

Hva er vannbruksplanlegging?

Haakon Thaulow

Haakon Thaulow er utdannet siv.ing. fra NTH 1968.

Han arbeider nå som prosjektleder i Miljøverndepartementet.

I Innledning

Vann spiller en fundamental rolle for naturen og mennesket, og har vitale funksjoner i et moderne samfunn. Vann har betydning for liv og livskvalitet, og er viktig som produksjonsfaktor. Det er en helt nødvendig samfunnsmessig ressurs. Men så lenge vi har rikelig med vann, som i Norge, og frihet fra ekstreme klimatiske forhold som langvarig tørke og flom, opplever vi her hjemme sjelden vann som avgjørende hverken for økonomisk vekst eller f.eks. som lokaliseringsfaktor for industri. Knapphet både hva kvalitet og kvantitet angår er begrenset, og vår økonomi og et høyt teknologisk nivå bidrar også til denne gunstige situasjonen. I global sammenheng er imidlertid situasjonen en helt annen. Mange spår at vi etter energikrisen får en vannkrise. 1980—1990 er FN's vanddekalde. Et mål i denne perioden er å skaffe jordens befolkning hygienisk tilfredsstillende vannforsynings- og avløpsforhold.

Knapphet på vannressurser kan gi seg dels voldsomme utslag. Det faktum at Israel kontrollerer en del av Vestbreddens vannforsyning er et element i Midt-Østenkonflikten. I krigen mellom Iran og Irak er det kontrollen med den viktige vannveien i Eufrat-Tigris-deltaet et sentralt tidsspørsmål. Mer lokalt: På øya St. Thomas i det karibiske hav koster vann tilkjørt i tankbil ca. 100 kroner pr.

















m³. De få som har brønner får ofte nattlige besøk av ubudne gjester som forsvinner med en bøtte eller to.

Her til lands foregår konkurransen naturlig nok i roligere former. Det er imidlertid et faktum at vi også her i Norge stadig blir konfrontert med interessekonflikter hvor vannkvalitet og vannmengder er innblandet. Naturens grenser er uforanderlige, mens vår utnyttelse av vannressurser øker: natur- og miljøbevisstheten skjerper våre krav, rekreasjonsomfanget (hvor vann spiller en helt sentral rolle) er sterkt økende, landbruket ønsker mer til vanning, og sist, men ikke minst, vår viktigste energibærer for elektrisitetsproduksjon vil fortsatt være vannkraften.

Interessekollisjoner gir seg utslag som *konflikter mellom bruksformer for vann* (fig. 1) (NIBR 1981, NIVA 1981 (a)). Et hovedtrekk i konfliktbildet er motsetningene mellom de bruksformer som medfører store inngrep (f.eks. omfattende vassdragsreguleringer og utslipp) og de interesser som er tjent med en mest mulig uberørt natur og/eller svært høy vannkvalitet (naturvern, drikkevannsforsyning).

II Definisjoner

Med en vannbruksplan forstås en flerbruksplan for utnyttelse og vern av et vassdrag med tilhørende kystområde. Planen skal behandle, avveie og foreslå tiltak

Brukskategorier	Bruksformer	Brukerinteresser
Natur og landskapsvern	 Naturvern-vitenskaplige vern	Staten
Vannforsyning	 Drikkevannsforsyning	Kommunale vannverk
	 Industrivannsforsyning	Private (bedrifter)
	 Jordvatning	Private (grunneiere)
Rekreasjon	 Bading	Almenheten
	 Båtsport, seiling	
Fiske som næring	 Fiske	Private (grunneiere)
	 Dambruk	
	 Fiskekulturtiltak	
Energi-produksjon	 Vannkraft	Kommunale/statlige verk
Transport	 Fløting	Private (grunneiere)
	 Båttransport	Private (næringsint.)
		Almenheten
Flomsikring, erosjonsvern, senkning	 Forbygningsarbeider	Private (grunneiere)
	 Senkningstiltak	
Resipientbruk	 Kommunale utslipp	Kommunene
	 Private utslipp	Private (bedrifter)

Figur 1. Brukskategorier, bruksformer og brukerinteresser i vassdrag.

for samtlige bruksformer av vann. Den angir rammebetingelser for sektorplaner for kraftutbygging, vannforsyning, avløp, vernetiltak osv.

