



*Til Nærings- og energidepartementet*

Vassdragslovutvalget ble oppnevnt ved Kronprinsregentens resolusjon av 9. november 1990 for å fremme forslag til revisjon av reglene i lov om vassdragene av 15. mars 1940 nr. 3.

Utvalget legger med dette frem sin utredning med forslag til ny lov om vassdrag og grunnvann. Utredningen er enstemmig hvor ikke annet fremgår.

Oslo, 30. mai 1994

*Inge Lorange Backer*

*Julie Danbolt Ajer*

*Morten Berg*

*Per Håkon Høisveen*

*Tore Rolf Lund*

*Erik Samuelsen*

*Björg Simonsen*

*Tor Terjesen*

*Øyvind Traagstad*

*Kåre Ødegaard*

*Syver Aalstad*

*Ingrid Aasen*

*Birgit Løyland*

## KAPITTEL 0

**Sammendrag / Summary****0.1 SAMMENDRAG**

Vassdragslovutvalget ble nedsatt ved kronprinsregentens res. 9. november 1990 etter tilråding fra det daværende Olje- og energidepartementet. Utvalget har hatt 12 medlemmer.

Utvalget legger frem forslag til en *nylov om vassdrag og grunnvann* (vannressursloven). Den nye loven vil avløse vassdragsloven av 1940 og et par mindre særlover. For å sikre en god tilpasning til lovverket ellers foreslås det visse endringer i 16 andre lover, bl.a. vassdragsreguleringsloven, plan- og bygningsloven og lakseloven.

Lovforslaget innebærer en omfattende *forenkling*. Paragraftallet går ned fra 142 i gjeldende vassdragslov til 74 i lovutkastet. Forenklingen består for det første i at lovbestemmelsene i utkastet er gjort mer generelle enn vassdragslovens regler, og i liten grad er innrettet mot bestemte brukerinteresser. For det andre foreslås vassdragslovens særregler om tingsrettslige forhold, ekspropriasjon m.v. langt på vei erstattet av alminnelige lovregler, som i stor utstrekning er kommet til etter vassdragsloven. For det tredje er de detaljerte reglene om fløting og ferdsel i gjeldende lov ikke videreført i lovutkastet. For det fjerde har utvalget foretatt en grenseoppgang mellom vannressursloven og annen lovgivning med sikte på å lette anvendeligheten og å unngå dobbeltbehandling.

Utvalgets lovforslag bygger på en gjennomgåelse av den utvikling som har funnet sted når det gjelder disponering av vassdrag og grunnvann. Utvalget drøfter særskilt Brundtland-kommisjonens anbefalinger om bærekraftig utvikling anvendt på vassdragsforvaltning i Norge. Begrepet allmenne interesser søkes klargjort, og lovutkastet betyr på flere måter en styrking av de allmenne interesser i vassdragsforvaltningen. Utvalget mener det er grunn til å tilstrebe en noe sterkere ressursorientering i lovgivningen om vassdrag og grunnvann, uten at det skal gjøre det nødvendig å gi avkall på sentrale verdier ved en brukerorientering. Utvalget har berørt spørsmålet om bruk av avgifter i vassdragsforvaltningen, men har måttet avstå fra å vurdere konkrete lovforslag i den forbindelse.

I lovutkastets kap. I er det lagt vekt på å *angilovens formål og virkeområde* klarere enn i gjeldende vassdragslov. Vassdragsloven har ingen formålsparagraf, men utvalget finner det ønskelig med en innledende lovbestemmelse som slår fast at bruk og forvaltning av vassdrag og grunnvann skal skje på en samfunnsmessig forsvarlig måte. Et mindretall foreslår at det i formålsbestemmelsen gis mer direkte uttrykk for at forvaltningen av vassdrag og grunnvann skal være forsvarlig ut fra de grenser miljøet setter. Vannressursloven vil ha et videre virkeområde enn vassdragsloven ved at den i langt større grad også har regler om grunnvann. Når det gjelder vassdragene, gjøres det klart at lovens regler gjelder selve det vanndekkede areal, og dessuten bunn og bredder inntil høyeste vanlige flomvannstand (tiårsflom) og enkelte andre vannløp.

Kap. II i lovutkastet inneholder en del *alminnelige regler* om vassdrag ved siden av de grunnleggende reglene om konsesjonsplikt og eierrådighet. Utvalget holder fast ved grunneierens rett til vassdrag på sin eiendom, slik det i dag fremgår av vassdragsloven § 1, og foreslår samtidig en bestemmelse om forvalteransvar og aktsomhetsplikt ved disponering av vassdragene (utk. § 5). Konsesjonsordningen for vassdragstiltak vil være det viktigste virkemidlet for å styre bruken av vassdra-

gene. Dette er en videreføring av den praksis som har utviklet seg etter vassdragsloven. Konesesjonsplikten er i utgangspunktet avgrenset etter tilsvarende kriterier som gjeldende vassdragslov, men det foreslås at også risiko for skade og ulempe for private interesser kan utløse konesesjonsplikt. Det er dessuten tatt med en hjemmel til å kreve konesesjonsbehandling av tiltak i nedbørfeltet hvis de kan ha påtakelige virkninger for vassdraget. Et mindretall foreslår at konesesjonsplikten avgrenses ved kriteriene skade eller ulempe for vassdragets naturlige funksjon eller aktuell utnytting av vassdraget. Nabovirkninger av vassdragstiltak skal vurderes som ledd i konesesjonsbehandlingen, eller – om tiltaket ligger under terskelen for konesesjonsplikt – ut fra aktsomhetsplikten etter utk. § 5.

Utvalget foreslår at en grunneiers særrett til å ta ut vann på bekostning av andre allmenne eller private interesser i vassdraget blir begrenset til husholdning og husdyr. Utvalget foreslår dessuten hjemmel for at vassdragsmyndigheten kan fastsette regler om prioritering mellom vannuttak til ulike formål i knapphetssituasjoner. Et mindretall foreslår at også jordvanning skal være prioritert i slike situasjoner. Allemannsretten i vassdrag foreslås opprettholdt omtrent som nå, men med en styrking av grunneiernes stilling i forhold til motorisert ferdsel i vassdraget.

De nye *generelle bestemmelsene* som særlig vil ha betydning for den fremtidige utvikling og tilstand i vassdragene, er utk. § 6 annet ledd om at avløp for nedbør fortrinnsvis bør skje gjennom infiltrasjon i grunnen, § 11 om bevaring av kantvegetasjon og § 10 om minstevannføring i vassdrag. Mens den førstnevnte bestemmelsen især tar sikte på å hindre flom- og forurensningsproblemer, har bestemmelsen om kantvegetasjon i tillegg betydning for bevaring av dyreliv og et variert landskap. Reglene om minstevannføring skal særlig sikre overlevelse av de plante- og dyrearter som naturlig forekommer i vassdragene, men kan også være av betydning for vannkvalitet, grunnvannsforhold og landskap. Et mindretall går inn for at de generelle reglene om minstevannføring ikke skal gjelde i forhold til vassdragsreguleringer og kraftutbygging med midlere årsproduksjon over 40 GWh.

De nærmere reglene om *konesesjon til vassdragstiltak* finnes i utkastets kap. III. Utvalget går inn for at alle spørsmål om konesesjonsmessige forhold, også avgjørelse om hvorvidt det foreligger konesesjonsplikt og om omgjøring, skal avgjøres av forvaltningen i stedet for ved skjønn. Adgangen til å fastsette konesesjonsvilkår er spesifisert sterkere enn i vassdragsloven, særlig med tanke på miljøhensyn. Forslaget til omgjøringsregler i utk. § 27 går lengre enn etter gjeldende vassdragslov, og et mindretall ønsker at omgjøringsregelen også skal gi adgang til å tilbakekalle en konesesjon i visse tilfelle. Forholdet mellom reglene i vassdragsreguleringsloven og vannressursloven klargjøres i utk. § 17, hvor det regnes opp hvilke bestemmelser i loven som ikke gjelder for vassdragsreguleringer, og hvilke bestemmelser i vassdragsreguleringsloven som gjelder for kraftutbyggingstiltak med midlere årsproduksjon over 40 GWh. Det oppstilles i liten utstrekning bestemte krav til saksbehandlingen i lovutkastet, da loven vil kunne omfatte mange forskjellige slags tiltak og saksbehandlingen bør tilpasses tiltakets omfang.

Utk. § 20 om *samlet planlegging* tar sikte på å klargjøre forholdet mellom konesesjonsbehandling etter vannressursloven og planlegging etter plan- og bygningsloven. Utvalget går inn for at rettslig bindende vannbruksplaner bør behandles etter reglene i plan- og bygningsloven. Flertallet går inn for at rettslig bindende planer etter plan- og bygningsloven skal være bindende også i forhold til vedtak etter vannressursloven, og at slike planer i visse tilfelle kan erstatte konesesjon etter vannressursloven. Et mindretall mener at konesesjon etter vannressursloven skal gå foran planer etter plan- og bygningsloven, og at det ikke bør være adgang til å gjøre unntak fra konesesjonsplikten i slike planer. Et annet mindretall vil skille mellom rettslig bindende planer vedtatt før og etter konesesjonsvedtak, slik at de førstnevnte er bin-

dende, og mener som det andre mindretallet at plan ikke i noe tilfelle bør kunne erstatte konsesjon.

Kap. IV om *særskilte tiltak i vassdrag eller nedbørfelt* inneholder til dels nye regler som gir bedre beskyttelse for vassdragene som biotop og landskapsmessig element. Reglene tar også sikte på å gi en klarere avgrensning av konsesjonsplikten for en del mindre vassdragstiltak. Regelen om at fløting kan bli konsesjonspliktig etter utk. § 31 når det ikke har skjedd fløting i vassdraget på minst ti år, er ny, og foreslås av hensyn til andre forhold og tiltak som har etablert seg i mellomtiden. Større forbyggingstiltak og lukking av vassdrag vil være konsesjonspliktig etter utk. §§ 33 og 34. Det oppstilles dessuten generelle krav til utførelse av forbygninger, samtidig som vassdragsmyndigheten gis hjemmel for å gjenåpne vassdrag som er lukket. Grunneieren vil i så fall ha krav på erstatning for tap i form av uinntjente investeringer i forbindelse med lukking. Et mindretall går inn for at grunneieren skal få erstatning etter vederlagslovens regler i slike tilfelle. De fleste masseuttak fra vassdrag og større tørrleggingstiltak som berører myr og visse andre våtmarksområder vil være meldepliktige etter utk. §§ 32 og 35. Vassdragsmyndigheten skal innen en måned ta stilling til om slike tiltak må konsesjonsbehandles.

Utk. kap. V inneholder forslag til nye regler om *fellestiltak og kostnadsfordeling*, som dels er forenklet i forhold til vassdragslovens regler, og dels går noe lengre i å angi rammene for kostnadsfordeling i mangel av avtale mellom partene.

Reglene som foreslås i utk. kap. VI om *vernede vassdrag* er nye i vannressursloven. Lovutkastet legger opp til en differensiert forvaltning av vassdrag som er vernet mot kraftutbygging ved Stortingets vedtak om verneplaner for vassdrag – etter naturvernloven, vannressursloven eller plan- og bygningsloven. Det er vannressurslovens regler, med særreglene i kap. VI, som vil gjelde dersom ikke noe annet blir fastsatt. Gjennomgående innebærer særreglene at terskelen for konsesjonsplikt vil være lavere i vernede vassdrag enn ellers, f.eks. vil alle forbyggings- og lukkingstiltak være meldepliktige, med adgang for vassdragsmyndigheten til å kreve konsesjonsbehandling. Vurderingen av om konsesjon skal gis eller ikke vil også være strengere for tiltak i vernede vassdrag. Vassdragsmyndigheten kan også gjøre vedtak om reetablering av kantvegetasjon langs vernede vassdrag. Et mindretall går inn for at grunneierne i så fall skal ha erstatning etter vederlagslovens regler. Utvalget foreslår også en ny bestemmelse i naturvernloven § 11 a med sikte på å etablere et sterkere vern for enkelte vassdrag og vassdragsstrekninger.

Reglene om *sikring mot skade fra vassdragstiltak* i kap. VII går lengre enn det som følger av gjeldende vassdragslov, men tar utgangspunkt i en videreføring av dagens praksis basert på funksjonskrav og internkontroll. Loven inneholder ikke forslag til detaljerte regler, som heller bør fastsettes i forskrifter etter loven. Utk. § 45 første ledd første punktum inneholder en ny hjemmel for at vassdragsmyndigheten erstatningsfritt kan gi tiltakshavere pålegg i faresituasjoner, mens annet punktum pålegger vassdragsmyndigheten vedlikeholdsplikt for farlige anlegg dersom den ansvarlige åpenbart er ute av stand til å sørge for nødvendig vedlikehold. Vassdragsmyndighetens utgifter i denne forbindelse kan gå inn i beregningsgrunnlaget for tilsynsgebyr.

Forslaget til regler om *nedlegging* i utk. kap. VIII avviker en del fra reglene i gjeldende vassdragslov. Nedlegging vil være konsesjonspliktig dersom den kan føre til påtakelig skade og ulempe for allmenne eller private interesser. Regelen om oppløsning av fløtingsforeninger er ny, og skal bidra til en ryddig avvikling av fløtingen i vassdrag der det er aktuelt.

I utk. kap. IX er de viktigste nye reglene om *grunnvann* samlet. I følge utk. § 49 er en overflateeiers rådighet over grunnvannet begrenset til det som er naturlig for virksomhet det er vanlig å drive på slike eiendommer. Rådighet over grunnvann

utover dette tilligger staten. Et mindretall i utvalget går i stedet inn for en bestemmelse om at grunnvannet tilhører eieren av den grunn der grunnvannet befinner seg, uten å ta standpunkt til hvor langt ned i undergrunnen eiendomsretten strekker seg. Rådighet over grunnvann må etter begge alternativer utøves uten å komme i strid med de generelle reglene om minstevannføring (§ 10), vannuttak (§ 13 annet ledd) og tørrlegging (§ 35). Regler om konsesjonsplikt for uttak og annen påvirkning av grunnvann kan fastsettes i medhold av utk. § 50. Etter flertallets forslag vil dessuten rådighet over grunnvann som tilligger staten være konsesjonspliktig. Flere av lovens øvrige regler vil også gjelde grunnvann, f.eks. kap. V om fellestiltak og kap. XII om tilsyn.

Reglene om *objektivt erstatningsansvar for skade* i gjeldende vassdragslov foreslås samlet og videreført i utk. kap. X, med unntak av regelen om objektivt ansvar for avløpsledninger som foreslås tatt inn i forurensningsloven. I utk. § 54 første ledd innføres en tålegrense tilsvarende grannelovens for skade og ulempe voldt av tillatte vassdragstiltak. Bestemmelsen i § 54 annet ledd om erstatning for skade og ulempe mht. utøving av allemannsretter er også ny og i tråd med forurensningslovens regler.

De nye reglene om *ekspropriasjon og erstatning for ekspropriasjon* representerer en vesentlig forenkling i forhold til gjeldende vassdragslov. Utk. § 25 første ledd gir adgang til å iverksette vassdragstiltak med konsesjon uten særskilt ekspropriasjonsvedtak. Et mindretall ønsker ikke at konsesjoner etter vannressursloven skal ha ekspropriasjonsvirkning. Flertallet foreslår også at en tiltakshaver kan bli fritatt for å begjære skjønn dersom det må påregnes at tiltaket ikke vil volde tap eller skade. Nødvendige ekspropriasjonshjemler foreslås for øvrig ved tilføyelser i oreigningsloven § 2, og uten de særvilkår som i mange tilfelle finnes i ekspropriasjonshjemlene i vassdragsloven. Det vil i den forbindelse være nødvendig å gi en supplerende forskrift om ekspropriasjonsadgang for private etter oreigningsloven. Særregelen om ekspropriasjon av rådighetsinnskrenkninger i V § 18 foreslås ikke videreført, men blir avløst av en ny bestemmelse i pbl. § 20-6 tredje ledd, og vanlige erstatningsregler. Et mindretall foreslår i stedet at rådighetsinnskrenkninger i forbindelse med vannforsyningstiltak eksproprieres i medhold av oreigningsloven § 2 nr. 47.

Det følger av utk. kap. XI at de vanlige reglene i oreigningsloven og vederlagsloven vil gjelde også for ekspropriasjon etter vannressursloven. I den utstrekning det finnes tilsvarende regler i vassdragsreguleringsloven, foreslås også endringer her. Et mindretall ønsker å beholde særreglene om årlige erstatninger og om 25 % tillegg på erstatningsbeløpene ved ekspropriasjon til vannkraftproduksjon. Den spesielle regelen om etterskjønn i V § 136 nr. 1 foreslås avløst av en ny § 57 om rett til å kreve erstatning for senskader ved vanlig søksmål. Det foreslås dessuten endrede kriterier for avgrensning av hvilke senskader som kan kreves erstattet.

Reglene om *tilsyn* med vassdrag i kap. XII er endret en del i forhold til gjeldende vassdragslov, og omfatter også grunnvann så langt de passer. Det gis bl.a. klare hjemler for å gi forskrifter om internkontroll og fastsetting av gebyr for tilsyn.

Utk. kap. XIII inneholder for det meste nye viktige regler for å *sikregjennomføring av loven og vedtak i medhold av loven*. Vassdragsmyndigheten får klar hjemmel til å gi pålegg om retting av forhold i strid med loven, og tvangsmulkt og umiddelbar iverksetting kan benyttes som sanksjonsmiddel for å sikre etterlevelse.

Disse sanksjonsreglene må ses i sammenheng med de nye reglene om *straff* i kap. XIV, som i større utstrekning enn dagens straffebestemmelser vil kunne bidra til at lovens regler følges. Det vil være straffbart å iverksette tiltak uten nødvendig konsesjon eller uten å ha sendt pliktig melding. Det samme gjelder unnlattelse av å etterkomme pålegg, og overtredelse av en del av de generelle bestemmelsene i loven.

I forbindelse med kap. XV om *administrative bestemmelser*, kan det nevnes at loven overlater til Kongen å fastsette hvem som er vassdragsmyndighet og hvem som kan treffe vedtak etter loven. Loven gir dessuten hjemmel for at kommunen kan være vassdragsmyndighet, og få myndighet etter vannressursloven.

Utk. kap. XVI inneholder bl.a. regler om forholdet til *eldre tiltak*, som i utgangspunktet vil kunne fortsette sin virksomhet etter vannressurslovens ikrafttreden, selv om lovens regler stort sett gjøres gjeldende også for bestående virksomhet. Eldre tiltak uten konsesjon kan innkalles til konsesjonsbehandling etter utk. § 71. Et mindretall ønsker ikke at innkallingsadgangen skal omfatte konsesjonsfrie kraftutbyggingstiltak. Flertallet foreslår en tilsvarende hjemmel for å innkalle eldre reguleringsstiltak til konsesjonsbehandling i vregl. § 26 nr. 4.

Utvalget foreslår at Kongen får fullmakt til å fastsette i hvilken utstrekning loven skal gjelde for Svalbard, Jan Mayen og bilandene Bouvetøya, Peter I's øy og Dronning Maud Land. Fullmakten bør også gi adgang til å fastsette avvikende regler. Loven skal gjelde for grensevassdrag så langt det er forenlig med særskilt lovgivning eller konvensjoner om grensevassdragene.

## 0.2 SUMMARY

On the recommendation of what was then the Ministry of Petroleum and Energy, a committee was appointed to review the Watercourses Act by Crown Prince Regent's Decree of 9 November 1990. The committee had twelve members.

The committee has now submitted a draft bill for an Act relating to Watercourses and Ground Water (Water Resources Act). The new act will replace the 1940 Watercourses Act and some other special legislation. In order to coordinate this Act as well as possible with other legislation, certain amendments have been proposed to other acts, including the Watercourse Regulation Act, the Planning and Building Act and the Act relating to Salmonids and Fresh-water Fish etc.

Compared with the Watercourses Act, the draft bill is considerably simplified and the number of sections has been reduced from 142 in the current act to 74. Firstly, the provisions of the bill have been formulated in a more general manner than the provisions of the Watercourses Act, and they are to a lesser extent directed at specific user interests. Secondly, it is proposed that the specific provisions of the Watercourses Act relating to property law matters, expropriation, etc. should largely be replaced by general statutory provisions, most of which have been introduced since the Watercourses Act entered into force. Thirdly, the detailed provisions of the current Act relating to timber floating and water traffic have not been retained in the draft bill. Fourthly, the committee has defined the scope of the Water Resources Act in relation to other legislation with a view to facilitating its application and avoiding a situation where a matter must be dealt with pursuant to more than one act.

The draft bill submitted by the committee is based on a review of the developments that have taken place as regards the management of watercourses and ground water. The committee discusses how the recommendations of the Brundtland Commission relating to sustainable development may be applied to the use and management of freshwater resources in Norway. An attempt is made to clarify the concept of public interest, and in several ways, the bill strengthens the influence of public interest in water resources management. The committee is of the opinion that the legislation relating to watercourses and ground water should be made rather more resource-oriented, but that this should not make it necessary to renounce its essentially valuable user-oriented aspects. The committee has considered the use of char-

ges in watercourse management, but has not been able to evaluate specific proposals for legislation in this connection.

In Chapter I of the draft bill, it has been considered important to specify the objective and scope of the Act more clearly than in the current Watercourses Act, which does not include a provision defining its objective. The committee considers that the Act should include an introductory provision stating that watercourses and ground water shall be used in accordance with the interests of society. A minority of the committee proposes that this provision should also state more directly that the management of watercourses and ground water shall be based on sound environmental principles. The Water Resources Act will have a wider scope than the Watercourses Act since it includes provisions relating to ground water to a much greater degree. As regards watercourses, it is made clear that the provisions of the bill apply to the area actually covered by water with appurtenant beds and banks up to the highest normal floodwater level (10-year flood), as well as to certain other water channels.

Chapter II of the draft bill contains a number of general provisions on watercourses as well as the basic provisions relating to the requirement for a licence and to rights of ownership. The committee upholds the landowner's right to the watercourses on his property, as set out in section 1 of the current Watercourses Act. In section 5 of the bill, a new provision concerning management responsibilities and the duty of care in administering watercourses is also proposed. The licensing system for works done to watercourses will be the most important instrument for controlling the use of watercourses. This is a continuation of the practice that has developed pursuant to the Watercourses Act. The criteria for determining when a licence is required are generally the same as those in the Watercourses Act, but it is proposed that damage or inconvenience to private interests should also be grounds for requiring a licence. The bill also authorizes the requirement of licensing of works done to the catchment area if these may have a significant impact on the watercourse. A minority of the committee proposes that the criteria for the licensing requirement should be formulated as to whether there is a risk of damage or inconvenience to the natural functions of the watercourse or its current uses. Effects of works done to watercourses in the neighbourhood are to be evaluated as part of the licensing process, or if such works are below the minimum for which a licence is required, on the basis of the duty of care pursuant to section 5 of the bill.

The committee proposes that the landowner's specific right to remove water to the detriment of other public or private interests should be restricted to the amount required for his household and domestic animals. The committee also proposes that the water authority should be legally authorized to prescribe rules of priority for the removal of water for different purposes in the event of a water shortage. A minority proposes that irrigation should also be given priority in such situations. The right of public access to watercourses is retained more or less in its present form in the bill, but the position of the landowner vis-à-vis motorized traffic on watercourses is strengthened.

The more general provisions that will be of particular importance for developments and conditions in watercourses in the future are the second paragraph of section 6 of the bill, which prescribes that precipitation should as a general rule be allowed to drain away by infiltration of the soil, section 11 concerning the conservation of waterside vegetation and section 10 concerning the minimum permitted rate of flow in watercourses. The first of these provisions is primarily designed to prevent flooding and pollution problems, whereas the second is also of importance for the conservation of the fauna and a varied landscape. The provisions relating to the minimum rate of flow are primarily intended to ensure the survival of the natural



flora and fauna of watercourses, but may also be important in relation to water quality, ground water and the landscape. A minority of the committee proposes that the provisions relating to the minimum rate of flow should not apply vis-à-vis watercourse regulation and hydroelectric development schemes where mean annual production exceeds 40 GWh.

More detailed provisions concerning licences for works done to watercourses are included in Chapter III of the draft bill. The committee proposes that all matters concerning licences and related issues, including the question of whether a licence is required and cases concerning the reversal of decisions, shall be settled by administrative procedure instead of by court assessment. The power to prescribe conditions for licences is more clearly specified than in the Watercourses Act, especially with regard to environmental considerations. The provisions relating to the reversal of decisions in section 27 of the bill have a wider scope than those in the current Watercourses Act, and a minority of the committee also wishes these provisions to allow the revocation of licences in certain cases. The relationship between the provisions of the Act concerning the Regulation of Watercourses and the Water Resources Act is clarified in section 17 of the draft bill, which lists those provisions of the Act that do not apply to the regulation of watercourses, as well as the provisions of the Act concerning the Regulation of Watercourses which apply to hydroelectric schemes where mean annual production exceeds 40 GWh, even if the project does not involve watercourse regulation. In general, the bill does not set out specific requirements for the administrative procedure to be followed, since the Act may apply to a wide variety of measures, and since the procedural requirements should be adjusted to the scope of the measure in question.

Section 20 of the draft bill, concerning overall planning, is intended to clarify the relationship between licensing procedures pursuant to the Water Resources Act and planning procedures pursuant to the Planning and Building Act. The committee recommends that legally binding water use plans should be dealt with pursuant to the Planning and Building Act. A majority also recommends that legally binding water use plans pursuant to the Planning and Building Act should be binding vis-à-vis decisions made pursuant to the Water Resources Act. In the opinion of a minority, licences issued pursuant to the Water Resources Act should have priority over plans drawn up pursuant to the Planning and Building Act, and there should be no power to grant exemptions from the licensing requirement in such plans. Another minority recommends that a distinction should be made between legally binding plans adopted before and after licensing decisions, so that the former are binding, and agrees with the first minority that a plan should never be permitted to replace a licence.

Chapter IV on special works done to watercourses and catchment areas includes a number of provisions, some of them new, which provide better protection for watercourses as biotopes and landscape elements. The provisions are also intended to delimit the licensing requirement for small-scale works done to watercourses more clearly. The provision that timber floating operations may require a licence pursuant to section 31 of the bill if no timber floating has taken place for the last ten years is new, and it is proposed in order to take account of other circumstances that have arisen or works that have been done in the meantime. Large-scale construction of embankments and closure of watercourses will require a licence pursuant to sections 33 and 34. These sections also set out general requirements for the construction of embankments and authorize the water authority to reopen watercourses that have been closed. In such cases, the landowner will be entitled to compensation for actual loss of investments due to the closure. A minority recommends that the landowner should be compensated pursuant to the provisions of the Act relating to

Compensation for Expropriation of Real Property in such cases. The requirement for notification pursuant to sections 32 and 35 of the draft bill will apply in most cases of dredging from watercourses or large-scale drainage measures affecting bogs and certain other types of wetlands. The water authority shall in the course of one month determine whether such measures shall be subject to licensing procedures.

Chapter V of the draft bill contains proposals for new provisions relating to joint measures and the distribution of costs. These have been simplified to a certain extent compared with the provisions of the Watercourses Act, and they specify further the limits for the distribution of costs in cases where there is no agreement between the parties.

The provisions relating to protected watercourses in Chapter VI of the bill are new in the Water Resources Act. The bill provides for differentiated management of the watercourses which have been protected by plenary decision of the Storting against hydroelectric development. The legal protection of a watercourse will vary according to whether it will be protected pursuant to the Nature Conservation Act, the Water Resources Act or to the Planning and Building Act. The provisions of the Water Resources Act and the specific provisions of Chapter VI will apply unless otherwise prescribed. As a general rule, the specific provisions of Chapter VI mean that the requirement for licensing will apply to works of more limited scope in protected watercourses than elsewhere: for example, the notification requirement will apply to all embankment and closure schemes, and the water authority may decide that such measures shall be subject to licensing procedures. Stricter criteria will be used to evaluate whether or not a licence is to be granted in the case of works in protected watercourses.

The water authority may also make decisions on the re-establishment of water-side vegetation along protected watercourses. A minority of the committee proposes that in such cases, the landowners shall be entitled to compensation pursuant to the provisions of the Act relating to Compensation for Expropriation of Real Property. The committee also proposes that a new provision should be added to the Nature Conservation Act (as section 11a) with a view to providing stricter protection for certain watercourses and sections of watercourses.

The provisions of Chapter VII relating to safeguards against damage from works done in watercourses have a wider scope than those of the current Watercourses Act, but are based on a continuation of present practice based on functional standards and internal control. The draft bill does not include proposals for detailed rules: it would be more appropriate to prescribe these in regulations pursuant to the Act. The first sentence of the first paragraph of section 45 of the draft bill contains a new provision authorizing the water authority to order those responsible for works to take appropriate steps in dangerous situations without being entitled to compensation. The second sentence makes the water authority responsible for the maintenance of dangerous constructions if the person responsible is clearly unable to arrange for the necessary maintenance. The expenses incurred by the water authority in this connection may form part of the basis for calculating the inspection fee.

The proposed provisions relating to the removal of constructions in Chapter VIII differ somewhat from those in the current Watercourses Act. A licence is required for such removals if they may result in appreciable damage or inconvenience to public or private interests. The provisions on the dissolution of timber-floating associations are new, and are intended to facilitate orderly phasing out of timber floating operations where appropriate.

Chapter IX of the draft bill contains the most important new provisions relating to ground water. According to section 49, the surface owner's rights to ground water are restricted to what is natural for the types of activity that normally take place on such properties. Any further rights to ground water belong to the state. In the opinion of a minority of the committee, the ground water should belong to the owner of the land above the ground water, without determining, however, how far below the surface the rights of ownership apply. According to either alternative, ground water rights must not be exercised in contravention of the general provisions relating to the minimum permitted rate of flow (section 10), removal of water (section 13, second paragraph) and drainage measures (section 35). Rules requiring the issuing of a licence for water removal and other activities that affect the ground water may be laid down pursuant to section 50 of the bill. According to the majority proposal, exercising rights to ground water belonging to the state will also require a licence. Various other provisions of the Act will also apply to ground water, e.g. Chapter V concerning joint measures and Chapter XII on inspection.

The provisions of the current Watercourses Act relating to strict liability for damages are included in Chapter X of the draft bill, with the exception of the provision relating to strict liability for sewage pipes, which the committee proposes should be transferred to the Pollution Control Act. The first paragraph of section 54 introduces a tolerance limit, similar to that of the Neighbours Act, on what may be considered to be unreasonable or unnecessary damage or inconvenience caused by permitted works done to watercourses. The provision of the second paragraph of section 54 concerning compensation for damage and inconvenience affecting the exercise of rights of public access is also new and is in keeping with the provisions of the Pollution Control Act.

The provisions relating to expropriation and compensation for expropriation have been considerably simplified compared with those of the current Watercourses Act. According to the first paragraph of section 25 of the draft bill, works may be initiated in a watercourse once a licence is granted even though a separate decision concerning expropriation has not been made. A minority does not wish licences issued pursuant to the Water Resources Act to have the same effect as expropriation. The majority also proposes that the person responsible for the works may be exempted from applying for a court assessment if it is to be expected that the works will not result in losses or damage. Apart from this, it is proposed to authorize expropriation as necessary by additions to section 2 of the Act relating to Expropriation of Real Property, without the special conditions that are frequently included in the provisions relating to expropriation in the Watercourses Act. In this connection, it will be necessary to lay down supplementary regulations on the power of private individuals to expropriate pursuant to the Act relating to Expropriation of Real Property. The special provisions of section 18 of the Watercourses Act relating to restrictions on property use in a water supply area are not retained in the bill, but are replaced by a new provision in the third paragraph of section 20-6 of the Planning and Building Act and general rules of compensation. A minority proposes that such restrictions should be laid down by way of expropriation pursuant to section 2, item 47, of the Act relating to Expropriation of Real Property.

Chapter XI makes it clear that the general provisions of the Act relating to Expropriation of Real Property and the Act relating to Compensation for the Expropriation of Real Property also apply to expropriation pursuant to the Water Resources Act. Amendments to the Watercourse Regulation Act are also proposed to the extent that it contains corresponding provisions. A minority wishes to retain the special provisions concerning annual compensation and a 25 per cent supplement to the amount of compensation in the case of expropriation for the purpose of hydroelec-

tric production. It is proposed to replace the special provision of section 136, subsection 1, in the Watercourse Act relating to subsequent court assessment, with a new section 57 relating to the right to request compensation for delayed damage by means of ordinary legal action. Different criteria for determining the types of delayed damage for which compensation may be claimed are also proposed.

The provisions of Chapter XII relating to inspection of watercourses also differ from those in the current Watercourses Act, and apply to ground water as well if appropriate. They authorize the water authority to prescribe regulations on internal control and the fixing of inspection fees.

Chapter XIII of the bill consists mainly of important new provisions to ensure the implementation of the Act and of decisions made pursuant thereto. The water authority is clearly empowered to order the remedying of matters that are in contravention of the Act, and coercive fines and immediate implementation of measures may be used as sanctions to ensure compliance.

These provisions must be viewed together with the new provisions relating to penalties in Chapter XIV. These will help to enforce compliance with the Act more than the corresponding provisions of the current Watercourses Act. It will be a criminal offence to initiate works without the necessary licence or without providing the required notification. The same applies to failure to comply with orders from the water authority as well as to contravention of some of the general provisions of the Act.

As regards Chapter XV, relating to administrative provisions, it should be noted that the King may prescribe who is the water authority and who may make decisions pursuant to the Act. There is also a provision that a municipality may be appointed as the water authority, and be empowered pursuant to the Water Resources Act.

Chapter XVI of the draft bill includes provisions relating to works done before its entry into force, which as a general rule will be permitted to continue after the entry into force of the Water Resources Act, even though the provisions of the Act are generally made applicable to existing activities as well. Older works which are not licensed may be required to follow licensing procedures pursuant to section 71 of the bill. A minority is of the view that the power to require such procedures should not include hydroelectric development schemes that did not previously require a licence. The majority proposes that a similar provision authorizing a licensing requirement for already existing schemes should be added to section 26, subsection 4, of the Watercourse Regulation Act.

The committee proposes that the King should have the power to prescribe the extent to which the Act shall apply to Svalbard, Jan Mayen and to the dependencies of Bouvet Island, Peter I's Island and Dronning Maud Land. This should also include the power to lay down differing provisions. The Act shall apply to boundary rivers to the extent that this is compatible with other legislation or conventions concerning such watercourses.

## KAPITTEL 1

**Utvalgets arbeid****1.1 OPPNEVNING OG SAMMENSETNING AV UTVALGET**

Ved Kronprinsregentens resolusjon av 09.11.1990 ble det oppnevnt et utvalg til å foreta en generell revisjon av lov om vassdragene av 15. mars 1940 nr. 3. Utvalget fikk følgende sammensetning:

- professor dr. jur. Inge Lorange Backer, leder
- ekspedisjonssjef Per Håkon Høisveen (Olje- og energidepartementet)
- førstekonsulent, nå rådgiver Ingrid Aasen (Landbruksdepartementet)
- førstekonsulent Julie Danbolt Ajer (Miljøverndepartementet)
- kontorsjef, nå utredningsleder Øyvind Traagstad (Norges vassdrags- og energiverk)
- administrerende direktør, sivilingeniør Tor Terjesen (Kommunenes Sentralforbund)
- overbibliotekar Bjørg Simonsen (Landssamanslutninga av vasskraftkommunar)
- høyesterettsadvokat Erik Samuelsen (Vassdragsregulantenenes forening)
- organisasjonssjef Tore Rolf Lund (Samarbeidsrådet for naturvernsaker)
- gårdbruker Syver Aalstad (Norges Bondelag)
- høyesterettsadvokat Kåre Ødegaard (Den norske advokatforening)
- seniorforsker, nå førsteamanuensis dr. oec. Morten Berg

Utvalgsmedlemmene er oppnevnt etter forslag fra de institusjoner/ organisasjoner som er angitt i parentes. Medlemmer uten angivelse av forslagsstiller er foreslått av Olje- og energidepartementet (nå Nærings- og energidepartementet) uten forslag fra noen bestemt organisasjon eller institusjon.

Sekretariatet ble lagt til Olje- og energidepartementet, og kontorsjef Birgit Løyland ble engasjert som utvalgssekretær på full tid.

**1.2 UTVALGETS MANDAT**

Fra foredraget til Kronprinsregentens resolusjon av 09.11.1990 gjengis følgende om utvalgets mandat:

«Vassdragsloven er den generelle lov om vassdragene. Loven er av 15. mars 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.

Loven har omfattende bestemmelser om fløting. Dette er en aktivitet som nå omtrent er opphørt. Det burde derfor være store muligheter til regelforenklinger på dette området.

På den annen side er bestemmelsene som skal ivareta de allmenne interesser i vassdragene til dels uklare og mangelfulle, slik at det på dette området er behov for å få klarere bestemmelser. Det har også vært en del uklarheter om forholdet mellom de allmenne og private interesser i vassdragene som det er naturlig å klargjøre.

Som det fremgår av nåværende lov, var brukerinteressene i vassdragene tidligere stort sett knyttet til kraftutbygging, fløting, ferdsel og fiske. Etter

hvert

som vi har fått et større mangfold av brukerinteresser, har også konfliktmulighetene blitt større. Sanksjonsbestemmelsene i vassdragsloven er ikke tilpasset den nye situasjonen. Det er derfor behov for nye sanksjonsbestemmelser.

Uttak av grunnvann til drikkevann er stadig blitt vanligere. Vassdragsloven ble utformet uten tanke på den utnytting av grunnvannet som vår moderne teknologi har åpnet for. Selv om man i noen grad kan komme frem til akseptable tolkningsresultater i lys av de moderne behov, gjør den økte grunnvannsutnytting at det er behov for en modernisering av deler av lovverket. Daværende førstelektor Bjørn Stordrange foretok i 1987-88 en utredning om dette på oppdrag fra det interdepartementale vannressursutvalget. Det forutsettes at lovutvalget arbeider videre med denne problemstillingen med utgangspunkt i utredningen.

På bakgrunn av at den samfunnsøkonomisk viktigste bruk av vassdragene er knyttet til energiproduksjonen, må også vassdragslovgivningen tilpasses de krav og premisser som følger av etableringen av et effektivt kraftmarked.

Det er dessuten behov for en vurdering av problemstillinger knyttet til grensevassdrag, samt en vurdering av om vassdragsloven bør innrettes mer mot generell vassdragsforvaltning (vannbruksplanlegging).

Olje- og energidepartementet foreslår følgende mandat for utvalget:

1. Vassdragsloven, slik den ble vedtatt i 1940, er basert på en innstilling av juli 1918 fra vassdragslovkommissjonen. Den er i stor grad utformet med tanke på å løse andre problemer og konflikter enn dem vi står overfor i dag. Utvalget må derfor foreta en generell gjennomgang av vassdragsloven med henblikk på å lage en vassdragslov som svarer til dagens krav.
2. Bestemmelsene som skal ivareta de allmenne interesser i vassdragene er til dels uklare og mangelfulle. Gjennom forvaltningspraksis er det skjedd en viss klargjøring. Det er likevel behov for å få klarere bestemmelser som regulerer tiltak i vassdrag som kan føre til skader og ulemper for allmenne interesser. Det vil i den forbindelse også være naturlig å klargjøre forholdet mellom de allmenne og de private interessene i vassdragene.
3. Behandlingen av søknader om tillatelse m.v. i henhold til vassdragsloven foregår etter reglene i lovens ellefte kapittel. På bakgrunn av de nye bestemmelser i plan- og bygningsloven om konsekvensutredninger er det behov for en gjennomgang av vassdragslovens saksbehandlingsregler.
4. Sanksjonsbestemmelsene i vassdragsloven er mangelfulle og uhen-siktsmessige. De rene straffebestemmelser er lite aktuelle og bestemmelsene som gir hjemmel for pålegg om retting, fjerning o.l. er til dels uklare. Det er derfor behov for nye og/eller endrede sanksjonsbestemmelser.
5. Det forutsettes at utvalgets gjennomgang av lovgivningen tar utgangspunkt i at også vassdragslovgivningen skal være tilpasset de krav og premisser som følger av etableringen av et effektivt kraftmarked.
6. Ved regjeringens og Stortingets behandling av NVE's organisasjon, jfr. St.prp. nr. 95 (1989-90) og Innst. S. nr. 244 (1989-90) ble det vedtatt en ansvarsfordeling når det gjelder bestemmelsene i vassdragsloven. Det forutsettes at lovutvalget ikke foretar noen ny vurdering av dette saks-

forholdet.

7. Det forutsettes at utvalget foretar en vurdering av problemstillinger knyttet til grensevassdrag.
8. De forslag som fremmes forutsettes vurdert i forhold til målsettingen om regelforenkling.
9. De økonomiske og administrative konsekvenser av de forslag som fremmes forutsettes utredet. Den samfunnsøkonomisk viktigste bruk av vassdragene er knyttet til energiproduksjon. Det må forventes at vannkraftinteresser, også i framtiden vil ha en dominerende rolle i vassdrag. Utvalgets utredning vedrørende økonomiske og administrative konsekvenser må spesielt sees i forhold til dette.»

### 1.3 FORHOLDET TIL ANNET UTREDNINGSARBEID

Vassdragslovutvalget har som ledd i sin virksomhet kommet inn på en del spørsmål som har vært behandlet i forbindelse med annet utredningsarbeid.

I NOU 1988:16 Eiedomsgrenser og administrative inndelingsgrenser fra *Sivillovbokutvalet* er både reglene om eiendomsgrenser i vassdrag, rådighet over det frie midtstykket i større innsjøer og spørsmål om retten til undergrunnen relevante i forbindelse med Vassdragslovutvalgets vurderinger og forslag til nye regler. Disse spørsmålene behandles i "[Eiendomsgrenser i vassdrag. NOU 1988:16](#)" i kap. 8.6, 11.4 og 19. I "[Regler for grunnvann](#)" i kap. 19 omtales også utredningen om grunnvann utarbeidet på oppdrag fra det interdepartementale vannressursutvalget som nevnes i foredraget om utvalgets mandat.

Utvalget har arbeidet videre med en del av de forslag til lovendringer og forenklinger *Energilovutvalget* foreslo i sin delutredning NOU 1983:18 Fremdrift og rekkefølge i kraftutbyggingen, se "[Oversikt](#)" i kap. 17.1-"[Rettsgrunnlag og organisasjon i vassdragssektoren](#)" i 5, som behandler ekspropriasjonsspørsmål i en videre ramme.

*Lovstrukturutvalget* kom i sin delutredning NOU 1992: 32 Bedre struktur i lovverket med en rekke forslag til prinsipper for en fremtidig lovstruktur og konkrete forslag til endringer i gjeldende lovgivning. Lovstrukturutvalgets forslag har vært med i Vassdragslovutvalgets vurderinger i flere sammenhenger. Også i vassdrags- og energilovgivningen foreslo Lovstrukturutvalget en del endringer, bl.a. om sammenslåing av vassdragsloven og vassdragsreguleringsloven, se "[Utvalgets avgrensing av sitt arbeid](#)" i kap. 1.4 og "[vassdragsreguleringsloven](#)" i 31.3.

Flere av de problemstillinger om skjønn m.v. som Vassdragslovutvalget behandler bør ses i sammenheng med *Skjønnslovutvalgets* utredning NOU 1993:35 Lov om skjønnsprosess. På noen punkter kommer Skjønnslovutvalget inn på spørsmål som er av direkte betydning for vassdragslovgivningen, se særlig "[Hvilke erstatningskrav bør avgjøres ved ekspropriasjonsskjønnet?](#)" i kap. 17.6.7, hvor Vassdragslovutvalget ikke fremmer noe eget lovforslag om hvilke erstatningskrav som bør kunne fremmes ved ekspropriasjonsskjønn.

Vassdragslovutvalget har ellers tatt i betraktning de lovendringer som er foreslått i Ot.prp. nr. 39 (1993-94) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven, og foretatt sine vurderinger på bakgrunn av forslagene der. Utvalget har også tatt hensyn til endringsforslagene i Ot.prp. nr. 72 (1993-94) om lov om jord (jordlova) m.m.

#### 1.4 UTVALGETS AVGRENSNING AV SITT ARBEID

Vassdragslovutvalgets mandat omfatter som det fremgår i "*Utvalgets mandat*" i kap. 1.2 revisjon av vassdragsloven av 1940, forslag til nye regler om grunnvann, problemstillinger vedrørende grensevassdrag og regelforenkling.

Med utgangspunkt i at både vassdrag og grunnvann omfattes av mandatet, har utvalget behandlet hydrologiske forhold i nedbørfeltet generelt, og også kommet inn på forholdet til sjøområder. Disse spørsmålene drøftes nærmere i "*Tiltak i nedbørfeltet*" i kap. 8.4.

Målsettingen om regelforenkling har reist enkelte avgrensingsproblemer i forhold til annen lovgivning om vassdrag som ikke omfattes av utvalgets mandat, særlig vassdragsreguleringsloven. Ved oppnevningen av Vassdragslovutvalget var det forutsetningen at utvalget ikke skulle ta sikte på å inkorporere lakselovens, forurensningslovens eller vassdragsreguleringslovens regler i utkastet til ny lov. Sistnevnte lov var da allerede under revisjon, og ble gjenstand for omfattende endringer i 1992. På denne bakgrunn har det ligget utenfor Vassdragslovutvalgets mandat å gå inn på en innholdsmessig revisjon av vassdragsreguleringsloven.

Lovstrukturutvalget foreslo i NOU 1992:32 å slå sammen vassdragsloven og vassdragsreguleringsloven (s. 205). På grunn av sitt mandat har *Vassdragslovutvalget* avstått fra å gå inn på en slik regelteknisk sammenslåing. Utvalget har derfor nøydt seg med å drøfte endringer i vassdragsreguleringsloven som er en naturlig følge av forslaget til ny vannressurslov.

*Utvalgets medlem Terjesen* viser til at elvekraftverk med midlere årsproduksjon på 40 GWh eller mindre skal behandles etter vassdragsloven, mens alle andre kraftverk i hovedsak behandles etter vassdragsreguleringslovens regler. Grensen på 40 GWh virker vilkårlig. Ved i stedet å behandle samtlige kraftverk etter vassdragsreguleringsloven, ville den kunne bli en spesiallov for kraftutbygging, og vassdragsloven kunne forenkles noe. Man ville da få en spesiallov med tilknytning til den mer generelle og vidtfavnende vassdragsloven på samme måte som spesiallovene for forurensning, fiske m.v. For brukerne av lovverket ville dette være en forenkling.

#### 1.5 MØTER OG ARBEIDSFORM I UTVALGET

Vassdragslovutvalget hadde sitt første møte 08.01.1991, og har i alt hatt 28 møter – de fleste over to dager. Et lovteknisk underutvalg har holdt 14 møter – de fleste på under en halv dag.

Utvalgets innhenting av materiale har foregått på flere måter. Det ble i innledningsfasen av utvalgets arbeid innhentet skriftlige uttalelser fra berørte organisasjoner og institusjoner om aktuelle problemer og spørsmål i forbindelse med utvalgets arbeid. En oversikt over hvem som har avgitt uttalelser fremgår av vedlegg 1. Videre ble det gjort en henvendelse til landets domstoler og lensmenn med anmodning om å sende utvalget avgjørelser etter vassdragsloven i årene 1991 og 1992. For øvrig er det innhentet særskilt opplysninger fra fylkesmenn, veimyndigheter, fløtingsforeninger o.a. om forskjellige spørsmål.

Det er også innhentet informasjon og avholdt møte med representanter for helsemyndighetene om spørsmål vedrørende vannforsyning.

Utvalget har ellers basert sitt arbeid på foreliggende utredninger og annet materiale, og hatt møter med eksterne sakkyndige om en del problemstillinger, bl.a. om grunnvann. Det er ikke foretatt særskilte utredninger fra andre enn utvalgets medlemmer.

Utvalget har vært på to befaringer i Norge, som har omfattet både vassdrag sterkt påvirket av kraftutbygging og annen utnyttning (Otra-vassdraget 05.-



06.09.91), og vernede vassdrag (Vosso-, Undredals- og Flåmsvassdragene 16.-17.06.92). I begge tilfelle ble erfaringene med forvaltning, vannbruksplanlegging m.v. drøftet med lokale myndigheter og interesserepresentanter. Utvalget foretok dessuten 05.-09.10.92 en studiereise til utlandet, og drøftet vannlovgivningen i Tyskland (særlig Bayern), Østerrike og Sveits med myndighetene der.

## KAPITTEL 2

**Naturgitte trekk ved norske vassdrag og vannressurser****2.1 NATURLIGE VANNRESSURSER**

Den overveiende del av jordens vannressurser er saltvann. Ferskvann utgjør 2,5 %, og av dette er det meste (69,5 %) bundet i is og snø. Vel 30 % av ferskvannet er grunnvann, mens overflatevann utgjør mindre enn 0,3 % av ferskvannsressursene.

Nesten alt flytende ferskt *overflatevann* finnes i innsjøer.<sup>1</sup> Elver og bekker betyr lite i denne sammenheng, men har stor betydning for vannets sirkulasjon i naturen.

*Markvann* er betegnelsen på vann som har trengt ned i grunnen, og befinner seg i de øverste jordlagene. Sonen med markvann inneholder både vann og luft.

Markvannssonen avgrenses nedover av det nivået der vannets trykk er lik atmosfærens trykk, det såkalte grunnvannsspeilet eller grunnvannsnivået. Enkelt sagt er dette det nivået vannet stiller seg på hvis en graver et hull i bakken. Grunnvannsnivået ligger ikke fast, men varierer med tilsiget.

Under grunnvannsspeilet er alle porer fylt med vann, det en betegner som *grunnvann*. Grunnvannsnivået skjærer av og til terrengoverflaten, og strømmer ut i dagen til kilder, myrer m.v. Grunnvann bidrar også i stor utstrekning til minstevannføringen i bekker. I motsetning til markvannet som er bundet til jordlagene i undergrunnen, er grunnvannet fritt og kan innvinnes.

Norge har god tilgang på overflatevann i forhold til behovet sammenlignet med andre land, noe som viser seg i form av forholdsvis høyt vannforbruk og beskjedent utnyttning av grunnvann, se særlig "*Regler for grunnvann*" i kap. 19 og "*Vannforsyning fra vassdrag*" i 20.

**2.2 NEDBØR OG AVRENNINGSMØNSTER. VANNETS EGENSKAPER**

Nesten alt vann er i bevegelse. Vanndamp fra hav og jordoverflate omdannes til nedbør. Noe infiltreres til markvanns- og grunnvannssonen, mens noe renner direkte via bekker og elver til havet, hvor det igjen fordunster. Også grunnvannet og vann i fast form som snø og is er med i kretsløpet, men prosessen tar av og til svært lang tid. Normalt vil det gå en grunnvannstrøm til elver og bekker, mens det i tørre perioder kan være omvendt. Det hydrologiske kretsløp er illustrert i fig. 2.1.

1. På global basis finnes 25 % av dette ferskvannet i Baikalsjøen, 32 % i de afrikanske sjøene Victoria, Tanganyika og Nyasa og 27 % i de åtte største nord-amerikanske sjøene.

*Figur 2.1 Illustrasjon av en del begrep i det hydrologiske kretsløp*

Kilde: Statens Kartverk

På landjorden vil fordunsting og avrenning over tid være lik nedbøren, se fig. 2.2, som viser Norges midlere vannbalanse, og tabell 2.1 som også viser variasjonene. Fra år til år vil ikke dette være riktig, fordi lagringen av vann varierer. I Norge er det særlig lagring i form av snø om vinteren som har betydning for avrenningen. Avhengig av temperaturforholdene om våren oppstår ofte flomsituasjoner i forbindelse med snøsmeltingen. Våren er normalt nedbørfattig i Norge. Hvis det kommer mye nedbør i forbindelse med snøsmeltingen, oppstår ekstraordinære flomsituasjoner. Høstflommer, som også er vanlige i mange norske vassdrag, skyldes i motsetning til smelteflommer bare nedbørforholdene.

*Figur 2.2 Midlere vannbalanse for Norge, 1931-60. Tallene gir mm vannhøyde jevt fordelt over hele landet*

Kilde: Otnes/Ræstad 1978

Tabell 2.1: Norges vannbalanse

|             | Middel  | Variasjon        |
|-------------|---------|------------------|
| Nedbør      | 1415 mm | > 5000 – 270 mm  |
| Avrenning   | 1180 mm | 5000 – 168 mm    |
| Fordunsting | 235 mm  | > 400 – < 200 mm |

Vannet kan karakteriseres som et løsningsmiddel på vei gjennom naturen, og utsettes i kretsløpet for kjemiske prosesser som endrer innholdet av oppløste stoffer. Ved infiltrasjonen gjennom det øverste laget av jord og luft omdannes nedbør og annet tilløpsvann til grunnvann. Prosessen utjevner tilfeldige forskjeller i nedbørens og tilløpsvannets sammensetning. Mineraler som forvitrer endrer vannets karakter ytterligere, en prosess som fortsetter i grunnvannssonen. På grunn av den naturlige renseprosessen vil grunnvann normalt være mindre påvirket av forurensning enn overflatevann.

Overflatevann påvirkes på samme måte som grunnvann av geologiske og andre forhold i omgivelsene, men den kjemiske sammensetningen av nedbør og andre tilførsler har her forholdsvis større betydning for vannkvaliteten. I tillegg til oppløste stoffer transporterer også vassdragene til dels betydelige mengder faste partikler. Massetransporten i breelver er velkjent, men også andre elver fører tidvis med seg mye materiale, avhengig av vannhastighet og geologiske forhold.

### 2.3 GEOGRAFISKE OG HISTORISKE VARIASJONER

På grunn av store variasjoner i topografi, nedbørforhold og klima, er norske vassdrag svært forskjellige. Vanntilførselen, i form av nedbør eller snøsmelting, betyr mest for hvor mye vann det går i vassdragene (avrenningen). Fordunsting betyr mindre i vårt klima, selv om den kan være stor om sommeren.

De største nedbørmengdene finnes et stykke inn fra kysten i Vest- og Nord-Norge. Nedbøren avtar østover, og også nordover på Østlandet. De øverste delene av Ottadalen og Gudbrandsdalen, områdene langs riksgrensen i Nordland, og indre Troms og Finnmark har minst nedbør.

Fordelingen av nedbør over året varierer også. Mens Vestlandet og Nord-Norge har det meste av nedbøren om høsten og tidlig på vinteren, har Østlandet og indre strøk av Finnmark mest nedbør i juli og august. Felles for hele landet er lite nedbør om våren.

Hydrologisk er det vanlig å dele inn norske vassdrag i fem typeområder basert på variasjoner i avrenningen over året, som særlig beror på nedbør- og temperaturforhold, se figur 2.3. Generelt kan en si at de sesongmessige variasjoner i naturlige vassdrag avhenger av avstand fra kysten, høyde over havet og breddegrad.

*Breregimer* (vassdrag som er påvirket av isbreer) har dominerende smelteflom om sommeren (juli-august), og lavvannsperiode om vinteren.

*Fjellregimer* er på samme måten karakterisert ved dominerende vårfloam (mai-juni) og lavvannsperiode om vinteren. Dette er typisk for indre deler av Sør-Norge, indre strøk av Nord-Trøndelag og Nordland. Det samme gjelder mesteparten av Troms og Finnmark.

*Innlandsregimer* har også dominerende vårfloam (april-juni) og lav vannføring om vinteren. Her har en imidlertid også en periode med høyere avrenning om høsten, i september-november. Slike regimer er mest typisk for indre deler av Øst- og

Sørlandet og Trøndelag, selv om det finnes et smalt belte på Vestlandet, i Nordland og delvis i Troms.

*Overgangsregimer* har lavvannsperioder både sommer og vinter, og markerte perioder med høy avrenning både vår og høst. Den geografiske utbredelsen er som for innlandsregimet, men nærmere kysten.

*Kystregimer* har dominerende lavvannføringer om sommeren, og høy avrenning høst og vinter. Kystområdene i Sør-Norge har slike regimer, og de aller ytterste kyststrøk i Trøndelag, Nordland og deler av Troms.

*Svalbard* er preget av breregime med stor massetransport, ved siden av at permafrosten medfører spesielle forhold, med stor erosjon pga. ustabile elveløp, og dannelse av store sandurer og deltaområder.

Topografiske forhold har stor betydning for vassdragene. Mens vassdragene på Vestlandet, i Nordland og deler av Troms ofte er relativt korte og med stort fall, er mange vassdrag på Østlandet, i Trøndelag og Finnmark lange og vannrike med forholdsvis mindre fall.

Vassdragene har vært utsatt for endringer, også i historisk tid. Vassdragenes transport av masse, særlig i forbindelse med flommer, påvirker forholdene, og kan naturlig medføre store endringer i form av skiftende elveløp og dannelse av deltaer. Flomkontrolltiltak hører med til de eldste formene for menneskelig påvirkning av vassdrag, og de nevnte naturlige prosesser er derfor mange steder begrenset ved inngrep.

Det har også forekommet klimatiske endringer gjennom tidene. Isbreenes vekst frem mot 1750 er et uttrykk for dette. Etter den tid er isbreene gått gradvis tilbake. Det kan imidlertid nå se ut til at vestlige isbreer er i ferd med å øke igjen. Det er videre på det rene at nedbøren på Vestlandet har økt i dette århundret. Klimaendringer har stor betydning for vassdragene, se "[Endringer i hydrologiske forutsetninger](#)" i kap. 4.2.

## 2.4 VASSDRAGENES ØKOLOGISKE BETYDNING

Tilgang på vann er grunnlag for alt liv. Vann i seg selv, som temperaturregulator, og i form av luftfuktighet, er avgjørende for menneskets eksistens.

Naturen er et sammenhengende system med levende organismer i gjensidig samspill og avhengighet. Hvordan dette samspillet fungerer har en foreløpig begrenset kjennskap til. Plante- og dyrearter og andre organismer er gjennom tidene tilpasset livsbetingelsene i de områdene de naturlig forekommer. Små endringer i naturgrunnlaget kan derfor ha konsekvenser for artssammensetningen. Det viser seg også ofte at påvirkning et sted i systemet gir konsekvenser et helt annet sted. Ensidige økosystemer er ofte mer sårbare enn systemer med et rikt og variert plante- og dyreliv. Norge har av klimatiske årsaker få arter allerede, og særlig nordområdene med Svalbard har naturlig ensidige og sårbare økosystemer.

Vassdrag med tilhørende innsjøer, vann og våtmarker er som oftest komplekse systemer som kan ha stor produksjon, variasjon og artsrikdom. Spesielt gjelder det stilleflytende elver i lavlandet med våtmarker, kroksjøer og velutviklet elvekant-skog.

De fysiske og biologiske forholdene i vassdrag forandrer seg fra fjell til sjø. I økologisk sammenheng kan en dele inn vassdrag i tre hoveddeler – bekker, elver og store elver eller floder. *Bekker* er ofte sterkt påvirket av kantvegetasjon. Skyggen av overhengende kantvegetasjon gjør at bekkens egen produksjon (fotosynteseaktivitet) er liten, men dødt løv og trevirke brytes i stedet ned og utnyttes av dyrene i bekken. Når bekken blir *elv* og avstanden til breddene øker, avtar skyggevirkningen og den relative mengden nedfall, samtidig som vassdragets egenproduk-

sjon øker. I de nedre deler av et vassdrag betyr tilførselen av organisk materiale fra nedbryting av løv og treverk oppstrøms igjen mer. Effekten av kantskog og vassdragets egenproduksjon avtar her på grunn av dybde og turbiditet. Der vassdraget utvider seg til innsjøer skiller forholdene seg til dels sterkt fra forholdene i rennende vann.

Endringene i lys- og næringsforhold gjenspeiles i plante- og dyrelivet i vassdraget. De fysisk-kjemiske forholdene i vassdrag påvirkes av vannføring og temperaturforhold, og varierer derfor med årstidene. Disse faktorene gir rammebetingelser for hva slags økosystem et vassdrag kan romme.

Når det gjelder *planter*, inneholder vassdragene en rik algeflora, mens det er relativt få arter av høyere planter som går ut i selve vannmassene. Langs bredden kan de imidlertid danne store belter som bidrar mye til den biologiske produksjonen i vassdraget. Artsmangfoldet i vassdragene er stort mht *bunndyr*, og sammensetningen endrer seg mye fra en fjellbekk til vassdragenes utløp i sjøen. Hverken plante- eller *dyreplankton* er særlig fremtredende i elvene, men er derimot viktige i innsjøer. Det finnes 36 *fiskearter* i ferskvann i Norge.

Vassdragene har ikke bare betydning for de mange arter som har sitt tilhold i vannet. Elvebredden vil gjerne ha et særpreget plante- og dyreliv, og en rekke fugler og pattedyr, som f.eks. ender og vadere, oter og bever, er sterkt bundet til vassdraget. Også andre fugler og pattedyr utnytter vassdrag og kantskog.

*Figur 2.3 Variasjon i årlig avrenning*

Kilde: Statens kartverk

## KAPITTEL 3

**Bruk og påvirkning av vassdrag og grunnvann****3.1 INNLEDNING**

Den tidligste bruken av vassdragene var naturlig nok til vannforsyning, som fortsatt representerer et viktig bruksformål. Kunstig vanning, som er kjent allerede fra oldtidens elvekulturer, har på grunn av nedbørforholdene hatt mindre betydning i Norge inntil ganske nylig.<sup>2</sup>

De store hydrologiske og topografiske ulikhetene i Norge har også preget bruken av vassdragene. Mange steder har fisket i vassdragene hatt stor betydning, og gitt vesentlige bidrag til husholdningen. På Øst- og Sørlandet og til dels i Trøndelag og Nordland har vannrike, relativt stilleflytende elver og store sjøer hatt stor betydning for fløting og ferdsel, med båt eller på isen.

Tidlig ble også utnytting av vannfall vanlig i mange vassdrag, først til kvern- og sagdrift, senere til vannkraftproduksjon. Spesielt på Vestlandet er kraftproduksjonen betydelig i forhold til forbruket.

Vassdragene representerer også en trussel, i form av flommer, ras og isganger som kan ødelegge store verdier, og i verste fall ta menneskeliv. De største skadene oppstår gjerne ved at store nedbørmengder forårsaker utglidning av ustabile jordmasser. Dette skjedde ved Stor-Ofsen, som er den største flomulykken her til lands i historisk tid, se "*Positive og negative virkninger*" i kap. 22.2.1.

Det er flere måter å betrakte bruken av vassdragene på. En kan se på bruksformålene – vannforsyning, kraftproduksjon osv. – eller tiltakene – dammer, broer, lenser osv. En annen betraktningssmåte kan være å ta utgangspunkt i hvilke konsekvenser menneskelig virksomhet har for vassdragene, og se på den påvirkning de utsettes for i form av forurensning, temperaturendringer m.v.

I noen sammenhenger er det vannet som sådant en benytter, eller ressurser som er avhengige av vann. I andre sammenhenger utnyttes vannarealet, ved utfylling eller på annen måte.

Vassdragene kan være av stor betydning både for individuelle økonomiske interesser, eksempelvis laksefiske, og allmenne interesser, som naturvern. Flere lokalsamfunn er bygd opp rundt utnytting av vassdragene, og inntekter fra vannkraftproduksjon har stor betydning for mange av landets kommuner.

**3.2 OVERSIKT OVER TILTAK, ANLEGG OG PÅVIRKNINGSMÅTER**

Vassdragene er gjennom årenes løp blitt utsatt for en rekke inngrep og tiltak som har påvirket forholdene. Opplistingen i boks 3.1 av tiltak og inngrep er neppe uttømmende, men gir en oversikt over de viktigste inngrep ut fra dagens bruk.

---

**Boks 3.1 Oversikt over inngrep og tiltak i vassdrag:**

- utgraving (masseuttak)
- oppmudring
- fjerning av stein

---

2. Særlig i nedbørfattige områder er det likevel eksempler på at jordvanning har foregått langt tilbake i tiden også her i landet.



- utfylling
- broanlegg (med/uten brokar)
- kryssing med kabler/rørledninger (over/i vannet, i bunnen)
- brygge
- stolper, bøyer o.l. fortøyningsinnretninger
- lense
- senking av vannstand
- heving av vannstand
- terskel
- dam/demning
- magasinering
- vannføringsendringer (omfordeling over tid)
- kunstig basseng
- vannuttak (direkte/løs/fast ledning)
- tilføring av vann
- fisketrapp
- sperregitter
- bekkelukking
- kanalisering
- drenering (grøfting, rørlegging)
- utretting
- forbygging (steinsetting)
- saltifisering (oppumping av saltvann)

---

Utgraving av masser foregår primært for å utnytte grusforekomster. Ved oppmudring er hensikten primært å få masse vekk fra vassdraget, eksempelvis av hensyn til seilingsdybden. Fjerning av stein kan ha forskjellige formål, å hindre tilstopping av tømmer under fløting, is under isgang eller å bedre seilbarheten.

Utfylling i vassdraget kan ha to formål, enten å bli av med masse eller annet avfall, eller å opparbeide nye arealer, f.eks. til veier og industriarealer.

Kommunikasjonsanlegg og ledninger krysser ofte vassdrag. Elektriske ledninger kan gå over vannet i ledninger eller legges i kabler i vannet. Rørledninger, f.eks. for vann og avløp, kan graves ned på bunnen eller ligge i vannet.

For ferdsel i vassdrag trengs det brygger, bøyer og fortøyningsinnretninger. I forbindelse med fløting er det etablert dammer, festestolper, lenser, tømmerrenner m.v. En spesiell type lense benyttes for å sikre båttrafikk m.v. ved kraftverksinntak.

Heving av vannstanden ut fra fiskeribiologiske og landskapsestetiske hensyn skjer ved bygging av terskler i regulerte vassdrag. Senking av vannstanden har særlig skjedd for å muliggjøre oppdyrking av nye jordbruksarealer.

Dammer har i motsetning til terskler ofte manøvreringsmuligheter med sikte på å slippe magasinert vann etter behov. Fløtingsdammer, vannforsyningsreservoarer og dammer til fiskeoppdrettsanlegg er vanlige i tillegg til dammer med sikte på vannkraftproduksjon. De sistnevnte tar ofte sikte på å utjevne vannføringen over året eller over flere år.

Uttak av vann til vannforsyning, kraftproduksjon, jordvanning eller andre formål kan skje direkte, via tunnel eller grøft, løs eller fast ledning. Vann kan tilføres et vassdrag fra et annet vassdrag for bruk til kraftproduksjon, eller vann kan tilføres vassdraget etter bruk i kraftstasjon, som prosessvann i annen industri eller som avløpsvann.

Fisketrapper og sperregitter kan benyttes for å fremme eller hindre fiskeoppgang i vassdragene. Gitter brukes også foran vanninntak for kraftverk.

Kanalisering for å fremme ferdselen i vassdrag har lange tradisjoner. Formålet kan også være å overføre vann fra et vassdrag til et annet eller bare å lede vannet bort i forbindelse med jordforbedring. Også kanaler for å fremføre vann kan forekomme, selv om det er mer vanlig i andre land.

Bedring av vekstvilkår og tilrettelegging for maskinell jordbruksdrift er ofte bakgrunnen for dreneringsarbeider som grøfting, rørlegging og bekkelukking.

Utretting av elveløp kan medføre innvinning av dyrkingsjord, forhindre at vassdraget skifter leie, hindre erosjon m.v. Forbygging skjer både for å sikre virksomhet på land mot rasfare, og for å beskytte vassdraget mot erosjon.

Også andre forhold enn slike tiltak og inngrep påvirker vassdragene. Dette gjelder bl.a. forurensende utslipp direkte til vassdraget og indirekte påvirkning via sur nedbør. Tiltak i strandsonen som veibygging og fjerning av kantvegetasjon har likeledes konsekvenser for vassdraget.

### 3.3 VASSDRAGENE I DAG SOM RESULTAT AV MENNESKELIG PÅVIRKNING

Arten og omfanget av menneskelig påvirkning er svært forskjellig i norske vassdrag. Konsekvensene av inngrep varierer også på grunn av ulike naturforhold.

Den menneskelige påvirkningen av vassdragene kan ha forskjellig bakgrunn. Ofte oppstår de endrede forholdene som en følge av andre tiltak i eller ved vassdragene. Men formålet med inngrepet kan også være å hindre en uønsket naturtilstand. Mange tiltak vil ha både positive og negative konsekvenser i forhold til naturtilstanden. Eksempelvis vil vannkraftutbygging, som gjerne har negative landskapsmessige konsekvenser, ofte virke flomdempende.

De fysiske endringene er store i mange norske vassdrag, men det er betydelige geografiske og lokale variasjoner. Generelt er en stor del av vassdragene preget av kraftutbygging. Særlig eldre reguleringer ble ofte utført på en lite skånsom måte, og setter tydelig preg på omgivelsene ved tørre elveleier, skjemmende reguleringssoner m.v.

Også andre landskapsmessige endringer er fremtredende, både i sentralt befolkede områder og jordbruksdistrikter. Utfylling i vassdrag og elvemunninger, ofte kombinert med veibygging, avskjærer adgangen til vannet. Praktisk talt alle elvedeltaer mot sjøen er f.eks. påvirket av utbygging. Kantsoner langs vassdrag, myrer og våtmarksområder er mange steder tatt i bruk til landbruksformål.

Vannløp og vannføring er ofte endret. Bekke- og elveløp er ofte lukket over kortere eller lengre strekninger. På den annen side er mange områder grøftet f.eks. for jord- eller skogbruksformål, slik at det er skapt kunstige bekker der det før bare var vannsig i bakken. Slike åpne grøfter får etter hvert et naturlig preg.

Massetransporten i vassdragene kan utsettes både for økninger og reduksjoner i forhold til naturtilstanden. Økninger kan skje ved avrenning fra jordbruksarealer. Reduksjon i naturlig massetransport kan typisk være en følge av lav vannhastighet ved redusert vannføring, og medfører på sin side gjerne endrede bunn- og dybdeforhold.

Vanntemperaturen om vinteren er ofte økt på grunn av utslipp fra kraftverk eller andre kilder, med manglende eller redusert islegging og økt frostrøyk som resultat. Kraftproduksjon medfører gjerne lavere sommertemperatur i vannet.

Forekomsten av flommer er generelt redusert på grunn av vassdragsreguleringer, men flom når magasinene er fulle kan medføre økt flomrisiko.

Kjemisk er mange vassdrag påvirket av forurensende utslipp og tilførsler fra industri, kloakk og landbruk. Utnytting av vassdragene til drikkevann eller bading er en del steder uaktuelt. Den spesielle påvirkningen i form av langtransporterte for-

urensninger har medført store surhetsproblemer i mange vassdrag over hele Sør-Norge.

De naturlige biologiske forholdene er endret i mange vassdrag. Opprinnelige mikroorganismer, bunndyr og planter kan være forsvunnet, ofte kombinert med at nye varianter har overtatt i vassdraget. Flommarksvegetasjon som naturtype er i ferd med å gå tapt mange steder. Fisket er ofte redusert og artssammensetningen endret. Annet dyreliv knyttet til vassdragene er også påvirket av inngrep.

### **3.4 OVERSIKT OVER BRUKSFORMÅL**

#### **3.4.1 Innledning**

I forbindelse med Samlet plan for vassdrag (St.meld. nr. 63 (1984-85)) ble kraftutbygging vurdert i forhold til følgende bruksformål:

- Friluftsliv
- Naturvern
- Fisk
- Vilt
- Landbruk
- Kulturminne
- Forurensning
- Vannforsyning
- Reindrift
- Flom- og erosjonssikring
- Isforhold
- Klima
- Transport

Det dreier seg her om faktorer av noe ulik orden i den forstand at noen er mer grunnleggende enn andre. Klima har f.eks. betydning for naturvern og landbruk, isforholdene for transport m.v. Inndelingen er vel først og fremst basert på fagdisipliner.

Betydningen av de ulike interesser varierer fra vassdrag til vassdrag, og endrer seg over tid. Akvakultur, som i dag er en svært aktuell utnytting, ble ikke nevnt som egen kategori i Samlet plan. På den annen side er organisert tømmerfløting praktisk talt opphørt, og annen utnytting av vann til transportformål av mindre betydning.

Oversikten over de enkelte bruksformålene nedenfor tar utgangspunkt i hvordan vassdragene kan utnyttes som ressurs. Samtidig vises hvordan bruken av vassdragene påvirker disse og omgivelsene rundt. For enkelhets skyld benyttes betegnelsen bruksformål som samlebetegnelse, selv om oversikten her omfatter disponering av vassdrag generelt, både bruk og vern.

Vi har ikke tatt sikte på å foreta noen uttømmende oppregning av bruksformål. Fremstillingen tar særlig sikte på bruksformål som er av betydning for utvalgets lovforslag, selv om en del andre viktige formål nevnes for sammenhengens skyld. Mulighetene for å vurdere de ulike bruksformålenes økonomiske betydning og konsekvensene av bruken, er forskjellig. Utvalget har ikke gjort noe forsøk på å gi en sammenlignende verdsetting.

#### **3.4.2 Vannforsyning**

Vannforsyning er den mest grunnleggende interesse som knytter seg til vann. I Norge har det tradisjonelt ikke vært problemer med tilgang på vann. Vannforbruket har imidlertid økt betydelig med samfunnsutviklingen, og enkelte øysamfunn og

innlandsbygder har permanente eller periodiske problemer med tilgang på ferskvann. Drikkevannskvaliteten er heller ikke tilfredsstillende en del steder.

Det kan være grunn til å skille mellom ulike vannforsyningsformål. Drikkevannsforsyning er i realiteten en betegnelse på kvaliteten, idet mesteparten av vannet fra den alminnelige vannforsyningen går til renhold m.v. Mange industribedrifter bruker store mengder prosessvann til kjøling eller direkte i produksjonen – det vi betegner som industrivann. Omfanget av jordvanning har økt betydelig siden 1975 – Landbruksdepartementet antar at ca. 900 000 dekar jordbruksareal nå er dekket av vanningsanlegg. Produksjon av settefisk er også svært vannkrevende virksomhet.

De fleste husholdninger er i dag knyttet til offentlige vannverk, mens jordvanningsanlegg og særskilte industrivannforsyningsanlegg som oftest er private.

Drikkevannsforsyningen kommer hovedsaklig fra vassdrag, og vannforsyningsanleggene er dimensjonert ut fra behovet. I nærheten av store befolkningskonsentrasjoner er det vanligvis bygget store anlegg med magasiner som kan berøre flere vassdrag. Store vannverk forårsaker lignende ulemper som kraftverk, om enn ikke av samme omfang, og vannverkene er av og til kombinert med kraftverk. Det vil normalt være nødvendig å legge restriksjoner på utnytting av de aktuelle vassdragene og områdene rundt.

Industrivannforsyningen kan forårsake samme type problemer som alminnelig vannforsyning.

Jordvanning foregår som oftest direkte fra vassdrag i en rekke private småanlegg, gjerne for hver enkelt eiendom. Lønnsomheten ved jordvanning er god innenfor hagebruk og jordbruk, og mer systematisk vanning er blitt stadig vanligere, også ved etablering av fellesanlegg. I enkelte områder med intensivt jordbruk har vanningen et omfang som innebærer redusert vannføring i vassdragene, særlig på forsommeren.

Uttak av drikkevann for salg på flaske m.v. foregår i en viss utstrekning, og også salg av vann i større mengder til skip.

Spørsmål vedrørende vannforsyning drøftes særlig i "[Regler for grunnvann](#)" i kap. 19 og "[Vannforsyning fra vassdrag](#)" i 20.

### 3.4.3 Vannkraftutbygging

Kraftproduksjon utgjør den viktigste økonomiske utnytting av norske vassdrag i dag. Av de 175,4 terawattimer (TWh – 1 TWh tilsvarer 1 milliard KWh), som er nyttbar vannkraft etter NVEs beregning pr. 01.01.1994, er 109,6 TWh allerede utbygd, og 1,2 TWh under utbygging.

Gjennom Stortingets vedtak om verneplanene I – IV er vassdrag som kunne gitt en midlere årlig kraftproduksjon på 34,9 TWh varig vernet.

Ved Samlet plan er de gjenværende utbyggbare vannkraftprosjekter inndelt i to kategorier med utgangspunkt i konfliktpotensiale, økonomi m.v. for å få til en ønsket utbyggingsrekkefølge. Av disse er prosjekter tilsvarende 15,7 TWh plassert i kategori I, og 9,0 TWh i kategori II. Bare vannkraftprosjekter innenfor kategori I vil inntil videre bli konsesjonsbehandlet. Kraftutbyggingsprosjekter tilsvarende 2,0 TWh midlere årlig kraftproduksjon er holdt utenfor Samlet plan. En del av disse er klare for utbygging.

Kraftutbyggingen har vært mest omfattende i Sør-Norge, hvor behovet for kraft har vært størst. I noen fylker er nesten alle vassdrag berørt av kraftutbygging.

Verdien av nettoforbruk av elektrisk kraft i 1991 var i overkant av 27 milliarder kroner. Kraftintensiv industri sto for omlag 12 % av dette.<sup>3</sup> Realkapitalen i elektrisitetsforsyningen (kraftstasjoner og ledningsnett) ble anslått å være 190 milliarder

kroner ved utgangen av 1991 basert på gjenanskaffelsesverdi, mens realkapitalen i industrien til sammenligning var ca. 215 milliarder kroner.<sup>4</sup>

Vannkraftutbygging har ofte skadelige konsekvenser i form av tørrlagte elveleier, neddemte arealer, skjemmende reguleringssoner og dammer, negativ innvirkning på flora og fauna osv. Etter hvert er det blitt mer vanlig å pålegge utbyggeren å gjennomføre tiltak for å redusere slike skadevirkninger ved pålegg om utsetting av fisk, minstevannføring, terskelbygging, erosjonssikring m.v.

Spørsmål vedrørende lovgivningen om kraftutbygging drøftes bl.a. i "[Vannkraftutbygging](#)" i kap. 21 og "[vassdragsreguleringsloven](#)" i 31.3.

#### 3.4.4 Flomsikring og erosjonsvern

Naturlige oversvømmelser, ras og isganger kan medføre at store verdier går tapt. Erosjon og utrasing fra elvekantene forekommer både naturlig og som følge av inngrep i vassdraget, og kan medføre forurensning og endrede elveløp. Menneskelig påvirkning i form av oppdyrking av store arealer, tørrlegging av myrer og urbanisering (asfaltering m.v.) gjør at flomfaren øker. Vassdragsreguleringer vil, noe avhengig av manøvreringen, ha en flomdempende effekt.

Det gjøres mye for å hindre denne type skadevirkninger ved bygging av flomverk langs elvekantene og flomdemping i nedbørfeltet, f.eks. ved permanent senking av vannstanden. Erosjonsproblemer kan avhjelpes ved tiltak i form av forbygninger, bevaring av kantvegetasjon m.v.

Inngrep for å hindre flom- og erosjonsproblemer kan også i seg selv ha skadevirkninger, f.eks. uheldig landskapsmessig utforming, ødelagte strandsoner og økt vannhastighet som forårsaker økt forurensnings- og flomfare nedenfor i vassdraget. Utformingen av tiltakene kan til en viss grad motvirke slike skadevirkninger.

Spørsmål vedrørende flom og erosjon drøftes særlig i "[Flom og erosjon](#)" i kap. 22.

#### 3.4.5 Forurensning

Vannkvaliteten i vassdragene bestemmes av nedbørens kjemiske sammensetning, nedbørfeltets geologi og biologiske og menneskelige aktiviteter. De største forurensningsproblemene i norske vassdrag er knyttet til forsuring, overgjødning (eutrofiering), mikrobiologisk forurensning og miljøgifter.

Svært mange vassdrag brukes som resipient for til dels urensset avløpsvann fra husholdninger og industri. Avrenning fra landbruksvirksomhet har de siste årene kommet i fokus når det gjelder forurensning av vassdrag. Vassdragsreguleringer kan forsterke forurensningsproblemer ved at redusert vannføring gir mindre fortykning av forurensningstilførslene.

Vanlige forurensningskomponenter er næringssalter, organiske forbindelser, tungmetaller og miljøgifter, sykdomsfrembringende mikroorganismer og forurensninger forårsaket av temperaturendringer i vassdragene.

Tilførsel av næringssalter vil normalt medføre økt alge- og plantevekst, som kan være problematisk i seg selv. I tillegg innebærer nedbrytningen av dette materialet stort forbruk av oksygen. Oksygensvikt kan gi fiskedød, og frigjøre næringssalter fra bunnen som gir grunnlag for ytterligere algeoppblomstring neste sesong.

Både en begrenset tilførsel av næringssalter og temperaturøkning kan være gunstige på den måten at vassdragenes biologiske produksjonsevne økes.

3. SSB – Elektrisitets-statistikken 1991.

4. SSB – Statistisk årbok 1993, Nasjonalregnskapet.

Muligheten for å bruke vassdragene som resipient er av stor betydning for mange bedrifter og kommuner. Avhengig av forholdet mellom tilførsler og vannmengde vil denne bruken i mange vassdrag kunne foregå uten å gi store skadevirkninger.

Det er en politisk målsetting å redusere forurensningen av de mest belastede vassdragene. En reduksjon tilstrebes også av hensyn til Nordsjøen og Skagerak. Gjennom de siste årene er det satset sterkt på rensetiltak og kontroll, og vannkvaliteten er bedret i mange vassdrag.

### 3.4.6 Landbruk

Landbruket står i en særstilling når det gjelder bruken av vassdragene. Mange av de inngrep og tiltak som er beskrevet tidligere har tilknytning til landbruksvirksomhet eller har betydning for landbruket.

For det første utnytter landbruket vannet som ressurs, direkte i form av vanning, og indirekte ved at vassdragene representerer naturlige gjerder. Markvanns- og grunnvannsforholdene er også helt avgjørende for landbruket. Bruken av vassdragene har derfor ofte hatt skadelig innvirkning på landbruket. Også reindriftsnæringen har hatt problemer i form av neddemte beiteområder og trekkveier.

På den annen side er det etter hvert blitt klart at visse driftsformer i jord- og skogbruk kan ha uheldige konsekvenser for vassdragene. Tørrlegging av myrarealer, utstrakt drenering av jord, bakkeplanering, fjerning av kantskog langs vassdragene, flatehogst m.v. øker flomfare og forurensning, og bidrar ofte til en negativ utvikling av de naturlige økosystemene. Nitrogen og fosfor forårsaker eutrofiering i vassdragene. Det forekommer også skadelige utslipp av silovæske og bruk av sprøytemidler som påvirker vassdragene.

Den store effektiviseringen innenfor landbruksdrift, særlig i form av utstrakt maskinbruk, har åpnet for en betydelig påvirkning av miljøet. Spesialiseringen, med konsentrasjon av husdyrholdet og økt satsing på monokulturer, har forsterket de negative miljøvirkningene.

Bevisstheten om denne type problemer har ført til omlegging av en rekke støt-teordninger innenfor landbruket.

### 3.4.7 Fiske og fiskeoppdrett

Fisket i vassdragene har stor betydning i Norge. Størst økonomisk betydning mht. solgt kvantum har fisket etter anadrome laksefisk (laks, sjøaure og sjørøye). I femårsperioden 1987-91 ble det i gjennomsnitt fanget nesten 430 tonn anadrome laksefisk om året i norske vassdrag.<sup>5</sup> Av oppfisket kvantum utgjorde ca. 85 % laks, og av denne var 55-60 % ca. 3 kg eller større. Fra og med 1989 ble det forbudt med drivgarnfiske etter laks i sjøen, men ved bruk av andre fangstmetoder drives fortsatt sjøfiske etter laks i tillatte perioder. I 1992 ble det fanget omtrent 426 tonn laks og drøyt 6 tonn sjøaure og sjørøye i sjøen. I vassdragene ble det i 1992 fanget ca. 441 tonn laks og i underkant av 79 tonn sjøaure og sjørøye. Verdien av fangsten i sjøen var på 15 mill. kroner og verdien av fangsten i vassdragene var på 19 mill. kroner i 1992.<sup>6</sup> Verdien av salg av fiskekort i vassdragene var i 1991 omtrent 15 mill. kroner.<sup>7</sup>

Både kraftutbygging og forurensning har bidratt til redusert fiske i mange vassdrag, men også overbeskatning og sykdom har hatt betydning.

5. SSB – Fiske og oppdrett av laks m.v. 1992.

6. SSB – Fiske og oppdrett av laks m.v. 1992.

7. SSB – Fiske og oppdrett av laks m.v. 1991.

Når det gjelder innlandsfiske, dvs. fiske etter andre arter enn ovennevnte, foreligger det lite landsdekkende statistikk, så den økonomiske verdien av dette fisket er vanskelig å anslå.

Norge har 36 arter innlandsfisk, samt ferskvannskreps. Det fiskes på under halvparten artene, med aure som den desidert viktigste. Etter annen verdenskrig avtok interessen for innlandsfisket sterkt, noe som medførte for mye fisk i mange vann. I fylkene Telemark, Aust- og Vest-Agder og Rogaland er fisket i de aller fleste vassdragene nærmest totalskadet av sur nedbør.<sup>8</sup>

Det brukes årlig store ressurser på kultivering av fiskebestander, kalking og fiskeforbedrende tiltak i vassdragene.

Fiskeoppdrettsvirksomhet hadde en eksplosjonsartet utvikling på 80-tallet, og er nå på vei oppover igjen etter en stagnasjonsperiode. Laks er den desidert viktigste arten, men sjøaure og sjørøye er også aktuelle. Det er særlig produksjon av settefisk (smolt) som drives i ferskvann – det finnes bare noen få oppdrettsanlegg i ferskvann. I 1991 var det 187 anlegg for settefiskproduksjon. Av disse anleggene drev 165 med laks. Den totale settefiskproduksjonen var på 50 mill. stk. hvorav laksen utgjorde 47 mill. stk. Når det gjelder klekkerier som produserer yngel for utsetting i vassdrag (kultivering) var det i 1991 36 som drev med yngelproduksjon av laks, 39 med produksjon av innlandsaure og 11 med produksjon av sjøaure. Det ble klekt ut nærmere 6 mill. lakseyngel, 5 mill. innlandsaureyngel og 0,9 mill. sjøaureyngel.<sup>9</sup>

I 1992 var antall gitte settefiskkonsesjoner 525. Antall produserende anlegg var 201, altså godt under halvparten av gitte konsesjoner.<sup>10</sup>

Produksjon av settefisk er svært vannkrevende,<sup>11</sup> og en viss magasinering er ofte nødvendig. For å hindre forurensning og sykdomsspredning er det vanlig å pålegge dykket utslipp av avløpsvannet til saltvann. Til smoltproduksjon benyttes også saltvann visse deler av året. Anleggene plasseres derfor gjerne nær utløpet av små og mellomstore elver.

Sykdom, forurensning, algeoppblomstring og faren for genetisk påvirkning av villaksstammer har gjort det aktuelt å vurdere landbasert oppdrettsvirksomhet uten at dette foreløpig har fått særlig omfang. Stengning av vassdrag, pumping av saltvann til poller og lavtliggende innsjøer/elvepartier med sikte på oppdrett har også vært vurdert.

### 3.4.8 Natur- og landskapsvern

Norsk vassdragsnatur er særpreget både i europeisk, og til dels i global sammenheng, jfr. "*Vern av vassdrag*" i kap. 23 om vern av vassdrag. Det er i dag allment akseptert at deler av vassdrags- og våtmarksnaturen bør vernes – både av hensyn til naturen selv, forskning og menneskenes mulighet for naturopplevelser.

Gjennom Stortingets vedtak i henhold til verneplanene I-IV er en rekke vassdrag vernet mot kraftutbygging. Arbeidet med verneplaner mot kraftutbygging anses med dette som fullført, selv om det kan tenkes at Stortinget i fremtiden vil verne enkeltvassdrag.<sup>12</sup> En rekke myrer og våtmarksområder er vernet i medhold av naturvernloven.

8. Befolkningens adgang til jakt og fiske, Del II: Fiske, Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk, Trondheim 1983.

9. SSB – Fiske og oppdrett av laks m.v. 1991.

10. Kontoret for havbruksutredninger – RF/04 93 (kilde: Fiskeridirektoratet).

11. I henhold til forskrift om klekking av rogn og produksjon av settefisk § 7 nr. 2 skal man ved behandling av settefiskkonsesjoner legge til grunn at nødvendig minimumsbehov for ferskvann i et anlegg vil være 1,5 m<sup>3</sup> vann/min. for en produksjon på 100.000 sjødyktig settefisk.

