

# Ny lov om vassdrag og grunnvann. Gir det bedre vassdragsforvaltning fra år 2000?

## Synspunkter fra Miljøverndepartementet

Av Thrond Berge Larsen

Thrond Berge Larsen er rådgiver i Miljøverndepartementet

Innlegg på seminar 21. april 1999

Lignende landskap som den særegne, norske vassdragsnaturen finner vi kun i New Zealand og i de sørlige deler av Chile og Alaska.

Ved siden av fjordene er denne vassdragsnaturen trolig det mest spesielle og særmerkede ved norsk natur sett i globalt perspektiv, med de forpliktelses dette medfører, bl.a. i forhold til konvensjonen om biologisk mangfold.

Vassdragsmyndighetene har derfor et veldig stort og viktig forvalteransvar. Jeg tror de oppfatter det som mer gledesynt enn tyngende, det er jo ikke alle forvaltningsmyndigheter som kan ferdes ute i en slik flott natur under utøvelsen av sin embetsplikt !

Erkjennelsen av dette ansvaret medfører at det lenge har vært bred enighet om at det er behov for en ny lov til erstatning for vassdragsloven av 1940. Lovkomiteen for den loven ble nedsatt i 1908 og avsluttet arbeidet 10 år senere, så vassdragsloven er i høyere grad enn lover flest laget for å møte morgendagens problemer.

Det lovutkastet som nå foreligger gjen-speiler at man de siste tiårene i forvaltningen av vassdragene har lagt større vekt enn før på en ressursorientert forvaltning. Dette betyr bl.a. at hensynet til vassdragenes verdi som landskaps-element og som levested for planter og dyr er oppvurdert.

Når det gjelder de miljømessige «fordeler» av lovforslaget er det ved siden av hensynet til biologiske mangfold, hensynet til bærekraftig utvikling og hensynet til landskapsestetikken også lagt økt vekt på å utforme lovbestemmelser som kan medvirke til å redusere og motvirke vannforurensning. Også hensynet til kulturminnevern er søkt ivarettatt.

Det er også på høy tid at vi nå får en bedre lovregulering av grunnvann. Et helt kapittel er derfor viet denne viktige ressursen.

Jeg vil nedenfor i paragrafvis kronologisk orden konsentrere meg om enkelte lovbestemmelser som vi ut fra Miljøverndepartementets ståsted er spesielt opptatt av.

## **Formålsbestemmelsen (§ 1)**

Noen lover har i de senere år fått prinsippet om bærekraftig utvikling inkorporert i sin formålsbestemmelse. Vannressursloven gjør ikke bruk av dette uttrykket i formålsbestemmelsen, men tar i stedet i bruk uttrykket «samfunnsmessig forsvarlig bruk og forvaltning.» Det kunne selvfølgelig ut fra symbolmessige og pedagogiske grunner vært ønskelig å nevne bærekraftig utvikling direkte i formålsbestemmelsen, men det som er viktig er jo at begrepet bærekraftig utvikling fylles med innhold, og det mener jeg gjennomsyrrer hele lovforslaget. Det går dessuten klart fram i merknadene til § 1 at ivaretagelse av miljømessige hensyn er en meget viktig side ved vassdragsforvaltningen.

Det er god grunn til å tro at den nye loven vil bedre forholdene for vassdragene våre. Det ligger så mange sterke og klare føringer i lovbestemmelsene og i forarbeidene at det ligger godt til rette for langsiktighet og bærekraft i den skjønnsmessige vurderingen myndighetene skal foreta når de skal fatte sine vedtak. Forskriftene vil også bli svært viktige i denne sammenheng.

## **Avgrensingen mot fastmark (§ 2)**

Det er viktig å være klar over at loven gjelder for alt stillestående eller rennende vann som har såkalt årssikker vannføring. Den gjelder derfor for det minste bekkesig som ikke tørker inn i normale år, og loven gjelder også for vannløp uten slik årssikker vannføring

dersom det skiller seg tydelig ut fra omgivelsene. Den klargjøring som her er foretatt i forhold til Vassdragsloven av 1940 er etter mitt skjønn miljømessig viktig da slike små vannløp ofte har fått en stemoderlig behandling. Stikkord kan være drenering, bekkelukking, utfylling og søppeltømming.