I figur 2 er forsøkt definert en del andre begreper som ofte er brukt:

Figur 2. Viktig definisjoner (jfr. fig. 1).

Med *vannressurs* menes vann som råvare. En vannressurs kan være representert ved f.eks. en elv, en innsjø, en grunnvannsførekost eller et kystområde.

Vannressursforvaltning — et samlebegrep for tiltak av teknisk, naturvitenskapelig, rettslig, økonomisk og sosial art, som brukes for vannressursenes utnyttelse og vern — m.a.o. hvordan vi i vid forstand skjøtter vannressursene.

Brukskategori og *bruksform* betegner hvordan en bruker vannet, mens *bruksinteresse* betegner hvem som bruker eller ønsker å bruke vannet. Flere beslektede bruksformer kan utgjøre en brukskategori. Bruksformene bading, båtsport og fritidsfiske vil f.eks. kunne betegnes som brukskategori, nemlig rekreasjon. Brukerinteressene vil i dette eksemple kunne være f.eks. en fiskeforening, en padleklubb eller allmenheten.

III Vannbruksplanleggingens plass i beslutningssystemet

Før vi går nærmere inn på vannbruksplanlegging, tror jeg det vil være hensiktsmessig å forsøke å sette inn plan-typen i det offentlige beslutningssystem vi har vedrørende bruk av vannressurser i Norge. Vi har to «systemer»: *konsesjonssystemet* og *planleggingssystemet*.

Konsesjonssystemet for vannressurser

Vannbruk styres i siste instans gjennom nettverket av konsesjonsordninger knyttet til de enkelte bruksformer. Konsesjonssystemet tilhører et forvaltningssystem som er sterkt preget av oppdeling etter vannbruksformer og den historiske utvikling av vannforvaltningen. (Vannressursutvalget 1979, NIVA 1981 (b)).

Til bruksformene er knyttet konsesjonssystemer hvor avgjørelsene ligger på stats-,

fylkes- og kommunenivå avhengig av sakens størrelse og den bruksform saken gjelder.

I den offentlige forvaltning av vannressurser har vi tre «tyngdefelt» med toppforankring i tre departementer.

Olje- og energidepartementet/NVE:

Ansvar for vannkraftutbygging, flomsikring, senkningssaker, reguleringsspørsmål generelt.

Miljøverndepartementet/SFT/DVF:

Ansvar for forurensningsvern, fiske, friluftsliv, rekreasjon og naturvern.

Sosialdepartementet/SIFF:

Ansvar for drikkevannsforsyning.

Innenfor de enkelte fagsektorer ansvarlige for konsesjonsbehandlingen er det etablert faste samarbeidsordninger. Saks-gang og informasjonslinjer går vanligvis vertikalt, fra det lokale eller utførende organ til et sentralt organ, ofte helt opp til et fagdepartement. Horisontal kontakt mellom ulike fagnivåer på samme nivå — departementer, sentrale fagorganer som direktorater, fylkesetater og lokale organer er viktige, men er gjennomgående svakere organisert.

Planleggingssystemet for vannressurser.

Konsesjonssystemet er *vertikalt* preget. Planleggingssystemet naturlig nok *horisontalt* og skal virke *samordnende*.

Overordnet planlegging av naturressurser forutsettes å skje gjennom oversiktsplanleggingen. *Staten* driver ingen landsomfattende total integrert planlegging. Mest typisk er rammeplaner for sektorer; veiplanlegging, helseplanlegging, energi-planlegging osv. Samordningen skjer direkte gjennom fylkesplanleggingen, som *fylkeskommunen* har ansvaret for. Fylkesplanen er definert som en «oversiktsplan for samordning av statens, fylkeskommunens og kommunenes planlegging når det gjelder utnytting av naturressursene i et fylke, og andre spørsmål av felles interesse til fremme av økonomisk vekst og trivsel i fylket». Fylkesplanene er lovfestet og har hovedrevisjon hvert 4. år. De første fylkesplanene ble vedtatt i 1975, og første hovedrevisjon ble således gjennomført i 1979. *Kommunene* sørger for utarbeidelse av generalplan (kommuneplan) og reguleringsplaner. Disse plan-typene gjelder mer detaljert og konkret naturressursdisponering, utbygging og utforming av nærmiljøer. Statlige ramme-direktiver og godkjent fylkesplan legges til grunn for arbeidet.