12. Innst. S nr. 116 (1992-93) s. 6.

Begrunnelsen for vassdragsvernet kan variere. Enkelte vassdrag er vernet med utgangspunkt i sin referanseverdi. Dette er relativt uberørte vassdrag der de naturlige prosessene får utvikle seg mest mulig upåvirket av menneskelig aktivitet. Hensikten med vernet er at disse vassdragene skal tjene som målestokk for endringer forårsaket av naturinngrep og påvirkninger av ulike slag i andre sammenlignbare vassdrag.<sup>13</sup> Myndighetene har også som mål å bevare et tverrsnitt av norsk natur, og en rekke vassdrag med typeverdi er derfor også vernet. Dette er vassdrag som kan representere et større antall vassdrag i den region eller landsdel de tilhører, og som inneholder flest mulig av regionens naturtyper og naturformer med tilhørende plante- og dyreliv.<sup>14</sup>

I forbindelse med vernet vil det ofte være aktuelt å se vassdragene i en større landskapsmessig sammenheng. Samspillet mellom naturgrunnlaget og menneskers virksomhet er ofte med på å prege landskapet. Vann og vassdrag har vært viktige lokaliseringfaktorer for bosetting og ferdsel. Vassdragene og deres nære omgivelser er derfor rike på kulturminner av betydning for verneverdien.

Erfaringen viser at det ikke har vært tilstrekkelig å verne vassdragene mot kraftutbygging. Undersøkelser viser at en rekke vernede vassdrag er blitt utsatt for andre inngrep, som i en viss utstrekning også har redusert disse vassdragenes verneverdi.

### 3.4.9 Friluftsliv og turisme

Rekreasjon har i Norge vært forbundet med tradisjonelt friluftsliv som turgåing, jakt, fiske m.v., og dette spiller stadig en sentral rolle for befolkningen. Vassdragsrelaterte rekreasjonsaktiviteter er f.eks. bading, seiling, roing og annet båtliv, skøyting og fiske. Naturopplevelser i forbindelse med vann eller vassdrag er ofte et viktig element i forbindelse med turgåing. Turisme i Norge er også ofte knyttet til naturopplevelser. Hensynet til rekreasjonsinteresser tillegges derfor betydelig vekt når det tas stilling til om tiltak skal tillates.

Den generelle utvikling mot økende grad av tilrettelegging av aktiviteter og opplevelsestilbud som krever naturinngrep, har bidratt til at rekreasjonsaktiviteter kan medføre større ulemper enn før, også for vassdrag.

Bruk av vassdragene til rekreasjonsformål drøftes i "[Ferdsel, friluftsliv og fløting](#)" i kap. 25.

### 3.4.10 Ferdsl og fløting

Vassdragenes betydning som transportåre er sterkt redusert, se "[Ferdsl, friluftsliv og fløting](#)" i kap. 25 som omhandler ferdsels- og fløtingsspørsmål.

Organisert tømmerfløting er nå praktisk opphørt. Lokalfløting og lagring i vann forekommer i en viss utstrekning.

De to kanaliserte vassdragene, Halden- og Telemarksvassdraget, holdes ved like og utnyttes i turistsammenheng. I de nedre deler av Glomma og på en del av de større vassdragene og innsjøene foregår det også ordinær nyttetraffikk på visse strekninger.

Isens betydning som ferdselsåre er sterkt redusert som følge av utstrakt bil- og maskinbruk kombinert med utvidet veinett og økende krav til sikkerhet. Forurensning og kraftutbygging har medført høyere vanntemperatur om vinteren og dermed redusert islegging i mange vassdrag. Mulighetene for å bruke isen som transportåre er derfor heller ikke så gode lenger.

13. NOU 1991:12 Verneplan IV s. 31.

14. NOU 1991:12 Verneplan IV s. 32.



### 3.5 FRA OVERFLODSRESSURS TIL KNAPPHETSGODE

Ved siden av vannforsyning utgjorde fisket den viktigste brukerinteressen i vassdragene frem til 1800-tallet. Også direkte utnytting av vannkraften til mølledrift m.v. var aktuelt. Selv om det nok kunne være lokale problemer med drikkevannsforsyning i enkelte byområder, var det generelt sett nok vann til alle. Konfliktene om vassdrag var før den tid vesentlig knyttet til eiendomsforhold m.v.

På 1800-tallet ble tømmerfløting, og etter hvert kanalisering av vassdrag for tilrettelegging for ferdsel, mer aktuelt. Drenerings- og senkingsarbeider av hensyn til landbruket fikk også større omfang. Ved en lov 12. august 1848 ble det innført forbud mot utslipp av sagflis av hensyn til mudringseffekten.

Nærmere århundreskiftet begynte en å utnytte vassdragene til kraftproduksjon, og ny industri medførte forurensning av vassdrag.

Første del av dette århundre var konflikten mellom kraftutbygging og ferdsel/fløting svært aktuell. Gjeldende vassdragslov, av 15. mars 1940 nr. 3, er sterkt preget av denne problemstillingen.

Etter annen verdenskrig skjøt vannkraftutbyggingen fart for alvor, og i 1950- og 1960-årene pågikk en storstilt utbygging. Utbyggingen fant sted uten de store protester, til tross for omfattende skadelige konsekvenser av inngrepene sammenlignet med det som er vanlig i dag.

Fra begynnelsen av 1960-årene kom miljøvirkningene av tiltak i vassdrag mer i fokus. I 1970-årene og første halvpart av 1980-årene kom det til store konflikter mellom bruk av vassdragene til kraftproduksjon og særlig naturvern hensyn.

Problemer forårsaket av vannforurensning har også vært sentrale på 1970- og 1980-tallet. Påvirkningen av vassdragene i form av forurensninger skjedde mer gradvis, og resulterte i at mange vassdrag mer eller mindre ble avskrevet som ødelagt som drikkevannskilde, leveområde for fisk m.v. uten store konflikter. På dette området har imidlertid bildet endret seg. En forsøker nå å få kontroll med forurensningen, og adgangen til å bruke vassdragene som resipient er sterkt begrenset.

I dag opplever vi at det ikke bare er vannkvaliteten som skaper konflikter. Behovet for vann til vannforsyning, jordvanning, fiskeoppdrett m.v. innebærer i enkelte distrikter at vannforekomstene er utilstrekkelige.

En del av de bruksformålene som er aktuelle i dag lar seg forene, mens andre i større eller mindre utstrekning påvirker andre brukerinteresser. Konfliktbildet har endret seg gjennom tidene fordi bruken av vassdragene har endret seg. Det samme er tilfellet med myndighetenes prioriteringer. Fra å være en overflodsressurs har vassdragene i dag langt på vei blitt et knapphetsgode med til dels sterk konkurranse mellom brukerinteressene.

### 3.6 BRUKEN AV GRUNNVANN

Grunnvann har først og fremst interesse som vannforsyningskilde. Bare 13 % av Norges befolkning benytter grunnvann som drikkevannskilde.

For Sverige og Danmark er tallene henholdsvis nesten 50 og 100 %. Det er for Norges vedkommende et mål å øke bruken av grunnvann til vannforsyning ved i større utstrekning å ta i bruk borebrønner i løsmasse som har stor kapasitet, se "[Regler for grunnvann](#)" i kap. 19.

En del industribedrifter benytter grunnvann som prosessvann, og grunnvann benyttes også i noen grad til jordvanning. Bruk av salt grunnvann kan være aktuelt i forbindelse med smoltproduksjon.

Grunnvann kan også benyttes til energiproduksjon i varmepumper, noe som er lite utbredt her i landet.

## KAPITTEL 4

**Fremtidig utvikling****4.1 GENERELLE SYNSPUNKTER PÅ ANTAKELSER OM FREMTIDEN**

De antakelser om fremtidsutviklingen som gjengis i det følgende er i varierende grad basert på konkrete undersøkelser, planer m.v. Utvalgets arbeidsområde påvirkes av politiske målsettinger, som det kan være usikkert om blir realisert. Usikkerheten om fremtidsutviklingen er stor og den tekniske utviklingen går stadig raskere. Det som er sikkert er at endringer vil finne sted, samtidig som det blir vanskeligere å forutsi hvilken retning utviklingen vil ta.

Erfaringen med den gjeldende vassdragslov, som relativt raskt etter at den trådte i kraft ble lite aktuell på flere områder, viser betydningen av å se fremover. Selv om utvalget tar utgangspunkt i dagens faktiske bruk av vassdrag og grunnvann, er det lagt vekt på at den nye loven ikke så mye knyttes opp til bestemte bruksformer, og er fleksibel i forhold til fremtidig utvikling.

Selv om antakelser om fremtiden har begrenset verdi, gjengis i det følgende en del slike overveielser som utvalget har hatt som bakgrunn for sitt arbeid, særlig spørsmål om endringer i hydrologiske forhold pga. klimaendringer, internasjonale krav og forventninger og mulig utvikling mht. en del av dagens bruksformål.

**4.2 ENDRINGER I HYDROLOGISKE FORUTSETNINGER**

I de senere årene er globale klimaspørsmål kommet i fokus innenfor internasjonalt miljøsamarbeid. FNs klimapanel (IPCC) la i 1990 frem omfattende rapporter som dokumenterte stor grad av enighet om den vitenskapelige forståelse av klimaproblemet – at menneskeskapte utslipp fører til økning i den atmosfæriske konsentrasjonen av klimagasser. Gassene fungerer som taket på et drivhus ved at de slipper gjennom solvarme, men fanger opp varmestråling fra jorden. Dette endrer jordens varmebalanse, og den globale gjennomsnittstemperaturen ventes å øke. Det er imidlertid usikkert hvor høy temperaturstigningen vil bli, hvor fort temperaturen vil stige og hvilke klimautslag dette vil gi lokalt og regionalt. Dette fremgår bl.a. av rapporten fra en interdepartemental klimagruppe som har gitt en samlet oversikt over globale klimaproblemer og om hvordan norske forhold blir berørt.<sup>15</sup> Klimagruppens rapport er basert på rapporten fra FNs klimapanel og ca. 40 delutredninger fra norske forsknings- og utredningsmiljøer.

Analysene av klimaendringens virkninger for vannressursene er basert på utredninger fra Norges vassdrags- og energiverk (NVE) og Norsk Institutt for vannforskning (NIVA). NVE-studien<sup>16</sup> redegjør for to scenarier som begge er basert på en fordobling av CO<sub>2</sub> -innholdet i atmosfæren, som antas å inntreffe ca. år 2030, men forskjellige temperatur- og nedbørendringer; «det mest sannsynlige» og et høyt scenario. Det mest sannsynlige scenariet forutsetter en temperaturøkning på 2 C om sommeren og 3-4° C om vinteren, og en økning i nedbøren med 10 % om vår og sommer og 5 % om høst og vinter. I det høye scenariet er temperaturøkningen ytterligere en grad, og nedbørøkningen 15-20 % om høsten og vinteren.

15. «Drivhuseffekten, virkninger og tiltak», Rapport fra Den Interdepartementale Klimagruppen 22. mars 1991 s. 7.

16. «Klimaendringer og vannressurser», NVE-publikasjon nr. V 30 1990.

Scenariene viser at økningen i midlere nedbørmengde vil gi en moderat økning i det totale vanntilsiget i høyfjellet og de mest nedbørrike strøkene. I lavlandet og i skogsområdene i innlandet vil totaltilsiget bli redusert på grunn av økt fordunsting.

En klimaendring ventes først og fremst å gi en kraftig endring i sesongfordelingen av vanntilsiget. Vårflommene vil bli til dels betydelig redusert, og sommervannføringen ventes også å bli mindre. Vintervannføringen vil bli mangedoblet med en sterk økning i antall høst- og vinterflommer.

Perioden med snødekket mark blir redusert med gjennomsnittlig en til tre måneder om året. Isbreene, særlig på Østlandet, vil få en betydelig avsmelting. Isleggingsperiodene blir vesentlig kortere, og mange av de store innsjøene i Sør-Norge forventes å bli isfrie de fleste vintre. I innlandsvassdrag hvor det nå er stabile vinterforhold, vil det være fare for vinterflommer med isganger.

Erosjon og sedimenttransport vil kunne øke kraftig under slike forhold. Økt forurensning vil kunne føre til problemer med vannkvaliteten. Flomskadene vil øke. Markvannsunderskuddet om sommeren antas å øke, noe som vil gi økt vanningsbehov. Av denne grunn, og på grunn av redusert sommertilslag, kan det forventes knapphet på vann til vannforsyningsanlegg i tørre somre. Vannkraftproduksjonen vil på landsbasis kunne øke med 2-3 % i det mest sannsynlige scenariet, ved siden av at sesongfordelingen av tilsiget vil være bedre tilpasset elektrisitetsforbruket. Ved det høye scenariet vil produksjonsøkningen kunne bli betydelig høyere.

Det knytter seg som nevnt foran stor usikkerhet til det å forutsi lokale og regionale virkninger av en global temperaturøkning. Ovennevnte scenarier må derfor foreløpig betraktes som mulige alternativer for en fremtidig utvikling. Scenariene viser at en temperaturøkning *kan* medføre betydelige endringer i de hydrologiske forutsetningene her til lands, særlig når det gjelder vassdragene.

### 4.3 INTERNASJONALE KRAV OG FORVENTNINGER

#### 4.3.1 Verdenskommisjonen for miljø og utvikling

En viktig utfordring for verdenssamfunnet, og dermed også for Norge, er en oppfølging av arbeidet til FNs kommisjon for miljø og utvikling, som i sin rapport oppstilte krav om en bærekraftig utvikling som et mål for verdenssamfunnet og de enkelte landene.<sup>17</sup>

En internasjonal oppfølging av kommisjonens anbefalinger vil ha store konsekvenser, og beror på landenes politiske vilje til å gjennomføre endringer. Foreløpig er rapporten fulgt opp internasjonalt gjennom Rio-konferansen om miljø og utvikling i 1992, hvor landene blant annet sluttet seg til handlingsprogrammet Agenda 21. St.meld. nr. 46 (1988-89) redegjør for Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport, og St.meld. nr. 13 (1992-93) for Rio-konferansen.

Prinsippet om bærekraftig utvikling, og oppfølgingen av dette internasjonalt og lokalt blir nærmere omtalt i "*Bærekraftig utvikling*" i kap. 9.2.

#### 4.3.2 Betydningen av avtalen om det europeiske økonomiske fellesskap (EØS-avtalen) og eventuelt medlemskap i Den europeiske union (EU)

EØS-avtalen ser ikke ut til å få særlig stor betydning for forvaltningen av norske vassdrag og vannressurser. Gjeldende EU-bestemmelser av betydning for vannforvaltning og tilgrensende områder omfattes av EØS-avtalen, og et eventuelt medlemskap i EU vil derfor ikke representere noen vesentlig endring i forhold til dagens situasjon. EU-landene er ikke kommet til enighet om noen felles politikk for

17. Vår felles framtid (norsk utg. av Verdenskommisjonens rapport, Oslo 1987) s. 42.

energiutnytting. Romatraktaten (EØF) har så langt ingen konkrete mål eller retningslinjer for energipolitikken, men traktatens generelle bestemmelser kommer til anvendelse. Det finnes en del felles regler om drikkevannsforsyning som gjør det nødvendig med visse endringer i norske regler.

Når det gjelder *vannkraftsektoren*, kan dagens ressursforvaltning og konsesjonspolitikk stort sett opprettholdes. De lovendringene som er blitt gjennomført gjelder i hovedsak en tilnærning til prinsippet om likebehandling av borgere fra land innenfor EØS-området.<sup>18</sup> Kun de bestemmelser som innebærer direkte forskjellsbehandling pga. nasjonalitet er blitt endret. Myndighetenes mulighet for styring og kontroll med vannkraftsektoren er samtidig blitt styrket med utvidet adgang til forkjøpsrett. Muligheten for å fastsette konsesjonsvilkår og reglene om hjemfall til staten av kraftproduksjonsanlegg og vannfall bidrar også til at staten har god kontroll med bruken av vannressursene. Det er et grunnprinsipp i EU at ressursforvaltning er en nasjonal sak som tilligger offentlige myndigheter. Det sterke offentlige eierskap i vannkraftsektoren er forenlig med EØS-avtalen, og det samme gjelder reglene om forkjøpsrett, konsesjon og hjemfallsrett. Disse forhold berøres ikke av EØS-avtalen, og vil heller ikke berøres av et eventuelt medlemskap i EU.

EØS-avtalen gjør det nødvendig å tilpasse norske regler til gjeldende EU-direktiver med krav til behandling og kvalitet av vann som benyttes til *drikkevannsforsyning*. Her gis en kort beskrivelse av de drikkevannsdirektivene Norge har forpliktet seg til å følge:

a) *Rådsdirektiv (75/440/EØF) om kvalitetskrav til overflatevann som benyttes til fremstilling av drikkevann i medlemsstatene*. I henhold til dette direktivet er det utarbeidet kvalitetsmålsettinger som fastlegger krav til behandling av overflatevann som benyttes til fremstilling av drikkevann. Det er i direktivet listet opp 46 parametre av fysisk, kjemisk og mikrobiologisk art, og fastsatt dels veiledende verdier, dels minimumskrav, mht. de forskjellige parametrene for at vannet skal kunne benyttes til fremstilling av drikkevann.

Direktivet er neppe problematisk i forhold til gjeldende norske regler om godkjenning av vannverk, som til dels oppstiller strengere krav!<sup>19</sup> Når det gjelder kravet til fargetall, er direktivet strengere enn de norske reglene. Klorbehandling for å bedre vannets fargekvalitet anses i dag for å være uheldig av helsemessige årsaker, og direktivet må trolig tolkes innskrenkende i lys av dette.

b) *Rådsdirektiv (79/869/EØF) om målemetoder og frekvens for prøvetaking og analyse av overflatevann som benyttes til fremstilling av drikkevann i medlemsstatene*. Direktivet oppstiller krav til prøvetaking og målehyppighet mht. de 46 parametre som fremgår av ovennevnte direktiv 75/440/EØF. Enkelte av prøvetakings- og analysemetodene er ifølge norske helsemyndigheter foreldede, og til dels lite relevante for norske forhold. Kravene til prøvetaking varierer ut fra forskjellige kriterier, bl.a. vannverkets størrelse. Direktivet krever en viss tilpasning fra norsk side for å bli oppfylt, bl.a. utvidet analyseomfang i forhold til i dag.<sup>20</sup>

c) *Rådsdirektiv (80/778/EØF) om drikkevannets kvalitet*. Direktivet gjelder både for drikkevann til alminnelig vannforsyning og til bruk i forbindelse med næringsmiddelproduksjon. Direktivet setter krav om tillatte maksimalkonsentrasjoner og/eller veiledende verdier for en rekke stoffer, og inneholder i alt 62 parametre. Landene må fastsette minst like strenge kvalitetskrav til drikkevannet som direktivet fastsetter. Det oppstilles også krav til etablering av nødvendige rutiner for overvåking, kontroll og analyse av drikkevannskvaliteten. Det er mulighet for unntak fra

18. Jfr. Ot.prp. nr. 82 (1991-92).

19. Krogh i VANN 1990 s. 312.

20. Krogh i VANN 1990 s. 312.

kvalitetskravene på grunn av geologiske forhold eller ekstraordinære værforhold, jfr. art. 9.

Dersom direktivets krav skal etterleves, vil det være nødvendig å utbedre en rekke norske vannverk. Det knytter seg en viss usikkerhet til hvordan tilpasningen til dette direktivet skal gjennomføres. Kravene i direktivet er svært strenge på en del områder, og det pågår, bl.a. i EU-kommisjonen, en diskusjon om hvorvidt kravene i direktivet bør lempes. Det er usikkert i hvilken utstrekning drikkevannsdirektivene etterleves i EU-landene. En tilpasning til direktivet slik det i dag foreligger vil ha store konsekvenser for mange norske vannverk, i den utstrekning det ikke gjøres unntak i henhold til art. 9 pga. naturforholdene, noe som f.eks. kan være aktuelt mht. aluminium og fargetall. Norge kan innenfor rammene i direktivet fastsette egne, nasjonale avvik for vannforsyning til færre enn 5000 personer, mens slike avvik for større vannforsyningsanlegg må rapporteres til EFTAs overvåkingsorgan (ESA).

De norske drikkevannsforskriftene er for tiden under revisjon, bl.a. for at reglene skal tilpasses ovennevnte EØF-direktiv. Sosial- og helsedepartementet vil trolig sende ut et utkast til nye forskrifter med det første. Endringene vil neppe bli store i forhold til dagens regler, selv om EU-direktivene på enkelte punkter vil kreve noe mer detaljerte forskrifter. Forskjellen i forhold til dagens situasjon vil særlig bestå i at EØS-avtalen kan fremtvinge strengere krav til at forskriftene etterleves, noe som kan få betydning for mange norske vannverk.

Regjeringen nedsatte 29. juli 1993 en interdepartemental arbeidsgruppe til å vurdere behovet for og eventuelt omfanget av tiltak for utbedring av vannkvaliteten ved innføring av drikkevannsforskrifter utarbeidet iht. EØS-regelverket. Gruppen avgav en rapport 31. januar 1994, men denne er unntatt fra offentlighet.

Det knytter seg altså foreløpig en viss usikkerhet til hvilken betydning EØS-avtalen vil få for norsk vannforsyning, men det er mulig at det vil bli stilt strengere krav til vannleveransene fra mange norske vannverk. Virkemidlene for å foreta utbedringer kan være ulike former for rensiltak eller skifte av vannkilde – særlig overgang til grunnvannsforsyning.

EUs regler om vannforsyning retter seg primært mot vannleveransene. Indirekte kan de ha følger for disponeringen av ferskvannsressursene. Bl.a. kan strenge krav til vannkvaliteten virke styrende på hvilke overflatevannressurser som kan utnyttes til vannforsyning, eller føre til økende bruk av grunnvann istedenfor vassdrag til vannforsyning.

EUs miljøregelverk omfatter bestemmelser for å bekjempeforurensning, også av ferskvannsressurser. Målene for EUs miljøpolitikk er nedfelt i Romatraktatens artikkel 130 r, der det fastsettes at EU skal ha som mål å bevare, beskytte og forbedre miljøet, beskytte menneskers helse, samt å sikre en forsvarlig og rasjonell utnytting av naturressursene. Det finnes en rekke direktiver som tar sikte på å beskytte vannressurser som ikke omtales nærmere her, f.eks. rådsdirektiv (80/68/EØF) om vern av grunnvann mot forurensning forårsaket av visse farlige stoffer, og rådsdirektiv (91/271/EØF) om krav til rensing av kommunalt avløpsvann og industri med tilsvarende type utslipp.

Avslutningsvis kan det nevnes at de nye reglene foranskaffelser vil få betydning også i forbindelse med utnytting av vannressursene. Rådsdirektiv (90/531/EØF) gir regler om fremgangsmåten ved anbudsgivning for vann- og energiforsyning, transport og telekommunikasjon. Reglene omfatter innkjøpere innenfor vannforsyning og energiproduksjon, både private og offentlige. Når det gjelder vannverk, omfattes alle enheter som produserer eller distribuerer vann i henhold til gjeldende forskrift 28. september 1951 om drikkevann og vannforsyning. Også anskaffelser i forbindelse med vannkraftutbygging, overføring av vann, jordvanningstiltak, dreneringstiltak, bortledning og rensing av spillvann er omfattet, dersom opp-

dragsgiver enten er offentlig myndighet eller driver virksomheten på grunnlag av konsesjon. Kjøp av vann er derimot unntatt fra anbudsplikten.

#### 4.4 UTVIKLINGEN FOR FORSKJELLIGE BRUKSFØRMÅL

##### 4.4.1 Vannforsyning

Når det gjelder vannforsyning, kan en tenke seg en rekke scenarier for den fremtidige utviklingen.

Det knytter seg en viss usikkerhet til fremtidig utvikling mht. det innenlandske *vannforbruket*. I vannforsyningsmeldingen regnes det ikke med vesentlige endringer i husholdningenes vannforbruk i fremtiden.<sup>21</sup> Statens institutt for folkehelse (Folkehelsa) antar at industriens vannforbruk har gått noe ned i løpet av 80- og 90-tallet, og Vassdragslovutvalget kjenner ikke til at det foreligger prognoser for den fremtidige etterspørselen etter vann til industriformål. Settefiskproduksjon er svært vannkrevende virksomhet, og flere anlegg vil medføre forholdsvis stor økning i vannforbruk. Antallet settefiskanlegg er redusert siden 1988, og etterspørselen etter settefisk avhenger av utviklingen innenfor fiskeoppdrettsnæringen. Det er derfor vanskelig å si noe om den fremtidige utviklingen på dette feltet. Også når det gjelder fremtidig behov for vann til jordbruksvanning, er det en viss usikkerhet, men en økning i vanningsareal er neppe aktuelt. Eventuelle endringer i nedbørmønsteret som følge av drivhuseffekten antas imidlertid å gi økt markvannsunderskudd i vekstperioden, noe som vil medføre økt behov for jordvanning.

Norge har rikelig tilgang på godt drikkevann, og med en fremtidig utvikling som gjør det lønnsomt å frakte vann over større avstander, *vileksport av vann* til områder som mangler ferskvann kunne få et stort omfang. Mulighetene for slik vannekspport utredes for tiden av et par kraftselskap, men det er foreløpig noe tidlig å si om vannekspport er realistisk i den nærmeste fremtid.

*Kvalitetskravene* til drikkevann og vann til næringsmiddelproduksjon, bl.a. som følge av EØS-avtalen, vil også ha betydning for vannforsyningen. Dersom kravene skjerpes i forhold til dagens praksis, kan det bli aktuelt med skifte av vannkilder, særlig overgang til grunnvannsforsyning, eller sammenslåing av vannverk.

##### 4.4.2 Vannkraftutbygging

Det har i de siste 4-5 årene vært en sterkt avtakende takt i utbyggingen av ny vannkraft. Hovedårsakene er mindre behov for ny kapasitet og nye rammevilkår for utbygging. Den nye energiloven av 1990 har stilt kraftutbyggerne overfor risikoen i nye prosjekter ved at de eksponeres for priser som gjenspeiler den reelle verdien av kraftproduksjonen. Kostnadene ved overutbygging kan i mindre grad enn før belastes forbrukerne. Energiloven og etableringen av kraftmarkedet gir derfor bedre signaler til sektoren om behovet for nye utbygginger. Det vil være den fremtidige etterspørselen i kraftmarkedet som i første omgang vil avgjøre omfanget og tempoet i den fremtidige utbygging av vannkraft. Kraftetterspørselen vil bl.a. avhenge av den økonomiske veksten. Konkurransforholdet til andre energibærere som olje og bioenergi m.v. vil påvirke hvor mye av den økte kraftetterspørselen som dekkes med vannkraft. Også internasjonal miljøpolitikk vil på sikt kunne påvirke konkurranseevnen til fornybare energikilder som vannkraft.

I tillegg til etterspørselen etter ny energi vil utviklingen i vannkraftutbyggingen kunne bero på bredere samfunnsmessige vurderinger av hvilket energiforbruk og hvilke energibærere som er å foretrekke. Miljømessige vurderinger kan f.eks. gjøre

21. St.meld. nr. 55 (1984-85) s. 15 sp. 2.

det ønskelig med overgang fra fossile energibærere og atomkraft til fornybare energikilder. Om dette vil bety en sterkere vannkraftutbygging, kan bero på utviklingen når det gjelder andre fornybare energikilder som solenergi, vindkraft, jordvarme, bølgekraft og bioenergi.

I St.prp. nr. 81 (1991-92) om omorganisering av utenrikshandelen med kraft er det lagt til grunn at det ikke er ønskelig å åpne for en eksport av kraft som resulterer i et økt press på utbygging av vassdrag. Stortinget har imidlertid vært positiv til å øke samarbeidet med varmekraftland ved å inngå langsiktige kraftutvekslingsavtaler med utlandet.<sup>22</sup> Slike avtaler vil normalt være basert på eksport av kraft om dagen når forbruket er høyest i andre land. Utover dette vil avtalene være basert på utveksling av kraft, hvor en tar utgangspunkt i prisene på det norske markedet og de marginale kostnadene i utlandet. Kraftutvekslingsavtaler med utlandet vil bidra til å dempe prisvariasjonene i det norske kraftmarkedet ved at vi får anledning til å importere kraft i perioder med lavt tilslag og eksportere kraft i våte år.

En sterkere integrering av det norske kraftmarkedet med utlandet kan få betydning for hvordan eventuelle nye vannkraftprosjekter blir utformet. Det kan i fremtiden bli mindre behov for store tørrårsmagasiner. Eksport av kraft på dagtid kan generelt øke lønnsomheten av effektkapasiteten. Beregninger viser at det vil være mulig å øke effektkapasiteten betraktelig til moderate kostnader. Det er forutsatt at driften av vannkraftverkene fortsatt må ligge innenfor de bestemmelser som er nedfelt i de enkelte manøvreringsreglementer.

#### 4.4.3 Flomsikring og erosjonsvern

Tiltak for å forhindre flom og erosjon kan være kostbare, så det skal stå om relativt store økonomiske verdier eller viktige allmenne interesser for at tiltak iverksettes. Hvorvidt slike tiltak gjennomføres, avhenger til dels av hvorvidt tiltakene kommer innunder den statlige støtteordningen for slike tiltak over NVEs budsjett, se "*Innledning*" i kap. 22.3.1. Bevilgningene til slike tiltak har ligget på et noenlunde stabilt nivå de senere årene.

Eventuelle endringer i nedbørforholdene pga. drivhuseffekten vil som nevnt foran kunne medføre økte flomproblemer og flomskader, spesielt i små vassdrag og i tettbygde områder.

#### 4.4.4 Forurensning

Offentlige myndigheter, industri m.v. har de senere år satset mye på å bekjempe forurensningsproblemene uten at de i det vesentlige er løst. Dagens forurensning i form av utslipp til vann er imidlertid gjennomgående redusert i betydning og omfang, og dette gjør at vannressursene lettere kan disponeres for andre formål. Tiltak mot vannforurensning vil i fremtiden særlig være knyttet til utslipp av næringsalter fra kommunal kloakk, fiskeoppdrett og industri, og overflateavrenning fra landbruket.

Sur nedbør er av stor betydning for norske vassdrag, og vil også i fremtiden forårsake omfattende problemer i form av forsuring av vann og jord i Sør-Norge og til dels i Øst-Finnmark. Store deler av utslippene som forårsaker den sure nedbøren skriver seg fra andre land, og det er usikkert om og eventuelt når disse vil bli redusert. Kalking av vassdrag for å redusere skadeomfanget vil derfor trolig være aktuelt i lang tid fremover.

22. St.meld. nr. 46 (1992-93) s. 3 og Innst. S. nr. 229 (1992-93) s. 2 om langsiktig kraftutveksling med utlandet.

Som nevnt foran vil en eventuell økning i temperatur og nedbør her til lands pga. drivhuseffekten kunne ha omfattende konsekvenser for forurensningssituasjonen i vassdrag i form av økt fosfor- og nitrogenbelastning.

#### 4.4.5 Landbruk

Det er de siste årene skjedd en omlegging av norsk landbrukspolitikk. En sentral del av omleggingen er skissert i St.prp. nr. 8 (1992-93) Landbruk i utvikling, Om retningslinjer for landbrukspolitikken og opplegget for jordbruksoppgjørene m.v. Omleggingen bygger mellom annet på et ønske om å legge til rette for en mer bærekraftig landbruksdrift. Hvilke konkrete følger dette får for bruk og påvirkning av vannressursene er det for tidlig å si noe om. Enkelte antakelser er det likevel grunn til å gjøre:

Miljøvirkningene ved ulike driftsformer m.v. i forbindelse med fastlegging av økonomiske og juridiske rammebetingelser vil trolig vektlegges også i fremtiden. Det er derfor grunn til å tro at omfanget av tørreleggingstiltak, bekkelukking, bakkeplanering m.v. innenfor landbruket vil bli vesentlig mindre.

I St.meld. nr. 8 (1992-93) er det ellers lagt stor vekt på at landbruksnæringen må trekke veksler på virksomhet som går ut over det tradisjonelle jord- og skogbruket for å bli i stand til å tåle skiftende rammebetingelser. Slike tilleggsnæringer kan omfatte svært ulike aktiviteter. Eksempler på slike tilleggsnæringer er turisme, uttak av grus og kombinasjoner med småskala-preget industri. Økt satsing på turisme kan f.eks. få betydning for hvordan vassdragene bør disponeres. Grusuttak fra vassdrag kan bli mer aktuelt i fremtiden.

Utviklingen mht. jordvanning er trolig lite påvirket av omleggingen av jordbrukspolitikken, og er omtalt under "*Vannforsyning*" i pkt. 4.4.1.

#### 4.4.6 Fiske og fiskeoppdrett

Det vil trolig også i fremtiden bli ansett som viktig å opprettholde den økologiske balansen i vassdrag, særlig med sikte på å bevare og utvikle fiskebestandene.

Fiskebestandene er redusert i mange vassdrag selv om vannforurensningen i dag gjerne er mindre enn den har vært, og det i forbindelse med kraftutbyggingstiltak er vanlig med avbøtende tiltak for å opprettholde en viss fiskebestand. Det er mange andre påvirkningsfaktorer som kan forårsake problemer, f.eks. sur nedbør, fiske i sjøen, sykdom, til dels i form av smitte fra oppdrettsvirksomhet, m.v.

Selv om fysiske tiltak og inngrep i vassdrag med dagens kunnskap kan gjennomføres på en måte som gjør at de i begrenset grad vil påvirke fiskebestandene negativt, er det likevel grunn til å tro at fiskeinteressene vil være sentrale ved vurderingen av slike tiltak.

Ut fra dagens situasjon er det sannsynlig at fiskeoppdrett i ferskvann også i fremtiden stort sett vil være begrenset til settefiskanlegg, bl.a. fordi oppdrettsvirksomhet i vassdrag kan medføre en risiko for naturlige fiskebestander.

#### 4.4.7 Natur- og landskapsvern

I forbindelse med vedtakelsen av Verneplan IV ble det fra myndighetenes side forutsatt at arbeidet med verneplaner for vassdrag er fullført, selv om det kan tenkes mindre endringer og justeringer. Derimot kan en tenke seg at det for enkelte vassdragsstrekninger kan være ønskelig med et sterkere vern, dvs. etter naturvernloven, selv om utvalgets forslag til lov om vassdrag og grunnvann inneholder regler om forvaltningen av de vernede vassdragene.



Når det gjelder våtmarksområder, arbeides det fortsatt med fylkesvise planer for vern av slike områder etter naturvernloven.

Generelt er det grunn til å tro at naturvern hensyn bl.a. ut fra hensynet til en bærekraftig utvikling, fortsatt vil være sentrale ved vurderingen av spørsmål om utnyttning av vassdrag, slik de har vært særlig mht. nye kraftutbyggingstiltak i de senere år. Det er sannsynlig at naturvern hensyn vil bli tillagt økende vekt ved vurderingen av andre typer av vassdrags- og grunnvannstiltak. En utvikling hvor etablerte tiltak revurderes ut fra naturvern hensyn er også tenkelig.

#### 4.4.8 Friluftsliv og turisme

Utviklingen mht. friluftsliv og rekreasjonsaktiviteter i fremtiden vil være avhengig av mange faktorer, bl.a. befolkningens økonomi, fritid, turisme m.v. Det er derfor vanskelig å forutsi hvordan den fremtidige utviklingen vil bli på dette området, og også i hvilken utstrekning eventuelle endringer mht. friluftslivs- og rekreasjonsaktiviteter vil ha betydning for bruken av vassdrag. Det kan imidlertid registreres en tendens i retning av mer organiserte og utstyrskrevene aktiviteter.

Det er sannsynlig at vassdragene også i fremtiden vil være attraktive til friluftsliv og rekreasjon, bl.a. fordi vannkvaliteten er blitt bedre pga. redusert forurensning mange steder. En fortsatt utvikling i retning av økt bruk av vassdragene til slike formål kan innebære at friluftsliv m.v. ikke bare blir et moment ved vurderingen av om andre tiltak bør tillates, men også i seg selv kan medføre ulemper.

#### 4.4.9 Ferdsel og fløting

Det er en alminnelig oppfatning at fløting av tømmer for tiden er en lite aktuell transportform, se "*Fløtingens stilling i dag*" i kap. 25.5.2. Fløting medfører imidlertid ikke de samme miljøproblemer som veitransport, og kan på denne bakgrunn ikke utelukkes i fremtiden.

Ordinær skipstrafikk på norske vassdrag i fremtiden virker også lite sannsynlig ut fra dagens situasjon, se "*Ferdsel i vassdrag i dag*" i kap. 25.2.4. Ferdsel på vassdrag i rekreasjonsøyemed vil derimot kunne øke mye avhengig av den generelle utviklingen på dette området.

## KAPITTEL 5

**Rettsgrunnlag og organisasjon i vassdragssektoren****5.1 VASSDRAGSLOVGIVNINGENS UTVIKLING****5.1.1 Den tidligste lovgivningen vedrørende vassdrag**

De eldste rettsreglene om vassdrag hadde utgangspunkt i den aktuelle bruken av vassdragene. Fordi utnyttingsmuligheter og naturforhold var forskjellige, varierte også rettsoppfatningene mellom ulike områder, men retten til laksefisket var et viktig utgangspunkt for rettsutviklingen her til lands.

Allerede landskapslovene, som ble skrevet ned på 1000-tallet, inneholdt en del regler om allmenne og private interesser i vassdragene. I Gulatingsloven fantes for eksempel et forbud mot å lede bort vann fra vassdrag og mot å stenge for lakseoppgang. Loven hadde også en regel om deling av elver mellom grunneierne på hver side av vassdrag.<sup>23</sup> Dersom en elv tok nytt løp gikk retten til vassdraget over til den som eide grunnen der det nye løpet gikk. Det var forbudt å lede bort vann fra andres grunn.<sup>24</sup>

Magnus Lagabøters landslov fra 1274 (MLL) videreførte med noen få endringer og tilføyelser reglene i Gulatingsloven, jfr. MLL kap. 48. Christian den V's Norske Lov 15. april 1687 (NL) inneholdt lignende regler, men var noe mer detaljert utformet.<sup>25</sup>

Den senere vassdragslovgivningen ble preget av utviklingen innen skogbruk, jordbruk og samferdsel. Det ble innført regler om tømmerfløting, farbargjøring av vassdrag og om senkings- og dreneringsarbeider for å fremme landbruket. På 1800-tallet ble det innført enkelte ekspropriasjonsregler og hjemmel for å fastsette tilskuddsplikt for alle som hadde fordeler av et tiltak, se bl.a. lov 28. juli 1824 om vands ledning og lov 31. mai 1848 om kanalanlegg m.v. Ved lov 12. august 1848 ble det forbudt å slippe ut sagflis til vassdrag. Forbudet tok sikte på å unngå oppgrunning i vassdraget – sanksjonen mot overtredelse var plikt til å betale bidrag til oppmudring.

**5.1.2 Vassdragsloven av 1887**

I 1876 ble det nedsatt en kommisjon som skulle foreslå nye lovbestemmelser om vassdragene. Kommisjonen avga i 1881 sin innstilling til «Lov angaaende Vasdragenes Benyttelse m.v.» (V 1887), som i det vesentlige ble tatt til følge av departement og Storting. Loven ble vedtatt 1. juli 1887, og trådte i kraft 1. januar 1888.

Den nye loven omfattet alle vassdragsrettslige regler med unntak av fiskelovgivningen, som det ble ansett hensiktsmessig å holde utenfor. Forurensning ble omfattet ved at forbudet mot utslipp av sagflis ble utvidet til å gjelde avfall fra industrielle anlegg generelt. Spørsmålet om ansvar for forurensninger m.v. ble

23. Reglene gjaldt trolig bare lakseelver, og grensen skulle her trekkes etter midtlinjen. For annet enn lakseelver var det usikkert hvordan rettsforholdene var. Forbudet mot stengning gjaldt antakelig bare for lakseførende vassdragsstrekninger. For innsjøer og ikke-lakseførende vassdrag berodde utnyttingsretten på etablerte forhold, og i disse tilfellene var det trolig vanlig at også andre enn strandeierne utøvet rådighet. I allmenninger var fisket fritt for enhver.

24. G 85 og G 93 i Robberstad 1969.

25. Eldre vassdragsrett er behandlet i Motzfeldt 1908 og Vislie 1944 s. 14-21, jfr. også Nærstad 1938, særlig s. 30-36.

imidlertid holdt utenfor vassdragsloven, og hjemmel for å pålegge rådighetsinnskrenkninger for å hindre forurensning av drikkevannskilder ble innført senere ved en tilleggslov 14. juli 1893 (V 1887 § 36 tredje og fjerde ledd).

Loven var langt på vei basert på den da gjeldende rett, som til en viss grad ble modernisert og generalisert. Grunneierens rett til vassdragene ble fastslått etter en betydelig politisk strid. Fløtingen ble undergitt en tidsmessig regulering, det ble innført vannforsyningsregler tilpasset det nye bosettingsmønsteret med voksende byer, og gitt regler for den industrielle utnytting av vannkraften som var under utvikling. Lovbestemmelsene var forholdsvis generelle, og Vassdragslovkommissjonen forutsatte at det ville bli nødvendig å gi supplerende bestemmelser for de enkelte vassdrag. Dette ble imidlertid ikke gjort i praksis.

Kommisjonen hadde foreslått opprettet et særskilt offentlig vassdragstilsyn i fire distrikter underlagt kanaldirektøren, som var den sentrale vassdragsmyndighet. I tillegg skulle det i den utstrekning det var nødvendig kunne oppnevnes lokale, kollegiale oppsyn for de enkelte vassdrag. Disse oppsynene skulle bestå av vassdragsinspektøren og representanter for ulike interesser i vassdraget. Vassdragstilsynet skulle ha politimyndighet og føre tilsyn med sikkerheten ved dammer og andre anlegg og at gjeldende bestemmelser ble overholdt. Forslaget ble ikke tatt til følge og spørsmålet om vassdragstilsyn utsatt i påvente av erfaringene med den nye loven. Avgjørelsesmyndighet som i kommisjonsinnstillingen var foreslått lagt til tilsynet, ble i stedet overlatt til skjønn.

### 5.1.3 Konesjonsplikt for erverv av fallrettigheter<sup>26</sup>

Utbyggingen av vannkraft skjøt fart på slutten av 1800-tallet, og det ble raskt klart at V 1887 ikke ga de politiske myndighetene tilstrekkelige muligheter til å føre den ønskede kontroll med utviklingen.

Det viktigste for myndighetene var i første omgang å beholde nasjonal kontroll med vassdragsrettighetene. Ved lov 21. april 1888 om norsk statsborgerrett ble det innført konesjonsplikt for utenlandske borgeres (dvs. andre enn norske og svenske) erverv av eiendomsrett og bruksrett til fast eiendom, inklusive vannfall. Konesjonsreglene i statsborgerrettsloven ble overført til en egen konesjonslov 9. juni 1903, og konesjonsplikten utvidet til å omfatte utenlandsk eide selskaper. Utenlandsk eide selskaper var likevel ikke konesjonspliktige dersom de hadde sete i Norge og styremedlemmene var norske (eller svenske). Også erverv av bergverksrettigheter kom inn under konesjonsplikten i 1903-loven.

Konesjonsplikten ble praktisert liberalt, og utenlandske interesser foretok betydelige oppkjøp av fall og bergverksrettigheter i årene som fulgte. I begynnelsen av 1906 ble det kjent at utenlandske kapitalinteresser forsøkte å kjøpe flere store vannfall, blant annet Nore-fallene. For å forhindre at flere fall kom på utenlandske hender ble den såkalte «panikkloven» gitt 7. april 1906, bare syv dager etter at proposisjon ble fremlagt for Stortinget. Etter loven måtte selskaper med begrenset ansvar ha bare norske eiere for å kunne bli eier av fast eiendom uten konesjon.

Panikkloven ble avløst av en ny midlertidig lov 12. juni 1906, som også omfattet erverv av skog. Denne loven oppstilte som et absolutt vilkår for at selskaper skulle kunne få konesjon at styret hadde sete i Norge. Loven inneholdt ikke bestemmelser om adgang til å fastsette konesjonsbetingelser, men det ble vanlig i praksis. Myndighetene fastsatte blant annet vilkår om hjemfall etter konesjonsti-

26. En redegjørelse for norsk konesjonslovgivning i historisk perspektiv er gitt av Olav Lid: om lov om erverv av fast eiendom ( i Den norske advokatforeningens småskrift nr. 35 1975) s. 13-41.

dens utløp. Den midlertidige loven ble avløst av senere midlertidige lover, og besto i realiteten til 1909.

En permanent lov om konsesjonsplikt for erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom ble vedtatt 18. september 1909, og inneholdt bl.a. regler om konsesjonsplikt for erverv av fall over 1000 naturhestekrefter for alle andre enn staten, norske kommuner og norske statsborgere. Konsesjon til erverv kunne gis utenlandske statsborgere, selskaper m.v. med mindre allmenne interesser talte mot, men for selskaper med begrenset ansvar var det et vilkår at selskapet hadde sete i Norge og at mer enn halvparten av styremedlemmene var norske. Loven inneholdt bl.a. hjemmel for å sette konsesjonsvilkår om tidsbegrensning på maksimalt 80 år, om hjemfall og om kraftavståelse til kommuner.

For vannfall mindre enn 1000 naturhestekrefter gjaldt de samme reglene som for erverv av fast eiendom for øvrig, og disse var i det vesentlige de samme som i loven fra 1903.

Ved lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. (ikl.) ble myndighetenes kontroll med utnyttningen av vannfall intensivert og forkjøpsrett innført. Loven inneholdt en rekke bestemmelser med hjemmel for å fastsette detaljerte og obligatoriske konsesjonsvilkår. I tillegg til vilkår om tidsbegrensning på maksimalt 60 år, hjemfall og kraftavståelse til kommuner, kom det bestemmelser om direkte økonomiske ytelser til kommuner i form av konsesjonsavgifter.

Grunnlovsmessigheten av et vilkår om hjemfallsrett til staten uten erstatning i medhold av 1909-loven ble prøvet for domstolene, og Høyesterett opprettholdt med fire mot tre stemmer lovens regel (Rt. 1918 s. 401).

Industrikonsesjonsloven er blitt endret flere ganger siden vedtakelsen. En viktig lovendring ble foretatt i 1969, da bl.a. konsesjonsplikten ble utvidet til å omfatte kommuner og fylkeskommuner.

#### **5.1.4 Konsesjonsplikt for vassdragsreguleringer**

Vannkraftproduksjonen var til å begynne med stort sett basert på det vannet som kom til enhver tid. En så imidlertid tidlig hvilke muligheter som lå i å regulere vassdragene for å magasinere vann. Opprinnelig var det adgang til å foreta vassdragsreguleringer dersom berørte grunneiere og rettighetshavere samtykket, og reguleringen ikke var i strid med de allmenne interesser som var beskyttet av V 1887 § 7. Det var uklart i hvilken utstrekning myndighetene kunne sette vilkår i ekspropriasjonstillatelser i medhold av V 1887 §§ 25-26.

Ved en lovendring 19. juli 1907 fikk V 1887 § 25 et tillegg om at større reguleringsarbeider måtte ha konsesjon selv om de foregikk på egen grunn. Det ble også gitt hjemmel for å stille vilkår i tillatelser etter § 25. Ved kgl. res. 12. september 1907 ble grensen for denne konsesjonsplikten satt ved en innvunnet kraftøkning ved reguleringen på minimum 3000 naturhestekrefter.

Høsten 1907 ble det nedsatt en komite som skulle foreslå nye lovbestemmelser om vassdragsreguleringer. Forslaget til vassdragsreguleringslov var gjenstand for sterk politisk debatt. Det ble fremlagt tre forskjellige lovproposisjoner før vassdragsreguleringsloven 4. august 1911 (vregl. 1911) ble vedtatt. Det var særlig spørsmålet om statens reguleringsrett, adgangen til å stille vilkår om økonomiske ytelser og hjemfall av reguleringsanlegg som var omstridt.

Komiteinnstillingen og de to første proposisjonsutkastene gikk relativt langt i å ivareta offentlige og allmenne interesser. Dette var ikke tilfellet med den endelige Ot.prp. nr. 44 (1910), som ble fremsatt etter regjeringsskiftet i 1910, og blant annet ikke innholdt forslag til bestemmelse om hjemfallsrett.

Det ble foretatt relativt store endringer i utkastet under stortingsbehandlingen, og loven ble sterkt preget av kompromisser. Vregl. 1911 fikk bestemmelser om at tillatelse til vassdragsregulering var nødvendig i mange tilfelle av hensyn til offentlige eller allmenne interesser, og det ble innført regler om konsesjonskraft og konsesjonsavgifter. Konsesjonstiden ble satt til maksimalt 80 år, og staten kunne i visse tilfelle overta driften av reguleringsanleggene etter konsesjonstidens utløp.

Vregl. 1911 ble revidert etter initiativ fra Gunnar Knudsens andre regjering som kom til makten etter stortingsvalget i 1912. Ved en endringslov 20. februar 1913 ble lovens skjønnsmessige kriterier for konsesjonsplikt supplert av en bestemmelse om at tillatelse var nødvendig i alle tilfelle hvor en regulering medførte en innvunnet kraftøkning på minst 2000 naturhestekrefter for et enkelt fall eller flere fall som hensiktsmessig kunne utnyttes under ett.

Ved Ot.prp. nr. 36 (1915) ble utkastet til gjeldende vassdragsreguleringslov 14. desember 1917 (vregl.) fremmet. Loven var basert på en forutsetning om at retten til å regulere vassdragene lå til staten, og åpnet på samme måten som industrikonsesjonsloven av samme dag for en videre adgang til å ivareta offentlige og allmenne interesser ved konsesjonsbehandlingen. Også vassdragsreguleringsloven inneholdt en rekke detaljerte, obligatoriske konsesjonsvilkår. Konsesjonstiden ble satt til maksimalt 60 år, og staten kunne gjøre gjeldende hjemfallsrett til reguleringsanleggene ved konsesjonstidens utløp. Etter loven trengte ikke staten konsesjon til å utføre vassdragsreguleringer, men de fleste av lovens regler ble gitt tilsvarende anvendelse på statsreguleringer.

Det er senere foretatt en rekke endringer i vassdragsreguleringsloven. I 1959 ble det bl.a. fastsatt regler om økte ytelser til berørte kommuner og grunneiere ved økte satser for konsesjonsavgift, endring av reglene om konsesjonskraft, adgang til å fastsette naturalerstatning i stedet for pengeerstatning, revisjonsadgang for konsesjonsavgifter og hjemmel for justering av årlige erstatninger. Ved en større lovrevisjon i 1969 ble det foretatt endringer i saksbehandlingsreglene, bl.a. innført krav om forhåndsmelding av tiltak. I 1983 ble det foretatt endringer i bl.a. vassdragsreguleringslovens regler om årlige erstatninger og konsesjonsavgifter.

Regelen om forhåndsmelding i vregl. § 4a ble opphevet ved en større lovrevisjon i 1992, hvor regelen ble erstattet av bestemmelsene om konsekvensutredninger i plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 (pbl.) kapittel VII-a. Det ble samtidig innført hjemmel for generell revisjon av konsesjonsvilkår i vregl. § 10 nr. 3, samtidig som de fleste av reglene i vassdragsreguleringsloven ble gitt tilsvarende anvendelse for alle kraftutbyggingsprosjekter som gir en midlere årsproduksjon over 40 GWh (V § 106 nr. 4). I 1993 ble det dessuten foretatt visse endringer i reglene om hjemfall.

### 5.1.5 Vassdragsloven av 1940

Allerede i 1909 ble det nedsatt en kommisjon for å vurdere endringer i V 1887, men arbeidet med den alminnelige lovgivningen om vassdragene kom noe i bakgrunnen på grunn av lovgivningen om ervervs- og reguleringskonsesjoner. Vassdragslovkommisjonen avga i 1918 en innstilling med forslag til ny vassdragslov, som også omfattet bestemmelsene om vassdragsreguleringer.

Innstillingen ble forelagt flere departementer, og i 1922 oversendt NVEs hovedstyre for uttalelse. NVE avga uttalelse i 1933, og utkastet ble deretter behandlet i Arbeidsdepartementet og Justisdepartementet før Ot.prp. nr. 65 med utkast til gjeldende vassdragslov ble fremmet i 1939. Lov om vassdragene 15. mars 1940 (V) inneholdt ikke bestemmelsene om vassdragsreguleringer, og avvek også på enkelte andre punkter fra kommisjonsutkastet.

Loven har ikke gjennomgått noen omfattende revisjoner, med unntak av at reglene om forurensning av vassdrag ble opphevet ved innføringen av vannforurensningsloven 26. juni 1970 nr. 75. Bestemmelsene om vannforurensning ble overført til lov om vern mot forurensninger og om avfall 13. mars 1981 nr. 6, det samme gjaldt reglene om kloakkledninger i V kap. IV, bortsett fra V § 47 nr. 2.

Ved en lovendring 19. juni 1992 ble bl.a. bestemmelsene om konsesjonsplikt i V §§ 104-105 endret for å gjøre det klart at disse reglene omfatter alle slags allmenne interesser i tilknytning til vassdrag, også naturverninteresser.

## 5.2 OVERSIKT OVER GJELDENE REGELVERK<sup>27</sup>

### 5.2.1 Vassdragsloven

Vassdragsloven 15. mars 1940 nr. 3 er den generelle lov om vassdragene og inneholder blant annet regler om eiendomsrettsforhold, ekspropriasjon, konsesjonsplikt og tilsyn med tiltak i vassdrag. Loven gjelder for alt overflatevann, jfr. V §§ 1 og 10, og har enkelte regler som også er benyttet på grunnvann. Prinsippet om privat rådighet over vassdragene fremgår av V § 1 hvor det slås fast at vassdragene tilhører eieren av den grunn de dekker. En viktig begrensning i eierens rådighet fremgår av V § 8 som oppstiller forbud mot uten særskilt adkomst eller hjemmel i lov å utføre vassdragstiltak som kan medføre skade for private og allmenne interesser. I tillegg til alminnelige regler inneholder loven spesielle bestemmelser om forskjellige bruksformål. Det er egne kapitler om vannledningsanlegg, tørrlegging, vannkraftutbygging, ferdsel, fløting, sikring mot erosjon m.v.

Reglene om lakse- og innlandsfiske og forurensning finnes i egne lover, se 5.2.5 og 5.2.6.

I følge V §§ 104-105 trengs det tillatelse fra myndighetene for å iverksette vassdragstiltak som kan ventes å medføre skade og ulempe av noen betydning for allmenne interesser. For vassdragsreguleringer, og langt på vei for annen kraftutbygging, gjelder det imidlertid spesielle regler om konsesjonsplikt.

De fleste vassdragsreguleringer skal behandles etter reglene i vassdragsreguleringsloven, se 5.2.2. Vassdragslovens regler gjelder imidlertid også for slike prosjekter i den utstrekning vassdragsreguleringsloven ikke har egne bestemmelser, jfr. for eksempel ansvarsreglene i V §§ 108 og 115 og hjemmelen for etterskjønn i V § 136 nr. 1. Reglene om ekspropriasjon av fallretter m.v. finnes dessuten i vassdragsloven, jfr. bl.a. V §§ 147 flg. og 62.

Dersom det skjer erverv av fallrettigheter over 1000 naturhestekrefter i forbindelse med en kraftutbygging, vil det være nødvendig med konsesjon etter industri-konsesjonsloven, se 5.2.3, som langt på vei inneholder tilsvarende hjemler for å sette vilkår som vassdragsreguleringsloven. Vassdragslovens regler vil derfor ha begrenset betydning i slike tilfelle.

Ved lovrevisjonen i 1992 fikk V § 106 et nytt nr. 4 om at utbygging av elvekraftverk med midlere årsproduksjon over 40 GWh langt på vei skal behandles etter vassdragsreguleringslovens bestemmelser. Konsesjon skal likevel gis i medhold av vassdragsloven. Vassdragsloven gjelder imidlertid fullt ut for elvekraftverk med en midlere årsproduksjon på 40 GWh eller mindre.

I medhold av vassdragsloven er det gitt forskrift for dammer ved kgl. res. 14. november 1980 og om tilsyn med dammer, trykkrør m.v. ved kgl. res. 2. april 1982 nr. 595 (endret ved forskrift 10. januar 1992 nr. 13). Ved kgl. res. 4. desember 1987 nr. 945 er det fastsatt forskrift om justering av konsesjonsavgifter, årlige erstatnin-

27. For en nærmere fremstilling av regelverket i vassdragsloven og vassdragsreguleringsloven vises særlig til Norsk vassdragsrett 1988, som riktignok ikke behandler endringene i 1992.

ger og fond m.v. i medhold av vassdragslovgivningen. Det er også gitt forskrifter om grensevassdrag i medhold av V § 157, se "*Særspørsmål for grensevassdrag*" i kap. 26.

Reglene i gjeldende vassdragslov gjennomgås ikke her, men omtales under gjeldende rett i de kapitler i utredningen der det er aktuelt.

### 5.2.2 Vassdragsreguleringsloven

Vassdragsreguleringsloven 14. desember 1917 nr. 17 oppstiller krav om konsesjonsplikt for vassdragsreguleringstiltak som fremmer industrielle formål. Industrieformål omfatter først og fremst kraftproduksjon, men også direkte bruk av vann som prosess- eller kjølevann.

Vassdragsreguleringer skal i følge vregl. § 1 første ledd forstås som «anlæg eller foranstaltninger til regulering av et vassdrags vandføring, derunder ogsaa utvidelse eller forandring av ældre reguleringsanlæg». Ut fra lovens forarbeider og forvaltningspraksis er det klart at konsesjonsplikten etter vassdragsreguleringsloven er begrenset til å gjelde utjevning av vannføring over året og ikke omfatter døgn- og ukereguleringer. Overføring av vann er etter vregl. § 1 annet ledd likestilt med reguleringer.

Reguleringsprosjekter som ikke øker vannkraften i et vassdrag med over 3000 naturhestekrefter, eller i vannfall som hensiktsmessig kan nyttes under ett med over 500 naturhestekrefter, og ikke medfører skade for allmenne interesser eller naturforholdene, er ifølge vregl. § 3 nr. 2 unntatt fra vassdragsreguleringslovens regler.

### 5.2.3 Industrikonsesjonsloven

Erverv av vannfall er konsesjonspliktig i medhold av lov om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. 14. desember 1917 nr. 16 § 1. Loven omfatter bare vannfall som ved regulering antas å kunne utbringe mer enn 1000 naturhestekrefter, alene eller sammen med andre fall som hensiktsmessig kan bygges ut under ett. Departementet kan også gjøre unntak fra konsesjonsplikten når det foreligger særlige hensyn.

Industrikonsesjonsloven inneholder på samme måte som vassdragsreguleringsloven en rekke detaljerte og obligatoriske vilkår om økonomiske ytelser, krav til utførelsen av kraftutbyggingstiltak som foretas i henhold til konsesjonen m.v. Konsesjoner til private skal gis for en bestemt periode, maksimalt 60 år, og vannfall, kraftstasjon m.v. hjemfaller automatisk til staten ved konsesjonstidens utløp, jfr. inkl. § 2 nr. 17. Offentlig eide verk får derimot konsesjon på ubegrenset tid og uten hjemfallsklausul, jfr. inkl. § 4. Det samme gjelder aksjeselskaper, andelslag og andre sammenslutninger hvor minst 2/3 av kapitalen eies av det offentlige, og vannfallet for det vesentlige skal utnyttas til alminnelig kraftforsyning.

Erverv av fall som ikke er konsesjonspliktig i henhold til industrikonsesjonsloven må ha konsesjon etter den alminnelige loven om konsesjon og forkjøpsrett for det offentlige ved erverv av fast eiendom 31. mai 1974 nr. 19 (konsl.). Det kan i medhold av lovens § 9 settes vilkår i konsesjonene, bl.a. for å ivareta allmenne naturvern- og friluftslivsinteresser.

### 5.2.4 Energiloven

Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. 29. juni 1990 nr. 50 (energil.) kan også ha betydning for vassdragstiltak. Elektriske

anlegg som aggregater, transformatorer og høyspentlinjer er konsesjonspliktige etter loven.

Energiloven er ikke ment å skulle overlapse vassdragslovgivningen, men kan få betydning i forhold til tiltak som ikke fanges opp av denne. Det kan være utbygginger som skriver seg fra før konsesjonslovgivningen, og derfor er konsesjonsfrie, eller andre tiltak som ikke utløser konsesjonsplikt etter de andre lovene, jfr "[Energi-loven](#)" i kap. 21.2.2.

### 5.2.5 Lakseloven

Nye regler om fiske i vassdrag ble innført ved lov om laksefisk og innlandsfisk m.v. 15. mai 1992 nr. 47 (laksel.). Loven skiller seg på flere måter fra den tidligere loven. Den viktigste endringen er at det nå gjelder et fredningsprinsipp for anadrome laksefisk både i sjøen og i vassdrag. Prinsippet innebærer at fiske i vassdrag eller deler av vassdrag med anadrome laksefisk er forbudt, hvis det ikke uttrykkelig er tillatt. Loven inneholder en rekke bestemmelser vedrørende vern og utvikling av fiskesammar og biotoper, organisering og drift av vassdrag m.v.

Av spesiell interesse i forhold til vassdragsloven er hjemmelen for å fastsette bestemmelser om vern av fiskens leveområder, og bestemmelser om godkjenning av fysiske tiltak i denne forbindelse, jfr. laksel. § 7 annet og tredje ledd. For å unngå overlapping er det i § 7 siste ledd fastsatt at disse bestemmelsene ikke gjelder for saker som behandles etter vassdragsloven eller vassdragsreguleringsloven.

### 5.2.6 Forurensningsloven

Vannforurensning reguleres nå i lov om vern mot forurensninger og om avfall 13. mars 1981 nr. 6 (forurl.), jfr. V § 48. Forurl. § 6 inneholder en nærmere angivelse av hva som regnes som forurensning etter loven. Det er blant annet tilførsel av fast stoff, væske eller gass til vann, eller i grunnen, som kan være til skade eller ulempe for miljøet. Loven omfatter altså både vassdrag og grunnvann. Skadelig påvirkning av temperaturen regnes også som forurensning. Tiltak som medfører at tidligere forurensning gir økt skade regnes også som forurensning, f.eks. økt forurensningskonsentrasjon fordi vann ledes bort fra et vassdrag.

Forurl. § 7 inneholder et alminnelig forbud mot tiltak som kan medføre fare for forurensning uten tillatelse etter § 11. Visse begrensninger i konsesjonsplikten fremgår av lovens § 8 om «vanlig forurensning», og i forskrifter fastsatt i medhold av § 9.

Tillatelse etter forurl. § 11 er nødvendig for en rekke tiltak som er konsesjonspliktige etter vassdragslovgivningen, f. eks. kraftutbygging, vassdragsregulering, senking m.v.

### 5.2.7 Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 (pbl.) har også betydning for vassdrags-tiltak. Det fremgår av pbl. § 1 at den gjelder generelt for vassdrag, hvilket betyr at planleggingen etter loven omfatter både vassdragene og områdene rundt.

Gjennom plansystemet kan det fastsettes rammer for vassdragsutnyttningen. Kommunenes arealplaner er rettslig bindende for alle arbeider og tiltak som skal gjennomføres. Særlig hjemmelen for å fastsette bestemmelser i kommuneplanens arealdel har betydning, jfr. pbl. § 20-4 første ledd nr. 4 og 5 om henholdsvis båndlegging av arealer og bruk og vern av vassdrag. Planreglene gjennomgås nærmere i "[Vannbruksplanlegging og flerbruk](#)" i kap. 14.



Det er på det rene at *byggesaksreglene* i plan- og bygningsloven også gjelder for vassdragstiltak som går inn under pbl. § 84 om meldeplikt og § 93 om byggetillatelse. Dette praktiseres neppe for alle vassdragstiltak, og har f.eks. ikke vært vanlig i forbindelse med kraftutbygging. I "*Byggesaksbehandling*" i kap. 31.2.3. kommer vi tilbake til byggesaksreglene i lys av forslagene i Ot.prp. nr. 39 (1993-94) om endringer i plan- og bygningsloven.

Pbl. §§ 46 flg. inneholder regler om refusjonskrav for det offentlige av utgifter til vann og avløp.

I Ot.prp. nr. 39 (1993-94) foreslås reglene i lov 31. mai 1957 nr. 1 om sikring av brønner inkorporert i plan- og bygningsloven.

Reglene i kap. VII-a om melding og konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven trådte i kraft 1. august 1990, jfr. forskr. 27. juli 1990 nr. 626. Disse erstatter de tidligere saksbehandlingsregler for større kraftprosjekter i vassdragsreguleringsloven, og kan ha betydning for andre større vassdragstiltak etter nærmere bestemmelser.

### 5.2.8 Naturvernloven

Lov om naturvern 19. juni 1970 nr. 63 (naturvernl.) inneholder bestemmelser om vern av områder ved at disse legges ut som nasjonalpark, landskapsvernområde eller fredes som naturreservat eller naturminne, jfr. naturvernl. §§ 3, 5, 8, 9 og 11. Hvor strenge restriksjoner som legges på utnytting beror på hva slags vern et område er undergitt og de vernebestemmelser som er fastsatt. Hjemmelen for å frede fosser og deler av vassdrag som naturminne i naturvernl. § 11 tredje ledd, har hittil ikke vært benyttet.

Vassdrag er også ellers i liten utstrekning vernet ved vedtak etter naturvernloven, men kan omfattes ved at vassdrag eller vassdragsdeler går inn i et større verneområde. En rekke våtmarksområder og myrstrekninger er vernet i medhold av naturvernloven.

### 5.2.9 Kulturminneloven

Etter lov om kulturminner 9. juni 1978 nr. 50 (kulturminnel.) er faste fornminner oppregnet i lovens § 4 bokstav a-j automatisk fredet dersom de er fra oldtid eller middelalder (inntil år 1537), mens samiske fornminner er fredet dersom de er eldre enn 100 år. Yngre fornminner kan fredes i medhold av kap. V.

Det er etter kulturminnel. § 3, jfr. § 8 ulovlig å iverksette tiltak som kan medføre fare for skade på fornminner. For slike tiltak skal det søkes om tillatelse, slik at myndighetene kan ta stilling til om og på hvilken måte tiltaket eventuelt kan utføres. Arbeid som er satt i verk uten nødvendig tillatelse skal eventuelt stanses i påvente av slik behandling.

Tillatelse er ikke nødvendig for tiltak som er i samsvar med reguleringsplan eller bebyggelsesplan stadfestet senere enn 15. februar 1979. Tilsvarende gjelder områder som er utlagt til byggarealer iht. kommuneplanens arealdel, når kulturminnemyndighetene har sagt seg enig i arealbruken.

### 5.2.10 Lovgivning om fiskeoppdrett

Flere lover inneholder særskilte regler for fiskeoppdrettsanlegg.

Lov om oppdrett av fisk, skalldyr m.v. 14. juni 1985 nr. 68 (oppdrettsl.) oppstiller krav om konsesjonsplikt, jfr. § 3. Nærmere bestemmelser om klekking av rogn og produksjon av settefisk, som er det praktiske i vassdrag, er fastsatt ved forskrift

11. juli 1990 nr. 549. Forskrift om oppdrett av fisk i ferskvann ble gitt 20. desember 1985 (nr. 2272).

Midlertidig lov om tiltak mot sjukdom hos akvatiske organismer 22. juni 1990 nr. 44 (fiskesykdomslo.) oppstiller bl.a. krav om tillatelse fra myndighetene for etablering av klekkerier og oppdrettsanlegg, jfr. § 7. I medhold av loven er det bl.a. fastsatt nærmere forskrifter 4. juli 1991 (nr. 509), og en forskrift om sone for å forebygge spredning av furunkulose 14. november 1991 (nr. 735).

### 5.2.11 Helselovgivning

Kontroll med vannforsyning kan utføres i medhold av lov om helsetjenesten i kommunene 19. november 1982 nr. 66 (kommunehesel.) og lov om tilsyn med næringsmidler m.v. 19. mai 1933 nr. 3 (næringsmiddell.).

De gjeldende forskrifter om drikkevann som ble fastsatt 28. september 1951 er for tiden under revisjon.

### 5.2.12 Lov om kommunale vann- og kloakkavgifter

Lov om kommunale vass- og kloakkavgifter 31. mai 1974 nr. 17 inneholder hjemmel for kommunene til å kreve avgift for vann og kloakk. Også reglene om vann- og kloakkavgifter er under revisjon.

### 5.2.13 Lovgivning om ferdsel og friluftsliv

Lov om havner og farvann m.v. 8. juni 1984 nr. 51 (havnel.) gjelder for vassdrag i den utstrekning de er farbare med fartøy fra sjøen, og ellers dersom det er fastsatt i forskrift, jfr. § 2. I medhold av loven kan det fastsettes bestemmelser om tilrettelegging og trygging av ferdselen, jfr. § 1. Det kan i denne forbindelse kreves avgifter i medhold av § 21 for ferdsel og fløting.

Vassdragslovens regler om rett til fri ferdsel suppleres for øvrig av lov om friluftslivet 28. juni 1957 nr. 16 (friluftsl.), som blant annet gir rett til å landsette fartøy i utmark, jfr. § 7.

Lov om motorisert ferdsel i utmark 10. juni 1977 nr. 82 (motorferdsell.) gir hjemmel for å føre offentlig kontroll med motorisert ferdsel også i og på vassdrag. Slik ferdsel er forbudt i følge § 3, med mindre annet følger av loven. Motorferdsell. § 4 tredje ledd gir et praktisk viktig unntak for innsjøer som er større enn 2 kr<sup>2</sup> og elvestrekninger og mindre innsjøer som er del av farbart vassdrag. Også her kan imidlertid motorferdsel forbys.

### 5.2.14 Tingsrettslig lovgivning

Vassdragsloven inneholder en rekke privatrettslige regler om forholdet mellom grunneiere til vassdrag, fellestiltak, sameie, servitutter og andre tingsrettslige forhold. Etter vedtakelsen av vassdragsloven er det innført alminnelig tingsrettslovgivning som har avvikende eller supplerende bestemmelser.

Lov om rettshøve mellom grannar 16. juni 1961 nr. 15 (grannel.) har alminnelige regler om tålegrensen i naboforhold. Vassdragsloven har imidlertid en egen bestemmelse om tålegrensen i vassdrag, jfr. V § 8, som avviker fra tålegrensen i grannel. § 2. Forholdet mellom vassdragsloven og granneloven behandles nærmere i "*Naborettslige spørsmål*" i kap. 11.8. og "*Granneloven*" i 31.6.

De alminnelige reglene i lov om sameige 18. juni 1965 nr. 6 (sameiel.) og lov om særlege råderettar over framand eigeidom 29. november 1968 (servituttl.) må antas å supplere vassdragslovens regler der disse ikke avviker fra de alminnelige

reglene. Spørsmålene behandles nærmere i "*Begrensede rettigheter i vassdrag*" i kap. 11.5 og "*Sameie*" i 12.2. Om ekspropriasjon gjelder det alminnelige regler i lov om oreigning av fast eigedom 23. oktober 1957 nr. 3 (oreignl.) og lov om vederlag ved oreigning av fast eigedom 6. april 1984 nr. 17 (vederlagsl.) Vi kommer tilbake til spørsmål om ekspropriasjon og ekspropriasjonserstatning i "*Ekspropriasjon og erstatning*" i kap. 17.

Lov om tilskiping av jordbruk 18. mars 1955 nr. 2 (jordl.) kap. X inneholder regler om fellestiltak som også kan omfatte vassdrag. De foreslås opphevet i en ny jordlov, jfr. Ot.prp. nr. 72 (1993-94). Bestemmelser om utnytting og flertallsvedtak kan også fastsettes ved jordskifte, jfr. lov om jordskifte o.a. 21. desember 1979 nr. 77 (jordskiftel.) §§ 34 og 35. Jordskifteloven har også andre bestemmelser som kan ha betydning for forhold vedrørende vassdrag. Spørsmål vedrørende jordlovgivningen drøftes nærmere i "*Fellestiltak i vassdrag*" i kap. 12 og "*Jordskifteloven*" i 31.16.

### 5.3 FORVALTNINGSSYSTEM OG MYNDIGHETSFORDELING

#### 5.3.1 Den sentrale vannforvaltning

Ansvar for den sentrale forvaltning av spørsmål om vassdrag og grunnvann er fordelt på flere departementer og direktorater.

##### *a) Nærings- og energidepartementet*

Nærings- og energidepartementet (NOE) ble opprettet 1. januar 1993 ved sammenlåing av Olje- og energidepartementet og Nærings- og industridepartementet. Departementets ansvar og oppgaver mht. vassdragene er relatert til vesentlige inngrep som påvirker de fysiske forholdene i vassdragene (Innst. S nr. 244 (1989-90) s. 42 sp. 1). NOE behandler konsesjonssøknader om kraftutbygging og regulering etter vassdragsloven og vassdragsreguleringsloven, og søknader om erverv av vannfall etter industrikonsesjonsloven. Departementet forbereder disse sakene for Kongen, som fatter vedtak. Store regulerings- og kraftutbyggingssaker forelegges dessuten for Stortinget.

Vedtak om ekspropriasjon av fallrettigheter og grunn m.v. til kraftutbygging, til senkings- og forbyggingstiltak og andre formål, unntatt vannforsyning i medhold av V §§ 17-18, treffes også av Kongen etter saksforberedelse i Nærings- og energidepartementet.

NOE har dessuten ansvar for spørsmål vedrørende statens hjemfallsrett, samordning av vannressursforvaltningen og forvaltningen av vernede vassdrag med utarbeiding av verneplaner.

Departementet er klageinstans for vedtak truffet av NVE.

##### *b) Norges vassdrags- og energiverk*

Norges vassdrags- og energiverk (NVE) koordinerer behandlingen av regulerings- og kraftutbyggingssaker i søknadsfasen, og avgir innstilling til NOE i disse sakene. Det samme gjelder saksforberedelsen ved ekspropriasjonssøknader. NVE hadde også ansvar for det forberedende arbeidet med verneplanene for vassdrag.

NVE ble 18. september 1990 delegert myndighet til å avgjøre søknader om konsesjon etter V §§ 104-106 med unntak av saker vedrørende kraftutbygging og saker av prinsipiell art. Konsesjonssøknader vedrørende forbyggings- og senkingstiltak, grusuttak fra vassdrag, vannforsyning, vannuttak til fiskeoppdrett, jordvanning eller andre formål avgjøres av NVE.

Andre viktige oppgaver for NVE er å føre tilsyn med fysiske tiltak i vassdrag, særlig med hensyn på sikkerheten ved dammer, trykkrør m.v., men også når det gjelder miljømessige krav til utførelsen av tiltak. Overvåking av flomforhold generelt, flomvarsling, planlegging og utføring av forbyggingsarbeider er også viktige oppgaver for NVE. Statlig støtte til forbyggingstiltak fordeles over NVEs budsjett.

NVE har i tillegg til en sentraladministrasjon i Oslo fem regionkontor (for tiden i Oslo, Tønsberg, Førde, Trondheim og Narvik) med oppgaver innenfor vassdragsforvaltningen. Regionkontorene har særlig drevet med planlegging og gjennomføring av forbyggings- og senkingsarbeider, og har til dels utført disse i egen regi. Etter hvert har regionkontorene begynt å utføre visse tilsynsoppgaver, både når det gjelder teknisk damtilsyn og med hensyn til om konsesjonærer overholder fastsatte vilkår vedrørende natur og miljø. Det er dessuten regionkontorene som behandler planer etter plan- og bygningsloven og ivaretar statens innsigelsesadgang i saker av betydning for vassdragene.

#### *c) Miljøverndepartementet*

Miljøverndepartementet (MD) har et overordnet ansvar for helhetsvurderinger og samordning av forvaltningen av naturressurser, herunder vannressursene. På denne bakgrunn har MD ansvar for Samlet plan for vassdrag og avgir uttalelse i forbindelse med kraftutbygging og andre inngrep i vassdrag, i tillegg til behandling av slike saker etter de lover departementet selv forvalter. MD har videre overordnet ansvar for naturvern, friluftsliv, vilt og ferskvannsfisk, forurensningsvern, kulturminnevern og fysisk planlegging.

MD har et overordnet ansvar for råvannsforsyningen og har i den forbindelse bl.a. initiert gjennomføringen av en større kartlegging av grunnvannsressurser og -kvalitet med sikte på å øke bruken av grunnvann (GIN-prosjektet). Med sikte på å minke konfliktgraden i vassdrag, stimuleres det videre til utarbeidelse av flerbruksplaner for vassdrag hjemlet i plan- og bygningsloven. Det gis også tilskudd til en rekke tiltak for å tilrettelegge friluftsområder, redusere vannforurensning, bevare stedegne fiskearter, bevare vassdragstilknyttede kulturminner m.v.

Myndigheten til å treffe avgjørelser i enkeltsaker iht. de lover MD forvalter er i stor grad delegert til direktoratsnivå eller til fylkesmannen. Henholdsvis MD og direktoratene vil være klageinstans i slike saker.

#### *d) Statens forurensningstilsyn*

Statens forurensningstilsyn (SFT) er MDs faglige rådgiver i forurensningsspørsmål. SFT avgir derfor uttalelse i saker vedrørende fysiske inngrep og annen aktivitet, bl.a. knyttet til vassdrag.

SFT behandler søknader etter forurensningsloven om tillatelse til utslipp fra industrien og har dessuten faglig instruksjonsmyndighet over fylkesmennenes miljøvernavdelinger forsåvidt gjelder kraftutbygging og vassdragsreguleringer, landbruksforurensninger, kommunale utslipp, avfall, enkelte typer småindustri, fiskeoppdrett og planlegging etter plan- og bygningsloven. SFT er klageinstans for vedtak fattet av fylkesmannen etter forurensningsloven.

#### *e) Direktoratet for naturforvaltning*

Direktoratet for naturforvaltning (DN) er MDs faglige rådgiver i naturforvaltnings-spørsmål. Direktoratet avgir derfor uttalelse i saker om fysiske inngrep i vassdrag, f.eks. i forbindelse med kraftutbygging, og foreslår konsesjonsvilkår av hensyn til

naturvern, vilt-, fiske-, og friluftslivsinteresser. DN er delegert betydelig myndighet til å treffe vedtak i medhold av lovgivning om naturforvaltning, og er klageinstans for enkeltvedtak truffet av fylkesmannen. Direktoratet har dessuten faglig instruksjonsmyndighet over fylkesmennenes miljøvernavdelinger innenfor naturforvaltningssektoren.

*f) Riksantikvaren*

Riksantikvaren er MDs faglige rådgiver i kulturminneforvaltningsspørsmål og avgir derfor uttalelse i kraftutbyggingssaker og andre vassdragssaker der kulturminner blir berørt. Riksantikvaren er delegert myndighet etter kulturminneloven.

*g) Helsemyndighetene*

Sosial- og helsedepartementet ved Statens helsetilsyn har et overordnet ansvar for de helsemessige aspektene ved vannforsyning og drikkevann, og skal påse at vannforsyningen er hygienisk og helsemessig betryggende.

Statens institutt for folkehelse (Folkehelsa) godkjenner etter de någjeldende drikkevannsforskriftene vannverk som leverer vann til mer enn 1000 personer. Statens helsetilsyn er klageinstans for vedtak fattet av Folkehelsa. Den kommunale helsemyndighet godkjenner vannforsyning til institusjoner, serveringssteder m.v., og vannforsyningsanlegg som leverer vann til mer enn 20 husstander eller mer enn 100 personer. Den kommunale helsemyndighet fører også tilsyn med vannforsynings-systemer. Drikkevannsforskriftene er for tiden under revisjon.

Ved vedtakelsen av ny kommunelov 25. september 1992 nr. 107 ble kommunene tildelt mer ansvar, også med hensyn til egen organisering, og skal blant annet selv langt på vei avgjøre i hvilken utstrekning det skal benyttes faste utvalg med avgjørelsesmyndighet. Det er foretatt en gjennomgåelse av spesiallovgivningen for å gjennomføre tilsvarende prinsipper om kommunalt selvstyre der. I forslaget til nye drikkevannsforskrifter legges det derfor opp til at Folkehelsas godkjenningsmyndighet oppheves. Godkjenningsmyndigheten vil for fremtiden bli lagt til kommunen. Der vannforsyningssystemet berører flere kommuner, vil myndigheten bli lagt til fylkesmannen.

Statens Næringsmiddeltilsyn (SNT) er et kollegialt styringsorgan. SNT har hjemmel til å føre tilsyn med drikkevannskvalitet, jfr. næringsmiddell. § 1. I kgl. res. 29. april 1988 nr. 312 § 2 tredje ledd er det uttalt at SNT ikke har myndighet med hensyn til klausulering og regulering av forurensning av drikkevannskilder eller godkjenning av vannverk. SNTs tilsyn er begrenset til å gjelde kontroll med vann som næringsmiddel.

*h) Kommunal- og arbeidsdepartementet*

Kommunal- og arbeidsdepartementet har det overordnede ansvar for byggesaksreglene i plan- og bygningsloven, som til dels også omfatter vassdragstiltak. Departementet yter dessuten tilskudd til etablering av vannforsyningstiltak.

*i) Landbruksmyndighetene*

Landbruksdepartementet (LD) forvalter jordloven og er konsesjonsmyndighet etter den alminnelige konsesjonsloven i den utstrekning myndigheten ikke er delegert til fylkeslandbruksstyret og kommuner. LD behandler også søknader om akvakulturanlegg etter fiskesykdomsloven.

Statens landbruksbank og fylkesmannen forvalter enkelte tilskudds- og låneordninger som gjelder tiltak av betydning for forholdene i vassdrag. Det gis blant annet støtte til tiltak som hindrer eller reduserer erosjon og arealavrenning fra jordbruksarealer, og til tekniske miljøtiltak.

Landbruksetatene er nylig omorganisert, jfr. St.meld. nr. 40 (1991-92) og Ot.prp. nr. 71 (1992-93). Fylkeslandbrukskontorene utgjør etter omorganiseringen en avdeling under fylkesmannen, og de kommunale landbruksetatene er innlemmet i den alminnelige kommuneforvaltningen. Administrasjonen av de statlige støtte- og låneordningene er også under omlegging.

#### *j) Fiskeridepartementet*

Fiskeridepartementet og underliggende organer, Fiskeridirektoratet og fiskerisjefene, behandler og avgjør akvakultursaker etter oppdrettsloven.

Tilrettelegging av vassdrag for ferdsel kan skje i medhold av havneloven, som administreres av Fiskeridepartementet og Kystdirektoratet. Myndigheten til å gjennomføre havnelovgivningen ligger for en stor del på de enkelte havnedistrikter.

### **5.3.2 Regionale og lokale myndigheter**

#### *a) Fylkesmannen*

De statlige myndighetene på fylkesnivå har gjennomgått en betydelig utvikling de senere år. Fylkesmannsembetene er blitt tilført ressurser og overlatt myndighet i en rekke saker. Det er blant annet bygd ut egne miljøvern- og vannforvaltningssammenheng.

Fylkesmannen har forvaltningsansvar for spørsmål i tilknytning til forurensning, avfallshåndtering, naturvern, friluftsliv, ferskvannsfiske og ivaretagelse av miljøvern hensyn ved naturinngrep og i plansaker.

Myndighet etter forurensningsloven er delegert til fylkesmannen i en del saker, for eksempel til å gi tillatelse i medhold av forurensningsl. § 11 i forbindelse med forurensning forårsaket av større anleggsvirksomhet, tunnelarbeid, mindre vassdragstiltak som forbygging, grusuttak, vannverk, og når det gjelder heving og senking av vannstanden i vassdrag og innsjøer utenom vannkraftutbyggingssaker. Fylkesmannen er klageinstans for vedtak fattet av kommunale organer etter forurensningsloven.

Fylkesmannen har dessuten fått delegert myndighet etter naturvernloven, friluftslvsloven og lakseloven. Avgjørelsesmyndigheten i saker vedrørende ekspropriasjon til vannforsyningsformål i medhold av V §§ 17 og 18 og oreigningsl. § 2 nr. 42 og 47 er også delegert til fylkesmannen.

Rådgivning overfor fylkeskommune, kommuner og private som ønsker å sette i verk vassdragstiltak er et annet område for fylkesmannen, som også avgir uttalelser om hvorvidt tiltak behøver konsesjon etter V §§ 104-105.

Ved omorganiseringen av landbruksetatene ble fylkeslandsbrukskontorene, og dermed sekretariatet for fylkeslandbruksstyret, lagt til fylkesmannen som en egen landbruksavdeling.

#### *b) Fylkeskommunene*

Fylkeskommunen har ansvar for å utarbeide fylkesplaner etter plan- og bygningsloven, og er gjerne involvert i vannbruksplanlegging i samarbeid med kommuner m.v. Fylkeskommunene er også delegert myndighet etter kulturminneloven.

*c) Kommunene*

Kommunene har flere oppgaver innenfor dagens vannforvaltning.

De kommunale utvalg for helse- og sosialsaker skal etter drikkevannsforskriftene godkjenne vannforsyningen til institusjoner, serveringssteder m.v., og vannforsyningsanlegg som leverer vann til mer enn 20 husstander eller mer enn 100 personer, se 5.3.1 pkt. g).

Kommunene behandler også saker om enkeltutslipp av avløpsvann fra boliger og fritidsbebyggelse etter forurensningsloven og sørger for renovasjon.

Ved å bruke plan- og bygningslovgivningen kan kommunene langt på vei styre utviklingen i og ved mange vassdrag. I regulerte vassdrag og vassdrag som er forurenset er styringsmulighetene mer begrenset. Bruk av plan- og bygningsloven forutsetter dessuten ofte en avklaring i forhold til andre kommuner for større vassdrag.

Kommunenes tekniske etater har bygningsteknisk kompetanse og utfører oppgaver bl.a. innenfor vann- og avløpssektoren. Etter omorganiseringen av lanbruksetatene er også landbrukskontorene knyttet til kommuneadministrasjonen.

De fleste av landets kommuner har nå egne miljøvernrådsgiverere, som ofte har naturfaglig bakgrunn. Dette er en relativt nyopprettet funksjon i kommunene, og oppgaver og prioritering varierer. Miljøvernrådsgiverne fatter ikke avgjørelser i enkeltsaker, men fører tilsyn med miljøforholdene i kommunen, kommer med forslag til tiltak overfor de kommunale myndighetene og driver rådgivning overfor private.

#### **5.4 DOMSTOLENE**

Domstolene har som en hovedoppgave å løse tvister mellom private, og å føre kontroll med forvaltningens myndighetsutøving etter saksanlegg fra private. Domstolene er etter vassdragsloven dessuten tillagt avgjørelsesmyndighet i en rekke saker. Det gjelder både i form av skjønnspreget forhåndskontroll som for eksempel etter V § 112 nr. 2 om et tiltak er i strid med allmenne interesser, og ekspropriasjonslignende hjemler vedrørende lovligheten av tiltak.

Saker etter vassdragsloven skal i stor utstrekning behandles i form av rettslig skjønn ved domstolene eller ved lensmannsskjønn, jfr. V § 130 nr. 3.

Avgjørelser etter jordskifteloven har betydning i vassdragssammenheng. Jordskifteretten, som er en særdomstol for fast eiendom, har avgjørelsesmyndighet i slike saker.

## KAPITTEL 6

**Utenlandsk rett****6.1 INNLEDNING**

I dette kapitlet vil utvalget gi en kort oversikt over utenlandsk rett. Fra Norden omfatter oversikten Sverige, Finland og Danmark, og fra Europa for øvrig Tyskland, Østerrike og Sveits. Som nevnt i "*Møter og arbeidsform i utvalget*" i kap. 1.5 har utvalget foretatt en studiereise til de tre sistnevnte land og der hatt samtaler med berørte myndigheter.

Oversikten her tar sikte på å få frem en del hovedtrekk med særlig vekt på forhold som utvalget har tatt opp til nærmere vurdering senere i utredningen. For enkelte spørsmål kommer vi tilbake til fremmed rett også senere, se således "*Internasjonalt perspektiv*" i kap. 19.5 om grunnvann. Også ellers gir vi undertiden konkrete eksempler på løsninger som er valgt i utenlandsk lovgivning når vi drøfter enkeltspørsmål, f.eks. de sveitsiske regler om minstevannføring i "*De sveitsiske lovreglene om krav til restvannføringer*" i kap. 10.3.2 og "*Bakgrunnen for de sveitsiske reglene*" i 10.3.3, og de danske regler om kantsoner i "*Danske regler om kantsoner*" i kap. 10.4.3. Gjennomgående er det særlig svensk og sveitsisk lovgivning som vi har utnyttet til utgangspunkt for vår diskusjon.