Det er som kjent foreslått at begrepet vassdrag skal dekke området opp til 10-års flommen. Flomutsatte arealer ut over 10-årsflommen er i betydelig grad utsatt for inngrep som utfyllinger og bebyggelse. Mye kunne derfor tale for å inkludere slike områder i lovens virkeområde, ikke minst for om mulig å unngå at vi får slike tilstander som under flommen i 1995. Manns minne er som kjent kort.

Det er imidlertid viktig å hindre unødig overlapping mellom vannressursloven og plan- og bygningsloven. Utfordringene med hensyn til inngrep i flomutsatt areal må derfor i første rekke løses med bedre informasjon til kommunene. I så måte har mye skjedd siden storflommen, bl.a. har NVE rustet seg opp for bedre å komme i inngrep med den kommunale planleggingen.

## **Avgrensingen mot sjø (§ 2)**

Den nåværende vassdragsloven har ingen klar avgrensing mot sjøen. Vi er derfor glade for at det under høringen ble bred oppslutning om utvalgets forslag slik at avgrensingen nå er bestemt ut fra de fysiske eller rettere sagt de geomorfologiske egenskapene ved hva som karakteriserer et vassdrag.

Hele deltaplattformen er nå inkludert i begrepet vassdrag. Det er videre mulig etter § 8 å innkalle til konsesjonsbehandling også moloer og lignende tiltak som ligger utenfor deltaplattformen dersom de pga endrede strømforhold kan ha påtakelige virkninger på vassdraget og livet i dette.

## **Forvalteransvar og aktsomhetsplikt (§ 5)**

Det er foreslått en generell bestemmelse om forvalteransvar og aktsomhetsplikt som er ment å gjelde alle som er i befatning med vassdraget, f.eks. som friluftsfolk. Bestemmelsen har en viktig symbolfunksjon, og har dessuten rettslig betydning ved at overtredelse kan utløse krav på erstatning eller retting. Bestemmelsen vil forhåpentligvis også ha en holdningsskapende effekt.

## **Vannets løp i vassdrag og infiltrasjon i grunnen (§ 7)**

Vi ser det som svært positivt med bestemmelsen i annet ledd om at nedbøren fortrinnsvis skal ha infiltrasjon til grunnen. Bestemmelsen tar særlig sikte på tettbygde strøk og kan være med på å redusere faren for flom og oversvømmelser og minske behovet for høy dimensjonering av ledningsnett for overvann.

## **Konsesjonssystemet (§ 8, § 18 etc.)**

Tradisjonelt har vel vassdragsmyndighetene når det gjelder utøvelsen av vassdragsloven av 1940 vært mest opp-tatt av å behandle kraftutbyggingstiltak,

men utviklingen har fra 80-tallet av gått i retning av å bruke konsesjonsbestemmelsene mer aktivt også på andre typer av tiltak.

Terskelen for konsesjonsplikt ble senket ved lovendringen i 1992, men konsesjonspliktens omfang blir nå gjort klarere og det innføres meldeplikt. Dette vi gi myndighetene en mulighet til å se mindre inngrep i sammenheng og hindre en forringelse av vassdragsmiljøene bit for bit. I så måte var de lovbestemmelsene som utvalget foreslo om slike såkalte *særskilte tiltak* som uttak av masse, forbygging, bekkelukking og tørrelgging viktige. Som andre har vært inn på før meg har man imidlertid tatt sikte på å lage loven enkel og oversiktlig. Lovutvalget søkte å lage loven så generell som mulig. Lovforslaget har gjort dette i ennå sterkere grad. Dette har bl.a. medført at hele det kapittelet i utvalgets forslag som omhandlet regler for *særskilte tiltak* (§§ 29-35) er kuttet ut. Noen av bestemmelsene er opprettholdt men har fått en annen plassering.

De fleste av bestemmelsene er imidlertid foreslått tatt inn i forskrifter. Dette og annet gjør at arbeidet med å utarbeide forskrifter blir både arbeidskrevende og viktig. Det er viktig ikke minst for å sikre at lovutvalgets intensjon om å legge stor vekt på hensynet til miljøet når det gjelder de såkalte særskilte tiltak blir ivarettatt. Miljøforvaltningen vil derfor prioritere å delta i forskriftsarbeidet.

Noen ord om enkelte særskilte tiltak.

Utvalget foreslo bl.a. meldeplikt for tørrlegging og utfylling av myr. Mange vil sikkert stille seg spørrende til hvorfor dette forslaget ikke er videreført. Grunnen er ikke at det ikke er viktig å få en bedre regulering av dette problemområdet, men mer at en fant det hensiktsmessig å regulere dette gjennom annen lovgivning, f. eks. plan- og bygningsloven og jordbrukslovgivningen.

