

# Ny "vassdragslov" - problemløser eller problemskaper ? Vil lovforslaget ta bedre vare på våre vassdrag ?

Av Øyvind Traagstad

Innlegg på seminar i Norsk Vannforening  
11. april 1996..

## Sammendrag;

Siktemålet med det nye lovforslaget er å gi allmenne og mer naturfaglige interesser i og langs vassdrag et sikrere lovvern. Artikkelen omhandler noen sentrale vannfaglige tema: minstevannføring, grunnvann, bekkelukking/-gjenåpning, opprettholdelse av kantsoner langs vassdrag og "urbanhydrologi".

I det følgende skal jeg begrense meg til *enkelte* vannfaglige tema, som

- urbanhydrologi/permeable flater; lovutkastets § 6 annet ledd
- kantsone; lovutkastets § 11
- bekkelukking/åpning; lovutkastets § 34
- grunnvann ; lovutkastets kap. IX
- og spesielt: bestemmelsen om minstevannføring § 10 m.fl.

## Innledning

Innledningsvis kan nevnes at Nærings- og energidepartementets tidsramme for å fremme det endelige lovforslaget for

Øyvind Traagstad er jur.rådgiver i NVE

Stortinget nå er forskjøvet til "i løpet av 1997". En vesentlig årsak til dette er at lovutredningen (NOU 1994: 12) inneholdt en del klare dissenser, som åpnet for engasjerte høringsuttalelser. Av de tre mest markante dissensene skal to omtales her; grunnvann og minstevannføring (den siste er forholdet til plan- og bygningsloven).

Mens vassdragsreguleringsloven av 1917 (som omhandler de store vassdragsreguleringene) har gjennomgått en rekke større revisjoner har vassdragsloven av 1940 (som omhandler alle andre tiltak i vassdrag samt mindre vassdragsreguleringer og elvekraftverk) omtrent stått uendret i 55 år. I løpet av disse årene har det blitt en helt endret bruk av vassdragene (fra tømmerfløting og småkraftverk til fiskeoppdrett og massetak/vegbygging), forvaltningen har vært i sterk utvikling, synet på eiendomsretten er blitt mer nyansert og det har vært en omfattende utbygging og endring av tilgrensende lovverk.

Selve fagfeltet *vannressursforvaltning* hører heller ikke til de mest oversiktlige administrativt sett. To departementer (Md og NOE) har ansvar for de

sentrale deler av vannressursforvaltningen, mens drikkevann - som får en stadig stigende betydning - ligger under Folkehelse/Sosialdepartementet og - sammen med jordbruksvanning - til dels under Statens Næringsmiddeltilsyn/Landbruksdepartementet. Kommunaldepartementet sitter i mange sammenhenger med pengesekken.

I mandatet til Vassdragslovutvalget var det som ett av 9 punkter presisert at "Dagens ansvarsfordeling skal ligge fast. Det kunne jo ellers vært nærliggende å se med åpne øyne på en mer rasjonell struktur. Videre kan nevnes to andre punkter i mandatet; å styrke de allmenne interesser i vassdrag (opplevelsesverdi, biotop, etc.) og at lovforslaget skal være tilpasset de krav og premisser som følger av etableringen av et effektivt kraftmarked. De kan synes noe kontrære dersom man ikke tror markedet løser alle problem, men utvalget har lagt hovedvekten på å styrke de naturmessige hensyn.

### **§1) "Urbanhydrologi" - § 6**

I lovutkastets § 6 annet ledd har man en litt uvant "vassdrags"bestemmelse;

"Utbygging og annen grunnutnytting bør fortrinnsvis skje slik at nedbøren fortsatt kan få *avløp gjennom infiltrasjon i grunnen*. Vassdragsmyndigheten kan gi pålegg om tiltak som vil gi bedre infiltrasjon i grunnen, dersom dette kan gjennomføres uten urimelige kostnader."

Denne bestemmelsen tar særlig sikte på tettbygde strøk og medfører at tette flater bør unngås hvor det er mulig.