**6.2 SVERIGE****6.2.1 Generelt om Sveriges vassdragsnatur og om lovstrukturen**

Svensk vassdragsnatur har flere fellestrekk med den østnorske, men er sterkere preget av innsjøer. Av landets samlede areal på 487 000 km<sup>2</sup> er 8,5 % sjøer og vassdrag. I Norrland, Dalarna og Värmland har vassdragene tidligere spilt en stor rolle for tømmerfløting. Elektrisitetsproduksjonen er basert dels på vannkraft, dels på varmekraft og atomkraft. Vannkraftproduksjonen var i 1992 ca. 75 TWh.

Den gjeldende svenske vattenlagen er fra 1983 (lag 1983:291) og avløste vattenlagen av 1918.<sup>28</sup> Loven av 1983 har 22 kapitler med i alt 299 paragrafer (etter senere lovendringer). Loven er nokså generelt avfattet. Etter første kapittel med innledende bestemmelser kommer et kapittel om hvem som har rådighet over vannet. 3. kap. har generelle regler om vassdragstiltak m.m., og alminnelige regler om konsesjonsplikt finnes i 4. kap. I 5.-7. kap. er det særlige regler om fellestiltak for drenering, jordvanning og vassdragsreguleringer. 8. kap. har regler om ekspropriasjon og en viss lovfestet adgang til bruk av fremmed eiendom og 9. kap. om erstatning. De nærmere regler om erstatningsbetalingen og om tiltredelse av eiendommen finnes i 16. kap. Det er regler om avgifter i 10. kap. (som vi omtaler nærmere i "*Miljøavgiftsutvalgets utredning*" i kap. 9.7.5). 11. kap. har regler om konsesjonsbehandling av større vassdragstiltak, 12. kap. om dreneringstiltak og 13. kap. alminnelige regler om vattenmål, som bl.a. omfatter konsesjonsbehandling av andre tiltak. Det er særskilte bestemmelser om nedlegging i 14. kap. I 15. kap. er det regler om omgjøring, og i 17. kap. om vedlikehold og drift av vassdragsanlegg. Det er regler om tilsyn i 18. "*Regler for grunnvann*" i kap. 19. kap. har særlige regler om

28. De viktigste forarbeidene er vattenlagutredningens slutbetänkande SOU 1977:27 – Revision av vattenlagen. Förslag til en ny vattenlag og Prop. 1981/82:130 Ny vattenlag. Om loven vises ellers til Strömberg 1984 og samme: Vattenrätt i Norstedts Jur idiska Handbok, og med sikte på energispørsmål Gabriel Michanek: Energirätt (Uppsala 1990) s. 357-85 og 475-78.



beskyttelse for vannforsyningen. Endelig er det regler om sakskostnader og om straffeansvar og tvangsgjennomføring.

Vattenlagen omfatter ikke spørsmål om vannforurensning, som i 1969 ble skilt ut fra loven av 1918 og regulert i miljøskyddslagen. Om fløting er det egne lover (lag 1983:294 om innrättande, utvidgning och avlysning av allmän flottled og lag 1919:426 om flottning i allmän flottled). Også om allmenn ferdsel er det en egen lov (lag 1983:293 om innrättande, utvidgning och avlysning av allmän farled och allmän hamn). For øvrig tar vattenlagen sikte på å omfatte alle slags tiltak i vassdrag, også vassdragsreguleringer som hos oss behandles i vassdragsreguleringsloven.

### 6.2.2 Vattenlagens virkeområde

Loven omfatter også grunnvann og er ikke avgrenset mot sjøen. Vassdragstiltak med grenseoverskridende virkninger blir regulert av særskilt lovgivning, bl.a. to lover av 1929 (lag 1929:404 og 405) om gjennomføring av den svensk-norske vassdragskonvensjonen av 11. mai 1929.

Vattenlagens første kapittel har bestemmelser om lovens virkeområde og definisjoner av sentrale begreper. Lovens faneparagraf fastslår vannet som en felles naturressurs: «Vatten skal skyddas och vårdas som en gemensam naturtillgång.» Etter 1:2 VL gjelder den for «vattenföretag» og «vattenanläggningar», og i tillegg har den bestemmelser om vannforsyning. Hva som er vattenföretag fremgår av definisjonen i 1:3. Definisjonen omfatter fire grupper. Den første gjelder tiltak i «vattenområden». Det omfatter bl.a. oppføring, endring og riving av dammer og andre anlegg, utfylling og nedsetting av påler, bortledning av vann, graving, sprengning og rensing og dessuten andre tiltak i «vattenområden» med det formål å påvirke vannets dybde eller leie. Luftledninger er ikke «vattenföretag», og heller ikke broer hvor det bare er brospennet som berører vassdraget. Som vattenområden regnes både vassdrag, innsjøer og havområder, åpne grøfter, kanaler, myrområder og kunstige magasiner (regulerings- og vannforsyningsmagasiner, men ikke svømmebassenger). I forhold til fast mark omfatter loven alle områder som dekkes av vann ved den høyeste vannstand som kan forutses. Videre dekkes bortledning av grunnvann og tilførsel av vann for å øke grunnvannsmagasinet (begge deler med tilhørende anlegg), og drenerings-, senkings- eller flomverntiltak («markavvattning»). Begrepet «vattenanläggning» omfatter også grøfter og f.eks. pumpeverk for grunnvannsuttak.

### 6.2.3 Rådigheten over vassdrag og grunnvann

I vattenlagens 2. kap. er det regler om hvem som kan utøve rådighet over vannet. Hovedregelen er at grunneieren har rådighet over det vann som finnes på hans eiendom, både overflatevann og grunnvann (2:2 VL). I rennende vann har grunneierne på hver side like stor andel i vannet (2:3), uansett hvor i elven eiendomsgrensen går. Men for visse formål har også andre en lovfestet adgang til å utøve rådighet over vannet (2:4 og 2:5, jfr. også 8:3 VL) uten ekspropriasjon eller avtale med grunneieren. Det gjelder særlig for vassdragsreguleringer, vannuttak til allmenn vannforsyning eller varmforsyning eller jordvanning, «markavvattning» (bl.a. tørrlegging), vassdragstiltak for samferdselsformål, offentlige tiltak som trengs fra helse- eller miljøsynspunkt eller for fisket, og gjenopprettningstiltak etter nedlegging av fløtingen eller opprensing av vassdrag. De fleste av disse tiltakene må imidlertid ha konsesjon («tillstånd»), jfr. 6.2.4. Dessuten har en strandeier rett til å ha brygge og båthus selv om andre eier vannområdet (2:6 VL), og for å utnytte et vannfall er det ikke nødvendig at tiltakshaveren disponerer hele fallet (2:7 og 8 VL). På den annen side

må både grunneiere og andre tiltakshavere tåle begrensninger i sin rådighet over vannet i alvorlige tørkesituasjoner m.v. (2:9 VL).

I vattenlagen av 1918 fantes også regler om «kungsådra», som innebar at en viss del av vannføringen og fallet i større vassdrag kunne disponeres uavhengig av eieren til fordel for allmenne interesser. Reglene var innviklete og ble i vattenlagen av 1983 erstattet med regler om begrenset erstatningsplikt ved omgjøring av konsesjoner og ved vassdragstiltak til fordel for visse allmenne miljø- og transportinteresser (9:14 og 15 VL). Etter disse reglene kan man disponere erstatningsfritt over en viss del av vannføringen som det er gitt konsesjon til å utnytte, dersom omgjøringen eller vassdragstiltaket skjer for å tilgodese bestemte allmenne interesser. Loven setter rammer for hvilken andel som kan disponeres på denne måten – mellom 5 % og 20 % av produksjonsverdien, og innenfor disse rammene blir andelens størrelse fastsatt i den enkelte konsesjon. Reglene er mest aktuelle i forhold til kraftutbygging, men gjelder for alle slags vattenforetag.

#### 6.2.4 Alminnelige regler og konsesjonsplikt for vattenforetag

VL 3. kap. stiller opp alminnelige krav for vattenforetag, som også gjelder ved konsesjonsbehandlingen (tillstandsprøvningen). Tiltaket må være forenlig med alminnelige planhensyn (3:1 VL) og ikke stride mot visse arealplaner (dvs. mot detaljplan eller områdesbestämmelser etter "*Rettsgrunnlag og organisasjon i vassdragssektoren*" i kap. 5 i plan- og bygglagen 1987:10, 3:2 VL). I 3:1 VL er det også en henvisning til naturressurslagen (NRL, lag 1987:12), som i sitt 2. kap. har meget generelle regler for disponering av naturressurser, herunder vannressursene. Noen mer konkrete direktiver finnes for særskilte områder i 3. kap. NRL. Ved utnytting av de kyst- og innsjøområder som er oppregnet i 3:2 NRL skal man legge stor vekt på friluftslivs- og turistinteresser. Kraftutbygging må ikke skje i de vassdrag eller deler av vassdrag som er listet opp i 3:6 NRL, som altså innebærer et lovfestet vern av vassdrag mot kraftutbygging.

Det er et generelt krav i 3:4 VL om at fordelene for allmenne og private interesser ved tiltaket må overstige summen av kostnader, skader og ulemper. Denne bestemmelsen gjelder likevel ikke for visse vassdragstiltak som blir vurdert etter annen lovgivning (3:6 VL). Hvis tiltaket vil medføre skade eller ulempe av større betydning for allmenne interesser, kan det bare iverksettes dersom regjeringen finner at det har «synnerlig betydelse från allmän synpunkt» (3:3 VL). I 3:7 VL er det en hensynsregel i slekt med V §§ 104 nr. 1 og 108 nr. 4. Det er også med bestemmelser for å fremme en tilpassing av forskjellige vassdragstiltak som konkurrerer om samme vannressurs og for å sikre mot at fisket lider skade.

Regler om konsesjonsplikt finnes i 4. kap. Hovedregelen er at det kreves konsesjon (tilstand) til vattenforetag. Men det er ingen konsesjonsplikt hvis det er åpenbart at tiltaket hverken vil skade allmenne eller private interesser. Noen tiltak trenger ikke konsesjon, som vannuttak for husbehov for en eller to familier eller for en jordbrukseiendom, etablering av oppdrettsanlegg eller bruk av varmpumper, eller opprenskingstiltak. Er tiltaket konsesjonspliktig, må det ikke iverksettes noen større arbeider før det er gitt konsesjon (4:1 VL), men i visse påtrengende tilfelle kan tiltaket utføres uten konsesjon (4:4 VL).

Dreneringstiltak må som hovedregel alltid ha tillstand fra länsstyrelsen (tilsvarende fylkesmannen) etter naturvårdslagen (18 c § NVL). I tillegg kan det være nødvendig med tillstand etter vattenlagen. Til detaljdrenering (täckdikning) trengs det konsesjon etter naturvårdslagen eller vattenlagen bare hvis det er sannsynlig at grøftingen vil skade naturmiljøet eller allmenne eller private interesser.

Som hovedregel er det vattendomstolen som gir konsesjon etter vattenlagen etter en domstolslignende prosess, som det er nærmere regler om i 13. kap. VL (jfr. 6.2.9). For markavvattning blir konsesjonsspørsmålet avgjort på enklere måte, utenfor vattendomstolen, etter reglene i 12. kap. VL.

For en del større vassdragstiltak er det regjeringen som treffer avgjørelsen etter reglene i 11. kap. VL. Etter 11:1 VL gjelder det for vannkraftverk med effekt på minst 20 000 kW; vassdragsreguleringer med en reguleringshøyde over to meter på årsbasis eller en meter på ukebasis, eller som gir et magasin på minst 100 mill. m<sup>3</sup> om året eller 10 mill. m<sup>3</sup> om uken; overføringer av minst en femtedel av vannføringen fra et vassdrag med normal lavvannføring på minst 1 m<sup>3</sup> /s, hvis det kan være til nevneverdig ulempe for allmenne interesser; grunnvannsuttak på mer enn 10 000 m<sup>3</sup> i døgnet, og andre reguleringer eller overføringer som kan påvirke noen av de største innsjøene merkbart. Dessuten kan regjeringen forbeholde seg å treffe avgjørelsen dersom tiltaket er av betydelig omfang eller har inngripende virkninger (11:3 VL). For alle disse tiltakene gjelder det visse særskilte saksbehandlingsregler om forhåndsmelding, konsekvensutredninger og informasjon til lokalbefolkningen (11:7-11 §§ VL).

Om adgangen til omgjøring av konsesjoner (tillstånd) er det nærmere regler i 15. kap.

### 6.2.5 Fellestiltak

Reglene i 5.-7. kap. søker å legge til rette for fellestiltak (samfälligheter) for drenering, jordvanning og vassdragsreguleringer. Det er bl.a. regler om rett og plikt til å være med i fellestiltaket. Kostnadene med fellestiltaket fordeles blant deltakerne etter rimelighet, først og fremst ut fra den enkeltes nytte av tiltaket. Forvaltningen av en samfällighet skjer etter en egen lov (lag 1973:1150), enten som et slags sameie, eller som en forening.

Hvis loven ikke gir adgang til å danne en samfällighet, kan en interessert i stedet kreve konsesjonsvilkår etter 3:10 VL om å utføre et vassdragstiltak så det blir til betydelig nytte for vedkommende, dersom dette kan gjennomføres uten at tiltaket blir vesentlig endret. En tiltakshaver kan også få adgang til å utnytte og eventuelt endre andres vassdragsanlegg for egne formål, dersom det ikke er til vesentlig ulempe for anleggseieren (8:2 VL). I begge tilfelle skal vedkommende yte erstatning.

Dessuten har en egen lov (lag 1976:997) regler om vattenförbund, som er en sammenslutning for å fremme utnyttningen av vassdrag m.v., særlig gjennom vedlikeholdstiltak i vassdraget. Et vattenförbund kan bare opprettes gjennom en «förrättning» som länsstyrelsen forordner. Vattenförbundets virkeområde bestemmes ut fra formålet sett i lys av geografiske og hydrologiske forhold. Tiltakshavere som påvirker forholdene i vassdraget innenfor virkeområdet, er medlemmer av vattenförbundet.

### 6.2.6 Vedlikehold og nedlegging

Anleggseieren har plikt til å vedlikeholde et vassdragsanlegg så det ikke volder skade for allmenne eller private interesser (17:1 VL), og et vassdragstiltak skal drives så det ikke skader allmenne eller private interesser unødige (17:2).

Det kreves konsesjon for å legge ned og fjerne et vassdragsanlegg, men hovedregelen er at konsesjon skal gis (14:1 VL). Også til nedlegging av fløtingsanlegg trengs det konsesjon, om det ikke er klart at ingen allmenne eller private interesser lider skade ved at anlegget blir fjernet (14:3). Hvis det kan være til skade for en

grunneier at anlegget blir nedlagt, kan vattendomstolen bestemme at det får bli stående dersom grunneieren overtar vedlikeholdsplikten. Skulle nedleggingen være til skade for allmenne interesser, kan det på samme måte bli stående om staten, en kommune eller et vattenförbund overtar vedlikeholdsplikten (14:2 og 3 VL).

### 6.2.7 Erstatning

Reglene om erstatning i 9. kap. VL gjelder både ved ekspropriasjon og for annen skade som et lovlig vassdragstiltak volder på fremmed eiendom. Reglene er søkt tilpasset de alminnelige regler om ekspropriasjonserstatning (Expropriationslagen 1972:719). Erstatning for skade som skyldes ulovlige vassdragstiltak bestemmes derimot av alminnelige erstatningsrettslige regler (skadeståndslagen og 3. kap. Jordabalken).

Erstatningsutmålingen er knyttet til eiendommens salgsverdi. Erstatning for skade og ulemper (såkalt intrångsersättning) fastsettes som utgangspunkt til differansen mellom eiendommens verdi før og etter tiltaket (9:4 VL). Det er ikke regler om mererstatning. Tiltakshaveren skal pålegges å treffe forebyggende eller avbøtende tiltak så langt det er hensiktsmessig, og erstatningen skal da bare dekke restskaden (9:1 3 st. VL). Erstatningen fastsettes til en engangssum, og årlige erstatningsbeløp kan bare fastsettes for skade fra allmenne fløtingstiltak (9:3 VL).

For nedlegging og fjerning av vassdragsanlegg er erstatningsplikten begrenset til å yte rimelig («skälig») erstatning, og tap av fordeler ved vassdragsanlegget blir ikke erstattet uten at vedkommende hadde et rettskrav på dem (9:11 VL). Det er også nærmere regler for erstatning for tap som voldes ved omgjøring av konsesjoner (9:12 VL flg.). Her gjelder det visse begrensninger i erstatningsplikten ved omgjøring og ved vassdragstiltak til fordel for visse allmenne miljø- og transportinteresser, jfr. under 6.2.3 foran.

Erstatningskapitlet har også regler om andelskraft til fordel for minoritetseierne på en fallstrekning når deres fallretter blir tatt med i en kraftutbygging som flertallet står for (9:16 flg. VL).

### 6.2.8 Vern for vannforsyning

Vattenlagens 19. kap. har en generell aktsomhets- og tiltakspåkt for å unngå skade på aktuelle vannforsyningskilder (19:1 VL). Denne påkften anses oppfylt hvis tiltakshaveren etterlever det som er fastsatt i konsesjon etter vattenlagen, miljøskyddslagen eller naturvårdslagen (18 § NVL).

Dessuten kan det opprettes særskilt vattenskyddsområde med konkrete rådhetsinnskrenkninger (19:2 flg. VL). Grunneieren har i så fall rett til erstatning om «pågående markanvändning avsevärt försvåras», som er det alminnelige kriterium for erstatning for rådhetsinnskrenkninger etter svensk rett.

### 6.2.9 Vattendomstolene

Hovedtyngden av saker etter vattenlagen avgjøres av vattendomstolene, som er knyttet til de alminnelige domstoler. Vattendomstol i første instans er seks tingsretter (Luleå, Umeå, Östersund, Stockholm, Växjö og Vänersborg) som regjeringen har utpekt. Vattendomstolen består av en embetsdommer, ett eller to teknisk kyndige medlemmer og to legdommere. Svea hovrätt er vattenöverdomstol, og Högsta domstolen er siste instans.

Sakene inndeles i ansökningsmål, stämningmål og förrättningsmål (13:12 VL). Skillet har betydning for hvilke saksbehandlingsregler som gjelder etter 13.

kap. VL. Ansøkningsmål omfatter bl.a. konsesjons- og omgjøringssaker. Stämningssmål omfatter bl.a. visse saker om erstatning og retting av ulovlige vassdragsanlegg. Förrättningsmål – som er den minste gruppen – omfatter overprøving av såkalte «förrättningar», f.eks. om tillatelse til markavvattning.

Vattenlagen hører administrativt under Justitiedepartementet, men hovedansvaret for vannressursspørsmål i sentralforvaltningen ligger ellers i Miljø- og naturressursdepartementet. Spørsmål om tilsyn hører under länsstyrelsene (tilsvarende fylkesmannsembetene).

### 6.3 FINLAND<sup>29</sup>

#### 6.3.1 Allment om Finlands vassdragsnatur og om lovstrukturen

Finlands topografi har gitt en vassdragsnatur preget av omfattende sjøsystemer og lave fallhøyder. Det er ca. 60 000 sjøer i Finland, og av landets samlede areal på 337 000 km<sup>2</sup> er bortimot 10 % (31 500 km<sup>2</sup>) sjøer og vassdrag. Innsjøformene er preget av kvartærgeologiske avsetninger, og strandlinjene er svært uregelmessige, slik at hver innbygger i landet teoretisk kan disponere 100 meter innsjøstrandlinje. Vassdragene har tidligere spilt en stor rolle for innenlands samferdsel og tømmerfløting. Elektrisitetsproduksjonen er basert dels på vannkraft, dels på atomkraft.<sup>30</sup> Vannkraftutbyggingen anses i hovedsak som avsluttet.

I Finland er 50 % av vannforsyningen basert på grunnvann. Grunnvannet er sårbart for forurensning på grunn av de geologiske forholdene. På den annen side er forekomstene vanligvis relativt små, slik at influensområdet er tilsvarende lite. Grunnvannet er utsatt for negativ påvirkning særlig pga. masseuttak, bergverksdrift, metall- og kjemisk industri, avfallsdeponier og pelsdyroppdrett.

Den finske vattenlagen (FVL) (lag 19.5.1961/264) er en meget omfattende lov (529 paragrafer) som dekker både kvantitative og kvalitative aspekter ved forvaltningen av vassdragene. Også forurensningsspørsmål blir altså vurdert etter vattenlagen, mens det gjelder en egen lov om fiske. Det finnes en egen lov om damsikkerhet (lag 1.6.1984/413) foruten noen andre mindre lover om vassdragsforhold. Vattenlagen er for tiden under delvis revisjon.<sup>31</sup>

Vattenlagen består av 22 kapitler. Den åpner med et kapittel om alminnelige bestemmelser og ett med alminnelige bestemmelser om «byggende i vattendrag». Deretter kommer særskilte kapitler ("*Bruk og påvirkning av vassdrag og grunnvann*" i kap. 3- "*Generelle lovregler for disponering av vassdrag*" i 10) for forskjellig slags utnytting av vassdraget (vannkraftproduksjon, transport, tømmerfløting), om grøfting, vannstandsregulering (senking, utfylling og heving) og vassdragsregulering (som omfatter reguleringer til alle slags formål, ikke bare industrielle), vannuttak fra vassdrag og grunnvann, samt utslipp av avløpsvann eller andre forurensende stoffer. Reglene i 2. kap. gjelder også for slike tiltak så langt det er bestemt i de respektive kapitler.

Etter dette kommer særskilte kapitler om erstatning, «särskilda bestämmelser», straff, alminnelige saksbehandlingsregler, vattendomstolene, saksbehandlingen for vattendomstolene, omgjøring, befaringer, særregler for grøftingssaker og om vattennämnd ("*Eierrådigheten över vassdrag*" i kap. 11- "*Vannforsyning fra vassdrag*" i 20). De to siste kapitlene har karakter av avsluttende bestemmelser i loven.

29. Fremstillingen bygger for en stor del på Inledning till Finlands rättsordning (Juristförbundets förlag, 1993) s. 678-88 ( av § 5 Jord- og vattenrätt, ved Pekka Vihervuori).

30. Av Finlands samlede energiproduksjon på 57 TWh (1992) kommer 15 TWh fra vannkraft, 18 TWh fra atomkraft og 17 TWh fra såkalt mottrykkskraft, særlig fra treforedlingsindustrien.

31. Kommittébetänkande 1993:13 av kommissionen för vattenrättsliga tillstånd.

### 6.3.2 Vattenlagens virkeområde

Loven omfatter både vassdrag og grunnvann, både ferskvann og saltvann. Som «vattenområde» regnes arealer som er dekket av vann så lenge dette ikke er «tillfälligt» (1:1 FVL). Mot fast mark går grensen ved strandlinjen med middelvannstand, og er det gjort inngrep som har ført til varig endring i vannstanden, er det situasjonen etter endring som det kommer an på (1:6 FVL). Men retten til allmenn bruk av vassdraget kan likevel utøves så langt vannet dekker.

Vassdrag med rennende vann deles inn i elver og bekker (1:5 FVL). Er middelvannføringen minst 2 m<sup>3</sup> /s, regnes vassdraget alltid som en elv, og for øvrig hvis man – bortsett fra stryk og grunner – kan ferdes med robåt der utenom lavvannspeperioden. Utenfor vassdragsbegrepet faller grøfter o.l. uten kontinuerlig vannføring og der det heller ikke ved høy vannføring er mulig med båtferdsel, fløting eller nevneverdig fiskeoppgang. Også kilder, brønner, sisterner og kunstige dammer faller utenfor det som regnes som vassdrag (1:2 FVL). Grunnvann er definert som vann i mark- eller berggrunn (1:4 FVL).

### 6.3.3 Eierrådighet over vassdrag

Både vassdrag og grunnvann er i privat eie (1:8 FVL). Dette uttrykkes slik at vannet i brønner og kunstige dammer eies av anleggs- eller grunneieren, mens den som et vann- eller jordområde tilhører, råder over annet åpent vann og grunnvannet. Store «fjærdar» i innsjøene kan i henhold til en særskilt lov (lag 1.4.1966/204) være «allmänt vattenområde» i statens eie. Dessuten gjelder regler om *kungsådra* i elver og sund (1:12 FVL). Hovedregelen er at kungsådran skal være en tredjedel av vassdragets bredde ved middelvannstand, og minst 7 meter, på det dypeste partiet i elven. I kungsådran må det holdes åpent for vannets frie løp, samferdsel, tømmerfløting og fiskens gang. Allemannsrett til ferdsel, vannhenting, bading m.v. er knesatt i loven (1:24 flg. FVL). En strandeier kan anlegge brygge o.l. selv om vassdraget tilhører andre (1:28 FVL), forutsatt at det kan skje uten vesentlige skadevirkninger i vassdraget og at eieren får erstatning for ulempe («men»).

### 6.3.4 Forbudsregler og krav om tillatelse

Lovens 1. kap. inneholder tre grupper av forbudsregler som også retter seg mot grunneieren: stengnings-, endrings- og forurensningsforbudene. Stengningsforbudet knytter seg til reglene om kungsådra, jfr. ovenfor. Vi går heller ikke nærmere inn på forurensningsforbudene (1:19 og 22 FVL).

Forbudet mot fysiske endringer i vassdrag følger av 1:15 FVL. Etter denne bestemmelsen er det forbudt å lede bort vann eller iverksette andre tiltak i vassdraget eller på fast mark, dersom det kan forårsake endringer i vassdragets leie, dybde, vannstand eller vannføring, eller i vannets eller bunnens beskaffenhet. Dette kan omfatte bl.a. bygging av en demning eller brygge, utfylling i vassdrag, bortledning av vann, senking eller masseuttak. Forutsetningen er at en slik endring vil medføre visse skadevirkninger som paragrafen regner opp i seks punkter. Det første punktet gjelder skade og ulempe på privat eiendom. I de øvrige punktene er det særlig forskjellige miljøulemper som blir spesifisert, før oppregningen avsluttes med en sekkebestemmelse som rammer andre tilsvarende krenkelser av allmenne interesser. Forbudet rammer således «förändring som

1. åstadkommer skada eller men på annans vattenområde, fiske, mark, byggnad eller egendom av annat slag;
2. medför fara för översvämning, allmän vattenbrist eller skadlig förändring av vattennaturen och dess funktion;

3. betydelig minskar naturskønheten, trivselen i omgivningen, kulturverdiene eller vattendragets anvendbarhet for vattenforsøring eller dess lämplighet for rekreasjons ndam l;
4. f rs mrrar vattnets reningsf rm ga,  ndrar kungsådran eller f rsv rar begagnande av allmän far- eller flottled;
5. medf r fara for h lsan; eller
6. på annat därmed j mf rligt s tt kr nker allmänt intresse. 

Når et tiltak rammes av forbudet, kan det bare iverksettes med tillatelse (tillstånd) fra vattendomstolen. Tillst ndsplikten påhviler både private, kommunene og staten som tiltakshavere. En tillatelse fritar bare for forbudet etter vattenlagen, og har ingen betydning i forhold til eventuell annen lovgivning.

Tillatelsen er lovbundet, slik at vattendomstolen ikke utøver noe fritt skjønn. Men de forskjellige lovreglene gir i seg selv stort spillerom for skjønsmessige avveininger. Et anlegg kan ikke få tillatelse hvis det vil sette den alminnelige helse-tilstand på spill, eller det vil volde anselige og vidtgående skader på naturen omkring eller på vassdragets naturforhold og funksjon, eller det i høy grad forverrer bosettings- eller n ringsvilk rene på stedet (2:5 FVL). Denne terskelen ligger imidlertid så høyt at det visstnok ikke forekommer noe eksempel på at et prosjekt er avslått helt ut av den grunn.

Loven setter også visse generelle krav om at tiltaket må utføres så det ikke kommer i strid med andre interesser i vassdraget (2:3 FVL). S  langt hensikten med tiltaket kan nås uten urimelig («osk lig») kostnadsøkning, sett i forhold til totalkostnaden og skaden, skal det utføres slik at eierne av stranden eller vassdraget ikke lider skade eller ulempe og uten skade på fiskebestanden. På samme måte må tiltaket heller ikke utføres så det hemmer mer enn nødvendig de andre slags tiltak som lovens "*Bruk og påvirkning av vassdrag og grunnvann*" i kap. 3- "*Generelle lovregler for disponering av vassdrag*" i 10 nevner, og heller ikke slik at det skader vannets selvrensende evne eller vassdragets naturforhold og funksjon forøvrig, gjør vassdraget mindre egnet for friluftsliv, minsker naturskj nnheten, kulturverdiene eller trivselen i omgivelsene, eller på annen måte krenker allmenne eller private interesser. Det er også en forutsetning at tiltaket utføres så andre behov for   utnytte vassdraget eller grunnvannet kan tilgodeses med minst mulig innskrenkninger.

Oppfylles disse kravene, beror det vanligvis på en interesseavveining om tillatelse skal gis (2:6 FVL). I første rekke er det en rent økonomisk vurdering av nytte mot skade. Nytten må være betydelig i forhold til skaden, men prosjektkostnadene og skader som det inngås avtale om, regnes ikke med på skadesiden. Hvis prosjektet i tillegg vil skade allmenne interesser som ikke kan verdsettes fullt ut i penger, må det foretas en avveining mellom de ulike allmenne interesser som taler for og mot prosjektet.

Tillatelse til «byggande» m.v. kan også gis dersom «allmänt behov» tilsier det. En kommune kan etter loven således få tillatelse til vannuttak for allmenn vannforsyning uten hensyn til hvilke skadevirkninger det medfører, men her har Högsta Förvaltningsdomstolen i praksis innført en viss interesseavveining.

For visse tiltak stilles mindre krav. Grøfting var tidligere sett på som en ren grunneierrett uten at tillatelse var nødvendig, og fremdeles kan grøfting skje uten tillatelse hvis den bare påvirker en bekk (6:2 FVL).

Vattendomstolen fastsetter nærmere vilkår for den tillatelse som gis, særlig med sikte på   redusere skader og ulemper mest mulig. Den gir også tillatelse til   ekspropriere andres eiendom og fastsetter erstatninger. Det synes ikke   være noen klar grense for hvordan eller hvor sterkt et vassdragstiltak kan påvirke andres eiendom for det må skje en ekspropriasjon. Erstatningen for ekspropriasjon – herunder

ved neddemming – skal økes med 50 % avhengig av hvilket formål tiltaket gjelder (11:6 FVL).

### 6.3.5 Vassdragsvern og arealplanlegging

Visse elver eller elvestrekninger er vernet mot kraftutbygging. Dette er skjedd ved forsskyddslagen (lag 23.1.1987/35), i et par tilfelle også ved spesiallover (således for Ounasjoki i Lappland lag 19.8.1973/703 og for Kyrönjoki lag 16.8.1991/1139).

Arealplanlegging etter byggnadslagen kan dekke vannområder, men iallfall på detaljplannivå er dette sjelden. I lagen om vatten- og miljøforvaltning finnes det bestemmelser om statlig vassdrags- eller vannbruksplanlegging, men planene har ikke bindende virkning for saker om tillatelse etter vattenlagen.

### 6.3.6 Grunnvann

Loven omfatter også grunnvann, og setter som utgangspunkt et forbud mot endring av grunnvannforholdene (1:18 FVL). Det gjør at man trenger tillatelse fra vattendomstolen for å utnytte grunnvann eller iverksette tiltak for dette, dersom tiltaket kan ha negative virkninger for annen utnytting av grunnvannsføremålet. Forbudet rammer også masseuttak og andre tiltak som åpenbart kan innvirke på grunnvannsføremålene. Hvis grunnvannsutttaket overstiger 250 m<sup>3</sup>/døgn, må det alltid ha tillatelse (9:7 FVL). Hvis tiltaket kan skade grunnvannets kvalitet vesentlig, er hovedregelen at det ikke kan gis tillatelse på grunn av forurensningsforbudet i 1:22 FVL.

### 6.3.7 Vattendomstolene og andre vassdragsmyndigheter

Vattendomstolen er en særdomstol, uavhengig av stats- og kommunalforvaltningen. Den har juridisk, teknisk og naturvitenskapelig fagkunnskap. Prosessuelt behandles sakene som ansøkningsmål, civilmål og brottmål. Hovedtyngden av sakene utgjøres av ansøkningsmål. Saksbehandlingen er domstolspreget, også i ansøkningsmål, men vattendomstolen har større adgang til å vurdere spørsmål av eget tiltak enn det er vanlig i domstolsprosessen. Vattendomstolens avgjørelser kan bringes inn for vattenöverdomstolen og endelig for Högsta Förvaltningsdomstolen, eller Högsta Domstolen (for civil- og brottmål).

Mens vattendomstolen kan betraktes som konsesjonsmyndighet, ligger overordnet styring, politikktutforming og tilsyn i den ordinære forvaltning. Kontrollen med at vattenlagen blir etterlevd hører under vatten- og miljøforvaltningen og de kommunale miljøvårdsnämnder. Det er imidlertid vattendomstolen som etter begjæring av offentlige myndigheter eller grunneiere i vassdraget treffer avgjørelser om å bruke tvangsmidler og om straff.

## 6.4 DANMARK<sup>32</sup>

### 6.4.1 Allment

Danmarks vassdragsnatur skiller seg sterkt fra den typisk norske. Vassdragene er ofte sterkt påvirket av kulturlandskapet. Med få unntak har de ikke vært utnyttet til energiproduksjon, og de har også spilt liten rolle for fløting og annen samferdsel. Vassdragene sikrer avrenning av nedbør, men lav fallhøyde og strømhastighet kan

32. Fremstillingen bygger på Karnovs lovsamling (1992) og Helge Wulff: Landboret (2. utg., Frederiksberg 1992) særlig s. 82-84, 132-51 og 434-52.



ofte skape fare for oppgrunning. Vassdragene benyttes ellers til jordvanning, «rørskær» (skjæring av rør til taktekking), akvakultur og rekreasjon.

Dansk vannforsyning er praktisk talt 100 % basert på grunnvann. Grunnvannet i Danmark er utsatt for påvirkning av bl.a. en intensiv landbruksdrift, og i enkelte områder er tilgangen på utnyttbart grunnvann så begrenset at det kan komme i konflikt med hensynet til vannføring i vassdrag og bevaring av våtmarksområder.

Dansk vassdragslovgivning er fordelt på to hovedlover, vandløbsloven fra 1982 (nå lovbekendtgørelse 19. mai 1992 nr. 404) og vandforsyningsloven fra 1978 (nå lovbekendtgørelse 4. juli 1985 nr. 337). Vandløbslovens hovedsiktet mål er å sikre avrenningen, mens vandforsyningsloven gjelder alle vannuttak fra vassdrag eller grunnvann. I tillegg har naturbeskyttelsesloven (lov 3. januar 1992 nr. 9) viktige regler om vassdrag og våtmarker. Forurensningsspørsmål reguleres gjennom miljøbeskyttelsesloven (lov 6. juni 1991 nr. 358). Drenering med utslipp av surt og jernholdig drens vann er særskilt regulert gjennom en egen lov (lov 8. mai 1985 nr. 180 om okker), som særlig har betydning i Vest- og Sønderjylland. Fiske er det regler om i en egen lov.

#### 6.4.2 Vannløp: Vandløbsloven og naturbeskyttelsesloven

Hovedformålet med vandløbsloven er å sikre at vassdragene kan brukes til avledning av vann. Tiltak etter loven skal ta hensyn til de miljømessige krav til vannløpskvalitet (§ 1 stk. 2). Dette begrepet har tre aspekter: vannkvaliteten, som reguleres gjennom miljøbeskyttelsesloven, vannmengden, som bl.a. påvirkes av vannuttak i medhold av vandforsyningsloven, og vannløpets form og tilstand, som reguleres med hjemmel i vandløbsloven.

Loven omfatter både naturlige og menneskeskapt vannløp (§ 2). Som vannløp regnes først og fremst terrengformasjoner som regelmessig er vannførende. Loven gjelder også for grøfter, kanaler, rørledninger, sjøer og dammer, og for anlegg som diker, sluser og broer m.v. Som hovedregel gjelder den ikke for vannløp som bare enkelt har interesse i, og den gjelder heller ikke for ledninger for vannforsyning eller kloakk.

Loven gjelder ikke for saltvannsområder, heller ikke når de etter hvert omdannes til ferskvann. Men da kan Miljøministeriet inndra området under reglene for ferskvann i medhold av en særskilt lov (lov 7. mai 1937 nr. 146).

Vandløbsloven består av 17 kapitler med i alt 89 paragrafer. Etter et innledende kapittel om formål og virkeområde gir "*Naturgitte trekk ved norske vassdrag og vannressurser*" i kap. 2 regler om alminnelig bruk av vassdragene. I "*Bruk og påvirkning av vassdrag og grunnvann*" i kap. 3- "*Rettsgrunnlag og organisasjon i vassdragssektoren*" i 5 er det regler om vandløbsmyndighetene, om klassifikasjon av vannløp og anlegg og om regulativer for offentlige vannløp. "*Utenlandsk rett*" i Kap. 6- "*Hva bør en ny vannressurslov omfatte?*" i 8 har regler om henholdsvis endring og anlegg av vannløp, vedlikehold samt restaurering av vannløp. "*Overordnede prinsipper for forvaltningen av vassdrag og andre vannressurser*" i kap. 9 og "*Generelle lovregler for disponering av vassdrag*" i 10 er det regler om utpumpingsanlegg med dikeanlegg for tørrlegging (afvanding), og om broer og anlegg som kan føre til oppstuvning av vannstanden. De øvrige kapitler har bestemmelser om tilsyn og kontroll, tilskuddsplikt, ekspropriasjon, saksbehandling og straff.

For forvaltningsmessige formål inndeles vannløpene i offentlige og private (§ 8), og de offentlige vannløp i amtsvandløp og kommunevandløp. I sammenheng med dette er amtsrådet vandløbsmyndighet for amtsvandløp, og kommunalbestyrelsen for kommunevandløp og private vannløp (§ 7). Skillet mellom offentlige og private vannløp har betydning for lovens regler om vedlikehold, tilsyn og saksbehand-

ling, men har ikke noe å gjøre med spørsmålet om eiendomsrett til vassdragene. Bl.a. skal det for et offentlig vannløp utferdiges et regulativ (§ 12), som skal inneholde bestemmelser om vannløpets skikkelse eller vannføringsevne, om vedlikehold og restaurering av vannløpet m.v.

Vassdragene er i privat eie, men innholdet av den private eiendomsrett er sterkt påvirket av lovgivningen. Strandeierens eiendomsrett til vassdraget omfatter retten til å skjære siv og rør, jakt, fiske og ferdsel i vassdraget, men ikke selve vannet. Ved tørrlegging vil grunnen normalt tilfalle strandeieren (§ 19). Det er tillatt for en grunneier å senke grunnvannstanden på egen eiendom så langt det trengs for dyrkingsformål ved grøfting og drenering uten bruk av pumpeanlegg (§ 3). Vannet kan ledes ut i et vannløp som eiendommen støter opp til. Skal det ledes ut i et vannløp på naboeiendommen, kreves det tillatelse både fra naboen og vandløbsmyndigheten etter § 21. Hvis noen vil treffe tiltak som kan være til ulempe for «dambrug» (oppdrettsanlegg) som ligger mindre enn 6 km nedstrøms, skal det som hovedregel gis varsel minst en uke på forhånd. I enkelte deler av landet krever imidlertid grøfting og drenering for landbruksformål godkjenning etter okkerloven.

Allmennheten har rett til ferdsel med ikke-motordrevne småfartøyer på vannløp med flere strandeiere (§ 4). Vandløbsmyndigheten kan begrense denne ferdselsretten eller utvide den til andre fartøyer på offentlige vannløp. Også miljøministeren har en viss adgang til å begrense ikke-erhvervsmessig seilas med hjemmel i naturbeskyttelsesloven (nbl. § 29).

Vandløbsloven har et alminnelig forbud (§ 6) mot å endre det naturlige avløp til annen eiendom og å hindre avløpet fra høyereliggende eiendommer. Denne regelen gjelder med tanke på både avrenning gjennom vannløp og overflateavrenning ved regnskyll og snøsmelting. Heller ikke må noen lede bort vannet fra vannløp, forandre vannstanden eller hindre vannets frie løp. Vandløbsmyndigheten kan imidlertid fritta for disse forbudene. I tillegg er det forbud mot tilplanting så nær rørlagte strekninger av et vannløp at rørledningene kan bli skadet eller tilstoppet.

Det kreves videre tillatelse fra vandløbsmyndigheten til å endre vannløpets skikkelse (f.eks. ved utdyping eller utretting), til å senke eller tørrlegge sjøer, eller til å anlegge nye vannløp (§§ 16-18 og 21). Dessuten setter naturbeskyttelsesloven forbud mot å endre tilstanden i naturlige sjøer med et areal over 100 r<sup>2</sup>, eller i vannløp som miljøministeren har utpekt som beskyttede (nbl. § 3). Forbudet mot å endre tilstanden gjelder også for våtmarker – moser og lignende som er større enn 2500 m<sup>2</sup> eller ligger inntil en sjø eller et vannløp som omfattes av vernet. Det trengs også tillatelse til å bygge eller endre broer og anlegg som kan volde oppstuvning (§§ 47-48).

Reglene om vedlikehold av vannløp i *"Formålet med ny lov om vassdrag og grunnvann"* i kap. 7 tar sikte på å opprettholde vannløpets skikkelse og vannføringssevne. Vedlikeholdsplikten påhviler vandløbsmyndigheten for offentlige vannløp, og strandeierne for private vannløp. I regulativet for et offentlig vannløp kan det fastsettes nærmere bestemmelser for vedlikeholdet og at eierne langs bredden skal holde en sone åpen for maskinell drift ved vedlikeholdsarbeider (§ 69). Typiske vedlikeholdstiltak er fjerning av vegetasjon og oppmudring. For private vannløp kan kommunalbestyrelsen som vandløbsmyndighet fastsette vedlikeholdstiltakenes omfang (§ 36).

Reglene om restaurering (§ 37) gjelder bare for offentlige vannløp, og gir vandløbsmyndigheten adgang til å treffe visse tiltak for å oppfylle den fastsatte vannløpskvalitet. Stort sett er det tale om mindre tiltak, men reglene har vært brukt til å gjenåpne et lukket vassdrag.

Når det gjelder kantsonen omkring vassdrag, kan vandløbsmyndigheten kreve at beitemark inngjerdes mot vassdraget (§ 29). Ved offentlige vannløp kan vand-

løbsmyndigheten foreta tilplanting og påby strandeierne å bevare skyggegivende vegetasjon (§ 34). For øvrig er det langs vannløp i landsone et to meter bredt belte med forbud mot dyrking, terrengendring, tilplanting og oppføring av gjerder og byggverk (§ 69), se nærmere "*Danske regler om kantsoner*" i kap. 10.4.3. Denne regelen gjelder imidlertid ikke for dammer under 100 m<sup>2</sup>. I tillegg fastsetter naturbeskyttelsesloven et 150 meters belte med et dispensabelt forbud mot terrengendringer, tilplanting, bebyggelse og campingvogner (nbl. § 16). Dette 150-metersbelte gjelder bare for innsjøer over 3 ha og for offentlige vannløp som etter regulativet i 1983 skulle ha en bredde i bunnen på minst 2 meter.

Det gjelder et objektivt erstatningsansvar for skader som voldes ved regulering (endring) og anlegg av vannløp, senking av innsjøer, ved restaureringstiltak eller ved tørrlegging med utpumpings- og dikeanlegg (§§ 23, 37 og 45). For dreneringstiltak som er lovlige uten tillatelse (jfr. § 3) oppstår det derimot ikke noen erstatningsplikt. Utgiftsfordelingen for et tiltak som kommer flere til nytte, vil gjerne skje i henhold til den enkeltes nytte (jfr. § 24).

### 6.4.3 Vannuttak: Vandforsyningsloven

Vandforsyningsloven omfatter 90 paragrafer fordelt på 14 kapitler. Loven behandler både vannuttak fra ferskvannsressurser og vannforsyning på annen måte. Den regulerer også forholdet mellom vannleverandør og brukere "*Hva bør en ny vannressurslov omfatte?*" i kap. 8-"*Overordnede prinsipper for forvaltningen av vassdrag og andre vannressurser*" i 9), bl.a. med regler om forsyningsplikt.

Loven har til formål å sikre en tilstrekkelig vannforsyning og en rasjonell utnytting av vannforekomstene som tar hensyn til både miljøet, behovet for vann og annen råstoffutvinning som kan berøre vannforekomstene. Det er fastslått som en hovedretningslinje at disse grunnleggende hensyn skal tillegges vekt ved praktiseringen av loven (§ 2). Loven omfatter både grunnvann og overflatevann (nærmere definert i § 3). Som grunnvann regnes vann som kan innvinnes fra undergrunnen gjennom brønner, boringer eller oppkommer. Dette betyr at loven ikke tar sikte på grunnvannsforekomster som bare har andre funksjoner enn å kunne tjene til vannforsyning. Definisjonen av overflatevann omfatter ferskvann i alle de vannområder som går inn under vandløpsloven, også om de bare berører en enkelt eiendom.

Sentrale virkemidler i loven er kartlegging av vannressursene og planlegging ("*Bruk og påvirkning av vassdrag og grunnvann*" i kap. 3) og et konsesjonssystem ("*Fremtidig utvikling*" i kap. 4-"*Utenlandsk rett*" i 6). På amtsnivå utarbeides det vannressursplaner (§ 11) og på kommunenivå vannforsyningsplaner (§ 14). I tillegg kan miljøministeren utarbeide en landsplan for vannforsyningen og angi bindende forutsetninger for planleggingen på amts- og kommunenivå. Den kommunale vannforsyningsplan må ikke stride mot regionplanleggingen, og amtsrådet kan i tilfelle reise innsigelse mot den bl.a. hvis den står i strid med amtets vannressursplan (§ 14 a). Denne innsigelsesordningen svarer til den norske ordning etter plan- og bygningsloven. Vannforsyningsplanen er bindende for anlegg av vannledninger fra allmenne vannforsyningsanlegg (dvs. vannverk for minst ti eiendommer). For planleggingsformål kan myndighetene foreta alle slags undersøkelser – unntatt boring – med to ukers varsel, men grunneieren skal ha erstatning for skader og ulemper (§ 39).

Loven gir hjemmel for kvalitetsnormer for ubehandlet råvann (§ 59). Den er brukt til å gjennomføre EU-direktivet (75/440/EUF) om kvaliteten av overflatevann som brukes til drikkevann eller i næringsmiddelproduksjon. Bestemmelsen gir også hjemmel for regler om tilsetningsstoffer til drikkevann (f.eks. fluor) og om kvalitetskrav til drikkevann og vann i næringsmiddelproduksjon. Miljøbeskyttelsesloven

har regler om båndlegging av områder (beskyttelsesområder) og forbud for å sikre forekomster for allmenn vannforsyning mot forurensning (mbl. §§ 22-24). I forhold til grunnvannsforekomster kan dette gjøres erstatningsfritt, mens rådighetsinnskrenkninger som innføres av hensyn til overflatevann utløser erstatningsplikt når de hindrer lovlig bestående virksomhet (mbl. §§ 62-63).

Hovedregelen er at vannuttak fra grunnvann og overflatevann («vandindvin- ding») krever tillatelse (§ 18). Tillatelsen gis av kommunalbestyrelsen eller amtsrådet, avhengig av uttakets størrelse og formål (§§ 19-20). Det må foreligge tillatelse før anlegget for vannuttak blir etablert eller endret vesentlig (§ 21). Ordningen med etableringstillatelse kan også fungere som en slags rammetillatelse før det blir gitt tillatelse til selve vannuttaket. En tillatelse til vannuttak skal angi uttakets størrelse og formål (§ 22). Gjelder den grunnvannsuttak, skal den dessuten sette en grense for senking av grunnvannspeilet, og for overflatevann et maksimalt vannuttak pr. time – hvis det ikke gjelder mindre uttak. Hvis formålet endres, må det søkes på ny (§ 33).

Selv om det ikke er sagt i loven, antas det at det er adgang til å ta overflatevann i bøtte e.l. til vanning eller drikke. En grunneier kan uten tillatelse ta ut grunnvann på egen eiendom til husholdningsbruk, forutsatt at eiendommen ligger utenfor det naturlige forsyningsområdet for et allment vannforsyningsanlegg og det ikke er grunn til å frykte for grunnvannskvaliteten (§ 18). Husholdningsbruk kan nok også omfatte hagevanning og bilvask samt utleie til feriegjester og leietakere i tomannsboliger, men ikke større hus, hoteller eller landbruksformål. Strandeiere langs vassdrag har rett til å ta overflatevann til vanning av dyr uten tillatelse. Gjelder søknaden vann til alminnelig landbruk (ikke jordvanning) eller husholdningsvann for inntil fire husstander, kan tillatelse bare nektes dersom det er grunn til å frykte for vannkvaliteten eller det kan anvises en annen vannforsyning som er praktisk mulig.

Det kreves tillatelse fra miljøministeren til å frembringe drikkevann ved avsaltning av havvann (§ 25). En slik tillatelse må man også ha for å importere drikkevann eller eksportere grunnvann eller overflatevann. Dessuten kreves det som regel tillatelse fra kommunalbestyrelsen eller amtsrådet til å senke grunnvannstanden ved bygge- og anleggsarbeider eller masseuttak.

Tillatelser til vannuttak gis for begrenset tid, i praksis ofte 10-15 år. Lengstetiden etter loven varierer med formålet, men er høyst 30 år (§ 22). Det skal imidlertid gis ny tillatelse om ikke de samfunnsmessige hensyn som følger av lovens formål og hovedretningslinjer står i veien. Uavhengig av tidsfristen er det en viss adgang til å omgjøre tillatelsen når vesentlige samfunnsmessige hensyn tilsier det, f.eks. fordi vannressursen ikke er stor nok for alle rettigheter eller full utnyttning skaper fare for saltvannsinntrengning. Det kan også være adgang til å omgjøre en tillatelse til et vannverk dersom det trengs for å skape en mer rasjonell vannforsyning (§ 32). En tillatelse til vannuttak kan også omgjøres når vilkårene blir tilsidesatt, hvis den bygger på uriktige opplysninger eller hvis det går fem år uten at den blir brukt (§§ 34-35). Bortledningstillatelser er ikke tidsbegrenset, men kan omgjøres ved endringer i de faktiske forutsetninger (§ 26).

Det kan gis pålegg om tilknytning til et allment vannverk (§ 29). Hvis det gjelder en grunneier som har egen vannforsyning ved boring – ikke brønn – kan vedkommende kreve erstatning for utgiftene til tilknytningen (§ 30). Erstatningen omfatter ikke fremtidige driftsutgifter, og kan nedsettes i lys av anleggets alder og kvalitet. Hvis pålegg om tilknytning skyldes at eksisterende vannforsyning blir ødelagt av annen virksomhet, skal denne yte tilskudd til å opprette allmenn vannforsyning (§ 31).

Loven har også enkelte regler med sikte på å begrense vannforbruket. Det er som regel forbudt å bruke vann fra allment vannverk til andre formål enn verket har

tillatt, og sløsing ved å la vannkraner stå åpne eller annen uforsvarlig atferd skal unngås (§ 51). Vannverket kan gi bestemmelser om innskrenket vannforbruk av hensyn til vannforekomstene, bl.a. om hagevanning i tørkeperioder, og amtsrådet kan pålegge vannverket å treffe slike bestemmelser (§ 52).

For skader på bestående forhold som følge av vannuttak eller bortledning gjelder et objektivt erstatningsansvar (§§ 23 og 28). Dette gjelder uansett om skaden skyldes endringer i grunnvannstanden eller i vannføringen eller vannstanden i vassdrag. Erstatningsansvaret omfatter ikke tap som skyldes at fremtidige tiltak blir fordyret.

## 6.5 TYSKLAND<sup>33</sup>

### 6.5.1 Lovgivning om vassdrag og vannressurser

Tyskland er en forbundsstat med relativt stor frihet for delstatene. Kompetansefordelingen mellom forbundsmyndigheter og delstatsmyndigheter er fastlagt i forfatningen. Når det gjelder vannlovgivningen fremgår det av Grundgesetz (GG) § 75 nr. 4 at forbundsmyndigheten har begrenset lovgivningskompetanse. De føderale myndighetene kan kun gi rammelover, som utfylles av delstatene. Et unntak gjelder for skipsfart hvor forbundsmyndigheten har parallell kompetanse med delstatsmyndighetene, jfr. den føderale Bundeswasserstrassengesetz.

Forbundsmyndigheten har gitt en generell rammelov vedrørende vannforvaltningen – Wasserhaushaltsgesetz (WHG, 23. september 1986). Loven retter seg direkte mot borgerne, men utfylles av vannlovgivningen i de enkelte delstatene. I tillegg til WHG finnes det altså en vannlov for hver enkelt delstat, f.eks. Bayerisches Wassergesetz (BayWG, 3. februar 1988), og Wassergesetz for Baden-Württemberg (BWHG, 1. juli 1988).

De alminnelige vannlovene gjelder både kvantitativ og kvalitativ påvirkning av vannressurser, og omfatter både vassdrag, grunnvann og sjøen i den utstrekning det er aktuelt.

Annen lovgivning som har betydning for vannforvaltningen er særlig lovgivningen vedrørende naturvern og arealplanlegging, og loven om miljøkonsekvensanalyser av 12. februar 1990 (UVPG). Behandlingen av saker etter vannlovgivningen følger normalt delstatenes alminnelige forvaltningsrettslige regler.

### 6.5.2 Vannressurser og vannforvaltning

Tyskland har en rekke store vassdrag som er farbare med skip. Skipstrafikk på vassdragene har fortsatt betydning, og en kanal som binder sammen Rhinen og Donau ble ferdigstilt i 1992. Vassdragene har også betydning for vannforsyning, som kjølevann og produksjonsvann til industriformål. Vannkraftproduksjonen utgjorde i 1992 vel 21 TWh. Mange av vassdragene er sterkt påvirket av forurensning.

Tyskland har god tilgang på grunnvannsressurser, og 70 % av vannforsyningen er basert på grunnvann. I perioder kan det likevel være for lite vann i visse områder på grunn av overforbruk og manglende fornyelse av grunnvannsmagasiner. Grunnvannet er dessuten utsatt for påvirkning av miljøgifter fra avfallsdeponier, i form av plantevernmidler m.v., og nitratkonsentrasjonen i grunnvannet er stigende i mange områder, særlig på grunn av intensiv landbruksdrift.

Med unntak av forhold vedrørende skipsfart har ikke de føderale myndighetene noen utøvende myndighet innenfor vannforvaltningen. Ansvar for gjennomføring

33. Fremstillingen av tysk rett er delvis basert på Jürgen Salzwedel: Wasserrecht i von Münch m.fl.: Besonderes Verwaltungsrecht, Berlin (1988).

av lovgivningen, også Wasserhaushaltsgesetz, og den offentlige vannforvaltningen, ligger primært på delstatsnivå.

Det offentlige har flere roller når det gjelder forvaltningen av vann og vassdrag; som eier av vassdrag, som tiltakshaver, som forvaltnings- og overvåkingsmyndighet. Delstatene opererer med et organisatorisk skille mellom *vannforvaltningsmyndigheter* og *fagetater*.

I de fleste delstatene følger vannforvaltningen de tre forvaltningsnivåer som er vanlige i forvaltningen ellers. Forvaltningsoppbygging og kompetansefordeling mellom de ulike nivåene varierer noe mellom delstatene.

Øverste forvaltningsmyndighet er det ansvarlige departement, normalt Miljøverndepartementet. Et unntak her er Bayern, hvor Innenriksdepartementet er øverste vannmyndighet. Mellomnivået er Bezirksregierungen, som ikke finnes i alle delstater. Det laveste forvaltningsnivået er Landratsämter, som kan omfatte flere kommuner. Disse utfører både statlige styringsoppgaver og driver egenforvaltning. Forvaltningsmyndighetene tar stilling til planer og søknader om vannbruk og tiltak i vassdrag.

Parallelt med vannforvaltningsmyndighetene finnes det fagetater, normalt både på delstatsnivå (Landesamt) og lokale Wasserwirtschaftsämter. I Bayern er det f.eks. et sentralt Landesamt für Wasserwirtschaft og 25 lokale Wasserwirtschaftsämter, som har ansvar for overvåking av den faktiske utvikling mht. vassdrag og grunnvann, utarbeidelse av planer, teknisk vurdering av søknader og rådgivning overfor forvaltningsmyndighetene.

Spørsmål vedrørende kvalitative og kvantitative forhold er integrert innenfor vannforvaltningen, og det er forurensningsproblemene som er mest fremtredende.

### 6.5.3 Eiendomsrett til vann

Wasserhaushaltsgesetz inneholder ikke bestemmelser om eiendomsretten og dens grenser. Eiendomsrettsspørsmålene er regulert i delstatslovgivningen, og til dels løst forskjellig.

Når det gjelder *vassdrag*, tilhører de farbare vassdragene (inkludert sidevassdrag som ikke er farbare) forbundsstaten, jfr. GG Art 89 I. Vassdragene er i de fleste statene delt inn i to klasser. Vassdrag av 1. klasse, som er de største vassdragene, eies av delstatene. Hvilke vassdrag dette er, fremgår av vedlegg til de enkelte delstatenes vannlover. Annet overflatevann kan tilhøre strandeieren, men eiendomsretten har normalt liten praktisk betydning fordi eieren bare i begrenset utstrekning kan rå over vannet uten offentlig tillatelse, og må tåle andres utnyttning av vannet i henhold til slik tillatelse.

I *Bayern* er vassdragene inndelt i tre klasser.

Første klasse omfatter de farbare vassdragene, som eies av forbundsstaten, og andre større vassdrag som fremgår av et vedlegg til BayWG. Sistnevnte eies hovedsaklig av delstaten. I den utstrekning det finnes andre eiere til slike vassdrag kan delstaten ekspropriere eiendomsrett i medhold av BayWG Art. 5.

Vassdrag av andre klasse er angitt ved forskrifter til BayWG Art. 4, og eies for det meste av delstaten, men forvaltes av fylkene (Regierungsbezirke). Vassdragene av tredje klasse tilhører i Bayern normalt private, jfr. BayWG Art. 4 (1). Hvis ikke vassdraget utgjør en egen eiendom tilhører det strandeieren, jfr. BayWG Art. 6.

I *Baden-Württemberg* er delstaten eier av vassdrag av første klasse, mens vassdrag av annen klasse eies av kommunene, jfr. BWHG § 4. Det offentlige eier her ikke bare vassdraget, men også selve elvesengen. I sjeldne tilfelle er det privat eiendomsrett til elvesengen.

I den utstrekning det finnes privat eiendomsrett til vassdrag er som nevnt retten av liten verdi – på grunn av vedlikeholdsplikten i WHG § 29(1) som omtales i 6.5.6, kan det snarere være snakk om en byrde. Et unntak gjelder retten til fiske, som enkelte steder ligger til grunneieren. Det fremgår av WHG § 1 a at eiendomsrett til vann ikke omfatter rett til bruk av vann som krever tillatelse etter WHG § 2 jfr. § 3 eller § 31, se 6.5.4.

WHG § 24 åpner for en begrenset rett til utnyttning til eierens eget behov uten tillatelse etter WHG § 2, jfr. § 3. Vilåret er at slik utnyttning kan skje uten skade for andre og ikke innebærer negative konsekvenser for vannhusholdningen. Delstatene kan ha regler som innskrenker eierens rett ytterligere i den utstrekning slik bruk ikke tidligere har vært tillatt. De korresponderende bestemmelser finnes for Bayern og Baden-Württembergs vedkommende i BayWG Art. 24 og BWHG § 26.

Allemannsretter som rett til bading, ikke-motorisert ferdsel o.l. kan utøves uten tillatelse, jfr. WHG § 23, BayWG Art. 21 og BWHG § 26.

Også når det gjelder *grunnvannet* varierer reglene om eierrådighet mellom delstatene. Eierrådigheten har i alle delstatene liten praktisk betydning, siden den ikke gir rett til å bruke vannet uten offentlig tillatelse, jfr. WHG § 1 a. Søknad om brukstillatelse kan avslås etter et relativt fritt skjønn; av hensyn til «des Wohls der Allgemeinheit» – spesielt hensynet til offentlig vannforsyning. Etter bayersk rett kan grunneieren ha krav på erstatning når andre tar i bruk vannet, jfr. BayWG Art. 4. I Baden-Württemberg har ikke grunneieren rådighet over grunnvannet, jfr. BWHG § 12.

Utnytting av grunnvann i beskjeden målestokk til husholdnings- og landbruksformål kan skje uten tillatelse etter WHG § 2, jfr. § 3, jfr. WHG § 33 og BayWG Art. 33. Delstatene kan fastsette strengere regler.

Den sterke innskrenkingen i eierrådigheten innebærer at spørsmålet om eiendomsrett har liten praktisk interesse i vannrettslige forhold. I Bayern kan eieren kreve vederlag for andres bruk av vann fra vassdrag, jfr. BayWG Art. 4 (2). I de andre delstatene kan det kun kreves vederlag i forbindelse med tiltak som berører privateid elvegrunn. I juridisk teori har det vært hevdet at det ut fra den samfunnsmessige betydningen av vannressursene heller ikke skulle være adgang til å kreve vederlag for slik bruk. Dette synet er omstridt, og i alle fall må det gjøres forbehold mht. bruk av andres eiendom for utnyttning av grunnvann.<sup>34</sup>

#### 6.5.4 Offentlig forhåndskontroll med tiltak som berører vassdrag eller grunnvann

Den offentlige forhåndskontrollen med vassdrags- og grunnvannstiltak gjennom WHG er basert på en inndeling i tre typer tiltak:

- Benutzung
- Ausbau
- Unterhaltung

*Benutzungen* er uttak eller annen påvirkning av overflatevann og grunnvann som må ha offentlig tillatelse etter WHG § 2 jfr. § 3, og omtales nærmere nedenfor under 6.5.5. *Ausbau* og *Unterhaltung* er fysiske tiltak i vannløp eller langs elvebredd med sikte på endring eller vedlikehold av vannløpet, og behøver ikke slik vannrettslig tillatelse, jfr. WHG § 3(3). *Unterhaltung* kan skje uten tillatelse etter WHG, men *Ausbau* må godkjennes i henhold til WHG § 31. Reglene om *Unterhaltung* og *Ausbau* behandles nærmere i 6.5.6.

34. Salzwedel 1988 s. 748.

Utøving av allemannsretter, som bading, vasking etc., kan skje uten offentlig tillatelse, jfr. WHG § 23. Eiers bruk av overflatevann til eget behov kan på visse vilkår skje uten tillatelse i følge WHG § 24, men denne adgangen kan begrenses av delstatene. Bestemt bruk av grunnvann til husholdning og visse landbruksformål er unntatt fra konsesjonsplikt etter WHG § 33. WHG inneholder også spesielle regler om etablerte rettigheter i §§ 15-17.

I følge WHG § 1 (2) kan delstatene unnta små vannforekomster av liten vannforvaltningsmessig betydning og helsebringende kilder fra bestemmelsene i WHG. BayWG Art.1 (2) unntar for eksempel vannings- og turrleggingsgrøfter og (fiske)dammer som ikke naturlig står i forbindelse med annet vann.

BayWG Art. 59 (1) inneholder egne regler om en godkjenning av anlegg i og ved vassdrag av første og andre klasse, som ikke omfattes av de forannevnte reglene om tillatelse. Bestemmelsen gjelder bl. a. bygninger og anlegg i en avstand på 60 meter fra strandlinjen. WHG § 32 og BayWG Art. 61 inneholder særskilte regler vedrørende flomutsatte områder. I slike områder pålegger loven restriksjoner mht. f.eks. bygging og tilplanting.

Sand- og grusuttak og andre tiltak som kan påvirke grunnvannstanden er meldepliktige etter BayWG Art. 34. For søknadspliktige tiltak gjelder søknad om byggetillatelse som melding etter Art. 34. Myndighetene må gi beskjed innen en måned dersom det er nødvendig med tillatelse etter vannlovgivningen, og arbeidene må ikke settes i gang før fristen er ute eller tillatelse foreligger. Dersom det ikke er nødvendig med tillatelse, kan graving m.v. foretas inntil grunnvannet påvirkes.

Ved siden av tillatelse etter WHG, er det vanligvis nødvendig med flere offentlige tillatelser etter delstatslovgivningen for å gjennomføre vassdrags- og grunnvannstiltak. Det kan være nødvendig med egen tillatelse etter bygningslovgivning, naturvernlovgivning m.v. Det siste gjelder selv om interesseavveiningen i forbindelse med vurderingen av om tillatelse etter WHG § 6 skal gis, også omfatter natur- og miljøhensyn.

I Baden-Württemberg er for eksempel våtmarker, naturlige og ikke forbygde elver og bekker, avsnørte meandre (Altarme) m.v. fra 1. januar 1992 vernet i medhold av naturvernloven § 24 a. Inngrep som kan medføre skadelig påvirkning av slike biotoper er i utgangspunktet forbudt. Det er gjort visse unntak for biotopforbedrende tiltak og landbruksvirksomhet. For øvrig kan det gjøres unntak fra forbudet når allmenne hensyn tilsier det, når skadelig påvirkning ikke er sannsynlig, eller når det etableres en tilsvarende biotop til erstatning for den som går tapt.

### 6.5.5 Tillatelse til bruk av vann

Bruk og påvirkning av vassdrag og grunnvann (Benutzung) er i Tyskland altså regulert gjennom en offentligrettslig bruksordning, som også kan ha virkninger i forhold til andre private.

Hva slags bruk som trenger tillatelse fremgår av WHG § 3, som skiller mellom såkalt ekte og uekte vannbenyttelse. Når det gjelder førstnevnte, er påvirkning av vannforholdene tilsiktet, mens det ikke (nødvendigvis) er tilfelle når det gjelder den uekte vannbenyttelsen. *Ekte benyttelse* er typisk vannuttak og avledning av vann, utfylling m.v. *Uekte benyttelse* er vannbruk som objektivt sett er egnet til å forårsake skadelige forandringer med hensyn til vannets fysiske, kjemiske eller biologiske beskaffenhet.

Det kan gis to former for tillatelse etter WHG § 2; *Erlaubnis* og *Bewilligung*. Den viktigste forskjellen mellom disse er at Erlaubnis fritt kan tilbakekalles, jfr. WHG § 7. Bewilligung derimot, kan i utgangspunktet ikke omgjøres av myndighetene uten erstatning, jfr. WHG § 8.



Utgangspunktet om at Erlaubnis kan tilbakekalles modifiseres noe ved at vannmyndigheten må ha en åpenbar (sachlich einleutenden) grunn for et eventuelt tilbakekall. Tilbakekall er derfor ikke alltid så enkelt i praksis, og en Erlaubnis kan i så fall vise seg å være mer varig enn en Bewilligung, fordi sistnevnte er tidsbegrenset, mens en Erlaubnis ikke behøver å være det. Det kan være lettere å avslå ny søknad om Bewilligung etter konsesjonstidens utløp enn å tilbakekalle en Erlaubnis uten tidsbegrensning.

En annen hovedforskjell er at en Erlaubnis ikke berører forholdet til tredjemenn, mens en Bewilligung utelukker privatrettslige innsigelser, jfr. WHG § 11. Når det gjelder forholdet til andre private, kan imidlertid WHG utfylles av delstatene, og i enkelte delstater har også en Erlaubnis privatrettslige virkninger. I Bayern kan det f.eks. gis en kvalifisert tillatelse etter BayWG Art. 16 (3) som utelukker rettingskrav, mens eventuelle erstatningskrav er i behold. I Berlin og Schleswig-Holstein har en gått enda lenger i å utelukke privatrettslige krav – Erlaubnis har her samme rettsvirkning overfor tredjemenn som Bewilligung.

Som hovedregel skal forvaltningsmyndigheten kun gi Erlaubnis, slik at myndighetenes handlefrihet i fremtiden ikke innskrenkes. Bewilligung skal etter WHG § 8 bare gis hvis ikke søkeren kan gjennomføre tiltaket uten en sikker rettsposisjon i forhold til myndighetene og tredjemenn. Vannbrukens formål må i så fall være i samsvar med en bestemt plan, den må ha stor samfunnsmessig betydning, og det må være et spesielt behov for å beskytte den investeringen som ligger bak.

Når de lovbestemte vilkårene for å gi tillatelse foreligger, beror det på myndighetenes skjønn hvorvidt tillatelse skal gis eller ikke. Vannforvaltningens avgjørelse er endelig hvis ikke det er feil ved skjønnsutøvelsen. Det kan ikke lenger gis Bewilligung, kun Erlaubnis, i forbindelse med forurensende utslipp. I Baden-Württemberg, hvor det er lite vann, gis det ikke Bewilligung overhodet.

Rettsvirkningene av en Bewilligung overfor tredjemenn fremgår av WHG §§ 8 (3) og (4), 10 og 11. I følge WHG § 8 (3) skal skadelige virkninger for tredjemenn avhjelpes ved tiltak, eventuelt erstattes. Dersom det på avgjørelsestidspunktet ikke lar seg fastslå i hvilken utstrekning vannbruken medfører skadelige virkninger, kan avgjørelsen mht. tiltak og erstatninger utsettes inntil videre, jfr. WHG § 10 (1). I medhold av WHG § 10 (2) kan det også kreves tiltak eller erstatning i den utstrekning det viser seg å inntreffe skadelige virkninger som ikke kunne forutses av den berørte. Erstatning eller tiltak må i så fall kreves innen tre år etter at vedkommende fikk kjennskap til skaden, og senest innen tretti år etter at konsesjon ble gitt. Utover dette kan ikke den berørte fremme krav overfor konsesjonæren, med unntak av krav vedrørende manglende gjennomføring av pålegg, jfr. WHG § 11. Bewilligung gis for et bestemt tidsrom, fastsatt særlig utfra hensynet til tiltakets avskrivningstid, og bare i særlige tilfelle for en periode lengre enn 30 år, jfr. WHG § 8(5).

En Bewilligung kan tilbakekalles mot erstatning hvis en fortsatt bruk i henhold til tillatelsen innebærer en betydelig ulempe for almenne interesser/ samfunnsinteressene (des Wohls der Allgemeinheit), jfr. WHG § 12 (1). Tilbakekall uten erstatning kan skje dersom tillatelsen ikke har vært benyttet i tre år sammenhengende, eller har vært vesentlig underskredet i en tilsvarende periode, jfr. WHG § 12 (2). Det samme gjelder dersom formålet med driften endres slik at den ikke lenger er i overensstemmelse med planen, eller når konsesjonens grenser og vilkår til tross for advarsel om tilbakekall ikke overholdes, eller pålegg ikke etterkommes.

Det kan settes vilkår ved tildeling av Erlaubnis eller Bewilligung, jfr. WHG § 4. Etterfølgende vilkår og pålegg kan gis i medhold av WHG § 5. Eventuell omgjøring med hensyn til en Bewilligung må imidlertid være forenlig med den tillatte utnyttingen og prosjektets økonomi (wirtschaftlich gerechtfertigt). WHG § 18 har en bestemmelse om at bruk av vann kan revurderes etter krav fra en vannrettshaver når

det ikke er tilstrekkelig vann til alle. Regelen har visstnok hatt liten betydning i praksis.

### 6.5.6 Godkjenning av fysiske inngrep i vannløp og strandsone

Vedlikehold (*Unterhaltung*) og byggetiltak (*Ausbau*) i vassdrag behøver som nevnt foran ikke tillatelse etter WHG § 2, jfr. § 3. Som *Ausbau* regnes vesentlige endringer av et vassdrag eller et vassdrags strandsone, f.eks. regulerings- og forbygnings tiltak, bekkelukking m.v. Diker og damanlegg med innflytelse på flomforholdene er likestilt med utbyggingstiltak. Også tilplanting kan regnes som utbyggingstiltak. *Unterhaltung* er vedlikeholdsarbeider som tar sikte på å opprettholde den eksisterende tilstanden i vassdraget, også dybdeforhold m.v. i farbare vassdrag. Gjenoppsetting etter lang tid, når forholdene har endret karakter, kan likevel anses som utbygging.

*Unterhaltung* kan i henhold til WHG § 28 utføres uten videre med hjemmel i loven, mens *Ausbau* i følge WHG § 31 må undergis en offentlig planbehandling. Planbehandlingen følger stort sett alminnelige forvaltningsrettslige regler, og skal tilfredsstillende de krav som stilles i loven om miljøkonsekvensanalyser av 12.02.1990. Myndighetene kan gjøre unntak fra planplikten dersom det ikke regnes med innvendinger mot tiltaket.

Det skilles mellom allmennyttig fagplanlegging, f.eks. regulering av et elveløp, og private utnyttingsplaner, f.eks. etablering av en fiskedam. Kun førstnevnte gir adgang til å gripe inn i tredjemanns rettigheter. Ved planbehandlingen blir alle offentlige godkjenninger gitt samtidig, og alle innsigelser fra vedlikeholdspliktige, konsesjonærer, grunneiere m.v. bortfaller. Alle faktiske tiltak som må utføres for å gjennomføre planen kan foretas uten særskilt tillatelse når godkjenning er gitt.

I henhold til WHG § 29 kan det foreligge en plikt til å vedlikeholde vassdrag. Vedlikeholdsplikten tar særlig sikte på å sikre vannets avløp og å holde vannløp og strandsone i orden, typisk for å avverge flomrisiko, og å opprettholde fremkommeligheten i farbare vassdrag. Plikten påhviler primært det offentlige som eier, men offentlige myndigheter kan kreve refusjon fra private som har fordel av de tiltakene som utføres. Etter hvert er vedlikeholdsplikten utvidet til å omfatte natur- og miljøforhold. Tiltak skal utføres på en måte som ivaretar slike hensyn, i Bayern har myndighetene bestemt at vedlikehold også omfatter tiltak for å gjenetablere naturlige forhold (*Renaturierung*).

### 6.5.7 Planlegging av vannbruk og arealutnytting

Den alminnelige planlovgivningen har faktisk betydning for vannforvaltningen på den måten at det ikke gis tillatelse eller godkjenning etter WHG i strid med gjeldende arealplaner. Planene kan omfatte forhold som vannbeskyttelse, avløp, grusuttak, flombeskyttelse m.v.

Det er også utarbeidet særskilte landskapspleieplaner som omfatter vann. Disse skal innarbeides i de ordinære arealplanene, noe som har vist seg vanskelig å gjennomføre i praksis på grunn av motstridende interesser.

WHG inneholder også egne planbestemmelser. WHG § 36 har regler om rammeplaner vedrørende vannforvaltning, som skal omfatte utnytting, flombeskyttelse og vannkvalitet. I medhold av WHG § 36 b kan delstatene utarbeide vannbruksplaner, dersom det er nødvendig for å sikre en ordnet vannhusholdning. Slike planer skal omfatte vannbruk, krav til vannkvalitet og kvantitet, hvilke tiltak som er nødvendige for å tilfredsstillende kravene m.v. Vannbruksplanene kan gjøres bindende for forvaltningen.

For å sikre bestemt fremtidig bruk, f.eks. til vannforsyning, vannkraftutbygging m.v., kan det i medhold av WHG § 36 a, midlertidig for inntil tre år, fastsettes planområder med restriksjoner på utnytting som vil vanskeliggjøre planene.

Varig båndlegging av arealer av hensyn til eksisterende eller fremtidig vannforsyning kan skje i medhold av WHG § 19. Slik båndlegging kan fastsettes av hensyn til den offentlige vannforsyning, for å forbedre grunnvann eller for å hindre skadelig avløp av nedbør m.v. til vann.

### 6.5.8 Vannforbund og vannbøker

*Wasserverbandgesetz* med forskrifter fastsetter regler om fellestiltak i vassdrag m.v. Vannforbund kan få tildelt myndighet innenfor sitt område og spille en aktiv rolle i vannforvaltningen. De har ekspropriasjonsrett og kan føre tilsyn med anlegg. Deltakere i vannforbund er gjerne kommuner, eventuelt andre tiltakshavere. Vannforbundene kan ta sikte på utbedringstiltak mht. vannkvalitet, vannløp og elvebredd, etablering og vedlikehold av vassdragstiltak, tørrlegging, vanning, avløpstiltak m.v.

Myndighetene har plikt til å føre vannbøker, jfr. WHG § 37. Disse vannregistrene skal inneholde oversikt over gitte tillatelser, etablerte rettigheter, vannbeskyttelsessoner og flomutsatte områder.

## 6.6 ØSTERRIKE

### 6.6.1 Lovgivning om vassdrag og vannressurser

Vannlovgivningen i Østerrike inneholder tradisjonelle regler om vannbruk, flombeskyttelse m.v., og nyere regler med sikte på moderne vannforvaltning. Den føderale Wasserrechtsgesetz av 1959 (WRG) inneholder regler om vannforurensning, vannforvaltning, vannbruk, vannkraftverk, vannforsyning og flomkontroll. Ferdsels-spørsmål er regulert i en egen lov.

En del viktige forhold er underlagt delstatenes lovgivning, for eksempel natur- og landskapsvern og spørsmål vedrørende fiske og akvakultur.

Vannlovgivningen gjennomgikk en større revisjon i 1990 med sikte på bedre beskyttelse av vannressursene både mht. kvantitet og kvalitet, en økologisk forsvarlig vannforvaltning og en tilpasning til EUs regelverk om vannkvalitet. Vannkraftutbygging hadde tidligere en prioritert stilling i vassdragssammenheng, denne spesialbehandlingen ble fjernet ved lovendringen i 1990.

### 6.6.2 Vannressurser og vannforvaltning

Østerrike har 100 000 km elver og bekker, og rundt 900 innsjøer, for det meste relativt små. Forurensning er et stort problem i vassdragene til tross for at det er gjennomført omfattende rensertiltak. Den totale vannkraftproduksjonen er på 34 TWh, og dekker ca. 16 % av landets totale energiforbruk. Mellom 60-70 % av vannkraftpotensialet er utbygd til nå. Videre vannkraftutbygging er politisk omstridt. I Østerrike er 95 % av vannforsyningen basert på grunnvann. Grunnvannet er generelt truet av forurensning, og grunnvannsnivået er synkende i de nedbørfattige, østlige delene av landet på grunn av overforbruk.

Vannforvaltningsmyndighetene består av tre nivåer. De lokale myndighetene (Bezirksverwaltungsbehörde) er normalt ansvarlige for de mindre sakene. Saker vedrørende større vannkraftverk, vannforsyningsanlegg, avgjørelse av hvorvidt et vassdrag er offentlig m.v. ligger i følge WRG § 99 til vassdragsmyndighetene på delstatsnivå (Landeshauptmann). Landbruksdepartementet (Bundesministerium für

Land- und Forstwirtschaft), er ansvarlig for vannforvaltningen på forbundstatsnivå. Departementet behandler bare større damprosjekter og en del andre spørsmål som er nevnt spesielt i loven.

### 6.6.3 Eiendomsrett til vann

De fleste vassdrag av betydning er i offentlig eie – hvilke det er fremgår av et vedlegg til Wasserrechtsgesetz. Privat eiendomsrett som skriver seg tilbake til før 1870 kan finnes i disse vassdragene. Dette gjelder bare i spesielle tilfelle; eiendomsrett til grunnen er ikke tilstrekkelig til at vassdraget regnes som privat.

Mindre vassdrag, overflatevann, kilder og grunnvann tilhører grunneieren. Utnytting av privat vann i noe omfang kan imidlertid ikke finne sted uten offentlig tillatelse i medhold av WRG §§ 9 og 10.

I følge § 10 (1) kan grunneieren fritt ta ut grunnvann til husbehov eller egen virksomhet uten konsesjon hvis uttaket skjer ved hjelp av hånddrevne pumper eller uttaket står i et rimelig forhold til eiendommen. Dersom disse konsesjonsfrie uttakene til grunneierens egne virksomheter medfører at noen som rettmessig har tatt ut vann mister det helt eller delvis, kan imidlertid vannmyndighetene i medhold av § 10 (4) skjønsmessig fastsette hvordan vannet skal fordeles. Avgjørelsene mister rettsvirkning dersom det skjer vesentlige endringer av betydning for vannuttaket.

Reglene i WRG §§ 8 og 9 om allemannsretter og konsesjonsplikt for utnytting av overflatevann er noe forskjellige for private og offentlige vassdrag.

Mens retten til å utnytte private vassdrag ligger til eieren, kan enhver utnytte offentlige vassdrag. Til bruk utover allemannsretten som berører grunnen kreves grunneierens tillatelse.

Allemannsretten til bruk av vassdrag omfatter rett til drikkevann for husdyr og til å hente vann i bøtte eller lignende. I offentlige vassdrag er det dessuten adgang til bading, vasking og fløting. Utvinning av sand, grus m.v., istaking og ferdsel på isen er også tillatt når det ikke påvirker vannløp, vannkvalitet eller elvebredden, eller for øvrig er til skade for offentlige eller private interesser.

I følge WRG § 4 eier myndighetene også grunnen i offentlige vassdrag. Eiendomsretten omfatter ikke bare vannførende og tørrlagte elveleier, men kan også omfatte flomområder, det vil si områder som oversvømmes i en tredveårs-flom, jfr. § 38. Disse offentlige eiendomsområdene skal tjene spesielle formål som fremgår av WRG § 5, som opprettholdelse av vannets økologiske funksjon, beskyttelse av strandnære grunnvannsområder, tilbakeholdelse og rensing av flomvann m.v., vedlikehold av vassdrag og rekreasjonsformål.

### 6.6.4 Konsesjonsplikt for vannuttak

WRG §§ 9 og 10 inneholder de generelle bestemmelsene om konsesjonsplikt for vannuttak og anlegg i forbindelse med uttaket.

WRG § 9 som omhandler overflatevann skiller mellom offentlige og private vassdrag. I offentlige vassdrag må man ha konsesjon til bruk av vann utover allemannsretten i § 8, samt til bygging og endring av anlegg som benyttes i forbindelse med vannuttaket.

Når det gjelder utnytting av private vassdrag, og bygging og endring av anlegg i denne forbindelse, beror konsesjonsplikten på hvorvidt tiltaket eller virksomheten berører andres rettigheter eller medfører skadelig påvirkning for andre private vassdragseiere eller i offentlige vassdrag. Skadelig påvirkning som utløser konsesjonsplikt er innvirkning på andres fall, elveløp, vannkvalitet, vannstand, fare for utrasing, oversvømmelse eller forsumpning.

WRG § 10 inneholder bestemmelser om konsesjonsplikt for uttak av grunnvann. Grunneiernes vannuttak til egen virksomhet i et omfang som står i forhold til eiendommen kan skje uten konsesjon. I alle andre tilfelle er avdekking av og uttak fra grunnvannsføremster, og etablering og endring av anlegg i denne forbindelse, konsesjonspliktig. Uttak av vann fra artesiske brønner er alltid konsesjonspliktig.

Konsesjon skal i følge WRG § 11 ikke gis dersom det medfører skader på etablerte rettigheter og offentlige interesser.

WRG § 105 inneholder nærmere bestemmelser om hva som er offentlige interesser. Skadelig påvirkning av de interessene som regnes opp innebærer at tiltaket ikke skal tillates, eventuelt bare dersom det fastsettes avbøtende tiltak. Bestemmelsen omfatter påvirkning av forsvarsinteresser, helse, flom- og isforhold, ferdsel, vannets løp, høyde, fall og elvebredde, vannkvalitet, almenhetens bruk av vann, vannforsyning, kulturminner, landskap, landbruk, økologiske forhold m.v. Det skal heller ikke gis tillatelse til virksomhet som sløser med vann og vannkraftforetak som ikke utnytter optimalt den vannkraft som tas i bruk.

Forbudet mot å gjøre inngrep i etablerte rettigheter er ikke absolutt. Endringer i grunnvannstanden på andre eiendommer er ikke til hinder for at det gis tillatelse, dersom eiendommen fortsatt kan utnyttes til samme virksomhet som før, og eventuell verdiforringelse erstattes. En rekke etablerte rettigheter kan i medhold av loven eksproprieres dersom det er motstrid mellom eksisterende vannrettigheter og planlagt bruk. For øvrig fremgår det av WRG § 16 at konsesjonæren ved hjelp av tiltak eller på andre måter må sikre de etablerte rettighetene.

Konsesjoner etter §§ 9 og 10 skal alltid inneholde bestemmelser om sted, mengde og formål med vannuttaket.

Ved fastsettelse av uttaksmengde skal myndighetene foreta en avveining av brukerens behov og vannsituasjonen; vanntilgang, opprettholdelse av grunnvannsnivå, naturlig fornyelse av grunnvann og forsiktig bruk av vannressursene. I denne forbindelse skal det stilles tidsmessige vilkår for utnyttningen. Uttaksmengden må ikke fastsettes på en slik måte at det går utover den alminnelige vannforsyningen. Vannuttaket skal dessuten begrenses slik at det opprettholdes en minstevassføring for å sikre vannets økologiske funksjon og andre formål, særlig vannforsyning.

De som har rett til fiske og berøres av det planlagte anlegget eller virksomheten, kan kreve tiltak for å avhjelpe eventuelle ulemper, eventuelt erstatning, jfr. WRG § 15.

Konsesjonens varighet skal fastsettes konkret i det enkelte tilfelle utfra en interesseavveining. Konsesjonstiden kan maksimalt settes til 90 år, men ikke mer enn til 10 år for jordvanningsanlegg. Formålet med vannbruken må ikke endres uten konsesjon.

Konsesjoner kan av hensyn til offentlige interesser endres, innskrenkes eller tilbakekalles, og nye pålegg kan gis i medhold av WRG § 21. Det skal imidlertid settes rimelige frister for gjennomføringen av endringene. Fristutsettelse skal gis dersom vannbrukeren får økonomiske problemer på grunn av endringen. Det er også en grense for hvor omfattende endringer som kan pålegges, tiltakene må for eksempel ikke være uforholdsmessige utfra en interesseavveining mellom vannbruken og det som ønskes oppnådd. Vannkraftkonsesjoner kan bare endres i den utstrekning interessen i økologisk funksjonsdyktig vann er av større betydning enn interessen i å opprettholde den aktuelle kraftproduksjon.

Dersom det oppstår vannmangel kan myndighetene gripe inn i løpende konsesjoner, og foreta en skjønsmessig fordeling av vannet utfra en avveining av de aktuelle behov, jfr. WRG § 25.

Vannbruksrettigheter kan bortfalle ved manglende overholdelse av byggefrister, ikke-bruk eller underskridelse av retten i tre år, manglende gjennomføring av

tiltak og pålegg, annen passivitet, endret formål m.v., jfr. WRG § 27. I følge WRG § 29 skal vannmyndighetene ta stilling til hvordan eventuell nedlegging skal gjennomføres. Dersom offentlige interesser tilsier at anlegget bør bestå, kan det overlates til andre interesserte vederlagsfritt.

#### 6.6.5 Andre konsesjonspliktige tiltak

Ved siden av vannuttak er også en del andre tiltak konsesjonspliktige etter Wasserrechtsgesetz.

Byggetiltak i flomsoner er konsesjonspliktige etter WRG § 38. Konsesjonsplikten omfatter i utgangspunktet all slags bygging. I vassdrag som ikke er farbare gjør loven to unntak. Ledninger høyere enn tre meter over vannet kan oppføres uten tillatelse med mindre mastene påvirker vannets avløp. Små broer og overganger som er nødvendige i næringsssammenheng kan også oppføres. Dersom de viser seg skadelige eller farlige kan vannmyndighetene beslutte at de skal fjernes. Flomsonene omfatter de arealer som oversvømmes ved en tredveårsflom, og flomsonegrensene skal fremgå av vannboken.

Tørrleggingstiltak er også konsesjonspliktige hvis de omfatter en sammenhengende flate på mer enn tre hektar eller kan ventes å medføre en skadelig påvirkning av grunnvannsforholdene eller andres rettigheter, jfr. WRG § 40.

Alle sikrings- og reguleringstiltak i offentlige vassdrag er konsesjonspliktige i følge WRG § 41. I private vassdrag er slike tiltak konsesjonspliktige i den utstrekning de berører andres rettigheter eller vannkvalitet, vannløp eller vannhøyde i andres private eller offentlige vassdrag. Strandeiere langs vassdrag som ikke er farbare kan likevel utføre steinsetting eller annen sikring av strandsonen, og foreta rydding i elveleie og strandsone uten konsesjon.

