

# "Trender og utviklingstrekk i vann- og vassdragsforvaltningen i Norge fra 1940 til 2050."

Av Ingolf Vislie

Ingolf Vislie er høyesterettsadvokat fra 1963 med vassdrags- og ressursrett som spesialfelt innenfor offentlig rett. Han har vært juridisk ansvarlig for en rekke større offentlige prosjekter, og gitt ut mange bøker og publikasjoner innen disse rettsområder. Han er tilknyttet Advokatfirmaet Haavind Vislie DA i Oslo, et firma som i dag har ca. 80 praktiserende jurister.

Seminarforedrag i Norske Sivilingeniørers Forening 28.11.2001

## Sammendrag.

Vassdragene i Norge er i alt vesentlig underlagt privat eiendomsrett. Samtidig er det tillagt staten å avgjøre spørsmål om utbygging og regulering av vassdrag. Reglene har sin bakgrunn i "panikklovene" fra begynnelsen av 1900-tallet. Staten har også ellers sterk innflytelse over vannkraften, bl.a. gjennom "hjemfall" av utbygde vassdrag. Vannressursloven av 2000 hadde siktemålet "bærekraftig utvikling", herunder vannbruksplanlegging. EU's rammedirektiv av 23.10.2000 blir gjennomgått og kommentert i foredraget : Miljømål, innsatsprogram, vannområdeplaner og overvåking står sentralt i direktivet, som vurderes som detaljert, men ikke eksakt. Direktivet bygger på en sterk politisk vilje, og vil sannsynligvis få avgjørende betydning. Tendensene i tiden trekker mot redusert offentlig

eierskap, og samtidig mot økt internasjonalisering. Liberalismen innenfor energisektoren har ikke bare trukket godt med seg, og krysses av kravet om bærekraftig utvikling.

## A. Fra markedsliberalisme til samfunnskontroll.

### 1.1

Enkelte mennesker – ikke så sjelden ingeniører – får nervøse rykninger når man innleder et foredrag med historien.

De kan til og med si det, at "hva skal vi nå med historiefortellinger – let's get to the point ! De vil vite, helst med en gang , hvor er vi i dag ? Hvor går vi i morgen ?

Da hender det at jeg formaner de utålmodigste med noen linjer av min yndlingsdiktet Piet Hein eller Kumbel, som han også heter.

Han formaner sine medmennesker :

*"Du skal aabne dit jeg,  
du skal blive eet eneste trin  
paa en videre vej.*

*Du skal være et led i en lod,*

*som naar du over deg.”*

Ja, vi er alle ”et trin på den videre vej”

Og for at vi skal forstå hvorfor vi er hvor vi er i dag,

Og for at vi skal ha en mening om hvor den ”videre vej” egentlig går, må vi ha et perspektiv.

## 1.2

Det jeg skal snakke om, vann- og vassdragsforvaltningen. Den er ikke blitt til i et vakuum, den er blitt til i en rettsorden, et samfunnssystem av rettsregler.

Og rettsreglene, de er en frukt av interessemotsetninger, av klasse- motsetninger, av politisk kamp, av økonomi og samfunnsforhold.

Norge ble for noen tiår tilbake betegnet som ”et Amazonas på den nordlige halvkule”.

Så rikt på naturressurser, men så fattig på industrielt og teknologisk miljø. Så utsatt for det som på fint kalles ”eksploatering” og som på godt norsk kalles utbytting.

## 2.

Den første norske vassdragsloven – fra 1887 – var en frukt av den tids forhold, både internasjonalt og i Norge.

Internasjonalt fordi den var preget av liberalisme, alt som ikke var uttrykkelig var forbudt, var tillatt, og hvis dét gikk ut over andre, så var det ”bad luck for them”

Nasjonalt fordi man var opptatt av å verne de norske tradisjoner, fremfor alt den private eiendomsrett.

Derfor ble det nærmest en selvfølge å videreføre Gulatingsloven og Magnus Lagabøter, og å lovfeste den absolutte eiendomsrett til alt vann, alle elver og fosser, alle vann med unntak av de aller største som hadde et fritt midtstykke basert på almen bruk i århundrer.

