

# **NOU 1994:12**

## **Lov om vassdrag og grunnvann**

### **(Vannressursloven)**

Av Øyvind Traagstad

Øyvind Traagstad er jurist og utredningsleder i NVE

#### **Sammendrag**

Den nye vannressursloven skal avløse gjeldende vassdragslov fra 1940. Lovutkastet innebærer en modernisering i tråd med den utvikling som har funnet sted når det gjelder disponering av vassdragene. Miljøhensyn kommer langt klarere til uttrykk, og de allmenne interessene i vassdragsforvaltningen er styrket.

#### **Summary**

A draft bill for a new Act is submitted which relates to Watercourses and Ground Water (Water Resources Act). The act will replace the 1940 Watercourses Act, and is based on a review of the developments that have taken place as regards the management of watercourses and ground water. Environmental interests are focused upon and the bill strengthens the influence of public interest.

#### **Innledning**

Dagens vassdragslovgivning består i første rekke av

- vassdragsreguleringsloven av 1917, og
- vassdragsloven av 1940.

Den første omhandler de større vannkraftutbyggingene, den andre elvekraftverk under 40 Gwh og mindre reguleringer, samt alle andre inngrep i vassdrag (vannuttak, forbygning, massetak, bygging i eller over vassdrag, m. v.). Vassdragsloven er derfor den generelle lov om vassdrag, mens vassdragsreguleringsloven blir en spesiallov om en viss type kraftutbygginger. I tillegg knytter en rekke andre lover mer eller mindre an til vannforvaltning og vassdrag, som lakse- og innlandsfiskeloven, forurensningsloven og ikke minst plan- og bygningsloven. Vassdragsreguleringsloven har gjennomgått en rekke større lovendringer - senest i 1992 - mens vassdragsloven bare har blitt endret i ubetydelig grad.

#### **Lovarbeidet**

Høsten 1990 oppnevnte regjeringen et utvalg som skulle lage utkast til en helt ny vassdragslov. I mandatet ble det bl.a. anført at

“Vassdragsloven av 1940 er basert på en innstilling fra 1918. Den er i stor grad basert på å løse andre problemer enn de vi står overfor i dag. Det er behov for klarere bestemmelser som

regulerer tiltak i vassdrag som kan føre til skade og ulempe for allmenne interesser. - - -”

Lovutvalget, ledet av professor Inge Lorange Backer (nå ekspedisjonssjef i Lovavdelingen) avgå sin utredning i august 1994, og Nærings- og energidepartementet har sendt den på en bred høringsrunde frem til februar d.å. Et ferdig lovutkast ventes å bli lagt frem for Stortinget våren 1996, slik at den nye loven kan tre ikraft senest ved årsskiftet 96/97.

Utredningen er blitt svært omfattende, dels fordi man ønsker å løsrive perspektivet fra 1940-loven, dels fordi en del “nye” problemfelt som grunnvann og verneregler er blitt aksentuert, og endelig fordi det er behov for å avklare forholdet til en rekke lovområder som ble utviklet etter vassdragslovgivningen (f.eks. forvaltningsloven, ekspropriasjonslovgivningen, plan- og bygningsloven).

Vassdragsloven av 1940 bærer sterkt preg av å ha blitt til i et samfunn med overveiende spredt bosetting, og sterk vekt på jordbruk og skogbruk (tørrelgging, fløting m.v.). Grunnvann er bare nevnt helt perifert (§ 11 om brønner), og ekspropriasjons- og erstatningsreglene er temmelig spesielle og mer gunstige for den skadelidende enn ellers.

Det er et hovedmål med det nye lovutkastet å gi de allmenne interesser - natur og kulturvern, friluftsliv m. v. - en klart sterkere posisjon i vassdragsforvaltningen. Videre er det et sentralt siktemål å forenkle den rettslige situasjon på dette nokså komplekse områ-

det, bl.a. ved å klargjøre forholdet til tilgrensende lover. Det er ikke foretatt noen ny vurdering av den sentraladministrative ansvarsfordeling - altså mellom særlig Miljøverndepartementet og Nærings- og energidepartementet. I mandatet var det en klar føring at denne ikke skulle endres. I lovarbeidet har man fått inspirasjon fra utenlandsk lovgivning på enkelte punkter, særlig fra Sveits, Sverige og Danmark.

