

Forvaltning av verna vassdrag. Hva mener friluftsjorganisasjonene?

Av Knut M. Ore.

Knut M. Ore er siviløkonom og formann i Den norske Turistforening.

*Innlegg på møte i Norsk Vannforening
16. februar 1993.*

Innledning

En forutsetning for å drive et enkelt og miljøvennlig friluftsliv er tilgang på natur- og friluftarealer som i størst mulig grad er uten tekniske inngrep, dvs. har preg av urørthet. Vassdrag er et element som skaper liv i et landskap, og som derfor er vesentlig for naturopplevelsen. I perioden fra siste krig og fram til i dag har en omfattende utbygging av vassdrag til kraftproduksjon satt sitt tydelige preg på mange områder, kanskje særlig i sentrale fjellstrøk. Det har derfor vært naturlig for DNT å engasjere seg i debatten om vern kontra videre utbygging.

Verneplan og Samla plan

For den sentrale vassdragsforvaltninga er verneplanene og Samla plan to viktige verktøy for å styre bruken av våre vassdragsressurser. Etter som både Verneplan IV og rullering av Samla plan skal behandles i Stortinget denne vårsesjonen, er det naturlig å knytte noen kommentarer til disse dokumentene.

Etter at Samla plan ble etablert i 1984 har det gitt oss en grundig og helhetlig vurdering av kraftprosjekter ut fra

økonomi og verneverdi, og brakt oss bort fra den bit for bit-politikk som rådet tidligere. Med regjeringas forslag til endring av Samla plan har mye av dens funksjon som styringsverktøy blitt borte. Dette har særlig sammenheng med overgang til to kategorier og en kraftig utvidelse av kategori I.

Regjeringas forslag til Verneplan IV er et godt utgangspunkt for å finne en samlende løsning, men den foreslåtte svekkelse av Samla plan skaper behov for en mer omfattende verneplan. Vern av Breheimen-Stryn, Tovdalsvassdraget, Lingvang-Tengesdal og Jora utover regjeringas forslag vil i stor grad dekke opp mangfoldet i vår vassdragsnatur, og utgjør ikke mer enn ca. 2 TWh i kraftpotensial. Vi mener at et slikt omfattende vassdragsvern er en helt klar forutsetning for en god forvaltning av verne vassdrag i framtida.

Inngrep i vassdrag

Det er ingen tvil om et en rekke verna vassdrag i vesentlig grad har fått redusert sin verneverdi pga. inngrep gjort i nedbørfelt etter at vernet trådte i kraft. Vi ser derfor et stort behov for å utforme en klar forvaltningsstrategi som kan sikre at ytterligere verneverdier ikke går tapt. Når samfunnet har gitt avkall på betydelige ressurser gjen-

nom vern av vassdrag er det meningsløst om vernet i ettertid undergraves av ulike typer andre inngrep. Både vegbygging i og langs vassdrag, forbygninger og utretting av løp, masseuttak, intensivt jord- og skogbruk og forurensning er eksempler på slike tiltak. Vi ser også at en kombinasjon av flere lovverk må brukes for å oppnå en god beskyttelse av verna vassdrag, noe jeg vil gå litt nærmere inn på.

I dag er det på mange måter meningsløst å snakke om en verneplan for vassdrag. Det man i realiteten har, er en liste over vassdrag, vedtatt av Stortinget, som ikke skal konsesjonsbehandles for vannkraftutbygging. Naturvern- og friluftsforskningsorganisasjonene har i snart 20 år krevd en lovhjemmel for vassdragsvern og sikring mot andre inngrep. Nå er det på tide at noe konkret skjer på dette området.

Forvaltningsstrategi

Differensiert forvaltning

DNT er klar over at de verna vassdraga er av svært forskjellig karakter når det gjelder størrelse, beliggenhet, grad av urørthet og verneformål. Forvaltningspraksis må derfor reflektere denne variasjonen, noe som også blir understreket i Mellquistutvalgets innstilling. Vi støtter i hovedtrekk den kategorinndeling som dette utvalget foreslo når det gjelder differensiert forvaltning, og som det jobbes videre med i NVE. En forutsetning for et slikt system er at man får full oversikt over verneverdi og tilstand i alle verna vassdrag slik at en gruppering er mulig. En slik kunnskapsoppdatering, som DN og NVE samarbeider om, må prioriteres høyt i tida framover.

