

Differensiert forvaltning av vernede vassdrag. En fruktbar vei å gå?

Av Jon Arne Eie.

Jon Arne Eie er avdelingsleder i Glommens og Laagens
Brukseierforening.

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

Innledning

Ved vedtak i Stortinget i 1973 (verneplan I), 1980 (vp. II) og 1986 (vp. III) er i alt ca. 200 objekter (vassdrag eller deler av vassdrag) vedtatt vernet mot kraftutbygging. Hensikten med disse verneplanene er å sikre et representativt utsnitt av Norges vassdragsnatur. Dette innebærer bl.a. å sørge for at biologisk og landskapsmessig mangfold opprettholdes. Av andre viktige momenter som har ligget til grunn for vernevedtakene, er interesser knyttet til friluftsliv, kulturminner og naturfaglige verdier. Særlig i de siste verneplanene har det i tillegg vært viktig å sørge for referansevassdrag dvs. vassdrag hvor de naturlige prosesser får virke mest mulig upåvirket av menneskelig aktivitet og hvor vassdragene kan tjene som målestokk for endringer forårsaket av inngrep i andre sammenlignbare vassdrag. Landbruk/reindriftsinteresser har også vært momenter som har blitt vektlagt ved vernet.

Ved alle utredningene har det vært et tilbakevendende tema at verneinteressene ikke må ødelegges av andre inngrep og uheldige utnyttelsesformer.

Vernevedtakets omfang

Verneplanen gir ikke i seg selv hjemmel for varig vern på linje med nasjonalparker eller naturreservater. Vedtakene er gitt av Stortinget som flertallsvedtak og er ikke forankret i lov. Vedtaket er kun en instruks fra Stortinget til forvaltningen om at konsesjon ikke vil bli gitt. Dette vil igjen si at dersom det ikke kreves konsesjon og vedtaket heller ikke krever behandling i henhold til vassdragslovens bestemmelser §§ 104-106 om almene interesser, kan utbygging foretas.

I alle verneplaner er det presisert at vedtaket gjelder hele det aktuelle vassdrags nedbørfelt og ikke bare vannstrengen.

Ved Stortingets vedtak av verneplan I i 1973 kom de i tillegg med følgende henstilling: «Andre inngrep i de sikrede områder som kan redusere deres verdi for naturvern, friluftsliv og vitenskap må søkes unngått». Det er interessant å merke seg at landbruk her ikke er nevnt, mens landbruk har vært en del av verneinteressene i verneplanene.

Det har vært foreslått å skaffe en særskilt lovhjemmel, fortrinnsvis i naturvernloven for å sikre verneinteressene også mot annen utnyttelse enn kraftutbygging. Dette synes ikke lenger

å være aktuell politikk fra miljøvernmyndighetene.

I løpet av de siste år er det kommet rapporter som klart viser at det skjer betydelige inngrep i vernede vassdrag, inngrep som også har gått sterkt ut over verneverdiene. En del av disse inngrepene har forekommet ved veiutvidelse eller kanaliseringsarbeider for å innvinne jordbruksland eks. Søyavassdraget i Møre og Romsdal.

I verneplan IV ble tema tatt opp igjen, og det ble foreslått å gruppere de vernede vassdragene etter hvilke formål de har i verneplanen. Det ble også foreslått å utarbeide retningslinjer og mål ut fra dette. Dette ble sterkt støttet av mange høringsinstanser og av NVEs råd.

Differensiert forvaltning

Ved utarbeidelsen av forslag til differensierte forvaltningsregler for de vernede vassdragene må en ha i minnet at det fram til nå er vernet ca. 200 objekter og etter regjeringens forslag til verneplan IV, St.prp. 118 (1991-92), er ytterligere 127 vassdrag foreslått vernet. Vi kan derfor forvente at verneplanene vil omfatte i overkant av 300 objekter som tilsammen dekker ca. 1/5 av landarealet og hvor det bor en betydelig andel av befolkningen.

Flere har gitt uttrykk for at når samfunnet i de vernede vassdragene gir avkall på utnyttelsen av de betydelige ressurser vannkraften representerer, må dette få konsekvenser også for annen utnyttelse med lignende virkning. Det vil være urimelig om inngrep med betydelig mindre økonomiske fordeler skulle kunne forringe eller ødelegge de samme verneverdiene.