Den private eiendomsrett til vassdrag er ingen selvfølge. Men kan heller si at det motsatte er en selvfølge i andre land. Hele Europa hyller læren om almen eiendomsrett til vassdrag. Til og med vårt naboland Sverige har i stor grad hatt almen eiendomsrett til vassdrag – den såkalte ”Kungsådran” – midtområdet i alle elver og vassdrag som var eid av samfunnet.

## 3.

Utbygging av vassdrag var ikke særskilt vanlig i 1887. Men retten til å avgjøre en mulig utbygging lå til grunneieren. I 1888 fikk Norge en ny statsborgerlov, og her ble det innført konsesjonsplikt for utlendinger. Men disse reglene var temmelig diffuse og ble mistolket og misbrukt. Omkring århundreskiftet var det utlendinger som satt med mange store, sentralt beliggende industrielle anlegg i Norge. Kellner-Partington – et enormt engelsk konsern – eide Borregaard og Sarpsfossen sammen med millioner av dekar skoger i hele SørNorge og SørSverige. Andre utenlandske selskaper satt med Vammafossen, Vittingfoss i Drammensvassdraget, Vigelandsfossen i Otra og fremfor alt med Rjukanfossen i Tinn. Ofte kjøpt for lite, og aldri for dét det var verd.

Men dette var jo likevel små deler av vårt enorme vannkraftpotensiale. I

1906 begynte det så å gå hardnakkede rykter på Stortinget om utenlandske oppkjøp i stor stil. Kapitalsterke spekulanter ville kjøpe opp alle større norske vassdrag fordi de var så billige; ikke for å bli sittende med dem, men for å skape et "corner" i vassdraget og så etter noen år selge videre med enorm fortjeneste. Da fikk vi panikklovene. I løpet av en hektisk sesjon i 1906 ble det banket igjennom 4 lover som innførte enslags midlertidig omsetningsstopp for alle norske naturressurser. Deretter fulgte en mer tidkrevende øvelse, man måtte krangle seg igjennom de første konsesjonslovene i 1907 og 1909. Debattene i Odelstinget varte i ukevis. Det var verre enn EF-debatten i Norge i 1973. Liberalisme og konservatisme tørnet sammen med radikalisme, sosialisme og bondesamfunn. Konsesjonsplikt for utlendinger, konsesjonsplikt for andre enn staten, statens overhøyhet over naturressursene, konsesjonsavgifter og ikke minst hjemfallsretten var gjenstand for lidenskapelig debatt. Hjemfallsretten – altså statens rett til å overta et utbygd vassdrag gratis etter 60 år, havnet t.o.m. i Høyesterett, hvor staten vant med 4 mot 3 stemmer. Høyesterett fant at det ikke var i strid med Grunnloven å innføre bånd på rådigheten over fast eiendom, så lenge det skjedde i fellesskapets interesse. Denne dommen er den dag i dag sentral i jussen i alle saker om rådighetsbegrensning – fra bankdemokratisering til lov om byggeforbud i strandsonen.

4.

Fra "lov om vassdragene" i 1887 til vassdragsloven av 1940 er det gått 53

år. Det var vanskelig å integrere hele lovverket i én lov. Flere lovutkast ble forkastet, vassdragsloven av 1940 er et kompromiss. En kamel er som kjent et kompromiss i en komite som egentlig skulle tegne en hest.

5..

5.1 Vannressursloven av 2000 er mer interessant. Den forberedende lovkomite (Backer-utvalget) hadde mange og intense diskusjoner, også om eiendomsretten til vassdrag. Men her kom komiteen til at det for det første ble både vanskelig og dyrt å oppheve den private eiendomsrett til vassdrag. Ikke var det nødvendig heller, sa komiteen; staten kan oppnå minst like mye helt gratis ved å bruke rådighetsinnskrenkninger overfor den private eier. (NOU 1994:12 s.152-153).

Lovkomiteen tok opp svært mange sentrale spørsmål, og har satt dype spor etter seg i någjeldende lov.

5.2. Bærekraftig utvikling – som Bruttlandkommisjonen i FN hadde stilt som mål og vilkår for samfunnsutviklingen i verden – ble sentral for Backerutvalget. Miljø- og naturressurs-spørsmål skal integreres i den økonomiske planlegging.

