

# Hva er „Water Management“

Hva bør det legges vekt på ved den fremtidige forvaltning av vannressursene i Norge.

Av *Olav S. Nedenes*

Olav Nedenes er siv.ing. fra Case Institute of Technology, Cleveland, Ohio, 1957. Han er nå ansatt som avdelingsdirektør i Statens forurensningstilsyn.

*Innlegg på kollokvium i  
Norsk Forening for Vassdragspleie  
og Vannhygiene 30. oktober 1975.*

For å drøfte de angjeldende spørsmål bør vi kanskje først se litt på hvilke norske lover som har størst betydning for tilstand og bruk av norske vannressurser, og hvilke myndigheter som har det primære forvaltningsansvar i henhold til disse lover.

## LOVGRUNNLAGET

<i>Lov</i>	<i>Bruk/utnyttelse</i>	<i>Myndighet</i>
Naturvernloven	Vern	MD
Vassdragsloven	Vannkraft, flomreg. forebygging, fløting, ferdsel, alm. interesser, vannforsyning	ID/NVE Fylkesm.
Vassdragsreg.loven	Vannkraft (regulering/utbygging)	ID/NVE
Samf.l./Sjøfarts.l.	Sjøtransport	SD/HD (Sjøfartsdir.)
Havneloven	» resipient	FD
Lov om laksefiske og innlandsfiske	Fiskeint.	MD dir. for viltst. og ferskvannsf.
Lov om saltvanns- fiskeriene	Fiskeint.	FD
Friluftsløven	Friluftsliv	MD
Strandloven	Landskapsvern Tilgjengelighet	Fylkesm.

Vannvernloven	Resipient	MD
Oljevernloven	(betydn. for utn. av	SFT
Lov om plante-	grunn til boliger, in-	Fylkesm.
vernmidler	dustri, landbruk	LD
	m.v.)	
Sunnhetsloven	Drikkevann	Sos.dep.
	resipient	
Bygningslovens		
regler om:		
Generalplanlegging	All utnyttelse av	} MD
Region »	naturressurser	
Fylkes »		
Samlet planlov	All utnyttelse av	} Fylkesm.
General/region	naturressursene	
Fylkesplanlegging	(under utarbeidelse)	
Landsplanlegging		

ID: Industridep., SD: Samf.dep., FD: Fiskeridep., LD: Landbruksdep.,  
 HD: Handelsdep., MD: Miljøverndep., NVE: Vassdrags- og elektrisitets-  
 vesenet.

Det er en lang historisk utvikling frem til det regelsettet vi har i dag. Det kan nevnes at allerede på 1500-tallet fantes det regler om hvilke redskapstyper som var tillatt under Lofotfisket. Av moderne lovgivning bør særlig nevnes Sunnhetsloven (og det nettverk av forskrifter som er vedtatt med hjemmel i denne) og vassdragslovgivningen. Senere Vassdragsloven av 1940.

Denne siste tok sikte på å regulere svært mange sider av bruken av vassdrag, stikkordsmessig kan nevnes: eiendomsretten, vannkraft/reguleringer, kloakkledninger/forurensning, ferdsel/fløting, sikring mot utrasing. Men enkelte sider, slik som fiske, ble ikke regulert i vassdragsloven. Etter 1950 har vi fått flere spesiallover som regulerer hver sin sektor, eksempelvis nye lover om fiske og lov om friluftsliv.

I oversikten ovenfor, som ikke er

fullstendig, er først regnet opp de lover som knytter seg til *spesifikk* utnyttelse/bruk eller vern av vannressursene eller strendene f.eks. fiske, vannkraftutnyttelse, drikkevann, friluftsliv eller f.eks. utnyttelse som mottager av forurenset avløpsvann fra boliger, industri og landbruk. Enkelte av disse lover regulerer økonomiske utnyttelser, og krever i varierende grad en vurdering av fordeler og ulemper av f.eks. et utbyggings-tiltak, utslipp e.a. i forhold til andre *eksisterende* brukerinteresser. Berørte brukere av vedkommende vannressurser får anledning til å vurdere saken ved offentlig utleggelse av dokumentene. Avgjørelsen fattes vanligvis av en offentlig *administrasjon* på sentralt eller lokalt nivå. I større saker kan det kreves innstilling til et folkevalgt organ som fatter avgjørelsen.

Bygningslovens regler om fylkes-

planlegging og den nye planlov, som er under utarbeidelse, dekker *alle* former for utnyttelse av naturressursene, herunder vannressursene i fjorder, vassdrag og i grunnen. Disse lover legger opp til en samordnet fysisk-økonomisk vurdering av naturressursenes fremtidige utnyttelse. I henhold til disse lover skal både de eksisterende og de antatt *fremtidige* brukerinteresser avveies mot hverandre. Videre krever disse samordningslover at det allerede fra påbegynnelsen av planarbeidet skal innledes samarbeid med alle berørte myndigheter og interessegrupper.