Det må heller ikke glemmes at de vernede vassdragene er svært forskjellige og spenner fra de nesten uberørte,

hovedsakelig i høyfjellet eller i Troms og Finnmark, til lavlandsvassdrag på Østlandet som er betydelig påvirket av menneskelig aktivitet. Eksempler er Nordmarkavassdragene som Akerselva er en del av og Siljanvassdraget i Telemark som har en rekke kraftverk. I tillegg er det en rekke andre vassdrag i Sør-Norge med betydelig menneskelig aktivitet i nedbørfeltet.

Vegårvassdraget i Aust-Agder som også har vært regulert i lang tid og hvor det nå arbeides med et nytt manøvreringsreglement, kan stå som eksempel på de vassdragene som har vært regulert og hvor man ønsker en form for regulering. For Vegårvassdraget lå mye av begrunnelsen for vernet i kulturminner både fra nyere og eldre tid og mange av minnene var knyttet til eller hadde nærhet til vann. Fra lokalmiljøene er det sterke ønsker om ulike måter å regulere på for å opprettholde spesielle interesser. Disse er særlig knyttet til friluftsliv, rekreasjon herunder bading og fiske i innsjøen Vegår. Her ønsker oppsitterne lavere vannstand for å få lengre sandstrender mens mange nedenfor dammen vil ha jevnest mulig vannføring med tanke på oppgang av laks og fiskemuligheter. Vannmengden som er til rådighet er imidlertid begrenset.

Det kan også være på sin plass å trekke fram de økende kravene fra ulike hold om å få bygge fisketrapper. I vassdrag som allerede har en betydelig påvirkning kan det være akseptabelt, men personlig synes jeg det er betenkelig å foreta slike inngrep i de få lite berørte vassdragene. Fisk er tross alt bare en av flere brukerinteresser.

De vernede vassdragene legger således beslag på så store arealer og representerer så forskjellige verneinteresser

og bruksinteresser at de ikke kan behandles på samme måte. For forvaltningen vil det være en fordel å få klarere retningslinjer og mer ensartet holdning til hvordan slike inngrep/ tiltak skal håndteres.

Man kan betrakte dette å utarbeide differensierte forvaltningsregler som en konkretisering av Stortingets henstilling om å unngå andre inngrep som reduserer vassdragenes verneverdi.

NVE nedsatte en arbeidsgruppe bestående av forskningssjef Per Einar Faugli, overingeniør Jens Aabel og seksjonssjef ved natur og miljøseksjonen Jon Arne Eie. De to tilsatte på prosjektet Olianne Eikenæs og Steinar Pettersen førte arbeidet i pennen. Det vises til rapporten; Differensiert forvaltning av vernede vassdrag, NVE publikasjon nr. 20 1992.

Retningslinjer for differensiert forvaltning

Differensiert forvaltning av vernede vassdrag må baseres på en klassifisering av vassdrag/vassdragsavsnitt på grunnlag av nærmere definerte kriterier. Gruppen har foreslått en klasseinndeling basert på inngrepsstatus/grad av menneskelig påvirkning. Selv om grad av menneskelig påvirkning er utgangspunktet for inndelingen, må det i forvaltningen av vassdragene legges avgjørende vekt på hvordan verneverdiene best kan ivaretas.

I gruppens forslag ble det foreslått 5 klasser, men for å samordne dette med forslagene fra MD/DN om rikspolitiske retningslinjer har en ved utendelsene redusert dette til tre. Det vil her være en avveining mellom det som faglig er riktig og hva man tror kommuner og andre vil kunne håndtere. Faglig sett tror jeg det ville vært riktigst å

holdt på fem klasser. Nå kan det bli for lite differensiering, særlig for vassdrag i Nordland, Troms og Finnmark.

Klasseinndeling

Klasseinndelingen er:

Klasse 1: Vassdrag eller deler av vassdrag i og ved byer/tettsteder.

Verneverdiene vil særlig være knyttet til kulturminner og nærfriluftsliv. Vannsystemet er et viktig landskapselement i det urbane miljø, og det må etterstrebtes å bevare dette som en trivselsfaktor. Det må særlig legges vekt på at inngrep ikke må skade pedagogiske verdier og friluftsinnteresser, herunder fiske og framkommelighet.