Et av de særskilte tiltak som jeg personlig er sterkt opptatt av er lukking og såkalt gjenåpning av vassdrag. Utvalget foreslo en egen bestemmelse om dette. Lukking av vassdrag vil nå dekkes av forskriftene, mens gjenåpning får en egen lovbestemmelse, nemlig § 14.

Tilbake til det arbeidet som må gjøres for å utarbeide forskrifter. En viktig avgjørelse i løpet av arbeidets gang blir å bestemme seg for hvem som skal være konsesjonsmyndighet i de enkelte typer av mindre saker:

Fylkesmennene med sin brede vassdragsfaglige og miljøfaglige kompetanse peker seg ut i så måte. Fylkesmennene har som kjent i dag forvaltningsansvar for spørsmål i tilknytning til miljøvernforvaltningens tradisjonelle oppgaver som forurensning, avfallshåndtering, naturvern og friluftsliv, men spiller samtidig en viktig rolle i NVE's saksbehandling, særlig for mindre vassdragssaker. Fylkesmennene har også ansvar for rådgivning overfor fylkeskommunene, kommunene og private.

Det må også vurderes om kommunene kan være konsesjonsmyndighet for enkelte mindre tiltak. For mange

kommuner vil det i så fall bli en utfordring å skaffe seg både vassdragsfaglig og miljøfaglig kompetanse.

## **Kvalitetsmål for vassdrag (§ 9)**

Det er positivt at det foreslås å fastsette kvalitetsmål for vassdrag. Dette er helt i tråd med intensjonene i EU's forslag til rammedirektiv for vannressursforvaltning. Det gjelder for øvrig etter det vi kan se også de øvrige lovbestemmelser. Lovutkastet hjemler en eventuell forskrift for å gjennomføre det kommende EU-direktivet hvis det blir tatt inn i EØS-avtalen, noe det vel sannsynligvis gjør.

I henhold til forslaget til EU-direktiv vil det kreves at det for hvert såkalt nedbørsfelt distrikt fastsettes miljømål for de ulike vannforekomstene. Det vil bli satt miljømål både for biologisk og for kjemisk kvalitet og for vannkvalitet.

Mye mer kunne vært sagt om forslaget til EU-direktiv, men dette temaet bør vel heller bli gjenstand for et eget møte i Vannforeningen.

## **Minstevannføring (§ 10)**

Selv om vi i århundrer har hatt regler om at man ikke skulle stenge for fiskens frie gang, har det hittil ikke vært lovregler om minstevannføringer. Etter hvert har det blitt vanlig å pålegge krav om minstevannføringer i konsesjoner, men det er meget viktig at vi nå får en egen lovregel om minstevannføringer som dekker også konsesjonsfrie uttak og bortledninger av vann, f.eks. grunneiers uttak av vann.

## **Kantvegetasjon (§ 11)**

Fra et miljømessig synspunkt er dette en av de aller viktigste nyskapingene i loven, og bestemmelsen vil ha avgjørende betydning for sikring av det biologiske mangfold og en bærekraftig vassdragsforvaltning.

Ikke minst viktig er det at bestemmelsen vil gjelde også i jordbruksområder og i tettbygde områder.

Foruten de åpenbare estetiske fordelene vil kantsonen virke som et lite biologisk rensanlegg, f.eks. for jordbruksavrenning, den kan forhindre erosjon av elvekanten og den kan gi nødvendig skyggeforhold for fisken og gjennom nedfall av løv tilføre organisk materiale som er nødvendig for viktige økologiske prosesser i vassdraget.

## **Nedlegging av vassdrags-tiltak (§§ 41-43)**

Det foreslås å innføre konsesjonsplikt for nedlegging av vassdragsanlegg og bestemmelser om at vassdragsmyndigheten med tvang kan overføre eiendomsretten til andre til et vassdragsanlegg som ønskes nedlagt. Disse nye bestemmelsene vil være viktig for å styrke kulturminnevernet, selv om det allerede i dag er bestemmelser i vassdragsloven om dette.