En annen vesentlig forskjell fra lover som knytter seg til spesifikke sektorer av ressursutnyttelsen er at oversiktsplanverket krever folkevalgt ledelse av planarbeidet helt fra starten. Planene godkjennes også av de politiske beslutningsorganer på fylkes- eller statsplanet. Samordningslovene har imidlertid svakere regler for gjennomføring av planene enn de spesifikke sektorlover. Planene kan gjøres bindende ved såkalt vedtekt stadfestet av departementet, men dette instrument brukes i varierende grad. Nedenfor er som eksempel gjengitt bestemmelsen i bygningslovens § 17 a om fylkesplanlegging.

Bygningslovens § 17 a

#### FYLKESPLAN

1. Ved fylkesplan forstås i denne loven en oversiktsplan for samordning av Statens, fylkeskommunenes og kommunenes planlegging når det gjelder utnyttning av naturressursene i et fylke, og

andre spørsmål av felles interesse for fremme av økonomisk vekst og trivsel i fylket.

#### FYLKESPLANEN BØR SÅLEDES OMFATTE:

- a. *Hovedtrekk i samlet ressursutnyttelse herunder sjø- og vassdragsutnyttelse* og utnyttning av grunn til byggeområder, jord og skogbruksområder, naturområder, og trafikklinjer og andre kommunikasjonsanlegg.
- b. målsetting for befolkningsutv. og bosetting.
- c. vurdering av arb.kraftsit. og næringsutv.
- d. oversikt over de offentlige utbyggingstiltak og andre off. tiltak som må settes i verk for å gjennomføre den planlagte utnyttning av naturressursene m.v.
- e. økonomisk vurdering og prioritering av offentlige utbyggingstiltak.

La meg så gjøre et forsøk på å svare på hva jeg vil legge i begrepet «Water Management».

Jeg kunne, som et utgangspunkt for diskusjonen, tenke meg å definere «Water Management» som det sett av politiske og administrativt/faglige vedtak og handlinger som i vesentlig grad (varig) vil påvirke grunnvannets, vassdragenes og fjordenes bruk.

Etter dette har jeg i begrepet «Water Management» lagt noe mer enn bare «offentlig forvaltning av vannressursene».

Jeg har i oversikten nedenfor forsøkt å stille opp en del av de elementene som jeg mener har størst betydning i forbindelse med «Water Management» i Norge. Vi bør for det første understreke at ansvaret for den offentlige forvaltningen av vannressursene er spredd på alle tre forvaltningsnivåer, men med en hovedvekt på kommune og statsnivå. Planleggingen foregår noenlunde likelig fordelt på nivåer, og også på interkommunalt nivå.

I enkelte områder er det endog etablert interkommunale organer for utbygging, drift og/ eller tilsyn, f.eks. interkommunale vannverkskraftforsyning eller avløpselskaper, vassdragsforbund m.v.

Ansvaret for utbygging og drift av vann, avløpsanlegg, havner, friluftsanlegg og plasser knyttet til vannets bruk, ligger primært på kommunenivå, mens ansvaret for utbygging og drift av vannkraftverk, forbyggingsanlegg m.v. i dag hovedsakelig ligger på fylkes- eller statsplanet, eventuelt på interfylkelig eller interkommunalt plan. Planlegging av vannressursenes bruk foregår i betydelig utstrekning på alle tre forvaltningsnivåer pluss regionalt.

Konsesjonsbehandlingen foregår primært på fylkes- og statsnivå, men også kommunene er i det siste trukket med i forbindelse med avløp fra spredt bosetning og hytter. Det er viktig å understreke betydningen av den kommunale egenkontroll f.eks. av egne renseanlegg, — noe som bør utvikles og forbedres i årene som kommer.

## «WATER MANAGEMENT»

### A. *Off. forvaltning av vannressursene.*

#### *Staten:*

Utarbeidelse av lover.

Vedtak om økonomiske virkemidler.

Planlegging.

Konsesjonsbehandling/godkjenninger.

Tilsyn.

#### *Fylket:*

Fylkesplanlegging.

Sektorplanlegging.

Konsesjonsbehandling/godkjenninger.

Tilsynsvirksomhet.

Utl. og drift (e-verk).

#### *Kommunen:*

Generalplanlegging.

Sektorplaner.

Konsesjonsbeh./godkjenninger.

Tilsyn med private anl. og virksomhet.

Egenkontroll.

Utb. og drift.

#### *Interkomm. org.*

Regionplanlegging.

Planlegging, drift, tilsyn m.v. i interkommunale selskaper, forbund m.v.

### B. *Forskningsorganenes virksomhet.*

Faglige vurderinger, undersøkelser og uttalelser til forv.org. bl.a. vedr. *effektene* på vannforekomstene og brukerint. av forskjellige tiltak.

Spesielle undersøkelser av viktige vannforekomster.