Med tiltagende urbanisering og asfalterte veier, parkeringsplasser o.l. vil man få langt spissere flomtopper i tettbygde strøk, noe som regelmessig medfører behov for stor dimensjon på overvannsledninger. De tradisjonelle tekniske løsninger for avledning av overvannet med grøfter, rør, sluk og rister tar sikte på å lede vannet hurtigst mulig bort. Dette medfører både et dyrt system, et omfattende juridisk ansvar for kommunen (e.l.a.) dersom tilløpet tettes under flom - f.eks. av en plastsekk over en rist - og ikke minst en økologisk uheldig løsning ved at grunnvannstanden senkes og effekten av renseanleggene reduseres ved for stor mengde relativt rent vann, som heller burde vært infiltrert i grunnen. I mange tilfelle (avhengig av de hydrologiske forholdene) vil lokal infiltrering av overvann kunne gi både bedre og billigere løsninger enn de tradisjonelle.

Bestemmelsen i utkastets § 6 annet ledd er tatt etter mønster fra den sveitsiske vannbeskyttelseslov (Gewasserschutzgesetz av 1991, Art.7 nr.2). Den gir vassdragsmyndighetene adgang til å pålegge tiltak som kan gi bedre infiltrasjon i grunnen - mest praktisk i form av permeable flater (vanngjennomtrengbart dekke). Det kan også gis pålegg i etterhånd av utbyggingen, men vilkårene for å gi pålegg vil sjeldnere være tilstede da. Pålegget må nemlig kunne gjennomføres uten urimelige kostnader. I likhet med særlig reglene om grunnvann er bestemmelsen et klart eksempel på at vassdragsmyndighetene etter lovforslaget har en kompetanse på visse klart "terrestriske" områder.

## 2) Minstevannføring - § 10

Bestemmelsen om minstevannføring i utkastets § 10 er ikke umiddelbart lett tilgjengelig; den må til dels leses i lys av en dissens til § 17 og forslaget i § 71 tredje ledd, annet punktum. De fleste høringsinstanser har da også lest § 10 noe vel bastant. Fra kraftsiden har man oppfattet regelen om minstevannføring dithen at slike rammer - sannsynligvis før eller iallfall senere - også skal omfatte eksisterende utbygginger, og stipulert et krafttap på 8-9 twh. Fra miljø-siden har mange lest lovforslaget som en ren tvangstrøye; den alminnelige lavvannføring skal holdes året igjennom - verken mer eller mindre.

Bestemmelsen er ny i den forstand at selve loven ikke har inneholdt en slik bestemmelse tidligere (derimot i mange konsesjonsbestemmelser) og tar sikte på å sikre en viss minimumsvannføring i vassdragene. Etter dagens ordning har man et litt inkonsekvent system. Ved kraftutbygginger har man nå i lengre tid hatt en omfattende miljøvurdering av noe større vassdrag, med nyanserte minstevannsvilkår som til dels er fleksible over året. For mindre vassdrag - og særlig ved "takrenneprosjekter" - blir det ofte tatt "rubb og rake". Eldre kraftutbygginger **kan** ved revisjon av konsesjonen bli pålagt en viss minimumsvannføring, mens utbygginger fra før konsesjonslovgivningen (1911) aldri kan gis nye miljøpålegg. Den minimumsvannføringen en konsesjonær blir pålagt å "slippe" på utbyggingstrekningen er for ham et økonomisk tap, som blir pålagt ut fra viktige

miljøinteresser. Men andre - f.eks. grunneiere og kommune - kan i utstrakt grad forsyne seg av denne minimumsvannføringen til jordvanning, vannforsyning o.a. !

Også regelen om minstevannføring er hentet fra den sveitsiske vannbeskyttelsesloven. Ved drøftingen av hvordan en slik regel skulle tilpasses i Norge var det fire hovedproblemstillinger utvalget drøftet;

- Bør regler om vannuttak og minste vannføring gjelde for *alle typer vassdrag* ?
- Bør reglene gjelde for *alle slags uttak* ?
- Bør reglene som utgangspunkt *fastsettes generelt* (Sveits) eller overlates til et konkret skjønn (Norge) ?
- Bør krav til minstevannføring - i tilfelle generelle regler - fastsettes som et *funksjonskrav* til vassdraget eller som slipping av *en viss vannmengde* ?