*"It's all right to harvest coconuts, but don't shake the tree so hard that it falls down."*

Backerutvalget pekte på at selv om vassdraget i seg selv er en fornybar ressurs, så gjelder ikke dette mange av øko-systemene på begge sider av vassdraget. Disse systemene har gjennom dette århundre vært utsatt for store påkjenninger. Backerutvalget

krevde flerbruksplanlegging og tilla miljø- og ressursforvaltningen en dominerende rolle, der hvor ingeniørene og blårusen tidligere hadde fått holde på nokså ukontrollert.

5.3 Backerutvalgets tanker er videreført i MD's proposisjon, og i loven. Det ble overveid om en allerede i formålsparagrafen skulle foreta en lang opplisting av alle gode formål, i prioritert rekkefølge. Men heldigvis resignerte departementet her, og innførte i stedet en temmelig rund formulering :

***”Denne lov har til formål å sikre en samfunnsmessig bruk og forvaltning av vassdrag og grunnvann.”***

Dette var sikkert en klok avgjørelse. Hadde politikerne måttet bestemme prioriteringen mellom alle gode formål, ville de sannsynligvis ennå ikke vært enig om loven. Som kjent er det slik at en politiker er lykkeligst når han snakker, ulykkeligst når han må bestemme seg.

5.3 Et sentralt problemområde knytter seg til vannbruksplanleggingen. Her hadde Backerutvalget delt seg. Departementet ender opp med å ta inn i loven at planlegging av ulike tiltak innenfor et vassdrag bør skje etter reglene i plan- og bygningsloven. Det betyr ikke at plan- og bygningsloven trer i stedet for tidligere konsesjonslovgivning og –behandling, men i tillegg. Jo flere jurister, jo flere jurister. Jf. vresl. § 22.

Men plan- og bygningsloven kan ikke overkjøre vassdragskonsesjonsloven. *”Bare departementet kan gi*

*konsesjon til vassdragstiltak som kan redusere vannkraften i planen som er disponert til kraftutbygging.”*

5.4 Reglene for grunnvann kommer vi inn på i et annet innlegg her i dag. Jeg skal derfor bare her peke på at dette lovområdet ikke var behandlet i vassdragsloven av 1940. Dette var i grunnen et lovtomt rom, noe som bl.a. viste seg da NSB for et par år siden tømte et lite vassdrag i Østmarka ut i en tunell for Gardermobanen. Egentlig var det ingen instans som hadde noe med saken å gjøre, men opinionspresset løftet NVE til å ta en beslutning uten klar hjemmel. I dag renner vassdraget over.

Nå skal det bli andre boller. Loven har detaljerte regler om det meste, dette skal vi som sagt høre mer om senere.

5.5 Spørsmålet om vannforsyning fra vassdrag er gitt mye oppmerksomhet. Vannforsyningsanlegg er lagt inn under konsesjonsplikten etter vresl. § 8 og ekspropriasjonsadgangen etter den generelle ekspropriasjonslov. Det er innført nye regler om adgang til å begrense grunneierens rådighet for 2 x 5 år for fremtidig drikkevannforsyning som er under planlegging. Derimot er det ikke innført nye regler i plan- og bygningsloven for å lette klausulering av nedbørfelt og lignende

5.6 Vern av vassdrag har et eget kapittel i loven og loven gir detaljerte regler om hva vernet omfatter og hvilke vernetiltak som skal kunne treffes.

## B. EU's rammedirektiv for vannressurser.

1.1. Det overordnede formål med rammedirektivet av 23.10.2000 "om fastleggelse av en ramme for Felleskapets vannpolitiske foranstaltninger" er :

- å fastlegge en ramme for beskyttelse av vannløp og sjøer, brakkvannsområder, kystfarvann og grunnvann, som
- forbygger ytterligere forringelse
- fremmer bæredyktig bruk av vann
- sikter mot en utvidet beskyttelse og forbedring av vannmiljøet
- sikrer en progressiv reduksjon av grunnvannsforurensing.

Det er mer, men dette er nok det viktigste.

1.2. I rammedirektivet er oppstilt en rekke definisjoner. Dette virker veldig teknisk/juridisk, men har likevel stor praktisk betydning. Definisjonene på "overflatevann", "grunnvann", "innvann" m.v. omfatter nemlig omtrent alt vann som kan krype og gå, og gjør altså direktivets virkeområde og virkekraft meget omfattende.

1.3. Bestemmelsene om administrasjonsordninger kan også ved først øyekast virke veldig tekniske, men de har og får stor betydning. Medlemsstatene er pålagt å avgrense de ulike nedbørfelt, og gi disse områder status som "vannområdedistrikter". Medlemsstatene er også pålagt å sikre passende administrative ordninger for disse vannområde-distrikter.