Utvalgets 12 medlemmer har vært enig om lovens hovedstruktur og rammer. Men på en del punkter har det vært dissenser; skillelinjene har særlig gått etter miljøinteresser, kraftinteresser og hensynet til grunneier og/eller distriktsinteresser. De to kanskje viktigste dissensene er i § 20, om forholdet til planlovgivningen, og i § 71 om adgangen til å kunne rette opp gamle miljøinngrep.

### **Lovens omfang og virkeområde**

Lovens alminnelige virkeområde fremgår av §§ 2 og 3; loven gjelder vassdrag (herunder selvsagt også vann, tjern ) med årssikker vannføring inntil høyeste vanlige flomvannstand - definert som 10-årsflommen. I enkelte tilfelle går imidlertid virkeområdet noe ut over dette; ved kantvegetasjon i § 11, ved spørsmål om infiltrasjon i grunnen, § 6, ved tørrelgging av våtmark i § 35 - og ikke minst vil reglene om grunnvann ha visse implikasjoner også i nedbørfeltet. I tillegg gjelder loven også for vassdrag uten årssikker vannføring, dersom det adskiller seg tydelig fra omgivelsene (flomløp). Endelig gjelder også loven - eller deler av den - for de fleste kunstige

vannløp. Mot sjø gjelder loven så langt bunnen er preget av tilløp av ferskvann.

### **Overordnede prinsipper**

En del overordnede prinsipper ligger til grunn for valg av virkemidler i selve loven. De viktigste er prinsippet om bærekraftig utvikling, forholdet mellom allmenne og private interesser og spørsmålet om brukerorientert eller ressursorientert forvaltning. Det første prinsippet kan være vanskelig å opprasjonalisere, men kommer vel klarest til uttrykk i bestemmelsene om grunnvannsuttak i § 49. Generelt inneholder lovforslaget en betydelig styrking av miljøvern hensyn;

- en presisering og utviding av konsesjonsadgangen
- en utvidelse av omgjøringsadgangen
- påbud om kantvegetasjon, begrensnig av bekkelukking, verneregler m.m.

Norsk vassdragslovgivning er basert på et prinsipp om grunneiers rådighet. Men dette prinsipp er undergitt klare begrensninger av hensyn til motstående interesser. I lovutkastet har det vært et hovedformål å klargjøre begrepet allmenne interesser, og å gi bedre virkemidler til å ivareta disse (bøter etc.).

Dagens vassdragslov er nokså entydig fokusert på den enkelte bruker, slik at sumeffekten av mange mindre inngrep sjelden blir ivaretatt. I lovutkastet legges det opp til en større grad av ressursorientering, idet noen av forslagene legger til rette for en mer samlet vurdering. Også når det gjelder prioritering av ulike bruksmåter går man i

flere tilfelle bort fra tidsprioritering (eks. dagens § 11 om brønn) og over til behovsprioritering, bl.a. ved at adgangen til å endre konsesjoner foreslås klart utvidet.

### **Virkemidler**

Lovutkastet baserer seg dels på privat eierrådighet - så vel aktiv; foreta seg noe, som passiv; motsette seg noe - dels på offentlig styring. Dette er i samsvar med dagens lov. Men konsesjonssystemet blir en hovedpilar i loven, og vil langt på vei avløse "det privatrettslige spor" i dagens § 8, hvor den skadelidende selv må ta saken opp med domstolene dersom inngrepet ikke regnes for å stride mot allmenne interesser. Den nedre grensen for konsesjonsplikt blir således senket. Men også når et tiltak ligger under denne grensen kan man påberope seg grunnkravet om allminnelig aktsomhetsplikt i § 5.