På de to første spørsmål svarte man ja - med den begrensning som ligger i at vassdraget må ha "årsikker vannføring". Kravet til minstevannføring har sin basis i vassdragenes naturlige funksjon som leveområde, landskapselement osv. og det bør derfor gjelde like regler i forhold til alle slags vassdrag og uttak.

I valget mellom individuell og generell fastsettelse av restvannføringer tyder erfaringer fra Sveits på at en individuell vurdering er å foretrekke. I lovforslaget går man inn for en minstenorm (alm. lavvannføring) som ved konsesjonsbehandling suppleres med vannføring ut over dette når klare behov tilsier det.

Et mindretall i utvalget foreslår at §

10 ikke skal gjelde for *fremtidige* kraftutbygginger (eksisterende kraftutbygginger følger systemet i vassdragsreguleringsloven av 1917). For *eldre vassdragstiltak* som ikke trengte tillatelse etter tidligere lov foreslår utvalget at disse i utgangspunktet kan fortsette uten konsesjon, men at slike tiltak enten ved forskrift eller enkeltvedtak kan bli pålagt konsesjonsplikt. Et eklatant eksempel er her kraftutbygginger fra før konsesjonslovgivningen ble innført. Et mindretall i utvalget går inn for at regelen bør begrenses til andre tiltak enn kraftutbygginger. Selv følger jeg i dette siste tilfelle flertallet, med den reservasjon at minstevannføringspålegg for tidligere tørrlagte elvestrekninger bare bør fastsettes hvor spesielle hensyn tilsier det. Begrunnelsen er at en for utstrakt omgjøringsadgang kan øke utbyggingspresset på uutbygde vassdrag.

Ellers kan nevnes som et svært dagsaktuelt problem at minstevannføringsregler i et år som det inneværende kan komme kraftig i klemme av *markeds-kreftene*. Som kjent innførte man ved energiloven av 1991 fri konkurranse på kraftforsyning, og mange regulanter kan nok ha tappet magasinene vel langt ned i vårknipa når strømmen var dyr - uten a skjele alt for mye til muligheten for snarlig tilsig.

### **3) Kantsonevegetasjon - § 11**

"Langs bredden av vassdrag med års-sikker vannføring skal det opprettholdes et begrenset naturlig vegetasjonsbelte som motvirker avrenning og gir levested for planter og dyr. - - -"

Bredden på kantsonen kan når det finnes ønskelig fastsettes av planmyndighetene, dvs. kommunen. Ordet "opp-rettholdes" viser at bestemmelsen bare gjelder der de naturlige forhold ligger til rette for vegetasjon, og at det ikke er noen plikt til å reetablere vegetasjon. Derimot kan en plikt til reetablering følge av konsesjonsvilkår etter § 24 eller det kan gis pålegg om retting, dersom eksisterende kantsone er fiemet i strid med § 11.

Kantsoner langs vassdrag har stor betydning så vel landskapesestetisk som økologisk - og ikke minst er de viktige for å hindre avrenning fra aker og erosjon ved elvegraving samt dempe flom. En fast grense på 2 meters bredde, som etter dansk lov, kan være for lite langs store vassdrag og for mye langs en liten bekk. Derfor foreslås et prinsipp om kantsone i loven, kombinert med en fleksibel adgang til å fastsette bredden. Dette er en rådighetsinnskrenkning som kan gjennomføres uten ekspropriasjon. Nydyrking, snauhogst og bebyggelse vil være forbudt, mens det bør være adgang til plukkhogst, til å rydde sti, fiskeplass o.l.