Enda viktigere er bestemmelsen om vannområder som strekker seg over flere medlemsland. Disse inter-

nasjonale vassdrag legges under et internasjonalt vannområdedistrikt. Nå er ikke myndigheten internasjonalisert; det var nok å gå for langt. Hvert land har en administrasjon innenfor sine grenser. Men medlemsstatene har forpliktet seg på en samordning mellom de nasjonale vannområdeadministrasjoner, for å sikre oppfyllelsen av

1.4. - - -miljømålene.

Disse er en konkretisering av de generelle formål. Særlig viktig er de frister som fastsettes for at man skal nå de fastsatte mål. Fristene er 15 år for full restaurering av overflatevannområder, og den samme frist for å oppnå et godt økologisk potensiale og god kjemisk tilstand samt for å oppnå en god grunnvannstilstand. Det kan virke som lang tid, men det er ikke dét.

1.5. Det viktigste er – her som ellers – "hvem skal betale kalaset ?

Medlemsstatene skal "ta hensyn til" prinsippet om at alle omkostninger, herunder miljømessige og ressursrelaterte omkostninger, skal dekkes i samsvar med en økonomisk analyse, og særlig i samsvar med prinsippet "polluter pays". Den økonomiske analysen er nærmere beskrevet i Bilag III. Poenget her er at vannforsyning skal være økonomisk selvberørende med de krav som stilles opp i rammedirektivet, og at de mest omkostningseffektive alternativer skal velges.

1.6. Innsatsprogram skal utarbeides innenfor hver medlemsstat. Her skal

mål og midler samordnes. Først skal en sørge for at Fellesskapets lovgivning blir implementert, dernest skal det gjennomføres kontroll og så treffes tiltak på de mest presserende områder – akutte forurensninger og uhygieniske tilstander. Innsatsprogrammet er i 12 detaljerte punkter.

1.7. Vannområdeplaner skal medlemsstatene sørge for å utarbeide innenfor hvert vannområdedistrikt. Planene skal offentliggjøres senest 9 år etter datoen for direktivets ikrafttreden, som var 22.12.2000.

1.8. Strategier mot vannforurensning er spesielt behandlet, og åpenbart med front mot de massive forurensninger fra industrien. Også her er det utarbeidet helt konkrete programmer i henhold til klare prioriteringer basert på en risikoprosedyre.

1.9. Overvåking forutsettes både i forhold til medlemsstatenes gjennomføring og innenfor medlemsstatene. Innen 12 år etter rammedirektivet skal kommisjonen offentliggjøre en rapport om situasjonen vedrørende gjennomføring av direktivet, og tilstanden i Europa for vann og grunnvann, og en samlet fremstilling av vannområdene.

## 2. Samlet karakteristik.

Etter norske forhold er dette direktivet nesten utrolig detaljert. Da skulle man tro at det var veldig eksakt, men dét er det ikke.

Intensjonene og de store linjer og de faste fristene gjør likevel inntrykk.

Det er en reell og stor felles satsing som kreves, og som det synes å være politisk vilje til å gjennomføre.

Vi får bare håpe at det ikke går som en høytstående EU-tjenestemann sa til meg :

Danskene protesterer mot det meste, men blir det vedtatt så blir det gjennomført.

Italienerne protesterer aldri mot noe, men de gjennomfører heller ikke noe.

## C. Et blikk i krystallkulen mot 2050 :

1 Betydningen av EU's rammedirektiv. Direktivet er undertegnet av Norge 2. april 2001. Dette innebærer at Norge har påtatt seg å implementere direktiver i norsk lovgivning innen utgangen av 2003.

Direktivet omfatter flere departementer. Derfor er det opprettet en Direktoratsgruppe, som 05.10 i år kom med en tykk vurdering av konsekvensene ved innføring av direktivet. Det er satt opp en tidsplan. Her er det særlig interessant at handlingsprogrammer skal være ferdig utarbeidet innen 2009 og operasjonelle innen 2012. Miljømål skal være oppfylt innen 2015. Siste frist for oppfyllelse av miljømål etter utsettelse er 2027.