Klasse 2: Vassdrag eller deler av vassdrag med middels grad av påvirkning.

Vannsystemenes nærrområder vil bestå av spredt bebyggelse, jordbruksområder og skogbruksområder/utmark. Vannsystemet vil i varierende grad være berørt av inngrep.

Verneverdiene kan være store og er ofte knyttet til kulturlandskap, kulturminner, nærfriluftsliv og spesielle naturfaglige forhold. Verneverdiene kan også være knyttet til helhetsvurderinger av vassdragene. Foruten friluftsområder og spesielle verneverdige forekomster/områder vil det være viktig å ta vare på kulturlandskapet, særlig langs vannsystemene, og fiskeproduksjonene under utøvelse av virksomhet og ved vurderinger av inngrep i vassdragene.

Klasse 3. Vassdrag eller deler av vassdrag med liten grad av menneskelig påvirkning.

Det kan i denne klasse forekomme hyttebygging og unntaksvis noe spredt bosetting og landbruksvirksomhet. Hele vassdraget i denne klasse vil være

relativt inntakt økosystem. Det er stor verneverdi knyttet til nedbørfeltet som system. I tillegg vil det som oftest være betydelige verneinteresser for et eller flere fagfelt. I forvaltningen av vassdragene må det legges vekt på at verneverdiene ikke forringes, noe som innebærer at vassdragenes lite berørte preg må bevares.

Forvaltningskategorier

Det opereres med 4 forskjellige forvaltningskategorier. Planer om inngrep i forvaltningskategori 1 og 2 vil normalt kunne gjennomføres, mens inngrep i forvaltningskategori 3 og 4 ikke er ønskelig. I forvaltningskategori 2 kan det forekomme planer om inngrep som ikke kan anbefales iverksatt f.eks. skadevirkninger som skyldes inngrepets størrelse. Også i forvaltningskategori 3 vil det forekomme planer som f.eks. pga. størrelse eller andre hensyn, ikke nødvendigvis må vurderes meget restriktivt. Det er ikke skilt mellom store og små inngrep. I vurderingen av det konkrete inngrep må inngrepets størrelse tas i betraktning, likeledes at enkelte inngrepstyper i dag er forankret i vassdragsloven, eks. uttak av grus.

Vurdering av inngrep

Ved beskrivelsen av ulike inngrepstyper er det skilt mellom inngrep i vannsystemet og andre inngrep. I tabell 1 er stilt opp de forskjellige inngrepstyper og klasser med angivelse av forvaltningskategorier etter en vurdering av skadevirkningene det antas at de aktuelle inngrep vil medføre.

På bakgrunn av verneplanens rettslige status kan denne oppstillingen ikke oppfattes som en regel for hvilke inngrep som kan, evt. ikke kan tolereres i vernede vassdrag, men må betraktes

som retningslinjer for en individuell skjønnsmessig vurdering av det enkelte inngrep. I første rekke tenkes det her på saker som behandles etter vassdragsloven. Men det har vært intensjonen at også andre forvaltningsorganer tar dette til etterretning og bruker det i sin forvaltning. Dette kan endres dersom differensiert forvaltning kan knyttes opp mot rikspolitiske retningslinjer som har sin lovmessige forankring i Plan og bygningsloven. Andre vil ta for seg dette tema. NVE har nettopp avsluttet et arbeid med retningslinjer for saksbehandling i forhold til vassdragslovens § § 104-106. Et av kriteriene for når det normalt vil være nødvendig med tillatelse etter vassdragslovens bestemmelser er planlagte inngrep i vernede vassdrag.

Gjennomføring

Under utarbeidningen av forslaget til differensiert forvaltning, valgte NVE ut fire prøvevassdrag hvor opplegget ble prøvd på et overordnet nivå. Man avholdt møte med berørte kommuner og disse ga en positiv tilbakemelding. Det kom fram få reaksjoner på inngrepstvurderingene i de forskjellige klassene. Jeg tror de fleste kommuner vil se positivt på den hjelp statlig forvaltning her vil kunne gi kommunene. Man må heller ikke glemme at verneplanene har vært et statlig ansvar hvor det er de nasjonale mål som har vært avgjørende. Det ville derfor også være rimelig at overordnet myndighet er med og har synspunkter på hvilke verneverdier som det er viktig å ta vare på.