Sikrings- og reguleringsanlegg skal imidlertid i følge loven utføres slik at offentlige interesser og andre private interesser ikke lider skade. Dersom tiltakene medfører skade for offentlige eller andres private interesser, må vedkommende strandeier etter pålegg fra vannmyndighetene utføre tiltak eller gjenopprette den tidligere tilstanden.

Loven har ellers detaljerte bestemmelser om ansvar for sikringstiltak, og om sammenslutninger og tilskuddsplikt i denne forbindelse. Vannmyndighetene kan også gi konkrete pålegg med sikte på vedlikehold av vassdraget og for å hindre flom. Strandeierne kan for eksempel pålegges hogst, rydding, beplantning m.v.

Vedlikeholdstiltak som utvidelse og utspyling av kanaler, magasiner og lignende tiltak er konsesjonspliktige hvis de kan medføre en skadelig påvirkning av vannkvaliteten.

Midlertidige inngrep i vannhusholdningen, som for eksempel pumpeforsøk og vitenskapelige eksperimenter, er konsesjonspliktige dersom de kan ventes å medføre skadelig påvirkning av offentlige eller private interesser, jfr. WRG § 56.

#### 6.6.6 Saksbehandlingsregler

Søknader om vannrettskonsesjoner med nødvendige underlag skal sendes vannmyndighetene, som foretar en foreløpig prøving i overensstemmelse med WRG § 104. Den foreløpige prøvingen omfatter forholdet til private og offentlige interesser, teknisk utførelse, forholdet til eksisterende planer m.v. På dette stadium skal også eventuelle konsekvensutredninger være foretatt. De offentlige interesser som skal vurderes fremgår av WRG § 105 som ble gjennomgått under 6.6.4.

På dette stadium i saksbehandlingen kan søknaden avslås eller sendes tilbake med innvendinger for eventuell endring av søknaden. Hvis den ikke avvises eller

sendes tilbake, eller søkeren fastholder søknaden, skal det normalt gjennomføres en muntlig høring vedrørende prosjektet. Alle berørte parter skal inviteres til å delta. En part som uforskyldt ikke har deltatt i den muntlige høringen kan fremme sine innvendinger senere. Også andre offentlige myndigheter kan delta i høringen, selv om det kreves spesiell tillatelse fra disse myndighetene i tillegg til vannrettskonsesjonen.

Etter gjennomført høring kan vannmyndighetene gi konsesjon. Eventuell ekspropriasjonstillatelse bør helst gis samtidig. Det samme gjelder eventuelle andre tillatelser som er nødvendige for tiltak i forbindelse med vannuttaket.

### **6.6.7 Planlegging av vannbruk og arealutnytting**

Det kan i medhold av WRG §§ 53 flg. utarbeides rammeplaner for vannforvaltning med sikte på å fastsette mål for vassdrag og vannressurser. Slike rammeplaner kan foreslås av interesserte ved at utkast fremlegges overfor Landbruksdepartementet. Utkastet må være begrunnet, utarbeidet på faglig grunnlag og inneholde hydrologiske og andre opplysninger vedrørende vannhusholdning, vannforsyning, avløpsforhold, flomforhold, vannkraftproduksjon og fiske.

Dersom det under behandlingen av en konsesjonssak viser seg et behov for å fastlegge mål for vannforvaltningen, kan konsesjonssøkeren pålegges å utarbeide en slik rammeplan.

Planene skal behandles i overensstemmelse med de regler som gjelder for konsesjonssaker, og myndighetene skal på samme måte som i konsesjonssaker vurdere om planen er i samsvar med de offentlige interesser som er regnet opp i WRG § 105.

Landbruksdepartementet kan gi bestemmelser om gjennomføring av rammeplanene som er bindende for delstatene. Rammebestemmelser for bestemte vannområder, vassdragsstrekninger, nedslagsfelt m.v. kan også gis uten at det foreligger noen plan, dersom det er nødvendig for å sikre vannforvaltningen i et område. Rammebestemmelsene kan for eksempel gå ut på at vannforekomster avsettes til bestemte formål, innskrenking i adgangen til å tildele vannrettskonsesjoner og retninglinjer for håndhevingen av konsesjonsbestemmelsene.

Vannmyndighetene kan bare gi tillatelse i strid med gjeldende rammebestemmelser dersom offentlige interesser tilsier det. Landbruksdepartementet skal underrettes dersom det gis konsesjoner i strid med slike rammebestemmelser, og kan hvis det er ønskelig bringe spørsmålet inn for forvaltningsdomstolen.

Beskyttelsessoner i forbindelse med eksisterende eller fremtidige vannforsyningsanlegg kan fastlegges i medhold av WRG §§ 34 og 35.

Vannmyndighetene kan i medhold av WRG § 15 erklære egnede vassdragsstrekninger som gyte-, oppvekst- eller overvintringsområder for fisk. I gyte- og oppvekstsonene fastsette tidsbegrensede forbud mot aktiviteter som kan medføre skade for yngel og småfisk, for eksempel grusuttak, fjerning av strandvegetasjon og vanning av husdyr. I overvintringssoner er det forbudt å fjerne isdekket og å ta ut slam, grus, planter m.v.

### **6.6.8 Vannforbund og vannbok**

WRG har detaljerte bestemmelser om sammenslutninger i vassdrags- og vannforhold, jfr. §§ 73 flg. Fellestiltakene kan blant annet omfatte sikringsarbeider, vannforsyning til ulike formål, tørrlegging, vedlikehold, avfallshåndtering og tilsyn. Vannmyndighetene kan pålegge tvangsdeltakelse i fellestiltak. Loven inneholder også regler om bidragsplikt for ikke-medlemmer som har nytte av fellestiltaket.

Dersom fellestiltak strekker seg over flere kommuner kan forskjellige område-sammenslutninger gå sammen i vannforbund, jfr. WRG §§ 87 flg. Det er hjemmel for å gi slike vannforbund offentlig myndighet, men denne adgangen er ikke benyttet i praksis.

I følge WRG §§ 124 flg. skal det føres et vannregister – vannbok – i hvert fylke. Vannboken skal inneholde oversikt over tildelte vannrettigheter, konsesjonsdokumenter, kart, oversikt over fellestiltak og vannforbud, rådighetsinnskrenkninger, rammeplaner m.v.

## 6.7 SVEITS

### 6.7.1 Føderal lovgivning

Sveits er en forbundsstat som består av 26 kantoner. Forbundsstaten har full lovgivningskompetanse når det gjelder vannressurser, jfr. Bundesverfassung (BV) Art. 24. Kantonene må holde seg innenfor rammene i den sentrale lovgivningen når de skal gi regler.

En ny vannbeskyttelseslov – Gewässerschutzgesetz (GSchG) – ble vedtatt 24. januar 1991. Loven var omstridt, og ble etter krav fra organisasjonen for småkraftverk også lagt ut til folkeavstemning. Småkraftverkene hevdet å bli sterkt berørt av den nye lovens krav om minimumsvassføring i bekker og elver. I folkeavstemningen ble det også fremlagt et lovutkast som gikk lenger med hensyn til miljøkrav, et såkalt folkeinitiativ «zur Rettung unserer Gewässer».

Vannbeskyttelsesloven av 1991 er basert på en avveing av behovet for å beskytte vannressursene og behovet for elektrisk kraft. Loven inneholder en rekke bestemmelser med sikte på å bevare og beskytte vassdrag og vannressurser, inkludert bestemmelser vedrørende forurensning.

Den eldste føderale vannlovgivningen gjelder vedlikehold av vassdrag og tiltak for å avverge flomproblemer, og finnes nå i Bundesgesetz über den Wasserbau av 21. juni 1991 og Bundesgesetz über die Wasserbaupolizei av 22. juni 1877.

Også lovgivningskompetansen med hensyn til å utnytte vannkraft ligger etter konstitusjonen til forbundsstaten. En føderal lov av 22. desember 1916 inneholder regler om utnytting av vannkraften. En lov av 26. desember 1917 gjør unntak fra visse av lovens bestemmelser for vannkraft som ikke overstiger 100 naturhestekrefter.

Bestemmelser til ivaretagelse av fiskeinteressene finnes i en føderal lov om fisket av 14. desember 1973. Forbundsstaten har også full lovgivningskompetanse i denne sammenheng.

Også den føderale loven om arealplanlegging av 22. juni 1979 og natur- og landskapslovgivningen er av betydning i vannforvaltningssammenheng.

### 6.7.2 Vannressurser og vannforvaltning

Sveits er et vannrikt land i europeisk sammenheng. De hydrologiske forholdene påvirkes sterkt av breer og snøsmelting. Erosjonsproblemer og skadeflommer er relativt vanlige.

Utviklingen i den sveitsiske vannbalansen i 80-årene viser at nedbørforholdene har vært uendret i perioden, mens fordunstingen har økt med 13 %. Dette skyldes sannsynligvis den generelle oppvarmingen og økningen i landbruksproduksjon, og har ført til en reduksjon i avløp på 5 %. På grunn av oppvarmingen er dessuten vannförrådet i form av is redusert med 25 %. Trass i reduksjonen lagres likevel fire ganger årlig nedslagsmengde i breer, sjøer og som grunnvann, noe som innebærer at 6 % av Europas ferskvannsressurser er lagret i Sveits.



Befolkningsøkning, industri og landbruksdrift har medført betydelige forureningsproblemer i vassdragene. Trass i omfattende innsats når det gjelder rensing og andre tiltak er det fortsatt mye som gjenstår for å oppnå tilfredsstillende vannkvalitet.

Selv om Sveits har høyt vannforbruk i forhold til innbyggertallet, er tilgangen på drikkevann foreløpig god. Drikkevannsforsyningen er hovedsaklig basert på grunnvann – ca. 83 %. Av dette kommer 43 % fra kilder m.v., og 39 % fra borebrønner. Grunnvannskvaliteten er god, og nesten halvparten av vannet behøver ikke å behandles før bruk. Tiltakende nitratkonsentrasjon og påvirkning fra plantevernmidler m.v. innebærer imidlertid en risiko for grunnvannet på sikt. I enkelte områder er det problemer med synkende grunnvannsnivå som søkes motvirket ved økt infiltrering av vann i grunnen, se 6.7.7. Omfattende utbygging av tunneler til vei og jernbane kan også innebære en risiko for grunnvannet.

Sveits har en vannkraftproduksjon på 33 TWh årlig. Dette utgjør over halvparten av landets totale elektrisitetsproduksjon, som for øvrig er basert på kjernekraft. Elektrisitetsforbruket utgjør 21,5 % av landets totale energiforbruk. Omtrent 90 % av vannkraftpotensialet er bygget ut, de resterende 10 % regnes som vanskelig realiserbare.

På forbunds nivå ivaretas vannforvaltningen av Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, som er underlagt Innenriksdepartementet, og Bundesamt für Wasserwirtschaft, som er underlagt Samferdsels- og energidepartementet.

Hovedansvaret for gjennomføring av vannlovgivningen ligger på kantonale myndigheter, men forbundsmyndighetene har også kompetanse. Spørsmål som vedrører grensevassdrag eller hvor ulike kantoner ikke blir enige seg imellom avgjøres av de føderale myndighetene.

### 6.7.3 Eiendomsrett

Det offentlige eier størstedelen av vannressursene i Sveits.

Når det gjelder vassdragene, er 98 % av disse i offentlig eie. Den offentlige eiendomsretten til vassdrag fremgår av den sveitsiske sivillovboken (ZGB) Art. 664, hvor det heter at alle vassdrag som ikke er private tilhører det offentlige. Enkelte kantoner har noe privat eiendomsrett, og i en kanton er ferdselen allmenn, mens fallrettighetene ligger til strandeierne. Eiendomsretten ligger til kantonene, som imidlertid kan overlate utnytningsrett til andre.

Bildet er noe mer sammensatt når det gjelder grunnvann.

ZGB Art. 667 inneholder en bestemmelse om at eiendomsrett til grunn inkluderer eiendomsrett til det som er over og under overflaten. I følge ZGB Art. 704 er kilder en integrert del av grunnen, som bare kan erverves sammen med denne, og er altså undergitt privat eiendomsrett. Grunnvann skal i følge bestemmelsen betraktes på samme måte.

Ved en avgjørelse av 03.03.1939 slo imidlertid Forbundsdomstolen fast at ZGB Art. 704 ikke omfatter store grunnvannsforkomster. Det ble begrunnet med at grunnvannsforkomstenes karakter ikke var tilstrekkelig kjent ved vedtakelsen av regelen. Betydningen av slike grunnvannsforkomster som ressurs og for naturforholdene tilsa at disse burde underlegges samme regler som overflatevannsforkomster. Større grunnvannsforkomster anses etter dette å tilhøre det offentlige på vegne av almenheten, det vil si kantonene.

#### 6.7.4 Tillatelse til vannuttak fra vassdrag

Vannuttak utover allmenhetens bruk fra elver og bekker med stadig vassføring, og fra innsjøer og grunnvannsforekomster som er av vesentlig betydning for slike elver og bekker, er konsesjonspliktig etter GSchG Art. 29. Ved den nye loven ble det innført regler som oppstiller generelle minimumskrav til restvannføring i slike vassdrag. Vassdrag med stadig vannføring er definert som vassdrag med et gjennomsnittlig minimumsavløp høyere enn 0 i 347 av årets dager over en tiårsperiode.

Restvannføringsreglene består av to elementer. Det er for det første formulert minimumskrav til vannføringen som forutsetning for at konsesjon kan gis. For det andre skal myndighetene utfra en interesseavveining vurdere hvorvidt det bør stilles ytterligere krav til restvannføring i den enkelte konsesjon.

Minimumskravene til restvannføring, jfr. GSchG Art. 31, er fastsatt i liter pr. sek. i forhold til en definert avløpsmengde; «Abflussmenge Q 347». Størrelsen Q 347 tilsvarer gjennomsnittlig minimumsavløp for 347 dager i året. Beregningen tar utgangspunkt i naturgitte forhold, det vil si forholdene som de er uten vesentlig påvirkning fra oppdemming, uttak eller tilførsel av vann.

For vassdrag med en avløpsmengde Q 347 på 60 l/s er kravet til restvannføring 50 l/s, mens det er 10 000 l/s for vassdrag med en avløpsmengde Q 347 på mer enn 60 000 l/s. Lovens krav til restvannføring avtar altså etter vassdragsstørrelsen, slik at det stilles forholdsvis strengere krav til restvannføringen i små vassdrag enn i store.

I tillegg til minimumskravene må følgende forhold vurderes, og kravene til restvannføring eventuelt økes hvis ikke betingelsene kan oppfylles ved tiltak:

- de gjeldende vannkvalitetsnormene for vassdraget må oppfylles
- grunnvannet må ikke påvirkes til skade for fornyelsen av drikkevannsforekomster
- grunnvannet må ikke påvirkes vesentlig til skade for vannhusholdningen for eksisterende landbruksarealer
- sjeldne biotoper må opprettholdes, eventuelt erstattes hvis det er mulig
- nødvendig vandybde for å sikre den frie fiskegangen må bevares
- i bekker med en avløpsmengde Q 347 inntil 40 l/s, som ligger lavere enn 800 m.o.h. og tjener som gyte- eller oppvekstområder for fisk, må disse funksjonene kunne opprettholdes.

Eksempel på et avbøtende tiltak kan i denne sammenheng for eksempel være etablering av renseanlegg og kunstig økning av grunnvannsforekomstene. Bygging av terskler i elveleiet vil imidlertid ikke være et tilfredsstillende alternativ til restvannføringsreglene i forhold til fiskeinteressene, siden strømhastigheten vil være lavere i terskler. Bestemmelsene forutsetter at det kan skje en naturlig reproduksjon av fisk, utsetting som avbøtende tiltak vil ikke tilfredsstillende lovens krav.

Kantonene kan gjøre unntak fra ovennevnte minimumsregler i følgende tilfeller, jfr. GSchG Art. 32:

- for en strekning på 1000 meter nedenfor vannuttaket i bekker med avløpsmengde Q 347 mindre enn 50 l/s, som ligger høyere enn 1700 m.o.h.
- for vannuttak fra fiskeløse vassdrag inntil en restvannføring på 35 % av avløpsmengde Q 347
- dersom det skjer i medhold av en føderalt godkjent vannbruksplan
- for en begrenset periode i nødssituasjoner, særlig til drikkevannsforsyning, brannslukking og jordvanning.

I tillegg til minimumskravene skal myndighetene i følge GSchG Art. 33 vurdere om det bør pålegges høyere restvannføring etter en avveining av interesser som regnes opp i bestemmelsen.

Konsesjonsmyndighetene fastsetter med utgangspunkt i ovennevnte regler bestemmelser om minstevannføring, som kan være varierende over året, og eventuelle andre tiltak som er nødvendige for å tilfredsstille lovens krav.

For enkelte mindre vannuttak kan konsesjon gis uten prøving i forhold til ovennevnte regler om minstevannføring i medhold av GSchG Art. 30. Dette gjelder for det første vannuttak inntil 1000 l/s fra elver og bekker, som sammen med andre uttak ikke overskrider 20 % av  $Q_{347}$ . For det andre gjelder det uttak til drikkevannsforsyning på maksimalt 80 l/s i årsgjennomsnitt fra kilder, og inntil 100 l/s i årsgjennomsnitt fra grunnvannsforekomster.

Reglene om restvannføring gjelder i forhold til nye vannuttak. Når det gjelder etablerte virksomheter, det vil i praksis si kraftverk, kommer bestemmelsene til anvendelse når konsesjonstiden er ute og vannrettighetene hjemfaller.

Sanering i forhold til bestående anlegg er regulert i GSchG Art. 80. Dersom det er nødvendig for å verne spesielle landskap m.v. kan det eksproprieres rett til å gjennomføre en sanering umiddelbart. For øvrig er det i konsesjonstiden ikke meningen at de nye bestemmelsene kommer til anvendelse med mindre det kan gjennomføres uten erstatningsbetingende inngrep i bestående vannkraftrettigheter.

Erstatningsplikten i forbindelse med omgjøring beror på hvorvidt endringen er økonomisk bærbar for konsesjonæren. Hvor store inntektsreduksjoner som på dette grunnlag må tåles, bedømmes konkret. Vannmyndighetene er i vannbeskyttelsesloven gitt en frist på 15 år til å gjennomføre saneringen.

### 6.7.5 Tekniske inngrep i vassdrag og annen påvirkning av vann

Vannbeskyttelsesloven inneholder også en rekke andre bestemmelser med sikte på å beskytte vann og vassdrag mot negativ påvirkning, jfr. lovens del 2 "*Bruk og påvirkning av vassdrag og grunnvann*" i kap. 3.

Lukking av elver og bekker er i følge GSchG Art. 38 i utgangspunktet forbudt. Myndighetene kan likevel gi tillatelse i en del tilfelle, blant annet for flomavledningsgrøfter og vanningskanaler, broer m.v. Utskifting av eksisterende grøfter kan også tillates dersom gjenåpning ikke er mulig eller medfører betydelige ulemper for landbruket.

Utfylling i vassdrag kan bare i visse tilfelle tillates av kantonale myndigheter selv om utfyllingen ikke representerer noen forurensning av vannet, jfr. GSchG Art. 39. Bestemmelsen tar særlig sikte på å beskytte flommark rundt innsjøer, som har stor betydning for vannets selvrensingsevne og gjerne har et rikt dyre- og planteliv. Utvekslingen med grunnvannet skjer også her. Dersom utfylling finner sted skal fyllingen utføres så naturlig som mulig, og ødelagt strandvegetasjon erstattes.

Spyling og tømning av magasiner må ha tillatelse fra kantonale myndigheter, jfr. GSchG Art. 40, og skal utføres på en måte som forårsaker minst mulig skader. GSchG Art. 41 har en spesiell bestemmelse om plikt for innehavere av damanlegg til å ta hånd om drivgods som blir tatt opp.

Vannuttak og utslipp av vann i en naturlig innsjø må etter GSchG Art. 42 ikke utføres slik at det oppstår skader i strandsonen eller at elver og bekker må forbygges eller korrigeres.

GSchG Art. 43 pålegger kantonene å sørge for at det på lang sikt ikke tas ut mer vann fra grunnvannsforekomster enn det som kommer til. Bestemmelsen inneholder også flere regler om beskyttelse av grunnvann. Kantonene utøver forhåndskon-

troll med grunnvannsuttak, men praksis med hensyn til å gi tillatelser varierer mye mellom kantonene.

Grusuttak m.v. på land og i vassdrag er konsesjonspliktig etter GSchG Art. 44.

Inngrep i vassdrag, vannhusholdning, vannløp, på strandbredd eller sjøgrunn må ha tillatelse fra kantonale fiskemyndigheter etter lov av 14. desember 1973 om fisket Art. 24. Dette gjelder for eksempel kraftverk, reguleringer, forbygninger, grusuttak, jordvanning m.v. Egen tillatelse etter fiskeloven er imidlertid ikke nødvendig for vannuttak som har tillatelse etter GSchG Art. 29.

### 6.7.6 Flomsikring

Som følge av naturforholdene er Sveits svært utsatt for skadeflommer og erosjon. Flomsikring er derfor en viktig del av vannforvaltningen, og reguleres i Bundesgesetz über den Wasserbau (WBG) og Bundesgesetz über die Wasserbaupolizei (WBPZ) i tillegg til vannbeskyttelsesloven. Flombeskyttelsestiltakene ble ved lovrevisjonen i 1991 undergitt strengere krav av hensyn til natur og landskap.

Siden det offentlige er eier av vassdragene anses vedlikehold av vassdrag som en oppgave for det offentlige. WBG Art. 2 legger ansvaret for flombeskyttelse på kantonene, men forbundsmyndighetene utøver en viss styring ved at de bevilger støtte og fører tilsyn med forholdene. Vannbygningsmyndigheten i høyfjellsområder er ifølge WBG Art. 1 underlagt føderale myndigheters tilsyn. Støtte bevilges ifølge WBPZ Art. 6 nr. 2 kun til tiltak som er ledd i en målrettet planlegging og tilfredsstiller lovens krav.

I følge WBG Art. 3 skal flombeskyttelsen i første rekke skje gjennom vedlikehold av vassdraget og arealplanleggingstiltak. Vedlikehold av vassdrag, elvebredder og flomverk skal i følge WBG Art. 4 nr.1 foregå på en måte som ikke reduserer den eksisterende flombeskyttelsen. Dersom vedlikehold ikke er tilstrekkelig flomsikring må det foretas forbygninger, korleksjon av elveløp, etableres dammer e.l.

Etter lovrevisjonen i 1991 oppstilles det strenge krav til utføring av forbygging og korrigerende av elveløp (GSchG Art. 37 nr. 2 og WBG Art 4. nr. 2). Slike tiltak kan bare finne sted dersom det er nødvendig for å beskytte mennesker eller betydelige verdier, for farbargjøring av vassdrag eller for utbygging av vannkraft eller for å forbedre tilstanden i allerede forbygde vassdrag.

Det stilles også krav til utføring av forbygninger m.v. – det naturlige løp skal i størst mulig utstrekning beholdes evt. restaureres, det skal sørges for leveområder for dyr og planter, balanse mellom overflatevann og grunnvann, samt tilrettelegging for reetablering av den naturlige kantvegetasjonen. Vannmyndighetene kan gjøre unntak fra kravene i tettbygde strøk.

Et annet uttrykk for at flomsikringstiltak ikke lenger uten videre ses som fordelaktige finnes i WBG Art. 7. Det kan i medhold av denne bestemmelsen bevilges støtte til gjenoppretting av naturlige forhold i vassdrag som er svært påvirket av denne type vannbygningstiltak.

### 6.7.7 Infiltrering av overvann

I tillegg til å forby bekkelukking m.v. ble det ved vannbeskyttelsesloven innført et nytt prinsipp for håndtering av rent avløpsvann. Mens en tidligere var opptatt av å få vannet raskt unna, og ledet det bort via det offentlige avløpssystemet, ønsker en nå i høyere grad å holde det tilbake i grunnen eller på annen måte. Bakgrunnen for endringen er den omfattende tetting av overflater i form av asfaltering m.v. som finner sted, og som reduserer terrengets evne til å ta imot vann. Kanalisering av rent

vann innebærer både forurensningsmessige belastninger på vassdragene og flomproblemer.

Når det rene avløpsvannet kommer inn på det ordinære ledningsnett, reduseres effekten av renseanleggene, og belastningen på vassdragene øker. At vannet går i ledninger i stedet for i bekker og elver innebærer dessuten at det ikke dras nytte av selvrensningsevnen i grunn og vassdrag.

Terrenget har ofte, avhengig av geologiske og andre forhold, stor kapasitet til å dempe flommer. Ved tetting av overflatene reduseres denne evnen, noe som gir skarpere flommer. Gjenbygging av åker og engmark i et industriområde kan for eksempel medføre en tidobling av flomtoppen.

Infiltrering kan også bidra til vedlikehold og fornyelse av grunnvannsforekomstene.

Vann som ikke bør inn på avløpsnett er blant annet:

- kilde- og bekkevann
- brønnvann
- kjølevann
- vann som benyttes i varmepumper
- grunnvann som trenger inn i utette avløpsrør
- dreneringsvann
- oppsamlet regnvann
- overløpsvann fra magasiner.

Prinsippet om infiltrering i grunnen har fått uttrykk i GSchG Art. 7 nr. 2 hvor det slås fast at ikke forurenset avløpsvann skal infiltreres i grunnen. Hvis dette ikke er mulig, skal vannet ledes ut i åpne elver eller innsjøer. Mulighetene til å holde tilbake vannet midlertidig for å utjevne flomeffekten skal i så fall vurderes. Dette kan for eksempel skje ved etablering av kunstige flomløp og oversvømmelsesarealer, som også kan bli verdifulle biotoper.

Bestemmelsen gjelder kun i forhold til nye tiltak, og tar særlig sikte på husbygging, etablering av veier, parkeringsplasser m.v. i tettbygde strøk.

## KAPITTEL 7

**Formålet med ny lov om vassdrag og grunnvann****7.1 INNLEDNING**

Formålet med en ny lov kan ses under flere synsvinkler. For det første kan man spørre etter formålet med lovgivning overhodet (7.2). For det annet kan det spørres etter formålet spesielt med en lov om vassdrag og grunnvann (7.3). Og for det tredje kan det spørres etter formålet med *en* ny lov eller en lovrevisjon når det fra før finnes en lov, vassdragsloven av 1940 (7.4). Det sist nevnte spørsmålet setter fokus på svakheter ved den eksisterende lov eller rettstilstand.

I de senere tiår har det vært vanlig å nedfelle lovens formål i en egen formålsbestemmelse. Utvalget vil – etter en kort oppsummering (7.5) – diskutere særskilt hvilke funksjoner en slik formålsbestemmelse kan ha, og hvordan vi mener den i tilfelle bør utformes i den nye loven (7.6).

**7.2 FORMÅLET MED LOVGIVNING GENERELT**

Formålet med lovgivning generelt henger sammen med de samfunnsmessige funksjoner av lovgivningen. Det er vanlig å sammenfatte disse funksjonene i fem grupper: Atferdsregulering, konfliktløsning, fordeling av goder og byrder, sikring av forventninger og symbolisering av idealer og verdier.<sup>35</sup>

Dette er funksjoner av den samlede lovgivning, men det kan også være funksjoner av den enkelte lov. Ser man på den enkelte bestemmelse i loven, vil derimot dens funksjoner ofte være begrenset til en enkelt eller noen få av disse gruppene.

Atferdsregulering kan knytte seg til påvirkning av folks eller myndigheters atferd, og påvirkningen kan skje ved ulike midler. Når det er alminnelig antatt at en bærekraftig utvikling (se nedenfor i "*Bærekraftig utvikling*" i kap. 9.2) krever en omlegging av vår atferd, aktualiserer det bruk av lovgivning for atferdsregulerende formål.

Lovgivning som tilrettelegger for bestemte former for virksomhet kan også ses som en form for atferdsregulering i vid forstand. Slik lovgivning går ofte ut på å sikre forutberegnelighet i samkvem mellom mennesker og ved avgjørelse av retts tvister. Når forskjellige tiltak også berører utenforståendes interesser, som tilfellet ofte kan være i vassdrag, vil det sikre deres forventninger om de kan basere seg på at regelverket blir fulgt.

Konfliktløsning har tradisjonelt vært regnet som en av lovverkets viktigste funksjoner. Det viser seg bl.a. ved at lovgivningen er det hovedinstrument som særlig domstolene bruker til å treffe sine avgjørelser av rettslige konflikter.

Lovgivningen innebærer i mange tilfelle en fordeling av goder og byrder. Lover om rett til offentlige ytelser eller vassdragslovens regler om tilskuddsplikt er eksempler på regler som har denne funksjonen. Også regler om hvem som har eiendomsrett til hva, kan ses under denne synsvinkelen.

Lovgivningen er også bærer av eksplisitte eller implisitte idealer og verdier. Slik sett kan den ha viktige symbolfunksjoner for en nasjon og tjene til å markere et verdifelleskap. Denne funksjonen kan nok være til stede også om de reelle virkninger av loven forøvrig er små eller går på tvers av lovgivernes hensikt.

35. Aubert: *Retts sosiologi* (Oslo 1982) s. 49-53.

Vassdragsloven av 1940 hadde nok konfliktløsning som et viktig formål. *Utvalget* mener at det i en ny lov bør legges større vekt på lovens atferdsregulerende formål, selv om man ikke skal se bort fra den konfliktløsende funksjon. Siden vassdragsloven ble forberedt og vedtatt, har verdioppfatninger i det norske samfunnet endret seg. En ny lovgivning kan derfor til dels komme til å reflektere nye eller andre verdier enn vassdragsloven gjorde.

### 7.3 FORMÅLET MED EN LOV OM VASSDRAG OG GRUNNVANN

Formålet med en lov om ferskvannsressursene henger naturlig sammen med hvilke mål man har for disponeringen av vassdrag og grunnvann.

Ferskvannsressursene dekker grunnleggende menneskelige behov og er en avgjørende betingelse for mange økosystemer. Et naturlig mål for disponeringen av disse ressursene er derfor å fremme velferden i videste forstand for befolkningen, og å sikre det biologiske mangfold som er knyttet til vassdragene. I lys av målet om en bærekraftig utvikling – som utvalget kommer tilbake til i "*Bærekraftig utvikling*" i kap. 9.2 – bør målet da være å forvalte vannressursene så de bidrar til å sikre velferden på lang sikt.

Loven bør på denne bakgrunn ha til formål både å utvikle bruk av vannressursene, og å opprettholde disse ressursene. Det ligger ikke nødvendigvis noen motsetning i dette, for menneskelig velferd er i stor grad avhengig av fungerende økosystemer. Selve vannmengdene er en fornybar ressurs som naturen selv vil vedlikeholde, skjønt usikkerheten om fremtidens klima kan skape en noe større uvisshet om det fremtidige nedbørmønster enn man har vært vant til å regne med. Når vannet ledes bort eller løpet endres, skjer det imidlertid et inngrep i de prosesser som holder vassdraget ved like. Grunnvannet kan betraktes som en fornybar ressurs, der naturen vil sørge for fornyelse over et visst tidsrom – forutsatt at hverken grunnvannsmagasinet eller de vannressurser som mater det, blir overbelastet fra menneskelig side.

Mer konkrete mål kan være knyttet til bestemte former for utnytting og bero på den aktuelle situasjon for ferskvannsressursene. I land med knapphet på ferskvann vil det være et naturlig mål å sikre nødvendig dekning av de mest grunnleggende behov, som drikkevann. Er vassdragene utnyttet i liten grad, kan det være et aktuelt mål å fremme utnytting av dem, f.eks. til energiproduksjon. Hvis derimot vassdragene er sterkt preget av menneskelig utnytting, kan målet i stedet være å opprettholde ferskvannsressursene og sikre de økosystemer som er knyttet til dem.

### 7.4 BEHOVET FOR EN NY LOV

Behovet for en ny lov om vannressursene henger langt på vei sammen med hvilke svakheter gjeldende lov har, og med endrete forhold siden den ble vedtatt. Overgangen fra et primærnæringsamfunn til et industrisamfunn var på god vei i 1940, og norsk næringsliv har siden blitt stadig sterkere knyttet til tjenesteyting og eksport. Bosettingsmønsteret har endret seg vesentlig, fra spredt til mer konsentrert bosetting i tettsteder og byer. Også i bygdene er pengehusholdet blitt dominerende, og naturhusholdet basert på lokale naturressurser har mistet det alt vesentlige av sin økonomiske og sosiale betydning. I 1940 var et lokalt eller regionalt perspektiv dominerende i energiforsyningen, mens det nasjonale og til dels internasjonale perspektiv er fremherskende i dag.

Vassdragsloven av 1940 var basert på et lovutkast fra 1918, og innebar ikke noe radikalt brudd med vassdragsloven av 1887. Bruken av vannressursene har derimot gjennomgått store endringer i de siste femti år. Drikkevannsforsyning skjer nå i stor

grad fra kommunale fellesanlegg basert på magasiner i vassdragene eller grunnvannsforekomster. Vannuttak for jordvanning og fiskeoppdrett skjer i store kvanta. Fløting er så å si bortfalt, og ferdselen i vassdrag tjener nå i hovedsak friluftsliv og ikke kommunikasjonsformål. Da vassdragsloven ble til, var vannkraftutbyggingen på et tidlig stadium.<sup>36</sup> De omfattende utbyggingsprosjekter som var vanlige før, vil i stor grad bli avløst av opprustings- og utvidelsestiltak (ca. 11 TWh av et gjenværende vannkraftpotensiale på 24,7 TWh) og vedlikehold.

Påvirkning av landskapet har mange steder endret avrenningsforholdene, både på landet og i tettbygde strøk. Bekkelukking og bakkeplanering i jordbruksdistrikter, flatehogst i skogen, samt tørrlegging av myr og annen våtmark kan påvirke avrenningen i landdistrikter. Bebyggelse og tette flater i form av f.eks. asfalt hindrer naturlig infiltrasjon i grunnen i tettbygde strøk. Strandsoner og særlig elveøyrier er mange steder sterkt utnyttet til bebyggelse og industri, nydyrking eller veianlegg. Dette påvirker ikke bare de hydrologiske forhold, men også landskapet selv og livsvilkårene for naturlig liv knyttet til vassdraget.

Endret utnytting kan skape nye interessekonflikter. Interessekonfliktene blir også påvirket av kunnskapsgrunnlag og verdiforestillinger. I dag er vassdragenes betydning som biotop klarere erkjent enn før. Økonomisk vekst er ikke lenger enerådende som samfunnsmessig mål. Sammenligner vi med verdioppfatningene for et halvt århundre siden, blir det i dag lagt en helt annen vekt på miljøverdier. I vassdragssammenheng kan det vise seg både ved at man avstår helt fra menneskelige inngrep i visse tilfelle, og ved den måten vassdragstiltak utføres på. Et nytt, markant rettslig uttrykk for dette er Grunnloven § 110 b, som ble vedtatt 25. mai 1992 og lyder:

«Enhver har Ret til et Milieu som sikrer Sundhed og til en Natur hvis Produktionsævne og Mangfold bevares. Naturens Ressourcer skulle disponeres ud fra en langsiktig og alsidig Betragtning, der ivaretager denne Ret ogsaa for Efterslægten.

For at ivaretae deres Ret i Henhold til foregaaende Led, ere Borgerne berettigede til Kundskab om Naturmilieuets Tilstand og om Virkningerne af planlagte og iværksatte Indgreb i Naturen.

Statens Myndigheder give nærmere Bestemmelser til at gennemføre disse Grundsætninger.»

Grunnvannsressursene er sparsomt omtalt i vassdragsloven av 1940. Økt belastning av vassdragene til forskjellige formål og utvikling av boreteknologien har gjort det mer aktuelt å ta i bruk grunnvann til vannforsyning. Økt etterspørsel etter grunnvann skaper også økt behov for rettsregler om grunnvannet.

Vassdragsloven er et omfattende lovverk, komplisert utformet og med vekt på konkret rettferdige løsninger. Den lovtekniske utforming er derfor helt annerledes enn man i dag ville anbefale for å gjøre loven lettere å lese. Den er knyttet nært opp til de bruksformer som var aktuelle ved tilblivelsen, og har lite av det fullmaktspreget som kjennetegner mye av etterkrigstidens lovgivning om naturressurser og miljø. Loven legger liten vekt på å fremstille enkle prosedyrer for å treffe konkrete avgjørelser, og dens bestemmelser om håndheving og sanksjoner kan ikke sies å sikre en effektiv gjennomføring av reglene.

Vassdragsloven har i hovedsak stått urørt i hele sin tid, når man ser bort fra utskillingen av reglene om forurensning og de begrensede endringene i 1992. Den er stort sett heller ikke blitt endret som følge av alminnelig lovgivning om de spørsmål som den regulerer. Vassdragsloven selv er derfor nokså upåvirket av både for-

36. Utbygd vannkraft var i 1940 ca. 10 TWh, pr. 1. januar 1994 109,6 TWh.



valtningsloven, oreigningsloven, plan- og bygningsloven, granneloven og servituttloven. Dette har bidradd til å øke lovens karakter av en spesialitet og svekke dens generelle tilgjengelighet.

Den offentlige forvaltning har endret seg grunnleggende i lovens levetid. Særlig viktig for forvaltningen av vassdragene er utviklingen av en miljøvernforvaltning og av et regionalt og lokalt forvaltningsapparat. Kostnadene ved rettslige avgjørelser, særlig i form av skjønn, er til gjengjeld blitt mer fremtredende.

Det sier seg selv at det er et viktig formål for en ny lov å ta i betraktning og legge vekt på slike endrete forhold som beskrevet ovenfor. Det kan ha betydning både for hva man finner grunn til å ha regler om, og for hvilke løsninger man velger. I lys av det arbeid som gjøres med regelforenkling og lovstrukturen i alminnelighet, vil *utvalget* se det som et formål med en ny lov å bidra til en forenkling av regelverket. Det er også et formål med den nye loven å gi grunnlag for en mer effektiv gjennomføring av reglene og vedtak som treffes i medhold av loven enn vassdragsloven av 1940 gjør.

## 7.5 UTVALGETS HOVEDSYN

*Utvalget* mener at et hovedformål med en ny lov er å gi et regelverk som tar opp utfordringene i vassdragsforvaltningen i dag og tiden fremover. Dette må skje med en bærekraftig utvikling og med vassdragenes og grunnvannets samfunnsmessige betydning for øye. En ny lov må være fleksibel nok til å kunne brukes til å løse de spørsmål som endringer i naturforholdene og nye utnyttingsmåter stiller en overfor.

Loven må kunne tjene som et aktivt instrument for offentlige myndigheter og private til å ta vare på ferskvannsressursene og utvikle virksomhet knyttet til dem. Den må både kunne sikre utnytting og ta vare på de naturlige prosesser og det biologiske mangfold i vassdragene. Ut fra situasjonen i Norge finner *utvalget* ikke at formålet med loven bør prioritere bestemte former for utnytting av vassdragene fremfor andre. *Utvalget* mener at formålet med loven ikke bør forplikte til å vurdere disponeringen av våre ferskvannsressurser under en global synsvinkel, men vil heller ikke utelukke en vurdering i et så bredt perspektiv.

## 7.6 LOVENS FORMÅLSBESTEMMELSE

### 7.6.1 Generelt om betydningen av formålsbestemmelsen i en lov

Den innledende, generelle formålsparagraf i en lov har både politiske og rettslige funksjoner. Den medfører ingen selvstendig rettsplikt – rettigheter og plikter må bygge på andre bestemmelser i loven. Men formålsbestemmelsen kan ha symbolfunksjoner og tjene til å markere de verdier som loven bygger på. Det forekommer derfor at det oppstår uenighet om formålsbestemmelsen blant lovgiverne, selv om de står samlet om enkeltbestemmelsene i loven. Formålsbestemmelsen kan også ha en pedagogisk betydning, bl.a. ved å vise hovedhensyn som ligger bak loven.

Selv om en formålsbestemmelse ikke i seg selv medfører noen rettsplikt, kan den ha rettslig betydning på annen måte. Formålsbetraktninger er relevante argumenter for lovtolkningen, og en lov vil gjerne bli tolket slik at det fremmer det angitte formål. Dette betyr likevel ikke at formålet er enerådende eller at det er utelukket å fortolke loven så den også tilgodeser andre hensyn. Det kan også sies at formålsbestemmelsen angir hvilken retning rettsanvendelsen normalt skal gå i, men ikke hvor langt man skal gå.

Et eksempel på betydningen av formålsbestemmelser i rettspraksis, er Høyesteretts dom i *Rt. 1993 s. 528*, der forurensningslovens alminnelige formål om å motvirke forurensning medvirket til at en søknad om utslippstillatelse lovlig kunne avs-

lås på grunn av andre miljøulemper enn dem som forårsaket konsesjonsplikten. Saken gjaldt et pukkverk, og søknaden ble avslått på grunn av miljøulemper ved tungtransporten fra pukkverket gjennom et boligområde.

Forvaltningsrettslig lovgivning gir gjerne forvaltningsorganer myndighet til å treffe vedtak etter fritt skjønn. Ved denne skjønnsutøvingen kan det oppstå spørsmål om hvilke hensyn som det er lovlig å legge vekt på. En formålsbestemmelse kan da avklare at en argumenttype er relevant for vurderingen, og forvaltningsorganet må som utgangspunkt anses pliktig til å vurdere de hensyn som fremgår av lovens formål. Også når det blir spørsmål om å knytte vilkår til en tillatelse, kan en formålsbestemmelse ha betydning. Det kan settes vilkår som fremmer lovens formål så lenge de ikke blir urimelig inngripende. Adgangen til å sette vilkår er ikke uttømt med dette, men det vil være større adgang til å sette vilkår som fremmer lovens formål enn vilkår som forfølger andre hensyn.

En formålsbestemmelse kan – ut over den strengt rettslige betydning – også tenkes å påvirke forvaltningens skjønnsutøving rent faktisk. En slik effekt er særlig nærliggende hvis formålsbestemmelsen blir kommunisert som et verdibudskap i forvaltningsetaten og satt i sammenheng med målstyring.

Formålsbestemmelser i en lov er imidlertid ofte så generelt og vagt formulert at de gir rom for nokså forskjellige tolkninger. Det kan ofte være vanskelig å trekke sikre slutninger fra en generell formålsbestemmelse til avgjørelsen i en konkret sak. Den reelle betydningen av en formålsbestemmelse kan derfor bero på hvordan den er utformet.

### 7.6.2 Formålsbestemmelsen i vannressursloven

*Utvalget* finner det naturlig å innlede loven med en formålsbestemmelse som i en kort og generell form slår fast målet med loven. Dette gir samtidig en hovedbegrunnelse for den nye loven om vassdrag og grunnvann.

*Utvalget* anser det viktig at vassdrag og grunnvann blir tatt vare på og utnyttet i et samfunnsmessig helhetsspektiv, som har for øye at det er tale om en ressurs som skal kunne opprettholdes og utnyttes på lang sikt. Dette gjelder både for vannmengdene og for den natur som er knyttet til og avhengig av vannressursene. I dette ligger det også en sterkere understreking av miljøhensyn og at vannressursene må skjøttes ut fra hensynet til lokalsamfunn og landet som helhet, ikke bare som en ressurs til beste for den enkelte rettighetshaver.

*Utvalgets flertall – medlemmene Berg, Høisveen, Samuelsen, Simonsen, Terjesen, Traagstad, Ødegaard, Aalstad og Aasen* – vil foreslå følgende formålsbestemmelse:

«Denne lov har til formål å sikre en samfunnsmessig forsvarlig bruk og forvaltning av vassdrag og grunnvann.»

Flertallet vil understreke at begrepet samfunnsmessig her må omfatte såvel miljøhensyn som hensynet til aktuelle bruksformål og økonomi. Flertallet finner det mest hensiktsmessig å sammenfatte disse momentene i begrepet «samfunnsmessig forsvarlig bruk og forvaltning» uten å fremheve noen av dem spesielt i formålsparagrafen.

*Utvalgets mindretall – lederen Backer og medlemmene Ajer og Lund* – mener miljøhensyn bør komme uttrykkelig frem i formålsbestemmelsen. Ferskvann er – også i Norge – en begrenset ressurs som er grunnleggende for naturlig liv. Dette setter visse rammer som utnyttningen av ferskvannsressursene må holde seg innenfor. Uttrykket «samfunnsmessig forsvarlig bruk og forvaltning av vassdrag og grunnvann» gir etter mindretallets syn ikke klart nok uttrykk for dette, og kan dessuten bli

oppfattet på helt andre måter – f.eks. slik at det er opp til samfunnets organer til enhver tid å vurdere hva som er «samfunnsmessig forsvarlig». Mindretallet mener en slik oppfatning kan risikere å komme i konflikt med viktige miljøhensyn og med målet om en bærekraftig utvikling, og vil derfor foreslå en mer presis formålsbestemmelse. Samtidig kan formålsbestemmelsen med fordel gi uttrykk for at loven i tillegg til fellesskapets behov også har enkeltmenneskers virksomhet og trivsel for øye:

«Denne lov har til formål å sikre en miljøforsvarlig forvaltning av vassdrag og grunnvann som tilgodeser samfunnets behov og enkeltmenneskers virksomhet og trivsel.»

## KAPITTEL 8

**Hva bør en ny vannressurslov omfatte?****8.1 INNLEDNING**

Det *saklige virkeområde* for en ny vannressurslov reiser en rekke spørsmål. Det er naturlig først å ta stilling til hvilke vannressurser loven bør omfatte. *Utvalget* vil drøfte dette særskilt når det gjelder overflatevann (vassdrag) og grunnvann (8.2) og sjøen (8.3). Siden det hydrologiske kretsløp omfatter hele nedbørfeltet og tiltak på fast mark kan innvirke på vassdragene, er det nødvendig å vurdere om og i hvilken utstrekning loven bør gjelde for nedbørfeltet (8.4).

Den nye loven bør – som sin forgjenger – fremtre som den alminnelige lov for de vannressurser den omfatter. En rekke bruksformål i vassdragene er i dag regulert gjennom andre lover, til dels av ny dato, og utvalgets mandat omfatter ikke noen generell gjennomgåelse av disse lovene. Det er derfor nødvendig å vurdere særskilt forholdet til bruksformål som i det vesentlige er regulert gjennom egen lovgivning (8.5).

Vassdragsloven har i dag regler av både privatrettslig og offentligrettslig karakter. De privatrettslige reglene omfatter bl.a. regler om rådigheten i vassdrag og om eiendomsgrenser i vassdrag. Sivillovbokutvalet har i NOU 1988:16 foreslått en ny lov om eiendomsgrenser og administrative inndelingsgrenser, som bl.a. vil omfatte eiendomsgrenser i vassdrag. *Utvalget* vil derfor drøfte særskilt (8.6) om det bør gjennomføres en slik overføring av regler fra dagens vassdragslov til en ny lov etter Sivillovbokutvalets forslag.

I saker om vannressursene kan det oppstå rettslige spørsmål av mer generell karakter, som det i stor grad er gitt regler om i alminnelig lovgivning. Mange av disse spørsmålene er i dag gjenstand for særskilt regulering i vassdragsloven, som ikke er blitt vurdert i lys av nyere generell lovgivning. De spørsmål som dette reiser for den nye loven, blir tatt opp for seg (8.7). Både i 8.5 og 8.7 er det til dels tale om lovstrukturelle spørsmål, som er blitt vurdert på mer generell basis i Lovstrukturutvalgets utredning NOU 1992:32.

Når det gjelder det *stedlige virkeområde* for en ny vannressurslov, oppstår det spørsmål om loven bør gjelde for Svalbard, Jan Mayen og de antarktiske besittelser (bilandene Bouvetøya, Peter I's øy og Dronning Maud Land). Dette tar vi opp under 8.8. Lovens betydning for grensevassdragene kommer vi tilbake til i "[Særspørsmål for grensevassdrag](#)" i kap. 26.

**8.2 FERSKVANNSRESSURSER****8.2.1 Overflatevann, grunnvann og markvann**

Vassdragsloven av 1940 har ikke noen alminnelig bestemmelse om hvilke vannressurser den omfatter. Lovens virkefelt fremgår av de enkelte bestemmelser, og flere av bestemmelsene har et begrenset virkefelt sammenlignet med hva loven samlet sett dekker (f.eks. V § 10 om rådigheten over dammer og små vannsamlinger).

Loven omfatter alt overflatevann – «elver og bekker, innsjøer og andre vannsamlinger», som det heter i V § 1, men gjelder ikke i sjøen. Loven gjelder også for kunstig anlagte dammer o.l. uten fast tilløp, selv om det nok må trekkes en grense mot bassenger o.l. som er isolert mot avrenning. Grunnvannsspørsmål er bare i begrenset grad regulert i vassdragsloven, særlig gjennom V § 11 om vern for eksis-

terende vannforsyning fra grunnvann, §§ 19 og 23 og reglene om tørrlegging i V "*Bruk og påvirkning av vassdrag og grunnvann*" i kap. 3. Dessuten blir noen andre av bestemmelsene, bl.a. V §§ 17 og 18, anvendt analogisk på grunnvann.<sup>37</sup> Loven hadde opprinnelig også regler om kloakkledninger for avløp av kloakk og av overvann og grunnvann fra bebygde eller regulerte områder, men med ett enkelt unntak (V § 47 nr. 2) er disse reglene nå avløst av bestemmelser i forurensningsloven. I tillegg har vassdragsloven enkelte regler om vannledninger, bl.a. V §§ 17, 19 og 115.

*Utvalget* ser det som en selvfølge at vannressursloven bør omfatte alle slags vassdrag, uten hensyn til størrelse og beliggenhet.<sup>38</sup> Vassdrag brukes da som betegnelse på alt rennende eller stillestående ferskvann. Vassdrag som bare har vannføring ved sterk nedbør eller snøsmelting (såkalte ephemerale vassdrag) bør likevel ikke falle inn under loven uten videre. *Utvalget* kommer tilbake til dette under 8.4 og i merknadene til utk. § 2.

Som nevnt i "*Naturgitte trekk ved norske vassdrag og vannressurser*" i kap. 2 står overflatevann, markvann og grunnvann mer eller mindre i forbindelse og kan påvirke hverandre. Grunnvannet er dessuten blitt en viktigere ressurs som det er større interesse for å utnytte enn da vassdragsloven ble vedtatt. *Utvalget* mener derfor at den nye vannressursloven ikke bør begrenses til vassdrag, men ta sikte på vannhusholdningen i nedbørfeltet og i prinsippet omfatte alt vann i undergrunnen. Vi viser særlig til "*Regler for grunnvann*" i kap. 19, hvor forskjellige spørsmål som gjelder grunnvann blir drøftet nærmere.

Det hydrologiske kretsløp omfatter også vann i fast form (snø og is) og i gassform (vann damp i luften). Utnytting av vann i væskeform er imidlertid mer aktuelt og reiser andre spørsmål enn utnytting av vann i fast form eller gassform. *Utvalget* mener derfor at vannressursloven bør begrenses til vann i væskeform. Vi vil også understreke at dersom loven skulle gjelde for snødekte områder, ville den i virkeligheten bli en fullstendig areallov for visse årstider. Også isbreene blir derfor holdt utenfor lovutkastet, men isdekte vassdrag og rennende vann under isbreer bør omfattes av loven.

### 8.2.2 Kan det gis felles regler for alle ferskvannsressurser?

De fleste bestemmelsene i vassdragsloven av 1940 knytter seg generelt til vassdrag, og i samsvar med V § 1 er det rimelig å forstå dette slik at de gjelder for «elver og bekker, innsjøer og andre vass-samlinger». Enkelte regler gjelder bare for visse vannressurser, som V § 10 for «dammer og lignende små vass-samlinger».

*Utvalget* vil i hovedsak foreslå regler som gjelder generelt for overflatevann, uten at lovutkastet skiller mellom forskjellige typer vassdrag etter størrelse, beliggenhet, avrenningsforhold osv. Med regler som gjelder alle slags vassdrag blir selve lovverket mer oversiktlig, og man kan unngå vanskelige avgrensninger mellom forskjellige typer vassdrag.

Når reglene skal anvendes i praksis, kan likevel resultatet bli forskjellig for forskjellige typer vassdrag. Med tanke på reglene om konsesjonsplikt kan et bestemt tiltak være betydningsløst om det utføres i et stort vassdrag – og derfor ikke konsesjonspliktig der – men ha store konsekvenser for et lite vassdrag, og derfor konsesjonspliktig her. På den annen side kan et inngrep som f.eks. senking ha store konsekvenser både for vannhusholdningen og andre brukerinteresser om det utføres i et større vassdrag (innsjø), slik at det utvilsomt bør konsesjonsbehandles. En tilsva-

37. Jfr. Stordrange i LoR 1988 s. 394.

38. I lagsel. 15. mai 1992 nr. 47 § 5 bokstav c er vassdrag definert som «innsjø, vann, tjern, elv, elvearm, bekk eller kanal».

rende senking av en liten dam behøver derimot ikke ha slike konsekvenser at det nødvendigvis trenger konsesjonsbehandling.

Generelle regler kan imidlertid ha den ulempe at de gir lite opplysning om virkningen for ulike typer vassdrag, og de kan også medføre at noen vassdrag blir disponert annerledes enn det er saklig grunn til. *Utvalget* foreslår derfor visse særregler:

For vassdrag som er vernet mot kraftutbygging gjennom Stortingets vedtak om Verneplan I-IV foreslår utvalget strengere regler enn for andre vassdrag, se "*Vern av vassdrag*" i kap. 23.

Lovutkastet skiller i noen sammenhenger mellom vassdrag med og uten årssikker vannføring, f.eks. utk. § 10 om minstevannføring og utk. § 11 om kantvegetasjon. Kravet om minstevannføring i utk. § 10 gjelder bare ved vannuttak av betydning for rennende vann, men omfatter både uttak fra vassdraget og grunnvannsuttak. Vi viser til "*Krav til minstevannføring i vassdrag*" i kap. 10.3 og "*Bevaring av kantvegetasjon langs vassdrag*" i 10.4.

For endel mindre tiltak som normalt ikke har skadevirkninger av betydning, vil det føre for langt å foreta forhåndskontroll. *Utvalget* foreslår derfor spesielle regler for visse inngrep, f.eks. for uttak av vann til bruk på egen eiendom og for mindre forbygninger og masseuttak fra vassdrag, se "*Flom og erosjon*" i kap. 22 og "*Lukking av vassdrag, tørrlegging og grusuttak*" i 24.

*Utvalget* har vurdert særskilt om vannressursloven kan ha felles regler for vassdrag og grunnvann. Vi er kommet til at det ikke vil være hensiktsmessig. Spørsmålene knyttet til grunnvann vil bli mer synlige om hovedreglene for grunnvann får et eget kapittel. Mange av de spørsmål som melder seg for vassdrag er helt uaktuelle i forhold til grunnvann, f.eks. om ferdsel, fløting og kantvegetasjon. Andre eksempler på at det vil føre for langt med felles regler, er bestemmelsene om sikring mot skade (utk. kap. VII) og masseuttak. Skulle loven regulere masseuttak med henblikk på grunnvann, ville den i virkeligheten også bli en fullstendig sand- og gruslovgivning.

### 8.2.3 Kunstige vannløp og vannmagasiner

*Utvalget* ser det som et tvilsomt og vanskelig spørsmål i hvilken utstrekning en lov for vassdrag også bør gjelde for kunstige anlagte dammer og vannløp. Disse kan være av forskjellig slag: magasiner, bassenger, dammer, kanaler, grøfter, ledninger, rørgater og tunneler. Det er ikke alltid lett å trekke et klart skille mellom dem, f.eks. mellom overvannsledninger og lukkede grøfter, eller mellom åpne grøfter og kanaler. Til dels er skillet uavhengig av den hydrologiske funksjon og beror på språkbruk og formål. Med en overvannsledning tenkes det gjerne på en ledning i tettbygd strøk som tar unna vann fra takflater og asfalterte arealer. En lukket grøft kan enten ha et drenerende steinlag i bunnen, ofte med en fiberduk over for å hindre tiltetting av finmateriale ovenfra, eller perforerte plastrør, som en overvannsledning. Lukkende grøfter brukes gjerne i jordbruket for å bedre fremkommeligheten, mens grøfter i skogbruk som regel er åpne for å redusere anleggskostnadene.

Vassdragsloven av 1940 har ingen generell angivelse av om den gjelder for kunstige vannmagasiner og vannløp. Trolig må reglene for vassdrag gjelde for iallfall en del av dem. Særlig gjelder dette V § 1 om eiendomsretten til vassdrag.

Vassdragsloven har dessuten en rekke regler som retter seg mot bestemte former for kunstige vannløp. For *vannledninger til vannforsyning* er det regler om rådighet over fremmed eiendom til å legge vannledning (V §§ 17, 19, 21-23 og 63), om vedlikeholdsplikt (V § 115) og om erstatning for skade som skyldes vannledningens tilstand (V §§ 24 og 115). For *grøfter* er det regler om rett til å bruke andres

grøfter for avløp og til å anlegge grønfter på andres eiendom (V §§ 25-27 og 34), samt om fellestiltak for grønfting (V §§ 28 og 31), om opprensing av grønfter (V § 35 nr. 1), og om vedlikeholdsplikt for skadevoldende grønfter (V § 35 nr. 2).

For ledninger, tunneler og kanaler *for tilløp og avløp av vann til kraftproduksjon* er det regler om ekspropriasjon (V § 62) og tilsyn (V § 144 nr. 2). Det er også regler om rett til å anlegge eller bruke *ferdselskanaler* (V §§ 66-68) eller om anlegg av fløtingskanaler m.v. (V §§ 72-74). Dessuten er det en rekke regler om *refusjon* av utgifter til kunstige vannløp og magasiner (bl.a. V §§ 20 og 26).

*Utvalget* anser det for selvsagt at lovutkastet bør omfatte alle slags inngrep i naturlige vassdrag, f.eks. etablering av dam eller magasin i vassdraget, utretting av meandrerende vassdrag, og forbygging og lukking av vassdrag. Spørsmålet er om lovutkastet også bør gjelde for kunstige vannløp og magasiner som etableres utenfor eksisterende vassdrag.

*Utvalget* er kommet til at det ikke er mulig å løse dette ved en generell regel. Løsningen bør delvis bero på hva slags kunstig vannløp eller magasin og hvilke regler det er tale om.

Vi foreslår at loven som utgangspunkt skal gjelde generelt for kunstige vannløp – unntatt ledninger og tunneler – hvis de har årssikker vannføring. Det vil bety at anlegg av slike kunstige vannløp – bl.a. kanaler – vil være konsesjonspliktige, og at senere tiltak og anlegg i dem også vil falle inn under reglene om konsesjonsplikt for vassdragstiltak.

For ledninger og tunneler kan det særlig være behov for at lovens regler om erstatningsansvar og tilsyn skal gjelde. På den annen side synes det lite naturlig at anlegg av ledninger skal innfanges av en konsesjonsplikt for vassdragstiltak, dersom vi ser bort fra tilknytningspunktene til et vassdrag og spørsmålene om uttak og tilførsel av vann til vassdraget. Spørsmålene om rådighet over fremmed grunn til anlegg av ledninger og tunneler og om omlegging av ledninger kan reguleres i henholdsvis oreigningsloven og servitutloven.

Grønfter uten årssikker vannføring vil falle utenfor lovens virkeområde etter utk. § 2 første og annet ledd. De fleste grønfter bl.a. i jordbruk og skogbruk har ikke årssikker vannføring, men kan ha stor betydning for grunnvannsnivå og avrenningsforhold samlet sett. Dersom grønfter skulle omfattes av konsesjonsplikten, vil dette imidlertid føre til omfattende detaljregulering av tiltak som hver for seg har liten betydning for grunnvannsnivå og avrenningsforhold. Det kan likevel være behov for en kontroll med tørrelgging av større områder, og vi viser om dette til "*Lukking av vassdrag, tørrelgging og grusuttak*" i kap. 24. Spørsmål om å anlegge grønfter over naboeiendommer kan i stedet reguleres gjennom jordskifteloven eller oreigningsloven. Retten til å anlegge grønfter på egen eiendom som kan påvirke forholdene på naboeiendommen, kan løses via prinsippene i granneloven.

På denne bakgrunn foreslår *utvalget* at det skal være mulig å bringe ledninger, tunneler og kunstige vannløp uten årssikker vannføring inn under lovens regler.

Når det gjelder kunstige vannmagasiner, foreslår vi at loven skal gjelde på vanlig måte dersom de har direkte samband med grunnvannet eller et vassdrag. Dette vil fange opp oppdemmede dammer (magasin) i vassdrag og utgravde dammer med grunnvannstilsig. Om forholdet til brønner viser vi til "*Forholdet til annen lovgivning*" i kap. 31. Vannmagasiner som er isolert fra grunnvann og vassdrag bør falle helt utenfor loven.

Disse synspunktene ligger til grunn for utformingen av utk. § 2, og vi viser til paragrafen med merknader. Særskilte bestemmelser for visse kunstige vannløp og vannmagasiner finnes dessuten i utk. §§ 7 annet ledd, 29, 35, 36 og 52 bokstav c.

### 8.2.4 Hvilke stadier i disponeringen av vannet bør loven omfatte?

Et særskilt spørsmål er hvor langt lovutkastet bør gå i å regulere disponeringen av vann som er tatt ut av vassdraget eller grunnvannsforekomsten. Reglene på dette stadium må i stor grad begrunnes i den bruk av vannet som skal skje. Mottar brukeren vannet fra en særskilt leverandør, vil reglene også avhenge av forholdet mellom disse partene. *Utvalget* går inn for å sette en grense for lovens virkefelt ved de inngrep eller tiltak som gjøres i vassdrag eller grunnvann, eventuelt i nedbørfeltet. Selve uttaket av vann fra et vassdrag eller en grunnvannsforekomst, og tilbakeføringen av vann til vassdraget, vil dermed gå inn under lovutkastet. Konkurransen om retten til vannuttak mellom private parter eller mellom ulike bruksformål skal også reguleres av lovutkastet.

Etter dette vil en leverandørs (vannverks) inngrep i eller uttak fra vassdraget falle inn under lovutkastet, men ikke leverandørens ytelse til brukerne. Denne vil i utgangspunktet bli regulert gjennom kontrakt eller annen lovgivning. Men eksempelvis restriksjoner på hagevanning kan selvsagt være resultat av begrensninger som følger av vannressurslovens bestemmelser (f.eks. utk. § 10 om minstevannføring).

Regulering av brukernes anvendelse av levert vann kan imidlertid være et middel til å begrense vannuttaket og sikre en optimal bruk av en begrenset ressurs. V § 17 nr. 3 gir i dag hjemmel for å sette vilkår om vannbruken i en ekspropriasjonstillatelse. *Utvalget* forutsetter at det etter den nye loven kan fastsettes konsesjonsvilkår av denne type etter utk. § 24, selv om lovens regler for øvrig ikke regulerer bruken av levert vann.

Normer for brukskvalitet – kvalitetskrav til det vann som brukes til bestemte formål – oppstilles i medhold av helse- eller næringsmiddelovngivningen, se "*Vannforsyning fra vassdrag*" i kap. 20. Uansett om de retter seg til leverandøren eller til den endelige bruker, vil de falle utenom lovutkastets virkeområde. Brukskvalitetsnormene kan imidlertid påvirke hvilke rådighetsinnskrenkninger som fastsettes for et vannmagasin med nedbørfelt, som ved klausuleringer etter gjeldende V § 18 (etter forslaget fra *utvalgets flertall* plan- og bygningslovens regler, se "*Utvalgets vurderinger*" i kap. 20.5.6).

## 8.3 SJØEN

### 8.3.1 Innledning

Vannressurslovens avgrensning mot sjøen reiser flere spørsmål. Det kan spørres om loven bør gjelde også for sjøområder, som i bl.a. Sverige og Finland. Hvis den ikke skal gjelde for sjøområdene, oppstår spørsmålet om hvordan grensen mellom vassdrag og sjø bør trekkes.

Spørsmålet har til nå hatt størst praktisk interesse i privatrettslig sammenheng, særlig med hensyn til eiendomsrett og rett til fiske. Også i forhold til konsesjonsplikten bør det trekkes en grense, men den behøver ikke falle sammen med grensen for eiendomsretten.

Før disse spørsmålene drøftes nærmere, har *utvalget* funnet det hensiktsmessig å gi en beskrivelse av de fysiske forholdene ved vassdragets utløp i sjøen, og en oversikt over gjeldende rett.

### 8.3.2 De fysiske forhold ved vassdragets utløp i sjøen

Vanligvis er det ikke vanskelig å se omtrent hvor vassdraget slutter og sjøen tar til. Endel steder er imidlertid fjorden svært smal, eller elven så vid, at det kan diskuteres



om det er sjø eller elv. Forskjellen mellom flo og fjære kan gjøre seg gjeldende langt oppe i en elv. Vannets saltinnhold endrer seg gradvis fra elv til sjø. Bunnen og de nederste vannlagene kan være preget av saltvann med tangvekst og saltvannsfisk, mens det lever ferskvannsfisk i de øvre vannlagene.

Alle elver legger fra seg transporterte masser ved utløpet i havet, ofte i et delta (øyr). Dette skjer fordi vannhastigheten synker, slik at vannmassene ikke lenger klarer å transportere tyngre partikler (stein, grus, sand). De fineste partiklene kan bli transportert langt utover. I store elver kan den flate, svakt skrånende toppflaten av deltaet (plattformen) strekke seg mange hundre meter utover og til siden. Elven kan ha flere løp, og disse forandrer seg over tid. Fra den ytre kanten av plattformen er det en bratt skråning med helning i rasvinkel, vanligvis 20° eller mer, ned mot dypet. Der det ikke er for dypt, går denne skråningen over i en relativt flat bunn hvor de fineste partiklene er avleiret.

Der en elv eller bekk munner ut på en rett strand, kan deltaet vokse på begge sider av munningen. Overflaten får da samme form som en elvevifte som legges opp på tørt land. Slike deltaer finnes ved mange småelver som munner ut langs sidene av fjordene. Der en elv munner ut i de indre deler av en fjord, er det ikke plass til at deltaet kan bre seg ut til sidene, og deltaet vokser da utover fjorden.

Med «plattformen» menes i det følgende den delen av deltaet som er dekket ved høyvann. Over vann ligger det som regel en deltaslette som for de fleste store elvers vedkommende i større eller mindre grad er utnyttet, f.eks. til jordbruksformål, industriområde eller bebyggelse. Også plattformen kan være delvis oppfylt og utnyttet, f.eks. til industriområde, slik at den blir en del av deltasletten.

Vassdragene utformer og påvirker altså deltaområdene, men påvirkningen kan også gå andre veien når det gjøres inngrep i deltaene. Inngrep i deltaets bratte ytre skråning, f.eks. uttak av grus, kan føre til ras og/eller at elven graver seg bakover inn i plattformen. Bygging av molo eller annen slags utfylling kan muligens, selv om det skjer langt utenfor deltaet, føre til endringer i plattformen eller på strender lenger unna fordi strømforholdene endres.

Det er mye som tyder på at dette kan ha skjedd bl.a. i Mandal, hvor byggingen av en molo, i tillegg til redusert massetransport i elven på grunn av kraftutbygging, kan være årsak til at Sjøsandene ikke lenger får ny tilførsel av sand fra Mandalselva. Denne sanden ble tidligere transportert dit av strømningene langs land. Etter hvert som havstørmener fører sanden vekk, vil badestranden minke litt etter litt.

Kraftutbyggingstiltak, med etablering av magasiner eller overføringer fra et vassdrag, grusuttak, forbygninger og andre tekniske inngrep, kan medføre at elven transporterer mindre masse ut i deltaet og videre ut i sjøen. Det gjør at elvebunnen ved utløpet senkes og deltaet minker, og kan dessuten få biologiske virkninger langt utover i havet.<sup>39</sup>

Økt massetransport som skyldes tekniske inngrep høyere opp i et vassdrag eller økte flommer, fører derimot til at elvebunnen ved utløpet heves og deltaet legger på seg.

39. Det klassiske eksempel her er Nilen med Aswandammen, hvor den reduserte slamtilførselen pga. reguleringen bl.a. medførte at sardinfisken utenfor Nildeltaet ble kraftig redusert. (Tollan 1977 s. 96).

### 8.3.3 Avgrensning mot sjøen etter gjeldende rett

Vassdragsloven av 1940 har ingen bestemt definisjon av «vassdrag» eller noen klar avgrensning mot sjøen. Hva loven forstår med «vassdrag» fremgår imidlertid indirekte av lovens § 1, som slår fast at «elver og bekker, innsjøer og andre vass-samlinger tilhører eieren av den grunn de dekker». Dette må bety at den private eiendomsrett opphører et sted ved elvemunningen. Nøyaktig hvor grensen mellom sjø og vassdrag skal trekkes, er et vanskelig spørsmål, som har vært omtvistet i juridisk teori og ikke fått noen entydig løsning i rettspraksis.

Flere forfattere uttaler seg generelt om eiendomsgrensen mot sjøen, uten å gå spesielt inn på grensen ved utløpet av vassdrag.<sup>40</sup> Dette kan oppfattes slik at de alminnelige regler for grensen mot sjø får være avgjørende også ved munningen av vassdrag. I så fall vil grensen for privat eiendomsrett gå ved marbakken, eller ved to meters dybde om det ikke finnes noen marbakke. Finnes det marbakke på begge sider av utløpet, men ikke i selve utløpet, kan det være at grensen trekkes som en rett linje tvers over utløpet mellom de to marbakkene selv om man på den måten kommer utenfor to meters dybde (RG 1952 s. 625 (Salten)).

Hos andre forfattere er spørsmålet om eiendomsgrensen ved utløpet av vassdrag drøftet særskilt. Ifølge Brækhus og Hærem taler «[m]eget...for å la den private eiendomsrett fortsette utover så langt vassdraget setter preg på bunnformasjonen, selv om vi da kommer lenger ut enn til 2-meters dybde», og viser til RG 1952 s. 625.<sup>41</sup> Rogstad antar tilsvarende at «det som regel [vil] være avgjørende hvor langt man kan spore elveløpet ut i sjøen».<sup>42</sup> Ørebech synes å ville basere grensedragningen på en helhetsvurdering av naturgitte forhold og eventuelle lokale oppfatninger og sedvaner.<sup>43</sup>

Spørsmålet om et brakkvannsområde (fjordbunn, fjordarm, poll) er en del av det vassdrag som løper ut i det, har vært fremme i Rt. 1902 s. 296 (Movann) og Rt. 1912 s. 433 (Bolstadfjorden). Rogstad mener at man – i mangel av en klar lokal oppfatning om grensen – må basere grensedragningen på en samlet vurdering av de naturgitte forhold (virkningen av flo og fjære, saltinnhold, forekomst av fisk og maneter, tang og tare m.v.).<sup>44</sup> Ørebech antar at hvis det finnes en terskel som gir bassenget en gjennomsnittsvannstand over havnivå, må det regnes som vassdrag undergitt privat eiendomsrett. Mangler en slik terskel, må grensen etter hans mening trekkes ut fra en allsidig vurdering av naturgitte forhold, lokale oppfatninger og betegnelser i dokumenter og kart.<sup>45</sup>

Sivillovbokutvalet har i NOU 1988:16 foreslått en regel om at strandeieren skal eie minst 30 meter ut i sjøen, regnet ved lavvann. I lys av den uklare rettsstillingen i dag formoder Myklebust at dette forslaget kan komme til å påvirke praksis straks.<sup>46</sup>

Generelt antas det gjerne at den alminnelige grensen mellom privat eiendom og sjø kan bli fraveket på grunnlag av lokal sedvanerett, hevd eller alders tids bruk.

Problemene med grensedragningen har i praksis særlig oppstått som grensespørsmål mellom forskjellige eierpretendenter. Konflikter om retten til fiske og grusforekomster og om utfylling og bygging i elveutløp er ikke uvanlige.

Når det gjelder konsesjonsplikten etter V §§ 104-105, kan det oppstå lignende avgrensingsproblemer, uten at spørsmålet er satt på spissen i praksis etter det

40. Se i nyere teori Nygard 1974 s. 134-37, Falkanger 1993 s. 79-80, NOU 1988:16 s. 26-29.

41. Brækhus/Hærem 1964 s. 69.

42. Rogstad i Norsk vassdragsrett 1988 s. 72-73.

43. Ørebech i Lov og rett 1988 s. 340.

44. Rogstad i Norsk vassdragsrett 1988 s. 73.

45. Ørebech i Lov og rett 1988 s. 339-40.

46. Myklebust 1993 s. 34.

utvalget kjenner til. Siden vassdragsloven ikke gjelder for tiltak eller inngrep i sjøen, må det trekkes en grense for konsesjonsplikten. Det kan delvis skje etter samme betraktninger som ovenfor, men grensen behøver ikke å bli den samme. I all-fall kan det ikke godt bli noen plass for lokale sedvaner og oppfatninger.

Dersom det først foretas tiltak eller inngrep i vassdrag, kan imidlertid vassdragsloven også omfatte virkninger i sjøen. Dette gjelder både ved bedømmelsen av om et tiltak er i strid med allmenne eller private interesser, og ved avveiingen av om tillatelse til tiltaket likevel kan gis.

Tilsvarende ble det i en avgjørelse referert i RG 1988 s. 775 (Nordre Sunnmøre) lagt til grunn at V § 136 nr. 1 om adgang til etterskjønn også omfatter skadevirkninger i sjøen. Saken gjaldt erstatningsansvar for omfattende fiskedød ved et oppdrettsanlegg på grunn av luftovermettet vann fra et kraftverk. Oppdrettsanlegget lå 11 kilometer ute i fjorden utenfor det regulerte vassdraget.

#### 8.3.4 Lovgivning om retten til å utnytte sjøområder

Vassdragslovens generelle virkeområde omfatter altså ikke inngrep og tiltak i sjøen, heller ikke om slike inngrep kan tenkes å få virkninger i vassdrag. Det er etter hvert kommet regler om utnytting av sjøområder også, men denne lovgivningen er uoversiktlig og til dels mangelfull.

Plan- og bygningsloven omfatter sjøen generelt, jfr. pbl. § 1, og lovens planregler omfatter altså også disponeringen av sjøområder.<sup>47</sup> I et 100-metersbelte på land langs sjøen gjelder det alminnelige byggeforbudet (strandvernet) i pbl. § 17-2. Også reglene om meldeplikt og byggetillatelse (§§ 84 og 93) vil trolig gjelde for tiltak i sjøen. Større tiltak kan falle inn under pbl. kap.VII-a om melding og konsekvensutredning.

Kontinentalsokkelloven av 21. juni 1963 nr. 12 inneholder regler om rett til utnytting av andre undersjøiske forekomster enn petroleum. Av lovens § 2 fremgår det at retten til å utnytte undersjøiske naturforekomster tilligger staten, som kan gi andre konsesjon til slik utnytting. Lovens viktigste område er konsesjoner for uttak av skjellsand. I Ot.prp. nr. 46 (1993-94) om lov om endring i kontinentalsokkelloven foreslås det et nytt tredje ledd i § 2 som medfører at Kongen kan åpne for undersøkelse og utnytting av tang- og tareforekomster i bestemte områder uten at det er gitt konsesjon. Det er forutsatt at kontinentalsokkelloven ikke skal gripe inn i den private eiendomsrett, og myndighetene praktiserer loven slik at konsesjon ikke gir rett til uttak på mindre enn 5 meters dyp ved normal lavvannstand.<sup>48</sup>

Forurensningsloven gjelder generelt for sjøområder. Det samme gjelder for den nye loven om laksefisk og innlandsfisk m.v. av 15. mai 1992 nr. 47 (lakseloven) når det er tale om vandrende (anadrome) laksefisk. Oppdrettsloven (lov 14. juni 1985 nr. 68) gir konsesjonsmyndigheten mulighet til å føre kontroll med plasseringen av anlegg for havbruk. Videre gir havneloven (lov 8. juni 1984 nr. 51) mulighet til å føre kontroll med tiltak og anlegg i sjøområder (se særlig § 8 annet ledd).

Sivillovbokutvalet har i NOU 1988:16 foreslått at en del spørsmål om utnytting av sjøområder blir regulert i §§ 13-19 i en ny lov om eiendomsgrenser og administrative inndelingsgrenser. Sivillovbokutvalet foreslår for det første en allmenn eiendomsgrense for strandeieren på 30 meter utover fra strandkanten, og til 2 meters dyp, eventuelt til marbakken hvis den ligger lengre ute. Det foreslås videre en særrett for grunneieren til å ta ut tang, tare, skjell, sand og grus til 15 meters dyp, også utenfor den alminnelige grensen, og særregler om fiske med faststående redskap.

47. Jfr. Myklebust 1993 s. 90-149.

48. Nærings- og energidepartementets rundskriv nr. K – 1/93 med virkning fra 01.04.93 pkt. 5.

Etter forslaget skal dessuten strandeieren med visse begrensninger ha rett til å foreta utfylling, etablering av brygge, molo m.v., fast oppankringsplass for båt, skip, flytebrygger e.l. utenfor den alminnelige grensen.

Utenfor grensen foreslås det generelle regler med restriksjoner av hensyn til strandeieren på etablering av oppdrettsanlegg og byggeplass for oljeplattformer m.v. Strandeierens tilflottsrett, det vil si retten til å komme til og fra eiendommen over sjøområdet, foreslås lovfestet sammen med forbud mot å vanskeliggjøre adkomsten for andre vesentlig, og å hindre allmennhetens rett til ferdsel og fiske.

### 8.3.5 Bør den nye vannressursloven gjelde for sjøområder generelt?

Hvilken adgang det er til å utnytte sjøområdene er blitt et mer aktuelt spørsmål de senere årene på grunn av etablering av fiskeoppdrettsanlegg, opplag av skip, anlegg i forbindelse med oljevirkosomhet osv. Uttak av skjellsand fra sjøområder har også et relativt stort omfang, særlig på Vestlandet.

Retten til å utnytte sjøområdene er altså regulert i mange lover, som har forskjellige formål og ulik geografisk avgrensning. Den rettslige reguleringen er som nevnt uoversiktlig, og på enkelte områder mangelfull.

Vassdragslovkommissjonen av 1908 var inne på spørsmålet om å foreslå regler for sjøområder, men fant at dette lå utenfor kommisjonens mandat. Den svenske vattenlagen gjelder også for sjøområder. Saklig sett kan det være grunner til å se sjø og vassdrag i sammenheng. Som nevnt foran kan det by på problemer å trekke grensen mellom vassdrag og sjø.

*Utvalget* ser ikke bort fra at det kan være behov for en samlet gjennomgåelse og oppdatering av lovgivningen om utnytting av sjøområder utover det som er foretatt av Sivillovbokutvalet. Hverken Vassdragslovutvalgets mandat eller sammensetning gir imidlertid grunnlag for å foreta en slik utredning. I forhold til vannressursloven blir spørsmålet da hvordan en skal avgrense mot sjøen, det vil si hvor grensen mellom sjø og vassdrag bør gå.

### 8.3.6 Hvilken avgrensning bør vannressursloven ha mot sjøen?

Vannressurslovens virkeområde mot sjøen kan avgrenses på flere måter. En mulig løsning er å fastsette en bestemt metergrense, etter mønster av Sivillovbokutvalets forslag til 30-metersgrense for privat eiendomsrett eller regelen i lakseloven § 16 tredje ledd, der det heter:

«Ved utløpet av en elv hvor anadrome laksefisk går opp, har eieren av den nærmest tilstøtende grunn enerett til slikt fiske med kastenot ut til 250 meter fra utløpet.»

Gjennomgåelsen i 8.3.2 av de fysiske forholdene der vassdraget løper ut i sjøen, viser imidlertid etter *utvalgets* mening at den generelle grensen mellom vassdrag og sjø bør trekkes på en mer fleksibel måte enn ved en rett linje eller et visst antall meter. Loven bør utformes slik at den ikke avskjærer muligheten til å regulere tiltak i sjøen som kan berøre vassdraget i vesentlig grad. En fast metergrense etter mønster av lakseloven er derfor uheldig.

Grensen bør trekkes på en måte som inkluderer deltaplattformen *Utvalget* foreslår derfor at vannområder med en bunnformasjon som er preget av tilløp av ferskvann regnes som vassdrag. Brinken mot havet, det vil si der deltaplattformen slutter og går over til en bratt skråning, vil være grensen for vassdraget mot havet. Denne brinken ligger vanligvis på maksimalt 2-3 meters dyp ved midlere havvannstand.

Avgrensningen skulle derfor neppe by på problemer i forhold til gjeldende rett vedrørende strandeierens rett til å utnytte sjøområder.

Lovutkastet vil ikke uten videre fange opp bygging av en molo på tvers av elvemunningen utenfor deltaområdet eller marbakken, eller en oppfylling et slikt sted. Slike tiltak kan nok indirekte påvirke bunnforholdene i vassdraget og deltaplattformen. Lovutkastet gir da en viss adgang til å innkalle slike tiltak til konsesjonsbehandling, jfr. utk. § 8 annet ledd. Vurderingen av eventuelle skadelige virkninger slike tiltak kan ha i forhold til vassdrag kan også foretas i forbindelse med behandling etter plan- og bygningsloven.

*Utvalget* foreslår også en hjemmel for Kongen til å fastsette grensen mellom sjø og vassdrag i tvilstilfelle, og til å gjøre loven gjeldende for poller m.v. som det er rimelig å likestille med vassdrag. Slike bestemmelser vil få betydning bl.a. for konsesjonsplikten og vassdragsmyndighetens adgang til å føre tilsyn, men ikke for spørsmålet om eiendomsgrenser i sjø. Lovutkastets regler om grunneierens rådighet i vassdrag vil gjelde helt ut til eiendomsgrensen mot sjø, uansett Kongens bestemmelse etter lovutkastet.

Lovutkastet tar ikke sikte på tiltak i sjøen ellers. Konsesjonsplikten etter loven omfatter likevel vassdragstiltak som kan medføre skade og ulempe i sjøen, jfr. utk. § 8.

## 8.4 TILTAK I NEDBØRFELTET

### 8.4.1 Innledning

En lov om vassdrag og grunnvann må selvsagt omfatte virksomhet i vannstrengen og inngrep i grunnvannsforekomstene. Men også tiltak ellers i nedbørfeltet kan virke inn på vassdragsforholdene. Dessuten kan de ha betydning for vannhusholdningen i nedbørfeltet selv. Omvendt kan vassdraget innvirke på forholdene i nedbørfeltet, både ved flom og ved unormalt lav vannstand. Det blir derfor spørsmål om loven også bør gjelde for tiltak i nedbørfeltet. Dette spørsmålet er aktuelt i forhold til alle reglene i lovutkastet, men særlig i forhold til reglene om konsesjonsplikt.

Når det gjelder grunnvann, som finnes overalt, blir spørsmålet om loven bare bør regulere uttak av grunnvann, eller også annen påvirkning av grunnvannet. Dette kommer vi tilbake til i "[Forhåndskontroll – særlig med uttak av grunnvann](#)" i kap. 19.7. Drøftelsen her tar bare sikte på vassdragene.

### 8.4.2 Gjeldende norsk og utenlandsk rett

Vassdragsloven av 1940 har ingen regel om lovens virkeområde, slik at dette beror på de enkelte bestemmelsene i loven. For konsesjonsplikten etter V §§ 104-105 beror avgrensningen på hvordan begrepet «vassdragstiltak» skal fortolkes. Antakelig er dette begrenset til inngrep i nær tilknytning til vassdraget. Vassdragsloven har imidlertid også regler om tiltak i nedbørfeltet, særlig reglene om tørrlegging i V "[Bruk og påvirkning av vassdrag og grunnvann](#)" i kap. 3.

En lang rekke lover kan få anvendelse på tiltak som utføres i nedbørfeltet, f.eks. plan- og bygningsloven og skogbruksloven. Generelt kan det sies at når en lov gir adgang til å vurdere et tiltak ut fra arealdisponeringshensyn og miljøhensyn, kan også tiltakets virkninger for vassdraget bli trukket inn. Men lovene er gjennomgående ikke utformet med dette for øye, og det kan i praksis begrense deres effekt når det gjelder å sikre at hydrologiske og andre konsekvenser for vassdraget blir tillagt vekt.

Plan- og bygningsloven kan sies å stå i en særstilling, og vi kommer nærmere tilbake til den i "[Vannbruksplanlegging og flerbruk](#)" i kap. 14 og "[Plan- og byg-](#)

*ningsloven*" i 31.2. Loven er ment som en generell lov for arealdisponering. Den gjelder både for fast mark og ferskvannsområder, men gir ikke grunnlag for en ordinær konsesjonsbehandling av tiltak som kan ha betydning for vassdraget.

Den *svenske* vattenlagen gjelder for «vattenföretag» (1:2 VL), og et anlegg går inn under dette begrepet hvis det utføres i «vattenområden» (1:3 VL). Som «vattenområden» regnes områder som dekkes av vann ved høyeste forutsebare vannstand (1:3 VL avslutningsvis). Det avgjørende her er den høyeste vannstand som med en viss sannsynlighet kan forutses i fremtiden, ut fra den aktuelle situasjon i vassdraget. Hva som er den høyeste kjente vannstand, har ofte bare historisk interesse på grunn av vassdragsreguleringer som er foretatt.

Den *østerrikske* Wasserrechtsgesetz omfatter – som nevnt foran i "*Andre konsesjonspliktige tiltak*" i kap. 6.6.5 – også flomsoner, definert som arealer som oversvømmes av en 30-årsflom. Byggetiltak i flomsonen er konsesjonspliktige etter vassdragslovgivningen (WRG § 38).

#### 8.4.3 Forholdet mellom vassdraget og nedbørfeltet

Forholdet mellom vassdraget og nedbørfeltet kan betraktes som tosidig. Avrenning fra nedbørfeltet er en hovedfaktor for forholdene i vassdraget. Tiltak i nedbørfeltet som påvirker avrenningsforholdene – direkte eller indirekte – kan derfor påvirke vassdraget. På den annen side kan tiltak i vassdraget påvirke forholdene i nedbørfeltet, især de områder som ligger nærmest vassdraget. Ser man på enkeltstående tiltak, kan det imidlertid sies at forbindelsen mellom nedbørfelt og vassdrag blir mindre jo større avstand fra vassdraget det er tale om.

Tiltak i strandsonen kan umiddelbart innvirke på forholdene i vassdraget. F.eks. kan hogst endre skygge- og beiteforholdene for fisk, og grusuttak kan endre elvebredden, skape erosjonsfare og økt materialtransport, og ødelegge gyteplasser.

Tiltak lenger unna kan påvirke vassdraget på flere måter. Urbanisering med tilhørende asfaltering og tetting av flater påvirker avrenningsmønsteret og derigjennom vannføringen. Flatehogst kan øke avrenningen slik at vassdraget tilføres mer vann og flomtoppene blir større. Virkningen vil avhenge av hvor store områder flatehogsten omfatter, topografien i området og nærheten til vassdraget, og den vil avta etter hvert, så sant det vokser opp ny skog. Grøfing av våtmark vil redusere områdets betydning som dempingsmagasin og kan medføre raskere svingninger i vannføringen i det vassdrag som våtmarksområdet drenerer til. Også bakkeplanering kan virke inn på forholdene i et vassdrag, både ved avrenning og erosjon, men avhengig av utførelsen og forholdene på stedet. På en elveslette kan boring av en større brønn påvirke vannstanden i vassdraget, selv i betydelig avstand.

Når man skal ta stilling til vannressurslovens virkeområde i forhold til nedbørfeltet, kan man ta utgangspunkt i tiltaksstedet eller virkningsstedet. Det sier seg selv at loven må gjelde for tiltak i vassdraget, og det er da nærliggende at virkningene av slike tiltak kan bli vurdert i henhold til loven, uansett om de gjelder vassdraget eller nedbørfeltet. For tiltak i nedbørfeltet er forholdet mer komplisert. Det vil i høy grad variere både med tiltakets art, størrelse og avstand fra vassdraget om det kan få noen påviselig innvirkning på vassdraget. Tiltak i nedbørfeltet kan dessuten tenkes vurdert både på grunn av deres eventuelle innvirkning på vassdraget, og med henblikk på den risiko de kan være utsatt for fra vassdraget.

#### 8.4.4 Utvalgets vurderinger

*Utvalget* mener at lovens anvendelse på nedbørfeltet må vurderes ikke bare ut fra det reelle behov for at reglene skal gjelde for tiltak i nedbørfeltet, men også ut fra hvilke muligheter som annen lovgivning gir.