Hjemmel i naturvernloven

Enkelte verna vassdrag eller deler av dem er sikret mot tekniske inngrep ved at de inngår i en nasjonalpark eller et reservat. Dette gjelder imidlertid et svært lite antall, og praktisk talt ingen har en slik beskyttelse helt fra kilde til utløp.

I mange år har det vært pekt på behovet for en hjemmel i naturvernloven for å sikre særlig verdifulle vassdrag eller vassdragsavsnitt. DNT mener fortsatt at det er et klart behov for en slik hjemmel, og vi vil oppfordre MD til å sette forgang i dette arbeidet. Forslaget har ligget i skuffen i MD i snart 15 år, forvaltningsmyndighetene må nå se sitt ansvar for å bringe saken videre.

Vi er klar over at en slik båndlegging av større deler av det verna vassdragsarealet vil ramme mange typer eksisterende næringsvirksomhet, og derfor er uaktuelt. DNT tenker seg en slik hjemmel brukt til å ta vare på et lite utvalg såkalte referansevassdrag, dvs. større nærmest urørte vassdrag, helst fra fjord til fjell, som sikres mot alle typer inngrep og aktivitet ssom kan redusere deres verneverdi. Ettersom dette stort sett vil være vassdrag uten arealintensiv bruk, vil det neppe bety båndlegging av ressurser som utnyttes i dag.

Vassdragsloven

Dette er den generelle lov om vassdrag, og svært mange tiltak krever tillatelse etter denne loven. Vassdragsloven har imidlertid klare begrensninger. Bl.a. omfatter den bare inngrep i selve vannstrengen eller arealer som regelmessig oversvømmes. Det betyr at virksomhet i strandsona til verna vassdrag ikke kan stoppes med hjemmel i vassdragsloven. DNT håper at den revisjon av vassdragsloven som pågår, vil resul-

tere i at loven får utvidet sitt virkeområde, slik at også arealer i umiddelbar nærhet av vannstrengen kan inkluderes.

Inngrep i vassdrag som har konsekvenser for allmenne interesser krever tillatelse etter vassdragslovens § § 104—106. Et utvalg nedsatt av NVE (Fossheimutvalget) utarbeidet for 5—6 år siden saksbehandlingsregler for denne type inngrep. Innstillingen er ikke sluttbehandlet av Nærings- og Energidepartementet. NVE har likevel delvis fulgt utvalgets anbefalinger i tida etterpå.

Utvalget er i ferd med å oppsummere de praktiske erfaringer og høringsuttspill i form av et mer konkret forslag til tolkning og praktisering av regelverket. Dette gjelder bl.a. tiltak som masseuttak i vassdrag, omlegging/lukking/utfylling av elv, bygging av veger, bruer, vannforsyningsanlegg, akvakulturanlegg osv.

Et viktig spørsmål er hvilke typer tiltak som krever tillatelse etter § § 104—106, og utvalget legger til grunn at alle tiltak i verna vassdrag krever slik tillatelse. Utvalget understreker også at forenklet saksbehandling er uaktuelt i verna vassdrag. Det påpekes videre at den skjønnsmessige vurdering av om allmenne interesser er så sterkt berørt at konsesjon trengs, må bygge på en strengere norm i verna vassdrag enn ellers. Overfor de som setter i verk tiltak uten konsesjon oppfordrer utvalget til en mer aktiv bruk av sanksjonsreglene, en oppfordring vi støtter fullt ut. DNT forventer at Nærings- og Energidepartementet raskt ferdigbehandler Fossheimutvalgets endelige innstilling, som snart foreligger.

Det er likevel en klar mangel ved dagens vassdragslov at den ikke skiller

mellom verna og ikke verna vassdrag. Slik DNT ser det, må et slikt skille være et gjennomgående prinsipp i den nye vassdragsloven, som etter planen skal være klar til å gå ut på høring i begynnelsen av 1994. Det er også behov for å sikre vern av kantvegetasjon i vassdrag og få inn bestemmelser som sikrer en minstevassføring i alle vassdrag. Vi forventer også at en ny vassdragslov får klarere sanksjonsbestemmelser for ulovlige tiltak.

