes å medføre skade eller ulempe av noen betydning for allmenne interesser.

Tidligere ble det stort sett bare krevet slik tillatelse i forbindelse med kraftutbygging, men bestemmelsene er i de senere år praktisert slik at også andre tiltak som kan medføre skader og ulemper for allmenne interesser konsesjonsbehandles, for eksempel større vannforsynings- og tørrleggingstiltak og vannuttak til fiskeoppdrettsanlegg.

Vassdragsloven inneholder nærmere regler om forvaltningens saksbehandling etter loven. Her gis bestemmelser om hva søknaden skal inneholde og hjemmel for å fastsette mer detaljerte regler i forskrift. Søkeren kan pålegges å bekoste sakkyndige undersøkelser under saksforberedelsen.

Det er bestemmelser om offentlig kunngjøring av søknader som kommer i tillegg til reglene om forhåndsvarsling. Søknaden legges ut for offentlig høring før NVE lager sin innstilling og under den departementale saksbehandlingen ved større kraftutbyggingssaker foretas også en høringsrunde blant fylkeskommuner, primærkommuner og de involverte departement.

NVE har utarbeidet retningslinjer for saksbehandlingen vedrørende en rekke inngrep i vassdrag, for eksempel akvakulturanlegg, utbygging av mindre kraftverk og opprusting og ombygging av kraftverk, bygging i eller over vassdrag, grusuttak, senkings-, forbyggings- og flomsikringstiltak. Det legges i retningslinjene stor vekt på å skille mellom små og store tiltak når det gjelder kravene til saksbehandling.

Tillatelse etter vassdragsloven ble tidligere gitt av Kongen, men er nå med unntak av større kraftutbyggingssaker delegert til NVE. Vedtak fattet av NVE kan påklages til OED som overordnet organ. Vedtak fattet av OED kan påklages til Kongen i statsråd.

10.3.3 Annen forvaltningsmyndighet og øvrig lovgivning

Foruten vassdragsloven, vassdragsreguleringsloven og industrikonsesjonsloven, finnes en rekke andre lover som har betydning for vannressursforvaltningen. Disse lovene forvaltes av andre myndigheter enn OED/NVE. Plan- og bygningsloven er den generelle lov om arealdisponering, og dens virkeområde omfatter også vassdrag og grunnvann. Loven inneholder bestemmelser om arealplanlegging, konsekvensutredninger og byggesaksbehandling. Øverste forvaltningsmyndighet er Miljøverndepartementet (MD).

Granneloven (nabolovent) regulerer rettsforholdet mellom naboer, og ikke bare forholdet mellom tilgrensende eiendommer. Granneloven gjelder bare så langt ikke annet følger av «særlege retthøve». Det har ut fra dette vært lagt til grunn at vassdragsloven går foran grannelovens regler på vassdragsrettens område. I lovforslaget til ny vannressurslov, jfr Ot prp 39 (1998 – 99) se egen omtale nedenfor, går imidlertid departementet inn for at granneloven skal gjelde også i vassdragsforhold.

Vassdragslovens alminnelige regler om konsesjonsplikt kan etter ordlyden også omfatte forurensning. Etter gjeldende rett er det imidlertid helt klart at disse reglene ikke skal omfatte forurensning, men at dette reguleres av lov om vern mot forurensninger og om avfall – forurensningsloven. Øverste forvaltningsmyndighet er også her MD, med Statens forurensningstilsyn som underliggende fagetat. I den nye vannressursloven foreslås en lovteknikk som skal sikre at forurensning fortsatt reguleres av forurensningsloven, og at annen påvirkning reguleres av vannressursloven ved at forurensning holdes utenfor vannressurslovens nøkkelbegrep «vassdragstiltak».

Mange av reglene i kulturminneloven har betydning for tiltak i vassdrag. I dag settes det vilkår i vassdragskonsesjoner om ivaretagelse av automatisk fredete kulturminner. Kulturminnehensyn ivaretas også på flere måter gjennom lovforslaget til den nye

vannressursloven. Slike hensyn kan etter forslaget utløse konsesjonsplikt, bevirke at en konsesjonsøknad avslås eller at det fastsettes vilkår for å ivareta kulturminner. MD er øverste forvaltningsmyndighet med delegert myndighet til fylkeskommunen.