Ut fra en ren ressursorientering kan det virke nærliggende å la loven omfatte alle tiltak som enkeltvis eller samlet kan innvirke på forholdene i vassdraget.<sup>49</sup> Arealdisponering i nedbørfeltet må imidlertid ses i et langt videre perspektiv enn vassdraget foranlediger, og hensynet til virkningene for vassdraget kan vanskelig få den samme vekt som det vil ha for tiltak i selve vassdraget. Når det er tale om tiltak i nedbørfeltet som ikke enkeltvis, men samlet virker inn på forholdene i et vassdrag, fremstår arealplanlegging etter plan- og bygningsloven som et mer nærliggende virkemiddel. Dessuten taler hensynet til brukerne mot å gjøre en lov for vassdrag gjeldende for tiltak som ikke har noen umiddelbar forbindelse med vassdragene.

*Utvalget* anser det på denne bakgrunn klart at vannressursloven ikke kan gjøres gjeldende for all virksomhet i nedbørfeltet. På den annen side kan visse tiltak i nedbørfeltet ha så stor betydning for forholdene i vassdraget at de bør kunne trekkes inn under loven. Den nærmere avgrensning byr imidlertid på problemer, og det er ikke gitt at den kan være ens for alle bestemmelser i loven.

Utgangspunktet må tas i det vanddekkete området. Det varierer med vannføring og årstid hvilket område som er dekket av vann. Det vil imidlertid være uheldig om lovens generelle virkeområde varierer med slike fluktuasjoner. *Utvalget* er kommet til at det område som omfattes av høyeste vanlige flomvannstand bør gå inn under loven. Med høyeste vanlige flomvannstand sikter vi til den høyeste vannstand som erfaringsmessig inntreffer i løpet av ti år. Flomverntiltak etter loven kan imidlertid være aktuelle for å beskytte mot større flommer. Vurderingen av tiltak på fast mark mot den risiko som større flommer vil innebære bør imidlertid foretas etter annen lovgivning enn vannressursloven, først og fremst plan- og bygningsloven.

*Utvalget* har vurdert om lovens virkeområde bør omfatte et visst belte av fast mark omkring vassdraget. Dette beltet kunne defineres enten som en funksjon av vassdragets bredde (f.eks. to ganger bredden), eller som et fast antall meter, i tråd med f.eks. 100-metersbeltet med byggeforbud etter den tidligere strandplanlov. Vi er imidlertid kommet til at også en slik regel kan virke nokså tilfeldig ut fra naturforholdene og komplisere lovverket fra brukersynspunkt, samtidig som vi mener at særlig plan- og bygningsloven kan brukes til å styre utviklingen i slike belter omkring vassdraget.

På denne bakgrunn er *utvalget* blitt stående ved å fastholde høyeste vanlige flomvannstand som den alminnelige ramme for lovens virkeområde. Skulle loven gjelde generelt for alle tiltak i nedbørfeltet som kan påvirke vassdraget, ville det skape for stor usikkerhet og uklarhet fra brukersynspunkt. Sammenhengen mellom vassdrag og nedbørfelt tilsier likevel at enkelte regler gjøres gjeldende for nedbørfeltet eller en avgrenset del av det.

Vi foreslår således en særskilt beskyttelse *forkantvegetasjon* omkring vassdrag i et belte som fastsettes etter plan- og bygningsloven, jfr. utk. § 11 (og § 40 nr. 8). For *avrenning i nedbørfeltet* foreslår vi at nedbøren fortrinnsvis bør få avløp gjennom infiltrasjon i grunnen, jfr. utk. § 6. Om *tørrlegging og utfylling av myr og annen våtmark* foreslår vi særskilte regler i utk. § 35. Derimot foreslår vi ingen særskilte restriksjoner på drenering av annen fast mark. Vi er her kommet til at det alt i alt er mer hensiktsmessig at plan- og bygningsloven og landbrukslovgivningen

49. Om forholdet mellom ressursorientert og brukerorientert lovgivning se nærmere "[Brukerorientert eller ressursorientert forvaltning av vannressurser](#)" i kap. 9.5.

brukes aktivt til å ta hensyn til de hydrologiske virkninger av urbanisering og landbrukstiltak. Vi går heller ikke inn for at lovens regler om vernede vassdrag skal ha bestemmelser for nedbørfeltet, jfr. "*Vern av vassdrag*" i kap. 23.

Særlig på deltasletter kan nok en elv endre sitt løpsmønster over tid hvis den ikke forbygges. Slike endringer er ofte forårsaket av flommer som er større en 10-årsflommen. Dette dynamiske aspektet fanges i liten grad opp av lovforslaget. Det er behov for å ta hensyn til dette f.eks. ved planlegging av boligområder, *merutvalget* mener – som allerede antydte – at det kan gjøres gjennom plan- og bygningslovens regler, særlig pbl. § 25 nr. 5 og § 68. På den annen side er det behov for å beskytte de naturlige prosesser på slike deltasletter. Regelen i utk. § 35 kan her tjene til kontroll med større utfyllinger, og intakte elvøyrer kan dessuten sikres gjennom vern etter naturvernloven.

Vi foreslår endelig at vassdragsmyndigheten bør ha adgang til *ënnkalle til konsesjonsbehandling* etter loven tiltak i nedbørfeltet som kan påvirke vassdraget, jfr. utk. § 8 annet ledd. Forutsetningen er her et mer kvalifisert krav til tiltakets virkninger enn det som vil utløse konsesjonsplikt for tiltak i vassdraget. Vi foreslår denne hjemmelen knyttet til tiltak som kan ha «påtakelige virkninger» for vassdraget, og at hjemmelen kan brukes både i det enkelte tilfelle og til å gi forskrift.

## 8.5 HVILKE FORMÅL OG HVA SLAGS BRUK BØR LOVEN OMFATTE?

Store deler av regelverket om bruk av vassdrag finnes ikke i vassdragsloven, men i andre lover. Lovstrukturen er delvis knyttet til forskjellige brukerinteresser.

### 8.5.1 Fiske

Særskilte lover om innlandsfiske har lange tradisjoner. Siden 1. januar 1993 gjelder lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk (lakseloven). Som nevnt foran omfatter den også sjøen. Loven bygger på et særskilt utredningsarbeid, jfr. NOU 1987:2.

*Utvalget* anser det ikke aktuelt å vurdere reglene i lakseloven på ny eller ta dem opp i sitt lovutkast. Den nye lakseloven er ressursorientert med sikte på bevaring av en bestemt biologisk ressurs, og regulering av fisket reiser en rekke spørsmål som naturlig faller utenfor rammen av en vannressurslov. Lovstrukturutvalget har i sin utredning NOU 1992:32 ikke reist spørsmål om å slå de to lovene sammen.

På den annen side har lakseloven også regler om tiltak som kan fremme fiskens leveforhold eller fisket, og om vassdragstiltak som kan påvirke fiskebestanden (f.eks. § 7 annet og tredje ledd). Vassdragsloven av 1940 har regler som tar sikte på å opprettholde fiskens frie gang i vassdraget (f.eks. V § 104 nr. 1). *Utvalget* vil komme tilbake til slike samordningsspørsmål i "*Lakseloven*" i kap. 31.10. Vi anser det klart at hensynet til fiskebestanden og utøving av laksefiske og innlandsfiske vil være et viktig hensyn ved tolking og skjønnsutøving ved reglene i lovutkastet.

### 8.5.2 Vassdragsreguleringer

For regulering av vassdrag til industrielt formål – særlig produksjon av elektrisk energi – er det egne regler i lov 14. desember 1917 nr. 17 om vassdragsreguleringer. På dette området kunne det være større grunn til å vurdere hensiktsmessigheten av separate regelsett. Vassdragslovkommissjonen gikk i sin innstilling inn for at vassdragsloven av 1940 skulle omfatte reguleringslovens regler. Lovstrukturutvalget foreslo i NOU 1992:32 at loven inkorporeres i utkastet til ny vannressurslov.



Utvalgets mandat bygger imidlertid på en forutsetning om at vassdragsreguleringsloven skal bestå som egen lov, jfr. foran i "[Utvalgets avgrensning av sitt arbeid](#)" i kap. 1.4. Forholdet mellom de to lovene behandles nedenfor i "[Regelverket vedrørende kraftutbygging og -produksjon](#)" i kap. 21.2 og "[vassdragsreguleringsloven](#)" i 31.3.

### 8.5.3 Forurensning

Vassdragslovens "[Rettsgrunnlag og organisasjon i vassdragssektoren](#)" i kap. 5 om forurensning av vassdrag ble opphevet ved lov 26. juni 1970 nr. 75 om vern mot vannforurensning. Reglene om forurensning er senere samlet i forurensningsloven 13. mars 1981 nr. 6.

Internasjonalt varierer det hvor spørsmål om vannforurensning er regulert. I Sverige er det regulert i miljöskyddslagen av 1969, som svarer til vår forurensningslov. Danmark har valgt en tilsvarende løsning. Finland, som mangler en samlet forurensningslovgivning, har sine regler om vannforurensning i vattenlagen. I Sveits, Østerrike og Tyskland omfatter vannlovgivningen både kvantitativ og kvalitativ påvirkning av vannressursene.

Etter det kjennskap vi har fått til systemet i tysktalende land, ser *nokutvalget* fordeler ved en felles vannlovgivning som også omfatter forurensningsspørsmålene. Det er rimelig å anta at dette ville lette en samlet overvåking og vurdering av forholdene i vassdragene.

På den annen side ser *utvalget* også gode grunner for en samlet forurensningslovgivning, slik vi har den i loven av 1981. Utslipp til vann eller til luft kan ofte fremstå som alternativer, særlig ved industriutslipp. For tiltakshaveren vil det da være en fordel med en samlet vurdering av forurensningsspørsmålet. Det er grunn til å merke seg at forurensningsloven ble vedtatt på et tidspunkt da arbeidet mot industriforurensning var en hovedoppgave i miljøpolitikken. Den samlede forurensningsloven må videre ses på bakgrunn av at det administrative ansvar for alle forurensningsspørsmål ligger hos forurensningsmyndighetene, mens ansvaret for vannforurensning inntil 1972 lå under vassdragsmyndighetene (NVE). I dag er det uaktuelt å gjøre noen endring i den administrative ansvarsfordelingen.

*Utvalget* har etter dette ikke sett noen grunn til å regulere forurensningsspørsmål i lovutkastet. Forurensningshensyn spiller imidlertid inn ved enkelte av de forslag som utvalget fremmer. Det er dessuten behov for en nærmere avklaring av grensen mellom forurensningsloven og lovutkastet, noe som henger sammen med definisjonen av begrepet forurensning etter forurensningsloven. Utvalget kommer tilbake til disse spørsmålene i "[Forurensningsloven](#)" i kap. 31.7, jfr. også "[Miljømessige konsekvenser](#)" i kap. 32.3.

### 8.5.4 Friluftsliv og ferdsel

Reglene om friluftsliv og allmennhetens ferdselsrett i vassdrag er i dag spredt på vassdragsloven, friluftslivloven (lov 28. juni 1957 nr. 16) og motorferdselloven (lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag). Spørsmål om ferdsel i vassdrag er dessuten regulert i havneloven (lov 8. juni 1984 nr. 51).

*Utvalget* anser det som en naturlig oppgave å vurdere lovstrukturen på dette området, og samtidig foreta en innholdsmessig vurdering av iallfall de nå gjeldende regler i vassdragsloven. Vi kommer tilbake til spørsmålene i "[Lukking av vassdrag, tørrlegging og grusuttak](#)" i kap. 24.

### 8.5.5 Vern av vassdrag

Det rettslige grunnlag for vern av vassdrag har vært under overveielse i ulike sammenhenger. *Utvalget* mener dette bør vurderes i sammenheng med lovutkastet, og tar det opp i "*Vern av vassdrag*" i kap. 23. Vi foreslår der at det tas med særskilte regler i lovutkastet som en del av lovgrunnlaget for forvaltningen av vernede vassdrag.

### 8.5.6 Sikring av brønner

Reglene om sikring av brønner finnes i dag i lov 31. mai 1957 nr. 1. Loven gir også regler om sikring av gårdsdammer og andre smådammer. Bortsett fra sikring av svømmebassenger, er dette spørsmål som det er naturlig for utvalget å vurdere.

Det er fremmet forslag om at brønnlovens regler bør inkorporeres i plan- og bygningsloven, jfr. NOU 1992:32 og Ot.prp. nr. 39 (1993-94). *Utvalget* vil vurdere spørsmålene på denne bakgrunn i "*Forholdet til annen lovgivning*" i kap. 31.

### 8.5.7 Erverv og omsetning av vassdrag

Vassdragsloven har enkelte regler som angår omsetning av vassdrag eller rettigheter i vassdrag. Spørsmålet om konsesjonsplikt for erverv er derimot regulert av industrikonsesjonsloven 14. desember 1917 nr. 16 og konsesjonsloven 31. mai 1974 nr. 19. Lovstrukturutvalget har anbefalt at industrikonsesjonslovens regler om erverv av vannfall slås sammen med konsesjonsloven av 1974 (NOU 1992:32 s. 207).

*Utvalget* mener at det er grunn til å vurdere forenklinger av regelverket om ervervskonsesjon for vassdrag. Vårt mandat omfatter imidlertid ikke industrikonsesjonsloven.

## 8.6 EIENDOMSGRENSER I VASSDRAG. NOU 1988:16

Sivillovbokutvalet foreslo i NOU 1988:16 en ny lov om eiendomsgrenser og administrative inndelingsgrenser. Utredningen er til vurdering i Justisdepartementet, og det er foreløpig ikke fremmet noen ot.prp. på grunnlag av den. Utredningen berører Vassdragslovutvalgets arbeid på flere punkter, både mht. eiendomsgrenser og omfanget av eierens rådighet.

*Utvalget* er enig i at reglene om eiendomsgrenser i vassdrag, som nå finnes i V §§ 2-6, bør tas med i en ny lov om eiendomsgrenser, og vi går ikke nærmere inn på disse spørsmålene. Derimot vil *utvalget* vurdere nærmere spørsmålene om omfanget av grunneierens rådighet mht. både vassdrag og grunnvann. Disse spørsmålene bør etter utvalgets mening reguleres i en ny vannressurslov, og også vurderes i et bredere perspektiv enn Sivillovbokutvalet har gjort. Vi kommer særskilt tilbake til spørsmål om grunnvann i "*Regler for grunnvann*" i kap. 19.

## 8.7 FORHOLDET TIL ALMINNELIG LOVGIVNING

*Utvalget* har også vurdert forholdet til den alminnelige lovgivningen som er vedtatt etter vassdragsloven av 1940 og behovet for å opprettholde avvikende ordninger i lovutkastet. Vi har lagt til grunn at de generelle lovregler normalt bør gjelde i vassdragssaker som ellers, og at det skal tungtveiende grunner til for å fravike dette utgangspunktet. Selv om særregler for vassdragssaker iblant kan gjøres mer presise enn de alminnelige regler, har vi lagt vekt på den uheldige virkning at slike særregler vil øke det totale omfang av lovverket.

### 8.7.1 Forvaltningsloven

Som tidligere forutsettes det at forvaltningsloven skal gjelde generelt for vassdragsmyndighetenes saksbehandling. I lovutkastet er det derfor bare behov for enkelte supplerende saksbehandlingsregler. Hvis de på noe punkt er strengere enn de alminnelige saksbehandlingsregler, vil de gjelde foran disse. For øvrig vil regelsettene supplere hverandre.

### 8.7.2 Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven fremstår i dag som den alminnelige lov når det gjelder arealdisponering og bygge- og anleggstiltak. Loven gjelder etter § 1 også for vassdrag. Det har gjort seg gjeldende en viss usikkerhet med hensyn til hvordan loven skal anvendes på vassdrag, og om forholdet til vassdragslovgivningen.

Usikkerheten knytter seg særlig til reglene om arealplanlegging, herunder spørsmålet om arealplanens gjennomslagskraft i forhold til konsesjoner etter vassdragslovgivningen, og planleggingsmyndighetenes kompetanse til å regulere uttak av vann og annen påvirkning av vassdraget i medhold av den generelle hjemmel for reguleringsbestemmelser i pbl. § 26. Disse spørsmålene ble ikke avklart gjennom Planlovutvalgets utredning NOU 1987:21 og den påfølgende Ot.prp. nr. 51 (1987-88). *Utvalget* tar opp dette i "[Vannbruksplanlegging og flerbruk](#)" i kap. 14, og der blir også spørsmål om vannbruksplanlegging behandlet. Vi kommer ellers tilbake til forholdet til plan- og bygningsloven i "[Plan- og bygningsloven](#)" i kap. 31.2.

### 8.7.3 Oreigningsloven

*Utvalget* foreslår i "[Ekspropriasjon og erstatning](#)" i kap. 17 store forenklinger i vassdragslovens regler om ekspropriasjon og innløsning. Vi går inn for at innløsningsadgangen for vannfall blir erstattet med en ekspropriasjonsadgang for private. I all hovedsak foreslår *utvalget* at oreigningslovens regler skal gjelde for ekspropriasjon til vassdragsformål. Selve ekspropriasjonshjemlene kan plasseres enten i oreigningsloven, eller i den nye vannressursloven slik Lovstrukturutvalget gikk inn for. Vi kommer tilbake til spørsmålet i "[Plassering av ekspropriasjonshjemler](#)" i kap. 17.4.2.

### 8.7.4 Servituttloven

Servituttloven (lov 29. november 1968 um særlige råderettar over framand eigedom) ble vedtatt uten at forholdet til de regler som vassdragsloven har om servitutter ble vurdert. Denne vurderingen bør derfor foretas nå. *Utvalget* kan ikke se behov for å opprettholde de særlige regler om flytting av vannuttak, vannledninger og grøfter i V §§ 23 og 34 ved siden av servituttlovens alminnelige regler om omskipling. De tilsvarende regler for kloakkledninger ble opphevet ved forurensningsloven. Vi kommer tilbake til spørsmålene i "[Begrensede rettigheter i vassdrag](#)" i kap. 11.5.

### 8.7.5 Jordskifteloven

Jordskifteloven 21. desember 1977 nr. 79 har bestemmelser om jordskifte og fastsetting av grenser, deling av sameie og andre endringer i utjenlige eiendomsforhold. Et jordskifte vil ofte berøre vassdrag og vannforhold, og kan aktualisere eller være

foranlediget av et ønske om å gjennomføre inngrep – f.eks. i form av senking, tørrlegging, grøfting, utretting av bekker, omlegging av elveløp og forbygging.

Jordskifteretten har en viss kompetanse i vassdragsspørsmål som til dels overlapper vassdragsmyndighetenes kompetanse. *Utvalget* vil derfor vurdere behovet for samordning i "*Jordskifteloven*" i kap. 31.16.

### 8.7.6 Andre lover

Også andre lover berører vassdragsforhold. *Sameieloven* (lov 18. juni 1965 nr. 6) gir alminnelige regler for sameie, som også kan anvendes på sameie i vassdrag. *Granneloven* (lov 16. juni 1961 nr. 15 om rettshøve mellom grannar) har stått tilbake for vassdragsloven når det gjelder naboforhold i vassdrag. Vi anser det nødvendig å vurdere forholdet mellom vassdragslovgivningen og granneloven, og kommer tilbake til dette i "*Naborettslige spørsmål*" i kap. 11.8, jfr. også "*Ekspropriasjon og erstatning*" i kap. 17 og "*Granneloven*" i 31.6.

## 8.8 SVALBARD, JAN MAYEN OG DE ANTARKTISKE BESITTELSE

### 8.8.1 Oversikt over gjeldende regelverk

Ved Svalbardtraktaten 9. februar 1920 fikk Norge suverenitet over Svalbard. Suvereniteten er imidlertid mer begrenset enn over fastlandsterritoriet. Borgere fra traktatstatene skal ha lik rett til adgang og opphold, til jakt og fiske og utnyttning av øygruppens naturrikdommer for øvrig. Nærmere regler følger av Svalbardloven 17. juli 1925 nr. 11, som i § 1 slår fast at Svalbard er en del av kongeriket Norge, og Bergverksordningen for Svalbard 7. august 1925.

For Jan Mayen er det – på samme måte som for Svalbard – fastsatt i lov 27. februar 1930 nr. 2 § 1 at Jan Mayen er en del av kongeriket Norge. De antarktiske besittelser<sup>50</sup> har fått en annen form for tilknytning til Norge, idet lov 27. februar 1930 nr. 3 om Bouvetøya, Peter I's øy og Dronning Maud Land m.m. bestemmer at disse områdene «er underlagt norsk statshøyhet som biland». De to sistnevnte omfattes av Antarktistraktaten av 1959.

Det fremgår av Svalbardloven § 2 at norsk privatrett og strafferett, samt rettspleielovene, gjelder for Svalbard, men ikke andre lovbestemmelser uten at det er fastsatt særskilt. En tilsvarende regel finnes i lov om Jan Mayen § 2 og i loven for de antarktiske besittelser § 2, og her sies det uttrykkelig at Kongen kan bestemme i hvilken utstrekning andre lover skal gjelde – eventuelt med endringer.

Det er ikke fastsatt spesielle regler for gjeldende vassdragslov. Det betyr at de privatrettslige reglene gjelder, mens de offentligrettslige reglene om kontroll med tiltak ikke gjør det. Det kreves f.eks. ikke tillatelse etter V §§ 104 – 105 til å iverksette vassdragstiltak. Den reelle betydning av at de privatrettslige reglene gjelder er ikke så stor, siden all grunn – med vassdrag – som hovedregel er statsgrunn (Svalbardloven § 22, § 3 i lovene av 1930).

Flere andre lover bestemmer uttrykkelig at loven skal gjelde på Svalbard, eventuelt med endringer som Kongen fastsetter. Det gjelder f.eks. dyrevernloven, produktkontrollloven, atomenergilovent, lov om brannfarlige varer, likestillingsloven, barneombudsloven og kringkastingsloven. I andre lover er det bestemt at loven kan settes i kraft for Svalbard. Dette gjelder både forurensningsloven og plan- og bygningsloven. I forurensningsloven § 3 tredje ledd heter det at

50. For enkelthets skyld bruker vi her «de antarktiske besittelser» som fellesbetegnelse på Bouvetøya, Peter I's øy og Dronning Maud Land, selv om Bouvetøya geografisk ikke hører med til Antarktis.

«Loven gjelder for Svalbard, Jan Mayen og bilandene i den utstrekning Kongen bestemmer. Forurensningsmyndighetene kan for disse områder fastsette de endringer i loven som de stedlige forhold tilsier.»

Plan- og bygningsloven sier i § 1 annet ledd at «Kongen kan bestemme at loven helt eller delvis skal gjelde for Svalbard». Utvalget har inntrykk av at slike fullmakter vanligvis ikke blir brukt.

Lover som naturvernloven og kulturminneloven – som en skulle tro hadde stor betydning for Svalbard – gjelder ikke for dette området. I stedet er det gitt forskrifter etter Svalbardloven § 4, som gir hjemmel for at Kongen kan gi forskrifter om blant annet:

«–jakt, fangst, fiske og annen næringsdrift, om fredning av dyr, planter, naturformasjoner, landstrekninger og fortidslevninger–».

Miljøverndepartementet har med hjemmel i denne bestemmelsen gitt forskrifter 16. desember 1983 om vern av naturmiljøet på Svalbard, 1. juni 1973 om opprettelse av nasjonalparker, naturreservater og fuglereservater på Svalbard, og 21. juni 1974 om fredning m.v. av kulturminner på Svalbard og Jan Mayen. Godt over halvparten av Svalbard er fredet som nasjonalpark eller natur/fuglereservat, og 55% av landarealet er isbre. En rekke utmålsbegjærte eller -belagte områder innenfor verneområdene er imidlertid unntatt fra fredning.

Formålet med 1983-forskriften er

«å verne naturen på Svalbard og territorialfarvannene rundt mot forurensning, forsøpling og annen påvirkning som kan volde skade eller ulempe for mennesker, plante- eller dyreliv og naturmiljøet forøvrig eller virke skjemmende».

Selv om formålsbestemmelsen er vidtfavnende, er forskriften rettet inn mot forbud mot forsøpling og tiltak mot forurensning, regulering av motorisert ferdsel samt meldepliktige tiltak. Det er nokså omfattende tiltak som faller inn under meldeplikten, for eksempel bergverksdrift, hotelldrift, oppføring av større lagerbygg og disponering av grunn til transportformål som vei, kai og landingsplass. Oppregningen suppleres av en oppsamlingsbestemmelse om at også annen virksomhet kan medføre forurensning eller vesentlige eller langvarige endringer i landskap eller naturmiljø omfattes av meldeplikten.

### 8.8.2 Hydrologiske forhold

Naturen på *Svalbard* er svært sårbar for inngrep, særlig mht. hydrologiske forhold. Vassdragene er spesielle og av stor naturfaglig interesse. De fleste store dalførene og vassdragene ligger sentralt på Spitsbergen i områder som ikke er fredet, f.eks. Adventdalen, Sassendalen og Reindalen. På grunn av permafrost, berggrunn som i mange tilfelle er forvitret til løsmasse, og svært stor avrenning på forsommeren, får materialtransporten i vassdragene omfattende arealmessige konsekvenser. Vassdragene kan best sammenlignes med de islandske sandurer, med vidt forgrenede elveløp som stadig skifter leie som følge av sedimentavsetninger. Fåbergstølsgrandane i Jostedalen er et eksempel fra fastlands-Norge. Der sidedalene munner ut i hoveddalene er det store og aktive fluviale vifter. Sammenlignet med fastlandet er det ofte vanskelig å definere grensene for vassdrag.

Også i et mindre perspektiv skiller de hydrologiske forholdene seg mye fra det som er vanlig på fastlandet. Selv små endringer i dreneringsveier vil ha merkbare konsekvenser. Tekniske inngrep som kulverter, drenerør eller veiskjæringer kan

sette igang erosjonsprosesser som kan forårsake betydelige endringer av landskapet. Selv et hjulfar eller traktorspor kan lede smeltevann og erodere til en anelig grøft.

Det betyr at tekniske inngrep nesten automatisk vil kunne sette igang prosesser som vil påvirke landskapet. Omfanget kan bli omfattende og prosessene meget vanskelige å stoppe, dersom ikke konsekvensene klarlegges på forhånd og integreres i planleggingen. Endringer i avrenning og akselerert erosjon vil virke direkte inn på økologiske forhold som vegetasjon, beiteområder m.v. Også inngrep for å stabilisere forholdene kan ofte bli store.

Hittil har det vært utført få hydrologiske undersøkelser på Svalbard. NVE har fire hydrologiske målestasjoner og har planer om å etablere ytterligere ti.

*Jan Mayen* er en vulkansk øy med maritimt arktisk klima. Det er to store laguner midt på øya – den ene tørker ut om sommeren – og enkelte små vann og tjern. Elver og småbekker finnes over hele øya, som har relativt frodig vegetasjon.

Når det gjelder de antarktiske besittelsene, er *Peter I's øy* nesten fullstendig dekket av is, og er bare tilgjengelig fra båt på tre steder. Vegetasjonen er praktisk talt bare mose og lav.

På *Bouvetøya* skjer det noe smelting om sommeren, men for lite til at det danner seg elver og bekker av betydning. Størstedelen av øya er isdekket, og vegetasjonen består for det meste av mose og lav.

*Dronning Maud Land* er stort sett dekket av is som flyter ut i havet, og danner en nesten sammenhengende 30 m høy vegg. Bare på få steder er det mulig å komme i land fra båt.

### 8.8.3 Behovet for vassdragslovgivning

Begrunnelsen for den lovgivningsmessige særbehandlingen av Svalbard ligger dels i de geografiske og sosiale forskjeller mellom øygruppen og fastlandet, og dels i Svalbardtraktatens krav om likebehandling av traktatlandene. Det følger av Svalbardtraktaten at Norge ikke kan fastsette bestemmelser som virker diskriminerende i forhold til traktatlandene med hensyn til eiendomsrett, jakt, fiske, sjøfarts-, industri-, bergverks- og handelsvirksomhet eller skatte- og avgiftsordninger.

Det har hittil ikke vært noe stort praktisk behov for særskilt vassdragslovgivning på Svalbard, med liten aktivitet utover den som ble drevet av Store Norske Spitsbergen Kullkompani. Dette har imidlertid endret seg i løpet av de siste årene, hvor leting etter olje og gass, forskning og turisme har økt, samtidig som kull-driften reduseres.

I St.meld. nr. 50 (1990-91) Næringstiltak for Svalbard legges det opp til en mer allsidig næringslivsutvikling. Så vel innen turisme som forskning ventes det en klar økning i årene fremover. Øygruppen er den lettest tilgjengelige av alle høyarktiske områder, og alt i dag er Svalbard i fokus for forskere fra hele verden. Høsten 1993 ble det startet en universitetsenhet som fullt utbygd vil omfatte ca. 100 studenter. Eventuell olje- og gassutvinning kan aktualisere større tiltak, som f.eks. en gassrørledning. En utvikling i retning av mer spredte aktiviteter medfører større behov for regulering av areal- og ressursutnyttningen, spesielt på grunn av den sårbare naturen.

Selv om den fremtidige utvikling på Svalbard er noe uviss, taler mye for å være i forkant av utviklingen med et regelsett for inngrep i vassdrag og vannforhold. *Vassdragslovutvalget* finner det derfor ønskelig å velge en løsning tilsvarende forurl. § 3, jfr. § 4, slik at Kongen fastsetter i hvilken utstrekning vannressursloven skal gjøres gjeldende for Svalbard. Kongen bør også kunne fastsette endringer i reglene ut fra de stedlige forholdene.

Hjemmelen omfatter også Jan Mayen og bilandene for å fange opp eventuell fremtidig utvikling også der. Ut fra de hydrologiske forholdene virker det riktignok i dag ikke særlig aktuelt å la vannressurslovens regler få anvendelse for bilandene, som også er beskyttet mot skadelige naturinngrep på annen måte. Peter I's øy og Dronning Maud Land omfattes som nevnt av Antarktistraktaten. Traktatstatene undertegnet 4. oktober 1991 en miljøprotokoll som slår fast at Antarktis skal være et naturreservat viet fred og forskning, og som i praksis innebærer forbud mot mineralvirksomhet i 50 år. Bouvetøya ble i 1971 fredet som naturreservat.

## KAPITTEL 9

**Overordnete prinsipper for forvaltningen av vassdrag og andre vannressurser****9.1 INNLEDNING****9.1.1 Utvelgelse av overordnete prinsipper**

Utvalget skal i dette kapittel drøfte visse overordnete prinsipper for den fremtidige lovgivning om ferskvannsressursene. Mange av prinsippene angår disponeringen av vassdrag og grunnvann direkte, men man kan også tale om overordnete prinsipper for valget av virkemidler til forvaltning av vannressursene.

Vi har lagt vekt på å drøfte noen prinsipper som har vært mye fremme i diskusjoner om hvordan naturressursene bør forvaltes. I 9.2-9.6 tar vi derfor opp bærekraftig utvikling, forholdet mellom allmenne og private interesser, brukerorientert eller ressursorientert forvaltning og prioritering av bruksformål. I tilknytning til prinsippet om bærekraftig utvikling er det naturlig å gå inn på Det europeiske vanncharter (9.3). Under 9.7 tar vi særlig opp ett spørsmål om valg av virkemidler i forvaltningen av vannressursene, nemlig om bruk av avgifter.

Noen av de overordnete prinsippene har sitt utspring i internasjonale instrumenter (konvensjoner, rekommandasjoner, erklæringer m.v.). Andre henger nær sammen med en historisk tradisjon. Spørsmålet om privat eiendomsrett til vassdrag tar vi opp i "*Eierrådigheten over vassdrag*" i kap. 11, og i forhold til grunnvann i "*Regler for grunnvann*" i kap. 19. Forsiktig husholdning med vannressursene – at vannet skal anvendes med sparsomhet, som det heter i motivene til den svenske vattenlagens innledende bestemmelse<sup>51</sup> – er et overordnet prinsipp som nok har større betydning i andre land med knappere vannressurser. Vi går derfor ikke særskilt inn på det.

**9.1.2 Generelt om betydningen av overordnete prinsipper**

Overordnete prinsipper for forvaltningen av vannressursene kan få betydning for innhold og utforming av en ny lov på forskjellige måter. De kan komme til uttrykk i en *formålsbestemmelse* (jfr. diskusjonen foran i "*Formålet med ny lov om vassdrag og grunnvann*" i kap. 7). Noen overordnete prinsipper kan bli nedfelt i en *bestemmelse om generelle retningslinjer* eller prinsipper, slik man ser eksempel på i forurl. § 2. En slik bestemmelse kan ha rettslig betydning for fortolkning av lovens regler og for skjønnsutøvingen innen de rammer som lovens fullmakter gir. Den kan også påvirke skjønnsutøvingen ut over den rettslige betydning.

Overordnete prinsipper kan også ha betydning for *oppbyggingen og begrepsapparatet* i et lovutkast. Dette kan i sin tur påvirke den rettslige forståelsen av lovutkastet, men det kan også være tale om rent lovtekniske spørsmål. Oppbygging og begrepsapparat kan dessuten ha betydning for lovens formidling av et verdibudskap som går ut over det rent rettslige. Dette har kanskje særlig interesse hvis lovgiverne ønsker å legge forholdene til rette for en gradvis endring i folks og forvaltningsorganers adferd.

Endelig kan overordnete prinsipper bli utkrystallisert i mer konkret form i enkelregler. De kan også komme frem som retningslinjer knyttet til den enkelte

51. Prop. 1981 82:130 s. 87-88, jfr. 1:1 VL.



bestemmelse. Selv om de overordnede prinsipper ikke har fått noe bestemt lovmessig uttrykk, kan de ha rettslig betydning for lovtolking og skjønnsutøving. Man må imidlertid ha for øye at det sjelden vil være tale om ett enkelt prinsipp, men som oftest om et samspill mellom og til dels en avveining av forskjellige grunnleggende hensyn eller prinsipper. Flere av disse prinsippene kan ha et virkefelt som strekker seg langt ut over den aktuelle loven.

## 9.2 BÆREKRAFTIG UTVIKLING

### 9.2.1 Verdenskommisjonens rapport om miljø og utvikling

I rapporten fra Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (Brundtland-kommisjonen) er bærekraftig utvikling stilt opp som et mål for verdenssamfunnet og de enkelte land. Med dette mener kommisjonen en utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at fremtidige generasjoner får dekket sine behov.<sup>52</sup> Den tradisjonelle oppfatning innenfor landbruket om at en skal ikke gi fra seg gården til neste generasjon i dårligere hevd enn en selv mottok den, gir uttrykk for en tilsvarende tankegang.

Verdenskommisjonen ser hensynet til en bærekraftig utvikling som et overordnet politisk mål for den fremtidige økonomiske og sosiale utvikling. Kommisjonen anser ikke at dette målet utelukker økonomisk vekst, men veksten må skje innenfor de grenser som naturen setter. Utviklingen må ikke medføre miljøbelastninger som overstiger naturens tålegrense og forringer eller setter i fare livsbetingelsene for fremtidige generasjoner.

En bærekraftig utvikling i verdensmålestokk forutsetter også en sosialt rettferdig fordeling av godene. Det velferdsmessige gap mellom de fleste industrialiserte land og utviklingsland kan ikke vare ved om man skal få en bærekraftig utvikling. Levestandarden i utviklingsland må få øke, og befolkningsveksten må komme under kontroll. For industrialiserte nasjoner kan målet om bærekraftig utvikling kreve en ny teknologisk revolusjon og en reduksjon i økonomisk levestandard for å respektere de grenser som naturgrunnlaget til syvende og sist setter, og gjøre det mulig å overføre goder til utviklingslandene.

Fordi evnen til å forutsi og forebygge skader på naturmiljøet er avhengig av at de økonomiske og økologiske konsekvenser av politikken vurderes samtidig, anbefaler Verdenskommisjonen en integrering av miljø og økonomi i beslutningsprosene. En bærekraftig utvikling forutsetter dessuten en utvidelse av tidshorizonten for den økonomiske politikken, og at det utvikles bedre metoder for verdsetting av naturressurser.

### 9.2.2 Bærekraftig utvikling i samfunnsøkonomisk lys

Vassdragslovutvalget går i "*Offentlig forhåndskontroll med tiltak i vassdrag*" i kap. 13 inn for at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av vassdragstiltak blir vurdert under konsesjonsbehandlingen, for å klarlegge om tiltaket innebærer en effektiv ressursutnytting. Det er derfor grunn til å stille spørsmål om hvorvidt samfunnsøkonomisk lønnsomhet er tilstrekkelig til å sikre bærekraftig utvikling,<sup>53</sup> og om hvordan produksjonsressursene – her særlig vannressursene – må anvendes for å nå dette målet. Det sentrale er at ingen fremtidig generasjon skal bli nødt til å redusere sin velferd på grunn av vår levemåte.

52. Vår felles framtid (norsk utg. av Verdenskommisjonens rapport, Oslo 1987) s. 42.

53. Deler av fremstillingen nedenfor bygger på E.S. Amundsen m.fl.: Bærekraft: Begreper og analyse, rapport nr. 22/1989, Senter for anvendt forskning, Norges Handelshøyskole.

Muligheten for bærekraftig utvikling avhenger bl.a. av hvordan arbeidskraft, reproducerbar kapital, samt fornybare og ikke-fornybare ressurser kan settes sammen ved hjelp av teknologisk kunnskap, slik at den samlede produksjon pr. hode ikke avtar, men holder seg konstant eller øker. Det er særlig befolkningsveksten og de ikke-fornybare ressurser som reiser problemer i denne sammenheng. Hvis befolkningen vokser raskere enn samlet produksjon, vil produksjonen pr. hode avta. For hver enhet vi bruker av en ikke-fornybar ressurs, reduserer vi fremtidige generasjoners muligheter til å nyttiggjøre seg den samme ressursen. Men hvis alle fremtidige generasjoner av hensyn til sine etterkommere skulle la være å bruke noe som helst av begrensede ressurser, ville disse ressursene aldri bli brukt. Alle generasjoner ville i så fall få lavere velferd enn de kunne ha fått.

Problemet med forbruk av ikke-fornybare ressurser kan nok til en viss grad motvirkes dersom verdiene av ressursene omsettes i annen, produktiv kapital. Likevel tyder mye på at man må realisere vesentlige, teknologiske fremskritt for at en alminnelig markedsøkonomi skal kunne utvikle seg bærekraftig.

Vannressursene er i seg selv fornybare i utgangspunktet, men deler av det økologiske system langs og i vassdragene må betraktes som en ikke-fornybar naturkapital. Hensynet til en bærekraftig utvikling kan tilsi at det legges vekt på å bevare denne naturkapitalen. Førre var-prinsippet – her brukt i Rio-erklæringens utforming<sup>54</sup> – innebærer at dersom det foreligger trussel om alvorlig eller uopprettelig skade, skal ikke mangel på full vitenskapelig sikkerhet brukes som begrunnelse for å utsette kostnadseffektive tiltak for å hindre miljøforringelse.

En samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse av et vassdragstiltak vil i de aller fleste tilfelle måtte begrenses til tiltakets virkninger innenfor et forholdsvis kort tidsrom (i praksis høyst 80-100 år). Analysen vil derfor ikke uten videre fange opp alle hensyn som bør tas for å oppnå en bærekraftig utvikling. Dessuten vil det ofte være vanskelig å komme frem til presise økonomiske anslag på verdien av naturressurser, dyrebestander, planteliv osv. På denne bakgrunn bør hensynet til en bærekraftig utvikling tas utenfor selve lønnsomhetsanalysen, og vurderes på lik linje med andre, ikke-økonomiske momenter i f.eks. en konsesjonsbehandling.

### 9.2.3 Internasjonal oppfølging av Verdenskommisjonens rapport

Internasjonalt er Verdenskommisjonens rapport først og fremst fulgt opp gjennom Rio-konferansen om miljø og utvikling i 1992. Av særlig interesse for vannressursforvaltningen er handlingsprogrammet Agenda 21, som er en politisk villighetserklæring uten formell juridisk status, og biodiversitetskonvensjonen. Tiltak etter klimakonvensjonen for å motvirke endringer i det globale klimaet vil ha betydning for nedbørmønsteret og dermed for ferskvannsressursene.

Agenda 21 har et eget "*Erstatning for skade*" i kapittel 18 om ferskvannsressursene, kort omtalt i St.meld. nr. 13 (1992-93) s. 61-63. Det omfatter åtte forskjellige programområder: Integreert utvikling og forvaltning av vannressursene, kartlegging av vannressursene, beskyttelse av vannressursene, vannkvalitet og akvatiske økosystemer, drikkevann og sanitæranlegg, vann og bærekraftig byutvikling, vann for bærekraftig matproduksjon og landsbygdetutvikling, og klimaendringers virkning på vannressursene. Programbeskrivelsen legger hovedvekten på situasjonen og behovene i utviklingsland. Det understrekes at det trengs en helhetlig forvaltning av vannressursene som en begrenset og sårbar naturressurs. Dette må omfatte både kvalitative og kvantitative aspekter, både overflatevann og grunnvann, og virksomhet i

54. Prinsipp 15 i Rio-erklæringen om miljø og utvikling av 13. juni 1992, inntatt i norsk oversettelse i St.meld nr. 13 (1992-93) s. 153-155.

nedbørfeltet som påvirker vannressursene og utnyttningen av dem. I stortingsmeldingen er det uttrykt slik at utvikling og forvaltning av ferskvannsressursene skal foregå integrert og omfatte både vann- og landområder, og forvaltningen skal foregå på lavest egnet nivå. Ved forvaltning av ferskvannsressursene skal det gis prioritet til å dekke befolkningens primære behov for vann og sikring av økosystemer. Det pekes også på at forvaltningen skal foregå på lavest egnet nivå og at man bør videreutvikle ordninger med vannavgift som styringsmiddel ved siden av lovgivning.

Konvensjonen om biologisk mangfold (biodiversitetskonvensjonen) av 22. mai 1992 er ratifisert av Norge, jfr. St.prp. nr. 56 (1992-93). Konvensjonen har ikke spesielle bestemmelser rettet mot biologisk mangfold i ferskvann, men dens generelle regler om kartlegging og tiltak for bevaring og bærekraftig bruk av biologisk mangfold gjelder også her.

#### 9.2.4 Bærekraftig utvikling for ferskvannsressursene i Norge

Hvordan prinsippet om bærekraftig utvikling skal anvendes innenfor norsk ressursforvaltning, er særlig behandlet i St.meld. nr. 46 (1988-89) Miljø og utvikling om Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport, jfr. Innst. S. nr. 273 (1988-89). Det heter her at det overordnede mål om bærekraftig utvikling skal ivaretas gjennom en sektorovergripende politikk på alle nivåer i samfunnet.<sup>55</sup>

I tråd med Verdenskommisjonens anbefaling tar stortingsmeldingen opp tiltak for å verne om og styrke naturgrunnet, medregnet det naturlige økologiske mangfold knyttet til vassdrag. Av betydning i vassdragssammenheng er arbeidet med å bevare myr- og våtmarksområder, særlig gjennom vern etter naturvernloven. I omtalen av landbruk og miljø pekes det på den forringelse av vassdrag som jordeosjon fra dyrkede arealer medfører. Det pekes også på at fjerning av vegetasjonsbelter, bl.a. ved bekkelukking, og bortfall av naturlige rensesystemer som f.eks. våtmarksområder har virket negativt for artsmangfold, forurensningsutvikling og estetiske kvaliteter.

Energi-politiske utfordringer er drøftet særskilt. Det settes opp mål for utslippsreduksjoner med hensyn til SC<sub>2</sub> og NO<sub>x</sub>, og for stabilisering av CC<sub>2</sub> -utslipp og energiforbruk. Vannkraftens verdi som en ren og fornybar energiform blir fremhevet, samtidig som det understrekes at kraftutbygging medfører betydelige irreversible inngrep i verdifull natur. Det ble ikke foreslått noen omlegging av kraftutbyggingspolitikken, som fortsatt vil skje mot en ramme av verneplaner for vassdrag og bygge på Samlet plan for vassdrag. Samtidig påpekes behovet for energiøkonomisering og utnyttning av lokale energikilder (f.eks. spillvarme, metan fra avfallsdeponier og varmepumper).

Stortingsmeldingen gir også uttrykk for at økt bruk av grunnvann til vannforsyning vil ha gunstige helse- og miljømessige effekter.

*Utvalget* anser det viktig å legge til rette for et samspill mellom vassdragens ulike funksjoner, slik at en funksjon ikke utelukker andre. I det enkelte vassdrag kan det etter omstendighetene likevel være riktig med en prioritering. Dette er f.eks. skjedd ved vedtak om vern av referansevassdrag (som innebærer et strengt vern, jfr. "*Vern av vassdrag*" i kap. 23).

Noen eksempler – delvis hentet fra utlandet – illustrerer hvordan kravet om en bærekraftig utvikling kan sette rammer for disponeringen av ferskvannsressursene. Omfattende grunnvannsuttak kan i områder med lav utskifting av grunnvannet føre

55. Forholdet mellom bærekraftig utvikling og økonomisk politikk er tatt opp i samband med Regjeringens langtidsprogram 1994-97, se St.meld. nr. 4 (1992-93) og Innst. S. nr. 140 (1992-93) med vedlegg 4 (av Stein Hansen).

til varig senking av grunnvannsnivået og eventuelt inntrenging av saltvann. Endringer i vassdragsmiljøet kan tenkes å medføre at en truet art som har sitt livsmiljø der, kan bli ytterligere desimert eller utryddet. Canadiske undersøkelser peker på hvordan disponeringen av vassdrag kan ha andre miljøvirkninger, idet de tyder på at reguleringsmagasiner som dekker store torvrområder og skog som ikke blir fjernet, kan forårsake store utslipp av klimagassene metan og karbondioksid.<sup>56</sup>

Hvilke behov fremtidige generasjoner vil ha, er det selvsagt vanskelig å forutse. Mangel på sikker kunnskap gjør at vi bør ta utgangspunkt i at de behov vi har i dag også vil eksistere i fremtiden. For vannressursenes vedkommende er det grunn til å tro at grunnvann vil få større betydning enn det har hatt til nå, jfr. "*Regler for grunnvann*" i kap. 19. Det kan også tenkes at andre dyre- eller plantearter enn de vi anser som viktige i dag, vil kunne få stor samfunnsmessig betydning. Norsk vassdragsnatur vil trolig få økt opplevelsesverdi, noe som særlig har betydning for friluftsliv og turisme.

Siden målet om bærekraftig utvikling er knyttet til den globale situasjon, kan det spørres om målet for disponeringen av ferskvannsressursene kan begrenses til befolkningen i Norge, eller om det bør knyttes til verdens befolkning. Det siste vil i tilfelle gjøre det mer aktuelt å legge til rette for f.eks. eksport av drikkevann, av vannkraftbasert energi til avløsning av mer miljøbelastende energiproduksjon, eller bevaring av norsk vassdragsnatur så langt den er forholdsvis enestående i global målestokk. For å vurdere hva som bidrar best til en bærekraftig utvikling, må man i slike tilfelle vurdere virkningene i et bredt perspektiv både i Norge og i utlandet, særlig i utviklingsland. Det er ikke opplagt at man i en slik sammenheng kan si generelt at enten det norske eller det globale perspektiv skal ha forrang.

### 9.2.5 Kan bærekraftig utvikling tjene som rettesnor for avgjørelser i enkelt-saker?

Realiseringen av bærekraftig utvikling forutsetter at det blir tatt hensyn til det i en lang rekke konkrete beslutningsprosesser. Flere forhold gjør imidlertid at prinsippet ikke gir så god veiledning i konkrete enkeltsaker. Dobbelttheten i prinsippet – utvikling og miljøvern – og kunnskapsmangelen om ulike systemer er allerede berørt.

Prinsippet har først og fremst mening i globalt perspektiv og på aggregert nivå. Det stiller særlig krav til hvordan landenes beslutninger virker samlet i forhold til fremtidige generasjoner. Det gir ikke nødvendigvis noen god veiledning i forhold til enkeltavgjørelser som må treffes i de enkelte land.

Slik sett har prinsippet om bærekraftig utvikling mer for seg når en rekke vassdrag vurderes under ett, som i Samlet plan og verneplanene for vassdrag. Prinsippet taler for å innrette lovverket så det fremmer en samlet vurdering av inngrep i og disponering av vassdrag for forskjellige formål.

Dette utelukker likevel ikke at prinsippet kan få betydning i saker om enkelttiltak. Men en nyansert vurdering kan være påkrevd for å vurdere om et tiltak fremmer en bærekraftig utvikling. Og selv med et fastlagt mål om en bærekraftig utvikling, kan det komme på tale å akseptere enkelttiltak som motvirker en bærekraftig utvikling, hvis de oppveies av andre tiltak.

56. Rudd m.fl.: Are Hydroelectric Reservoirs Significant Sources of Greenhouse Gases? *Ambio* 1993 s. 246-48 (vol. 22 no. 4).

### 9.2.6 Bærekraftig utvikling i gjeldende rett og i lovutkastet

Prinsippet om bærekraftig utvikling er i de siste år blitt lovfestet uttrykkelig på enkelte områder. Ved en lovendring i 1991 ble det tatt inn i fiskeoppdrettslovens formålsparagraf (lov 14. juni 1985 nr. 68 § 1). I den nye kommuneloven (lov 25. september 1992 nr. 107 § 1) er det sagt at lovens formål bl.a. er å legge forholdene til rette for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser med sikte på en bærekraftig utvikling. I genteknologiloven (lov 2. april 1993 nr. 38) er prinsippet om bærekraftig utvikling tatt inn både i lovens formål (§ 1) og som et sentralt kriterium for å godkjenne utsetting av genmodifiserte organismer (§ 10).

Også i utenlandsk lovgivning har man tatt opp prinsippet om bærekraftig utvikling. I Danmark heter det således i formålsbestemmelsen til både planlægningsloven, naturbeskyttelsesloven, miljøbeskyttelsesloven og genteknologiloven at loven skal medvirke «til at værne landets natur og miljø, så samfundsudviklingen kan ske på et bæredygtigt grundlag i respekt for menneskets livsvilkår og for bevarelsen af dyre- og plantelivet».

Andre lovbestemmelser i norsk rett gir uttrykk for samme tankegang som prinsippet om bærekraftig utvikling, uten at denne betegnelsen er brukt. Både viltloven (lov 29. mai 1981 nr. 38) og lakseloven (lov 15. mai 1992 nr. 47) har formålsbestemmelser om å forvalte bestandene av vilt, fisk og andre ferskvannsorganismer og deres leveområder slik at naturens produktivitet og mangfold blir bevart. Formålet er samtidig å gi grunnlag for å begrense høsting av ressursene til disse rammene. Naturvernloven § 1 gir et mer generelt uttrykk for tanker om bærekraftig utvikling.

Et overordnet uttrykk for dette er nå nedfelt i Grunnloven § 110 b, som ble vedtatt i 1992. Paragrafens første ledd bestemmer:

«Enhver har Ret til et Milieu som sikrer Sundhed og til en Natur hvis Produktionsævine og Mangfold bevares. Naturens Ressourcer skulle disponeres ud fra en langsiktig og alsidig Betragtning, der ivaretager denne Ret ogsaa for Efterslægten.»

I henhold til bestemmelsens tredje ledd påhviler det statens myndigheter å gi nærmere bestemmelser for å gjennomføre denne grunnsetningen. På sitt område skal derfor en ny lov om vassdrag og grunnvann bidra til å realisere prinsippet i Grl. § 110 b første ledd.

*Utvalget* har – som det fremgår av "*Formålet med ny lov om vassdrag og grunnvann*" i kap. 7 – tatt prinsippet om bærekraftig utvikling i betraktning ved lovens formål, men har valgt å formulere formålsbestemmelsen uten å gjøre bruk av selve uttrykket «bærekraftig utvikling».

Prinsippet om bærekraftig utvikling ligger under flere av bestemmelsene i lovutkastet. Det gjelder f.eks. reglene om minstevannføring i utk. § 10 og om bevaring av kantvegetasjon i utk. § 11 som begge tar sikte på å legge forholdene til rette for biologisk produksjon og mangfold i vassdrag. De strengere reglene om forhåndskontroll med endel vassdragstiltak som tidligere har vært konsesjonsbehandlet i liten utstrekning – som massetak, forbygging, lukking av vassdrag og tørrlegging – er likeledes uttrykk for en tanke om bevaring av naturgrunnlaget. Den mest typiske «bærekraft»-bestemmelsen er imidlertid utk. § 49 tredje ledd annet punktum om at uttak av grunnvann ikke skal overstige tilsiget på lang sikt.

## 9.3 DET EUROPEISKE VANNCHARTER

Europarådets ministerkomité vedtok 6. mai 1968 Det europeiske vanncharter. Charteret er ikke folkerettslig bindende for medlemsstatene, men kan ses som en erklæ-

ring om prinsipper for forvaltningen av ferskvannsressurser. Charteret er inntatt som vedlegg 2 til utredningen.

Charteret består av tolv prinsipper med forklarende tekst. Til dels er de uttrykk for faktiske konstateringer eller verdier som bør ligge under medlemsstatenes vannforvaltning.

I prinsipp I fastslås vannets grunnleggende betydning (i vår oversettelse): «Det finnes ikke liv uten vann. Vann er uunnværlig for all menneskelig virksomhet.» Prinsipp II fastslår at ferskvann er en begrenset ressurs: «Ferskvannsressursene er ikke uuttømmelige. Det er nødvendig å bevare, kontrollere og – hvis mulig – øke dem.» På denne bakgrunn gir prinsipp X uttrykk for at vann er en felles ressurs, som må anvendes med forsiktighet og sparsomhet.

Behovet for kontroll med vannressursene utvikles videre i prinsipp VII og VIII, med krav om at vannressursene må kartlegges og anvendelsen planlegges av de kompetente myndigheter. Det anbefales at vannressursforvaltningen baseres på nedbørfeltene fremfor på politiske eller administrative grenser (prinsipp XI).

Charteret understreker bevaring av vannkvaliteten bl.a. i prinsipp IV: «Vannkvaliteten må opprettholdes på et nivå som gjør vannet egnet til den aktuelle bruk, og må spesielt oppfylle passende sunnhetskrav.» Betydningen av vegetasjon i nedbørfeltet for en stabil vannhusholdning blir understreket i prinsipp VI: «For å bevare vannressursene er det nødvendig å opprettholde et passende vegetasjonsdekke, fortrinnsvis som skog.»

*Utvalget* mener at prinsippene i Det europeiske vanncharter må tas i betraktning ved en ny vannressurslov, men vil også peke på at de må ses i lys av norske forhold og tradisjoner.

## 9.4 FORHOLDET MELLOM ALLMENNE OG PRIVATE INTERESSER

### 9.4.1 Allmenne og private interesser

I Vassdragslovutvalgets mandat bes utvalget om å sørge for en klargjøring av de bestemmelsene som skal ivareta allmenne interesser i vassdragene. I mandatets punkt 2 heter det:

«Bestemmelsene som skal ivareta de allmenne interesser i vassdragene er til dels uklare og mangelfulle. Gjennom forvaltningspraksis er det skjedd en viss klargjøring. Det er likevel behov for å få klarere bestemmelser som regulerer tiltak i vassdrag som kan føre til skader og ulemper for allmenne interesser. Det vil i den forbindelse også være naturlig å klargjøre forholdet mellom de allmenne og de private interessene i vassdragene.»

Norsk vassdragslovgivning er basert på et privatrettslig utgangspunkt ved at vassdragene «tilhører eieren av den grunn de dekker» (V § 1). Eiere kan være privatpersoner, bedrifter eller fellesskap som f.eks. bygdeallmenninger. Det offentlige er også en betydelig eiendomsbesitter, typisk ved Statskog SF (tidligere Direktoratet for Statens skoger) som forvalter store skog- og utmarksstrekninger, medregnet grunneierposisjonen i statsallmenningene. Utbygde vannfall er for en stor del i offentlig eie ved at Statkraft SF, kommunale og fylkeskommunale kraftverk står for ca. 85 % av vannkraftproduksjonen i dag.

*Utvalget* går i "*Eierrådigheten over vassdrag*" i kap. 11 inn for å opprettholde prinsippet om grunneierens rett til vassdragene. I praksis innebærer dette at grunneieren har rett til å råde over vannet innenfor de rammer rettsordenen til enhver tid fastlegger. Eieren har rett til å utnytte vassdraget så langt det ikke kreves offentlig tillatelse. Hvis noen skal få tillatelse, er det i så fall normalt eieren. Eieren kan også,

med visse unntak, motsette seg andres bruk av vassdragene. I vid utstrekning har eieren krav på erstatning dersom andre gis tillatelse til å bruke vassdraget.

Den private råderetten har betydning som premis for vassdragsforvaltningen. Den innebærer at vassdragene ikke uten videre kan utnyttes i overensstemmelse med skiftende behov og ønsker i samfunnet. Medvirkning fra eierne er i mange situasjoner nødvendig, eventuelt må det foreligge særskilt hjemmel for å gripe inn i etablerte rettigheter.

For å unngå at eierne utnytter ferskvannsressurser i strid med allmenne interesser, kan lovgivningen gjøre bruk av forskjellige virkemidler – både generelle regler og offentlig kontroll gjennom konsesjonsplikt med tilhørende regler. Utvalget kommer nærmere tilbake til dette i bl.a. "*Generelle lovregler for disponering av vassdrag*" i kap. 10 og "*Offentlig forhåndskontroll med tiltak i vassdrag*" i 13. Det er på det rene at rådighetsinnskrenkninger, herunder regler om konsesjonsplikt, ikke utløser erstatningsplikt for det offentlige. I noen grensetilfelle kan det imidlertid oppstå spørsmål om det offentliges styring kan eller bør foregå erstatningsfritt. Vi kommer tilbake til noen slike spørsmål i "*Erstatningsspørsmål når det utøves lovfestet rådighet over fremmed grunn*" i kap. 17.8 og "*Erstatning for restriksjoner*" i 20.5.5.

Like klart som prinsippet om grunneierens rådighet over vassdragene, er det at rådigheten er undergitt begrensninger som følge av motstående hensyn, både i forhold til andres eierrådighet og i forhold til allmenne interesser, jfr. for eksempel gjeldende vassdragslovs §§ 8 og 104. Dette er utslag av at ferskvann også er en felles ressurs, som det heter i Det europeiske vanncharter. Forholdet mellom forskjellige private eiere og rettighetshavere i vassdraget behandles i "*Eierrådigheten over vassdrag*" i kap. 11. Fremstillingen her i kap.9.4 har som hovedformål å klargjøre begrepet allmenne interesser og gi en oversikt over rettslige virkemidler til å vareta allmenne interesser. De terminologiske overveielser i 9.4.6 tar sikte på både allmenne og private interesser.

#### 9.4.2 Begrepet allmenne interesser i vassdragslovgivningen og rettssystemet for øvrig

Uttrykksmåten «allmenne interesser» benyttes i en rekke sammenhenger innenfor lovgivningen. I mange lover brukes uttrykket «allmenne hensyn». Det er vanskelig å trekke noen klar grense mellom begrepene «interesser» og «hensyn» i denne forbindelse. Det kan riktignok hevdes at «interesser» peker sterkere mot konkrete eksisterende forhold, som kan være knyttet til bestemte aktører (interessenter), mens «hensyn» går mer i retning av argumenter og generelle idéer. I Høyesteretts dom i Rt. 1993 s. 278 (Gaulosen) ser det ut til at begrepene er brukt om hverandre i tilknytning til V §§ 104-106 (se s. 283-84).

Begrepene anvendes på høyst forskjellige rettsområder, f.eks. i samband med vassdragslovgivning, regler om ervervs-konsesjon, finanslovgivning og regler om taushetsplikt. Det er derfor grunn til å regne med at fortolkningen vil variere med den sammenheng begrepet er brukt i.

I den tidligere *skogkonsesjonsloven* av 1909 bestemte § 7 første ledd:

«Tillatelse til å erverve eiendomsrett til skoggrunn kan, når ikke almene hensyn taler imot det, meddeles .....».

Forståelsen av begrepet «almene hensyn» kom her opp i en sak referert i Rt. 1979 s. 1179. Førstvoterende i Høyesterett uttaler om dette (s. 1181):

«Det må være klart at denne formulering gir administrasjonen en meget vid fullmakt til å skjønne over om tillatelse bør gis eller ikke. Det er vanskelig å finne noen egentlig begrensning i uttrykket «almene hensyn», og under

enhver omstendighet åpner dette uttrykk adgang til å ta i betraktning en lang rekke ulike hensyn av faglig og landbrukspolitisk art og til å tillempe anvendelse etter skiftende samfunnsforhold og samfunnssyn.»

I saken var konsesjon nektet fordi kjøperne da ville bli de tredje største private skogeiere i kommunen. Ønsket om å begrense størrelsen av skogeiendommer på én hånd ble ansett som et lovlig argument for å nekte konsesjon.

I vassdragslovgivningen har begrepet «allmenne interesser» spilt en viktig rolle for å løfte frem ideelle eller ikke-økonomiske interesser. *Vassdragsreguleringsloven* bruker det i en rekke paragrafer. Loven kan tjene som eksempel på at begrepet kan ha forskjellig innhold – eller tyngdepunkt – alt etter hvilken sammenheng det forekommer i.

Etter vregl. § 7 kan behandlingen av en konsesjonssøknad utsettes i påvente av en samlet plan for «vurderingen av kraftutbygging eller av fredning og andre tiltak til beste for naturen, friluftsliv eller andre allmenne interesser». Her synes det å fremgå at begrepet allmenne interesser omfatter bl.a. naturvern og friluftsliv. Siden hensynet til kraftutbygging og energiforsyning er nevnt for seg, kan det neppe regnes som en «allmenn interesse» etter denne bestemmelsen. Dette kom kanskje vel så klart frem i den tidligere § 4 a om forhåndsmelding og planlegging av vassdragsreguleringer. Der het det at det skulle tas hensyn til «almene interesser som vil bli berørt, herunder særlig interesser knyttet til vitenskap, kultur, naturvern og friluftsliv». I forarbeidene er det forutsatt at også «mer lokale interesser for vedkommende bygdesamfunn» hører med (Ot.prp. nr. 69 (1966-67) s. 52 sp. 1). I praksis ble interessene til berørte lokalsamfunn og kommuner trukket sentralt inn.

Annerledes er det i vregl. § 10 nr. 2 første ledd, som gir adgang til tidsubegrenset konsesjon når reguleringen er «til alminnelig kraftforsyning og hensynet til andre allmenne interesser ikke taler imot det». Her er den alminnelige energiforsyning betraktet som en allmenn interesse, mens kraftforsyning til et bestemt foretak neppe ville bli det.

Reglene i vregl. § 19 gir et nytt eksempel. Skjønsrettens adgang til å påby tiltak etter vregl. § 19 nr. 1 gjelder forholdet til «den alminnelige ferdsel og fløting eller andre almene interesser». Bestemmelsen kom inn i 1959 på bakgrunn av en konsesjonspraksis som ga skjønnsretten hjemmel for supplerende pålegg av hensyn til «bygdefolkets interesser». Forarbeidene ga uttrykk for at «bygdefolkets interesser» ikke omfattet noe annet og mer enn «almene interesser». I samband med Aurlandsskjønnet avgjorde Høyesterett i 1972 under dissens (3-2) at allmenne interesser i denne forbindelse ikke omfatter naturverninteresser, og dette standpunktet ble opprettholdt ved revisjonen av vassdragsreguleringsloven i 1992<sup>57</sup>

Også vregl. § 19 nr. 2 gjør bruk av uttrykkene allmenne hensyn og allmenne interesser. Først heter det at konsesjonæren kan få tillatelse til å rå over alt vannet når overveiende allmenne hensyn taler for det. Her er det klart at det med «almene hensyn» først og fremst siktes til energiforsyningshensyn. Når bestemmelsen deretter gir hjemmel for vilkår som finnes påkrevet av hensyn til allmenne interesser som lider skade, blir det brukt i en mer omfattende og ubestemt betydning.

I *energiloven* (lov 29. juni 1990 nr. 50) er begrepet allmenne interesser brukt både i formålsbestemmelsen (§ 1-2) og i reglene om forhåndsmelding (§ 2-1). I andre bestemmelser har man brukt begrepet allmenne hensyn, således i reglene om konsesjonsvilkår og om utførsel og innførsel av elektrisk energi. Forarbeidene kan

57. Se innstilling fra komiteen til revisjon av vassdragsreguleringsloven m.v. (1954) s. 45 sp. 2, Rt. 1972 s. 560 og Ot.prp. nr. 50 (1991-92) s. 69-72.



tyde på at begrepene skal ha samme meningsinnhold.<sup>58</sup> Hva som ligger i begrepet allmenne interesser, er forklart i tilknytning til regelen om forhåndsmelding:

«Under allmenne interesser hører bl.a. vitenskap, kultur, naturvern og friluftsliv, landskap, fugletrekk, fisk, næringsliv samt det berørte lokalsamfunn og kommuner. ... Næringsinteresser kan til en viss grad vanskelig regnes som allmenne interesser. Dette kan likevel ikke være avgjørende. Hensikten må være at de interesser som i særlig grad berøres av nye energiprojekter trekkes inn allerede under planleggingsfasen. For kraftledning kommer særlig hensynet til reindriften og andre utmarksnæringer inn. Ved gasskraftverk kan det f.eks. være naturlig å trekke inn akvakulturnæringen.»<sup>59</sup>

*Vassdragsloven* gjør bruk av begrepet allmenne interesser i grunnregelen i § 8 og i reglene om konsesjonsplikt i §§ 104-105. Forøvrig brukes det i en rekke bestemmelser i lovens "*Generelle lovregler for disponering av vassdrag*" i kapitler 10 og "*Eierrådigheten over vassdrag*" i 11 – sidestilt med «offentlige interesser» (se §§ 106, 107, 108, 109, 111, 115, 116 nr. 2, 117 nr. 4, 120, 127 og 130 nr. 5). Distinksjonen er imidlertid ikke forklart nærmere i forarbeidene.

Betydningen av «almene interesser» i § 105 annet punktum, slik den lød før lovendringen i 1992, var et sentralt spørsmål i Høyesteretts dom i Rt. 1993 s. 278 (Gaulosen). Førstvoterende uttalte om dette:

«De eksempler som er nevnt gjelder skademåter som fremstilte seg som særlig nærliggende, men jeg kan ikke se at det ligger noen begrensning i eksempelvalget. Når en lovbestemmelse henviser til allmenne interesser, må dette forstås som det som til enhver tid anses som allmenne interesser, med mindre det av sammenhengen, lovens forarbeider eller på annet grunnlag kan utledes en begrensning. Vassdragslovens forarbeider gir ikke grunnlag for noen innskrenkende fortolkning. Forarbeidene kan tvert imot synes å tyde på at det tas sikte på å beskytte enhver samfunnsinteresse av noen betydning jf. Vassdragslovkommissjonens innstilling s. 12.»

Høyesterett fant det etter dette klart at begrepet ut fra dagens situasjon og rettsoppfatning også omfatter naturvern hensyn, og viste i den sammenheng også til naturvernloven § 1. Forståelsen av vregl. § 19 nr. 1, jfr. Rt. 1972 s. 560, ble ikke ansett relevant.

Når en lov bruker begrepet «allmenne interesser» i samband med en konsesjonsordning, vil det nok – på bakgrunn av høyesterettsdommene fra 1979 og 1993 – bli tolket vidt. Den eneste avgrensning som er sikker, gjelder i forhold til en enkelt part eller et begrenset antall personer. Selv denne avgrensningen kan bli usikker overfor en part med omfattende virksomhet av stor samfunnsmessig betydning. Dersom det er ønskelig å avgrense begrepet allmenne interesser utover dette, må det derfor gis klare holdepunkter for det i forarbeidene eller i en definisjon i utkastet til ny lov.

### 9.4.3 Begrepet allmenne interesser i svensk vassdragslovgivning

Den svenske vattenlagen gjør bruk av begrepsparet «almänna – enskilda intressen», som svarer til vårt allmenne – private interesser (se særlig 3:3 og 3:7 VL, jfr. også 3:4 VL, samt 4:2 VL). Regelen i 3:3 VL gir et særskilt vern for allmenne interesser

58. I omtalen av konsesjonsvilkår for elektriske anlegg bruker forarbeidene også begrepet allmenne interesser (se Ot.prp. nr. 43 (1989-90) s. 90), mens loven sier allmenne hensyn (§ 3-4 nr. 8). .  
59. Ot.prp. nr. 43 (1989-90) s. 84.

mot tiltak som i hovedsak ivaretar private interesser, og utvalget kommer tilbake til den under 9.4.5 nedenfor. Bestemmelsen i utk. § 5 annet ledd svarer i utgangspunktet til 3:7 VL. Bestemmelsen i 4:4 VL fritar for konsesjonsplikt hvis vassdrags-tiltaket hverken skader allmenne eller private interesser.

Av forarbeidene til den svenske vattenlagen går det frem at «allmänna intressen» er et vidt begrep, som kan dekke både nasjonale, regionale og lokale allmenne interesser, både økonomiske og ikke-økonomiske interesser.<sup>60</sup> Eksempelvis vil det dekke naturvern, friluftsliv og kulturminnevern, jordvern og reindrift, sysselsettings- og bostedsforhold, allmenn ferdsel og fiske. Man lot med vilje være å gi noen nærmere definisjon eller eksemplifisering av begrepet i vattenlagen. Regjeringen var nemlig engstelig for at en eksemplifisering kunne bli oppfattet som uttømmende. Istedenfor den oppregning man hadde i vattenlagen av 1918, foretrakk man en generell formulering som kunne gi fleksibilitet ved endrete forhold og fremtidig samfunnsutvikling.

#### 9.4.4 Andre synspunkter på begrepets innhold

Innholdet av begrepet allmenne interesser kan også diskuteres på fritt grunnlag, uavhengig av lovgivning og rettspraksis.

I rettslitteraturen har Jon T. Johnsen antydnet tre kjennetegn, uten at dette er ment som noen streng definisjon: 1) en viss utbredelse – slik at mange kan identifisere seg med den; 2) ikke-økonomiske aspekter er vel så viktige som økonomiske; 3) den allmenne interessen korresponderer ikke nødvendigvis med enkeltpersoners interesse.<sup>61</sup>

Man kan også ta utgangspunkt i tre andre kriteriesett: 1) moralske respektive intensjonale (konsekvensorienterte) interesser; 2) identifiserbare respektive uidentifiserbare interessenter; 3) kjente respektive ukjente interesser. Da er det nærliggende å bruke begrepet allmenne interesser iallfall om kjente interesser – hva enten de er moralske eller intensjonale – med uidentifiserbare interessenter. Dessuten vil det naturlig omfatte kollektive interesser, hvor interessenten kan defineres som en gruppe, for eksempel en kommune.

I artikkelsamlingen Allmenne interesser ved konsesjonsbehandling og skjønn kommer flere av artiklene inn på forståelsen av begrepet. En artikkel konkluderer med: «Fokus ligger på interesser som er av ikke-økonomisk art og uten noen særskilt rettighetshaver, og som gjennomgående blir skadelidende ved det aktuelle vassdragstiltaket.» Typisk ville det være tale om interesser av nasjonal eller regional betydning, men de kunne også være av mer lokal karakter, jfr. «bygdefolkets interesser». En annen artikkel tar som utgangspunkt at «vi her har å gjøre med interesser uten noe privatrettslig rettssubjekt». I en tredje gis det uttrykk for at begrepet «er lite egnet til å utelukke noe som helst. Det omfatter alt og ingenting.....».<sup>62</sup>

Hovedinntrykket er en nokså samstemt oppfatning om en kjerne i begrepet allmenne interesser, men stor usikkerhet om den ytre grense for begrepet. Klart er det at rent individuelle interesser faller utenfor, i det minste om de er knyttet til subjektive rettigheter med en identifisert rettighetshaver.

Ovennevnte artikkelsamling gir et variert utvalg av eksempler på konkrete interesser som det kan være aktuelt å betrakte som allmenne interesser: Naturvern, kulturminnevern, friluftsliv, vitenskap, kultur, energiforsyning og kraftutbygging, kommunikasjonsforhold, sysselsetting, næringsliv, kommunal økonomi, lokal-

60. SOU 1977:27 s. 140 flg. og prop. 1981/82:130 s. 97-99.

61. Johnsen 1986 s. 387-88.

62. Artikler av Backer, Samuelson og Ingolf Vislie 1987 (s.13, 85 og 110).

miljø, bosetting, inflasjonsdemping, ferdsel, fløting, vannforsyning og minstevannføring, fri fiskegang og fiske, tørrelgging, jordvern og fiskeoppdrett. En lignende opplisting – basert på brukerinteresser i vassdrag – ble utarbeidet i tilknytning til Samlet plan.

Det kan være delte meninger om alle disse tilfellene bør inkluderes i begrepet allmenne interesser, men det viser hvor omfattende begrepet *kan* oppfattes.

#### 9.4.5 Bør det rettslige vern for allmenne interesser styrkes?

Behovet for å styrke allmenne interesser vil være avhengig av hvilken beskyttelse allmenne interesser har i gjeldende rett.

I forhold til det enkelte vassdragstiltak kan denne beskyttelsen komme til uttrykk gjennom forskjellige rettsregler, både av materiell og prosessuell karakter:

- a) En generell regel om at tiltak i vassdrag må skåne allmenne interesser når det kan skje uten uforholdsmessig utgift eller ulempe, V § 104 nr. 1;
- b) Konesjonsplikt for vassdragstiltak som kan medføre skade eller ulempe av noen betydning for allmenne interesser, V §§ 104 nr. 2-4 og 105;
- c) Regler for skjønnsutøvingen som angir betydningen av allmenne interesser ved konsesjonsmyndighetenes vurdering, som V § 106 nr. 1;
- d) Regler om adgang og eventuelt plikt til å sette vilkår for å ivareta allmenne interesser, V § 106 nr. 2;
- e) Regler om klarlegging og utredning av allmenne interesser under konsesjons-søkerens egen planlegging og under konsesjonsbehandlingen;
- f) Adgang til å endre en gitt konsesjon eller utferdige pålegg for å ivareta allmenne interesser;
- g) Krav på gjenoppretting eller avbøtende tiltak når allmenne interesser er krenket;
- h) Effektive tvangsmidler som kan fremme etterlevelse av regler til vern om allmenne interesser;
- i) Erstatningsplikt når det voldes skade eller ulempe på allmenne interesser;
- j) Adgang til å iverksette tiltak i vassdrag som fremmer allmenne interesser;
- k) Rett for organisasjoner eller andre som ønsker å ivareta allmenne interesser til å kreve at vassdragsmyndigheten avgjør spørsmål som kan fremme allmenne interesser;
- l) Rett for organisasjoner eller andre som ønsker å ivareta allmenne interesser til å klage over vassdragsmyndighetens vedtak;
- m) Rett for organisasjoner eller andre som ønsker å ivareta allmenne interesser til å reise sak eller opptre for domstolene.

Med tanke på en samlet ivaretagelse av allmenne interesser vil også

1. regler om samlet planlegging for vannressurser eller vassdragstiltak stå sentralt.

Det varierer hvor langt og på hvilken måte gjeldende rett ivaretar allmenne interesser i forhold til de spørsmål som er pekt på ovenfor *a-n*.

Det rettslige vern for allmenne interesser er avklart og styrket i forhold til spørsmålet om konsesjonsplikt (b ovenfor) siden Vassdragslovutvalgets mandat ble utformet i november 1989. I Rt. 1993 s. 278 fant Høyesterett enstemmig at naturverninteresser var omfattet av begrepet «almene interesser» i V § 105 slik den lød før endringsloven av 1992. Ved denne lovendringen ble reglene om konsesjonsplikt i §§ 104-105 endret for å klargjøre at de også omfatter generelle allmenne interesser. Naturvern, friluftsliv, vitenskap og kultur nevnes her som eksempler i forarbeidene. Det presiseres samtidig at konsesjonsplikten etter V §§ 104-105 omfatter mer enn kraftutbyggingstiltak. I denne forbindelse henvises til grunnregelen i V § 8 og

nevnes eksempler som vannforsyningsanlegg, andre senkings- og hevingstiltak, lukking av bekker, masseuttak fra vassdrag og akvakulturanlegg (Ot.prp. nr. 50 (1991-92) s. 93-96).

*Utvalget* konstaterer at spørsmålet om å styrke det rettslige vern for allmenne interesser, reiser en rekke spørsmål, som til dels favner videre enn bare til beskyttelsen av allmenne interesser ved etablering av nye tiltak. Vi vil derfor ha allmenne interesser for øye gjennom hele utredningen.

Siden begrepet allmenne interesser er så omfattende og uskarpt i konturene, er det også grunn til å vurdere om det *erbestemte* allmenne interesser som bør styrkes. *Utvalget* fremmer flere forslag i denne retning, jfr. f.eks. "*Vern av vassdrag*" i kap. 23 om regler om vernede vassdrag.

For grunnvann vil flertallets forslag til regler om offentlig rådighet over grunnvannsressursene innebære en styrking av den allmenne vannforsyningsinteressen, jfr. utk. § 49 annet ledd. De allmenne interessene i snevrere forstand blir styrket ved at det foreslås hjemmel for å fastsette konsesjonsplikt for grunnvannsuttak og andre grunnvannstiltak. *Utvalget* vil også peke på at allmenne interesser ofte kan bli ivaretatt gjennom regler som stiller spesifiserte krav uten å nevne allmenne interesser mer generelt. De regler som *utvalget* foreslår om minstevannføring i utk. § 10, om kantvegetasjon i § 11 og om utførelse av forbygninger i § 33, vil således bidra til å styrke allmenne interessers rettslige stilling.

De forskjellige spørsmål *a-n* som er reist ovenfor, har *utvalget* i korthet vurdert slik:

Generelle regler til å ivareta allmenne interesser (*a*) finnes i gjeldende lov først og fremst i V §§ 104 nr. 1 og 108 nr. 1. *Utvalget* går i "*Generelle lovregler for disponering av vassdrag*" i kap. 10 inn for at disse bestemmelsene blir videreført med mindre endringer.

*Utvalget* har også vurdert å styrke de allmenne interessene ved en uttrykkelig regel etter mønster av den svenske vattenlagen. I 3:3 VL finnes det en generell regel om at det ikke må settes i verk vassdrags- eller grunnvannstiltak som medfører skade eller ulempe av større betydning for allmenne interesser. Regjeringen kan gi dispensasjon fra regelen dersom den finner at foretaket er av særlig betydning fra et allment synspunkt. En beslektet regel i norsk rett er vregl. § 2 annet ledd om stortingsbehandling av vassdragsreguleringer hvor betydelige interesser står mot hverandre.

*Utvalget* har imidlertid ikke funnet det riktig å pålegge regjeringsbehandling av alle tiltak som kan volde skader og ulemper av større betydning for allmenne interesser. Vi viser til at regjeringen bør ha en betydelig frihet til å bestemme sin egen sakliste, jfr. Grunnloven § 28, og til at vedtak av Kongen i statsråd automatisk ville utelukke klage til overordnet forvaltningsorgan og til Sivilombudsmannen.

*Utvalget* følger opp de lovendringer som ble gjort i 1992 om konsesjonsplikt for tiltak som berører allmenne interesser (*b*). For noen vassdragstiltak – masseuttak, forbygging, bekkelukking og tørrlegging – foreslår vi uttrykkelige regler for å klargjøre at og i hvilken utstrekning de må behandles etter vannressursloven (utk. §§ 32-35). Vi antar at dette reelt sett vil være med på å styrke de allmenne interesser i forhold til slike tiltak.

Vi drøfter spørsmålet om regler for skjønnsutøvingen i konsesjonssaker (*c*) nedenfor i "*Kriterier for tildeling av konsesjon*" i kap. 13.6, jfr. utk. § 23.

Av hensyn til enkelte allmenne interesser går *utvalget* inn for å presisere adgangen til å sette visse konsesjonsvilkår (*d*) i utk. § 24, jfr. nedenfor "*Konsesjonsvilkår*" i kap. 13.8.

En annen måte å styrke de allmenne interessene på kunne være å innføre regler om *tiltaksskjønn* til fordel for allmenne interesser, slik man har i vregl. § 19. Etter

denne bestemmelsen plikter reguleringsanleggets eier å treffe tiltak eller avgi vann så «den alminnelige ferdsel og fløting eller andre almene interesser forulempes så lite som mulig». Tvister om tiltaksplikten skal avgjøres ved skjønn.<sup>63</sup> *Utvalget* peker på at man i praksis har antatt at forvaltningen kan delegeres til skjønnshvervet å gi pålegg om tiltak. Av flere grunner finner vi det ikke ønskelig å lovfeste en ordning med tiltaksskjønn.

For det første er kostnadene ved å holde vassdragsskjønn etter hvert blitt betydelige.

For det andre er skjønnsavgjørelser om tiltak lite fleksible. Etter de alminnelige regler om rettskraft av domstolsavgjørelser er hovedregelen da at tiltaket er fastlagt en gang for alltid, og må opprettholdes også etter at det har mistet sin praktiske betydning.<sup>64</sup> Konesjonæren er henvist til å få i stand avtaler med dem som tiltaket er fastsatt til fordel for, dersom utviklingen viser at det ikke lenger er grunnlag for tiltaket. Det kan da oppstå spørsmål om hvem som kan inngå slike avtaler for de allmenne interesser. Forvaltningsvedtak kan i større grad omgjøres når forutsetningene for disse endrer seg.

Det tredje argumentet mot en slik utvidet skjønnsadgang er den omfattende utbygging av forvaltningen som har funnet sted siden vregl. § 19 ble vedtatt. Etter *utvalgets* vurdering kan både NVE og miljøvernmyndighetene i dag vareta hensynet til allmenne interesser på en billigere og bedre måte enn det er mulig å gjøre ved et skjønn. I forhold til vregl. § 19 har det også oppstått problemer med koordineringen av forvaltningens og skjønnshvervetens kompetanse når det gjelder pålegg om tiltak.

Behovet for regler til å sikre kartlegging og utredning av allmenne interesser under konsesjonsbehandlingen (*e*) er for større vassdragstiltak i hovedsak dekket gjennom reglene om konsekvensutredninger etter pbl. kap. VII-a. Vi drøfter spørsmålet om ytterligere regler i "*Saksbehandlingsregler*" i kap. 13.10, jfr. utk. § 21.

Adgangen til å omgjøre konsesjoner og gi pålegg for å ivareta allmenne interesser (*f*) er i dag nokså begrenset, jfr. V § 107. *Utvalget* ser et klart behov for å gi større muligheter for å ivareta allmenne interesser gjennom en utvidet omgjørings- og påleggsadgang, jfr. "*Pålegg om endringer (omgjøring) av hensyn til andre brukerinteresser eller allmenne hensyn*" i kap. 15.4 og "*Rettsgrunnlag og organisasjon i vassdragssektoren*" i 5 med utk. § 27.

*Utvalget* ser også behov for å gi mer effektive regler om gjenoppretting(*g*) når allmenne interesser er blitt skadelidende ved vassdragstiltak, jfr. utk. §§ 45 første ledd og 64.

Det er generelt et behov for mer effektive tvangsmidler(*h*) enn vassdragsloven inneholder. *Utvalget* kommer tilbake til dette i "*Gjennomføring og sanksjoner*" i kap. 28, og foreslår i utk. §§ 65 og 66 regler om tvangsmulkt og om umiddelbar iverksetting ved vassdragsmyndigheten.

Spørsmålene om erstatningsplikt (*i*) gjelder både når erstatningsplikt inntreffer (ansvarsgrunnlag), og hva som skal erstattes. *Utvalget* drøfter dette i "*Erstatning for skade*" i kap. 18.

*Utvalget* foreslår ikke noen generell adgang til å iverksette tiltak i vassdrag som positivt fremmer allmenne interesser(*j*). Dette er en konsekvens av utvalgets syn på eiendomsretten til vassdrag, jfr. "*Eierrådigheten over vassdrag*" i kap. 11. Regler om ekspropriasjon kan imidlertid brukes til fordel for tiltak som fremmer allmenne interesser. I tillegg foreslår utvalget en viss utvidelse av adgangen til å iverksette noen bestemte vassdragstiltak av hensyn til allmenne interesser, jfr. utk. §§ 29-30

63. Rt. 1972 s. 560 avgjorde Høyesterett under dissens (3-2) at vregl. § 19 nr. 1 ikke gir skjønnshvervet hjemmel til å pålegge tiltak for å ivareta naturvernshensyn, jfr. foran i 9.4.2 ved note 7.

64. Jfr. Backer 1986 s. 838-41.

og §§ 34 annet ledd og 40 nr. 8. Dessuten kan selvstendige tiltak for å bedre situasjonen for allmenne interesser bli fastsatt ved konsesjonsvilkår etter § 24 (jfr. konkretiseringen i første ledd bokstav d) eller eventuelt ved omgjøring (endring) av konsesjoner i henhold til § 27.

Etter gjeldende rett er utgangspunktet at en konsesjonssøker har krav på å få forvaltningsorganets avgjørelse av søknaden, mens interesserte ikke har noe krav på at forvaltningen realitetsbehandler deres henvendelse om pålegg(k). *Utvalget* foreslår her en viss styrking av rettsstillingen for representanter for allmenne interesser. Gjennom utk. § 64 vil de få rett til å kreve at vassdragsmyndigheten tar realitetsstandpunkt til deres begjæring om pålegg om retting av et ulovlig forhold.

Spørsmålet om adgang til å ivareta allmenne interesser ved å klage over forvaltningsvedtak (l) beror i dag på forvaltningslovens alminnelige regler, jfr. begrepet «rettslig klageinteresse» i fvl. § 28. Det er nå en sikker hovedregel at foreninger kan påklage vassdragsmyndighetens enkeltvedtak som berører interesser som faller inn under foreningens formål eller virkefelt. *Utvalget* ser ikke noe behov for endringer på dette punkt.

Det er vanligvis også alminnelige prosessregler knyttet til begrepet rettslig interesse som avgjør hvem som kan opptre for domstolene ved søksmål eller på annen måte for å ivareta allmenne interesser(m). *Utvalget* legger til grunn at foreninger vil ha adgang til å reise en sak som faller innenfor deres formål og virkefelt dersom det gjelder å få overprøvd et forvaltningsvedtak eller få håndhevet konsesjonsvilkår eller generelle regler. På denne bakgrunn ser utvalget ikke noe behov for regelendring på dette felt.<sup>65</sup>

Spørsmålet om representanter for allmenne interesser kan opptre under tiltaksskjønn etter vassdragslovgivningen, har vært omdiskutert med tanke på naturverninteressers stilling etter vregl. § 19.<sup>66</sup> Spørsmålet må ses i sammenheng med hvilken myndighet skjønnsretten bør ha til å pålegge tiltak, jfr. ovenfor. Spørsmålet om foreninger eller andre representanter for allmenne interesser skal kunne opptre for tiltaksskjønnet for å gjøre gjeldende sitt syn på tiltak som skjønnsretten kan pålegge, bør etter *utvalgets* syn avgjøres i tråd med alminnelige synspunkter på rettslig interesse. Vi går derfor ikke inn for særskilt lovregulering av dette.

#### 9.4.6 Valg av terminologi: Allmenne interesser eller vassdragets naturlige funksjon

Før utvalget diskuterer om uttrykket allmenne interesser kan presiseres på en hensiktsmessig måte eller erstattes med en annen terminologi, er det behov for å gi en oversikt over hvilke bestemmelser i lovutkastet hvor dette kan få betydning. Det gjelder:

- § 5 (forvalteransvar og aktsomhetsplikt)
- § 7 (tilføring av vann)
- § 8 (konsesjonspliktige tiltak)
- § 23 (kriterier for konsesjon)
- § 24 (vilkår i konsesjon)
- § 27 (omgjøring av konsesjoner)
- § 46 (adgangen til å nedlegge vassdragsanlegg).

65. Klage- og søksmålsadgangen er behandlet nærmere i Backer 1984.

66. Se særlig Rt. 1972 s. 560 (som avgjorde under dissens 3-2 at Norges Naturvernforbund ikke kunne opptre under tiltaksskjønnet for Aurlandsutbyggingen), Backer 1986 s. 539-49 og Ot.prp. nr. 50 (1991-92) s. 69-73.

