

# 10

## Vannressursforvaltning

- Innledning
- Vannressursforvaltningens ansvarsområde
- Lovverket
- Nærmere om vannressursloven
- Grunnvann
- Bevaring av vassdragsinnretninger som kulturminner



## 10.1 Innledning

Vassdrag med tilhørende innsjøer, vann og våtmarker er komplekse systemer der flora og fauna er kjennetegnet ved stor variasjon og artsrikdom. 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 når det gjelder utnyttelse av vassdrag. Vannforsyning er det eldste bruksformålet vi kjenner og er også den mest sentrale bruksinteressen i dag. Ellers er fiske, fløtning og ferdse, jordvanning, kvern- og sagdrift, og senere vannkraftproduksjon de utnyttingsformer som er mest kjent og utbredt. Kraftproduksjon utgjør den viktigste økonomiske utnyttingen av vassdragene, jf. kapittel 2. Betydningen av de ulike bruksinteresser og -formål varierer fra vassdrag til vassdrag, og bruksinteressene har også forandret seg gjennom tidene.

Vassdrag tilhører eieren av den grunn det dekker. 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.

Jordvanning og drikkevannsforsyning, eiendomsgrenser og som naturlig inngjerding for bufe er viktige bruksformål. En grunneier kan uten konsesjon ta ut vann til husholdning og husdyr på eiendommen. Disse formålene gis også prioritet dersom det er knapphet på vann. Bading, båtliv, og fiske er viktige rekreasjonsaktiviteter tilknyttet vassdragene. Dette er naturopplevelser som også betyr mye for turismen i Norge.

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 opprenskning i elveløpene er viktige forvaltningsoppgaver. Et annet viktig arbeid er å utføre biotopjusterende tiltak (naturgjenoppretting i vassdragene) som ofte er nødvendig etter tidligere inngrep. NVE driver en utstrakt forsknings- og utviklingsvirksomhet innenfor de fagområdene som direktoratet har ansvar for.

Det finnes mange vannmagasiner som blant annet benyttes til kraft- og vannforsyning. Vassdragsmyndighetene har

ansvar for sikkerhet og tilsyn av slike dammer og tilhørende anlegg. NVEs sikkerhetsavdeling utfører kontroller og gir veiledning og opplæring innen sikkerhet for damanlegg.

En av de viktigste oppgavene til vassdragsmyndigheten (NVE og OED) er konsesjonsbehandling av tiltak som faller inn under 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 for 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. I 1990 ble det nedsatt et lovutvalg som skulle legge frem en innstilling med forslag til en helt ny vannressurslov. Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven) trådte i kraft 1. januar 2001. Vannressursloven er den generelle loven om vassdrag og grunnvann, det vil si ferskvannsressursene. Se nærmere omtale under kapittel 10.4 nedenfor.

### 10.3.2 Konsesjonssystemet i vannressursloven

De særskilte konsesjonsordningene for tiltak i vassdrag skriver seg fra begynnelsen av forrige århundre. Offentlig forhåndskontroll i form av konsesjonsplikt sikrer en individuell vurdering av et tiltaks lovmessighet og konsekvenser. Den generelle loven om vassdragsforvaltning er vannressursloven.

Konsesjonsplikt etter vannressursloven omfatter alle slags vassdragstiltak som kan ventes å medføre nevneverdig skade eller ulempe for allmenne interesser.

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

Vannressursloven inneholder nærmere regler om forvaltningens saksbehandling. Her gis bestemmelser om hva søknaden skal inneholde og hjemmel for å fastsette mer detaljerte regler i forskrift. Søkeren kan under saksforberedelsen pålegges å bekoste undersøkelser og utredninger som trengs for å klarlegge fordeler eller ulemper av tiltaket.

En søknad er offentlig og skal kunngjøres for søkers regning etter reglene i plan- og bygningsloven. Søknaden legges ut for offentlig høring før NVE lager sin innstilling. Under departementets saksbehandling foretas også

en høringsrunde blant fylkeskommuner, primærkommuner og relevante fagdepartementer.

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

Vassdragsmyndighet etter vannressursloven er i hovedsak regjeringen, OED og NVE på riksnivå. På regionalt og lokalt nivå er det NVE, fylkesmannen, kommunen eller den departementet bestemmer. 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 vannressursloven, vassdragsreguleringsloven og industrikonsesjonsloven, finnes en rekke andre lover som har betydning for vannressursforvaltningen. Disse lovene forvaltes av andre myndigheter enn OED og 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 (naboloven) regulerer rettsforholdet mellom naboer, og ikke bare forholdet mellom tilgrensende eiendommer. Granneloven gjelder bare så langt ikke annet følger av "særlege rettshøve". Det har ut fra dette vært lagt til grunn at vassdragsloven går foran grannelovens regler på vassdragsrettens område. Etter vannressursloven vil imidlertid granneloven også gjelde i vassdragsforhold.

Forurensning reguleres av lov om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven). Øverste forvaltningsmyndighet når det gjelder forurensning er også her MD, med Statens forurensningstilsyn (SFT) som underliggende fagetat. Vannressursloven har en lovteknikk som sikrer 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 vassdragskonsesjoner settes det i dag vilkår om ivaretagelse av automatisk fredete kulturminner. Kulturminnehensyn ivaretas på flere måter gjennom vannressursloven. Slike hensyn kan utløse konsesjonsplikt, bevirke at en konsesjonssøknad avslås eller at det fastsettes vilkår for å ivareta kulturminner. MD er øverste forvaltningsmyndighet med delegert myndighet til fylkeskommunen.