### 2. Internasjonal styring, nasjonal sjølråderett

er en velkjent problemstilling her på berget. Samtidig er det nok klart at Norge på svært mange områder har vent seg til - og må venne seg til – at vi er styrt av fellesskapet og ikke av oss selv. Jeg tror at rammedirektivet blir bestemmende for utviklingen de første 20 – 30 år.

Enda større betydning tror jeg at EU's grunnleggende krav til fri konkurranse vil få. Dette vil på sikt medføre en revolusjon i vår forvaltning, hvor det offentlige eierskap og den offentlige administrasjon har vært prioritert, og har styrt veldig mye.

3. Norge har vandret rundt grøten, som en av Europas fattigste, i hundrevis av år. Nå er vi havnet midt i grøt-fatet. Ble vi mer solidariske av dét ? Snarere tvertom.

Før kunne vi stramme inn livreima og ta et skippertak, nå har vi fått en antydning til ølmage og må til psykolog hvis det røyner på.

Nå ser vi på oss selv som kjøpere, og vi blir som kjøpere stadig mer selvbevisst og stadig mer kravstore. Det blir slutt på den tid da Ola Nordmann gikk med lua i neven på kommunekontoret for å ta opp en sak i all forsiktighet. Om kortere tid enn dere aner sitter vi i godstolen og bruker kjeft, teknologien ordner resten, får fram klagen i skriftlig mailform til rett mottaker og skaffer oss rede på hvem vi skal klage til hvis ikke klagen bli tatt alvorlig.

4 Samtidig er det en rimelig klar tendens til å gjøre offentlig eierskap privat. Med en økt internasjonalisering og et krav om likestilling av alle innenfor de ulike internasjonale fellesskap, blir konkurransen skjerpet. Det er en fordel for de største, som har mye og tålmodig kapital. Dermed blir det kanskje ikke så mye likestilling på lang sikt. Men omstilling blir det.

5 Svært mange kommuner har allerede gjennomført – eller er

allerede i gang med - å sette ut kommunale tjenester til private. eller iallfall til å sette bort offentlige tjenester til private selskaper. Denne trenden vil forsterkes. I de folkerike og sentrale områder i landet vil kanskje private tjenesteytere overta det meste av virksomheten. I distriktene er det ikke så mange av de private selskapene som vil være; det er for tungvint å administrere. Det blir større forskjell mellom by og land.

6 Jeg har vært innom liberalismen tidligere i dette innlegget. Vi ser etter hvert i energibransjen, som jeg kjenner fra 25 års arbeid – hvordan det går med liberalisering. Norge gikk over natta fra et offentlig dominert, Stortings- og Regjeringsstyrt kraftmarked over til å få verdens mest liberale kraftmarked. Hva kom ut av det ?

Markedet ble segmentert, omsetningsselskaper går på fritt salg, produksjonsselskaper er fortsatt arvesølv og selges sjelden. Den alminnelige publikummer betaler minst like mye som før. I første omgang konkurranse, i neste omgang de sterkes oppkjøp av de svake. Om 20 år sitter publikum tilbake med lang nese og kanskje General Electric og Statkraft eier hele greia.

7 Vi kan ikke uten videre overføre energisektoren til vann- og avløpssektoren. Det er – heldigvis – ikke så mange pengekverner i vann- og avløpssektoren, utviklingen kan i stor grad foregå uten sjenerende sterk interesse fra utenlandsk storkapital. Kravet om bærekraftig utvikling bærer bedre i en bransje som stort

sett består av næringsmidlet vann, enn i en bransje hvor vannet inngår i verdenshistoriens største og lønnsomste perpetuum mobile.

Jeg tror på kravet om bærekraftig utvikling, iallfall i denne bransjen. Jeg tror også på den linje EU's rammedirektiv trekker opp.

Vår rettslærde nestor, professor Johs. Andenæs sa i en tale til Det nordiske juristmøte :

*"Norge er et lykkelig land. Vi har den mest avanserte lovgivning i verden.*

*Derved blir den ene halvdel av folket fornøyd.*

*Lovgivningen blir ikke etterlevd.*

*Derved blir den annen halvdel av folket fornøyd."*

Med rammedirektivet vil vi kanskje oppnå større harmoni mellom idealisme og realisme, enn vi hittil har hatt i dette landet.

Jeg tror også på rammedirektivet fordi det viser en stor grad av enighet og besluttosomhet :

*"Hvor der er en vilje, er der også en vei".*