I de fleste av disse bestemmelsene vil begrepet allmenne interesser opptre sammen med sitt korrelat private interesser. Noen steder i lovutkastet tales det om virkninger (skader og ulemper) uten nærmere kvalifikasjon. Det gjelder § 21 tredje ledd (utredning av alternativer), § 29 tredje ledd (som etter sin sammenheng særlig sikter til skader og ulemper for private interesser ved gjenoppretting av vassdragets løp) og § 32 (meldeplikt for masseuttak).

Som det fremgår av 9.4.2 og 9.4.4 er det vanskelig å angi presist hva som ligger i begrepet allmenne interesser. *Utvalget* har på denne bakgrunn drøftet nærmere hvilket meningsinnhold begrepet er forutsatt å dekke, og hvilken terminologi som er mest hensiktsmessig for å uttrykke dette.

De alternativene utvalget har overveid, er:

1. å bruke begrepet allmenne interesser uten noen nærmere presisering,
2. å presisere begrepets innhold i form av en definisjon i loven eller ved en nærmere avgrensning i motivene,<sup>67</sup> og
3. å erstatte begrepet allmenne interesser med et annet. Som alternativ har vi her særlig vurdert *vassdragets naturlige funksjon*,<sup>68</sup> med korrelatet *aktuell utnytting* istedenfor private interesser.

*Utvalgets flertall* – medlemmene Høisveen, Samuelsen, Simonsen, Terjesen, Traagstad, Ødegaard, Aalstad og Aasen – finner det ønskelig å holde fast ved begrepene allmenne og private interesser. Begrepene er forankret i tidligere lovgivning, konsesjonsvilkår og rettspraksis.

*Flertallet* finner det uheldig å introdusere nye begreper – vassdragets naturlige funksjon og aktuell utnytting – som ikke virker klargjørende i denne sammenheng. Formuleringen vassdragets naturlige funksjon er uheldig fordi den kan gi inntrykk av å referere seg til den opprinnelige naturtilstanden i vassdraget. Begrepet aktuell utnytting kan skape uklarhet i forhold til gjeldende ekspropriasjonsrettslige regler om ekspropriasjonserstatning.

*Flertallet* ønsker å beholde den hevdvunne terminologien, som også benyttes i vassdragsreguleringsloven, og ønsker ikke å introdusere noe nytt i denne sammenheng. Det er en fordel at begrepet allmenne interesser er fleksibelt og åpner for utviklingsmuligheter med hensyn til begrepets innhold.

Under disse forutsetningene finner flertallet ikke grunnlag for å foreta noen nærmere avgrensning av begrepets innhold.

*Utvalgets mindretall* – lederen Backer og medlemmene Ajer og Lund – mener at distinksjonen mellom naturgrunnlag og bruk i dag fremstår som mer sentral enn sontringen mellom allmenne og private interesser. Målet om en bærekraftig utvikling med sikte på fremtidige generasjoner forutsetter at naturgrunnlaget blir opprettholdt og ikke overbelastet ved bruk i dag, uansett om bruken skjer for å tilgodese allmenne eller private interesser. Dette aspektet blir bedre fokusert i loven med begrepet «vassdragets naturlige funksjon», som peker på vassdraget som naturgrunnlag med bl.a. sine hydrologiske og økologiske funksjoner, som en del av et større samspill i naturen og som en forutsetning for forskjellige former for utnytting. De ulike former for bruk av vassdraget – fra friluftsliv til vannforsyning og energi-produksjon – fanges så opp av begrepet «aktuell utnytting».

*Mindretallet* anser «vassdragets naturlige funksjon» som et mer presist begrep enn «allmenne interesser». Det sist nevnte kan nok begrenses til ikke-økonomiske

67. Et eksempel på en slik oppregning finnes i den finske vattenlagen, 1:15 FVL, gjengitt foran i "[Forbudsregler og krav om tillatelse](#)" i kap. 6.3.4.

68. Eksempler på lignende begreper kan finnes i utenlandsk lovgivning, f.eks. i 1:15 nr. 2 FVL (jfr. foran "[Forbudsregler og krav om tillatelse](#)" i kap. 6.3.4).

interesser, men kan like gjerne omfatte forskjellige slags utnyttingsinteresser. Begrepet «allmenne interesser» er fleksibelt, men til gjengjeld konturløst, og flertallet legger ikke opp til noen bestemt avgrensning. Praksis har vist at «allmenne interesser» har et uklart begrepsinnhold, og at det ikke engang innebærer noen klar grense i forhold til private interesser. Tilsammen blir de to begrepene allmenne og private interesser nærmest altomfattende. Begrepet «aktuell utnytting» er ikke brukt i vederlagsloven fra 1984, og mindretallet kan derfor heller ikke se ekspropriasjonsrettslig terminologi som noen vesentlig innvending mot å innføre dette begrepet i vannressursloven.

*Utvalgets medlem Berg* slutter seg ikke til flertallets forslag om å bruke begrepet «allmenne interesser» uten å avgrense det nærmere i forhold til praksis. Dersom de oppfattes som allmenne, kan visse interesser få sterkere beskyttelse enn andre i den grad myndighetene ser det som sin oppgave å ivareta allmenne interesser, mens det i større utstrekning er opp til det enkelte, private rettssubjekt å gjøre sine interesser gjeldende.  *Dette medlem* mener at bl.a. kraftproduksjon, fiskeoppdrett og fløting er eksempler på økonomiske aktiviteter som ikke skiller seg prinsipielt fra annen, vanlig næringsvirksomhet, men som likevel er blitt omtalt som allmenne interesser.

Etter  *dette medlems* oppfatning bør loven også bidra til å forhindre at man ved vurderingen av et vassdragstiltak legger vekt på interesser som ikke har direkte sammenheng med tiltaket eller dets virkninger. Begrepene «allmenne interesser» og «private interesser» bør derfor avgrenses til bare å omfatte interesser med direkte tilknytning til selve vassdragstiltaket eller dets virkninger.  *Dette medlem* mener at begrepet «aktuell utnytting» i det alt vesentlige dekker slike allmenne og private interesser.

Dersom et vassdrag har en verdi i seg selv som naturfenomen, kan det å bevare denne naturverdien være en allmenn interesse som faller utenfor begrepet «aktuell utnytting». Etter  *dette medlems* oppfatning kan og bør begrepet «vassdragets naturlige funksjon» defineres og tolkes på en slik måte at denne allmenne interessen fanges opp.

## 9.5 BRUKERORIENTERT ELLER RESSURSORIENTERT FORVALTNING AV VANNRESSURSER

### 9.5.1 Innledning. Begrepene brukerorientert og ressursorientert vannressursforvaltning

Det tales ofte om brukerorientert eller ressursorientert forvaltning av naturressurser uten at det behøver å fremgå klart hva som ligger i begrepene. Brukerorientering og ressursorientering kan komme til uttrykk i lovgivning og forvaltning på forskjellige måter. Etter utvalgets syn er det ikke nødvendigvis tale om motsatte alternativer, men heller om forskjellige tendenser.

Den brukerorienterte lovgivning eller forvaltning er mest innrettet på den enkelte bruk av vannressursene. Dette kan konsentrere oppmerksomheten om behovet for det tiltak som planlegges gjennomført. En ressursorientering fokuserer sterkere den samlede disponering av ressursen – vassdraget eller grunnvannet, slik at det tas utgangspunkt i hva ressursen kan tåle av inngrep og påvirkning når det skal tas stilling til disponeringen.

I utgangspunktet vil en klar ressursorientering være naturlig dersom det er tale om en knapp ressurs, slik det er med vann i mange land. En brukerorientering kan være nærliggende hvis det anses ønskelig å stimulere tiltak for å utnytte vannressursene. Synspunkter på den offentlige forvaltning som et serviceorgan overfor bor-



gerne kan også lede i retning av en brukerorientering. En ensidig brukerorientering hvor hvert tiltak vurderes for seg, kan lett føre til en overutnytting av ressursen eller til en suboptimal utnytting av ressursen, der lavere prioriterte interesser er blitt tilgodesett i stedet for høyere prioriterte. En ensidig ressursorientering kan på sin side virke hemmende på private initiativ for å utnytte vannressursene.

Etter *utvalgets* syn er Norge i dag i en situasjon som tilsier hverken en ensidig ressursorientering eller en ensidig brukerorientering av lovverket om vassdrag og grunnvann.

### 9.5.2 Gjeldende lovgivning

Vassdragsloven av 1940 kan karakteriseres som brukerorientert ved at reglene er innrettet mot de ulike brukerinteressene i vassdrag. Da loven ble vedtatt, anså man ikke tilgang på vann og vassdrag som noe problem i Norge. Man anså det ønskelig å stimulere til en økt økonomisk utnytting av vassdragene. Vassdragsloven tar ellers særlig sikte på å regulere de forskjellige brukerinteressenes innbyrdes rett, og å hindre ukontrollert bruk på andres bekostning. Den samlede lovgivning om vassdrag er fordelt på flere lover, som vassdragsreguleringsloven, lakseloven og forurensningsloven, for en stor del med forskjellige ansvarlige myndigheter. Dette er med på å vanskeliggjøre en helhetlig vurdering av vannressursene og disponeringen av dem.

Noen av lovene har mer preg av ressursorientering enn vassdragsloven. Både lakseloven av 1992 og forurensningsloven legger opp til en samlet vurdering av ressursen – enten dette er fiskebestanden eller resipientkvaliteten – som grunnlag for en vurdering av enkelttiltak.

Når det gjelder grunnvann, er lovgivningen spredt og tilfeldig, selv om forurensningsloven gir et mer samlet regelverk til vern mot forurensning. Det er bare i begrenset grad at man kan tale om en samlet forvaltning av grunnvannsressursene fra myndighetenes side, og det administrative ansvar har i praksis vært enda mer spredt enn når det gjelder vassdragene.

Utviklingen i de senere tiår har nok gått i retning av en sterkere ressursorientering både i lovgivning og forvaltning, uten at man kan tale om noen helt generell omlegging. Forurensningsloven og lakseloven er fra henholdsvis 1981 og 1992, og endringene i V §§ 104-105 i 1992 kan også sies å legge til rette for en noe sterkere ressursorientering i vassdragsforvaltningen.

Et uttrykk for sterkere ressursorientering er at myndighetene har sett landets vassdragsressurser under ett for å få til en hensiktsmessig avveining og fordeling av bruk og vern. De viktigste eksempler på dette er arbeidet med Verneplan for vassdrag I-IV for en samlet vurdering av vern og Samlet plan for vassdrag for en prioritering av videre kraftutbyggingsprosjekter. Dette arbeidet er gjort uten grunnlag i lovgivningen, men det er gitt hjemmel i både V § 125 nr. 8 og vregl. § 7 for å utsette konsesjonsbehandling av enkeltprosjekter i påvente av en slik samlet vurdering. Også arbeidet med LENKA – Landsomfattende egnethetsvurdering av den norske kystsonen og vassdrag for akvakultur, jfr. NOU 1990:22 – kan nevnes i denne forbindelse.

Et annet trekk er arbeidet med å få til en samlet vurdering av forholdene i det enkelte vassdrag, basert på systematisk innhenting av et bredt materiale, i stedet for en vurdering ad hoc eller bit for bit i samband med søknader om enkeltprosjekter. Den samlede vurdering som er foretatt, kan da tjene som grunnlag for vurderingen av enkeltsaker. Med sikte på en slik samlet vurdering er det i de senere år utarbeidet en rekke vannbruksplaner. Dette kommer vi tilbake til i "[Vannbruksplanlegging og flerbruk](#)" i kap. 14.

### 9.5.3 Behov for sterkere ressursorientering i lovgivningen?

Bruken av vassdragene har endret seg vesentlig i etterkrigstiden. Det viser seg særlig gjennom økt vannkraftutbygging, økt bruk av vassdragene som resipient, skjerpede krav til drikkevannskvalitet, økende rekreasjonsbehov og større behov for vanning av dyrkede arealer. *Utvalget* ser det slik at dette har ført til større og mer varierende og komplekse interessekonflikter enn man tidligere hadde i vassdragene.

Interessekonflikter knyttet til større grunnvannsforekomster er av forholdsvis ny dato.

Separat behandling av enkeltinngrep i vannressursene kan medføre at viktige verdier går tapt fordi inngrepene ikke blir sett i sammenheng. Risikoen for dette er naturligvis størst når forskjellige inngrep blir behandlet av forskjellige etater. Det mest nærliggende eksempel på mangelfull koordinering er at mange vassdrag som er vernet mot kraftutbygging, er utnyttet til andre formål som til dels har redusert verneverdien.

Det kan lett forekomme situasjoner der sektormyndighetene begrenser vurderingene til sitt område, f.eks. kan det bli foretatt forbygninger som ødelegger gyteplasser eller andre fiskebiotoper. Et annet eksempel er at forurensningsmyndighetene gir tillatelse til enkeltutslipp utfra en vurdering av vassdragets tålegrense, samtidig som andre myndigheter gir tilskudd til jordvanningsanlegg med det økte vannuttak som det medfører. Tilsammen kan belastningen ved disse inngrepene bli for stor.

*Utvalget* mener dette bør møtes med tiltak som legger bedre til rette for at enkeltinngrep i vassdrag (og grunnvannsforekomster) blir overveid på bakgrunn av samlede vurderinger av vannressursene. Systematisk innsamling av informasjon om forholdene i vassdrag og foreleggelse av enkeltsaker for alle relevante fagmyndigheter vil bidra til dette. Det bør også føre til en mer ressursorientert lovgivning om vannressursene. Vi mener at det kan lette en samordnet forvaltning av vassdrag som utnyttes til mange forskjellige formål samtidig.

Hvis en skal sikre at vassdraget ivaretas som naturelement og at bruk av vassdraget skjer til samfunnets beste, både i kortsiktig og langsiktig perspektiv, må en ta utgangspunkt i ressursen; dens økologiske mangfold og tålegrense. En helhetlig og økosystembasert forvaltning krever oversikt over den økologiske tilstanden i norske vassdrag, og klare mål for forvaltningen av dem.

Slike mål bør være ressursorienterte i den forstand at de refererer seg til egen-skaper ved selve ressursen. Målene kan knyttes til vannkvalitet eller -kvantitet, vannkvalitetens egnethet for utøving av ulike brukerinteresser, eller til konflikter mellom forskjellige brukerinteresser som utnytter ressursen. Ressursorienterte mål begrenser seg altså ikke til det rent økologiske, men omfatter også oppfyllelse av menneskelige behov. Målene skal gi utgangspunkt for en tjenlig prioritering av brukerinteresser, tiltak m.v. i det enkelte vassdrag.

På denne bakgrunn foreslår *utvalget* en egen hjemmel i vannressursloven for å fastsette kvalitetsmål for vassdrag (utk. § 9, jfr. "[Kvalitetsmål for vassdrag](#)") i kap. 10.2.3). Slike kvalitetsmål kan tjene til å forhindre uheldige konsekvenser av delegering eller spredning av avgjørelsesmyndighet i vassdragssaker.

Også utvalgets forslag til regler om minstevannføring (utk. § 10) og om tålegrense for uttak av grunnvann (utk. § 49 tredje ledd) bidrar til økt ressursorientering og er eksempler på at lovens krav knyttes til selve ressursen uavhengig av det enkelte tiltak.

*Utvalget* mener videre at de forslag og synspunkter som vi fremlegger om vannbruksplanlegging og bedre samordning mellom vassdragslovgivningen og annen lovgivning, samt om meldeplikt og konsesjonsplikt for forskjellige tiltak (jfr. utk. §§ 31-35), kan bidra til en mer ressursorientert vannforvaltning. Vi finner det like-

vel riktig å peke på at hensynet til de forskjellige brukere av vassdragene og til å stimulere til en utnytting av vannressursene innenfor en ressursmessig forsvarlig ramme tilsier at lovutkastet også utformes med sikte på å møte brukernes behov.

## 9.6 PRIORITERING AV BRUKSFORMÅL

### 9.6.1 Innledning

Vassdragene kan utnyttes til en rekke forskjellige bruksformål. Hvis flerbruk kan finne sted, er det unødvendig med en prioritering av bruksformål. Men i knapphets-situasjoner og hvis bruksformålene er uforenlige, blir en slik prioritering påkrevd. Prioriteringen kan skje i det enkelte tilfelle, eller generelt i loven. Det er spørsmålet om en prioritering på prinsipielt grunnlag som vi skal ta opp her i "*Prioritering av bruksformål*" i kap. 9.6.

Knappheten kan gjelde forskjellige forhold – det kan f.eks. være knapphet på vann, knapphet på vannareal, eller knapphet på bestemte biotoper knyttet til vann. Knapphetssituasjonen kan ha forskjellige årsaker: Det kan være uvanlige naturforhold (f.eks. tørke) som gjør at det ikke er nok til all eksisterende utnytting, eller det kan være et nytt vassdragstiltak som eventuelt vil føre til knapphet.

På denne bakgrunn kan det spørres om loven bør angi generelt hvordan ulike formål skal prioriteres i forhold til hverandre. Prioriteringen kan gjelde utøving av eierrådighet eller utøving av forvaltningsmyndighet. Flere slags kriterier kan være aktuelle, noe vassdragsloven av 1940 gir eksempler på i sine bestemmelser om prioritering mellom flere eiere.

Utvalget vil først diskutere *tidsprioritering* (9.6.2). Tidsprioriteten knyttes mest naturlig til konkrete tiltak i vassdraget, men også anerkjennelsen av en viss utnytting i sin alminnelighet kan få betydning. Et alternativ til tidsprioritering kan være en prioritering av de respektive tiltakshaveres *behov*, der både formål og omfang av bruken kan spille inn. *Omfang* kan også være et selvstendig kriterium.

Det kan videre spørres om visse *bruksformål* bør ha et generelt fortrinn etter sin art, eller om det bør tilstrebes en likestilling i regelverket (9.6.3). Mer konkrete prioriteringsspørsmål i forhold til vannforsyning kommer vi tilbake til i "*Vannforsyning fra vassdrag*" i kap. 20.

### 9.6.2 Tidsprioritering og behovsprioritering

Da vassdragsloven av 1940 ble behandlet, hevdet fløtingsinteressene at fløtingen, som den eldre interesse i vassdragene, måtte gis forrang for nyere bruksformål. Stortingskomitéen tok avstand fra slike synspunkter, og sluttet seg i stedet til en uttalelse fra Justisdepartementet, hvor det blant annet het:

«Prinsippet er tvært om at de forskjellige interesser i vassdragene får lempe seg etter hverandre i rimelig utstrekning, slik at vassdragene kan være til mest mulig nytte for samfunnet.»<sup>69</sup>

Prioriteringen mellom brukerinteresser i vassdrag skjer i overensstemmelse med dette gjennom konsesjonssystemet og den løpende vassdragsforvaltningen i tråd med skiftende behov og vurderinger.

I forholdet mellom grunneiere i vassdraget har prinsippet om behovsprioritet i stedet for tidsprioritet delvis kommet til uttrykk ved reglene om retten til vannuttak i V §§ 14-15. Etter disse bestemmelsene har ikke den som først begynte å ta ut vann fra et vassdrag, en ubetinget rett til å fortsette med det. En grunneier har i utgangs-

69. Innst. O. III (1940) s. 5-6.

punktet rett til å ta ut det vann som trengs til husholdning, gårdsbruk, jordvanning og teknisk bruk på eiendommen. Dersom det ikke er nok vann til at alle grunneierne får dekket sine behov, skal først alles behov for vann til husholdning, og deretter til gårdsbruk, dekkes.

Når det gjelder retten til å ta ut grunnvann, er utgangspunktet etter gjeldende rett en streng tidsprioritering, jfr. V § 11; se "*Kontroll med borevirksomhet*" i kap. 19.8.

Også når det gjelder vassdragstiltak med konsesjon, legger gjeldende rett opp til en tidsprioritering, jfr. V §§ 107 og 117 nr. 4. *Utvalget* mener at man bør foretrekke behovsprioritering fremfor tidsprioritering når det gjelder både vassdrag og grunnvann. Både ønsket om samfunnsøkonomisk optimale løsninger og hensynet til individuell behovsdekning taler for dette. Vi mener det veier tyngre enn de administrative fordeler som tidsprioritet kan gi i en del situasjoner.

Gjennomgående må prioriteringen av ulike behov gjennomføres i samband med planlegging og behandling av enkeltsaker. Her kan det eventuelt bli tatt rimelig hensyn til etablerte tiltak og bruk, der dette etter de konkrete omstendigheter er ønskelig. På denne bakgrunn gir lovutkastet også mulighet for tidsbegrensning av konsesjoner og for å tilbakekalle en konsesjon av hensyn til ny utnyttning, jfr. utk. § 24 tredje ledd og mindretallsforslaget til § 27 første ledd bokstav e.

Når det gjelder konsesjonsfrie vannuttak, antar utvalget at det er grunn til å videreføre enkelte generelle regler om prioriteringen, og vi kommer tilbake til dette i "*Prioritering av vannuttak til ulike formål*" i kap. 20.4.

### 9.6.3 Prioritering av bruksformål og likestilling

Det er en vanlig oppfatning at noen bruksformål er viktigere enn andre når det gjelder ferskvannsressursene. Særlig er det naturlig å sette drikkevannsforsyning i en særstilling i forhold til andre brukerinteresser.<sup>70</sup> Også annen livsnødvendig vannforsyning for dyr og vekster kan tenkes å gjøre krav på særskilt prioritet. I forhold til dyr kommer også dyrevernhensyn inn i bildet her. I forhold til vekster vil vannmangel hos oss vanligvis bare føre til sesongskader som ikke er uopprettelige på flere års sikt. Den rent økonomiske interesse i å disponere vann for næringsformål blir derfor mer sentral her. En slik økonomisk interesse gjør seg også gjeldende i forhold til mange andre former for utnyttning av vassdragene, f.eks. til energiproduksjon.

*Utvalget* mener at det særlig er drikkevannsforsyning som det kan være grunn til å gi prioritet. I "*Vannforsyning fra vassdrag*" i kap. 20 kommer vi nærmere tilbake til hvilke formål som bør ha en viss prioritet, hva dette innebærer, og i hvilke situasjoner det bør gjelde en prioritet. Ved utnyttning av vannressursene til rent økonomiske formål kan det spørres om forskjellige bruksformål i seg selv kan gi grunn til forskjellige regler. Det er imidlertid en lang tradisjon for å særbehandle kraftutbyggingsformål i forhold til andre tiltak. Dels har dette fulgt av lovgivningen, dels har den ulike behandlingen hatt bakgrunn i forvaltningens praksis.

I dag gir vassdragsreguleringsloven spesielle regler for reguleringer og annen kraftutbygging med en gjennomsnittlig produksjonsevne på mer enn 40 GWh pr. år. På vilkårssiden gjelder det lignende regler i medhold av industrikonsesjonsloven for kraftutbyggingstiltak som trenger konsesjon til erverv av fallrettigheter. Særbehandlingen gjelder både saksbehandling og adgangen til å sette vilkår, med omfattende hjemler for å fastsette vilkår om økonomiske ytelser til kommunene, og særregler om erstatning m.v. til grunneiere.

70. Det samme kan imidlertid ikke sies for vannforsyning til husholdningsbruk generelt.

Grunnlag for særbehandlingen av kraftutbyggingstiltak kan en langt på vei finne i forskjeller når det gjelder inngrepenes omfang og konsekvenser. Det har vært behov for strengere offentlig kontroll med tiltak av så stor samfunnsmessig betydning. Opprinnelig hadde en del av særreglene også til formål å sikre at vannressursene faktisk ble utnyttet. I forhold til de økonomiske ytelsene har begrunnelsen like mye vært kraftproduksjonens økonomiske bæreevne. Man har ansett det som rimelig at grunneiere og lokalsamfunn i en viss utstrekning får andel i de økonomiske verdier kraftproduksjonen representerer.

I praksis har dette medført at for eksempel et elvekraftverk uten årsregulering og et større vannverk behandles forskjellig, til tross for at de påfører omgivelsene noenlunde samme skader og ulemper. Tidligere har vannverk ofte ikke blitt konsekjonsbehandlet eller pålagt tyngende vilkår. Erstatning ved ekspropriasjon betales etter vanlige regler.

Denne forskjellsbehandlingen har vært kritisert fordi den kan lede til at kommuner og grunneiere prioriterer kraftutbyggingsformål på bekostning av vannforsyning.<sup>71</sup> Siden kommunene har ansvaret for vannforsyningen, kommer problemstillingen på spissen når vannkilden ligger i en annen kommune enn den som har behov for vannforsyning. Et kraftverk kan i motsetning til vannverket medføre store økonomiske fordeler for vertskommunen.

En likestilling av formålene i lovgivningen vil bare i begrenset utstrekning avhjelpe dette. Det vil ikke hindre at den virksomheten som har best økonomisk bæreevne overbyr den andre frivillig. På den annen side er det i dagens situasjon vanskelig å se begrunnelsen for å opprettholde slike særbestemmelser i vassdragslovgivningen.

*Utvalget* har i utkastet lagt opp til mest mulig ensartede regler for de ulike bruksformål innenfor vannressurslovens virkeområde. Både hensynet til samfunnsøkonomisk effektivitet og til forenkling av regelverket tilsier dette. Ulikheter i utrednings- og saksbehandlingskrav, og hvilke vilkår som fastsettes, bør i utgangspunktet bero på forskjeller i konsekvensene av de ulike tiltak.

Spørsmålet om særregler for ekspropriasjonserstatning og om økonomiske ytelser til grunneiere og lokalsamfunn kommer vi tilbake til i "[Valg av styringsmidler](#)" i kap. 9.7, 13, 17 og 19.

## 9.7 VALG AV STYRINGSMIDLER

### 9.7.1 Oversikt

Myndighetene har en rekke virkemidler til rådighet når det gjelder å styre virksomheten i vassdragene. Det kan skilles mellom fire hovedkategorier av styringsmidler:

- normative
- økonomiske
- fysiske
- pedagogiske

Med normative virkemidler sikter utvalget her til rettslige virkemidler. Økonomiske virkemidler kan omfatte forskjellige former for avgifter og tilskudd. Gjennom fysiske virkemidler kan staten påvirke vassdragsforholdene direkte, f.eks. ved egen vannkraftutbygging, flomsikringstiltak eller veianlegg. Pedagogiske virkemidler i form av informasjonstiltak kan være av betydning i vassdragsforvaltningen, bl. a. for å vise hvordan ting kan utføres for å oppnå ønskede mål. Inndelingen i virkemiddelkategorier bør ikke oppfattes som helt entydig, idet f.eks. erstatning kan ses som

71. Jfr. uttalelsen fra fylkesmannen i Rogaland i Ot.prp. nr. 50 (1991-92) s. 13 sp. 2.

både et rettslig og et økonomisk virkemiddel. Inndelingen kan også tenkes utvidet, f.eks. med en egen gruppe for organisatoriske virkemidler.

*Utvalget* bemerker at de forskjellige typene av virkemidler ikke bare må ses som alternativer, men ofte opptrer i et samspill. F.eks. vil bruk av økonomiske virkemidler i form av avgift forutsette et rettslig grunnlag. Også fysiske virkemidler forutsetter ofte et rettslig grunnlag. På den annen side kan effekten av rettslige virkemidler bli lav hvis f.eks. økonomiske virkemidler trekker i en annen retning, eller hvis pedagogiske virkemidler i form av informasjon om regelverket ikke blir tatt i bruk.

*Utvalget* har konsentrert sine vurderinger om valg av styringsmidler til rettslige virkemidler og visse økonomiske virkemidler som har naturlig grunnlag i vassdragslovgivningen. Valget av rettslige styringsmidler kommer vi tilbake til i "*Generelle lovregler for disponering av vassdrag*" i kap. 10-"*Vannbruksplanlegging og flerbruk*" i 14, etter noen innledende merknader under 9.7.2.

### 9.7.2 Normative virkemidler

Gjennom lovgivning har myndighetene muligheter for å styre virksomheten i vassdragene gjennom påbud og forbud, konsesjonsordninger m.v. I forhold til en del typer vassdragstiltak mener *utvalget* at styringsmulighetene i den gjeldende vassdragsloven ikke er gode nok, og tar med lovutkastet sikte på å endre dette.

Det er særlig i forhold til mindre vassdragstiltak at vi ser et behov for bedre styringsmuligheter. Også små inngrep i vassdrag kan ha store konsekvenser. Vassdragsnaturen er ofte så påvirket at det kan forsterke virkingene av nye inngrep. Selv om mindre inngrep kan ha liten betydning hver for seg, kan de samlede inngrep i et vassdrag ha betydelige konsekvenser. For større vassdragstiltak, særlig kraftutbyggingsprosjekter som innebærer reguleringer eller en midlere årsproduksjon over 40 GWh, er de rettslige styringsmuligheter gjennom dagens lovverk (vassdragsreguleringsloven og industrikonsesjonsloven) relativt gode.

Valget av styringsmidler må tilpasses de faktiske forhold som de skal regulere. Det er nok f.eks. lettere å få etterlevd en konsesjonsplikt for kraftverk enn for spesielle dyrkingsmetoder i landbruket. Sannsynligheten for at overtredelser blir oppdaget og fulgt opp med sanksjoner varierer. Det samme kan gjelde for tilbøyeligheten til å etterleve bestemmelsene av etiske eller pliktmessige grunner. Nettopp når det gjelder regler hvor man ikke uten videre kan regne med etterlevelse, er det viktig med en bevisst prioritering av hva som bør reguleres, og en sikring av muligheter for tvangsgjennomføring og bruk av sanksjonsmidler.

### 9.7.3 Økonomiske virkemidler

Økonomiske virkemidler kan tenkes brukt i stedet for eller sammen med normative virkemidler (direkte reguleringer). *Utvalget* vil nedenfor konsentrere seg om økonomiske virkemidler i form av avgifter. Erstatningsspørsmål tar vi opp særskilt i "*Erstatning for skade*" i kap. 18. Tvangsmulkt og bøtestraff er det mest naturlig å behandle som håndhevings- og sanksjonsmidler for andre direkte eller indirekte reguleringer, jfr. "*Gjennomføring og sanksjoner*" i kap. 28.

Tilskudds- og låneordninger utgjør en egen gruppe av økonomiske styringsmidler. Slike ordninger har vært brukt til senkings- og tørreleggingsarbeider og til for-

bygging,<sup>72</sup> og bidratt vesentlig til at denne typen vassdragstiltak er blitt gjennomført.

Endel former for økonomiske ytelser bygger på særskilte lovbestemmelser for konsesjonspliktige vassdragstiltak:

a) *Konsesjonsavgifter* er i hovedsak knyttet til vannkraftutbygging. I en konsesjon til vassdragsregulering fastsettes det konsesjonsavgift etter vregl. § 11 til staten og til utbyggingskommunene.

Gis det ervervskonsesjon etter industrikonsesjonsloven til prosjektet, blir det i tillegg fastsatt konsesjonsavgifter etter ikl. § 2 tredje ledd nr. 13, eventuelt § 5 tredje ledd nr. 2 (men slik at det tas hensyn til de konsesjonsavgifter som er fastsatt etter vassdragsreguleringsloven). Også ved de rene utbygginger som hverken innebærer noen regulering eller trenger ervervskonsesjon, skal det fastsettes konsesjonsavgifter etter industrikonsesjonslovens regler dersom utbyggingen gir en midlere årsproduksjon over 40 GWh. Dette følger av V § 106 nr. 4 annet ledd, som ble vedtatt i 1992.

For mindre kraftutbygginger og andre vassdragsinngrep f.eks. vannverk, betales det derimot ikke slike alminnelige konsesjonsavgifter.

Konsesjonsavgiftene kan begrunnes på to måter. For det første skal de gi særlig kommunen en erstatning for generelle skader og ulemper som ikke blir kompensert på annen måte. Dernest skal de gi det offentlige en andel av den verdiskapning som finner sted ved industriell utnytting av vassdraget. Dette betraktes også ofte som et slags grunnrentesynspunkt, som gir det offentlige en andel av den verdi vassdraget har som naturressurs.

Konsesjonsavgiftene til staten går inn i Konsesjonsavgiftsfondet, som disponeres etter vedtekter fastsatt av Stortinget.<sup>73</sup> Inntektene anvendes for det meste til forskning og utvikling innenfor vassdrags- og energisektoren og til tiltak mot vassdragsskader.

Konsesjonsavgifter til kommunen går inn i et fond sammen med avsetningene til næringsfond (se nedenfor). Fondet disponeres av kommunestyret etter vedtekter som skal godkjennes av fylkesmannen dersom den opprinnelige fondskapitalen eller de årlige avgiftene utgjør kr 100 000,- eller mer.<sup>74</sup>

b) Med hjemmel i vregl. § 12 nr. 17 kan det fastsettes vilkår om å opprette *næringsfond* til fordel for berørte kommuner. Ikl. § 2 nr. 23 har en tilsvarende bestemmelse. Næringsfondet gis som et engangsbeløp, mens konsesjonsavgiftene forfaller som årlige beløp og beregnes etter egne regler.

c) Ordningen med tildeling av elektrisk energi –*konsesjonskraft* – kom i stand for å skaffe strøm til utbyggingskommunene. Det ble ansett for å være urimelig om de skulle forbli strømløse og all den produserte kraften ført ut av distriktet. Med et fritt energimarked og fordelingsnett utbygd over hele landet er situasjonen annerledes. I dag representerer konsesjonskraft i hovedsak bare en økonomisk fordel i form av lavere priser – avhengig av kraftmarkedet.

Konsesjonskraft pålegges for reguleringer og for utbygginger med ervervskonsesjon med hjemmel i henholdsvis vregl. § 12 nr. 15 og ikl. § 2 tredje ledd nr. 12. Ordningen med konsesjonskraft ble vurdert i samband med energiloven av 1990.<sup>75</sup> Vassdragsloven har ikke regler om avgivelse av konsesjonskraft, men en bestem-

72. Tilskuddsordningene innenfor jordbruket er etter hvert trappet ned. De gjeldende tilskuddsordninger bygger på forskr.12. juli 1993 om produksjonstillegg i jordbruket.

73. Se Stortingets vedtak 31. januar 1975.

74. Rundskriv H-3/94 av januar 1994. Kommunaldepartementet har utarbeidet mønstervedtekter for de vedtekter som kommunestyret skal vedta.

75. Se NOU 1985:9 s. 47-53 (jfr. s. 90-159), Ot.prp. nr. 43 (1989-90) s. 69-81 og Innst. O. nr. 67 (1989-90) s. 20-21.

melse i V § 137 nr. 2 gir ekspropriaten adgang til å kreve kraft ved innløsning etter V §§ 55-56.

d) Vregl. § 12 nr. 8 har bestemmelser om at konsesjonæren kan pålegges tilskudd til *jordbruks-, skogbruks-, reindrifts- og fiskefond*. Bestemmelsene ble gjort gjeldende for alle kraftutbygginger over 40 GWh ved lovendringen i 1992. Vassdragsloven har ikke spesielle bestemmelser som hjemler vilkår om fond.

e) Vassdragsreguleringsloven inneholder også hjemler for å pålegge kraftutbyggere å yte tilskudd til *kommunal planlegging*. Vregl. § 12 nr. 5 hjemler vilkår om at konsesjonæren kan pålegges å yte tilskudd til utarbeidelse av reguleringsplan og arealdel av kommuneplan. Ved lovendringen i 1992 ble det i vregl. § 6 nr. 1 femte ledd innført en regel om at konsesjonssøkeren kan pålegges å yte tilskudd til kommunal planlegger.

Vassdragsloven har forøvrig ingen hjemler for å pålegge tiltakshaveren økonomiske ytelser til det offentlige eller lokalsamfunnet. Det må derfor antas at det ikke er grunnlag for å pålegge konsesjonsavgifter eller konsesjonskraft i konsesjonsvilkår etter vassdragsloven. Det er likevel en viss adgang til å pålegge et fond for å finansiere kompensasjonstiltak.

#### 9.7.4 Svenske regler om konsesjonsavgift i vassdragssaker

De svenske reglene om avgifter finnes i "*Generelle lovregler for disponering av vassdrag*" i kapittel 10 i vattenlagen. Vattenlagen av 1983 innebar endringer på flere viktige punkter i forhold til de gamle reglene i vattenlagen av 1918.

Det finnes nå to hovedtyper avgifter i svensk rett, *bygdeavgifter* og *fiskeavgifter*. Bygdeavgiftene er de som svarer nærmest til våre alminnelige konsesjonsavgifter. I tillegg til disse avgiftene kan konsesjonæren ved større vassdragstiltak bli pålagt å yte tilskudd i medhold av bestemmelsen om konsesjonsvilkår i 11:6 VL («särskilda villkorsmedel»).

*Bygdeavgifter* pålegges etter 10:1 VL forskjellige slags vassdragstiltak: kraftverk, reguleringer (års- eller flerårsreguleringer, men ikke korttidsreguleringer), overføring av vann for andre formål enn energiproduksjon, og vannuttak for vannforsyning eller jordvanning. Det er altså flere slags tiltak som pålegges avgifter enn etter gjeldende norsk rett.

Bygdeavgiftene skal dels gi kompensasjon for skader og ulemper som ikke blir erstattet direkte, og også en andel i de verdier som skapes ved tiltaket. I tråd med dette skal avgiftene brukes til å motvirke skadevirkninger av prosjekter som ikke blir erstattet på annen måte eller til å tilgodese allmenne interesser i de berørte bygdene (10:1 3 st. VL). De allmenne interesser som tilgodeses, behøver ikke selv være skadelidende ved prosjektet.

Bygdeavgiftene erstattet en ordning med reguleringsavgifter etter vattenlagen av 1918. Reguleringsavgifter ble bare pålagt reguleringsstiltak for kraftproduksjon. Med den nye vattenlagen ble flere slags vassdragstiltak trukket inn, fordi en mente det ikke var noen grunn til å skille etter hva slags vassdragstiltak som voldt skader og ulemper for bygda. Avgiftene burde bare begrenses til tiltak som etter art og omfang får mer merkbar innvirkning. Dessuten burde tiltakene gi mulighet for å fastsette avgifter ut fra mer objektive kriterier. (Prop. 1981/82: 130 s. 178-79).

Avgiftsberegningen skjer på grunnlag av andre kriterier enn hos oss, og beregningen gir mindre spillerom for konkret skjønn enn etter norsk rett.

Avgiftens størrelse beregnes på grunnlag av basbeløpet i allmän försäkring, som svarer til folketrygdens grunnbeløp hos oss. På den måten får en i praksis en automatisk inflasjonsjustering. Avgiftssatsen er inndelt i fire forskjellige klasser, med ulik promille eller prosent av basbeløpet (10:3 VL). Når det bestemmes hvil-



ken avgiftsklasse et tiltak skal tilhøre, skal det tas hensyn til hvor store forandringer tiltaket medfører i vassdraget, og hvor store ulemper eller fordeler bygda får av prosjektet. Derimot ser det ut til at det ikke har betydning hvor solid økonomien i prosjektet er.

Den samlede årlige avgift for tiltaket beror på hvor mange avgiftsenheter det utgjør i henhold til 10:2 VL. For vannkraftverk avhenger det av den installerte generatoreffekt, for vassdragsreguleringer av magasinets volum, og for overføringer og vannuttak av antall m<sup>3</sup> /s som maksimalt kan tas ut i henhold til konsesjonen. For småtiltak under en viss nedre grense pålegges det ikke bygdeavgifter.

Bygdeavgiftene innbetales til länsstyrelsen (fylkesmannen), som forestår disponeringen av dem.

*Fiskeavgifter* er av to slag.

For det første er det tale om en *lokal fiskeavgift* etter 10:5 VL, som skal brukes til tiltak for å fremme fisket i det berørte eller tilgrensende vassdrag. Denne regelen gjelder for alle slags vassdragstiltak som kan skade fisket. Den lokale fiskeavgiften kan fastsettes som engangsavgift eller årlig avgift, og svarer nokså nært til ordningen med fiskefond etter vregl. § 12 nr. 8 annet ledd hos oss, som imidlertid bare gjelder vassdragsreguleringer for industrielle formål (i praksis energiproduksjon). En slik lokal fiskeavgift kommer helt eller delvis i stedet for pålegg om tiltak til fordel for fisket i de ordinære konsesjonsvilkår etter 3:11 VL. Den fastsatte avgiften blir automatisk justert i samsvar med utviklingen av basbeløppet for allmän försäkring.

Vassdragstiltak som faller inn under reglene om bygdeavgifter, skal dessuten betale en *allmenn fiskeavgift* etter 10:6 VL dersom de volder skade på fisket eller en ikke ubetydelig endring i den naturlige vannføringen eller vannstanden. Den allmenne fiskeavgiften kan brukes friere enn den lokale, og beregnes etter de samme prinsipper som bygdeavgiftene.

### 9.7.5 Miljøavgiftsutvalgets utredning

Miljøavgifter er i den senere tid fremhevet som et aktuelt virkemiddel i miljøpolitikken. Det offentlig oppnevnte Miljøavgiftsutvalget tar i sin utredning NOU 1992:3 «Mot en mer kostnadseffektiv miljøpolitikk i 1990-årene» til orde for en utvidet bruk av miljøavgifter. Utredningen konsentrerer seg særlig om avgifter som virkemiddel på forurensningssektoren.

Miljøavgiftsutvalget mener at sektorovergripende økonomiske virkemidler kan være mer kostnadseffektive styringsmidler enn direkte reguleringer i mange sammenhenger (side 22-23). Økonomiske styringsmidler korrigerer direkte de prissignalene i markedet som blir feilaktige fordi det ikke tas hensyn til miljøkostnadene. De innebærer også en desentralisering av beslutningene til de enkelte aktører som påvirker miljøet. Direkte reguleringer innebærer etter Miljøavgiftsutvalgets syn at myndighetene ofte må innhente detaljert informasjon i forholdene, og så binde seg opp i bestemte løsninger som over tid ikke behøver å gi en effektiv utnyttning av mulighetene for utslippsreduksjoner.

De økonomiske virkemidlene kan i følge Miljøavgiftsutvalget tenkes bygd opp på ulike måter, som utslippsavgifter, omsettelige utslippstillatelser (kvoter), avgifter på innsatsfaktorer eller produktavgifter avhengig av hva slags miljøpåvirkning det er snakk om. Produktavgifter kan være hensiktsmessig i mange tilfeller hvor det er en rimelig sammenheng mellom forbruk av produktet og miljøpåvirkningen.

Et problem knyttet til bruken av økonomiske virkemidler oppstår når det er store forskjeller i miljøvirkningene avhengig av hvor utslippskilden er lokalisert. For at en avgift skal fungere kostnadseffektivt bør den da differensieres etter loka-

lisingen. Dette kan medføre høye kontrollkostnader og et administrativt komplisert system.

Miljøavgiftsutvalget konkluderer derfor med at økonomiske virkemidler er særlig fordelaktige ved mer generelle globale og regionale miljøproblemer. Når det gjelder lokale miljøproblemer, særlig der det er store lokale variasjoner i skadekostnadene, kan det derimot være mer hensiktsmessig med direkte reguleringer.

I sin upubliserte delutredning av 31. januar 1991 nevner Miljøavgiftsutvalget konsesjonsavgiftene som eksempel på et virkemiddel som kan tenkes brukt miljøpolitisk ved at de ses som kompensasjon for irreversible miljøskader (s. 243-245).

Konsesjonsavgifter beregnes utfra henholdsvis regulert vannføring (vassdragsreguleringsloven) og gjennomsnittlig årlig kraftproduksjon (industrikonsesjonsloven.). Til en viss grad kan nok disse størrelsene samsvare med miljøkonsekvensene. Miljøkostnadene kan reflekteres mer presist ved den avgiftssatsen som velges. Dette gjøres i en viss utstrekning, men i praksis er trolig utbyggingsprosjektets økonomi en mer sentral faktor her. Konsesjonsavgiftene er relativt ubetydelige i forhold til de totale utbyggingskostnadene, og kan ikke innenfor gjeldende regelverk spille noen stor rolle som miljøpolitisk virkemiddel.

Etter Miljøavgiftsutvalgets mening er ikke begrunnelsen for løpende miljøavgifter så sterkt til stede når det gjelder vannkraftutbygging som for andre miljøskadelige aktiviteter. Miljøavgiftsutvalget konkluderer derfor med at virkemiddelbruken bør tilpasses hvert enkelt prosjekt, og rette seg mot de beslutningene som tas i forbindelse med valg av utbyggingsløsninger (s. 245).

I NOU 1992:3 omtales også avgiften på forbruk av elektrisitet (s. 77-80). Avgiften ble antatt å ha hatt en viss dempende effekt på kraftutbyggingstakten, og dermed å ha bidratt til å redusere inngrep i naturen. At miljøkostnadene ved kraftutbygging blir vurdert i forbindelse med konsesjonsbehandlingen kan i følge Miljøavgiftsutvalget tilsi at miljøhensyn likevel ikke bør være sentrale i vurderingen av det generelle avgiftsnivået. Elektrisitetsavgiften er nå delvis avløst av en produksjonsavgift. Industrien har fått fritak for elektrisitetsavgift, og det er innført en produksjonsavgift for elektrisk kraft.

### 9.7.6 Utvalgets vurderinger

*Utvalget* mener av flere grunner at avgifter ikke kan gjøre det overflødig med direkte reguleringer av vassdragstiltak. Virkningene av vassdragstiltakene vil nemlig være avhengig av lokaliseringen. Det er også knyttet verdier til vassdragene som er vanskelige å prissette, og som ikke bør kunne kjøpes uten videre av den som har tilstrekkelig betalingsvilje. Avgiftsordninger som hovedvirkemiddel vil ha mest for seg hvis det er tale om å oppnå en rent kvantitativ begrensning, f.eks. av vannforbruket. *Utvalget* vurderer imidlertid Norges situasjon når det gjelder ferskvannsressurser slik at det ikke er behov for en alminnelig avgift på vannforbruk.

*Utvalget* mener på den annen side at det er grunn til å overveie nærmere bruk av avgifter som et supplerende styringsmiddel i vassdragsforvaltningen. De eksisterende ordninger med konsesjonsavgift kan gi et utgangspunkt for dette. Det kan gi mulighet for å innregne en del av miljøkostnadene ved vassdragstiltak i produksjonskostnadene. Dette synspunktet er aktuelt også for annen virksomhet enn kraftutbygging.

Vi legger til at en omlegging av avgiftssystemet i retning av miljøavgifter vil harmonere med synspunkter i flere andre utredninger fra de senere år.<sup>76</sup>

76. Se NOU 1989:14 – Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform s. 25 og NOU 1992:34 – Skatt på kraftselskap s. 141.

*Utvalget* mener at det ikke bør gjennomføres en ny avgiftsordning i vannressursloven uten å se spørsmålet i sammenheng med de eksisterende regler om konsesjonsavgifter og andre økonomiske overføringer ved kraftutbygging. Det eksisterende regelverk om konsesjonsavgifter, næringsfond, konsesjonskraft m.v. er komplekst og bygger til dels på kriterier som er uklare eller diskutabile dersom det er et mål med avgiftene å reflektere miljøkostnadene ved tiltaket. *Utvalget* ser her et behov for regelreform.

Når det gjelder reglene om konsesjonskraft, konstaterer vi at disse ble vurdert i samband med energiloven, og de har ikke sitt grunnlag i vassdragsloven.

*Utvalget* er ikke nedsatt med henblikk på en samlet vurdering av de økonomiske overføringene ved vassdragstiltak. Vi nøyer oss derfor med å tilrå at spørsmålet om konsesjonsavgifter og andre generelle økonomiske overføringer ved vassdragstiltak blir utredet i annen sammenheng. En slik utredning bør etter utvalgets mening gi grunnlag for en oppdatering og forenkling av regelverket.

## KAPITTEL 10

**Generelle lovregler for disponering av vassdrag****10.1 GENERELLE REGLER****10.1.1 Innledning**

Utvalget skal i dette kapittel diskutere bruk av generelle regler som setter krav til vassdragstiltak eller til tilstanden i vassdrag. Vi forutsetter da at kravene i utgangspunkt vil følge direkte av påbud og forbud (pliktreger) i loven, i stedet for å bli fastsatt ved individuelle vedtak. Også kompetanseregler kan gis som generelle regler – f.eks. om eierrådigheten eller om forvaltningens myndighet. Generelle regler av denne typen kommer vi stort sett ikke inn på i dette kapitlet.

Med generelle påbud eller forbud tenker vi i første omgang på pliktreger rettet direkte mot borgerne. Pliktregerne kan være absolutte eller dispensable, og det kan være mer eller mindre kurant å få dispensasjon fra dispensable forbud eller påbud.

Plikten kan være allmenn eller mer spesifikk: Både virkeområdet for en generell pliktregel og selve innholdet av plikten kan være mer eller mindre spesifisert. Kriteriene for virkeområdet – dvs. når plikten gjelder – kan f.eks. knytte seg til tiltakets art, størrelse eller formål, eller til bestemte situasjoner. Innholdet av plikten – hva som skal gjøres, respekteres eller unnlates – kan være angitt generelt eller nøye spesifisert.

I dette kapitlet er det generelle pliktreger med et forholdsvis bredt virkefelt utvalget særlig vil vurdere. I dag gir V § 104 nr. 1 et eksempel på en generell regel med et omfattende virkeområde og en generell, upresis angivelse av pliktens innhold:

«Når det kan skje uten uforholdsmessig utgift eller ulempe, skal tiltak i vassdrag gjennomføres slik at de er så lite til skade eller ulempe for allmenne interesser som mulig.»

Generelle regler kan – om forholdene ligger til rette for det – virke normdannende og verdiskapende i tillegg til å virke styrende på konkret atferd. Men jo mer generelt og upresist pliktens virkeområde og innhold er formet, desto større blir behovet for en konkret veiledning eller avgjørelse om hvordan plikten i tilfelle kan eller skal oppfylles i det enkelte tilfelle. Dels kan vassdragsmyndighetene trenge en hjemmel for å gi pålegg til konkretisering av plikten, dels kan tiltakshaveren ha behov for en forhåndsvurdering av hva som må gjøres. Det kan derfor være ønskelig å supplere regler med generelt innhold med en ordning med individuelle vedtak. Dette kan lede over til en konsesjonsordning, som utvalget kommer tilbake til i "*Offentlig forhåndskontroll med tiltak i vassdrag*" i kap. 13. Enkelte konsesjonsordninger tjener primært som utgangspunkt for en individuell vurdering der det kan være et viktig tema om lovens generelle krav er oppfylt, mens andre kan være begrunnet i et ønske om å begrense visse typer aktiviteter.

Et alternativ er at en generell pliktregel retter seg mot forvaltningen i stedet for mot borgerne.<sup>77</sup> Regelen kan legge en plikt på forvaltningen til å ta i bruk sin kom-

77. En slik regel rettet til forvaltningen kan ha betydning for alle forvaltningsorganer eller bare enkelte, f.eks. vassdragsmyndighetene. Rikspolitiske retningslinjer etter plan- og bygningsloven, som er et eksempel på regler rettet til forvaltningen, er et eksempel hvor dette spørsmålet kan by på tvil. Miljøverndepartementet har imidlertid lagt til grunn at rikspolitiske retningslinjer retter seg mot alle forvaltningsorganer.

petanse etter loven, f.eks. til å gi pålegg om gjenoppretting. En generell regel kan også begrense kompetansen etter loven eller innebære en plikt til å bruke kompetansen på en bestemt måte, f.eks. ved retningslinjer om konsesjonsmyndighetens skjønnsutøving.<sup>78</sup>

### 10.1.2 Generelle regler i vassdragsloven

Vassdragsloven inneholder flere generelle bestemmelser om utførelse av ulike vassdragstiltak. Mest kjent er grunnregelen i V § 8:

«Uten særlig adkomst eller hjemmel i lov må ingen, selv om det skjer ved foretak på egen grunn

- a) forandre et vassdrags leie eller strømmens retning, øke eller minske vassføringen enten i det hele eller til visse tider eller heve eller senke vasshøyden eller
- b) legge lense, gjerde eller bygge i eller over vassdrag,

såfremt derved voldes skade eller fare for annens eiendom eller rettigheter, utilbørlig hinder for ferdsel eller fløting, eller i øvrig skade eller fare av noen betydning for almene interesser.»

Når det gjelder allmenne interesser, er det en sammenheng med konsesjonsplikten etter V § 104 nr. 2.

Regelen i V § 104 nr. 1 bygger videre på et generelt forbud mot å stenge for fiskeoppgang i vassdragene, som fantes allerede i Gulatingsloven. Før endringen i 1992 var den formet som et påbud om at tiltak i vassdrag skulle være innrettet slik at de minst mulig var til hinder for ferdsel, fløting og den frie fiskegang.

De viktige bestemmelsene om krav til sikkerhet ved etablering og vedlikehold av vassdragsanlegg i V §§ 108 nr. 1 og 115 nr. 1 omfatter alle vassdragsanlegg som kan volde alvorlig fare.

En annen generell regel finnes i V § 108 nr. 4. Anlegg i vassdrag skal etter bestemmelsen utføres slik at de ikke er til ulempe for eventuell ny fremtidig bruk av vassdraget til allmenne formål. Det avgjørende kriterieriet er at det er «grunn til å vente» at vassdraget kan bli tatt i bruk til et nytt formål, og at ikke anlegget påføres ulemper eller utgifter «av noen betydning». Det er usikkert hvilken praktisk betydning bestemmelsen har hatt.

Den generelle regelen i V § 10 nr. 1 gir eieren en rett til å bruke opp, fylle igjen m.v. dammer og lignende små vannansamlinger, med mindre det går utover andres vannforsyning. Det kan i dag reises spørsmål om den må forstås med den begrensning som følger av konsesjonsplikten etter V § 104 nr. 2

### 10.1.3 Bør det lovfestes generelle regler?

Fordelen med generelle regler fremfor individuelle vedtak ligger først og fremst i forutberegnelighet, likebehandling og spart ressursbruk i offentlig og privat sektor. Å gi generelle regler er den enkleste måten å gå frem på dersom en skal pålegge mange personer likeartede plikter. Fordelene ved generelle regler er større jo mer presise og informative de er. Individuelle vedtak kan imidlertid gi klarere beskjed om rettsstillingen i et konkret tilfelle enn en generell lovregel kan.

78. Slike regler vil nok gi en større adgang til domstolsprøving enn det som vil være situasjonen når forvaltningen utøver et fritt skjønn uten direktiver av denne typen. Blir de overtrådt i samband med et vedtak, kan det altså gjøre vedtaket ugyldig – til forskjell fra det som normalt er tilfellet når det gjelder brudd på en intern instruks i forvaltningen.

Generelle regler kan i tillegg ha symbol- og informasjonsfunksjoner, ikke minst fordi de i ganske kort form kan fremheve et verdibudskap. F.eks. vil en bestemmelse om kantvegetasjon, som utvalget foreslår i utk. § 11, trolig ha informasjonsverdi ved å gjøre mer allment kjent betydningen av slike kantsoner.

Norske vassdrag er svært ulike, noe som tilsier at de blir forvaltet med utgangspunkt i de aktuelle forholdene. Vassdragene er for det første forskjellige fra naturens side (jfr. "*Naturgitte trekk ved norske vassdrag og vannressurser*" i kap. 2 foran). For det andre er variasjonene store når det gjelder hvor intensivt vassdragene er blitt utnyttet, og når det gjelder presset på videre utnytting. Et annet forhold av betydning er de mange forskjellige aktørene som har interesse i utnytting av vassdrag. Selv om alle aktører skal stilles mest mulig likt, innebærer et stort mangfold av aktiviteter og virksomheter i vassdragene at en generell regulering vanskelig kan bli særlig presis.

En generell lovregel kan gi rom for å tilpasse reguleringen til de konkrete omstendigheter hvis den regner opp hvilke forhold som bør være bestemmende. I så fall må man ta med alle tenkelige variasjoner i de faktiske forholdene, og lovbestemmelsene kan bli svært kompliserte. De sveitsiske reglene om restvannføring som omtales nedenfor i 10.3.2 kan illustrere dette. For å unngå så kompliserte regler, kan man nøye seg med å angi målsettinger i selve normen og utforme den som en rettslig standard.

Utviklingen av bestemmelsen i V § 104 nr. 1 fra Gulatingslovens klare forbud mot å stenge for fiskeoppgangen frem til dagens generelle ordlyd illustrerer informasjonsproblemene ved vidtfavnende generelle regler. Den utformingen som regelen nå har fått, innebærer en utvidelse av bestemmelsens formelle rekkevidde. Hensynet til allmenne interesser generelt medfører at bestemmelsen nå skal ivareta hensynet til alle slags interesser i vassdraget utenom de rent private. Lovens informasjonsverdi i forhold til adressatene er imidlertid blitt redusert ved dette. Man kan ikke regne med at den enkelte grunneier og mulige tiltakshaver skal ha klart for seg hvilke allmenne interesser loven ivaretar. Denne formen for generelle regler står derfor ikke så godt på egne ben, og trenger å bli supplert av konsesjons- eller påleggsordninger.

Individuell fastsettelse av materielle bestemmelser i form av en konsesjonsordning, har i denne situasjonen flere fortrinn fremfor generelle regler. Påbud og forbud kan avpasses etter forholdene, risikoen for at bestemmelsene ikke blir forstått av dem de angår avtar, og kontrollen med at reglene overholdes blir enklere.

En ulempe med konsesjonsordninger er at de kan bli kostbare. En annen side ved fastsettelse av bestemmelser i det enkelte tilfelle er at mange spørsmål blir overlatt til forvaltningens avgjørelse. Avgjørelsene kan da bli preget av den aktuelle situasjonen på bekostning av mer langsiktige konsekvenser. Systemet gir også begrenset forutberegnelighet for private aktører.

*Utvalget* har funnet det riktig å vurdere en utvidet bruk av generelle regler sammenlignet med gjeldende vassdragslov. Dessuten kan mer spesifikke regler om konsesjons- og meldeplikt tjene til å formidle budskapet om varsomhet når det gjelder visse tiltak eller visse naturverdier knyttet til vassdragene. I endel tilfelle kan behovet for en individualisering ivaretas med en mer begrenset generalisering, f.eks. for visse typer tiltak eller kategorier av vassdrag.

Når det er ønskelig å innføre generelle bestemmelser, oppstår spørsmålet om de bør fastsettes i loven eller i forskrifter. Hensynet til at viktige bestemmelser bør ha Stortingets autoritet bak seg og til lovens informasjonsverdi må her veies opp mot behovet for endringer. Det tar ofte lang tid å få endret lovbestemmelser. Slike overveielser ligger bak utk. § 50 bokstav a om hjemmel for at vannmyndighetene ved forskrift kan fastsette at grunnvannsuttak over et bestemt kvantum skal være conse-

sjonspliktig. Det vil her være aktuelt å prøve seg frem til en viss grad for å vinne erfaring med hvor grensen for konsesjonsplikt bør gå.

#### 10.1.4 Forholdet mellom generelle regler og individuelle vedtak

Flere av de generelle reglene som *utvalget* vil foreslå, har karakter av minimumskrav som kan suppleres av individuelle vedtak gjennom konsesjonsvilkår eller på annen måte. F.eks. vil konsesjonsreglene supplere forslaget om minimumskrav til minstevannføringen tilsvarende alminnelig lavvannføring (jfr. under 10.3). Dersom tiltaket til tross for den lovfestede minstevannføringen vil medføre skade eller ulempe av betydning, kan det i konsesjonsvilkår stilles ytterligere krav til vannføringen.

Fordi forholdene varierer så mye, kan det være behov for individuelle unntak fra en generell regel. En vid unntaksadgang kan på den annen side påføre forvaltningen flere unødige saker. Mulighetene for individuelle unntak bør derfor begrenses, og en generell dispensasjonsadgang fra lovens generelle krav er av denne grunn ikke ønskelig. Flere av de generelle reglene som foreslås inneholder imidlertid dispensasjonsadgang, for eksempel utk. § 10 om krav til minstevannføring.

Når en lov har generelle regler rettet til borgerne, samtidig som den gir hjemmel for individuelle vedtak, kan det oppstå spørsmål om borgeren kan holde seg til det individuelle vedtak som er truffet, eller om den generelle regelen stadig gjelder ved siden av. *Utvalget* mener det må gå klart frem av loven dersom et individuelt vedtak skal kunne gjøre unntak fra lovens generelle regel. Ellers bør den generelle regelen gjelde ved siden av både en konsesjon og en eventuell plan etter plan- og bygningsloven. En konsesjon kan likevel virke som en presisering av den generelle regelen, og i en slik sammenheng vil domstolene normalt ikke ha grunn til å sette seg ut over forvaltningens presisering.

På denne bakgrunn blir det et rent informasjonsspørsmål om man i en konsesjon bør ta inn de generelle regler som en del av konsesjonsvilkårene, eller om man bør nøye seg med å angi det som er spesielt for det enkelte tilfelle.

## 10.2 BRUKEN AV GENERELLE REGLER I UTKASTET TIL NY VANNRESSURSLOV

### 10.2.1 Oversikt

*Utvalget* skal her i "*Generelle lovregler for disponering av vassdrag*" i kap. 10 vurdere generelle regler med sikte på sikkerhetskrav, kvalitetsmål, restvannføring og kantvegetasjon. Dessuten foreslår *utvalget* en generell aktsomhetsplikt i utk. § 5 som uttrykk for det forvalteransvar alle har når det gjelder vassdragene, kombinert med en generell regel for å minimalisere skadevirkningene for andre interesser beslektet med V § 104 nr. 1.

Utover dette foreslår *utvalget* generelle regler for vernede vassdrag, jfr. "*Vern av vassdrag*" i kap. 23.

*Utvalget* foreslår en generelt formet avgrensning av konsesjonsplikten etter vannressursloven, jfr. "*Offentlig forhåndskontroll med tiltak i vassdrag*" i kap. 13 og utk. § 8. Vi ser imidlertid at for noen typer av påvirkning eller tiltak skaper dette et behov for å avklare uttrykkelig i loven om tiltakene er konsesjonspliktige (eventuelt meldepliktige) eller ikke. For noen tiltak vil en slik fremheving være med på å understreke at det skal vises omtanke før man i tilfelle påvirker vassdrag eller nedbørfelt på denne måten. Hit hører reglene i utk. §§ 33-35 om forbygging og lukking av vassdrag og om tørrlegging, drenering og utfylling. Reglene i utk. §§ 6 og 7 fremhever det som er mest fundamentalt i vassdragenes naturlige tilstand, nemlig

avløp og tilløp. Andre regler i utkastet – som utk. §§ 29-30 om gjenoppretting av vassdragets løp og opptaking av sunkne gjenstander skal klargjøre at slike tiltak kan utføres uten å bringe inn vassdragsmyndigheten og eventuelt også uten samtykke fra grunneieren.

### 10.2.2 Sikkerhetskrav

Spørsmål om sikkerhet kan reises i forhold til både den naturlige fare som vassdragene kan skape, og til den fare som kan skyldes vassdragstiltak. I utenlandsk rett – bl.a. i dansk og tysk rett – kan man finne regler om vedlikeholdsplikt for grunneieren eller for det offentlige, som skal bidra til å beskytte mot fare fra vassdraget. Norsk rett mangler slike regler, om man ser bort fra bestemmelsene i brønnloven (lov 31. mai 1957 nr. 1) for små dammer.<sup>79</sup> Slik natur- og eiendomsforholdene er i Norge, mener *utvalget* imidlertid at det vil føre for langt å innføre regler om vedlikeholdsplikt i norske vassdrag, se "*Utvalgets vurderinger*" i kap. 22.4.2.

Reglene om sikkerhet og vedlikehold bør i stedet – som hittil – knyttes til vassdragstiltak, hvor tiltakshaveren har en særlig oppfordring til å motvirke fare. *Utvalget* tar utgangspunkt i at det prinsipielt bør stilles likeartede krav til sikkerhet for alle tiltakshavere. Sikkerhetsbestemmelsene kan ha form av funksjonskrav eller konstruksjonskrav, det vil si sette krav til bestemte resultater eller til bestemte fremgangsmåter. Regler om sikkerhet i form av funksjonskrav kan langt på vei gjøres generelle.

Gjeldende vassdragslov har generelle bestemmelser for å ivareta sikkerheten ved vassdragstiltak i V §§ 101, 108 nr. 1 og 2, 115 nr. 1, 119 nr. 2. Bestemmelsene inneholder forbud mot tiltak som kan medføre fare for utrasing, og det stilles krav til forsvarlig utføring av tiltak og arbeid i vassdrag for å unngå fare for tap av menneskeliv og skade for øvrig. Vedlikehold og vannslipping skal også foretas med sikte på å unngå skade. Supplerende konsesjonsvilkår om sikkerhet fastsettes også i en viss utstrekning.

De gjeldende sikkerhetskravene tar utgangspunkt i et bestemt mål, nemlig å unngå skade, men er delvis knyttet til bestemte farer eller tiltak. Det er primært opp til tiltakshaveren hvordan målet oppnås, og forsømmelser kan medføre erstatnings- og straffeansvar. Til en viss grad utøves det forhåndskontroll med at planene ivaretar visse sikkerhetshensyn. For spesielle tiltak, f.eks. dammer, er det fastsatt mer detaljerte bestemmelser om utforming.

Konstruksjonskrav kan bli fastsatt som generelle regler i lov eller forskrift, eller individuelt ved konsesjonsbehandling eller godkjenning (jfr. V §§ 109-110). Der som en baserer seg på funksjonskrav, reiser det naturlig spørsmål om veiledningsmateriale med hensyn til konstruksjonen. Tendensen i nyere lover og forskrifter har gått i retning av at det stilles funksjonskrav, noe f.eks. byggesaksreglene i henhold til plan- og bygningsloven illustrerer. Etter *utvalgets* syn fungerer dagens regler tilfredsstillende. Forslaget til ny lov er derfor, som dagens lov, basert på generelle regler om sikkerhetsmessige funksjonskrav, jfr. utk. §§ 5 annet ledd og 42. En grunn til at de gjeldende bestemmelsene fungerer bra er trolig også at de suppleres av regler om objektivt erstatningsansvar for skadevoldelse, som foreslås opprettholdt i "*Erstatning for skade*" i kapittel 18.

79. Brønnlovens regler er foreslått avløst av bestemmelser i plan- og bygningsloven, "*Byggesaksbehandling*" i kap. 31.2.3.



### 10.2.3 Kvalitetsmål for vassdrag

Et generelt mål for forvaltningen av vassdrag er å opprettholde den kvalitet som trengs for biologisk produksjon og for aktuelle og varierte former for bruk. I "*Brukerorientert eller ressursorientert forvaltning av vannressurser*" i kap. 9.5 har *utvalget* pekt på at mangelfull koordinering og isolert vurdering av vassdragstiltak kan føre til en overbelastning av vassdraget i strid med dette generelle målet. Det er derfor behov for å vurdere rettslige virkemidler som kan bidra til at de enkelte vassdragstiltak blir vurdert med det samlede mål for forvaltningen for øye.

Kvalitetsmål (kvalitetsnormer) kan tjene til å markere hvilke kvaliteter en naturressurs skal oppfylle. Slike mål er best kjent fra forurensningssektoren som miljøkvalitetsnormer. Med tanke på vannforurensning vil en miljøkvalitetsnorm sette grenseverdier for forekomsten av forurensende stoffer i vassdraget. Det er hjemmel for slike forskrifter i forurl. § 9 første ledd nr. 2, men den har foreløpig ikke vært brukt i praksis. I stedet har forurensningsmyndighetene i rundskriv eller interne plandokumenter satt opp kvalitetsmål for ulike resipienter med henblikk på forskjellige stoffer.<sup>80</sup> I andre land – særlig USA – er rettslig bindende miljøkvalitetsnormer tatt i bruk, både ved luftforurensning og vannforurensning.

Kvalitetsmål for vassdrag kan være knyttet til bestemte fysiske, kjemiske eller biologiske parametre, eller til egnethet for bestemte bruksmåter (f.eks. til bading eller drikkevann). Kvalitetsmål kan angi maksimumsinnhold av bestemte fremmede, forurensende stoffer, men kan også gjelde f.eks. omfang av biologisk produksjon, bestand av bestemte levende organismer, vannstand, vannføring, eller den fysiske utforming eller variasjon i bredder, bunn og fall. Kvalitetsmål av den siste type kan man finne eksempel på i vannløpsregulativer etter den danske vandløpslov, der de er oppstilt først og fremst for å sikre en viss vannføringsevne.

Kvalitetsmål kan bli fastsatt som vilkår i en konsesjon til et vassdragstiltak, f.eks. ved at tiltakshaveren får plikt til å holde bestanden av visse fiskeslag i vassdraget på et bestemt nivå. Kvalitetsmålet vil da virke som et funksjonskrav, som overlater til konsesjonshaveren å finne ut og velge de tiltak som sikrer den pålagte kvaliteten. Mest vanlig er kvalitetsmål i form av krav til minstevannføring i samband med reguleringer og vannuttak, særlig ved kraftutbygging.

*Utvalget* ser imidlertid grunn til å overveie mer generelle kvalitetsmål, som dels kan styre de kvalitetsmål og andre vilkår som tas inn i den enkelte konsesjon, dels virke selvstendig. Så sentralt som vannføringsforholdene står i forvaltningen av våre vassdrag, vil vi vurdere spørsmålet om generelle krav til minstevannføring særskilt under 10.3, jfr. utk. § 10. For utførelse av forbygninger foreslår vi en generell standard om bevaring av naturforholdene som innebærer en kvalitetsnorm for vassdraget, jfr. utk. § 33 første ledd.

Også andre kvalitetsmål kan være aktuelle. Det kan bl.a. være grunn til å fastsette kvalitetsmål i samband med delegering av myndighet etter loven, særlig hvis delegeringen innebærer at saker vil bli behandlet av forskjellige organer alt etter hvilken del av vassdraget de gjelder. Kvalitetsnormer kan på den måten bli et middel til en helhetlig forvaltning av vassdraget.

*Utvalget* har imidlertid ikke tilstrekkelig oversikt over hvilke kvalitetsmål det for øvrig kan være aktuelt å fastsette. Dette må skje på et bedre faglig grunnlag enn vi rår over. Det kan også være vanskelig å sette kvalitetsmål som skal gjelde generelt for alle vassdrag. Forholdene varierer fra naturens side, og det er store forskjeller med hensyn til hvor belastet vassdragene er på grunn av menneskelig aktivitet. I enkelte vassdrag vil det være uproblematisk å opprettholde drikkevannskvalitet,

80. Miljøverndepartementet arbeider for tiden med et forslag til retningslinjer om miljøkvalitetsnormer med minimumskrav til vannmiljøkvalitet.

mens det i andre vassdrag kan by på problemer å etablere en vannkvalitet som er tilfredsstillende for å utøve friluftaktiviteter i vann.

*Utvalget* foreslår på denne bakgrunn en alminnelig hjemmel for vassdragsmyndigheten til å fastsette kvalitetsmål for vassdrag (utk. § 9). Kvalitetsmål kan fastsettes generelt for alle vassdrag, for vassdragene i en region, eventuelt bare for vassdrag av en viss størrelse, for ett eller flere bestemte vassdrag, eller for en del av et vassdrag.

Et særskilt spørsmål er om slike kvalitetsmål fastsatt i medhold av en generell lovbestemmelse, bør være bindende for enhver tiltakshaver. Det vil ofte være vanskelig for den enkelte å kontrollere om kvalitetsmålet er oppfylt. Årsaken til at et kvalitetsmål ikke er oppfylt, kan være uklart. Det kan skyldes naturlige svingninger eller påvirkninger, og særlig i vassdrag med flere tiltakshavere kan det være uklart hvem av dem overskridelsen kan føres tilbake til, eller om den skyldes et samvirke som alle må bære ansvaret for. *Utvalget* vil derfor ikke tilrå at kvalitetsmål fastsatt på grunnlag av en generell lovbestemmelse får umiddelbare rettsvirkninger for enhver tiltakshaver. En rettsplikt for en tiltakshaver må heller bygge på et vedtak som vassdragsmyndigheten treffer på grunnlag av kvalitetsmålet.

*Utvalget* mener følgelig at kvalitetsmål etter utk. § 9 bør være bindende for forvaltningen. Dette bør gjelde både for vassdragsmyndighetene og for andre forvaltningsorganer som treffer avgjørelser som kan påvirke vassdraget, f.eks. planmyndigheter og naturforvaltningsmyndigheter. Kvalitetsmålene vil da ha flere funksjoner: De vil sette rammer for hva myndighetene kan tillate av nye vassdragstiltak, enten dette skjer ved konsesjon eller gjennom plan, og eventuelt for hvilke konsesjonsvilkår som oppstilles. De vil være en grunnleggende planforutsetning ved utarbeiding av en vannbruksplan. De vil påvirke vassdragsmyndighetenes tiltak etter loven når naturlige årsaker fører til at målene ikke lenger nås. Blir kvalitetsmålene brutt på grunn av vassdragstiltak som i seg selv er lovlige, kan dette gi grunnlag for å vurdere omgjøring og supplerende pålegg til tiltakshaverne i medhold av utk. § 27. Dersom målene blir brutt ved en overtredelse av bindende regler eller enkeltvedtak, vil de ha betydning for bruken av sanksjoner og krav om gjenoppretting.

Når det blir fastsatt kvalitetsmål etter vannressursloven, kan det samtidig gjøres begrensninger i rettsvirkningene av kvalitetsmålet. Bestemmelsen i lovutkastet vil selvfølgelig ikke være til hinder for å fastsette kvalitetsmål som er rent veiledende eller til intern bruk i forvaltningen, og det kan også bestemmes at forvaltningen – eventuelt under visse forutsetninger – kan fravike et kvalitetsmål som i utgangspunktet er bindende for dem. For å gjøre det klart om et kvalitetsmål har noen bindende virkninger, foreslår vi at kvalitetsmål som skal være bindende for forvaltningen, skal fastsettes etter forvaltningslovens regler for forskrifter. Dette vil sikre at berørte interesser og organisasjoner får adgang til å uttale seg før kvalitetsmål blir fastsatt.

### 10.3 KRAV TIL MINSTEVANNFØRING I VASSDRAG

#### 10.3.1 Innledning

Spørsmålet om minstevannføringer oppstår når vann tas ut eller føres vekk fra et vassdrag, eller i perioder holdes igjen bak en demning, slik at den naturlige vannføringen nedenfor blir borte eller reduseres. For enkelhets skyld betegner vi her i 10.3 dette som vannuttak. Uansett om vannuttaket skjer til vannverk, kraftverk, jordvanning eller andre formål, kan det være aktuelt å sette restriksjoner som sikrer en viss vannføring i vassdraget. Kravet kan settes som en grense for uttaket, eller et krav om at det må sørges for en viss vannføring i vassdraget. I det siste tilfellet står man overfor et kvalitetsmål om minstevannføring (restvannføring).

Med krav til minstevannføring sikter *utvalget* til minimumskrav til vannføringen i et vassdrag etter et inngrep eller tiltak, uten hensyn til om det gjelder vannuttak eller oppdemming. I prinsippet kan denne minstevannføringen ligge over den naturlige vannføring på tidspunktet. I praksis brukes begrepet minstevannføring iblant om krav til vannslipping, men dette er etter *utvalgets* begrepsbruk bare et tiltak for å oppfylle krav om minstevannføring.

Spørsmålet om minstevannføring drøftes her med sikte på rennende vann i elver og bekker. Tørrlegging i forbindelse med reguleringsmagasiner, dreneringsarbeider m.v. vurderes i forhold til konsesjonsreglene.

Spørsmålet om minstevannføringer ses vanligvis i forhold til vassdragenes naturlige vannføring, som i norske vassdrag kan være svært varierende. Endel vassdrag, særlig mindre flombekker, kan fra naturens side ha liten eller ingen vannføring i deler av året.

Bestemmelser om minstevannføringer har i praksis størst betydning for kraftproduksjonsinteressene i vassdrag. Generelle regler om minstevannføringer vil også kunne få betydning for eksempel i forhold til vannforsyning, jordvanning og vannuttak til fiskeoppdrett. Vannføringen vil selvsagt også ha betydning for vannkvaliteten og vassdragets evne til å tåle forurensende utslipp, for oppvekstforhold for fisk, betydning som sjølgjerde og utnytting for rekreasjonsformål.

### 10.3.2 De sveitsiske lovreglene om krav til restvannføringer

Ved den nye vannvernloven (Gewässerschutzgesetz) av 1991 ble det i Sveits innført regler som oppstiller generelle minimumskrav til restvannføringer i vassdrag, jfr. GSchG Art. 30-34. Vannuttak utover allmenhetens bruk fra elver og bekker med stadig vannføring, og fra vann og grunnvannsforekomster som er av vesentlig betydning for slike elver og bekker, er konsesjonspliktig. Vassdrag med stadig vannføring er definert som vassdrag med et gjennomsnittlig minimumsavløp høyere enn 0 i 347 av årets dager over en tiårsperiode.

Restvannføringsreglene består av to elementer. Det er for det første formulert minimumskrav til vannføringen som forutsetning for at konsesjon kan gis. For det andre skal myndighetene utfra en interesseavveining vurdere hvorvidt det bør stilles ytterligere krav til restvannføring i den enkelte konsesjon.

Minimumskravene til restvannføring er fastsatt i liter pr. sek. i forhold til en definert avløpsmengde; «Abflussmenge Q 347». Størrelsen Q 347 tilsvarer gjennomsnittlig minimumsavløp for 347 dager i året. Beregningen tar utgangspunkt i naturgitte forhold, det vil si forholdene som de er uten vesentlig påvirkning fra oppdemming, uttak eller tilførsel av vann.

For vassdrag med en avløpsmengde Q 347 på 60 l/s er kravet til restvannføring 50 l/s, mens det er 10 000 l/s for vassdrag med en avløpsmengde Q 347 på mer enn 60 000 l/s. Lovens krav til restvannføring avtar altså etter vassdragsstørrelsen, slik at det stilles forholdsvis strengere krav til restvannføringen i små vassdrag enn i store.

I tillegg til minimumskravene må følgende forhold vurderes, og kravene til restvannføring eventuelt økes, hvis ikke betingelsene kan oppfylles ved tiltak:

- de gjeldende vannkvalitetsnormene for vassdraget må oppfylles
- grunnvannet må ikke påvirkes til skade for fornyelsen av drikkevannsforekomster
- grunnvannet må ikke påvirkes vesentlig til skade for vannhusholdningen for eksisterende landbruksarealer
- sjeldne biotoper må opprettholdes, eventuelt erstattes hvis det er mulig
- nødvendig vandybde for å sikre den frie fiskegangen må bevares

- i bekker med en avløpsmengde Q 347 inntil 40 l/s, som ligger lavere enn 800 m.o.h. og tjener som gyte- eller oppvekstområder for fisk, må disse funksjonene kunne opprettholdes.

Eksempel på et avbøtende tiltak kan i denne sammenheng for eksempel være etablering av renseanlegg og kunstig økning av grunnvannsføremåtene. Bygging av terskler i elveleiet vil imidlertid ikke være et tilfredsstillende alternativ til restvannføringsreglene i forhold til fiskeinteressene, siden strømhastigheten vil være lavere i terskler. Bestemmelsene forutsetter at det kan skje en naturlig reproduksjon av fisk, utsetting som avbøtende tiltak vil ikke tilfredsstillende lovens krav.

Kantonene kan gjøre unntak fra ovennevnte minimumsregler i følgende tilfeller:

- for en strekning på 1000 meter nedenfor vannuttaket i bekker med avløpsmengde Q 347 mindre enn 50 l/s, som ligger høyere enn 1700 m.o.h.
- for vannuttak fra fiskeløse vassdrag inntil en restvannføring på 35 % av avløpsmengde Q 347
- dersom det skjer i medhold av en føderalt godkjent vannbruksplan
- for en begrenset periode i nødssituasjoner, særlig til drikkevannsforsyning, brannslukking og jordvanning.

I tillegg til minimumskravene skal myndighetene vurdere høyere restvannføring etter en interesseavveining. Loven (Art. 33) regner opp hvilke interesser for og mot vannuttaket det skal tas hensyn til ved avveiningen.

Konsesjonsmyndighetene fastsetter med utgangspunkt i ovennevnte minimumskrav bestemmelser om minstevannføring, som kan være varierende over året, og eventuelle andre tiltak som er nødvendige for å tilfredsstillende lovens krav.

Bestemmelsene om restvannføring gjelder tilsvarende for vannuttak fra innsjøer og grunnvannsføremåter som har vesentlig betydning for bekker og elver.

For mindre vannuttak kan konsesjon til vannuttak gis uten prøving i forhold til ovennevnte regler om minstevannføring (Art. 30). Dette gjelder for det første vannuttak inntil 1000 l/s fra elver og bekker, som sammen med andre uttak ikke overskrider 20 % av Q 347. For det andre gjelder det uttak til drikkevannsforsyning hvor uttaket i årsgjennomsnitt ikke overstiger 80 l/s fra kilder eller 100 l/s fra grunnvannsføremåter.

### 10.3.3 Bakgrunnen for de sveitsiske reglene

Rennende vann har flere viktige funksjoner, blant annet som leveområder for planter og dyr, som forsyningskilde eller avløp for grunnvann, som landskapselement, for friluftsliv, jordvanning og rensing av vann.

I 1977 ble det i Sveits oppnevnt en arbeidsgruppe med sikte på å fremskaffe et faktisk grunnlag for å få til en mer rasjonell behandling og løsning av spørsmålene om restvannføringer. Utgangspunktet var omfattende vannkraftutbygging med mange tørrlagte elvestrekninger og strekninger med utilfredsstillende bestemmelser om minstevannføring. Arbeidsgruppens mandat omfattet også gjennomføring av modellforsøk, og gruppen la frem sin sluttberetning i august 1982 (Schlussbericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe Restwasser, August 1982).

Følgende delaspekter ved restvannføringsproblematikken ble undersøkt nærmere i regi av arbeidsgruppen:

- krav til restvannføring ut fra hensyn til fisket
- landskapsøkologiske og estetiske hensyn

- vannkvalitet
- opprettholdelse av grunnvannsforekomster
- landbruk
- forbygning og flombeskyttelse
- vannkraftutbygging
- arealplanlegging.

Når det gjelder *fisket*, viste undersøkelsene at minimumskravene til restvannføring i små vassdrag hvor det finnes ørretynge burde ligge i området for naturlig lavvannføring, altså omtrent ved Q 347.

Innenfor dette kan det være mulig å differensiere slik at restvannføringen er lavere om vinteren enn om sommeren. For vassdrag med høyere vannføring er det vanskelig å komme utenom en konkret vurdering, minimumskravene burde ligge i området mellom Q 347 og Q 300. Bestemmelser om minstevannføring må fastsettes slik at minimumskravene til restvannføring kan opprettholdes på hele den aktuelle vassdragsstrekningen.

Med utgangspunkt i *økologiske* forhold for øvrig konkluderte arbeidsgruppen med at en konkret vurdering av restvannføringsbehovet er å foretrekke. Dersom en fastsetter mer objektive kriterier, kan det tas utgangspunkt i bioindikatoren fisk. Vannføringer som er tilstrekkelige for å opprettholde fiskebestanden vil stort sett også tilfredsstillende minimumskrav for overlevelse av andre arter. Andre natur- og miljøhensyn må vurderes konkret.

Når det gjelder *vannkvalitet*, anbefalte gruppen en rekke kriterier for fastsetting av restvannføring. Det bør f.eks. sikres at ikke vannet stopper opp nedenfor utslippssteder, minimum vannhastighet bør her være 0,5 m/s. Restvannføringen bør dessuten overstige 10 ganger utslippsmengden.

I forhold til *grunnvannsproblematikken og landbrukets vannbehov* er det ikke mulig å oppstille faste kriterier, forholdene må vurderes konkret.

Av delutredningen om *flom og forbygning* fremgår det at restvannføringer med sikte på å opprettholde den naturlige massebalansen i vassdraget ikke er aktuelt. For å sikre massetransport måtte kravet til restvannføring settes så høyt at kraftutbygging ikke ville komme på tale. Det ble også vurdert i hvilken utstrekning tiltak i vassdraget kunne bidra til en bedre restvannføring, særlig ved avtrapping av vassdragets lengdeprofil eller etablering av en lavvanns- eller restvannsrenne i elveløpet. Teknisk er dette mulig i mange tilfeller, men slike tiltak reiser spørsmål om vedlikehold og økonomi, og kan kun i begrenset utstrekning bidra til å løse restvannføringsproblematikken.

Betydningen av restvannføringsbestemmelsene for *kraftforsyningen* ble beregnet på forhånd. Det viste seg at kraftproduksjonen, avhengig av kraftverksplacering og årstid, ville bli redusert med mellom 0,5 og 10 %. Produksjonstapet om sommeren ville bli større enn om vinteren. Målinger som ble utført ved fem elvekraftverk viste at disse kunne ha produsert gjennomsnittlig 4 % mer energi uten å avgi vann for å sikre restvannføring.

#### 10.3.4 Fastsettelse av minstevannføringsbestemmelser i Norge

I vår vassdragslovgivning finnes det ikke lovregler om minstevannføringer, men mange konsesjoner har bestemmelser om det. Det gjelder særlig reguleringskonsesjoner, men også konsesjoner etter vassdragsloven, innløsningstillatelser og ekspropriasjonstillatelser etter V § 17 inneholder slike bestemmelser. Indirekte kan en si at V § 104 nr. 1 i sin gamle form medførte krav til vannføring i vassdraget, jfr. kravet om opprettholdelse av «fiskens frie gang». Et eksempel på at det er fastsatt vil-

kår om stor minstevannføring i medhold av V §§ 104-105 er ved utbyggingen av Nes kraftverk i Hallingdal. Minstevannføringen er her satt til ca. 10-12 m<sup>3</sup>/s i sommertiden, noe som er vesentlig mer enn alminnelig lavvannføring.

Det har vært en betydelig utvikling i konsesjonsvilkår om minstevannføring. Det finnes svært gamle konsesjonsbestemmelser som fastlegger at alminnelig lavvannføring *mellom* reguleringsmagasiner og *nedenfor* kraftverk ikke skal forminskes. Vannslipping *på utbyggingsstrekningen*, som reduserer kraftproduksjonen, er derimot av nyere dato. Dette ble pålagt for Otra ved Brokkeutbyggingen (1961). Etter dette ble det vanlig å fastsette slike bestemmelser ved større utbygginger, f.eks. Uste-Nes-utbyggingen (1963), Aurland (1969) og flere andre utbygginger på 60-tallet.

I dag fastsettes det i praksis normalt bestemmelser om minstevannføring i nye konsesjoner for kraftutbygging. Ved fornyelse av konsesjoner har myndighetene vært noe tilbakeholdne med å fastsette nye krav til minstevannføring for ikke å forstyrre den naturtilstand som i mellomtiden har etablert seg. For andre slags vannuttak – f.eks. til fiskeoppdrett og industriproduksjon – er det i endel tilfeller fastsatt bestemmelser om minstevannføring, også i ekspropriasjonstillatelser.

Brukerinteressene påvirker i praksis hvilke konsesjonsvilkår om minstevannføring som blir fastsatt, men beregningsarbeidet tar gjerne utgangspunkt *vassdragets alminnelige lavvannføring*, selv om det gjøres avvik i begge retninger. Gjennomgående fastsettes det vesentlig ulike krav til vannføring om sommer og vinter. Man kan i noen tilfelle – særlig i større laksevassdrag – snakke om fastsettelse av et vannføringsprogram. Sommervannføringene overstiger da i vesentlig grad alminnelig lavvannføring. I viktige fiskeelver kan kravene settes høyere, mens de generelt gjerne vil være lavere når det gjelder vannslipping på strekninger med stor fallhøyde. Det er flere vassdrag hvor minstevannføringene er fastsatt betydelig høyere enn alminnelig lavvannføring, for eksempel Suldalslågen, Driva, Alta og Lærdal. For småelver og bekker som tas inn på overføringstunneller (takrenner) blir det ikke fastsatt krav til minstevannføring.

Den alminnelige lavvannføringen beregnes hos oss med utgangspunkt i den vannføringen som overskrides 350 dager av året (Q 350). De 15 dagene med lavest vannføring i et år trekkes altså fra når lavvannføringen beregnes. I den observasjonsperioden en har, skytes den tredjedelen av årene som har lavest Q 350 ut. Den laveste Q 350 for de gjenværende årene betegnes som alminnelig lavvannføring. For en observasjonsperiode på 50 år vil en altså i Norge benytte Q 350 for det 17. laveste året. Normalt vil denne ligge i nærheten av vassdragets midlere lavvannføring (5-15 % av midlere årsvannføring).

