Vannressursforvaltning

– Innledning
– Vannressursforvaltningens ansvarsområde
– Lovverket
– Nærmere om vannressursloven
– Grunnvann
– EUs vanndirektiv

10

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 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 en sentral bruksinteresse i dag. Ellers er fiske, fløtning og ferdsel, jordvanning, kvern- og sagdrift, og i senere tid 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 setter imidlertid viktige begrensninger for grunneierens rådighet over vassdrag.

I landbruket er bruk av vassdragene sentralt. Jordvanning og drikkevannsforsyning, eiendomsgrenser og 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 i 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. Norges vassdrags- og energidirektorats 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 også en utstrakt forsknings- og utviklingsvirksomhet innenfor de fagområder som direktoratet har ansvar for.

Det finnes mange vannmagasiner som blant annet benyttes til kraft- og vannforsyning. Vassdragsmyndighetene har ansvar for sikkerhet og tilsyn med 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 (OED og NVE) 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 bygde 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 alle ferskvannsressursene. Se nærmere omtale under kapittel 10.4.

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 krevd 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 berørte kommuner og fylkeskommuner, samt 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 Kongen i statsråd, 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 ivaretakelse 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 vannressursloven er det fastsatt at selve ferdselsretten i vassdrag reguleres i vannressursloven, men at de øvrige aktiviteter (bading, landsetting og fortøyning av båt) reguleres av friluftsloven. 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

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 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 vassdrag og setter alminnelige krav og restriksjoner til bruk, planlegging og gjennomføring av tiltak i vassdrag. De fleste av kravene følger av de alminne-

lige bestemmelsene, og er gitt av hensyn til forholdene i vassdraget.

De hovedhensyn som vannressursloven skal fremme er hensynet til bærekraftig utvikling og ivaretakelse 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, landskap, 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 er 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 vassdragsinnretninger som kulturminner

Mange kulturminner er knyttet til utnyttelsen av vannressursene og ligger ofte i umiddelbar nærhet til vassdragene. Dette gjelder blant annet fløtnings- og vannrenneanlegg, møller, kraftanlegg og kanaler.

Olje- og energidepartementet ivaretar sitt ansvar for sektorens kulturminner gjennom en permanent museumsordning som administreres av NVE. Ordningen har som mål å ivareta, systematisere og formidle historie knyttet til norsk vassdrags- og energiforvaltning, samt å ta vare på kulturminner som reflekterer denne historien. Som et ledd i dette arbeidet har NVE inngått et museumsfaglig samarbeid med Norsk Vasskraft- og Industristadmuseum i Tyssedal og Norsk Skogbruksmuseum på Elverum. Det er også etablert et formidlingsnettverk i samarbeid med en rekke andre museer. Museumsordningens visjon er å etablere et landsdekkende nettverk som tar vare på og formidler norsk vassdrags- og energihistorie. Gjennom kunnskapsformidling vil prosjektet bidra til å øke bevisstheten om og viktigheten av vassdrags- og energiforvaltningen.

10.7 EUs vanndirektiv

EUs rammedirektiv for vann trådte i kraft 22. desember 2000 og forventes om kort tid å bli innlemmet i EØS-avtalen. Direktivet er et miljø- og ressursdirektiv, som gjennom EØS-avtalen vil legge de grunnleggende framtidige rammene for norsk og europeisk vannforvaltning. Direktivet er et rammedirektiv og de aktuelle nasjoners lover, regelverk og forvaltningsmessige oppfølging skal tilpasses dette direktivet. Kravene i direktivet vil berøre forvaltningen etter flere lovverk og må iakttas av ulike myndigheter og brukere av vannressursene. Direktivet er ikke vurdert å medføre behov for ny eller endret lovgivning i Norge.

Direktivet skal bidra til å bevare, beskytte og forbedre vannkvaliteten og det akvatiske miljøet og sikre en bærekraftig vannbruk. I direktivet legges det stor vekt på at ulike faktorer som påvirker vassdrag og grunnvann skal sees under ett. Det skal derfor tas utgangspunkt i en nedbørfeltbasert forvaltning av vannressursene. Dette innbærer en forvaltning uavhengig av kommune-, fylkes- og landegrenser. Vanndirektivet legger større vekt på biologiske forhold og avvik fra naturlig tilstand, enn på analyser av samlede utslipp og vannkjemiske forhold. Direktivet har et langt tidsperspektiv og planer for oppfølgingen av direktivet skal rulleres med jevne mellomrom.

Det miljømessige målet som minimum skal oppnås betegnes som ”god vannstatus” og skal nås senest 15 år etter at direktivet er trådt i kraft. Direktivet åpner likevel for nasjonale tilpasninger, både gjennom unntaksbestemmelser og gjennom adgang til å peke ut vannforekomster som såkalt ”sterkt modifiserte”. Dette omfatter vannforekomster som på grunn av fysiske inngrep ikke vil kunne nå målet om god vannstatus, men hvor tiltaket – på grunn av sin betydelige samfunnsnytte – ønskes opprettholdt. Disse vil da kunne undergis et noe mildere miljøkrav, definert som ”godt økologisk potensial”. Slike inngrep kan typisk være norske vannkraftreguleringer.

I Norge har innføringen av vanndirektivet vært styrt av en departementsgruppe og en direktoratsgruppe. Miljøverndepartementet ble i oktober 2004 tildelt det overordnede koordineringsansvaret for implementeringen av direktivet i Norge. Fylkesmannen ble utpekt som koordinerende myndighet på regionalt nivå. Dagens ansvarsdeling med hensyn til lov og virkemidler er forutsatt å ligge fast.

Forslag til forskrift om rammer for forvaltningen, som skal gjennomføre direktivet i norsk rett, ble 24. november 2005 sendt på alminnelig høring fra Statens forurensningstilsyn (SFT), med høringsfrist 10. mars 2006. Forskriften foreslås hjemlet i plan- og bygningsloven, forurensningsloven og vannressursloven.