

Hvorfor ny lov om vassdrag? Proessen fram til lovforslaget. Hva er endret fra Lovutvalgets forslag til fremlagt lovforslag?

Av Harald Solli

Harald Solli er avd. direktør i Olje- og energidepartementet.

Innlegg på seminar 21. april 1999

Hvorfor ny lov?

I dag er Vassdragsloven den generelle lov om vassdragene. Loven er fra 1940, men er basert på en innstilling av juli 1918 fra Vassdragslovkommisjonen. Loven med forarbeider er således svært gammel og er i stor grad utformet med tanke på å løse andre problemstillinger enn de vi står overfor i dag. Det har heller ikke vært foretatt noen vesentlige endringer i loven siden den ble vedtatt.

Bestemmelsene som skal ivareta de allmenne interesser i vassdragene er til dels uklare og mangelfulle. Selv om de allmenne interesser ble styrket gjennom de endringer som ble foretatt i 1992 i forbindelse med endringer i vassdragsreguleringsloven (Ot prp. nr. 50 (1991-92) er det behov for klarere bestemmelser som regulerer tiltak i vassdrag som kan føre til skader og ulemper for allmenne interesser.

Hensynet til biologisk mangfold og bærekraftig utvikling er blitt viktige

prinsipper i moderne ressursforvaltning. Ut fra disse prinsippene er vassdragets egenverdi, både som landskapselement og som levested for planter og dyr, kommet mer i fokus.

Vassdragsloven kan karakteriseres som en brukerorientert lov. Det vil si at reglene er innrettet mot de ulike brukerinteresser i vassdrag. En så utpreget brukerorientering er med på å vanskeliggjøre en helhetlig vurdering av vannressursene og disponeringen av dem. Utviklingen de siste årene har gått mer i retning av en ressursorientering både i lovgivningen og i forvaltningen. En ressursorientering tar utgangspunkt i hva ressursen kan tåle av inngrep og påvirkning. Det er viktig å finne fram til en rimelig balanse mellom hensynene til ressursene og til brukerne. Den nye vannressursloven er helt klart mer ressursorientert enn sin forgjenger.

Vassdragsloven er forholdsvis komplisert bygget opp med mange paragrafer. Flere av bestemmelsene knytter seg til aktiviteter som i dag er mer eller mindre opphørt. På den annen side er en

rekke nye bruksformål som ikke reguleres av loven, oppstått i vassdragene våre.

Uttak av grunnvann til drikkevann er stadig blitt vanligere. Vassdragsloven ble utformet uten tanke på den utnytting av grunnvannet som moderne teknologi har åpnet for. Selv om man i noen grad kan komme fram til akseptable tolkingsresultater i lys av de moderne behov, gjør den økte grunnvannsutnyttelsen at det er behov for en modernisering av lovverket.

Brukerinteressene i vassdragene var tidligere stort sett knyttet til kraftutbygging, fløting, ferdsel og fiske. Ved at brukerinteressene øker både i omfang og antall, blir også konfliktmulighetene større. Sanksjonsbestemmelsene trenger derfor å bli vesentlig styrket, også strengere straffebestemmelser ved miljøkriminalitet i vassdrag hører med i den sammenhengen.

Prosessen fram til lovforslaget

Vassdragslovutvalgets utredning (NOU 1994: 12) ble lagt fram for Nærings- og energiministeren 11. august 1994. Departementet sendte utredningen på høring 23. august 1994. Etter at høringsrunden var over våren 1995, arbeidet departementet med et utkast til odelstingsproposisjon. Utkastet ble forelagt departementene til uttalelse ved brev av 20. november 1998. Proposisjonsutkastet ble så sendt Justisdepartementet til lovteknisk gjennomgang. Dette er den formelle prosessen fram til lovforslaget. En prosess som de fleste

lovforslag av denne typen vil gjennomgå.