### **4) Bekkelukking/ gjenåpning § 34**

Lukking av vassdrag i en lengde av over 10 m krever som hovedregel konsesjon. Grensen på 10 m er satt for å holde typiske kulverttiltak utenom konsesjonsplikten. Et flertall i utvalget foreslår at konsesjon for lukking inntil 100 m er unødvendig dersom lukkingen skjer i medhold av plan etter plan- og bygningsloven. Mindretallet (som un-

dertegnede tilhører) vil ikke la konsek- sjon bli erstattet av plan, dels som en gjennomgående holdning i lovforsla- get, dels til denne bestemmelse fordi man har en viss frykt for at planmyn- dighetene ofte ser på bekkelukking som arealinnvinning.

Fristelsene ved å legge bekker i rør - være seg i landbruket eller i tettbygde strøk - kan være mange. Man har argu- mentert med arealinnvinning og bedre tilgjengelighet, mer "taktisk" med å begrense avrenning/forurensning eller å trygge bams oppvekstmiljø (smak litt på den!) - ja, endatil at bekken allerede er så forurenset at den bør lukkes. Kon- sekvensene av bekkelukking har imid- lertid blitt stadig mer påtrengende; dår- ligere selvrensingsevne, endring i vann- kvalitet og biologiske forhold, miljø- overvåking blir vanskeliggjort og ikke minst; en redusert landskapsopplevel- se. Utvalget foreslår derfor at lukking av vassdrag over en viss lengde (10m) bør være konsesjonspliktig. Forurens- ningsloven anses mao. ikke tilstrekke- lig på dette punkt.

Videre går hele utvalget inn for at vassdragsmyndighetene kan foreta gjen- åpning av et lukket vassdrag. Flertallet foreslår at grunneieren skal få en be- grenset rett til erstatning for gjenåp- ning, mens et mindretall går inn for at grunneieren i tilfelle skal få få erstat- ning, som i mangel av avtale kan fast- settes ved skjønn. Dette siste alternativ er nok mer hensynsfullt overfor grunn- eieren, men kan unektelig føre til at bakken blir for bratt for miljøinteresse- ne.

## 5) Grunnvann §§ 49-51

Dagens vassdragslov har omtrent intet om grunnvann, bare den nokså pioner- pregede bestemmelse i lovens § 11 om første finners rett (har din nabo først borret en grunnvannsbrønn må du selv avstå fra å borre på egen eiendom der- som dette er til skade for ham). Den tørre jus og de våte dyp har tradisjonelt stått hverandre fjernt; i Sivillovbokut- valgets utkast til lov om eiendomsgren- ser anførte man greit at grunnvann etter gjeldende rett tilhører overflateeieren uten noen begrensninger i dybden. Vass- dragslovutvalget er klart uenig i dette, men spørsmålet om grunneiers rett er ikke avklart.

Ved utarbeidelse av nye regler er det første spørsmål som springer en i øyne- ne hvem som bør råde over grunnvan- net;

- overflateeieren (altså grunneieren)
- fri rådighet (okkupasjonsrett)
- eller offentlig rådighet.

Rådigheten kan også tenkes å variere med dybden (?) og med formålet.

Det neste spørsmål er hvordan rådigh- heten best kan kobles til kvantum;

- som en aritmetisk størrelse
- uttak for grunneier til "husbehov"
- uttak for grunneier av det kvantum som infiltreres på eiendommen mi- nus fordunstning.

Den siste formelen ser vakker ut for de som er glad i tall, men passer nok bedre i f.eks. Danmark enn i mer hellen- de landskaper.

Flertallet i utvalget (her så knepent som vel mulig; 6/6, men med forman- nens dobbelstemme) viser til at grunn-

vannsressursene hittil bare i begrenset grad er tatt i bruk, men at de kan få stor betydning i fremtiden. De bør derfor langt på vei sees som en felles ressurs, slik at man får en mellomløsning mellom offentlig og privat uttaksrett - hvor grunneier kan ta ut grunnvann til eget bruk, mens det offentlige har rett til uttak ut over dette. Det skal derfor ikke

betales erstatning til grunneier for vannet som sådan, derimot eventuelt for avlingsskade o.l. Dette mer "offentlige" utgangspunktet er også i samsvar med anbefalingen i UN Charter on Ground Water Management fra 1989. Mindretallet tar et ensidig privat utgangspunkt, i analogi med den private eiendomsrett til vassdrag og grunn.