Forskjellen mellom den norske og den sveitsiske beregningsmåten av alminnelig lavvannføring er for det første utgangspunktet på 350 dager i stedet for 347. For det andre benytter sveitserne en tiårsperiode som grunnlag for beregningen, mens en i Norge bruker hele den perioden det finnes målinger for. Dette varierer selvsagt fra sted til sted, men mange steder finnes det data fra 50-60 år tilbake. De norske tiårsmidlene viser relativt store variasjoner. En tredje forskjell er at sveitserne benytter det aritmetiske middel for måleperioden, mens en i Norge skyter ut den tredjedelen av årene som har lavest vannføring.

I Norge tas det utgangspunkt i den alminnelige lavvannføringen når det fastsettes minstevannføringspålegg. Etter den sveitsiske modellen er kravene til restvannføring fastsatt prosentvis i forhold til Q 347. Resultatene blir likevel ikke så svært forskjellige om en bruker den sveitsiske modellen eller norsk praksis. Når det gjelder de minste vassdragene, gir den sveitsiske beregningsmåten de høyeste restvannføringene, mens forholdet blir omvendt for vassdrag med høy vannføring.

Det må i denne forbindelse nevnes at utgangspunktet om den alminnelige lavvannføring er fraveket i mange konsesjonssaker, til dels ut fra en politisk vurdering, og på et sent stadium i saksbehandlingen. Begrunnelsen for de norske påleggene om minstevannføring er nok ikke alltid like faglig velfunderte som det den sveitsiske modellen legger opp til.

Den viktigste forskjellen mellom systemene er at de sveitsiske reglene er generelle og omfatter alle vassdrag med stadig vannføring, mens det i Norge vanligvis bare blir fastsatt krav til minstevannføring i vannkraftkonsesjoner, inkludert tillatelser etter V §§ 104-105, og da bare etter en konkret vurdering når det er fremmet krav fra berørte interesser.

### 10.3.5 Konsekvensene av en generell regel om krav til restvannføring

Det er ikke utarbeidet noen oversikt over hvor stor del av norske vassdrag som er tørrlagt eller har (periodevis) redusert vannføring på grunn av vannuttak m.v. Når det gjelder kraftutbygging kunne nok dette gjøres hvis en ble enige om et kriterium for påvirkning, f.eks. slik at en undersøker hvor mange vassdrag og vassdragsstrekninger som har fått redusert sin vannføring med mer enn 20 %.

Det finnes heller ikke noen samlet oversikt over konsesjoner som inneholder bestemmelser om minstevannføring.

I forbindelse med revisjonen av vassdragsreguleringsloven i 1992 gjorde NVE i 1989 et anslag over konsekvensene av å fastsette minstevannføringsbestemmelser lik den alminnelige lavvannføring for alle utbygginger foretatt før 1950. Den alminnelige lavvannføringen vil ifølge NVE normalt tilsvare 8-10 % av midlere produksjon. Midlere produksjon i 1950 var ca. 18 TWh, og minstevannføringsbestemmelser på dette nivå ville følgelig representere et årlig krafttap på 1,8 TWh. En gjennomgang prosjekt for prosjekt ga praktisk talt samme resultat; 1,75 TWh i krafttap.

En del av den kraftproduksjonen som tapes ved vannslipping kan kompenseres ved installasjon av tappeturbiner og minikraftverk, men dette ble ikke beregnet av NVE.

Størstedelen av den norske kraftproduksjonen kommer fra kraftverk bygd mellom 1950 og 1970. Før dette ble det i mindre grad fastsatt minstevannføringsbestemmelser.

Det foreligger ikke tallmateriale som kan si noe om konsekvensene ved å stille krav til restvannføringer også i forhold til vannforsyningstiltak.

I forbindelse med de nye bestemmelsene om restvannføring i Sveits ble det, som nevnt foran under 10.3.3, undersøkt hvilken betydning forslaget til regler ville få for kraftproduksjonen. I forbindelse med folkeavstemningen over loven antok man at lovens minimumskrav ville medføre en redusert strømproduksjon på 6 % innen 2070. I tillegg ble det regnet med en tilsvarende reduksjon på grunn av ytterligere pålegg fra kantonene.

### 10.3.6 Utvalgets vurderinger

Så grunnleggende betydning som restvannføringen har for vassdragets økologi og for flere brukerinteresser, mener *utvalget* at *loven* bør fastslå visse minstekrav til minstevannføringen, jfr. utk. § 10.

Nye regler om minstevannføring kan tenkes fastsatt på flere måter.

En må for det første ta stilling til hvorvidt reglene bør gjelde alle vassdrag og i forhold til alle slags vannuttak og tiltak. For det annet blir spørsmålet om kravene til minstevannføring bør fastsettes konkret i forhold til det enkelte vannuttak og den aktuelle vassdragsstrekning, eller om det bør oppstilles generelle regler. Dersom en

ønsker å innføre generelle regler, oppstår som en tredje problemstilling om disse bør formuleres som funksjonskrav for vassdraget etter vannuttak, som krav til vannuttaket, eller en kombinasjon.

Kravet til minstevannføring har utgangspunkt i vassdragenes naturlige funksjoner som leveområder for planter og dyr, som landskapselement osv. Det bør derfor gjelde like regler om minstevannføring i forhold til alle slags tiltak.

Mer tvilsomt kan det være om reglene bør omfatte alle slags vassdrag. Det naturlige utgangspunktet vil her være vassdraget i naturtilstanden. Regler om minstevannføring er derfor mest aktuelt for vassdrag med stadig vannføring. Ut fra biologiske og andre miljømessige kriterier er det derimot neppe grunnlag for å skille mellom store og små vassdrag. Bekker kan være viktige når det gjelder biologisk produksjon og selvrensingsevne.

I valget mellom individuell og generell fastsettelse av restvannføringer, tyder erfaringene fra Sveits på at en konkret vurdering er å foretrekke. Dette fremgår av oppsummeringen av de sveitsiske undersøkelsene, jfr. 10.3.3 foran, og ved at de sveitsiske generelle reglene er supplert av en konkret interesseavveining.

En ordning med supplerende konkret vurdering knytter seg naturlig til konsesjonssystemet, og vil ikke fange opp tiltak som ikke behøver konsesjon uten at det blir gitt en særskilt påleggshjemmel. En konkret fastsettelse kan dessuten være ressurskrevende i form av undersøkelser og vurderinger av nesten like forhold fra sak til sak. Individuelle fastsettelser gir også dårligere forutberegnelighet for dem som planlegger vannuttak. I praksis har dette kanskje ikke vært noe stort problem. Kraftutbyggerne er nok etter hvert kjent med at vilkår om minstevannføring sannsynligvis vil bli fastsatt ved konsesjonsbehandlingen.

Generelle regler har størst verdi dersom de kan gjøres presise. *Utvalget* har likevel ikke funnet det nødvendig å foreslå så detaljerte bestemmelser i utk. § 10 som den sveitsiske loven har. Dette ville kreve en grundigere utredning enn utvalget har hatt anledning til å foreta. En generell bestemmelse med utgangspunkt i alminnelig lavvannføring vil være relativt greit å håndtere, og kan beregnes teoretisk dersom det ikke finnes måldata for det aktuelle vassdrag. Ut fra gjennomgåelsen foran er det grunn til å tro at dette kriteriet vil treffe relativt bra når det gjelder et minimumskrav til opprettholdelse av planters og dyrs leveområder.

En slik bestemmelse må fungere som en yttergrense for maksimalt vannuttak. Bestemmelsen vil f.eks. ikke nødvendigvis være tilstrekkelig ved et tiltak som innebærer en utvidelse av elveprofilen. Ved konsesjonsbehandling må det derfor kunne stilles krav om minstevannføring utover naturlig lavvannføring. Også av landskapsestetiske eller andre hensyn kan det være aktuelt å sette kravene til minstevannføring høyere enn den alminnelige lavvannføring. Lovens minstekrav bør også rent unntaksvis kunne fravikes i konsesjon dersom tørrlegging eller lavere minstevannføring praktisk talt ikke medfører ulemper for allmenne eller private interesser, eller hvor verdien av ytterligere vannuttak er så stor at lavere minstevannføring likevel bør tillates.

Etter utkastet vil § 10 gjelde generelt *fornye tiltak*, også tiltak som behandles etter vassdragsreguleringsloven. *Et mindretall – medlemmene Berg, Høisveen, Samuelsen, Terjesen og Traagstad* – mener § 10 ikke skal omfatte sistnevnte tiltak.

Mindretallet viser til at det for nye kraftutbygginger normalt fastsettes bestemmelser om minstevannføring med utgangspunkt i den naturlige lavvannføringen både etter vassdragsloven og etter vassdragsreguleringsloven. Når det gjelder nye konsesjoner til kraftutbyggingstiltak, vil den foreslåtte regelen neppe innebære noe brudd med gjeldende praksis med unntak for bekkeinntak. Dersom bekkeinntak skal omfattes av regelen, må hvert bekkeinntak i de enkelte prosjekter vurderes for seg for å se om det kan gis unntak fra utk. § 10. Dette vil medføre betydelig administra-



tivt merarbeid uten at pålegg om alminnelig lavvannføring nødvendigvis vil føre til noen miljømessig forbedring i bekkeløpet. Pålegg om slik lavvannføring vil medføre tekniske problemer med tappeanordninger i den enkelte bekk. Redusert kraftproduksjon og dermed redusert lønnsomhet i de enkelte prosjekter vil bli resultatet. Uavhengig av utk. § 10 vil spørsmålet om minstevannføringer bli vurdert under konsesjonsbehandling av vannkraftprosjekter etter vassdragsreguleringsloven.

Et særlig spørsmål er om den foreslåtte regelen i utk. § 10 også skal gjelde for *eksisterende vannuttak* uten konsesjon, eller med konsesjon etter vassdragsloven eller vassdragsreguleringsloven. Det redegjøres nærmere for dette i merknadene til utk. § 10.

## 10.4 BEVARING AV KANTVEGETASJON LANGS VASSDRAG

### 10.4.1 Betydningen av kantvegetasjon

Kantvegetasjon brukes gjerne som betegnelse på belter av annen vegetasjon mellom ulike produksjonsflater, eller mellom åker og annen biotop, typisk et vassdrag. Kantvegetasjon langs vassdrag forekommer selvsagt også hyppig ved at skogen går helt ned til vannet.

Belter med kantvegetasjon kalles ofte kantsoner eller randsoner. Kantsoner med tre- og buskvegetasjon preges ofte av å være modne økosystemer i motsetning til pionervegetasjon langs elvekanter. Kantsonene kan være brede, fra 10 til 20 meter, men kan også utgjøre et smalt belte på 0.5 til 1 meter med noen spredte trær.

Kantsonene skjottes ofte slik at de gir et økonomisk bidrag gjennom vedproduksjon o.l. Dessuten skjer det gjerne en tynning eller høyderegulering når trærnes skyggevirksomhet reduserer avlingsnivået på tilgrensende jordbruksarealer.

Kantvegetasjonen langs vassdrag har stor betydning for natur og miljø. Naturlige kantsoner er verdifulle landskapselementer, og gir økt produksjon av bunndyr og fisk. Plante- og dyrelivet er ofte svært rikt i forhold til omkringliggende områder. En rekke fugler og pattedyr utnytter elvebredden og kantskogen. Enkelte er sterkt bundet til vassdraget, som vadefugler, fossekall, bever, oter osv., mens andre utnytter områdene til skjul, trekkveier og beite. Mange fuglearter med tilhold i omkringliggende områder henter føde her.

Vegetasjonen på elvebredden motvirker utrasing herfra, og har en naturlig flomdempende effekt, noe som også bidrar til å redusere forurensningen i vassdraget. Vegetasjonssonen motvirker også forurensning av vassdraget ved at næringsalter og erodert materiale fra jorder og åpen mark filtreres gjennom sonen.

Landskapsestetisk har kantsonene en viktig funksjon ved å skape grønne lunger i byene, og ved å gi variasjon i jordbrukslandskapet. Den landskapsmessige opplevelsen er et viktig element i friluftssammenheng, ved siden av at kantsonene ofte er en forutsetning for allmennhetens tilgang til vassdragene.

### 10.4.2 Fjerning av kantvegetasjon

Det er mange faktorer som påvirker kantvegetasjonen langs vassdrag. I de senere årene har særlig utfylling i forbindelse med veibygging ført til at lange strekninger med kantvegetasjon har gått tapt. Langs Otta-vassdraget opptok f.eks. veier i 1987 ca. 20 % av den totale strandlengden.<sup>81</sup>

Fra før er kantvegetasjonssonene mange steder fjernet på grunn av vannkraftutbygging, flomkontrolltiltak og forbygninger. Landbruket har vært en sentral påvirk-

81. Oppland Fylkeskommune, Plan og utbyggingsetaten: Flerbruksplan for vassdrag i Gudbrandsdalen, rap. 2. Fylkesplanprosjekt – Arealbruk og vassdrag. 1987.

ningsfaktor i denne sammenheng. For å få en mest mulig rasjonell drift er det ofte ønskelig å planere jorder helt ut til elvekanten. Nydyrking skjer ofte langs vassdraget, gjerne i forbindelse med flomkontrolltiltak. Også hogst vil – avhengig av hogstformen – ha konsekvenser for kantsonene.

### 10.4.3 Danske regler om kantsoner

Under folketingsbehandlingen av den danske naturbeskyttelsesloven i 1992, ble det for å fremme et bærekraftig landbruk, innført en generell bestemmelse om en to meter bred dyrkingsfri sone (brømme) langs visse vassdrag og sjøer i landsoner (vandløbsloven § 69). Den dyrkingsfrie kanten skal regnes som en del av vassdraget eller sjøen. Kanten skal bevares og sikres i en stabil tilstand for å beskytte vassdraget mot utrasing forårsaket bl.a. av tunge landbruksmaskiner. Dette vil minske behovet for en dyr og miljøbelastende opprensning i vassdrag og sjøer. Til sammen er ca. 30 000 km av Danmarks vassdrag berørt av lovbestemmelsen om dyrkingsfrie kantsoner.

Bestemmelsen omfatter naturlige vassdrag og vassdrag som er «høyt målsatte» i regionplaner. Naturlige vassdrag omfatter alle vassdrag som eksisterer fra naturens hånd. Et vassdrag anses fortsatt som naturlig selv om det er foretatt reguleringsarbeider i det, f.eks. utretting. Det andre alternativet omfatter sjøer og vassdrag som i en regionplan er utpekt som naturvitenskapelige referanseområder eller som fiskevann. Dette alternativet kan omfatte både naturlige og kunstige vassdrag.

Vassdrag og sjøer med bare én eier omfattes ikke av bestemmelsen om kantsoner. Dette gjelder sjøer som bare har en strandeier rundt hele sjøen og som ikke inngår i et åpent vassdragssystem eller er tilknyttet andre vassdrag gjennom rørsystem (dræn), foruten vassdrag som fra sitt utspring til utløpet i havet bare renner over en eiendom. Lovbestemmelsen gjelder heller ikke for isolerte sjøer (dammer) under 100 m<sup>2</sup>.

Bestemmelsen gjelder bare i det som er landsoner etter arealplanleggingen, og omfatter altså ikke vassdrag i by- og sommerhusområder. Den gjelder heller ikke for kunstig anlagte vassdrag som ikke er høyt verdsatt i regionplanen. Dette vil ofte være vassdrag anlagt til bortledning av vann eller for industriformål.

Vandløbsloven § 69 setter forbud mot dyrking, jordbehandling, planting, terengendringer og oppføring av gjerder og byggverk i tometersonen. For øvrig kan eieren disponere over dette området etter eget ønske med mindre det kommer i strid med annen lovgivning. Retten til å fiske fra kantsonen er f.eks. den samme som før lovendringen inntrådte, og det er ikke noe forbud mot å la husdyr beite i kantsonen.

Bestemmelsen utelukker ikke at grunneieren fjerner uønsket vegetasjon med mindre vassdragsmyndighetene har gitt påbud om å bevare skyggegivende vegetasjon for å begrense planteveksten, eller det er i strid med annen lovgivning (f.eks. om bruk av kjemiske midler).

Grunneieren er fortsatt eier av kantsonen med de forpliktelser det medfører bl.a. til å betale eiendomsskatt. Når det gjelder vedlikehold, må han oppfylle sine forpliktelser etter lovverket mht. å bekjempe floghavre. Ut over dette er ikke eieren forpliktet til å pleie og vedlikeholde arealer som er utlagt til kantsoner.

Innføringen av en dyrkingsfri kantson betraktes som en generell rådighetsinnskrenkning til beste for hele samfunnet og ikke som en ekspropriasjon. Med andre ord dreier det seg om en generell regulering av borgernes handlefrihet som ikke gir krav på erstatning til de grunneierne som blir berørt av dyrkingsforbudet. Under lovforberedelsen ble det reist spørsmål om bestemmelsen ville komme i strid med den danske grundlovs § 73 om beskyttelse av eiendomsretten. Til dette uttalte lovavdelingen i det danske Justitsministeriet bl.a.:

«De rådighedsbegrænsninger, der vil være knyttet til indførelsen af bræmmerne, vil følge umiddelbart af lovforslagets generelle regler. Rådighedsbegrænsningerne vil få virkning for de kategorier av eiendomme, der er beliggende op til de pågældende områder, og indgrebet har derfor karakter af en generel regulering.

Hertil kommer, at indgrebet har til formål at forhindre miljømæssige skader på de omfattede søer og vandløb m.v. og således tjener væsentlige samfundsmæssige interesser.

På den baggrund må det etter Justitsministeriets oppfattelse antages, at indgrebet har karakter af en generel, erstatningsfri regulering.<sup>82</sup>

Danske landbruksorganisasjoner er uenige i lovavdelingens fortolkning av grundlovens § 73. Bøndene gjør gjeldende at to meters kantsoner bare kan innføres mot erstatning. Det er reist rettsak for å få spørsmålet avgjort av danske domstoler.

#### 10.4.4 Gjeldende rett

Vassdragslovgivningen inneholder ikke regler som direkte tar sikte på vern av kantsoner.

Plan- og bygningsloven kan i en viss utstrekning brukes til å verne kantvegetasjonen. I reguleringsplaner kan strandsoner etter pbl. § 25 nr. 6 avsettes til friluftsområder med restriksjoner på hogst etter § 26. Også alternativene «parkbelte i industriområde, naturvernområder, klimavernsoner» kan være relevante i denne sammenheng. Kantvegetasjon kan dessuten få vern mot bebyggelse dersom strandsonen på grunn av flomfare blir ansett som fareområde etter § 25 nr. 5, jfr. også § 68. I forhold til bygge- og anleggstiltak kan også utfyllende bestemmelser til kommuneplanens arealdel gi beskyttelse, jfr. pbl. § 20-4 annet ledd bokstav a og f.

Omleggingen av landbruksstøtten vil trolig få betydning for den fremtidige utviklingen av kantsonene i jordbruksområder. Etter Landbruksdepartementets forskrift 27. mars 1990 om tilskudd og investeringslån til tekniske miljøtiltak i landbruket kan det blant annet gis støtte til etablering av vegetasjons- og randsonebelter som et tiltak mot arealavrenning og erosjon. Foreløpig er det bare gjennomført 5-10 slike tilplantingsprosjekter i året, men dette kan endre seg med bedre kunnskap om hvordan slike tiltak bør utføres, valg av planteslag osv. I Ot.prp. nr. 72 (1993-94) om lov om jord (jordlova) m.m. er det tatt med en hjemmel for å gi forskrifter om miljøforsvarlig drift av jordbruksarealer, som også kan tenkes anvendt på kantsoner.

Bevaring av kantsoner går for øvrig inn under den generelle ordningen med areal- og kulturlandskapstillegg fra 1990. Det stilles blant annet som vilkår overfor de som mottar dette tilskuddet at «skogbryn, kantsoner og andre restarealer mot innmark» ikke skal dyrkes opp.<sup>83</sup>

#### 10.4.5 Behovet for en særskilt lovbestemmelse om vern av kantsoner

Flommarker og flommarksvegetasjon utgjør særpregede økosystemer basert på de spesielle naturforholdene flommene forårsaker, og inneholder arter som er spesielt tilpasset dette miljøet. Denne type områder er i dag i ferd med å forsvinne på grunn av vassdragsreguleringer, flomkontrolltiltak og en mer intensiv utnyttning av elve-

82. Uttalelsen er inntatt i en betænkning 12. desember 1991 av Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg til lovforslag nr. L 70 bilag 3 (s. 17-18). – Et lite mindretall i Folketinget mente at slike kantsoner bare burde innføres gjennom ekspropriasjon.

83. Se forskr. om areal- og kulturlandskapstillegg for grovfôr § 3.3 c, for planteprodukter § 3 c og for korn m.v. § 3 c. (alle av 12. juli 1993).

breddene. *Utvalget* ser det som viktig at slike områder får et bedre vern enn i dag, og har bl.a. derfor foreslått at vannressurslovens generelle virkeområde også omfatter området for ti-årsflommer, jfr. "*Hva bør en ny vannressurslov omfatte?*" i kap. 8.

Når det gjelder kantsonene, er ikke muligheten for å verne disse i medhold av reguleringsplaner tilstrekkelig til å hindre en fortsatt fjerning av slike soner. Kantsonene har stor betydning landskapsestetisk og for adgangen til vassdraget, for å hindre utrasing og forurensning, og for å bevare artsmangfoldet. Med utgangspunkt i kantsonenes mange viktige funksjoner er det derfor ønskelig å gi disse et spesielt vern i den nye vannressursloven.

*Utvalget* mener at det her ligger til rette for en generell regulering i loven. Konsepsjonsplikt for fjerning av vegetasjon kan ikke være ønskelig. Det er mer hensiktsmessig å innføre en generell bestemmelse om bevaring av vegetasjonssoner i en viss avstand fra vassdraget, jfr. utk. § 11.

En fast grense på to meter, som etter dansk rett, vil trolig være for lite langs store elver, f.eks. Glomma, mens det kan være mye langs en liten bekk *Utvalget* har derfor valgt en noe annen løsning i utk. § 11. Her foreslås prinsippet om bevaring av kantvegetasjonen fastlagt, kombinert med en hjemmel for konkret fastsetting av bredden på vegetasjonssonen når det er behov for det.

*Utvalget* betrakter dette som en rådighetsinnskrenkning som kan gjennomføres uten ekspropriasjon. I kantsonen vil nydyrking, snauhogst og bebyggelse være forbudt, mens det bør være adgang til å rydde stier, fiskeplasser m.v. Uttynningshogst bør også være tillatt. Den foreslåtte bestemmelsen vil bare omfatte eksisterende kantvegetasjon, og innebærer ingen plikt til reetablering av vegetasjon der elvebredden allerede er tatt i bruk ved oppdyrking eller utbygging.

## KAPITTEL 11

**Eierrådigheten over vassdrag****11.1 ET INTERNASJONALT PERSPEKTIV****11.1.1 Det offentligrettslige utgangspunktet**

Utenom Norden er det vanlige utgangspunkt at vassdragene tilhører det offentlige. I "*Utenlandsk rett*" i kapittel 6 er det gitt en oversikt over rettstilstanden i en del europeiske land. Romerretten har trolig hatt en dominerende innflytelse på dette området.

Etter romersk rett var utgangspunktet at alle vassdrag med årssikker vannføring tilhørte allmennheten, som fritt kunne ferdes på vassdraget, fiske, legge vannledninger m.v. Vassdrag uten årssikker vannføring var undergitt privat eiendomsrett.

I de fleste europeiske land ble konstruksjonen ganske tidlig at staten, som representant for allmennheten, var å anse som eier av alle vassdrag av betydning. Også i offentlige vassdrag har imidlertid strandeierne en faktisk fortrinnsrett.

Kriteriene for hvilke vassdrag som er offentlige varierer noe. Etter tysk rett er det også forskjeller fra delstat til delstat. Seilbare vassdrag tilhører Forbundsstaten, mens de øvrige kan tilhøre delstater, kommuner eller private. I Østerrike er de fleste vassdrag av betydning i offentlig eie. Når det gjelder Sveits, er 98 % av vassdragene offentlige. I Frankrike finnes det to kategorier vassdrag – offentlige og private. Seilbarheten har hatt betydning for om vassdraget er offentlig eller ikke.

**11.1.2 Det privatrettslige utgangspunktet**

De nordiske land bygger på privat eiendomsrett eller råderett til vassdragene. Dette gjelder også for Danmark, selv om dansk vassdragslovgivning ellers på mange punkter er forskjellig fra vår.

I Sverige og Finland har den private eiendomsrett fra gammelt av vært modifisert av reglene om «kungsådran». Etter den utforming de hadde i den svenske vattenlagen av 1918 var eieren av større vassdrag pliktig til å avstå (uten rett til erstatning) inntil 1/3 av vannmengden eller fallhøyden til fordel for allmenne interesser, som ferdsel, fløting, fiske, tørrlegging og jordvanning. Disse reglene er i vattenlagen av 1984 erstattet av mer generelle regler som gir vassdragsmyndigheten adgang til å gripe inn i eksisterende tiltak uten erstatning, dersom tapet for tiltakshaveren ikke overstiger en sats som ligger mellom 5 % og 20 % av den samlede verdi som tillatelsen gir grunnlag for (9:14 og 15 VL). I tillegg er det innført regler som gir andre enn eieren rådighet over vassdraget med sikte på bestemte formål (2:4 og 5 VL).

**11.2 GJELDENDE NORSK RETT****11.2.1 Prinsippet om grunneierens rett til vassdraget**

Vassdragslovens første kapittel bærer tittelen «om eiendomsretten til vassdrag», og knesetter i § 1 prinsippet om at vassdrag tilhører eieren av den grunn de dekker. De påfølgende bestemmelser, V §§ 2-6, viser at strandeieendommene strekker seg ut i vassdraget, slik at vassdraget tilhører grunneierne langs det.

Historisk har retten til å utnytte vassdragene utviklet seg ut fra den bruken som har vært utøvet gjennom tidene. De gamle norske reglene om retten til å utnytte

vassdrag tar gjerne utgangspunkt i en konkret bruk, retten til fiske. I Gulatingsloven slås det fast at retten til fiske ligger til strandeierne, og at grensen mellom eiere på hver side går midt i vassdraget. Loven inneholder også en bestemmelse som forutsetter at andre enn strandeieren fra gammelt av kan ha rett til vann og fiske.<sup>84</sup>

Magnus Lagabøters Landslov viderefører stort sett disse reglene i en bestemmelse om lakseelver og fangstredskaper.<sup>85</sup>

Den samme regel finnes i Christian den Femtes Norske Lov, som også har bestemmelser om andre forhold enn fiske i Bok V Cap. 11 Om Vand, Vejdesteder og Fiskeri.

Ved innføringen av vassdragsloven av 1887 ble det lagt til grunn at disse reglene gir uttrykk for en tidlig utviklet privat eiendomsrett til vassdrag.<sup>86</sup> Det har imidlertid vært bestridt at de eldre reglene ga uttrykk for en slik total eiendomsrett.<sup>87</sup> I stedet er det hevdet at de eldre reglene var uttrykk for en funksjonell eierådighet, som gjaldt de enkelte bruksmåter. Dagens mer absolutte eiendomsbegrep, basert på at en av brukerne (eventuelt et sameie) må være eier, mens de andre kun utøver en bruksrett, er utviklet senere under påvirkning fra romerrettslig teori.

Hvorvidt eiendomsbegrepet gir en treffende karakteristik av retten til å råde over vassdrag, var gjenstand for betydelig debatt ved innføringen av 1887-loven. Ved siden av spørsmålet om en riktig vitenskapelig konstruksjon spilte også politiske hensyn inn. Blant dem som var kritiske til betegnelsen eiendomsrett fantes nok en del som mente vassdragene burde være i offentlig eie.<sup>88</sup>

Etter en omfattende stortingsdebatt ble det i vassdragsloven av 1887 i § 1 fastslått at grunneieren er «eiendomsberettiget til det Vand som findes på Grunden». En konsekvens av dette var at grunneierens rett også omfattet retten til å utnytte fallet til industrielle formål.

Det kan av og til være uklart *hvem* som er grunneier. Ved eldre utskiftninger som har delt de ulike bruksformer, er det ofte ikke tatt stilling til vassdragsrettighetene. Det kan i disse tilfellene virke kunstig at eksempelvis spørsmålet om det er skogeieren eller innehaveren av en beiterett som er eier av et vannfall, konstrueres som et spørsmål om hvem som har eiendomsrett til grunner.<sup>89</sup> Selv om det noen ganger er naturlig å si at den som har den viktigste økonomiske rett, også har restretten, kan det andre ganger være mer nærliggende å anta at vassdraget ligger i sameie mellom de forskjellige brukerne.

Diskusjonen om eiendomsrett er en dekkende betegnelse på grunneierens rettigheter i vassdrag fortsatte etter vedtakelsen av vassdragsloven av 1887. Flertallet i Vassdragslovkommisjonen av 1909 anså det mer dekkende å beskrive grunneierens rett som «retten til at raade over og nyttiggjøre det vand, som findes på grunden». Departementet anså spørsmålet om uttrykksmåten for å være uten noen som helst betydning, og foretrakk en terminologi knyttet til folkelig uttrykksmåte, hvor etter man «eier» sin foss, sitt fiskevann osv.<sup>90</sup>

84. Gulatingsloven 85 («um fiskevatn») og 93 («um vatn og veidestader»), oversatt av Knut Robberstad (3 utg. 1969). Vi drøfter ikke om reglene skal oppfattes slik at de gir regler om retten til bestemte utnyttingsmåter (særlig fiske), eller om en generell eiendomsrett til vassdraget.

85. Landslovens landsleiebolk (bolk VII) kap. 48, oversatt av Absalon Taranger (1915). Jfr. også kap. 47 «Om folks flytning over tjodelver.»

86. Jfr. Motzfeldt 1908 og Vislie 1944 s. 23.

87. Se særlig Nærstad 1938 s. 30 flg. og s. 61 flg., og mer generelt Robberstad i LoR 1963 s. 162 (163-64).

88. I en høringsuttalelse til vassdragsloven av 1887 hevdet amtmannen i Buskerud at den private eiendomsrett til vassdragene bare kunne gjelde i forhold til private, og at staten måtte ha en «overeiendomsrett».

89. Jfr. Robberstad i LoR 1963 s. 162, som her vil tale om «kløyvd eiedomsrett».

90. Se VKI 1918 s. 10 og 25, Ot.prp. nr. 65 (1939) s. 6.

I lovteksten kommer dette frem direkte gjennom overskriften til vassdragslovens "*Utvalgets arbeid*" i kapittel 1 og i § 13 nr. 1 annet punktum, som forutsetter at de fleste innsjøer er undergitt eiendomsrett. Terminologien varierer imidlertid, idet V § 13 legger retten til is skjæring til grunneieren, og § 14 om retten til vannuttak taler om «grunneier i et vassdrag».

Uansett formuleringen av V § 1 bygger nyere juridisk teori på at vann som flytende substans i naturen ikke er undergitt privat eiendomsrett.<sup>91</sup> Det er bare selve grunnen og rådigheten over vassdraget som hører til den faste eiendommen. I høyesterettsdommen i Rt. 1922 s. 489 fikk ikke grunneierne noen erstatning for den vannmasse som de gikk glipp av fordi vannet deres ble senket som ledd i en vassdragsregulering, men det er omstridt i juridisk teori hvilke slutninger man kan trekke av dommen for spørsmålet om eiendomsrett til vassdrag.<sup>92</sup>

Vann som er utskilt og tatt opp i en bøtte, tank osv., er derimot undergitt privat eiendomsrett. V § 13 om grunneierens enerett til å skjære is til opptaking kan også ses under den synsvinkelen at vann som lar seg identifisere, tilhører grunneieren. Bestemmelsen må nok også ses i sammenheng med at is skjæring tidligere var en næringsvirksomhet av betydning.

*Utvalget* konstaterer at det historisk har vært – og fremdeles kan være – delte meninger om hvor treffende det er å betegne grunneierens råderett over vassdraget som en eiendomsrett, men at dette er en vanlig uttrykksmåte både blant jurister og folk flest. Under enhver omstendighet må man være klar over at det rettslige innholdet av privat eiendomsrett kan være et annet enn for grunnarealer, og da gjennomgående slik at beføyelsene og vernet for eiendomsretten er noe svakere når det gjelder vassdrag.<sup>93</sup>

Diskusjonen om grunneierens rett til vassdragene skal betegnes som en eiendomsrett, blir ofte omtalt som en terminologisk diskusjon. Selv om man ser det slik og holder fast ved at det terminologiske valg ikke må få reelle konsekvenser, kan det i praksis likevel lett komme til å bli trukket slutninger fra begrepet eiendomsrett. Det kan da gi mindre rom for å utvide allemannsretten og innføre nye rådighetsinskrenkninger over vassdragene. Fremfor alt kan det føre til et sterkere ekspropriasjonsrettslig vern og større erstatninger i henhold til Grl. § 105, og til at nye utnyttingsmåter uten videre tilfaller eieren, slik at eiendomsrettens reelle innhold blir utvidet med teknologisk utvikling og kunnskap. Det er nok slike mulige konsekvenser – og ønsket om å fremme dem eller gardere seg mot dem – som er en vesentlig forklaring på den intense diskusjon om grunneierens rett til vassdragene bør kalles en eiendomsrett.

*Utvalget* går ikke inn på spørsmålet om samenes rett til vassdrag i samiske områder. Om dette vises til NOU 1993:34 Rett til og forvaltning av land og vann i Finnmark.<sup>94</sup>

### 11.2.2 Eierrådighetens omfang

Diskusjonen om eiendomsrett til vassdrag skyldes nok i noen grad vassdragenes spesielle karakter. Vannpartiklene er i stadig bevegelse og flytter seg fra den ene grunneiendommen til den andre. Særlig større vassdrag har, på samme måte som

91. Se Brækhus/Hærem 1964 s. 527 og Falkanger 1993 s. 54. I tidligere teori var meningene mer delte, se Vislie 1944 s. 24 med videre henvisninger. Det kan vel være at problemstillingen «retten til vannet som substans» ikke er tilstrekkelig presis.

92. Se Vislie 1955 s. 114-16 med videre henvisninger.

93. Jfr. Nygard 1974 s. 27-28.

94. Jfr. også Terje Brantenberg og Henry Minde: Eiendomsretten til grunn i Finnmark, Aftenpostens kronikk 4. februar 1994.

især luft og sjø, preg av å være kollektive goder i den forstand at flere aktører kan utnytte dem på én gang, og den enes utnytting kan påvirke andres bruk av vassdraget.

Tiltak og inngrep i vassdrag vil ofte ha det som i samfunnsøkonomisk teori betegnes som *eksterne virkninger*, det vil si at en aktørs handlinger påvirker nytten av andres virksomhet eller andre forhold uten at aktøren betaler kostnadene (eller mottar gevinsten) ved det. Typiske eksempler på negative eksterne virkninger er at forurensende utslipp forringer vannkvaliteten for andre bruksformål nedstrøms, at en neddemming medfører at botaniske verdier reduseres, eller at beite eller trekkveier for reinsdyr blir borte.<sup>95</sup>

Både nabohensyn og mer allmenne hensyn har derfor ført til viktige begrensninger i grunneierens rådighet over vassdrag på sin eiendom. Det er betegnende at dette kommer til uttrykk allerede i Gulatingslovens første bestemmelse om vassdrag, som fastslår som en grunnsetning at «alle vatn skal renna so som dei har runne frå gamal tid».<sup>96</sup>

Eier- eller rettighetsposisjonen kan gi seg utslag i forskjellige retninger. Den gir således (a) adgang til selv å utøve rådighet; (b) adgang til å motsette seg andres rådighet; og (c) adgang til å håndheve regler som angår vassdraget, herunder kreve erstatning for inngrep i det. I alle disse retningene gjelder det begrensninger i grunneierens rettigheter til vassdraget.

Når det gjelder (a) *adgangen til selv å utøve rådighet*, fremgår det av V § 8 at grunneieren ikke må foreta fysiske endringer i vassdraget hvis det kan volde skade eller fare for andre private eller allmenne interesser. I praksis vil dette gi grunneieren en større rådighet over vassdrag som ligger helt ut på eiendommen, men også her kan allmenne interesser tenkes å begrense rådigheten. For dammer og kilder m.v. på egen eiendom er grunneierens rådighet større i henhold til V § 10. Her har grunneieren fri adgang til forbruk, stengning eller gjenfylling, så lenge ikke det går ut over noen andres vannforsyning fra dam eller brønn.

I dag ligger den mest omfattende begrensningen av grunneierens rådighet i regler om konsesjonsplikt, jfr. nå V § 104 nr. 2. Den kommisjonen som forberedte vassdragsloven av 1887, anså det som «sikkert, at en eier som sådan ikke etter vår forfatning kan bindes i utøvelsen av sin rådighet i det hele til positiv tillatelse eller konsesjon av noen statsmyndighet».<sup>97</sup> I dag er det tvertimot sikker rett at det er grunnlovmessig uproblematisk å innføre en altomfattende konsesjonsplikt for grunneierens (og andres) tiltak i vassdrag.

Grunneierens rådighet over vassdrag omfatter heller ikke *reguleringsretten*. Det er nærliggende å se det slik at grunneierens rett gjelder vassdraget med den naturlige vannføring, og etter Rt. 1922 s. 489 har grunneierne ikke krav på erstatning for tap av den vannmengde som en regulering berøver dem. De har imidlertid krav på å få erstattet annen skade som reguleringen volder, f.eks. tap av ferdselsvei og sjølgjerde. Det er et vanlig, men ikke udelt, syn at reguleringsretten i henhold til vassdragsreguleringsloven av 1917 ligger hos staten, som ikke trenger konsesjon til reguleringer, og som kan betinge seg økonomiske fordeler i form av avgifter og hjemfallsrett.<sup>98</sup>

Grunneieren må i vid utstrekning også *tales andres bruk av vassdraget* (b). V § 12 gir enhver rett til å bade og ta vann uten bruk av faste anlegg eller ledninger,

95. Nærmere om eksterne virkninger i vedlegg *4"Internasjonale krav og forventninger"* i punkt 4.3.

96. Gulatingsloven 85.

97. Forslag til Lov om Vasdragenes Benyttelse m.v. (1881) s. 28 sp. 2, her sitert med oppdatert rettskrivning.



og ferdsel og fløting står enhver fritt så langt naturen selv gir mulighet for det. Disse allemannsrettene kan – akkurat som allemannsrettene til lands – ikke settes til side ved grunneierens forbud. I tillegg viser V §§ 8 og 104 nr. 1 og 2 at allemannsrettene nyter et visst vern mot grunneierens fysiske tiltak i vassdraget. Og selv om fysiske tiltak som utgangspunkt er forbeholdt grunneieren, kan både naboer og andre iverksette visse tiltak for å beskytte egne interesser, slik V §§ 9 og 118 viser.

Når det ikke er noe nærmere grunnlag for andre til å utøve rådighet over vassdraget, kan grunneieren motsette seg at andre utøver noen som helst rådighet som berører bunnen, f.eks. forankring av bøyer. Det er mer usikkert om det samme gjelder andres rådighet som bare berører vannmassene – f.eks. ved utlegging av flytebøyer eller strekking av wirer. Her er det en underrettsdom som bygger på at grunneieren bare kan motsette seg rådigheten hvis den har noen praktiske skadevirkninger for ham eller henne.<sup>99</sup>

Selv om det sist nevnte vilkåret er oppfylt, kan det likevel være usikkert om grunneieren kan få stanset tiltak som tar sikte på å beskytte andre vesentlige interesser i vassdraget. Et eksempel er rotenonbehandling av vassdrag for å utrydde lakseparasitten *gyrodactylus salaris*. Dette kan like gjerne ses som et spørsmål om lovhemmel er nødvendig i henhold til legalitetsprinsippet, som et spørsmål om utstrekningen av grunneierens rett til vassdraget. Det foreligger ingen domstolsavgjørelse om dette, men i forvaltningspraksis har man ansett den løse og generelle hjemmelen for «fiskekulturtiltak» i laksel. § 13 som tilstrekkelig lovhemmel.

### 11.2.3 Foreløpig oppsummering

Prinsippet om grunneierens eiendomsrett eller rådighet over vassdraget innebærer en eksklusiv rett til å utnytte det vann som finnes på grunnen innenfor de rammer som rettsordenen setter, og med det forbehold at rettsordenen har gitt også andre en viss adgang til å utøve rådighet som ikke utgjør noe vesentlig hinder for grunneieren selv. Hverken stat eller kommune kan ta til med å utøve rådighet over vassdragene uten noe særskilt rettsgrunnlag for det. Derimot inneholder lovverket mange begrensninger i grunneierens egen utøving av rådighet.

Synet på hvordan staten kan gripe inn i grunneierens rådighet over vassdrag ved generell lovgivning – uten å betale erstatning – har endret seg mye siden begynnelsen av dette århundret. Det kan i dag fastslås at ny lovgivning generelt kan regulere hvordan rådigheten over arealer og vassdrag kan utøves, og forby rådighetsutøving som skader allmenne interesser. Innføring av nye rådighetsinnskrenkninger i vassdrag er derfor primært et politisk spørsmål, ikke et rettslig. Etter Høyesteretts praksis er den overveiende hovedregel at slike rådighetsinnskrenkninger ikke vil utløse noen erstatningsplikt for det offentlige overfor grunneierne.

Det må imidlertid antas at Grunnloven § 105 setter grenser for hvor langt lovgiverne kan gå i erstatningsfritt å overføre rådighet over vassdragene til staten eller andre private rettssubjekter. Særlig gjelder dette hvis overføringen samtidig utelukker grunneierens egen rådighet. At en viss overføring av rådighet til allmennheten kan finne sted, ble senest lagt til grunn av Stortingets flertall da barn under 16 år gjennom lakseloven av 1992 fikk adgang til å fiske i vassdrag som ikke er lakseførende.<sup>100</sup> *Utvalget* ser ikke på dette som et enkeltstående unntak, og mener at vass-

98. Se om dette spørsmålet senest Lund i LoR 1973 s. 216-27 og Rogstad i LoR 1974 s. 266-74, og Rogstad i Norsk vassdragsrett 1988, s. 85-87. Det konkrete rettskildematerialet angår bare reguleringsretten til industrielle formål. For andre formål – f.eks. fløting – må nok reguleringsretten regnes for å tilhøre grunneieren.

99. Ytre Follo herredsretts dom 13. september 1973 i sak A 112/1971.

100. Se laksel. § 18, jfr. særlig Innst. O. nr. 53 (1991-92).

dragenes karakter av også å være en felles ressurs gir en viss adgang til å utvide allmennhetens eller det offentliges rådighet over dem. Dette kommer vi mer tilbake til i "*Ekspropriasjon og erstatning*" i kap. 17.

### 11.3 BØR DET PRINSIPELLE UTGANGSPUNKT ENDRES?

Vassdragene har som nevnt preg av å være kollektive goder hvor utnyttning kan medføre eksterne virkninger. Dette taler for en betydelig grad av offentlig styring med disponeringen av vassdrag.

En slik styring kan oppnås gjennom offentlig eiendomsrett til vassdragene. Offentlig eiendomsrett ville innebære at det uten videre var forbudt å utføre tiltak i vassdragene uten tillatelse fra det offentlige.<sup>101</sup> Under dagens privatrettslige system har de eiendommer som ligger til vassdraget, retten til det, mens man med offentlig eiendomsrett lettere kunne tilgodese bakenforliggende eiendommer eller nye private interessenter. Spørsmålene om privatrettslig rådighet og offentligrettslig godkjenning kunne med offentlig eiendomsrett falle sammen, noe som gir mulighet for enklere prosedyrer før et vassdrag kan utnyttes.

Med offentlig eiendomsrett ville vassdragsrettens regler naturlig dreie seg om hvordan den felles ressursen skal utnyttes. Det ville ikke lenger være noe direkte behov for regler om forholdet mellom forskjellige private rettighetshavere, men de reelle interessekonflikter mellom forskjellige naboer til vassdraget ville fortsatt være til stede. Det ville oppstå nye konflikter mellom det offentlige som eier av vassdraget og private som eiere av tilgrensende eiendommer, siden vassdraget kan øve en betydelig innflytelse på tilstanden på deres eiendommer. Slike konflikter ville da falle inn under naborettens regler.

Hvis offentlig eiendomsrett til vassdragene ble lagt til staten, ville det innebære en sterk sentralisering. Dersom eiendomsretten i stedet ble lagt til f.eks. kommunene, ville sentraliseringsgraden bli mindre. Men siden mange vassdrag med nedbørfelter – særlig av de større – krysser kommunegrensene, ville dette gi opphav til nye interessekonflikter.

Mange vassdrag, særlig de mindre, har i praksis bare interesse for eierne av de tiliggende eiendommer. Også i land som bygger på offentlig eiendomsrett, er det derfor gjennomgående slik at det bare er vassdrag av *betydning* som er i offentlig eie. Dette gjør det nødvendig å trekke en grense mellom vassdrag i privat og offentlig eie.

En full offentlig eiendomsrett ville gi det offentlige mulighet for å nytte vassdragene på inntektsbringende måte og kreve vederlag for andres utnyttning. Behovet for offentlig styring og kontroll er imidlertid særlig knyttet til ønsket om å unngå en uheldig og fremme en optimal disponering av vassdragene. Dette kan oppnås gjennom offentligrettslige regler som konsesjonslovgivning, planleggingslovgivning m.v. Etter dagens rettsoppfatning er det ikke nødvendig å reise spørsmålet om offentlig eiendomsrett for å realisere slike formål. Skulle man ta skrittet fullt ut og innføre offentlig eiendomsrett til vassdragene, ville det utløse kompliserte erstatningsspørsmål og til dels omfattende erstatninger i henhold til Grunnloven § 105.

*Utvalget* ser på denne bakgrunn ikke grunn til å vurdere nærmere en prinsipiell omlegging fra privat til offentlig eiendomsrett til vassdragene. De hensyn som kan tale for offentlig eiendomsrett, kan tilgodeses gjennom offentligrettslige rådighetsinnskrenkninger av forskjellig art og eventuelt ved en viss utvidet rådighet for allmennheten eller det offentlige til bestemte formål.

101. Et slikt system ville svare til ordningen når det gjelder undersjøiske naturforekomster på kontinentalsokkelen, jfr. lov 21. juni 1963 nr. 12 § 2 og petroleumsl. 22. mars 1985 nr. 11 § 3.

#### 11.4 RÅDIGHETEN OVER DET FRIE MIDTSTYKKE I STØRRE INNSJØER

Etter rettspraksis finnes det i en del større innsjøer et fritt midtstykke som ikke er underlagt privat eiendomsrett. Det er også forutsatt i flere lovbestemmelser, som V § 5 og vregl. § 3 nr. 2 c og § 13, at slike frie midtstykker kan forekomme.

I forhold til frie midtstykker oppstår det forskjellige rettsspørsmål: *om* det foreligger noe fritt midtstykke, *hvilke grenser* det i tilfelle er for midtstykket, og *hvilke regler* som gjelder for midtstykket. De to første spørsmål er løst for de fleste aktuelle innsjøer gjennom konkrete rettsavgjørelser, men forøvrig er rettstilstanden til dels uklart.<sup>102</sup>

Spørsmålet om å gi lovregler om slike midtstykker ble drøftet under forberedelsen av både vassdragsloven av 1887 og loven av 1940.

Vassdragslovkommisjonen av 1876 foreslo ikke regler om dette fordi en slik rettslig regulering kunne komme til å stride mot den etablerte rettstilstand, som måtte vurderes konkret i lys av de lokale forhold.

Vassdragslovkommisjonen av 1909 foreslo derimot en uttrykkelig regulering, men kommisjonen var delt i spørsmålet om hvordan det burde skje. Den ene fraksjonen foreslo lovfestet at innsjøer over 10 kn<sup>2</sup> som hovedregel har fritt midtstykke. Grensen mellom privat grunn og midtstykket skulle gå ved 20 meters dyp, men minst 100 meter fra land. Den andre fraksjonen gikk inn for at alle innsjøer skulle ha et midtstykke regnet fra 10 meters dybde, men minst 100 og høyst 200 meter fra land. Ingen av forslagene ble fulgt opp av Justisdepartementet. Det ble bl.a. vist til at de foreslåtte lovreglene kunne utløse erstatningskrav fra grunneiere som mente å ha eiendomsrett utover det som lovforslaget ga dem.<sup>103</sup>

Sivillovbokutvalet foreslår i NOU 1988:16 at spørsmålene om fritt midtstykke blir lovregulert i en ny lov om eiendomsgrenser. Det foreslås en lovfesting av de kriterier som etter Sivillovbokutvalets syn på gjeldende rett blir lagt til grunn for vurderingen av om det foreligger et fritt midtstykke og hvilke grenser som gjelder mellom midtstykke og de private grunneiere. Det foreslås også nærmere regler om utnyttningen av midtstykket, basert på den forståelse at midtstykket bør betraktes som statsallmenning, og med lovfestede rettigheter for strandeierne.<sup>104</sup>

*Vassdragslovutvalget* finner det hensiktsmessig at regler om forekomst og grenser for fritt midtstykke i innsjøer tas inn i en lov om eiendomsgrenser. Vi peker på at det – særlig etter Sperillen-dommen i Rt. 1972 s. 77 – kan diskuteres om tradisjonell bruk er et så dominerende kriterium som Sivillovbokutvalet har lagt til grunn, men går ikke nærmere inn på hvordan denne lovreguleringen bør utformes.

Vi vil videre tilrå at hovedprinsippene om rådigheten over midtstykket blir tatt inn i vannressursloven i stedet for eiendomsgrenseloven. Det er her tale om spørsmål som ellers naturlig hører hjemme i vannressursloven.

*Vassdragslovutvalget* kan – til forskjell fra Sivillovbokutvalet – ikke se at man her generelt bør ta utgangspunkt i reglene for statsallmenninger, eller at det er formålstjenlig å fastslå at midtstykket er statsallmenning uten å ta stilling til hvilke regler som skal gjelde for statsallmenningen. Etter vårt syn bør reglene for midtstykke ses i sammenheng med de eiendomsforhold som gjelder omkring. Ligger midtstykket til statsallmenning, bør det inngå i allmenningen. Dersom midtstykket hører sammen med statens innkjøpte eller umatrikulerte grunn, bør reglene for dette

102. Se i senere tid Fougner i Rt. 1952 s. 65 flg., Robberstad i TfR 1967 s. 145 flg., Nygard 1974 s. 126-30 og i LoR 1973 s. 118 flg., Rogstad i Norsk vassdragsrett 1988 s. 87-95, NOU 1988:16 s. 33-34 og Falkanger 1993 s. 84-85.

103. Se VKI 1918 s. 26-29 og 172 og Ot.prp. nr. 65 (1939) s. 7 flg., særlig s. 15.

104. Se NOU 1988:16 s. 56-57 og 83-85 med lovutk. §§ 20-22.

gjelde. Ligger det omkranset av private eiendommer uten tilknytning til noen statsallmenning, er det heller ikke hensiktsmessig at fjellovens regler – bl.a. med etablering av fjellstyre – får anvendelse.

Vi tilrår at det slås fast at staten rår over det frie midtstykket. Dette vil være til hinder for privat okkupasjon på midtstykket. Statens rådighet er ikke til hinder for at private kan ha rett til å bruke midtstykket. Dette kan følge av særskilt lovgivning (f.eks. lakseloven) eller av annet rettsgrunnlag. Det siste kan, foruten avtale med staten, være hevd, alders tids bruk eller lokal sedvanerett. Vi ser imidlertid ikke noe praktisk behov av betydning for å gi strandeieren de rettigheter som ellers følger av §§ 16-19 i Sivillovbokutvalets utkast til eiendomsgrenselov.

### 11.5 BEGRENSEDE RETTIGHETER I VASSDRAG

Retten til å utnytte vassdragene kan deles opp ved at andre enn eieren får en begrenset adgang til å utnytte vassdraget. Eieren kan også overlate hele bruksretten til andre – men i det følgende omtales kun de begrensede bruksrettigheter i vassdragene. Fallretter reiser i denne sammenheng særlige problemer, som drøftes nedenfor i 11.6.

Det kan tenkes en rekke forskjellige bruksrettigheter som har tilknytning til vassdrag:

- fiskerett
- jaktrett
- rett til vannuttak med fast ledning eller anlegg (drikkevannsforsyning, settefiskproduksjon m.v.)
- fallrett (kraftproduksjon, sag- og kverndrift)
- rett til å ha tiltak og innretninger i vassdraget (båtplass, brygge, naust, damfeste, brokar, tømmerlense m.v.)
- rett til grusuttak
- rett til oppdemming
- rett til å lede vann over annen eiendom (vannledning, grøfting)

Det er særlig slike positive servitutter, som gir rett til å råde over andres eiendom, som har interesse i vassdragssammenheng. Negative servitutter, det vil si privatrettslige innskrenkninger i eierens fysiske rådighet, har liten praktisk betydning.

Bruksrettigheter reguleres av servituttloven 29. november 1968. Det er i utgangspunktet fri adgang til å stifte begrensede rettigheter i vassdrag med visse unntak.<sup>105</sup> Lakseloven § 19 har en regel om at fiskeretten ikke kan fraskilles den eiendommen de tilhører for mer enn 10 år av gangen om det ikke skjer sammen med en total bruksrett til eiendommen eller ved jordskifte.

Det kan i praksis oppstå spørsmål om bruksrettens omfang. Disse må løses etter servituttlovens alminnelige regler, jfr. særlig §§ 2-4. En fortolkning av stiftelsesgrunnlaget vil selvsagt være av betydning i denne forbindelse.

Et problem som lett kan oppstå med hensyn til servitutter, er hvilke konsekvenser endrede forhold skal ha. Endringene kan skyldes forhold ved den tjenende eiendom eller forhold ved utnyttningen. De tilfellene som juridisk er vanskeligst, er hvor servitutthaveren får nye og/eller større behov, eller hvor den tjenende eiendoms behov øker i konkurranse med servitutthaverens rett.

Rett til vannuttak har vist seg å gi grunnlag for en rekke konflikter, bl.a. fordi vannbehovet øker. Fordelingsreglene i V §§ 14-15 kan illustrere denne problemstil-

105. Fallrettigheter er på visse vilkår underlagt konsesjonsplikt i medhold av ikl. § 1, og andre totale bruksretter som stiftes for mer enn ti år, er konsesjonspliktige etter konsesjonsl. § 3.

lingen, jfr. "*Prioritering av vannuttak til ulike formål*" i kap. 20.4. Vann til «husbehov» kan omfatte helt andre vannmengder i dag enn for femti år siden.

Et viktig praktisk spørsmål i vassdragssammenheng er om det opprinnelige formålet med bruksretten legger begrensninger på utnyttningen. Så lenge bruken og følgene for den tjenende eiendom er den samme, skulle en tro at formålet var irrelevant. At en dam som opprinnelig er anlagt for fløttingsformål, i stedet brukes i forbindelse med jordvanning eller fiskeoppdrett, skulle i så fall gå ut på ett i forhold til grunneieren.

Etter rettspraksis må dette spørsmålet løses konkret ut fra stiftelsesgrunnlaget. Det foreligger flere høyesterettsdommer som begrenser bruksretten til det opprinnelige formålet.<sup>106</sup> I praksis vil ofte manøvreringen og dermed følgene av bruken variere med formålet, noe som også kan være med på å forklare praksis.

Om endrede forhold eller behov gir adgang til å endre bruksretten reguleres av servituttloven §§ 5-8 om omskiping og avskipping. Bruksretter kan etter disse bestemmelsene på visse vilkår legges om eller avvikles.

Vassdragsloven har også egne regler om slike endringer, jfr. bestemmelsene i V §§ 23 og 34 om flytting av henholdsvis vannrettigheter og grøfter. *Utvalget* anser det unødvendig å opprettholde særlige bestemmelser i vannressursloven ved siden av de alminnelige reglene om omskiping i servituttloven §§ 5 og 6. Hjemlene for flytting til tredjemanns grunn er ivaretatt ved den ordinære ekspropriasjonshjemmelen for vannforsyning og avløp i oreignl. § 2 nr. 47. Bruksretter kan i utgangspunktet avhendes, jfr. servituttloven § 9. Servitutter som ligger til fast eiendom, kan i motsetning til personlige servitutter ikke avhendes særskilt. Denne grensedragningen byr av og til på problemer i praksis. Hvis servitutten ikke har tilknytning til bruk eller næringsdrift på eiendommen, kan den likevel avhendes særskilt – typisk en fallrett.

## 11.6 SÆRLIG OM FALLRETTER

### 11.6.1 Innledning

For å utnytte vannfall – først og fremst til energiproduksjon – må tiltakshaveren ha rett til fallet. Når en utbygger (energiproducent) ikke rår over vassdraget som grunneier i området, kan han skaffe seg rett til fallet på forskjellige måter:

1. Ved kjøp av et stykke av vassdraget med grunn som omfatter fallet. Siden utbyggeren erverver grunnen under vannfallet, følger det av V § 1 at han også blir eier av fallet.
2. Ved overføring av et stykke av vassdraget uten at grunnen følger med. Det følger av reglene i V §§ 1 og 7 nr. 1 at det er adgang til en slik fraskilling. I praksis er dette ofte betraktet som en oppdeling av eiendommen i vertikalplanet og overføring av eiendomsrett til fallet.
3. Ved etablering av en total bruksrett til vannet på det berørte stykket. Erververen kan da utnytte vannet også på andre måter enn en ren utnyttning av fallretten skulle tilsi.
4. Ved etablering av en ren bruksrett til å utnytte fallet.<sup>107</sup> Her er det tale om en servitutt, og den opprinnelige eier beholder retten til å utnytte denne del av vassdraget på andre måter – f.eks. til fiske og ferdsel som ikke kommer i konflikt med servitutthaverens rådighet.

106. Se gjennomgåelsen av rettspraksis i Norsk vassdragsrett 1988 s.100-102 og i Falkanger 1993 s. 178-79.

107. Jfr. forutsetningsvis Brækhus/Hærem 1964 s. 251 og Falkanger 1993 s. 195.

Begrepet «fallrett» brukes nok i praksis om alle disse typetilfellene. Hva slags rett som er etablert har betydning både for den opprinnelige eiers og erververens (utbyggerens) rettsstilling. Løsningen må som utgangspunkt bero på en tolking av stiftelsesgrunnlaget (avtale eller ekspropriasjonsvedtak). Uansett løsning vil det i praksis være tale om en varig – ikke tidsbegrenset rett.

Alle de fire typetilfellene vil falle inn under konsesjonsplikten etter ikl. § 1, som i sin nåværende ordlyd omfatter det å «erhverve eiendomsrett eller bruksrett til vannfall». Utbyggeren kan i alle tilfelle avhende sin rett, og erververen må da ha konsesjon etter industrikonsesjonsloven på vanlig måte.

### 11.6.2 Kan den utskilte rett til fallet bli en egen eiendomsenhet?

Eiendomsforholdene i norske vassdrag gjør ofte at den som vil utnytte et vannfall, må skaffe den nødvendige rett som en sum av retter ervervet fra de forskjellige eiere i fallområdet. Når utbyggeren deretter skal utnytte vannfallet under ett, vil det være en fordel om fallet også rettslig kan betraktes som en enhet, og ikke bare som en sum av enkelte retter fra de berørte eiendommer. Disse fordelene viser seg særlig i tinglysingssammenheng når fallet eventuelt skal pantsettes eller overdras videre i form av eget grunnboksblad for hele fallet og én anmerkning av den aktuelle rettslige transaksjon.

Skal de rettene som utbyggeren erverver fra grunneierne slås sammen til én enkelt rettighet, må de kunne fradeles de opprinnelige eiendommene for deretter å bli sammenføyd. Vilårene for dette fremgår nå av delingsloven 23. juni 1978 nr. 70, jfr. pbl. § 63.

Etter den tidligere skylddelingslov (lov 20. august 1909 nr. 2) var praksis at fallretter kunne utskilles som egne bruk, jfr. lovens §§ 1 og 6. Delingsloven etablerer et toleddet system med kartforretning og delingsforretning. En delingsforretning omfatter etter delingsl. § 3-1 alltid en kartforretning. Det er bare grunneiendom og festegrunn som kan kartlegges, jfr. delingsl. § 2-1. Andre bruksretter er ikke nevnt. I forarbeidene til delingsloven tok man uttrykkelig avstand fra å fortsette adgangen etter skylddelingsl. § 6 til å etablere varige bruksretter som egne eiendommer.<sup>108</sup> Spørsmålet om fallretter ble ikke drøftet særskilt.

Drøftelsen i delingslovens forarbeider forutsetter likevel at det kan være adgang til å skille bruksretter fra en eiendom og gi dem et eget blad i grunnboken eller andre tinglysingsregistre, f.eks. for å kunne pantsette dem uavhengig av den tjenende eiendom. Det ble nevnt som eksempler at dette kunne være aktuelt for kraftlinjer og vannverk.

I praksis er det nå foretatt deling med etablering av særskilte bruksnummer i vertikalplanet, f.eks. ved sprengning av haller i undergrunnen eller ved ny bebygelse oppå eksisterende bygning eller anlegg.<sup>109</sup>

### 11.6.3 Utvalgets vurderinger

*Utvalget* viser til at lovgivningen forutsetter fallretter som et nødvendig rettslig instrument for å kunne utnytte vassdragene til energiproduksjon. Etter gjeldende rett, jfr. 11.6.1, kan det være tale om fallretter med forskjellig slags innhold, og vi ser ikke grunn til å begrense grunneiernes og utbyggerens valgfrihet mellom de fire hovedalternativene som er nevnt der.

108.Se NOU 1973:31 s. 28-29.

109.Jfr. Falkanger 1993 s. 74.

Spørsmålet er derfor om den nyere lovgivning – særlig delingsloven – hemmer en effektiv disponering av fallrettene. Vi har særlig merket oss at loven er til hinder for å sammenføye fallretter fra en rekke forskjellige grunneiendommer til én rettighet. Vi mener at en adgang til å utskille fallretter fra de opprinnelige eiendommer og sammenføye dem til én enhet vil lette prosedyren ved overdragelse og pantsetting av fallretter, og foreslår derfor en endring i delingsloven som gjør dette mulig. På grunn av de overveielser som ble gjort under forberedelsen av delingsloven, foreslår vi ikke at denne regelen skal gjelde for bruksretter generelt.

## 11.7 PRIORITETSREGLER MELLOM FLERE GRUNNEIERE I VASSDRAGET

Prinsippet om at tilgrensende grunneiere rår over vassdraget medfører at det i praksis vil være flere grunneiere i de fleste vassdrag av betydning. Siden hvert vassdrag representerer en begrenset ressurs – særlig når det gjelder vannføring i tørre perioder – blir det behov for prioritetsregler grunneierne imellom. Dessuten vil den enes bruk lett influere på de muligheter andre har til å gjøre bruk av vassdraget, eller på deres eiendom utenfor vassdraget. Den hydrologiske sammenhengen mellom vassdrag og nedbørfelt gjør at tiltak i vassdraget kan påvirke eiendommer helt utenfor dette.

Dette reiser forskjellige typer spørsmål:

1. Spørsmål om de geografiske grenser for de respektive grunneieres rådighet over vassdrag oppstår både mellom eiere på hver side av vassdraget og naboeiendommer på samme side. Særskilte spørsmål oppstår i elvemunninger og ved endringer i elveleiet som følge av vassdragenes dynamiske karakter. Disse spørsmålene bør løses ut fra hvordan grensene trekkes mellom de forskjellige eiendommer. Som nevnt foran i "*Hva bør en ny vannressurslov omfatte?*" i kap. 8, er *utvalget* enig i Sivillovbokutvalets forslag om å overføre reglene om dette fra V §§ 2-6 til en ny lov om eiendomsgrenser. Vi går derfor ikke nærmere inn på disse spørsmålene.
2. Det oppstår videre spørsmål om hvor fritt én grunneier står til å treffe tiltak i vassdraget som påvirker situasjonen for andre grunneiere. Dette vil være mest aktuelt i forhold til grunneiere i vassdraget nedstrøms, men kan også forekomme i forhold til eiere i vassdraget oppstrøms og til grunneiere i nedbørfeltet utenfor vassdraget. Det fremgår av "*Offentlig forhåndskontroll med tiltak i vassdrag*" i kap. 13 at *utvalget* i større grad enn i dag vil løse slike interesse motsetninger gjennom en ordinær konsesjonsbehandling. I "*Naborettslige spørsmål*" i kap. 11.8 vil vi drøfte behovet for naborettslige regler ut over dette.
3. En særskilt form for prioritetskonflikt knytter seg til likeartede interesser, typisk vannuttak ved knapphet på vann. I prinsippet kan man nok tenke seg lignende fordelingsproblemer i samband med f.eks. bruk av vassdragets resipientkapasitet eller høsting av fiskebestanden. *Utvalget* har berørt de generelle prinsipper for prioritering i slike situasjoner, særlig med tanke på behovs- eller tidskriterier, foran i "*Overordnede prinsipper for forvaltningen av vassdrag og andre vannressurser*" i kap. 9, og kommer tilbake til prioriteringen ved vannuttak i "*Prioritering av vannuttak til ulike formål*" i kap. 20.4.

## 11.8 NABORETTSLIGE SPØRSMÅL

### 11.8.1 Reglene i vassdragsloven

I vassdragsforhold vil naboskapet ofte rent faktisk ha større betydning enn i naboforhold ellers, fordi en lettere kan tenke seg at vassdragstiltak påvirker de hydrolo-

giske forholdene på andre, særlig de nedenforliggende, eiendommer. Vassdragsloven har da også, i likhet med V 1887, egne bestemmelser om forholdet til slike «naboeiendommer».

Den generelle bestemmelsen i V § 8 slår fast prinsippet om at fysiske tiltak i vassdrag ikke må volde «skade eller fare for annens eiendom eller rettigheter» uten særlig adkomst eller hjemmel i lov. Bestemmelsen må forstås slik at både fordeler og ulemper for den skadelidende skal tas med i vurderingen. Det er totalvirkningen av tiltaket som er avgjørende for lovligheten. Trass i den kategoriske formuleringen gjør ikke enhver netto skade eller fare at tiltaket blir ulovlig. I praksis er det innfortolket en begrensning om at skaden eller faren må være av en viss betydning.

V § 11 inneholder en mer absolutt regel om at gravearbeider m.v. som medfører skade på eksisterende vannforsyning fra brønn, oppkomme eller dam, ikke er tillatt. Bestemmelsen retter seg ikke bare mot inngrep i vassdrag, og representerer derfor et unntak fra de vanlige reglene i granneloven. Også andre bestemmelser i vassdragsloven har naborettslig betydning, for eksempel V § 9 som hjemler adgang til å benytte naboens grunn i forbindelse med opprensingsarbeider. Bestemmelsene om dammer m.v. i V § 10 og om vannuttak i V §§ 14 og 15 har også en naborettslig side. I V § 101 finnes et alminnelig forbud mot tiltak på egen eller andres grunn som kan ventes å medføre skade ved utrasing i vassdrag.

### 11.8.2 Reglene i granneloven

Lov 16. juni 1961 nr. 15 om rettshøve mellom grannar (grannel.) er den generelle loven om naborettslige forhold. Parallellen til V § 8 er det alminnelige forbudet i § 2 mot å påføre andres eiendom skade eller ulempe, se nedenfor. Andre materielle regler av interesse er grannel. § 5 om at ingen må gå igang med graving og bygging m.v. uten å treffe nødvendige tiltak for å hindre utrasing på naboeiendom. Erstatningsbestemmelsen i grannel. § 9 innebærer objektivt erstatningsansvar for tiltak i strid med reglene, jfr. kap.18, mens grannel. § 10 annet ledd gir hjemmel for å la et tiltak bli stående mot vederlag.

Etter grannel. § 2 er det avgjørende for hvorvidt et tiltak er lovlig om det ligger innenfor den tålegrensen som er etablert i loven og rettspraksis. Tålegrensekriteriet ble nærmere presisert ved en lovendring i samband med de nye reglene om erstatning for forurensningsskader (jfr. lov 16. juni 1989 nr. 67).

Tiltaket må ikke være «urimeleg eller uturvande til skade eller ulempe» for andre eiendommer. Det skal ved vurderingen legges vekt på hva som er teknisk og økonomisk mulig å gjøre for å hindre eller begrense slike følger.

I forhold til urimelighetskriteriet skal det legges vekt på hva som er ventelig etter forholdene på stedet, om tiltaket er verre enn det som følger av vanlige bruks- eller driftsmåter på slike steder og om det rammer et begrenset antall private særlig hardt.

Etter granneloven skal det altså foretas en konkret avveining av fordeler og ulemper ved tiltaket i forhold til en tålegrense som bedømmes individuelt. Både tiltaket og naboeiendommen skal imidlertid undergis en objektiv vurdering. Hvis naboeiendommen tåler spesielt lite, medfører ikke det at tiltaket blir ulovlig. Selv om tålegrensen er objektiv, gjør imidlertid avveiningskriteriene at den ikke er lett å fastlegge.

### 11.8.3 En sammenligning av reglene

Både vassdragsloven og granneloven har regler som setter grenser for hvor langt et tiltak kan gå i å påføre andre eiendommer skader og ulemper. Disse reglene gjelder



i forhold til både tilgrensende eiendommer og andre eiendommer som rammes av skader og ulemper fra tiltaket.

Grensen er imidlertid forskjellig etter de to lovene, både når det gjelder hvor store skader og ulemper som må tåles, og mht. kriteriene for grensdragningen. Etter V § 8 er det nettoskadens størrelse som er hovedsynspunktet, og det er bare skader og ulemper av liten betydning som naboen behøver å finne seg i. Tålegrensen etter granneloven ligger høyere enn etter vassdragsloven, og baserer seg først og fremst på en mer generell rimelighetsvurdering der skadens omfang bare inngår som et moment. Andre momenter er om det var teknisk-økonomisk mulig å forebygge skadevirkningene, og om de var ventelige eller sedvanlige.

Særreglene til vern mot utrasing avtegner et lignende bilde: Etter granneloven er det tale om en plikt til å treffe nødvendige tiltak mot utrasing, etter vassdragsloven et forbud mot tiltak som kan volde skade.

Vassdragslovens regler gir derfor naboene en bedre beskyttelse mot skader og ulemper fra et vassdragstiltak enn granneloven ville gjøre. Etter gjeldende rett er det på det rene at det er vassdragslovens regler som er avgjørende, jfr. grannel. § 1.

Etter begge regelsett gjelder det et objektivt erstatningsansvar for skadevirkninger som overskrider tålegrensen. Men siden tålegrensen nok ligger lavere etter vassdragsloven enn etter granneloven, får dette også betydning for erstatningsansvaret og erstatningssummens størrelse.

Begge regelsett gir adgang til å kreve retting av tiltak som overskrider tålegrensen (grannel. § 10 og V § 114 nr. 4). Etter vassdragslovens ordlyd er rettingsplikten absolutt, skjønt det i teorien er diskutert om man ikke må innfortolke en begrensning dersom retting står i misforhold til nytten og tiltakshaveren ikke er nevneverdig å bebreide.<sup>110</sup> I så fall blir det ingen stor forskjell mellom reglene ut over det som følger av forskjellige tålegrenser.

#### 11.8.4 Utvalgets vurderinger

Som det vil fremgå av kap.13.4.3, mener *utvalget* at også skadevirkninger for naboene (private interesser) bør kunne utløse konsesjonsplikt etter vannressursloven. Når nabovirkningene kan bli tatt i betraktning under konsesjonsbehandlingen, mener *utvalget* at forenklingshensyn tilsier at naboene ikke kan få stanset tiltaket på noe annet rettslig grunnlag enn den konsesjonsmessige vurdering. Naboenes rett til erstatning for skade og ulemper kommer vi tilbake til i "*Ekspropriasjon og erstatning*" i kap. 17 og "*Erstatning for skade*" i 18.

*Utvalget* regner med at grensen for konsesjonsplikt etter vannressursloven vil være lavere enn i dag. I noen grad vil det imidlertid bero på vassdragsmyndighetens ressurser og praksis hvor langt ned grensen trekkes og hvor mange saker som må konsesjonsbehandles.

Det vil derfor være tilfelle hvor vassdragstiltak kan påføre naboene skade og ulempe uten at konsesjonsbehandling er nødvendig. Dersom man ikke har noen regler til vern for naboene i disse tilfelle, risikerer man enten å prisgi naboene, eller et betydelig press på vassdragsmyndighetene til å behandle slike saker for å sikre naboene den beskyttelse som konsesjonssystemet kan gi. *Utvalget* mener at ingen av disse konsekvensene er ønskelige.

*Utvalget* ser derfor behov for regler som kan regulere forholdet til naboene når det gjelder konsesjonsfrie vassdragstiltak. I valget mellom vassdragslovens og grannelovens tålegrense kan det konstateres at vassdragsloven gir bedre beskyttelse mot inngrep i vassdraget enn granneloven gjør. Det skyldes først og fremst at ven-

110.Se Rogstad i Norsk vassdragsrett 1988 s. 119-20.

telige sedvanlige skadevirkninger som utgangspunkt er tillatt etter granneloven. I et jordbruksdistrikt må en nabo derfor være forberedt på omfattende vannuttak til jordvanning. Har en etablert seg ved et vassdrag hvor det fra før er utført oppdemnings- eller senkingstiltak, kan det godt være ventelig at vannstanden blir påvirket ytterligere. Hensynet til å beskytte mot skadevirkninger på miljøet kan etter utvalgets mening ikke tillegges så stor vekt i denne sammenheng, fordi de fleste tilfelle av skadevirkninger for miljøet vil bli innfanget av konsesjonsplikten. Når man vurderer valget mellom grannelovens og vassdragslovens tålegrense, er det også grunn til å vurdere om påvirkning av vassdragets hydrologi eller bygging i vassdrag bør vurderes annerledes enn andre slags ulemper på naboeiendommer, f.eks. luftforurensning, vannforurensning, støy, tap av utsikt m.m. Ved alle slike ulemper er det grannelovens lempeligere tålegrense som kommer inn i bildet. Det kan riktignok reises spørsmål om denne er for lemfeldig. Dette ble imidlertid vurdert i samband med de nye reglene om erstatning for forurensningsskade (jfr. NOU 1982:19 s. 63-79, særlig s. 76-79, og Ot.prp. nr. 33 (1988-89) s. 36-43).

Av regelforenklingshensyn vil det være en fordel med samme regler – dvs. å bruke grannelovens system også i vassdragsforhold. På den annen side kan det være at vassdragslovens system er enklere å praktisere enn grannelovens mer sammensatte vurderingstema.

Når konsesjonsplikten trekkes vidt, vil nok de aller fleste tilfelle der grannelovens tålegrense kan være overtrådt, bli innfanget av konsesjonsplikten. I så fall vil ikke tålegrensen få noen selvstendig betydning å snakke om, men bare gi vassdragsmyndigheten et grunnlag for å avvise småsaker uten at de berørte er helt avskåret fra å bestride tiltaket.

På den annen side vil vassdragslovens tålegrense gi naboene et sterkere vern i småsaker enn overfor vassdragstiltak med større innvirkning. En slik ordning er lite hensiktsmessig.

*Vassdragslovutvalget* vil derfor foreslå en mellomløsning, som innebærer at den naboettslige vurderingen knyttes til utk. § 5 om aktsomhetsplikt og utførelse av vassdragstiltak, slik at naboer eventuelt kan reise søksmål om hvorvidt, eventuelt på hvilke betingelser, et tiltak kan opprettholdes.

## KAPITTEL 12

**Fellestiltak i vassdrag****12.1 OVERSIKT****12.1.1 Forskjellige slags fellestiltak**

Vassdragene blir ofte utnyttet i samarbeid mellom flere eiere og brukere. Bakgrunnen for slike fellestiltak kan være forskjellig, og samarbeidets omfang varierende.

Det kan dreie seg om alt fra enkeltstående tiltak, hvor to grunneiere legger en felles grøft, til et løpende samarbeid mellom kraftverk om hvordan reguleringer i et vassdrag skal utnyttes. Fellestiltaket kan være en engangsinvestering, men ofte vil det være aktuelt med et visst vedlikehold, og av og til også felles drift.

Utnytting av vassdrag og disponering av vannressurser som en felles ressurs gjennom fellestiltak reiser forskjellige slags spørsmål:

(1) Det oppstår for det første et spørsmål om «*etablering av fellestiltak*», det vil si rett eller plikt til å delta. Ser vi bort fra avtale mellom deltakerne, kan etableringen skje gjennom vilkår i en tillatelse eller ved ekspropriasjon. Et vassdragstiltak kan etableres som et fellestiltak fra første stund av, eller det kan komme til flere deltakere og bli et fellestiltak på et senere tidspunkt.

(2) *Organisering av fellestiltak* kan skje på flere måter.

Dels har vi det som kan kalles «*uegentlige fellestiltak*», i to hovedformer. Den ene er tiltak hvor hver deltaker rår fullt ut over sin del av det samlede tiltak, som når det legges en grøft gjennom flere eiendommer og hver eier står ansvarlig for grøften på sin eiendom. Den andre er tilskuddssituasjonen – hvor tiltaket eies og administreres av én eier, men hvor andre yter tilskudd til det som vederlag for fordeler som de automatisk eller etter eget ønske får av tiltaket.<sup>111</sup>

«*Egentlige fellestiltak*» innebærer at flere går sammen om å iverksette og drive et vassdragstiltak. Dette samarbeidet kan organiseres på forskjellige måter: som sameie, forening eller en særskilt avtalt selskaps- eller organisasjonsform.

Er det tatt standpunkt til organiseringen av fellestiltaket, vil dette som regel gi løsningen på spørsmål om finansiering og vedlikehold.

(3) Det er også spørsmål om vassdragstiltak fortrinnsvis bør iverksettes som fellestiltak fremfor som separate enkelttiltak. Stimulering av fellestiltak kan skje på flere måter. Gjeldende vassdragslov gir eksempler på *enpreferanse for fellestiltak* – se således V §§ 72 nr. 2 og 74 nr. 3, jfr. § 88, om fløtingsforeningers fortrinnsrett til forskjellige tillatelser.

**12.1.2 Aktuelle områder for fellestiltak**

Fellestiltak har forekommet oftest i forbindelse med fløting, regulering til vannkraftformål, vannforsyningsanlegg og ved tørrleggingsprosjekter og flomsikrings tiltak. Sammenslutninger for fløting og vassdragsreguleringer drøftes nedenfor i 12.3.1 og 2.

Når det gjelder *vannforsyning*, dekkes den alminnelige vannforsyning til husholdninger m.v. for det meste av kommunale eller interkommunale vannverk, orga-

111. Reglene i V §§ 32, 64 og 103 er eksempler på tilskuddsplikt til gjengjeld for fordeler som vedkommende får av vassdragstiltak som en annen iverksetter. Reglene om refusjon etter pbl. kap. IX og kommunale vann- og kloakkavgifter etter lov 31. mai 1974 nr. 17 er andre eksempler på tilskuddsplikt til det som i vid forstand kan betraktes som fellestiltak.

nisert som kommunale bedrifter etter kommuneloven. Det finnes stadig en god del private vannverk for drikkevannsforsyning, men for fremtiden er trolig jordvanning det mest aktuelle formål for private fellestiltak om vannforsyning.

Omfanget av jordvanning har økt betraktelig de siste årene, se "*Vann til landbruket*" i kap. 20.2.5. Det er først og fremst innenfor jordbruk og hagebruk at vanning er aktuelt. Innenfor skogbruket behøves også noe vann til vanning av tømmeropplag. Etablering av større fellesanlegg er foretatt mange steder, og disse har flere fordeler. Et fellesanlegg vil gjerne være økonomisk gunstig for den enkelte bruker fordi flere deler på utgiftene. Stabiliteten i vannforsyningen må også antas å bli bedre.

Det har i liten utstrekning vært ført offentlig kontroll med vannuttak til jordvanning. Dette er i ferd med å endre seg fordi omfanget av jordvanning har økt i den grad at det i visse områder lokalt medfører store konsekvenser for de berørte vassdragene. Restriksjoner og sterkere kontroll med slike vannuttak er derfor aktuelt, og i denne sammenheng kunne etablering av fellestiltak tenkes å være et virkemiddel. Om etablerte jordvanningsanlegg vises til "*Lovens virkeområde i tid*" i kap. 29.

Under "*Vannforsyning*" i kap. 4.4.1 har vi lagt til grunn at det neppe blir noen vesentlig økning i vanningsareal i Norge på mange år fremover. Kontrollbehovet vil i så fall først og fremst rette seg mot etablerte vannuttak.

Ved *tørrelgging* har grunneiere ofte gått sammen om større fellesprosjekter for å skaffe avløp for vann og eventuelt innvinne nye landbruksområder. For å tilrettelegge for bedre utnytting av landbruksmaskiner og mindre vedlikehold av grøfter, foretas det gjerne i forbindelse med tørrelggingen lukking av eksisterende bekker og grøfter ved at disse legges i rør.

Det kan være nødvendig å gjennomføre større prosjekter, eksempelvis senking av vann eller tjern for å tørrelgge arealer, noe som gjerne berører flere eiendommer. Et slikt tiltak vil det sjelden være økonomisk forsvarlig å gjennomføre for den enkelte grunneier. Når det også gir fordeler for andre grunneiere, kan det spørres om ikke de av rimelighetshensyn bør bidra økonomisk til gjennomføringen.

Vassdragslovkommissjonen av 1909 foreslo en ordning med tvungen deltakelse i grøftingslag. Dette ble ikke fulgt opp i vassdragsloven, som i stedet har regler om tilskuddsplikt til slike tiltak, jfr. V §§ 26 nr. 1 og 31.

Også jordskifteretten kan i medhold av jordskiftel. § 2 e) bestemme at det skal etableres fellestiltak i samsvar med V § 31. Rettens kompetanse gjelder i utgangspunktet kun i forhold til private, vassdragslovens bestemmelser om tillatelser m.v. skal likevel følges. Vi kommer tilbake til jordskiftelovens regler i "*Jordskifteloven*" i kap. 31.16.

Grøfting og tørrelggingssprosjekter foretas ofte uten at det dannes noen sammenslutning.

Støtteordningene innenfor landbruket til tørrelggingstiltak er nå fjernet. I utkast til ny jordlov § 10 annet ledd (Ot.prp. nr. 72 (1993-94)) foreslås det hjemmel til å forby tørrelggingstiltak til nydyrkingsformål. Utkastet til ny vannressurslov legger heller ikke opp til å stimulere til slike tiltak, jfr. bl.a. "*Tørrelgging og utfylling av våtmarker*" i kap. 24.3.

*Flom- og erosjonsikringstiltak* foretas normalt også som engangstiltak uten at det dannes formelle sammenslutninger. Slike prosjekter gjennomføres normalt med støtte fra NVE, eventuelt også fra Landbrukets utbyggingsfond, og slik at kommunen overtar det fremtidige vedlikeholdsansvaret, se "*Innledning*" i kapittel 22.3.1. Tilskuddsplikt kan fastsettes i medhold av V § 103. Utkastet til ny vannressurslov vil innebære skjerpede krav til utførelse av flom- og erosjonsikringstiltak (utk. § 33).

## 12.2 SAMEIE

### 12.2.1 Lovgivning om sameieforhold

Grunneiernes fellesskap som eiere av vassdrag kunne gjøre det nærliggende å anta at vassdragene ligger i sameie. Slik er det imidlertid ikke. Eierne har eiendomsrett til hver sine adskilte deler i henhold til retten over grunnen. Sameie i grunnen under vassdraget vil også føre til sameie i vassdraget.

Det finnes fortsatt utmarksområder som fra gammelt av har ligget i fellesskap mellom flere bruk, uten at det er holdt noe jordskifte. Ved siden av disse *realsameiene* forekommer det også relativt ofte *personsameier*, som kan være stiftet ved avtale, eller kanskje mer typisk ved arv.

Det er ikke bare selve vassdragene som kan ligge i sameie, det samme kan også være tilfelle med vassdragsanlegg. F.eks. kan reguleringsinnretninger, som eldre dammer, ligge i sameie mellom flere brukere når det ikke er dannet en forening som er eier.

Forholdet mellom eierne i sameieforhold reguleres av sameieloven (lov 18. juni 1965 nr. 6), om ikke annet følger av avtale eller særlige rettsforhold. Loven har i § 3 bestemmelser om utnytting, og i §§ 4-7 regler om flertallsvedtak hvis eierne ikke blir enige om bruken. I sameiel. §§ 8 og 9 er bestemmelser om forvaltning og økonomiske forhold. Loven har også regler om bruksdeling i § 14 og misbruk i § 13.

Sameiel. §§ 10-12 og 15 har regler om avhendelse, innløsning og oppløsning av sameieforhold. Etter sameiel. § 10 annet ledd er det som hovedregel forbud mot å avhende sameiepart som ligger til fast eiendom (realsameie) uten en tilsvarende del av eiendommen. Det er imidlertid gjort unntak for vannfall som ikke hensiktsmessig kan utnyttes sammen med eiendommen. Vannfall som kan utnyttes sammen med eiendommen følger derimot hovedregelen. For pant i personsameie kan avhendingsforbudet i jordl. § 55 komme til anvendelse.

Realsameier kan oppløses ved jordskifte. Jordskiftel. § 31 åpner for at retten kan holde utenfor jordskiftet eiendom som antas å kunne få stor verdiøkning, eksempelvis en foss som er egnet til kraftutbygging.

Ved jordskifte kan det også fastsettes at bruken av eiendom skal være felles dersom det er hensiktsmessig, eller det kan gis regler om sambruk, avgjørelse ved flertallsvedtak m.v., jfr. jordskiftel. §§ 34 og 35.

Jordloven 18. mars 1955 nr. 2 kapittel X inneholder hjemmel for å gi pålegg om å etablere «sams tiltak» til fremme av jordbruk og skogbruk, og for ekspropriasjon til fellestiltak. Bestemmelsene har vært lite benyttet i praksis, og er i Ot.prp. nr. 72 (1993-94) foreslått opphevet.

### 12.2.2 Særregler om sameieforhold i vassdragsloven

V § 28 fastslår at en sameier har plikt til å delta i felles dreneringstiltak i sameiet hvis han eller hun har nytte av det. Deltakelsen skjer normalt ved tilskudd, men kan etter V § 29 også avgjøres ved arbeid.

Etter sameieloven gjelder reglene om flertallsvedtak i sameiel. §§ 4-7 for plikten til å være med på fellestiltak. Den alminnelige regelen om utgiftsfordeling i sameiel. § 9 første ledd er basert på en utgiftsfordeling etter nytten. Reglene i jordl. §§ 31 flg. kan dessuten komme til anvendelse i slike forhold.

*Vassdragslovutvalget* kan på denne bakgrunn ikke se noen grunn til å opprettholde særskilte regler om fellestiltak og kostnadsfordeling i sameieforhold i utkastet til ny vannressurslov.

Vannfall som etter jordskiftel. § 31 eller av andre grunner ikke kan kreves utskiftet, kan innløses etter V § 56. Reglene om oppløsning i sameiel. § 15 gjelder

derimot ikke for realsameie i vassdrag. *Utvalget* foreslår i "*Ekspropriasjon og erstatning*" i kap. 17 at systemet med et særskilt innløsningsinstitutt ikke videreføres i forslaget til ny lov. Reglene er kompliserte, og har i liten utstrekning vært benyttet i praksis. Som en følge av dette generelle synspunkt vil heller ikke bestemmelsene i V § 56 om innløsning i sameieforhold bli videreført.

Generelt vil derfor sameielovens regler komme til anvendelse i vassdragsforhold. Av informasjonshensyn foreslår vi dette presisert i utk. § 12 første ledd annet punktum.

## 12.3 SAMMENSLUTNINGER I VASSDRAG

### 12.3.1 Fløtingsforeninger

De eldste sammenslutninger med tilknytning til vassdragene er nok fløtingsforeningene. I en rekke vassdrag har det tidligere foregått fellesfløting i regi av særskilte fløtingsforeninger. En del fløtingsforeninger eksisterer fortsatt, se "*Fløtingsforeninger*" i kap. 25.5.4, men tømmerfløtingen er praktisk talt opphørt.

Fløtingsforeningene var sammenslutninger av tømmerkjøpere og skogeiere som hadde tømmer å fløte. Vassdragsloven av 1940 innebar en styrking av sistnevntes posisjon i fløtingsforeningene, ved at det ble gitt utførlige regler om etablering og drift av fellesfløtingsforeninger og skogeierens rettigheter, jfr. V §§ 84 flg.