Lov om friluftslivet - friluftsloven - regulerer allemannsretten til ferdsel og opphold på andres eiendom. I vannres-

sursloven er det fastsatt at selve ferd-selsretten i vassdrag reguleres i vannressursloven, men at de øvrige aktiviteter (bading, landsetting og fortøyning av båt) reguleres av friluftsløven. Øverste forvaltningsmyndighet er også her MD, med Direktoratet for naturforvaltning som underliggende fagetat.

Andre lover som kan komme til anvendelse ved tiltak i vassdrag er for eksempel naturvernloven, viltloven, lakseloven og oppdrettsloven.

## 10.4 Nærmere om vannressursloven

### 10.4.1 Overordnede prinsipper

Vassdragsloven av 1940 ble etter hvert lite tidsmessig i både form og innhold, og i stor grad basert på å løse andre problemer enn dem vi står overfor i dag. Det var behov for klarere avgrensninger når det gjelder virkeområde for en lov om vannressurser. Bedre samordning med annen lovgivning på området var også nødvendig. Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven) av 24. november 2000 nr. 82 trådte i kraft 1. januar 2001.

Vannressurslovens formål er å sikre en samfunnsmessig forsvarlig bruk og forvaltning av vassdrag og grunnvann. Loven balanserer mellom hensynene til ressursene og til brukerne, og er mer ressursorientert enn sin forgjenger.

Vannressursene i seg selv er i utgangspunktet fornybare, men deler av det økologiske systemet langs og i vassdrag er ikke-fornybar natur. Det legges vekt på å bevare natur. Loven har generelle regler for opptreden i vass-

drag og setter alminnelige krav og restriksjoner til bruk, planlegging og gjennomføring av tiltak i vassdrag. De fleste av kravene følger av de alminnelige bestemmelsene, og er gitt av hensyn til forholdene i vassdraget.

De hovedhensyn som vannressursloven skal fremme er hensynet til bærekraftig utvikling og ivaretagelse av det biologiske mangfoldet og de naturlige prosessene i vassdragene. Vassdragets egenverdi, både som landskapselement og som levested for planter og dyr, står sentralt.

Prinsippet om bærekraftig utvikling ligger under flere av bestemmelsene i loven, 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 vannressursloven er vesentlig styrket i forhold til tidligere regler. Strengere straffebestemmelser ved miljøkriminalitet i vassdrag hører med i den sammenheng.

### 10.4.2 Konsesjonssystemet

Hovedregelen er at uten konsesjon må ingen iverksette vassdragstiltak som kan være til nevneverdig skade eller ulempe for noen allmenne interesser i vassdraget eller sjøen. Bestemmelsen gjenspeiler at de allmenne interesser står sentralt i loven. Begrepet "allmenne interesser" favner vidt og omfatter blant annet naturvern, friluftsliv, land-

skap, fugletrekk, fisk og fiske, kulturminner, næringsliv og lokalsamfunn. Når det gjelder konsesjonsmyndighet i større vassdragssaker, var det ikke aktuelt å overføre myndighet slik at kompetansefordelingen ble annerledes enn den hadde vært før den nye vannressursloven trådte i kraft. I saker av mer regional og lokal karakter kan det være aktuelt å delegere (overføre) konsesjonsmyndighet til fylkesmannen og kommunen. Slik videre delegasjon må skje i takt med disse organers kompetanseoppbygging. Når det gjelder forvaltning av grunnvannsressurser er Norges geologiske undersøkelse (NGU) brakt inn som fagorgan.

#### **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, er det i vannressursloven gitt 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**

Før vannressursloven trådte i kraft fantes det ingen lovregler om uttak av

grunnvann, som 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 der det er knapphet på ressurser. Forurensningsloven ivaretar stort sett den kvalitative påvirkningen. Det er derfor de kvantitative spørsmål som hovedsakelig reguleres i vannressursloven. Loven opprettholder hovedregelen 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.

Vannressursloven 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 vil gjelde også for uttak av grunnvann. Grunnvannsuttak må heller ikke føre til brudd på minstevannføringsbestemmelsen. Det er fastsatt regler om konsesjonsplikt for uttak av og påvirkning av grunnvann. Dette er nytt i forhold til tidligere lovgivning.

### **10.6 Bevaring av vassdragsinnetninger som kulturminner**

Mange kulturminner er knyttet til utnyttelsen av vannressursene og ligger ofte i umiddelbar nærhet til vass-

dragene. Dette gjelder blant annet fløtnings- og vannrenneanlegg, møller, kraftanlegg og kanaler.

For å ivareta ansvaret for sin historie har NVE igangsatt Prosjekt Museumsordning i nært samarbeid med Olje- og energidepartementet.

Hovedmålsetningen med prosjektet er å etablere en permanent museumsordning som skal ta vare på og formidle historie knyttet til offentlig vassdrags- og energiforvaltning. Formidlingen skal øke bevisstheten om at vassdrags-

og energiforvaltning er viktig i dagens samfunn, og dermed belyse viktigheten av NVEs virksomhet.

Gjennom å inngå samarbeidsavtaler med noen utvalgte museer, skal direktoratets historie bearbeides og formidles. Visjonen er å etablere et landsdekkende museumsfaglig nettverk for NVE-relatert historie.

Prosjektet skjer i et samarbeid med de statlige fagorganene Norsk Museumsutvikling og Riksantikvaren.