Plandirektiver direkte rettet mot vannressurser skjer i dag på ulike nivåer mer eller mindre løst knyttet til oversiktsplanleggingen på stats- fylkes- og kommunenivåer.

Vi har i dag følgende aktiviteter omkring planlegging av vannressurser:

- *nasjonale vannsektorplaner* trekker opp hovedlinjene for utviklingen av de enkelte bruksformer, f.eks. om vern mot forurensninger, vern av vassdrag mot reguleringer, fiskeoppdrett og vannforsyning.
- *oversiktsplaner* etter bygningsloven er sentrale planer i vern og utnyttelse av naturressursene, hvor vannressurserne inngår som en av flere ressurskategorier. Planlegging av bl.a. vannressurser forutsettes styrket i forbindelse med fylkesplanene for 1984—87.
- *vannbruksplaner*, jfr. II ovenfor. Gjennom vannbruksplanleggingen skal interesser samordnet og avveies og tiltak foreslås knyttet til de enkelte bruksformer. Vannbruksplanen skal på den ene siden samordne vannbruksformene, og den annen side samordne vann som en sektor i oversiktsplanleggingen. Det er således snakk om samordning på to nivåer.
- *Rammeplaner* for én bruksform, f.eks. for vannforsyning og avløp, er utarbeidet i en lang rekke kommuner som grunnlag for f.eks. enkeltvedtak om utslippstillatelse og godkjenning av vannverk.

Fig. 3 viser en sammenstilling av «konsesjonssystemet» og «planleggingssystemet» for vannressurser. For sammenlignings skyld er til høyre satt opp til

Figur 3. Planlegging og konsesjonsbehandling. Vannressurser.

● PLANLEGGINGSSYSTEMET		
<i>Nivå</i>	<i>«Vannplaner»</i>	<i>Oversiktsplaner</i>
NASJONALT	Nasjonale sektorplaner. Eksempler: — verneplaner — samlet plan — tiltak mot forurensninger — vannforsyning	Økonomisk planlegging Regjeringens Langtidsplaner
REGIONALT	Vannressursene i fylkesplanleggingen Vannbruksplaner	Fylkesplaner
LOKALT	Vannbruksplaner VAR-sektorplaner avløp vannforsyning	Generalplaner/ Kommuneplaner

● KONSESJONSSYSTEMET		
<i>Nivå</i>	<i>«Vannkonsesjoner»</i>	<i>«Oversiktskonsesjoner»</i>
VARIERENDE	Eks.: Konsesjoner etter — vassdragsreguleringsloven — vannforurensningsloven — sunnhetsloven m/ drikkevannsforskrifter	reguleringsplaner

svarende for oversiktsplanlegging etter bygningsloven. Vannbruksplaner finner vi dels på lokalt, dels regionalt nivå (avhengig av det nedbørsfeltavgrensede planområde i forhold til kommune- og fylkesgrenser).

III Hensikt og behov for vannbruksplanlegging.

Hva kan vi så oppnå med slik vannbruksplanlegging? Den viktigste oppgaven er at vannbruksplanene skal trekke opp *rammer for enkeltvedtak*. Planleggingen skal bidra til at forvaltningen treffer bedre vedtak. I forhold til enkelt-saksbehandling vil planleggingen basere seg på et bedre kunnskapsgrunnlag ved alle bruksformene i vassdraget sees under ett. Videre bør vannbruksplanleggingen gjennom hvordan den blir organisert, sikre større medvirkning og merinnflytelse fra allmennheten sett i forhold til behandlingen av enkeltvedtak. Ved aktiv deltagelse regner en også med at planleggingen vil gi økt forståelse for verdien av vannforekomstene.

Tross vel-formulerte utsagn om vannbruksplanleggingens edle hensikter, må vi imidlertid spørre oss: er det egentlig behov for slik planlegging i Norge? Kongeriket Norge har kommet dit det er uten vannbruksplanlegging, og vil neppe gå under uten slik planlegging heller. Konsepsjonssystemet alene *kan* løse våre problemer, men jeg tør påstå på en mindre god måte holde «politisk» og ikke minst økonomisk. Både politiske og reelle interessekonflikter kan bedre og mer riktig behandles gjennom å introdusere vannplanlegging som rammesettende for enkeltvedtak.