Den prosessen som er beskrevet overfor ser enkel og grei ut, men dette er bare den helt formelle prosessen. Det er også mer uformelle prosesser vi må gå igjennom før lovforslaget kan fremmes. Jeg kan ikke i detalj gå inn på dette, men jeg vil nevne noen punkter.

Dersom man leser de enkelte departementers uttalelser til utredningen og sammenligner disse med lovforslaget, vil man finne en del avvik. Dette avspeiler at det har vært drøftelser mellom Olje- og energidepartementet og de øvrige departementer. Som kjent er det regjeringen som legger fram proposisjoner for Stortinget. Før en proposisjon kan legges fram, må derfor de berørte departementer bli enige om forslagene. Dersom det ikke oppnås enighet, må tvistespørsmålene avgjøres i regjeringen. Det er således en omfattende og tidkrevende prosess vi har vært igjennom før lovforslaget kunne fremmes.

Hva er endret fra Lovutvalgets forslag til fremlagt lovforslag?

Det er foretatt en del endringer i forhold til Vassdragslovutvalgets forslag. Det dreier seg om språklige presiseringer og redaksjonelle endringer i lovtekst og særmerknader, men det er også foretatt innholdsmessige endringer.

Jeg vil gå gjennom noen av de største og viktigste endringene. I den forbindelse tar jeg også med punkter det har vært dissenser om i utvalget.

Formålsbestemmelsen

Med vannressursloven legges det til rette for en allsidig bruk av vassdragene, både for næringsutvikling og rekreasjonsformål. Dette må også avspeiles i lovens formål.

Valget mellom flertallets og mindretallets forslag dreier seg i hovedsak om hvorvidt hensynet til miljøet skal framstå som et overordnet formål, og i hvilken grad de enkelte hensyn skal nevnes særskilt.

Med de mange hensyn som gjør seg gjeldende i moderne vassdragsforvaltning, ser departementet en fare i å fremheve bare enkelte av disse hensynene. I formuleringen "samfunnsmessig forsvarlig bruk og forvaltning" vil man etter departementets syn sikre en balansert avveining av eksisterende og nye hensyn.

Prinsippet om bærekraftig utvikling har fått økt betydning de senere år og begrepet framgår direkte i formålsbestemmelsen i enkelte norske lover. Selv om vi ikke gjør bruk av selve uttrykket "bærekraftig utvikling", er det klart at miljøhensyn og bærekraftig utnyttning vil være sentrale momenter ved tolking av formålsbestemmelsen. Dette fremgår klart av merknadene til lovbestemmelsen.

Begrepsbruk

Mange av dissensene i utvalgets forslag bygger på uenighet om valg av begrepsbruk. Et flertall går inn for å nytte begrepene "allmenne og private interesser", mens et mindretall går inn for "vassdragets naturlig funksjon og ak-

tuell utnyttning". Denne dissens kommer til uttrykk i en rekke av lovutkastets bestemmelser.

Begrepet allmenne interesser er en rettslig standard som vil ivareta de allmenne interesser som til enhver tid anses som viktige. En slik forståelse har også støtte i rettspraksis, jf. Rt. 1993 s. 278. Slik begrepet brukes i dag, tar det i stor grad også hensyn til vassdragets egenverdi.

Departementet har lagt vekt på at begrepet "allmenne og private interesser" er godt innarbeidet og at det er et vidt begrep som praksis stadig vil bidra til er i takt med samfunnsutviklingen. Det bør kunne vises til klare fordeler før man erstatter vel innarbeidede begreper med et nytt sett. Slike fordeler kan vi ikke se er godtgjort i dette tilfellet. Det er også lagt vekt på at mindretallets forslag til begrepsbruk vil være dårlig egnet når vi foreslår å holde de rene privatrettslige konflikter utenfor konsesjonssystemet. Departementet har på denne bakgrunn gått inn for flertallets forslag til begrepsbruk.

Private interesser

Som nevnt har departementet ikke videreført Vassdragslovutvalgets forslag om at hensynet til private interesser alene skal kunne utløse konsesjonsplikten.