## **Vernede vassdrag (§§ 32-35)**

Vassdragsvemet representerer et svært viktig tiltak for å ta vare på et representativt utsnitt av den enestående norske vassdragsnaturen. Forvaltningeri er allerede i dag bundet av Stortingets

plenarvedtak om vern mot kraftutbygging og det er innført regelverk for å forhindre også andre inngrep enn kraftutbygging i de vernede vassdrag. Det bør imidlertid ikke legges skjul på at dette regelverket hittil ikke har vært tilstrekkelig for å forhindre uønskede inngrep. De nye bestemmelsene vil derfor være viktige både for å gi et signal om viktigheten av et slikt vern og for å gi hjemmel for å innføre et strengere forvaltningsregime enn i dag.

Det er foreslått at terskelen for konsesjonsplikt blir lavere og at det blir strengere kriterier for å gi konsesjon til tiltak i vernede vassdrag enn i andre vassdrag.

Det er også foreslått en bestemmelse om at det kan treffes vedtak om å reetablere kantvegetasjon langs vernet vassdrag.

## **Grunnvann (§§ 44-46)**

Hensikten med forslaget er både å legge forholdene bedre til rette for at mer grunnvann kan tas i bruk i dag og å ivareta hensynet til å bevare ressursene for fremtidig bruk. Selv om vi som Miljøverndepartement er sterkt opptatt av å legge forholdene bedre til rette for økt bruk av grunnvann med de miljømessige og økonomiske fordelene dette kan gi, vil jeg ikke gå nærmere inn på dette da jeg ser at det er andre foredragsholdere som kommer etter meg som har mer greie på dette.

## **Eldre tiltak (§ 66)**

Utvalgsflertallet foreslo at bl.a. eldre vannkraftutbygginger uten konsesjon

skulle kunne innkalles til behandling etter vassdragsreguleringsloven. Lovforslaget gir i stedet hjemmel til at eldre vannkraftutbygginger skal kunne kalles inn til konsesjonsbehandling etter vannressursloven slik at det kan fastsettes vilkår til beste for miljøet. Sett fra vårt ståsted er det ikke stor forskjell på dette og på det opprinnelige forslaget.

### **Erstatning for skade (§ 47-50)**

Det er positivt at det innføres en bestemmelse om at tiltakshaver kan få erstatningsplikt for skade og ulempe av vassdragtiltak som rammer utøvelse av allemannsretten.

### **Håndhevings- og straffebestemmelser (§§ 59-63)**

Bestemmelsen om straff er betydelig klarere enn reglende i gjeldende vassdragslov, og vil gjøre det lettere å følge opp brudd på vannressursloven ved bruk av straff. Også de andre bestemmelsene vil gjøre det lettere å håndheve loven på en effektiv måte.

### **Endringer i andre lover (§ 69)**

Det blir nå foreslått en endring i lov om laksefisk og innlandsfisk slik at tiltak som har fiskefaglige spørsmål som hovedformål alltid skal behandles etter bestemmelsene i lov om laksefisk og innlandsfisk. Dette gjelder f.eks. etablering av laksetrappet. I tillegg kan slike tiltak kreve konsesjon etter vannressursloven. Forslaget betyr imidlertid at

tiltak som nektes gjennomført etter bestemmelsene i lakseloven trenger ingen videre saksbehandling etter vannressursloven - og det vil jo være en forenkling.

Som et supplement til vernebestemmelsene i vannressursloven foreslås det en ny hjemmel i naturvernloven i tilfelle det er behov for et strengere vern enn det som gjelder generelt for vernede vassdrag. Et helt vassdrag som allerede er vernet ved Stortingsvedtak kan etter denne bestemmelsen f.eks. fredes som naturminne som er lovens strengeste form for vern.

### **Oppsummering:**

Til sist noen oppsummerende ord.

Som det vel går fram ovenfor er vi i Miljøveddepartementet meget godt fornøyd med lovforslaget slik det nå foreligger.

Og tro meg - dette er ikke noe jeg sier fordi jeg må, av den grunn at dette er Regjeringens og ikke kun Olje- og energidepartementets lovforslag.

Så min bottom line er: Proposisjonen representerer et meget solid arbeid som jeg er viss på vil gi et godt grunnlag for en enda bedre og enda mer helhetlig norsk vannressursforvaltning i neste århundre.

Men vi skal vel ikke være for selvsikre - det kan vel hende at om noen ti-år så vil også denne loven bli vurdert som en lov som var laget for å løse gårdsdagens og ikke dagens problemer ! Så i stedet for fløting - kanskje det er rafting som får et eget kapittel i loven om noen 10-år !