Gode kriterier for når planlegging er nødvendig eller ønskelig, er vanskelig å

sette opp. Behovet må i første rekke vurderes ut fra forholdene i det enkelte vassdrag. En god tommelfingerregel er imidlertid at graden, omfang og kompleksitet av *konflikter mellom bruksformene* nok er den viktigste drivkraft og indikator på behovet for slik planlegging.

I Norge har vel alle overganger fra konfliktløse vassdrag med få bruksformer til vassdrag med dmangesidig bruk og mange og vannkvalitet. Vi kan grovt si at vi har en type av problemer eller konflikter knyttet både til vannmengde hvor planlegging er aktuell:

- områder med *kvantitetskonflikter*. Her har vi direkte konkurranse mellom hver liter vann, f.eks. mellom vannforsyning, jordbruksvanning, resipientbruk osv. Problemtypen er typisk i høyt utnyttede områder med mye jordbruk. Slike områder har vi i en rekke mindr evassdrag på Østlandet, på Jæren og dels Trøndelag. Konflikten slår særlig ut i tørre somre. Ofte er det kombinerte kvalitets- og kvantitetskonflikter. Problemområdene er gjerne småvassdrag og sidevassdrag til de store regionale vassdrag.
- Områder med mer rendyrkede *kvalitetskonflikter*. Også slike områder har behov for vannbruksplanlegging. Her vil imidlertid oppgaven primært være å optimalisere forurensningsbegrensende tiltak.
- Områder med en *dominerende bruksform* hvor skal denne vurderes. Typisk her er interesse motsetninger mellom bruk av en innsjø som regional drikkevannskilde og annen virksomhet i nedbørfeltet, mellom større vassdragsregulering og interesser knyttet til naturvern, fiske og jordbruk. Den dominerende

ende bruksform får en reelt sett dominerende plass i planleggingen.

Det foreligger ingen forsøk på å gi en nasjonal oversikt over behovet for vannbruksplanlegging i Norge. Man har imidlertid registrert en betydelig interesse for slik planlegging, og i flere vassdrag er det uten direktiver eller styring fra myndighetene blitt satt igang vannbruksplanlegging på lokalt initiativ. (Jfr. andre artikler i dette nr. av Vann). Det kan nevnes at det i 10 av 18 fylkersplaner ved hovedrevisjonen i 1979 var nevnt ønske om igangsettelse av slik planlegging i navngitte vassdrag. Med hensyn til myndighetenes arbeide med etablering av vannbruksplanlegging som styringsredskap i vannforvaltningen, vises blant annet til overingeniør Heines' artikkel i dette nr.

Jeg har god tro på vannbruksplanlegging som et samordnende instrument. Det

er imidlertid nødvendig at de vannsektorer som er med, samarbeidet godt. Særlig viktig er kontakten mellom de statlige vannsektorer og planmyndighetene på fylkes- og kommunenivå. Alle må vise vilje og interesse til å akseptere vannbruksplanen som rammesettende for enkeltsaker. Dette samspill mellom sektormyndigheter og planmyndigheter kan bli kritisk for vannbruksplanleggingen i praksis. Hvis vannbruksplanene blir «overkjørt» av konsesjonsmyndigheter, må man vurdere om ikke slik planlegging må gis en mer formell status enn den frivillighetslinje som nå synes å bli lagt til grunn. Tross alt, erfaringene fra en del gjennomførte planer og den interesse som vises for slik planlegging er oppmuntrende. Jeg tror vi her har fått et bedre verktøy for forvaltningen av fremtidens vann-Norge.

REFERANSER:

- NIBR 1981. «Veiledning i vannbruksplanlegging. Del I «Organisering av arbeidet».
- NIVA 1981 (a) «Veiledning i vannbruksplanlegging. Del II. Metoder».
- Vannressursutvalget 1979. «Offentlig forvaltning av vannressurser. Status 1. mars 1979».
- NIVA 1981 (b). «Offentlig forvaltning av vannressurser, organisasjon, lovgrunnlag, saksbehandling.»