I st.prp. 118 peker Oed på at regler for forvaltning av vernede vassdrag vil bidra til å oppfylle Stortingets ønske om å ta vare på de vernede vassdragene, og at departementet ønsker å arbeide

Tabell 1. Skjematisk oversikt over ulike inngrepstyper i vassdrag med forslag til hvor restriktivt disse anbefales vurdert i de ulike klasser. Grad av restriktivitet er angitt fra 1—4, med 4 som det strengeste. Se forøvrig tekst.

Inngrep i vannsystemet:

<i>Inngrepstyper</i>	<i>Klasse 1</i>	<i>Klasse 2</i>	<i>Klasse 3</i>
Kanalisering/Senking	3	4	4
Masseuttak	3	4	4
Vannforsyning til industri og fiskeoppdrett	3	4	4
Fiskeoppdrettsanlegg	3	4	4
Forurensning	3	3	4
Bekkelukking	3	3	4
Fjerning av kantskog	2	3	4
Utfylling i vassdrag	2	3	4
Kraftutbygging	2	3	4
Arealbruksendring	1	2	4
Fiskekultiveringstiltak	1	2	4
Forbygningsarbeid	1	2	4
Drikkevannsforsyning og jordvatning	1	2	3

Inngrep som ikke berører vannsystemet

<i>Inngrepstyper</i>	<i>Klasse 1</i>	<i>Klasse 2</i>	<i>Klasse 3</i>
Utbygging, f.eks. tettstedsutvidelse, industrirensning, vei- og jernbanebygging, hyttebygging, spredt boligbygging	1	1—2	3
Råstoffutvinning, masseuttak o.l.	1	1—2	3
Nydyrking, bakkeplanering, flatehogst, treslagskifte o.l.	1	1—2	3
Høyspentledninger	1	2	3
Skytefelt	—	—	4

videre med dette. NVE som det utførende organ har fått midler til å gå videre med arbeidet og vil utprøve differensiert forvaltning nærmere i flere vassdrag. Man har invitert Fylkesmannsembetet til å være med i det videre arbeid og så langt jeg kjenner til

har de innkomne svar vært svært positive.

Kommunene er, eller vil bli invitert til å delta i de vassdrag man går videre med. Målet må være at det vil foreligge differensierte forvaltningsplaner for alle de vernede vassdragene. En del av

prosessen kan trolig fanges opp og innarbeides i flerbruksplaner/vannbruksplaner.

Sammendrag

Differensiert forvaltning må til dersom man skal klare å ta vare på verneverdiene i de ca. 300 vassdragene som kan forventes vil danne Verneplan for vassdrag. Hovedtanken går ut på å inndelegge de vernede vassdragene i klasser. Inndelingen er basert på grad av påvirkning og verneverdi. Hvor restriktiv en bør være med forskjellige inngrepstyper er angitt. De oppsatte

forvaltningsregler er tenkt å være retningsgivende for den videre forvaltning av vassdragene.

I samarbeid med bl.a. kommunene er det målet å utarbeide differensierte forvaltningsregler for hovedmengden av de vernede vassdragene. Ansvar for å ta vare på verneverdiene i vassdragene påligger både kommunale, fylkeskommunale og statlige forvaltningsorganer. Differensiert forvaltning kan enten betraktes som en henstilling og ses som Stortingets ønske om å ta vare på de verneverdier som er til stede, eller forankres i plan og bygningsloven som rikspolitiske retningslinjer.

Litteratur

- Eie, J.A., P.E. Faugli og O. Sjulsen 1992; Type og referansevassdrag. NVE publikasjon nr. 7.
- Pettersen, S. og O. Eikenæs 1992; Differensiert forvaltning av vernede vassdrag 18s. NVE publikasjon nr. 20.
- St.prp. 4 (1972—73). Om verneplan for vassdrag.
- St.prp. 118 (1991—92). Verneplan IV for vassdrag.
- NOU 1991 12 A/B Verneplan for vassdrag IV.