Utvalgets forslag innebærer en utvidelse av konsesjonsplikten i forhold til dagens rettstilstand. Det kan spørres om konsekvensene av en slik endring er tilstrekkelig utredet. Det gjelder bl.a. konsekvensene for myndighetenes ressur-

ser, forholdet til prinsippet om at forvaltningen i minst mulig grad bør engasjere seg i private tvister og forholdet til de generelle betraktninger om at den nye loven i større grad bør fokusere på de allmenne interesser.

På den annen side må man vurdere om det er mulig å definere skillet mellom allmenne og private interesser slik at bestemmelsen blir anvendelig. Det vil også være avgjørende om den nye loven sammen med lovgivningen for øvrig, kan gi de private rettighetshavere at godt nok vern ved inngrep i vassdrag.

Ved en avveining av disse momentene er departementet altså kommet til at den beste løsningen vil være å ta "private interesser" ut av lovteksten. Det må imidlertid understrekes at i de tilfellene det blir en konsesjonsbehandling fordi allmenne interesser berøres, vil også de private interesser bli vurdert. I de tilfelle det ikke blir konsesjonsbehandling, vil de private interesser være beskyttet av § 5 (forvaltersansvar og aktsomhetsplikt). Private kan altså gå til sak om lovligheten av et tiltak etter denne bestemmelsen der et tiltak ikke utløser konsesjonsplikt.

Forholdet til plan- og bygningsloven

Departementet har foreslått utvidet adgang til å samordne konsesjonsbehandlingen etter vannressursloven med behandlingen etter annen lovgivning. Jeg viser i den forbindelse til lovforslagets § 20.

Arbeidet med å prøve og avklare forholdet til plan- og bygningslovens reg-

ler og system har vært en ressurskrevende prosess. Til tross for iherdig innsats har vi likevel ikke oppnådd noen endelig avklaring mellom disse lovverkene. Det videre arbeidet overlates til Planlovutvalget, som har fått denne oppgaven inn i sitt mandat til sin første delinnstilling. Det vil si at utvalgets mandat er utvidet til å omfatte en vurdering av om konsesjoner etter vassdragsreguleringsloven kan gå foran vedtak etter plan- og bygningsloven.

Selv om regjeringen etter en samlet vurdering er kommet til at det nå ikke er tilstrekkelig grunnlag for å foreslå en særordning for vassdragsreguleringer, inneholder proposisjonen en grundig drøftelse av argumentene (proposisjonen s. 151).

Minstevannføring

Vassdragslovutvalget gikk i sin utredning inn for at loven burde fastsette visse minstekrav til minstevannføringen. Utvalget viser til den grunnleggende betydning restvannføringen har for vassdragets økologi og for flere brukerinteresser. Utvalgsflertallet gikk inn for en generell bestemmelse om at "minst den alminnelige lavvannføringen" skal være tilbake i vassdraget uavhengig av type inngrep, og at dette kravet ikke kunne fravikes i vilkår i konsesjon.

Etter departementets syn må et pålegg om minstevannføring ses som et virkemiddel for å forhindre eller redusere skadevirkninger i vassdragene. Det må derfor tas utgangspunkt i hva som er det kritiske vannføringsnivå. Dette

nivået vil avhenge av det enkelte vassdrags egenart og brukerinteresser, og det vil også være variasjoner over året. Departementet går inn for at det i konsesjon til uttak, bortledning eller oppdemming skal foretas en konkret vurdering ved fastsetting av vilkår om minstevannføring i elver og bekker.

Selv om det skal foretas en konkret vurdering under konsesjonsbehandlingen, er det ikke sagt at tiltakshaver normalt vil få gunstigere vilkår enn det utvalgsflertallets forslag ville ført til. Det vil kun være i de tilfeller hvor skadevirkningene i vassdraget er av liten betydning sammenlignet med fordelene av tiltaket, at det kan være aktuelt med lavere krav, eventuelt fritak for krav om minstevannføring. Den formuleringen departementet nå foreslår, gjør det klart at vassdragsmyndighetene også kan unnlate å fastsette slike krav der fordelene ved dette oppveier ulempe.