Spesielle analyser av vannkvalitet m.v. som ledd i *overvåking* av vassdrag.

Bistand ved utarbeidelse av kontrolloppl. for renseanlegg m.v.

Bistand til private org. i deres planlegging og egenkontroll.

Utarbeidelse og vedlikehold av dataarkiv for tilstand/endringer i forurensn.sit.

Forskning med siktemål å øke forståelsen av respons av forurensningstilførsler av forskjellig karakter i forskj. typer vannforekomster m.m.

Faglige utredninger og undersøkelser av kvaliteten på ulike anleggskomponenter (renseanlegg, transportsystem).

#### C. *Private organisasjoners virksomhet.*

*Interesseorganisasjoner:* (Naturvern, friluftsliv, fiske, reg.foreninger m.v.).

Visse tilsynsoppgaver.

Privat planlegging.

Informasjon/opinionsdannelse.

Uttalelser til off. forv.org.

*Private utb. og driftsselskaper: industribedrifter m.v.*

Private e-verk

Private vannverk

Private renseanlegg

Planlegging.

Utarb./drift.

Egenkontroll.

Jeg anser det spesielt viktig å understreke flere forskningsinstitusjoners virksomhet i tilknytning til vannressursforvaltningen i Norge. Som eksempel på betydningen av

forskningens arbeid vil jeg nevne det arbeid som ble utført av NIVA og Havforskningsinstituttet i forbindelse med utarbeidelsen av St.meding 107 «Om arbeidet med en landsplan for bruken av vannressursene». Disse institusjoner gjennomførte en enkel beskrivelse av forurensningstilstanden i norske vannforekomster, til tross for at bare et fåtall vassdrag og fjorder var blitt undersøkt særlig grundig; og de fleste overhodet ikke var undersøkt.

Likeledes gjorde disse institusjoner en lettfattelig prognosering av hvilke virkninger de forskjellige rens tiltak ville ha m.h.t. endrede skadevirkninger/ulempes for de forskjellige brukerinteresser. Uten disse dokumentene ville Regjeringen og Stortinget ikke hatt det nødvendige grunnlag for å se hva man ville få igjen for investeringene, og det er vel meget tvilsomt om vi da hadde fått det handlingsprogram som nå er foreslått.

De private organisasjoners virksomhet er heller ikke uten betydning. Foruten den private planlegging og utredning som foregår i private utbyggingsselskaper (f.eks. private e-verk, vannverk) og i industrien samt i fiske, friluftsliv m.v., og som i ikke ubetydelig grad nyttes i det offentlige oversiktsplanarbeidet, bør kanskje spesielt betydningen av en styrkelse av den private egenkontroll med renseanlegg o.l. nevnes. Dette kan og bør etter min mening utvikles i betydelig grad slik at offentlig administrasjon kan avlastes. Sikkerheten mot brudd på bestemmelsene kan opprettholdes hvis en istedet sør-

ger for meldeplikt, systematisk prøvetaking (ev. automatisk) og tilfredsstillende journalføring, samt tilstrekkelig økonomiske eller andre sanksjoner ved slurv eller sabotering av vilkår.

*Hva bør det legges vekt på for den fremtidige forvaltning av vannressursene i Norge.*

Som svar på spørsmålet om hva det bør legges vekt på for den fremtidige forvaltning av vannressursene i Norge, har jeg nedenfor forsøkt å stille opp enkelte punkter som jeg mener berettiger til en videre drøftelse:

- Videreføring og forbedring av det eksisterende datamateriale om virkninger/konsekvenser ved alt. tiltak.
- Forskningsinnsats for å gi beslutningsorg. bedre grunnlag for å bedømme hvilket resultat som oppnås ved investeringen.
- Bedre koordinering av de forskjellige forvaltnings- og utb.organers virksomhet bl.a. ved større vekt på fysisk/økonomisk oversiktsplanlegging spesielt på fylkesplanet. («Teamarbeid»).
- Forbedring av prioriteringsgrunnlaget både innenfor de enkelte sektorer og på tvers av sektorene, bl.a. ved større vekt på fysisk/øk. oversiktsplanlegging.
- Systematisk gjennomføring av konsekvensanalyse ved forskjellige inngrep på et tidlig tidspunkt. Folkevalgte mer aktivt med i planprosessen.
- Enklere saksbehandlingsrutiner, bl.a. ved større bruk av forskrifter og overordnede retningslinjer til erstatning for forenkling av konsesjonsbehandling.
- Større grad desentraliserte beslutninger for forhold som bare har lokal betydning.
- Utbygging av et tilfredsstillende overvåkingssystem. Utbygging av rasjonelle kontrollordninger med mer vekt på egenkontroll.
- Øket bruk av økonomiske virkemidler i styringen. Gradvis gjennomføring av prinsippet om at forurenseren skal betale.
- «Upstream action» — resirkulering — produktkontroll.
- Systematisk og grundig opplæring i drift av rensanlegg.