Plan- og bygningsloven (PBL)

Denne loven styrer areal- og ressursbruk og er samordnende/sectorovergripende. PBL er et svært viktig redskap for å kunne ta vare på verna vassdrag, og ved aktiv og uredd bruk av denne kan kommunene båndlegge viktige arealer i vassdragets nedbørsfelt. Et virkemiddel som kommunene bør oppfordres til å bruke er forbud mot bygge- og anleggstiltak i et 100-metersbelte langs vassdrag.

Dette hindrer imidlertid ikke landbruksvirksomhet, slik som hogst, bakkeplanering eller nyridding inntil elvebredd, og slik virksomhet kan bare hindres ved en båndlegging av områder gjennom arealdelen av kommuneplanen eller regulering til spesialområde. Den felles arealkategori «landbruks-, natur- og friluftsområder» i kommuneplanen kan ikke regulere det innbyrdes forholdet mellom disse interessene. Dvs. at f.eks. bygging av skogsbilveg eller nydyrking ikke kan forby av hensyn til natur og friluftsliv. En **oppsplitting** av disse tre arealtypene ville kunne hindre landbrukstiltak f.eks. i tettstedsnære natur- og friluftsområder. En framtidig revisjon av PBL bør ta opp dette forholdet.

En gledelig utvidelse av PBLs virke-

område er forslaget om søknadsplikt for alle typer veganlegg og parkeringsplasser, masseuttak og taubaner/alpinanlegg. Dette medfører at alle typer skogsbil- og traktorveger, alle typer uttak av stein, sand, mineraler samt alpinanlegg må gis tillatelse etter PBL. Ved større arbeider kreves også reguleringsplan. Dette fører til grundig saksbehandling på felter som til nå har vært forbeholdt landbruksmyndighetene eller bare har krevd melding, og gir bl.a. frivillige organisasjoner mulighet til å spille en langt mer aktiv rolle. Vi støtter derfor varmt de skisserte endringsforslagene i PBL.

Rikspolitiske retningslinjer (RPS)

Direktoratet for naturforvaltning er i sluttfasen med utarbeidelse av RPR for verna vassdrag, hvor det også opereres med en klassifisering av vassdrag ut fra avstand til større befolkningkonsentrasjoner og graden av inngrep. RPR blir å oppfatte som en instruks til kommunene om hvordan de best kan sikre verna vassdrag ved bruk av lovverket (PBL), og sanksjonen kan skje i form av at arealdelen av kommuneplanen ikke godkjennes hvis hensynet til verna vassdrag ikke er ivaretatt.

DNTs rolle

DNT ser det som svært viktig at **informasjon** til kommuner trappes kraftig opp parallelt med innføring av RPR: Samtidig er det viktig at RPR samkjøres med arbeidet som gjøres på området differensiert forvaltning, særlig når det gjelder kategoriinndeling.

Friluft- og naturvernorganisasjonene er innstilt på å bidra aktivt til at vassdragsvernet kan bli reelt. Bl.a. derfor håper vi å få forslagene om en differensiert forvaltning og rikspolitiske retningslinjer ut på høring. Vi er videre beredt til å arbeide aktivt med inngrepsaker etter eksisterende og planlagt lovverk, og på den måten være pådriver og «vaktbikkje» overfor kommuner og statlige forvaltningsetater når det gjelder å forvalte verna vassdrag på en best mulig måte.

Dette innebærer også at organisasjonene selv ser kritisk på egen virksomhet slik at ikke vassdragsnære areal blir så tilrettelagt og utnyttet til friluftsliv at det går ut over verneverdi, opplevelseskvalitet og urørthet.

Sammendrag

Det haster med å sørge for en lovforandring av verna vassdrag. Verneverdiene må sikres også mot andre typer inngrep enn kraftutbygging. DNT støtter derfor prinsippet om en differensiert forvaltning av verna vassdrag. Det er nødvendig med vern etter naturvernloven, rikspolitiske retningslinjer etter PBL og egne regler for verna vassdrag i vassdragsloven. I ettertidens klokskap kan man si at slike virkemidler burde ha kommet på et langt tidligere stadium. Mange verdifulle vassdrag har fått redusert sine kvaliteter. For å forhindre ytterligere ødeleggende inngrep og i stedet komme over i en føre var-situasjon, må disse problemstillingene virkelig tas på alvor.