Lovfesting av vassdragsvernet

Selv om det trolig har vært utvalgets intensjon å lovfeste både vernet mot kraftutbygging og mot andre inngrep i de vernede vassdragene, kommer det etter departementets syn ikke klart nok fram i lovutkastet at også vernet mot kraftutbygging er lovfestet. Departementet foreslår på denne bakgrunn at det inntas en egen ny bestemmelse i § 34 som klart lovfester det vernet mot kraftutbygging som er vedtatt av Stortinget.

Bestemmelsen om vern mot kraftutbygging er ikke slik å forstå at all form

for vannkraftutbygging er utelukket i vernede vassdrag. Hva slags kraftutbyggingstiltak som er tillatt, vil gå fram av Stortingets føringer i verneplanene (evt. annet enkeltvedtak) og presiseringer i vannressursloven. Forslaget innebærer heller ikke forbud mot prosjekter som ikke har noen skadevirkninger verken på verneverdiene eller andre allmenne interesser.

Det foreslås også at det innføres meldeplikt for alle kraftutbyggingstiltak i vernede vassdrag. Dette sikrer at alle tiltak blir vurdert i forhold til den lavere terskelen for konsesjonsplikt. En vannkraftutbygging som ikke blir meldt inn til konsesjonsmyndighetene vil være ulovlig, selv om utbyggingen ikke berører noen allmenne interesser.

Prioritering av vannuttak

Prioritert rett til vannuttak for en grunneier kan medføre ulemper for bakenforliggende eiendommer og eiendommer nedstrøms. Noen bruksformål dekker imidlertid så primære behov at de bør gis en særlig prioritet på bekostning av andre.

Departementet har fulgt flertallets forslag om at jordvanning ikke skal være et av de prioriterte formålene når det er knapphet på vann. Det er lagt vekt på at det er viktig å ikke gi for mange formål en slik særrett. Departementet mener at jordvanning ikke er et primærbehov på samme måte som vann til husholdning og husdyr.

I forhold til flertallets forslag er det foreslått ytterligere innskrenkninger ved at det bare er fast husholdning som

skal være prioritert. Grunnen til dette er at departementet mener at behovet for vann til fritidseiendommer ikke er et primærbehov på samme måte som vannforsyning til vanlig husholdning. Det er dessuten lagt vekt på at hytteeieres stigende vannforbruk kan bli et problem for fastboende etter som utviklingen går mot stadig økt vannforbruk på fritidseiendommene. Departementet kan ikke se at fritidseiendommer skal ha noen større prioritet enn for eksempel jordvanning.

Grunnvann

Som nevnt har vi få lovregler om grunnvann. Norge har hatt stor tilgang på overflatevann av god kvalitet, og vi har ikke hatt så stort behov for å utnytte grunnvannet.

Det har vært et mål å sikre grunnvannsressursene som et ledd i arbeidet med en bærekraftig utvikling. Målet om å satse på økt bruk av grunnvann har gjort det nødvendig å utarbeide en lov som sørger for å ivareta grunnvannets kvalitet og kvantitet. Gjennom lovverket må grunnvann bevares som en viktig naturressurs for framtiden. Grunnvannet må vernes mot forurensning og overforbruk og det må sørges for en samfunnsmessig riktig fordeling i den utstrekning det er knapphet på ressursen. Forurensningsloven og annet lovverk ivaretar stort sett den kvalitative påvirkningen. Det er derfor de kvantitative spørsmål som hovedsakelig foreslås regulert i vannressursloven.

Lovforslaget inneholder et eget kapittel om grunnvann. Dagens hovedre-

gel om *grunneierens rådighet i vassdrag* opprettholdes og loven innfører også regler om slik rådighet over grunnvann. Departementet går inn for forslaget om at overflateeieren skal ha rådighet over grunnvannet under sin eiendom så langt eiendomsretten til grunnen strekker seg. Grunneieren vil i de fleste tilfeller være den som har størst behov og interesse av å utnytte grunnvannet. Rådigheten over grunnvannet bør derfor være en del av den alminnelige eiendomsretten.