Lov om friluftslivet – friluftsløven – regulerer allemannsretten til ferdsel og opphold på andres eiendom. Når det gjelder allemannsretten i vassdrag, finnes reglene i vassdragsloven. I den nye vannressursloven foreslås at selve ferdselsretten i vassdrag reguleres i vannressursloven, men at de øvrige (bading, landsetting og fortøyning av båt) reguleres av friluftsløven. Øverste forvaltningsmyndighet er også her MD, med Direktoratet for naturforvaltning som underliggende fagetat.

Naturvernloven, viltloven, lakseløven og oppdrettsloven kan også bli å komme til anvendelse ved tiltak i vassdrag.

10.4 Forslaget til ny vannressurslov

10.4.1 Overordnede prinsipper

Vassdragsloven av 1940 er blitt lite tidsmessig i både form og innhold og er i stor grad basert på å løse andre problemer enn de vi står overfor i dag. Det er behov for klarere avgrensninger når det gjelder virkeområde for en lov om vannressurser. Bedre samordning med annen lovgivning på området er også nødvendig.

94

Våren 1999 la regjeringen frem Odelstingsproposisjon nr 39 (998-99) som er et forslag til ny vannressurslov. Dette forslaget skal avløse dagens vassdragslov som ble vedtatt i 1940. Lovens formål er å sikre en samfunnsmessig forsvarlig bruk og forvaltning av vassdrag og grunnvann. Lovforslaget balanserer mellom hensynene til ressursene og til brukerne. Vannressursloven er mer ressursorientert enn sin forgjenger.

Vannressursene i seg selv er i utgangspunktet fornybare, men deler av det økologiske systemet langs og i vassdraget er ikke-fornybar natur. Det legges vekt på å bevare natur. Lovforslaget har generelle regler for opptreden i vassdrag og setter alminnelige krav og restriksjoner til bruk, planlegging og gjennomføring av tiltak i vassdrag. De fleste av kravene, som følger av de alminnelige bestemmelsene, er gitt av hensyn til forholdene i vassdraget. Hensynet til bærekraftig utvikling og ivaretagelse av det biologiske mangfoldet og de naturlige prosessene i vassdragene er de hovedhensyn vannressursloven skal fremme. Vassdragets egenverdi, både som landskapselement og som levested for planter og dyr, er sentralt.

Prinsippet om bærekraftig utvikling ligger under flere av bestemmelsene i lovutkastet, for eksempel regler om bevaring av kantvegetasjon og om minstevannføring. Begge disse bestemmelsene tar sikte på å legge forholdene til rette for biologisk produksjon og mangfold i vassdrag. Uttaket av grunnvann skal ikke overstige tilsiget på lang sikt.

Sanksjonsbestemmelsene i vassdragsloven er vesentlig styrket i forhold til gjeldende regler. Strengere straffebestemmelser ved miljøkriminalitet i vassdrag hører med i den sammenheng.

10.4.2 Konesjonssystemet

Hovedregelen i lovforslaget er at ingen må iverksette vassdragstiltak som kan være til nevneverdig skade eller ulempe for noen allmenne interesser i vassdraget eller sjøen, uten konsesjon. Bestemmelsen gjenspeiler at de allmenne interesser står sentralt i lovforslaget. Begrepet «allmenne interesser» favner vidt og omfatter blant annet vitenskap, kultur, naturvern, friluftsliv, landskap, fugletrekk, fisk, næringsliv og lokalsamfunn.

I lovforslaget er det lagt opp til forskjellige løsninger når det gjelder hvem som i de enkelte tilfelle skal være konsesjonsmyndighet. Tilgjengelige ressurser, fagkompetanse og sakstiltfang vil være viktige grunnlag i denne vurderingen.