Når det gjelder forholdet til plan- og bygningsloven er det enighet i utvalget om at vannbruksplanlegging bør følge saksbehandlingsreglene i denne loven. Et flertall (7) i utvalget mener at vannbruksplanlegging kan få større betydning dersom det legges opp til mer bindende planlegging. Dersom en slik plan etter plan- og bygningsloven er til hinder for et ønsket vassdragstiltak, kan man enten få samtykke fra planmyndigheten eller få tiltaket gjennomført ved en statlig reguleringsplan. Mindretallet (4) ønsker at vannbruksplanlegging bare skal ha veiledende karakter, og at tiltak som konsesjonsbehandles etter vassdragslovgivningen unntas fra reglene i plan- og bygnings-

loven. Ett medlem (undertegnede) inn- tok et mellomstandpunkt ved dels å følge mindretallet, men samtidig presisere at konsesjon etter vannressursloven viker for eldre, bindende arealplaner, men går foran nyere planer.

Andre virkemidler er avgifter ( som er berørt i utredningen, men i tilfelle forutsetter en noe grundigere gjennom- gang), kvalitetsmål, hvor § 9 gir adgang til å fastsette nærmere regler, samt re- glene om ekspropriasjon og erstatning for skade.

## **Grunnvann**

Mens vassdragslovgivningen i Sentral- Europa i stor grad fokuserer på grunn- vann og forurensning, har dette omtrent vært et ikke-tema i dagens vassdrags- lov. Spørsmål om eiendomsrett i under- grunnen er egentlig lite avklart i norsk rett. Lovutvalget deler seg her i to like deler; 'flertallet' (innkl. formannen) går inn for en kombinert offentlig og privat rådighet over grunnvannet, hvor det offentliges rådighet til alminnelig vann- forsyning skal ha prioritet - mens min- dretallet holder på ensidig privat rådig- het. De viser bl.a. til at det synes ulogisk med ulike regler for rådighet over overflatevann og grunnvann.

## **Ekspropriasjon og erstatning**

Som nevnt innledningsvis ble vassdragslovgivningen utformet lenge før vi fikk mer generelle lovregler på disse felt, slik at spesielt ekspropriasjonsreglene er svært sær- egne ved vassdragstiltak. På dette felt

ble det derfor en rekke dissenser i lov- forslaget, mellom flertallet som langt på vei ønsket å tilpasse reglene til de alminnelige regler på dette felt - og mindretallet som ønsket å fastholde dagens særregler. Flertallet går inn for at ekspropriasjon skal være en automa- tisk sidevirkning av konsesjonsvedtaket (§25), slik regelen er i vassdragsreguleringsloven. Videre øn- sket flertallet at vassdragsmyndigheten skal ha hjemmel til å frita tiltakshaver for å begjære skjønn dersom tiltaket ikke vil volde skade (§ 24). Videre ønsket flertallet å fjerne det såkalte 25%- tillegget ved kraftutbygging, slik at ek- sproprisen her som ellers bare skal få dekket sitt tap 100%. Endelig gikk fler- tallet inn for å fjerne lovens særregel om årlige erstatningsutbetalinger (iste- denfor engangserstatning).

## **Lovutkastets betydning for miljø**

Lovforslaget inneholder en rekke be- stemmelser som skal ivareta og styrke hensynet til miljø;

- et eget kapittel om vernede vassdrag
- regelen om vassdragslovens virke- område kombinert med kantsone
- særregler for visse inngrep som bekkelukking, tørrlegging, m. v.
- i reglene om konsesjonsbehandling er miljøhensyn understreket
- regler om minstevannføring og ad- gang til å sette kvalitetsmål
- rammer for grunnvannsuttak
- samlet oversikt og vurdering av mil- jømessige konsekvenser

## **Sikkerhet og tilsyn, kontroll og håndheving**

Det foreslås regler om sikring mot skade fra vassdragstiltak, med krav om beredskapsplan og faglige kvalifikasjoner (kap. VII). Videre foreslås det regler om tilsyn med vassdrag og grunnvann

(kap. XII) og effektive regler om håndheving av vedtak i medhold av loven, som pålegg om retting, tvangsmulkt og straffansvar (kap. XIII og XIV).

Avslutningsvis har lovutkastet regler om forholdet til eldre tiltak, samt forslag til endringer og tilpasninger i 18