Selv om hovedregelen er at grunnvannet tilhører eieren av den grunn som grunnvannet befinner seg i eller under, ser departementet et klart behov for at det fastsettes visse generelle rådighetsbegrensninger for utnyttelse av grunnvannet. Vassdragsmyndigheten vil også være bundet av disse lovfestede begrensningene ved sin konsesjonsbehandling.

Det kan oppstå knapphetssituasjoner i vassdrag og grunnvann. Departementet finner ikke grunn til å videreføre prinsippet i vassdragsloven om at den som først etablerer et grunnvannsuttak skal være beskyttet mot alle senere uttak som kan redusere førstemanns uttak. Både den såkalte *prioriteringsbestemmelsen* og bestemmelsen om at vassdragsmyndigheten kan treffe nærmere *vedtak om fordelingen* som er foreslått for vannuttak fra vassdrag, skal derfor også gjelde for uttak av grunnvann.

Videre går departementet inn for at grunnvannsuttak ikke må føre til brudd på minstevannføringsbestemmelsen.

Sist men ikke minst må uttak - i tråd

med prinsippet om bærekraftig utvikling - *begrenses til det grunnvannsmagasinet tåler.*

Departementet mener at det *offentliges interesse* i en samfunnsnyttig utnyttelse av grunnvannet, ivaretas tilfredsstillende gjennom ekspropriasjons- og konsesjonsbestemmelser.

Ekspropriasjon

Utvalgets flertall har foreslått at ekspropriasjonstillatelsen skal være en sidevirkning eller en direkte virkning av konsesjon.

Den vedtaksformen som utvalgets flertall har valgt, er ikke utbredt innenfor andre rettsområder. Departementet har bl.a. lagt vekt på den løsning som er valgt i Mineralloven. Minerallovutvalget peker på at det er hensiktsmessig og nødvendig at ekspropriasjonstillatelsen synliggjøres. Det pekes videre på at utnyttelse av mineraler kan innebære forurensning og har miljøaspekter som særlig kan berøre naboer og andre. Avståing av grunn til slik virksomhet bør derfor gjøres til gjenstand for særskilt vedtak.

Departementet mener tilsvarende argumenter gjør seg gjeldende i vurde-

ringen av ekspropriasjonsspørsmålet i vannressursloven. Departementet foreslår derfor at ekspropriasjon ikke skal være en sidevirkning av konsesjon. Som en følge av dette er det nødvendig med ekspropriasjonshjemmel i oreigningsloven, og departementet har foreslått en utvidelse av hjemmelen i oreigningsloven.

Avslutning

Jeg tror jeg har gått gjennom de viktigste endringene, men gjennomgangen er ikke fullstendig. Jeg kan kort nevne at bestemmelsen om meldeplikt for tørrlegging av myr og annen våtmark er foreslått tatt ut av lovforslaget. Videre er regelen om mererstatning ved ekspropriasjon i forbindelse med kraftutbygging beholdt. Når det gjelder de særskilte tiltak, som utvalget har foreslått regler for i kap. IV i lovforslaget, foreslår departementene at konsesjonsplikten for disse tiltakene avgjøres etter de allminnelige regler i loven. Der det er behov for særskilte regler, foreslår departementet at dette tas inn i forskrifter til loven. Dette er bl.a. begrunnet med detaljeringsnivået.

Siv.ing. Rolv A Systad

Utredninger • Prosjekteringsledelse • Prosjekt-/Byggeledelse

Spesialisert på vannforsyning, avløp, avfall og forurenset grunn

Møllesvingen 2
0854 OSLO
www.ras.no

Telefon : 22 59 24 80
Telefaks : 22 59 24 81
e-mail : ras@ras.no