Når det gjelder konsesjonsmyndighet i større vassdragssaker, er det lite aktuelt å overføre myndighet slik at kompetansfordelingen blir annerledes enn i dag. Det kan være aktuelt å overføre konsesjonsmyndighet til fylkesmannen i saker av mer regional interesse. Det må også vurderes om kommunen kan opptre som konsesjonsmyndighet for enkelte mindre tiltak. Når det gjelder forvaltning av grunnvannsressurser vil det være viktig å bringe inn Norges geologiske undersøkelse (NGU) som fagorgan. Eventuell delegasjon (overføring) av forvaltningsmyndighet blir gjort i forskrift.

10.4.3 Særbestemmelser om tiltak i vernede vassdrag

Vern av vassdrag gjennom verneplanene har hatt som formål å hindre at verneverdier i vassdragene skal gå tapt som følge av kraftutbygging. Selv om et vassdrag er vernet mot kraftutbygging, kan andre typer inngrep forringe de samme verneverdiene. For å hindre at slike inngrep skal redusere verneverdiene i vernede vassdrag, er det i vannressursloven foreslått enkelte særregler for forvaltningen av vernede vassdrag. Den mest sentrale bestemmelsen er en lovfesting av prinsippet om at det ved alle avgjørelser etter vannressursloven som har betydning for vernede vassdrag, skal legges vesentlig vekt på verneverdiene i vassdraget. Dette vil blant annet føre til en strengere konsesjonsvurdering i vernede vassdrag enn i andre typer vassdrag.

10.5 Grunnvann

Det finnes i dag ingen lovregler om uttak av grunnvann, men dette er en naturressurs som vil få stor betydning i fremtiden. Grunnvannet må vernes mot forurensning og overforbruk og det må sørges for en samfunnsmessig riktig fordeling i den utstrekning det er knapphet på ressurser. Forurensningsloven og annet lovverk ivaretar stort sett den kvalitative påvirkningen. Det er derfor de kvantitative spørsmål som hovedsakelig foreslås regulert i vannressursloven.

Lovforslaget opprettholder dagens hovedregel om grunneierens rådighet i vassdrag og innfører regler om slik rådighet over grunnvann. Rådigheten over grunnvannet er en del av

den alminnelige eiendomsretten. Det fastsettes likevel visse generelle rådighetsbegrensninger for utnyttelse av grunnvannet. Vassdragsmyndigheten vil være bundet av disse lovfestede begrensningene ved sin konsesjonsbehandling.

Lovforslaget viderefører ikke prinsippet i vassdragsloven om at den som først etablerer et grunnvannsuttak skal være beskyttet mot alle senere uttak som kan redusere førstemanns uttak. Både en såkalt prioriteringsbestemmelse og en bestemmelse om at vassdragsmyndigheten kan treffe nærmere vedtak om fordelingen av vann foreslås å gjelde også for uttak av grunnvann. Grunnvannsuttak må heller ikke føre til brudd på minstevannføringsbestemmelsen. Det er foreslått regler om konsesjonsplikt for uttak av og påvirkning av grunnvann. Det finnes ingen slik konsesjonsplikt etter dagens vassdragslov.

10.6 Bevaring av vassdragsinnretninger som kulturminner

Mange kulturminner er knyttet til utnyttelsen av vannressursene og ligger i umiddelbar nærhet til vassdragene – bl.a. fløtnings- og vannrennearlegg, møller, kraftanlegg og kanaler. «Prosjekt Museumsordning» med fokus på formidling av forvaltningshistorien, kulturminner m.m. ble igangsatt i 1999. En slik museumsordning skal sørge for at NVE tar ansvar for sin del av den norske kulturarven. Målet er å gi vassdragssektoren en museumsordning på lik linje med olje-, post- tele- og vegsektoren. Den permanente museumsordningen skal belyse sammenhengen mellom energi- og vassdragsforvaltningen og den samfunnsmessige utvikling. Også fremtidsperspektiver skal presenteres. NVE legger til grunn at en ordning vil være på plass i løpet av 3–4 år.

Sammen med Riksantikvaren og eiergrupperinger vil Prosjekt museumsordning også ta initiativ til at det blir satt i gang arbeid med en landsverneplan for energi- og vassdragsrelaterte kulturminner. Målet med en slik plan er å presentere et utvalg av slike kulturminner som har nasjonal verneverdi og som foreslås bevart for fremtiden.