På bakgrunn av fløtingens stilling i dag, som det redegjøres nærmere for i "*Fløting*" i kap. 25.5, har *utvalget* ikke funnet det aktuelt å videreføre en detaljert regulering av fløtingsforhold for det tilfelle at fløtingen skulle bli gjenopptatt. Det foreslås derfor ikke regler om fløtingsforeninger i vannressursloven.

De praktiske problemene vedrørende fløtingsforeningene knytter seg i dag særlig til avviklingen av dem. Noen spørsmål om dette blir drøftet i "*Oppløsning av fløtingsforeninger og nedlegging av fløtingsanlegg*" i kap. 25.6.3.

### 12.3.2 Reguleringsforeninger

I forbindelse med reguleringer til fløtingsformål var det normalt fløtingsforeningene som opptrådte som regulanter.

Etter at fløtingen praktisk talt er opphørt, er det bare brukseierforeninger som i dag driver sammenslutninger med reguleringsformål. Brukseierforeningene er stort sett opprettet i overensstemmelse med vregl. § 9, som har bestemmelser om etablering og drift.

Brukseierforeningene er sammenslutninger av falleiere eller rettighetshavere som benytter vannet til energiproduksjon. Dersom det er etablert brukseierforening i et vassdrag, skal reguleringskonsesjon etter vregl. § 9 nr. 1 gis foreningen med mindre staten selv vil regulere. Er det ingen forening, bør etter § 9 nr. 2 de interesserte gis mulighet til å etablere en før konsesjon gis.

### 12.3.3 Vassdragsloven § 122

V § 122 nr. 1 inneholder en generell bestemmelse om sammenslutninger i vassdrag. Bestemmelsen tar nok særlig sikte på tørrleggings- og flomvernarbeider. Det forutsettes her at deltakere i fellestiltak i vassdrag for dette formålet slutter seg sammen i lag. Bestemmelsen er neppe til hinder for at tiltak organiseres på en annen måte, for eksempel som sameie.

Lagene skal etter V § 122 nr. 1 organiseres slik at stemmerett og ansvar fordeles etter størrelsen på tilskuddet til foretaket hvis dette er fastsatt. I mangel av slik fastsettelse fordeles stemmerett og ansvar likt mellom medlemmene. De som blir pålagt

å yte tilskudd til tiltaket etter vassdragsloven, har i følge V § 122 nr. 2 rett til å delta i laget.

Vassdragslovkommisjonen foreslo også at Kongen skulle få myndighet til å fastsette vedtekter for sammenslutningene. Dette var knyttet til et forslag om tvungen deltakelse i grøftingslag, og falt bort da en i stedet valgte et system basert på frivillighet fra deltakernes side.

Etter ordlyden synes V § 122 nr.1 annet punktum å medføre at medlemmene har et ubegrenset, delt ansvar for foreningens gjeld. Dette avviker i så fall sterkt fra vanlig foreningsrett. Det er uklart hvem som kan representere foreningen og således påføre den gjeld. Det er videre uklart om ansvar for vassdragstiltaket (vedlikehold, erstatningsansvar for skade) påhviler foreningen eller de enkelte deltakere.

I dag kan for øvrig andre organisasjonsformer for fellestiltak være aktuelle – særlig ved større fellestiltak, slik at det vil være aktuelt å inngå en særskilt avtale som avviker fra ordningen i V § 122. Den selskapsrettslige lovgivning er betydelig utviklet siden 1940, og dessuten vil slike fellestiltak i mange tilfelle bli utført i offentlig regi.

På denne bakgrunn finner *utvalget* at den generelle regelen i V § 122, som skriver seg fra V 1887, kan sløyfes i utkastet til ny vannressurslov. Vi ser heller ikke behov for å ha med andre særlige regler for sammenslutninger i vassdrag.

## 12.4 KOSTNADSFORDELING VED FELLESTILTAK

### 12.4.1 Regler om kostnadsfordeling i gjeldende vassdragslov

I gjeldende vassdragslov opptrer bestemmelser om kostnadsfordeling i ganske mange sammenhenger, uavhengig av om det foreligger en organisert sammenslutning eller ikke. I allfall tre forskjellige prinsipper for kostnadsfordeling er benyttet i loven: fordeling etter kvantum (bl.a. i V §§ 20 og 59 nr. 1), fordeling etter nyttevirking (bl.a. i V §§ 26 nr. 2, 31 nr. 2 og 103, jfr. begrensningen i § 128) og fordeling etter merkostnad (bl.a. i V § 57 nr. 2). Loven inneholder også eksempler på åpne fullmakter for Kongen eller skjønnsretten til å fastsette fordelingen (f.eks. i V §§ 17 nr. 4, 28 og 59 nr. 4).

Lovforarbeidene gjør det ikke klart at de mange forskjellige fordelingsreglene er valgt ut fra en bevisst overveieelse av forskjellige hensyn.. Vassdragslovutvalget har ikke kjennskap til hvorvidt de forskjellige prinsippene for kostnadsfordeling har medført forskjeller av betydning i praksis. Det kan nok tenkes at kostnadsfordelingen i disse sammenhengene skjer relativt skjønnsmessig.

Som en sammenfatning kan en si at følgende mønster avtegner seg i vassdragslovens regler om kostnadsfordeling:

- Beslutninger om fordeling av kostnader overlates ofte til en skjønnsrett
- I fellestiltak der det er mulig å tilskrive en merkostnad entydig til en bestemt deltaker, kan deltakeren også komme til å måtte bære denne merkostnaden
- Hvis tiltaket har ekte felleskostnader, dvs. kostnader som ikke kan tilskrives individuelle deltakere, og det er mulig å fastslå hva hver deltakers pengemessige nytte av tiltaket er, kan felleskostnadene fordeles proporsjonalt med deltakernes nytte. Likevel kan ingen pålegges å betale mer enn sin pengemessige nytte av tiltaket
- Hvis tiltaket har ekte felleskostnader, og det er mulig å fastslå hvilket kvantum hver enkelt deltager drar nytte av i tiltaket, kan felleskostnadene fordeles proporsjonalt med deltakernes kvanta.

### 12.4.2 Regler om kostnadsfordeling i den nye vannressursloven

Det er ikke uten videre gitt at spørsmålet om kostnadsfordeling fortjener en selvstendig behandling i vannressursloven. Kostnadsfordelingsspørsmål kunne overlates til avtale mellom partene, eller vassdragsmyndigheten kunne ha adgang til å fastsette kostnadsandeler i forbindelse med konsesjoner til å gjennomføre vassdragstiltak. Eventuelt kunne en overlate til vassdragsmyndigheten å gi nærmere regler om hvordan kostnadsfordeling skal skje.

*Vassdragslovutvalget* legger til grunn et generelt prinsipp om at vassdragstiltak såvidt mulig bør innrettes slik at en ikke sløser med naturressurser og andre økonomiske verdier, se bl.a. utk. § 5 annet ledd om utførelse av vassdragstiltak. Dette prinsippet om samfunnsøkonomisk effektivitet vil i mange tilfelle ha betydning for hvordan kostnadene ved et vassdragstiltak bør fordeles. På denne bakgrunn bør vannressursloven inneholde egne bestemmelser om kostnadsfordeling.

Vannressursloven vil omfatte en rekke mindre vassdragstiltak, og regulering av kostnadsfordelingen i et tiltak kan da være like viktig som andre aspekter ved tiltakets utforming. Det kan også være ønskelig å legge bindinger på hvilke kostnadsfordelingsprinsipper vassdragsmyndigheten skal ha adgang til å benytte.

I gjeldende vassdragslov er reglene om kostnadsfordeling spredd på en rekke bestemmelser. Et argument for en slik detaljert regulering kan være at en da oppnår bedre presisjon med hensyn til hvilke fordelingsprinsipper som bør benyttes i hvert tilfelle. På den annen side kan den logiske sammenhengen mellom reglene bli vanskeligere å opprettholde dersom de er spredt rundt i forskjellige deler av loven.

*Utvalget* finner det mest hensiktsmessig at det samme prinsippet for kostnadsfordeling blir brukt i alle tilfelle hvor lovens regler kommer til anvendelse. Også regelforenklingshensyn tilsier at det gis en generell regel for alle vassdragstiltak, som utvalget foreslår i utk. § 37.

### 12.4.3 Hvilke fordelingsprinsipper bør brukes?

Forslaget til ny, generell kostnadsfordelingsbestemmelse er basert på flere momenter.

Loven skal bidra til at et vassdragstiltak utformes på en samfunnsøkonomisk effektiv måte. I noen tilfelle kan man velge mellom flere utforminger som gir samme nytte av tiltaket, og samfunnsøkonomisk er det da mest effektivt å velge den utformingen som gir de laveste totale kostnader for alle deltakerne sett under ett. I andre tilfelle er bare én utforming aktuell å vurdere. I alle tilfelle må samlet nytte for deltakerne overstige samlede kostnader for at tiltaket skal være lønnsomt.

Hvis det finnes en måte å fordele felleskostnadene ved et tiltak på som gjør at alle deltakerne frivillig går inn for den kollektivt beste utformingen av tiltaket, kan deltakerne realisere denne fordelingen gjennom en avtale seg imellom. I praksis er det lite sannsynlig at vassdragsmyndigheten kan finne en slik kostnadsfordeling dersom deltakerne ikke finner frem til den på egen hånd. Loven bør derfor gi adgang til at felleskostnader fordeles i samsvar med avtale mellom deltakerne før vassdragsmyndigheten eventuelt fastsetter hva fordelingen skal være.

Kostnader som utvetydig kan tilskrives individuelle deltakere, bør ikke kunne fordeles på andre. Dette betyr at vassdragslovens prinsipp om fordeling av merkostnader, jfr. V §§ 57, 59 og 61, bør videreføres i vannressursloven, ved at bare «ekte» felleskostnader tillates fordelt mellom deltagerne.

En kostnadsfordeling i forhold til deltakernes nytte kan i visse tilfelle lede til at den kollektivt beste utforming av et tiltak ikke blir realisert. Det kan også være vanskelig å måle nytten presist. *Utvalget* mener derfor at loven ikke bør gi generell anvisning på fordeling etter nytte.



Prinsippet om fordeling av kostnader vil pr. definisjon dreie seg om hvilken andel av de totale kostnadene ved et tiltak som hver deltaker skal bære. I seg selv sikrer altså ikke fordelingen av kostnader at samlet nytte overstiger samlet kostnad. Det er derfor nødvendig å oppstille et krav om at kostnadsfordelingen ikke skal føre til at noen deltaker kommer dårligere ut enn han ville ha gjort dersom tiltaket ikke var blitt realisert.

En nærmere redegjørelse for kostnadsfordelingsprinsipper finnes for øvrig i vedlegg 3 «Prinsipper for kostnadsfordeling ved fellestiltak» av Morten Berg, og i kommentarene til utk. § 37.

## 12.5 ER DET BEHOV FOR ANDRE REGLER FOR Å FREMME FELLES-TILTAK?

*Utvalget* ser at fellestiltak i vassdrag kan by på klare fordeler fremfor separate enkelttiltak. Et fellestiltak kan være til fordel for en deltaker som ellers ikke hadde maktet et tilsvarende tiltak for seg selv. Ofte kan kostnadene ved et tiltak være så store at de bare lar seg realisere i et større fellesskap. Ett enkelt fellestiltak kan gi mindre skadevirkninger for miljøet enn en rekke separate enkelttiltak. Fellestiltak kan gi grunnlag for en mer rasjonell utnyttning av en gitt vannressurs enn separate tiltak, noe reguleringsforeningene er eksempel på når det gjelder utnyttning av vannkraften. Det kan også være lettere å stille krav til driften av ett fellestiltak enn mange små enkelttiltak, og lettere å kontrollere at de fastsatte krav blir oppfylt.

På den annen side kan nok et fellestiltak etter sin størrelse iblant føre til større skadevirkninger for miljøet enn en rekke små enkelttiltak. Det kan også være at de personlige forhold mellom aktuelle deltakere er slik at et fellestiltak vil være lite formålstjenlig.

*Utvalget* anser det ikke aktuelt å foreslå noen absolutt regel om at visse vassdragstiltak skal utføres som fellestiltak. Spørsmålet er om det bør gis andre regler som kan fremme fellestiltak, f.eks. regler om fortrinnsrett for fellestiltak eller en uttrykkelig hjemmel for å pålegge fellestiltak. De rammer for kostnadsfordelingen ved fellestiltak som vi har foreslått under 12.4, vil være med på å legge forholdene til rette for fellestiltak. Den svenske vattenlagen inneholder i 6. og 7. kap. hjemmel for å pålegge deltakelse i jordvanningslag i forbindelse med konsesjonsbehandling av søknader om vannuttak. Bakgrunnen for ordningen er et ønske om å lette den offentlige kontroll med vannuttak til slike formål, og å gjøre det enklere å fastsette fordelingsregler i situasjoner hvor det er knapphet på vann. Ulempene med en slik ordning er særlig knyttet til at en kan pålegges å delta i en sammenslutning mot sin vilje. Hjemmelen for pålegg om tvangsdeltakelse etter 6:1 VL er derfor begrenset til samtidige søknader og forutsetter at det foreligger et fordelingsbehov for vannet.

Bak en hjemmel for å kreve tilslutning til vanningslag ligger også en antakelse om at det vil fremme samfunnsøkonomisk lønnsomme fellestiltak. Men et slikt pålegg kan virke hardt overfor den som ikke har råd til det, også i de tilfelle hvor deltakelse ville være gunstig privatøkonomisk. *Utvalget* mener derfor det er grunn til å begrense muligheten for at noen blir påtvunget økte utgifter i en slik situasjon. Jordlovens regler har vært lite brukt i praksis til å gi pålegg om deltakelse i fellestiltak i landbruket. På denne bakgrunn vil *utvalget* ikke fremme noe forslag om hjemmel til å pålegge deltakelse i fellestiltak i vassdrag.

*Utvalget* er i stedet blitt stående ved å foreslå to regler som kan legge til rette for fellestiltak for vannforsynings- og tørrleggingsformål (utk. § 36). For det første bør det gis en generell bestemmelse om at slike tiltak i rimelig utstrekning skal utføres slik at de blir til nytte for andre grunneiere. For det andre bør vassdrags-

myndighetene i forbindelse med en søknad om konsesjon klarlegge gjennom offentlig kunngjøring, direkte henvendelser eller særskilte undersøkelser om det omsøkte tiltak også kan dekke et behov for andre interesserte. I så fall kan det fastsettes i konsesjonsvilkår hvordan dette kan skje, eller vassdragsmyndigheten kan avslå en søknad som fremtrer som et rent separatiltak.

Hvis andre ikke har noen interesse for å delta i det omsøkte tiltak, kan de ikke tvinges til det med hjemmel i utk. § 36. At egne separatiltak ikke vil få konsesjon senere, kan imidlertid påvirke deres standpunkt.

I en viss utstrekning kan det også etableres fellestiltak ved å ekspropriere en eierandel i et eksisterende anlegg.

## KAPITTEL 13

**Offentlig forhåndskontroll med tiltak i vassdrag****13.1 GJELDENE RETT****13.1.1 Regler om forhåndskontroll**

Utvalget skal i dette kapittel ta opp spørsmålet om forhåndskontroll med det enkelte vassdragstiltak. De særskilte konsesjonsordningene for tiltak i vassdrag skriver seg fra begynnelsen av dette århundret. Foranlediget av begynnende vannkraftutbygging og utenlandske oppkjøp av fallrettigheter, kom særlig ervervspørsmålene i fokus. Systemet med ervervskonsesjoner var imidlertid ikke tilstrekkelig for å sikre offentlig kontroll med disponeringen av vassdrag. Allerede i 1907 fikk vassdragsloven av 1887 et tillegg om konsesjonsplikt for større reguleringer selv om disse ble foretatt på egen grunn (lov 25. april 1907). Vassdragslovgivningens utvikling ble gjennomgått nærmere i "*Vassdragslovgivningens utvikling*" i kap. 5.1.

Flere lover har regler om *tiltakskonsesjon*. Vassdragsloven av 1940 har bestemmelser om konsesjonsplikt for vassdragstiltak som kan medføre skade eller ulempe av noen betydning for allmenne interesser i §§ 104-105. For vassdragsreguleringer kreves tillatelse etter vassdragsreguleringsloven 14. desember 1917 nr. 17. For forurensning er det etablert en egen konsesjonsordning i medhold av forurensningsloven 13. mars 1981 nr. 6, som omfatter både vassdrag og grunnvann.

Også i forbindelse med *ervervskonsesjoner* kan det stilles vilkår om utnyttning av vannressursene. Størst betydning har nok industrikonsesjonsloven 14. desember 1917 nr. 16, som oppstiller krav om konsesjon ved erverv av fallrettigheter som ved regulering antas å kunne utbringe mer enn 1000 naturhestekrefter. Andre erverv av vassdrag må ha konsesjon etter den alminnelige konsesjonsloven 31. mai 1974 nr. 19.

Konsesjonsordningene kan også være knyttet til bestemte næringer, som fiskeoppdrett, jfr. lov 14. juni 1985 nr. 68.

Plan- og bygningloven 14. juni 1985 nr. 77 har bestemmelser om meldeplikt og byggetillatelse, som gjelder for tiltak i vassdrag hvis det ikke er gjort unntak – se nærmere "*Plan- og bygningsloven*" i kap. 31.2.

**13.1.2 Særlig om vassdragsloven §§ 104-105**

Ved lovendringen i 1992 fikk V § 104 sin nåværende ordlyd. V § 105 inneholder en spesialregel om konsesjonsplikt med sikte på å ivareta landbruksarealer.

Konsesjonsplikten etter V § 104 omfatter alle slags vassdragstiltak hvis tiltaket kan ventes å medføre skade eller ulempe av noen betydning for allmenne interesser. Begrepet vassdragstiltak er ikke definert i loven. Det fremgår derfor ikke klart om konsesjonsplikten gjelder for tiltak som utføres i vassdraget, men har sin hovedvirkning i nedbørfeltet eller for grunnvannstanden, og om den gjelder for tiltak som utføres i nedbørfeltet, men innvirker på vassdraget. En oversikt over tiltak og inngrep er gitt i "*Oversikt over tiltak, anlegg og påvirkningsmåter*" i kap. 3.2, f.eks. oppføring av dammer, broer eller andre anlegg, utfylling, graving, sprenging eller opprensning, bortledning av vann m.v.

Konsesjonsbestemmelsene i V §§ 104 og 105 slik de opprinnelig lød, hadde et mer kasuistisk preg, noe som medførte en større usikkerhet om konsesjonspliktens rekkevidde. V § 104 hadde regler om konsesjonsplikt for tiltak som kunne medføre

skade og ulempe for ferdsel, fløting eller den frie fiskegang. Bestemmelsen i V § 105 annet punktum stilte krav om konsesjonsplikt også for andre tiltak som kunne medføre skade eller fare av noen betydning for andre offentlige interesser. Som eksempler regnet loven opp elvebrudd, forsumpning og tørrlegging av flyvesand. Vassdragsmyndighetene har praktisert loven slik at naturvern hensyn kan utløse konsesjonsplikt, og denne forståelsen ble stadfestet av Høyesterett i Rt. 1993 s. 278. Etter lovendringen i 1992 er dette helt klart.

Konsesjonsplikten etter V §§ 104-105 omfatter også vannuttak og andre tiltak på egen grunn. Også på dette punktet har det vært en viss usikkerhet tidligere. Ved lovendringen i 1992 fikk derfor V § 14 om rett til vannuttak en tilføyelse som klargjør dette.

Konsesjonsplikten etter vassdragsloven omfatter også staten.

Ved lovrevisjonen i 1992 fikk dessuten V § 106 et nytt fjerde punktum, som innebærer at utbygging av elvekraftverk med midlere årsproduksjon over 40 GWh langt på vei skal behandles etter reglene i vassdragsreguleringsloven, selv om det ikke dreier seg om reguleringer i denne lovens forstand. Tillatelse til slike tiltak skal likevel fortsatt gis i medhold av V §§ 104 og 105.

Selv om alle slags vassdragstiltak omfattes av konsesjonsplikten, har bestemmelsen vesentlig vært benyttet i forbindelse med elvekraftverk. Vannforsyningsanlegg har tidligere i liten utstrekning blitt vurdert i forhold til disse bestemmelsene, men det har vært fastsatt vilkår med krav til tiltaket i forbindelse med ekspropriasjonstillatelser etter V § 17.

Når det gjelder jordvanningsanlegg og forbyggings-, senkings- og flomsikringstiltak, fantes det tidligere tilskuddsordninger hvor utgiftene til slike tiltak i varierende grad ble dekket etter jordbruksavtalen. I dag er disse tilskuddene nærmest opphørt. Bare tilskudd til tiltak som hindrer erosjon og arealavrenning fra jordbruksareal, og tilskudd til tekniske miljøtiltak i landbruket har betydning i vassdragssammenheng. Forbyggingstiltak er til dels finansiert direkte over NVEs budsjett. Det er blitt utført en viss kontroll med forholdet til allmenne interesser i forbindelse med disse tilskuddsordningene, men i stor grad har man nok regnet med at tiltakene var i samsvar med allmenne interesser.

I løpet av de siste 10 årene har utviklingen gått i retning av å praktisere konsesjonsbestemmelsene mer aktivt i forhold til ulike tiltak. Det er f.eks. krevd konsesjon i forbindelse med grusuttak fra vassdrag, vannuttak til fiskeoppdrettsanlegg m.v.

### 13.1.3 NVEs retningslinjer for inngrep i vassdrag

NVE har nylig utarbeidet retningslinjer for praktiseringen av vassdragslovens konsesjonsordning når det gjelder andre vassdragstiltak enn kraftutbygging.<sup>112</sup>

Retningslinjene oppstiller følgende kriterier for når det normalt vil være nødvendig med tillatelse etter vassdragsloven:

- Når det gjøres inngrep i vassdrag som er vernet mot kraftutbygging
- Når inngrepet foretas innenfor eller i umiddelbar nærhet av områder som er vernet etter naturvernloven eller klassifisert som verneverdige
- Når inngrepet foretas i områder som har betydning for fredete eller sårbare arter, eller har en særlig viktig funksjon for vilt
- Når inngrepet gjøres i eller i umiddelbar nærhet av et vassdrag eller vassdragsparti som har stor betydning for interesser knyttet til friluftsliv, fiske og kultur-

<sup>112</sup>NVE-publikasjon nr. 02/1993: Retningslinjer for inngrep i vassdrag.

- minner, og tiltaket i vesentlig grad kan forringe disse
- Når inngrepet hindrer fiskens frie gang
- Ved bortledning av vann fra et vassdrag hvor det i en offentlig tillatelse er fastsatt en minstevannføring
- Ved omlegging av elveløp eller permanent senking av innsjø eller tjern
- Når inngrepet krever regulering av vannstanden som går utover variasjonen mellom lav vintervannstand og høy vår/høstvannstand (ofte mellom 0,5 og 0,75 meter)

Ved vurderingen av de fire første punktene skal tiltak for forbedring av jord eller endret arealbruk undergis en strengere vurdering enn strengt nødvendige sikrings-tiltak.

Det presiseres at V §§ 104-105 omfatter alle slags vassdragstiltak uavhengig av formålet. Retningslinjene behandler spesielt akvakulturanlegg, stenging av vassdrag, jordvanningsanlegg, vannforsyningsanlegg, opprusting og ombygging av kraftverk, bygging i eller over vassdrag, grusuttak fra vassdrag, flom- og erosjons-sikring m.v. De inneholder også en mer detaljert gjennomgåelse av saksbehandlingen for de mest aktuelle sakstypene.

### 13.2 BEHOV FOR OFFENTLIG FORHÅNDSKONTROLL?

Offentlig forhåndskontroll i form av konsesjonsplikt sikrer en individuell vurdering av tiltakets lovmessighet og konsekvenser, men er ressurskrevende både for søkeren og konsesjonsmyndigheten. Det kan derfor være grunn til å vurdere hvorvidt et slikt system er nødvendig.

Vassdragene utgjør en viktig nasjonal ressurs. De har stor økonomisk betydning, spesielt ved utnytting til kraftproduksjon. Det var særlig denne muligheten for økonomisk utnytting av vassdragene, og ønsket om å sikre staten og utbyggingskommunene en andel av disse verdiene, som var bakgrunnen for konsesjonsordningene etter industrikonsesjonsloven og vassdragsreguleringsloven og deres forløpere. Forholdet til allmenne interesser var imidlertid viktig også dengang. Det skulle tas hensyn til ferdsel, fiske og ikke minst fløtingen, som tidligere hadde stor økonomisk betydning. Hensynet til å ivareta allmenne interesser som kan lide skade ved tiltak og inngrep i vassdrag ligger bak vassdragslovens konsesjonspliktregler.

Etterhvert er det blitt en økende forståelse for vassdragenes betydning for natur og miljø, jfr. *"Overordnede prinsipper for forvaltningen av vassdrag og andre vannressurser"* i kap. 9. Vassdragsmyndighetene legger mer enn før vekt på slike forhold under konsesjonsbehandlingen, og det er nedlagt et omfattende arbeid i form av fire verneplaner for vassdrag og en samlet plan om kraftutbygging for å sikre en forsvarlig disponering av vassdragene.

Vann står i en særstilling ved sin grunnleggende betydning for alt liv. Dette har relevans både i forhold til konsesjonsplikten etter forurensningsloven og i forbindelse med vannuttak fra vassdrag og grunnvann.

Den utnytting og påvirkning av vassdragene som omfattes av vassdragslovens regler kan ha betydelige konsekvenser. Dels kan skadevirkningene være store, f. eks. flomskader, og dels kan de i praksis være irreversible. De faktiske forhold er forskjellige, slik at det i mange tilfelle byr på problemer å fastsette generelle regler som gir presis veiledning. Det er derfor ønskelig å foreta en konkret vurdering av det planlagte tiltakets virkninger på forhånd, slik at det ut fra kryssende interesser kan vurderes om tiltaket bør tillates, og i tilfelle hvilke vilkår som bør settes i lys av de lokale forholdene.

*Utvalget* mener på denne bakgrunn at det er behov for offentlig forhåndskontroll med vassdragstiltak. En etterhåndskontroll vil ikke være tilstrekkelig, hverken for å unngå irreversible virkninger av vassdragstiltak, eller av hensyn til tiltakshaverne selv. Etterhåndskontroll kan imidlertid være tjenlig for å sikre at forhåndssatte krav blir oppfylt, jfr. i denne sammenheng påleggshjemmelen i utk. § 64.

### 13.3 FORSKJELLIGE FORMER FOR FORHÅNSKONTROLL

Forhåndskontroll kan tenkes i forskjellige former. Den kan begrense seg til kontroll med at lovens regler er oppfylt, eller innebære en videre og mer skjønnsmessig vurdering av det aktuelle tiltaket. Utvalget har behandlet generelle regler i "*Generelle lovregler for disponering av vassdrag*" i kap. 10, og tar nedenfor sikte på forhåndskontroll som innebærer en mer individuell vurdering:

1. *Konsesjonsordninger* er basert på et generelt forbud mot den type virksomhet som reguleres, jfr. V §§ 104-105. At konsesjonen er et unntak fra det alminnelige forbudet innebærer imidlertid ikke, for vassdragslovens vedkommende, en forutsetning fra lovgivernes side om at konsesjon bare skal gis unntaksvis. Poenget er at hvert inngrep og vilkårene for en tillatelse vurderes individuelt.
2. For inngrep som er knyttet til særskilte offentlige *tilskuddsordninger*, kan en forhåndskontroll tenkes foretatt i forbindelse med søknaden om tilskudd. Som nevnt under 13.2.1. har dette vært praktisert for visse typer saker. Slike ordninger kan nok være publikumsvennlige og effektive, men vil lett medføre uklare forhold. Det er også en viss fare for at tilbøyeligheten til å gi tillatelse kan avhenge av hvor mye penger som finnes på budsjettet, og at kontrollen begrenser seg til en prioritering basert på enkle eller uklare kriterier av omsøkte tiltak i forhold til tilgjengelige midler. En fanger heller ikke opp tiltak som utføres uten støtte. I praksis har andre interesserte vanskeligere for å få deltagelse i behandlingen av tilskuddssaker enn konsesjonssaker, og det er usikkert om de vil ha partsstilling eller rettslig klageinteresse etter forvaltningsloven.
3. Et tredje alternativ er *meldeplikt*. En ordning med forhåndsmelding kan ha forskjellige funksjoner. Sammen med en konsesjonsordning kan den tjene til å sikre at alle konsesjonspliktige tiltak virkelig blir fanget inn, eller til å sikre tidlig dialog og bredde i planleggingen av tiltaket, (jfr. tankegangen bak den tidligere vregl. § 4a, nå pbl. § 33-2). Meldeplikt kan være et alternativ til lovfestet konsesjonsplikt på to måter. Enten kan vassdragsmyndighetene – eventuelt andre interesserte – ha adgang til å kreve konsesjonsbehandling av et meldt tiltak, eller meldeplikten kan kombineres med en hjemmel for konkrete pålegg. For å gi tilstrekkelig forutberegnelighet for tiltakshavere, er det da ønskelig at eventuelle pålegg blir varslet innen en kort frist etter at melding er gitt. Det er særlig for mindre inngrep at en slik meldeplikt kombinert med muligheten for å gi etterfølgende pålegg kan være hensiktsmessig. Meldeplikten gir også muligheter for å føre kontroll med at konsesjonsordningen fungerer effektivt. Som det redegjøres for i 13.4, byr det på problemer å fastsette presist avgrensede kriterier for når konsesjonsplikt inntreffer. I utkastet til ny lov er det foreslått meldepliktordninger i §§ 31 om tømmerfløting, 32 om uttak av masse fra vassdrag og 35 om tørrlegging og utfylling av myr og annen våtmark, jfr. "*Lukking av vassdrag, tørrlegging og grusuttak*" i kap 24 og "*Ferdsl, friluftsliv og fløting*" i 25.
4. Hvorvidt konsesjonsordningen eventuelt kan erstattes av forhåndskontroll i form av *vannbruksplanlegging* drøftes i "*Bør en plan gjøre det unødvendig med konsesjon?*" i kap. 14.8.9.

## 13.4 KRITERIER FOR KONSESJONSPLIKT

### 13.4.1 Innledning

Konsesjonsplikten for nye tiltak kan avgrenses etter forskjellige kriterier. Det kan dels være forhold ved tiltaket selv (art, størrelse, lokalisering), dels knyttet til virkningene av tiltaket (art, berørte interesser, styrke, omfang). Kriteriene for konsesjonsplikten må ses i sammenheng med lovens saklige virkeområde i sin alminnelighet, som vi har drøftet i "[Hva bør en ny vannressurslov omfatte?](#)" i kap. 8, jfr. særlig "[Tiltak i nedbørfeltet](#)" i kap. 8.4 om forholdet til nedbørfeltet.

### 13.4.2 Bør konsesjonsplikten avgrenses til bestemte tiltak?

*Utvalget* ser ikke grunn til å foreslå at konsesjonsplikten avgrenses til å gjelde bestemte *typer* tiltak. For å kunne vurdere konsekvensene for vassdragets tilstand, og for annen utnytting av vassdraget, bør alle slags tiltak falle inn under konsesjonsplikten. Unntak fra dette bør bare gjøres når man kan fastslå at visse typer vassdragstiltak ikke vil ha slike virkninger som det er behov for å kunne vurdere under en konsesjonsbehandling. Vi foreslår derfor – i tråd med vassdragsloven etter endringen i 1992 – at konsesjonsplikten skal gjelde for vassdragstiltak generelt.

Det er heller ingen entydig sammenheng mellom tiltakets *formål* og virkningene av det. Vi går derfor inn for at konsesjonsplikten som utgangspunkt skal gjelde uavhengig av tiltakets formål. Når det gjelder tiltak som utføres for kraftutbyggingsformål, blir imidlertid den reelle rekkevidden av vannressursloven begrenset, siden de fleste slike tiltak vil gå inn under konsesjonsplikten i vassdragsreguleringsloven. Dette kommer direkte til uttrykk i utk. § 17, og vi viser forøvrig til "[vassdragsreguleringsloven](#)" i kap. 31.3.

Et annet spørsmål er om vassdragstiltak under en *vissstørrelse* bør fritas for konsesjonsplikt. Virkningene av et vassdragstiltak avhenger imidlertid ikke bare av tiltaket egen størrelse, men også av størrelsen av og forholdene ellers i vassdraget hvor det utføres. *Utvalget* går derfor ikke inn for å lovfeste et generelt størrelseskriterium for konsesjonsplikten. Derimot ser vi ikke bort fra at det i en eventuell forskrift som presiserer konsesjonsplikten, kan være grunn til å bruke tiltakets størrelse som kriterium for om det er konsesjonspliktig eller ikke. Dette åpner vi mulighet for gjennom regelen i utk. § 16.

Konsesjonsplikten bør selvfølgelig gjelde for tiltak i vassdraget, og dermed inn-til høyeste vanlige flomvannstand, jfr. "[Tiltak i nedbørfeltet](#)" i kap. 8.4 og utk. § 2 første ledd. Spørsmålet er om konsesjonsplikten bør knyttes til et slikt lokaliseringkriterium. Også tiltak i nedbørfeltet kan etter omstendighetene påvirke forholdene i vassdraget. Dette vil gjerne bero på tiltakets størrelse og avstand til vassdraget. Det kan også tenkes at et tiltak i nedbørfeltet legger føringer på en fremtidig beslutningsprosess om utnytting av vassdraget og får konsekvenser for det på den måten, men dette er et forhold som er lite egnet som kriterium for konsesjonsplikten.

*Utvalget* ser det slik at det åpenbart ville føre for langt med en generell regel om at tiltak i nedbørfeltet skulle konsesjonsbehandles etter vannressursloven. Selv om den bare skulle gjelde for tiltak med virkninger for vassdraget, ville en slik regel gi en for ubestemt avgrensning av konsesjonsplikten til å være hensiktsmessig. På den annen side er det på det rene at vassdraget kan bli sterkt påvirket av visse tiltak utenfor vassdraget selv. Vi foreslår at dette hensyn ivaretas dels gjennom en særlig sikring av kantsonene (utk. § 11 om kantvegetasjon, jfr. "[Bevaring av kantvegetasjon langs vassdrag](#)" i kap. 10.4), og dels gjennom en hjemmel for vassdragsmyndigheten til å innkalle til konsesjonsbehandling tiltak som utføres utenfor vassdraget, men som kan ha påtakelige virkninger for det (utk. § 8 annet ledd). Dette gir

etter vårt syn en kombinasjon av brukerorientering og ressursorientering i loven som er i tråd med våre prinsipielle synspunkter i "*Brukerorientert eller ressursorientert forvaltning av vannressurser*" i kap. 9.5.

Nedlegging av vassdragsanlegg reiser særlige problemer i forhold til konsesjonsplikten, som vi kommer tilbake til i "*Nedlegging og fjerning av anlegg*" i kap. 16. Endringer i bestående vassdragstiltak tar vi opp i "*Drift av anlegg og virksomhet i vassdrag*" i kap. 15. Avgrensingen av konsesjonsplikten for grunnvannsuttak og annen påvirkning av grunnvannet drøftes i "*Avgrensning av konsesjonsplikten ved grunnvannsuttak*" i kap. 19.7.3 og "*Fremtidig utvikling*" i 4.

### 13.4.3 Avgrensning til tiltak med visse virkninger?

Konsesjonsplikten etter V § 104 nr. 2 er begrenset til å gjelde vassdragstiltak som «kan ventes å medføre skade eller ulempe av noen betydning for allmenne interesser». En lignende formulering har V § 105. Dette innebærer at konsesjonsplikten er avgrenset til tiltak med visse virkninger, eller – om man vil – til tiltak som kan berøre visse interesser.

Både formålet med konsesjonsordningen og administrative hensyn for den offentlige og private sektor taler for at tiltak som ikke har nevneverdige virkninger holdes utenfor konsesjonsplikten. Hvordan virkningskriteriet bør utformes – reelt og terminologisk – kan imidlertid by på problemer.

Erfaringene med vassdragsloven viser etter *utvalgets* mening at et virkningskriterium bør utformes forholdsvis generelt. Vi vil ikke anbefale en kasuistisk angivelse av hvilke virkninger som utløser konsesjonsplikt, slik V § 105 hadde før endringen i 1992.

«Allmenne interesser», som loven bruker som kriterium i dag, kan oppfattes som en betegnelse på visse virkninger eller på visse interesser som blir påvirket av vassdragstiltaket. I "*Valg av terminologi: Allmenne interesser eller vassdragets naturlige funksjon*" i kap. 9.4.6 har vi drøftet spørsmålet om å presisere dette kriteriet i den nye loven. Det fremgår der at utvalgets flertall går inn for å beholde kriteriet «allmenne interesser», men et mindretall foreslår å benytte «vassdragets naturlige funksjon» kombinert med «aktuell utnytting».

I dag blir ikke et vassdragstiltak konsesjonspliktig bare fordi det berører *private interesser*. Forholdet til private interesser dekkes i stedet av den alminnelige regel i V § 8 kombinert med ekspropriasjonshjemler, bl.a. i V §§ 17, 19 og 62. Det kan dermed diskuteres om loven legger opp til å trekke inn private interesser i de vurderinger som gjøres ved konsesjonsbehandling etter V §§ 104-105 i dag. Spaltingen på konsesjons- og ekspropriasjonsbehandling kan for så vidt sies å legge formelle hindringer i veien for en samlet vurdering av alle de hensyn som et vassdragstiltak berører.

Etter ordningen i dag må det trekkes en grense mellom allmenne og private interesser. *Utvalgets* drøfting av begrepet allmenne interesser i "*Allmenne og private interesser*" i kap. 9.4.1- "*Andre synspunkter på begrepets innhold*" i 9.4.4. viser at denne grensedragningen kan falle vanskelig. Et eksempel er når vassdragstiltak kan føre til senket grunnvannstand med bl.a. økt risiko for tørkeskader.

*Utvalget* foreslår på denne bakgrunn at også virkninger for private interesser skal kunne utløse konsesjonsplikt. Som det fremgår foran, mener *utvalgets flertall* at dette bør få uttrykk i loven gjennom begrepet «private interesser», mens et *mindretall* mener det bør fanges opp gjennom begrepet «aktuell utnytting».

Vi mener dette vil bidra til både en regelteknisk og en administrativ forenkling. Utgangspunktet bør således være at når et vassdragstiltak medfører skader og ulemper på private interesser uten at vedkommendes grunn blir tatt i bruk, bør dette vur-



deres under en konsesjonsbehandling. Forslaget kan også ses i sammenheng med at *et flertall i utvalget* går inn for at konsesjon – for det den omfatter – bør gjøre det overflødig med særskilt ekspropriasjonsvedtak også når fremmed grunn ønskes tatt i bruk, se "*Samordning mellom ekspropriasjonsbehandling og konsesjonsbehandling*" i kap. 17.4.1 og utk. § 25 første ledd.

Når fremtidige virkninger gjøres til et kriterium for konsesjonsplikt, oppstår det også spørsmål om *hvilken sannsynlighetsgrad* som skal kreves. I forurensningsloven brukes her uttrykk som «kan være til skade eller ulempe» og «kan medføre fare», mens vassdragsloven (etter 1992) bruker uttrykket «kan ventes å medføre». For at ordlyden best mulig kan fange opp uvanlige vassdragstiltak med nokså ukjente virkninger, foreslår *utvalget* å bruke uttrykket «kan være til nevneverdig skade eller ulempe». Det nærmere krav til sannsynlighetsgrad må overlates til praksis.

I uttrykket «nevneverdig skade eller ulempe» ligger det også et visst krav til virkningens *styrke*. Loven bør inneholde et slikt krav for å unngå at vassdragsforvaltningen må befatte seg med rene bagatellsaker. Også her må det nærmere innhold av kravet overlates til praksis.

Virkningene kan tenkes å inntre forskjelligesteder. Når det gjelder tiltak som utføres i et vassdrag, mener *utvalget* at virkningene bør kunne utløse konsesjonsplikt uansett om de inntre i vassdraget selv, i sjøen utenfor eller i nedbørfeltet. For tiltak som utføres i nedbørfeltet, må forutsetningen etter vannressursloven være at virkningene viser seg i vassdraget (eventuelt for grunnvannet).

Uansett hvilke kriterier som velges er det, både av informasjonshensyn og for å begrense forvaltningens saksmengde, ønskelig å løse noen tvilsspørsmål gjennom mer konkrete kriterier.

*Utvalget* foreslår dels en generell hjemmel for presiserende forskrifter (utk. § 16 innledningsvis), dels mulighet for særskilt avklaring av konsesjonsplikten uavhengig av ordinær konsesjonsbehandling (se nærmere under 13.5), og dessuten klargjørende regler for flere typer tiltak. De sistnevnte reglene foreslås dels som en presisering av når konsesjonsplikt foreligger, dels i form av meldeplikt, og dels som en angivelse av at konsesjonsplikt ikke foreligger. Endelig er det tilfelle hvor konsesjonsbehandling etter lovutkastet er upraktisk enten av tidsmessige årsaker eller fordi konsesjonsbehandlingen etter annen lovgivning er mer omfattende.

Bestemmelsen i utk. § 6 første ledd fastslår hovedregelen om *atavløp fra vassdrag* ikke må hindres uten hjemmel i loven, mens utk. § 7 presiserer *nåtilføring av vann* til et vassdrag kan skje uten konsesjon.

Når det gjelder *tørrlegging, drenering og utfylling* av myrer og en del andre våtmarksområder, foreslås en meldeplikt for tiltak som berører mer enn 5 dekar, slik at vassdragsmyndigheten kan ta stilling til om prosjektet bør konsesjonsbehandles, jfr. utk. § 35. Mindre tiltak er altså i utgangspunktet ikke konsesjonspliktige etter vannressursloven, men kan tenkes innkalt til konsesjonsbehandling i medhold av § 8 annet ledd. Når det gjelder utløp i vassdrag fra drenering, må spørsmålet om konsesjonsplikt vurderes etter utk. § 7.

Lignende mer skjematisk regler om grensen for konsesjonsplikt foreslås også i forhold til *forbygging*, jfr. utk. § 33, hvor lengden på forbyggingen er avgjørende for om tiltaket er konsesjonspliktig. *Et flertall i utvalget*, se "*Utvalgets vurderinger*" i kap. 24.2.4 foreslår en lignende avgrensning *forlukking av vassdrag*, slik at lukking under et visst antall meter kan skje i medhold av rettslig bindende plan etter plan- og bygningsloven, men for øvrig er konsesjonspliktig, jfr. utk. § 34. *Fouuttak av masse* foreslår *utvalget* at den generelle konsesjonsplikten erstattes med en meldeplikt som gir vassdragsmyndighetene mulighet til å vurdere konsesjonsplikt i det

enkelte tilfelle innen en måned (utk. § 32). Helt små uttak skal likevel kunne skje uten forhåndsmelding.

Noen typer tiltak har så liten betydning at de bør kunne foretas uten konsesjon i henhold til generelle regler, jfr. utk. § 29 om gjenoppretting av vassdragets løp og § 30 om opptaking av sunkne gjenstander.

Vi anser det også nødvendig med et unntak fra konsesjonsplikten for tiltak som det er påkrevd å utføre umiddelbart. I disse tilfellene skal det så snart som mulig gis melding til vassdragsmyndigheten, som kan gi pålegg om utførelsen og om retting, jfr. utk. § 8 tredje ledd.

## 13.5 FORHÅNDSAVGJØRELSE OM KONSESJONSPLIKT

### 13.5.1 Gjeldende rett

Etter vregl. § 4 nr. 1 – som knapt nok har vært brukt i praksis – kan den som ønsker å utføre en regulering få en forhåndsuttalelse fra departementet om hvorvidt konsesjon etter vassdragsreguleringsloven er nødvendig eller ikke. Vassdragsloven har ingen slik bestemmelse om administrativ forhåndsuttalelse, men V § 112 nr. 2 åpner for at det kan avholdes skjønn om hvorvidt konsesjon er nødvendig.

Når det gjelder saker etter vassdragsloven, har det utviklet seg en praksis med forhåndsvurdering uten at det har hjemmel i loven. Det er blitt vanlig at fylkesmannen avgir en forhåndsuttalelse om hvorvidt konsesjon er nødvendig. Slike forhåndsuttalelser er ikke bindende for konsesjonsmyndigheten, men rent faktisk har de stor betydning. Uttalelsene er selvsagt heller ikke bindende i forhold til et skjønn etter V § 112 nr. 2.

Det forekommer også at fylkesmannens forhåndsuttalelse inneholder en slags «vilkår» med krav til utformingen av tiltaket. Fylkesmannen uttaler f.eks. at tiltaket ikke skal være konsesjonspliktig hvis det utføres på en bestemt måte, eller for øvrig gjennomføres på bestemte betingelser. Forvaltningen setter altså «vilkår» uten at det gis noen tillatelse.

### 13.5.2 Hjemmel for forhåndsavgjørelse

Forvaltningspraksis tyder altså på et behov for administrative forhåndsuttalelser om den nedre grensen for konsesjonsplikten etter vassdragsloven. Med de generelle kriteriene som foreslås til avgrensning av konsesjonsplikten i lovutkastet, antar vi at det stadig vil være et behov for en enkel prosedyre for å klarlegge om et tiltak er konsesjonspliktig eller ikke.

Den nøyaktige avgrensning av konsesjonsplikten kan ses som et ledd i det styringssystem som lovutkastet legger opp til for vassdragene. Under behandlingen av en konsesjonssøknad må vassdragsmyndigheten implisitt eller eksplisitt ta stilling til om tiltaket overhodet trenger konsesjon. Det er da naturlig at vassdragsmyndigheten avgjør spørsmålet også når det kommer opp til særskilt avgjørelse, og at denne avgjørelsen ikke legges til rettslig skjønn som etter V § 112 nr. 2. *Utvalget* foreslår derfor i utk. § 16 en hjemmel for at myndighetene kan foreta en særskilt og bindende avgjørelse om konsesjonsplikten. En slik avgjørelse må kunne begjæres både av tiltakshaveren selv og andre interessenter i vassdraget.

Det kan nok reises spørsmål om hvor lenge denne bindingen bør gjelde, for forholdene i vassdraget kan endre seg slik at tiltaket får mer omfattende virkninger om det blir iverksatt på et senere tidspunkt. Vi tilrår derfor at forhåndsuttalelse som fritar for konsesjonsplikt, underlegges tilsvarende tidsbegrensninger som konsesjonen, jfr. utk. § 16 avslutningsvis.

*Utvalget* mener at for å holde klare linjer i forhold til lovens system, bør avgjørelser om konsesjonsplikt være «rene», slik at det ikke bør knyttes vilkår til dem. Vi foreslår samtidig at vassdragsmyndighetene får adgang til å forby at et tiltak settes i verk før spørsmålet om konsesjonsplikt er avgjort.

## 13.6 KRITERIER FOR TILDELING AV KONSESJON

### 13.6.1 Lovbundne avgjørelser eller fritt skjønn?

Ethvert konsesjonssystem innebærer en fullmakt for forvaltningen til å avgjøre om tillatelse skal gis eller nektes. Det hender at forvaltningen bare har til oppgave å ta stilling til om lovens betingelser for tillatelser er oppfylt, og skal gi eller nekte tillatelse ettersom det er tilfelle eller ikke –*lovbundne vedtak*. Det vanlige er imidlertid at forvaltningen har fullmakt til å foreta en skjønnsmessig vurdering i tillegg til å vurdere om lovens betingelser er til stede –*vedtak etter fritt skjønn*.

Så forskjellige som forholdene i vassdragene er, og så mange slags vassdragstiltak som loven skal favne, kan det ikke være aktuelt å legge opp til lovbundne tillatelser i den nye vannressursloven. I forskrifter med hjemmel i loven kan det derimot tenkes fastsatt at tillatelse skal gis til spesifiserte tiltak når visse fastsatte betingelser er oppfylt. Dette kan være aktuelt for mindre vassdragstiltak, selv om det samtidig må sikres at mange små inngrep i sum ikke fører til en vesentlig endring av forholdene i vassdraget. Alt i alt *erutvalget* blitt stående ved at det eventuelt bør vurderes på et senere tidspunkt om man på visse områder skal gå inn for en ordning med regelbundet konsesjon basert på forskrift.

Med dette forbehold må vannressurslovens regler om konsesjon basere seg på et system hvor tillatelse gis etter fritt skjønn.

### 13.6.2 Materielle krav til skjønnsutøvingen

Konsesjonssystemet vil være et av de viktigste rettslige virkemidler til å nå lovens formål. Det gjelder uansett formålsbestemmelsens innhold. Det er derfor viktig at avgjørelsene om tillatelse samlet sett bidrar til å fremme lovens formål. Det er også av betydning, men ikke så avgjørende, at den enkelte avgjørelse isolert sett bidrar til dette.

Siden lovens formål er så sammensatt som lovutkastet legger opp til, er det ikke helt enkelt å si hva slags avgjørelse som best vil fremme formålet. På den annen side kan en helt åpen fullmakt for forvaltningen tenkes brukt i andre retninger enn lovens formål skulle tilsi. Derfor kan det være behov for å legge inn bestemmelser i loven som bidrar til å styre avgjørelsene mer konkret i retning av lovens formål. Det kan også tenkes behov for at loven gir direktiver som kan sikre at man under konsesjonsbehandlingen får vurdert forhold som ellers lett blir oversett.

Behovet for at loven gir nærmere kriterier for tillatelse istedenfor å nøye seg med en helt generell fullmakt til forvaltningen øker dersom avgjørelse skal treffes av en rekke forskjellige organer. Gjennom lovutkastet legger vi opp til en sterkere delegering og desentralisering av myndighet. En lovfesting av kriterier kan både fremme styring i retning av lovens formål, og motvirke at avgjørelsene varierer på vilkårlig måte. Både for tiltakshavere og for de som ellers blir berørt av vassdragstiltak, kan en lovfesting av kriterier gi større forutberegnelighet enn en helt åpen fullmakt vil gi.

Nærmere bestemmelser for forvaltningsskjønnet kan gis på andre måter enn i form av lovbundne tillatelser som omtalt under 13.6.1.

Det kan fastsettes visse *minstekrav* som må være oppfylt for å få tillatelse. Disse minstekravene kan formuleres forskjellig, og de kan utformes slik at de innebærer

en avveining av kryssende hensyn. V § 106 nr. 1 kan betraktes som en regel av sistnevnte type.

Loven kan også klassifisere *hensyn som relevante eller irrelevante* (utenforliggende) for skjønnsutøvingen. På denne måten blir det presisert hva slags type hensyn som kan inngå i skjønnnet. Loven kan videre angi at visse argumenter *skal tas i betraktning* under skjønnsutøvingen – pliktige hensyn. Kriteriene kan også kombineres, slik at én gruppe hensyn er avgjørende for om minstekravet for tillatelse er oppfylt. Er det tilfellet, kan det foretas en ekstra og eventuelt bredere vurdering, der også andre hensyn kan telle med. V § 106 nr. 1 er et eksempel på denne modellen, der skader og ulemper for private interesser først kan trekkes inn i annen omgang. Vregl. § 8 er et annet eksempel.

Loven kan også inneholde regler om *vektleggingen* av argumenter, dvs. angi noe om hvor stor vekt som skal legges på forskjellige slags argumenter. Loven kan også inneholde *en generell, bakenforliggende avveiningsnorm* som vurderingen av konkrete enkeltargumenter skal skje i forhold til. Den samfunnsøkonomiske avkastning av de ulike beslutningsalternativene kan være en slik avveiningsnorm; fremme av bærekraftig utvikling er et annet eksempel. En variant av dette er at loven fastsetter et *krav til interesseovervekt* for at tillatelse kan gis. Et alternativ er at loven setter et bevismessig krav for at det foreligger interesseovervekt. Ooriginl. § 2 annet ledd er i praksis blitt oppfattet slik at den oppstiller et bevismessig krav.

### 13.6.3 Andre slags regler av betydning for forvaltningens skjønnsutøving

Det er ikke bare materielle bestemmelser som kan gi rammer for skjønnsutøvingen. Også andre slags regler kan være aktuelle for å sikre at bestemte hensyn blir tatt i betraktning og vektlagt, f.eks. å legge avgjørelsesmyndigheten til et forvaltningsorgan med en *bestemt fagkompetanse*, eller å bestemme at saken skal forelegges for et organ med et bestemt ansvarsområde eller fagkompetanse.

Det kan videre gis regler som stiller *krav til beslutningsgrunnlaget*, særlig ved å kreve at bestemte forhold skal være klarlagt eller utredet. Regler om konsekvensutredning og krav til samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse hører til denne gruppen – se 13.6.4 og 13.10.1.

Loven kan også stille *krav til begrunnelsen* for vedtaket, f.eks. krav om å redegjøre for hvordan vedtaket tilgodeser bestemte hensyn eller hvorfor de måtte vike.

Når forvaltningen utøver myndighet etter fritt skjønn, er det prinsipielle utgangspunktet at forvaltningsorganet selv skal vurdere de forhold som det blir tatt hensyn til ved avgjørelsen. Selv om forvaltningens vurdering i høy grad kan være avhengig av innspill og faglige synspunkter fra parter og utenforstående, innebærer ikke det at f.eks. partenes syn uten videre skal legges til grunn. I forhold til andre fagorganer i forvaltningen som uttaler seg innenfor sitt fagområde, kan dette være annerledes.

I de følgende avsnitt drøftes en del problemstillinger og alternativer vedrørende skjønnsutøvingen etter den nye vannressursloven.

### 13.6.4 Tiltakets samfunnsøkonomiske lønnsomhet

På grunn av vassdragenes store betydning som fellesressurs for samfunnet, bør samfunnsøkonomisk lønnsomhet være et viktig moment i skjønnsutøvingen etter vannressursloven. I forbindelse med konsesjonsbehandling av vassdragstiltak kan det derfor være ønskelig å foreta en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse (nytte/kostnadsanalyse). Formålet med å utføre slike lønnsomhetsanalyser vil være å kunne godkjenne lønnsomme og å avvise ulønnsomme tiltak for å bidra til en effek-

tiv ressursutnytting. En nærmere redegjørelse for disse spørsmålene gis i vedlegg 4 «Samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse av vassdragstiltak».

Fordi et tiltak kan ha samfunnsmessige fordeler som ikke fanges opp av lønnsomhetsanalysen, bør det likevel ikke oppstilles som noe lovfestet minstekrav for å gi konsesjon at tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Utk. § 23 inneholder ikke noe slikt minstekrav, og samfunnsøkonomisk lønnsomhet vil derfor bare være et moment konsesjonsmyndigheten har plikt til å ta hensyn til ved sin vurdering, men altså ikke avgjørende for hvorvidt tillatelse skal gis. Omvendt kan det tenkes at andre hensyn tilsier avslag for et tiltak som vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt.

For å sikre at samfunnsøkonomiske hensyn virkelig tas med i vurderingen, har *utvalget* vurdert om loven bør pålegge at det gjennomføres en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse av vassdragstiltaket i forbindelse med konsesjonsbehandlingen. En slik analyse kan gi informasjon om hvilken verdiskaping tiltaket innebærer dersom det er lønnsomt, eller hvilket nettoforbruk av ressurser som det representerer dersom det er ulønnsomt. Fordi innholdet i en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse er mer presist definert enn innholdet i begrepet allmenne interesser, kan en slik analyse bidra til en konsistent og helhetlig avveining av alle interesser som er knyttet til et vassdragstiltak.

Å gjennomføre en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse vil nok innebære en merkostnad. Selv om analysen langt på vei kan baseres på opplysninger som må innhentes uansett, vil nok størstedelen av kostnadene som regel påløpe til innsamling av data og etablering av tallgrunnlaget for analysen. Utredningen av tiltakets nettoverdi på dette grunnlaget vil som regel være en mindre omfattende oppgave. Forutsetningen for å kreve en lønnsomhetsanalyse bør i tilfelle være at kostnaden ved analysen ikke blir urimelig stor i forhold til tiltakets påregnelige økonomiske verdi. Ved små og enkle prosjekter kan imidlertid lønnsomhetsanalysen ofte gjøres tilsvarende enkel.

For *utvalget* står det som noe uklart hvilke merkostnader man må regne med ved et lovfestet krav om samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse, og hvilke muligheter det i praksis vil være for å få oppfylt et slikt krav på en faglig forsvarlig måte. Særlig gjelder dette i samband med konsesjonsbehandling som er delegert til fylkes- eller kommunenivå. Vi er derfor kommet til at gjennomføringen av en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse bør vurderes som en del av saksutredningen i det enkelte tilfelle uten at det lovfestes en regel om det.

Det vil bero på omstendighetene om lønnsomhetsanalysen skal besørges av søkeren selv eller av vassdragsmyndigheten. Til syvende og sist vil det være opp til vassdragsmyndigheten å avgjøre dette. I alle fall bør lønnsomhetsanalysen være et offentlig tilgjengelig dokument.

*Utvalgets medlemmer Berg og Aalstad* tilrår at det alltid gjennomføres en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse når et vassdragstiltak konsesjonsbehandles i første instans av Norges vassdrags- og energiverk eller overordnet vassdragsmyndighet, såfremt kostnaden ved analysen ikke blir urimelig stor i forhold til tiltakets påregnelige, økonomiske verdi. *Disse medlemmene* tilrår dessuten at det utvikles et standardisert opplegg for nytte/kostnadsanalyse innen vassdragssektoren.

Etter *disse medlemmers* mening kan det ofte være urimelig at den som søker om konsesjon til et vassdragstiltak, pålegges å dekke kostnadene ved eller besørge en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse av tiltaket. *Disse medlemmer* mener at søkeren bør ha anledning, men ikke plikt, til å legge frem en privatøkonomisk kalkyle over tiltaket, og at vassdragsmyndigheten bør vurdere tiltakets samfunnsøkonomiske virkninger.

Den samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalysen av et tiltak vil inkludere en vurdering av tiltakets privat- eller bedriftsøkonomiske lønnsomhet.<sup>13</sup> Utover dette

bør det ikke legges vekt på den privatøkonomiske lønnsomheten, som i så fall vil bli regnet med to ganger.

Når privatøkonomisk lønnsomhet er et relevant hensyn, som det vil være i og med at det inngår i den samfunnsøkonomiske analysen, oppstår det spørsmål om konsesjonsmyndigheten uten videre skal bygge på søkerens vurdering av dette, eller om den kan og skal foreta en viss overprøving av den privatøkonomiske lønnsomhet. En konsesjonssøker kan av flere grunner ha en tendens til å overvurdere lønnsomheten i et prosjekt, og ikke alle aktører opptrer rasjonelt. Man kan derfor ikke ha som absolutt regel at søkeren har siste ord i denne sammenheng. Om fordelene ved et planlagt tiltak lar seg realisere, er i stor grad avhengig av om de privatøkonomiske lønnsomhetskalkyler viser seg realistiske. Hvis det svikter her, kan prosjektet ende med et halvveis gjennomført inngrep i vassdraget eller med at driften av tiltaket opphører etter kort tid. Dersom tiltaket vil medføre ulemper av betydning, er det en samfunnsmessig interesse å sikre seg mot at man blir sittende igjen med ulemper uten å få de fordeler som søkeren stilte i utsikt.

Det rettslige utgangspunkt bør trolig være at vassdragsmyndigheten har adgang, men normalt ingen plikt, til å foreta en selvstendig prøving av konsesjonssøkerens privatøkonomiske kalkyler. Vassdragsmyndigheten er altså ikke bundet av søkerens beregninger. Forvaltningen har et ansvar for å bruke en konsesjonsordning til å unngå de ulemper og skadevirkninger som den tar sikte på. Hensynet til administrativ effektivisering kan likevel tale for at vassdragsmyndigheten ikke overprøver søkerens kalkyler og den privat- eller bedriftsøkonomiske lønnsomhet, iallfall ikke uten at det er en særskilt oppfordring til det. Et alternativ kan være å avkreve søkeren en økonomisk garanti for ferdigstillelse og eventuell opprydding.

Når det spesielt gjelder kraftutbyggingssaker, ble det ved innføringen av et fritt energimarked og revisjonen av vassdragsreguleringsloven i 1992 lagt til grunn at det «ikke lenger vil være naturlig for konsesjonsmyndighetene å vurdere økonomien i et prosjekt» (Ot.prp. nr. 50 (1992-93) s. 89 sp. 2). Utbyggeren selv skal vurdere økonomien og bære risikoen ved prosjektet. Samtidig uttales det at konsesjonsmyndighetene skal vurdere om en foreslått utbygging avviker mye fra det som vil være samfunnsøkonomisk optimalt. Ut fra forarbeidene er det neppe helt klart hvor inngående konsesjonsmyndighetenes prøving av dette spørsmålet må eller bør være.

### 13.6.5 Optimal lokalisering

Et nærliggende kriterium for vurderingen av om konsesjon skal gis eller ikke, vil være å kreve at vassdragstiltak skal ha en optimal lokalisering. Hvilken lokalisering som er den beste, kan imidlertid avhenge av synsvinkelen: tiltakets eller tiltakshaverens formål, annen nåværende og/eller fremtidig utnyttning av vassdraget, eller bevaring av vassdragets naturlige funksjon. Søkeren vil særlig ha den først nevnte synsvinkelen for øye, så konsesjonsmyndighetenes viktigste bidrag er å vurdere hvilken lokalisering som er optimal under de to andre synsvinklene. Om konsesjon skal gis, må avgjøres ut fra en samlet vurdering av de forskjellige synsvinklene, der det imidlertid kan være uklart hvilken innbyrdes vekt de skal ha. Hvilken lokalisering som er den beste fra tiltakshaverens synspunkt, vil også bli påvirket av de kom-

113. Begrepet bedriftsøkonomisk lønnsomhet omfatter alle kostnader og inntekter som påvirker det økonomiske resultat i en bedrift eller et foretak. Så lenge det er tale om private bedrifter, er den bedriftsøkonomiske lønnsomhet inkludert i begrepet privatøkonomisk lønnsomhet, som imidlertid også omfatter nytte og ulempe hos individer. Det kan ofte være rimelig å omtale lønnsomheten i et offentlig foretak som privatøkonomisk dersom foretaket styres etter alminnelige, forretningsmessige prinsipper. .

pensasjonstiltak som blir pålagt ved en lokalisering som ikke er optimal for annen utnytting eller for økosystemet.

Kriteriet optimal lokalisering reiser også en annen type spørsmål – nemlig om man ved vurderingen skal se bort fra de begrensninger som ligger i den aktuelle eiendom og det aktuelle vassdrag. Skal man få til en helhetlig forvaltning av vassdraget, er det klart at synsvinkelen ikke kan begrenses til den enkelte eiendom. For søkeren er det imidlertid liten hjelp i å få beskjed om at lokalisering på et annet sted som han ikke disponerer, er å foretrekke. Særlig for mindre vassdragstiltak kan det derfor være vanskelig å henvise søkeren til lokalisering et annet sted enn i vassdraget – eller i et annet vassdrag. For de større tiltakene – særlig kraftutbygging – er ikke dette et problem på samme måte. I gjeldende vassdragslov har riktignok manglende ekspropriasjonshjemmel til fordel for private utbyggere, som har vært henvist til å bruke innløsningsregelen i V §§ 55 flg., vært en begrensning i denne sammenheng.

Et kriterium om optimal lokalisering forutsetter kunnskap om alternative lokaliseringer – og dermed kunnskap om vassdragene. Dette kan fremskaffes i samband med den enkelte konsesjonsbehandling, og systemet med konsekvensutredninger er et eksempel på det. Det kan imidlertid oppstå spørsmål om hvilke og hvor mange alternativer som må klarlegges, og hvor grundig det skal gjøres. Andre fremgangsmåter enn konsesjonsbehandling er ofte mer egnet til å frembringe en oversikt over og klassifisering av alternative lokaliseringer i andre vassdrag, som for eksempel utredninger som Samlet plan for vassdrag og LENKA (Landsomfattende egnethetsvurdering av den norske kystsonen og vassdragene for akvakultur, jfr. NOU 1990:22). Det materialet som fremkommer her, kan senere utnyttes ved konsesjonsbehandlingen.

Kriteriet optimal lokalisering er kanskje best egnet som et middel til å avskjære vassdragstiltak som åpenbart kan realiseres like godt med en annen lokalisering som ikke har samme ulemper som den omsøkte.

For å sikre at hensynet til optimal lokalisering av tiltaket tas med i vurderingen, foreslår *utvalget* i utk. § 21 tredje ledd at det for vassdragstiltak som kan volde vesentlige skader og ulemper, skal legges vekt på å få utredet aktuelle alternativer som har annen lokalisering. *Utvalgets leder Backer, og medlemmene Ajer og Lund*, foreslår i tillegg at det kan kreves utredet om behovet som ligger bak søknaden kan dekkes på annen måte. Vi kommer nærmere tilbake til dette under 13.10.2.

### 13.6.6 Preferanse for visse vassdragstiltak eller bestemte bruksformål

Regler om preferanse for visse vassdragstiltak kan utformes på forskjellige måter og med ulik rekkevidde. De kan innebære en prioritering av formål innbyrdes, med sikte på konkurrerende søknader, eller eksisterende utnytting i konkurranse med søknaden. Mest vidtrekkende vil prioriteringen være hvis den er til hinder for utnytting med lavere prioritet eller slår igjennom hensynet til å opprettholde vassdragets naturlige funksjon.

En lovfestet preferanse kunne fremme eller sikre en bestemt bruk av vassdragene. På global basis ville det være nærliggende å fremheve vannforsyning. Med de nedbør- og avløpsforholdene vi har i Norge, er det, som nevnt i "*Prioritering av bruksformål og likestilling*" i kap. 9.6.3, neppe behov for en slik regel.

Derimot kan det lettere tenkes mer avgrensede preferanser, utformet på forskjellige måter. Spørsmålet om å gi preferanse for fellestiltak er diskutert i "*Fellestiltak i vassdrag*" i kap. 12. Planleggningssystemet etter plan- og bygningsloven, som gir mulighet for å avsette vassdrag til bestemte bruksformer, er et annet eksempel. For vernede vassdrag gjelder det en sterk preferanse for å opprettholde eller forbe-

dre den tilstanden vassdraget var i på vernetidspunktet. Et siste eksempel *eflertallets* utk. § 20 annet ledd avslutningsvis, som innebærer en lovfestet preferanse for kraftutbygging i kategori I-vassdrag i Samlet plan. Ut over dette finner ikke *utvalget* grunn til å lovfeste bestemte preferanser for løsningen i konsesjonsaker.

### 13.6.7 Fordeler og ulemper ved andre tiltak som henger sammen med vassdragstiltaket

I noen vassdragssaker er det nær sammenheng mellom vassdragstiltaket og tiltak utenfor vassdraget, f.eks. anleggsveier eller kraftlinjer. Disse kan i seg selv by på særskilte fordeler og ulemper. Det kan reises spørsmål om hvorvidt slike forhold skal trekkes inn ved konsesjonsbehandlingen av vassdragstiltaket.

Dette kan for det første avhenge av om tiltakene er gjenstand for en selvstendig konsesjonsbehandling eller ikke. Kraftledninger konsesjonsbehandles etter energiloven, i motsetning til anleggs- eller driftsveier. I siste fall vil noen av de samlede konsekvensene av tiltaket falle helt utenfor dersom de ikke kan tas i betraktning etter vannressursloven. Det bør det derfor være adgang til, jfr. for svensk rett 3:5 VL, som medfører at ulemper av slike følgetiltak skal regnes med når man vurderer om vassdragstiltaket medfører skade eller ulempe av større betydning for allmenne interesser. Også ellers bør konsekvensene av nødvendige følgetiltak telle med i konsesjonsvurderingen.

Mer tvilsomt kan det være om fordelene ved følgetiltak bør regnes med og motivere et vassdragstiltak som myndighetene ellers ville være negative til. Det nærliggende alternativet er jo da at følgetiltaket realiseres separat for sitt eget formål.

*Utvalget* foreslår en bestemmelse i utk. § 23 i tråd med disse synsmåter.

### 13.6.8 Fordeler for lokalsamfunnet

Større vassdragstiltak kan ofte finansiere tiltak til fordel for lokalsamfunnet ut over det som prosjektet selv drar nytte av. Det kan skje direkte eller ved at prosjektet finansierer særskilte fondsordninger. Gjennomføring av et prosjekt kan på denne måten gi fordeler for lokalsamfunnet som det ellers ikke får – iallfall ikke i denne omgang.

Når det tas hensyn til slike særfordeler for lokalsamfunnet, må en påse at ikke samme forhold blir tillagt vekt to ganger, først i samband med prosjektets samfunnsøkonomiske lønnsomhet, og så særskilt i samband med konkrete pålegg til fordel for lokalsamfunnet. Å legge vekt på en bestemt anvendelse av det samfunnsøkonomiske overskuddet kan bare være relevant dersom akkurat denne anvendelsen bidrar til å øke overskuddet. Men heller ikke da bør det tas med som et selvstendig argument. Det bør i stedet inngå som en forutsetning ved beregningen av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten.

### 13.6.9 Kortsiktige og langsiktige virkninger

De ulike virkningene av et vassdragstiltak kan ha forskjellig tidshorisont. I praksis vil nok langsiktige virkninger ha lett for å bli overskygget av de kortsiktige behov når en beslutning skal treffes. Avhengig av hvilken rentesats som benyttes, kan diskontering til nåverdi gjøre at de langsiktige virkningene får liten vekt. På den annen side tilsier hensynet til bærekraftig utvikling nettopp en avveining som foretas på lang sikt.

Et konkret eksempel er virkninger i anleggstiden, f.eks. sysselsetting i byggeperioden, kontra tiltakets virkninger for naturmiljøet på lang sikt.



Det kan følgelig være grunn til å bygge inn i loven kriterier som kan hindre at de langsiktige virkningene av et tiltak blir undervurdert. *Utvalget* foreslår derfor i utk. § 23 å sette som minstekrav for å gi konsesjon til varige tiltak at fordelene ved dette overstiger ulempene på lengre sikt. Er dette oppfylt, kan det bli plass for en ny og bredere vurdering der også virkninger av anleggsvirksomheten tas med og kan bli avgjørende for det endelige utfall av saken.

### 13.6.10 Foretatte investeringer

Foretatte investeringer kan tenkes å spille en rolle for avgjørelsen på flere måter.

Tidligere investeringer kan tenkes å redusere kostnadene til det nye tiltaket, og dermed gjøre det mer samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det er en fordel at slike investeringer på denne måten kan utnyttes effektivt, men det er et problem hvis man ved slike foregripende investeringer får realisert et tiltak som ut fra samfunnsøkonomiske vurderinger og miljømessige hensyn ellers kanskje ikke burde realiseres. Problemet kan unngås dersom man ved konsesjonsbehandling av det første tiltaket, der de foregripende investeringer inngår, også trekker inn konsekvensene av det nye tiltaket.

Selv om planleggingsutgifter og foretatte investeringer blir bortkastet dersom en søker ikke får konsesjon, vil dette etter *utvalgets* syn ikke være noe relevant argument. Det ville i så fall bidra til å undergrave hele konsesjonsordningen.

### 13.6.11 Hvordan kan hensyn til flerbruk og sumvirkninger ivaretas ved konsesjonsbehandlingen?

Som vi var inne på i "*Brukerorientert eller ressursorientert forvaltning av vannressurser*" i kap. 9.5, kan det være behov for å legge opp til en noe mer ressursorientert forvaltning av vassdragene, med økende vekt på flerbrukshensyn. Vi skal her se på om hensynet til flerbruk og til å unngå negative sumvirkninger kan forenes med konsesjonsbehandling av enkeltprosjekter, særlig med tanke på forholdet til annen fremtidig utnytting. Med flerbruk sikter vi til samtidig eller suksessiv utnytting av vassdraget til forskjellige formål, og med sumvirkninger til de samlede virkninger av en rekke tiltak og inngrep som går ut over virkningene fra hver enkelt av dem.

Et spørsmål er om myndighetene kan avslå konsesjonssøknader under henvisning til presedensvirkninger. Dette kan f.eks. være aktuelt i forhold til små vannuttak, som i seg selv ikke vil innebære store skadevirkninger, men hvor effekten av mange uttak vil være uheldig, og hvor det senere kan bli aktuelt med uttak til høyere prioriterte formål.

*Utvalget* legger til grunn at man ved vedtak etter vannressursloven kan legge vekt på flerbrukshensyn og på å unngå sumvirkninger, uten at det tas inn noen uttrykkelig bestemmelse i loven om det.

En måte å ivareta slike hensyn på er at myndighetene avslår konsesjon eller utsetter behandlingen av konsesjonssaker i påvente av at det utarbeides en vannbruksplan. Dette kommer vi tilbake til i "*Vannbruksplanlegging og flerbruk*" i kap. 14.

En annen måte å ivareta flerbrukshensyn på er å begrense konsesjonen eller sette vilkår om at tiltaket tilpasses annen aktuell utnytting, jfr. 13.8 nedenfor.

Omgjøringsreglene kan også komme inn dersom det i ettertid viser seg at ulempene ved et tiltak ble større enn antatt i forhold til andre interesser, jfr. "*Pålegg om endringer (omgjøring) av hensyn til andre brukerinteresser eller allmenne hensyn*" i kap. 15.4 og "*Rettsgrunnlag og organisasjon i vassdragssektoren*" i 5.

## 13.7 TIDSRISTER

### 13.7.1 Gjeldende rett

V § 111 nr. 1 har bestemmelser om at en gitt konsesjon bortfaller to år etter at den ble gitt, hvis ikke arbeidet påbegynnes innen den tid. Tilsvarende gjelder hvis ikke anlegget er fullført innen ytterligere fem år. Fristene kan forlenges når særlige grunner taler for det. Tidsfristene følger direkte av loven, og behøver ikke inntas i den enkelte tillatelse.

Ifølge vregl. § 12 nr. 1 skal det også settes tidsfrister i vilkårene for reguleringskonsesjoner. Bestemmelsen omfatter alle kraftverk over 40 GWh. En tilsvarende frist gjelder etter ikl. § 2 tredje ledd nr. 3 første punktum.

Det er i begge tilfelle dispensasjonsadgang. Ved lovendringen i 1992 ble den ordinære fristen for å påbegynne arbeidene etter disse to lovene utvidet til fem år. Endringen var foranlediget av prinsippet om en markedsbasert kraftutbygging som ligger til grunn for energiloven. Utbyggingsfristene ga ikke aktørene i kraftmarkedet tilstrekkelig frihet til å foreta utbygging på det økonomisk gunstigste tidspunkt.

Det har i praksis ikke vært vanskelig å få forlenget utbyggingsfristene. I Ot.prp. nr. 50 (1991-92) ble det også forutsatt at unntaksreglene skulle praktiseres mildt (side 89 sp. 1).

Hvis det er utarbeidet full konsekvensutredning for et vassdragstiltak etter reglene i pbl. kap. VII-a, gjelder det også her en femårsfrist for å påbegynne arbeidet etter at søknaden om prosjektet er endelig godkjent (pbl. § 33-8). Er det gått mer enn fem år, må det sendes ny forhåndsmelding og eventuelt gjøres ny konsekvensutredning, hvis det ikke gis unntak fra dette.

### 13.7.2 Utvalgets vurderinger

Da de ordinære påbegynnelsesfristene ble forlenget ved lovendringen i 1992, ble ikke fristen i V § 111 vurdert. Derfor bør det vurderes nå om fristreglene i vannressursloven bør tilpasses vassdragsreguleringsloven og industrikonsesjonsloven.

Pbl. § 96 har lignende frister for byggetillatelse, som bortfaller hvis ikke arbeidet settes i gang innen tre år. Etter plan- og bygningsloven er det ingen frist for fullføring. Dersom byggearbeidet innstilles i mer enn to år, faller imidlertid byggetillatelsen bort. For mange mindre tiltak som den nye vannressursloven vil omfatte, kan det nok være mer nærliggende å sammenligne med fristen i plan- og bygningsloven. Byggesaksbehandling er imidlertid enklere enn konsesjonsbehandling etter vannressursloven.

*Utvalgets flertall – lederen Backer, og medlemmene Ajer, Lund, Simonsen, Ødegaard, Aalstad og Aasen* – er alt i alt kommet til at fristen for å påbegynne tiltaket bør settes til tre år, og at anleggsarbeidene ikke må innstilles i mer enn to år. Vassdragsmyndigheten bør ha adgang til å forlenge fristen en gang. Utk. § 26 gir dermed mulighet for en enkel samordning med plan- og bygningsloven.

*Et mindretall – Berg, Høisveen, Samuelsen, Terjesen og Traagstad* – mener det må gjelde felles regler om byggefrister for alle vannkraftanlegg. Av utvalgets mandat fremgår at det skal tas hensyn til prinsippene i energiloven i arbeidet med ny vannressurslov. Kraftprodusentene bør i størst mulig grad ha like rammevilkår som aktører på kraftmarkedet. Dette ivaretas på best måte ved at det gjelder felles regler om byggefrister for vannkraftanlegg uansett om prosjektet faller inn under vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven. *Mindretallet* foreslår i utk. § 17 regler om at byggefristene i vregl. § 12 nr. 1 skal gjelde for alle vannkraftanlegg.

## 13.8 KONSESJONSVILKÅR

### 13.8.1 Generelt om konsesjonsvilkår

De vilkårene som er aktuelle i forbindelse med vassdragstiltak ivaretar forskjellige formål, og kan ta sikte på virkninger på forskjellige stadier (anleggs- og driftsstadiet eller en nedleggingssituasjon). Det kan fastsettes vilkår som tar sikte på å minske skader og ulemper ved det kondenserte tiltaket, for å sikre fremdrift i prosjektet, om sikkerhetsstillelse for opprydding etter konkurs eller annen driftsstans m.v.

Hvorvidt vilkårene bør fastsettes i den enkelte konsesjon eller fremgå direkte av loven som generelle regler, kan stille seg forskjellig i ulike sammenhenger. Fordeelen med individuelt fastsatte konsesjonsvilkår er at de kan tilpasses ulike situasjoner.

### 13.8.2 Gjeldende rett

Gjeldende vassdragslov har en generell vilkårshjemmel i § 106 nr. 2. Det kan fastsettes vilkår av hensyn til offentlige eller allmenne interesser eller for øvrig av hensyn til «samfunnets nytte av tiltaket». Hjemmelen har liten betydning ved siden av den alminnelige forvaltningsrettslige vilkårs lære (se 13.8.3), men gir kanskje noe videre adgang til å kreve verdioverføringer.

Vassdragslovens oppbygging skiller seg klart fra vassdragsreguleringsloven i dette spørsmålet. Vregl. §§ 10-12 inneholder en rekke bestemmelser om vilkår som «skal», «kan» eller «bør» tas inn i de enkelte konsesjoner. I tillegg er det en generell vilkårsbestemmelse i vregl. § 12 nr. 17. De vilkår som vassdragsreguleringsloven angir, må inntas i den enkelte konsesjon for at de skal gjelde<sup>114</sup>. De mest sentrale vilkårene i vassdragsreguleringsloven er obligatoriske, og skal tas inn i de konsesjoner som blir gitt. Under visse forutsetninger kan det gjøres unntak for mindre reguleringer, jfr. vregl. § 12 nr. 22 og 23.

I kraftutbyggingssaker har myndighetene i praksis for det meste fastsatt samme slags vilkår etter vassdragsloven som etter vassdragsreguleringsloven. For de tiltakene som trenger ervervskonsesjon følger dette av at industrikonsesjonsloven har tilsvarende vilkårshjemler som vassdragsreguleringsloven. Også i konsesjoner til statlig kraftutbygging og til private som ikke behøver ervervskonsesjon, er det fastsatt stort sett tilsvarende vilkår med hjemmel i V § 106 nr. 2.

Den generelle bestemmelsen i vassdragsloven gir imidlertid ikke hjemmel for å sette vilkår om konsesjonskraft og konsesjonsavgifter. Vassdragsmyndighetene har derimot fastsatt næringsfond ved utbygginger etter vassdragsloven, eksempelvis for Hogga og Bjøllåga kraftverk.<sup>115</sup> Dette var imidlertid statlige utbygginger hvor det ble gitt utbyggingstillatelse før Statkraft ble statsforetak, så noen lovhjemmel for å fastsette vilkår var ikke nødvendig.

I forbindelse med tillatelsen til utbygging av Melkefoss i Pasvikelva ble det fastsatt bestemmelser både om konsesjonsavgifter og næringsfond.<sup>116</sup> Tilfellet var spesielt ved at en privat konsesjonær hadde leid fallene fra staten i henhold til en tidligere avtale.

114. Dette må vel også gjelde i vregl. § 12 nr. 18 og nr. 20, selv om disse er mer generelt formulert enn de øvrige bestemmelser i paragrafen.

115. St.prp. nr. 88 (1986-87) og kgl. res. av 27. januar 1989 (Bjøllåga) og kgl. res. av 27. juli 1984 (Hogga).

116. Kgl. res. av 25.06.1976. Resolusjonen viser til V § 126 nr. 2 som hjemmel for disse vilkårene, noe som trolig må være feilskrift for 106 nr. 2.

Ved lovendringen i 1992 ble det gitt hjemmel for å pålegge konsesjonsavgifter for kraftverk over 40 GWh, jfr. V § 106 nr. 4 tredje ledd, som viser til ikl. § 2 nr. 13 og § 5 tredje ledd nr. 2.

### 13.8.3 Den alminnelige forvaltningsrettslige vilkårs lære

Også med grunnlag i den alminnelige forvaltningsrettslige vilkårs læren er det vid adgang til å fastsette vilkår for konsesjonene. Hvilke vilkår som kan settes, beror på en konkret helhetsvurdering. Det må ved vurderingen stilles krav om saklig sammenheng mellom vilkåret og vedtaket forøvrig, slik at vilkåret er egnet til å tilgodese formål eller hensyn som er relevante for vedtaket. Det går dessuten en grense for hvor inngripende vilkårene kan være.

Når det gjelder vilkår som begrenser de umiddelbare skadevirkningene et vassdragstiltak ellers ville ha for allmenne interesser, kan en gå relativt langt i å sette vilkår. Vilkår om økonomiske ytelser kan fastsettes ut fra en konkret vurdering, men det er ikke adgang til å fastsette vilkår om betaling av avgifter uten særlig hjemmel.

*Utvalget* ser behov for en viss klargjøring i loven av adgangen til å sette vilkår, og ser også nytten av at loven gir informasjon om de viktigste hovedspørsmål som det er aktuelt å regulere gjennom konsesjonsvilkår. Dette tilsier en bestemmelse som er mer presis og detaljert enn regelen i V § 106 nr. 2. På den annen side er vregl. § 12 så detaljert at det i høy grad går utover oversikten, og det er heller ikke mulig med en slik detaljeringsgrad i vannressursloven, som skal dekke langt mer forskjellige tiltak.

*Utvalget* foreslår på denne bakgrunn en noe spesifisert vilkårshjemmel i utk. § 24, som på enkelte punkter går litt lenger enn den alminnelige vilkårs lære. Noen spørsmål om konsesjonsvilkår blir kommentert særskilt nedenfor.

Et særlig problem er om det i en ny konsesjon kan settes vilkår for å avbøte skadevirkninger ved eldre tiltak. Er det samme tiltakshaver, samme slags virksomhet og nær geografisk avstand mellom tiltakene, vil en lettere enn ellers kunne gjøre dette. Det vil derimot være liten mening i å fastsette vilkår som går så langt at det nye tiltaket ikke kan drives med rimelig økonomisk lønnsomhet. *Utvalget* foreslår at hjemmelsspørsmålet løses i utk. § 24 første ledd, tredje punktum bokstav d.

### 13.8.4 Tidsbegrensning og hjemfall

Vregl. § 10 nr. 1 og 2 inneholder regler om tidsbegrensning av konsesjoner, og § 10 nr. 4-7 omhandler hjemfall av reguleringsanlegg etter utløpet av konsesjonstiden. Disse bestemmelsene ble ikke gitt utvidet virkeområde ved lovendringen i 1992. Vannressurslovens regler vil i denne sammenheng derfor være avgjørende også for elvekraftverk med midlere årsproduksjon over 40 GWh.

Det er unntaksregelen i vregl. § 10 nr. 2 som i dag har størst betydning. De fleste kraftverk eies av kommunale eller statlige interesser, og har konsesjon på ubegrenset tid. Retten til konsesjon på ubegrenset tid følger ikke direkte av loven, men skal vurderes av myndighetene i det enkelte tilfelle. Spørsmålet om tidsbegrensede konsesjoner ble drøftet både ved revisjonen av vassdragsreguleringsloven i 1959 og 1969 uten at reglene ble foreslått endret.

Spørsmålet om tidsbegrensede konsesjoner ble også drøftet i Ot.prp. nr. 50 (1991-92) s. 39-40, uten at det ble foreslått å innføre tidsbegrensning.

Når det gjelder kraftverk, har ikl. § 2 tredje ledd nr. 17 bestemmelser om tidsbegrensning og hjemfall. For kraftverk som er så små at de ikke behøver ervervs-

konsesjon, eller hvor utbyggeren eier fallene fra før, er det ingen lovhjemmel for å fastsette vilkår om tidsbegrensning og hjemfall.

Det har ikke vært vanlig å fastsette tidsbegrensede konsesjoner etter gjeldende vassdragslov, selv om V § 106 nr. 2 neppe utelukker det. Spørsmålet har f.eks. vært vurdert i forbindelse med konsesjon til vannuttak for fiskeoppdrettsanlegg.

Bestemmelser om tidsbegrensning stiller myndighetene friere enn en adgang til å revidere vilkår, ved at myndighetene står helt fritt til å vurdere situasjonen når konsesjonstiden er ute. Friheten er likevel ikke helt reell – særlig i forhold til faste anlegg. Det skal nok en del til for at igangværende tiltak ikke får ny tillatelse når konsesjonstiden er ute.

Når det gjelder et fellesgode som vann, kan det være grunn til å holde åpen en slik mulighet for å vurdere bruken relativt fritt med jevne mellomrom. Dette bør ikke bare gjelde i forhold til kraftutbygging, men alle slags tiltak som innebærer en disponering av vannføring.

Særlig i forhold til virksomhet som ikke er knyttet til faste innretninger kan tidsbegrensning av tillatelsen være nærliggende. Tidsbegrensninger ville også ha en viktig praktisk funksjon i forhold til anlegg som mer eller mindre ligger nede. En får i disse tilfellene et klart definert tidspunkt for når tillatelsen i alle fall er bortfalt.

Tidsbegrensede konsesjoner innebærer at det blir flere konsesjoner. Ved å åpne for enklere saksbehandlingsregler i forbindelse med fornyelse av konsesjoner kan ulempene ved dette begrenses.

*Utvalget* er i alt kommet til at det ikke er tilstrekkelig tungtveiende grunner til å pålegge konsesjonsmyndighetene å fastsette vilkår om tidsbegrensning. På den annen side er det ønskelig at myndighetene har en slik adgang, og at dette fremgår av loven, jfr. utk. § 24 fjerde ledd.

De tiltakene som skal behandles etter vannressursloven er så forskjellige at det ikke kan være aktuelt å fastsette lik tidsbegrensning for alle i loven. Dette må vurderes konkret.

Tidsbegrensninger er mest aktuelt ved påvirkninger av vannføring og vannstandsforhold. For de fleste typer av faste innretninger, f.eks. broer og forbygninger, vil det være lite aktuelt å fastsette tidsbegrensning overhodet. Når det gjelder andre slags tillatelser, som vannuttak til settefiskanlegg, kan bestemmelser om bortfall av tillatelsen ved ikke-bruk praktisk fastsettes ved at den utløper etter en bestemt tidsperiode.

*Hjemfall* vil neppe være særlig aktuelt i forbindelse med utløp av eventuelle tidsbegrensede konsesjoner etter vannressursloven. Normalt vil en fjerning av eventuelle anlegg eller nedlegging på annen måte være mest aktuelt i disse tilfellene. *Utvalget* mener at det ikke er grunn til å innføre hjemfallsregler for kraftutbyggingstiltak som er så små at de ikke fanges opp av konsesjonsplikten etter industrikonsesjonsloven.

### 13.8.5 Vilkår om anleggets utførelse, drift m.v.

Det kan i en konsesjon settes nærmere vilkår for den løpende driften av vassdrags tiltaket. Mest vanlig er bestemmelser om minstevannføring, sikkerhetsmessige forhold, hensyn til flomrisiko og andre allmenne interesser. Vilkår om manøvreringsreglement og minstevannføring behandles særskilt nedenfor.

Driftsreglement er nok spesielt aktuelt i forbindelse med vannuttak, men kan også være aktuelt for andre tiltak. For grusuttak fra vassdrag kan en f.eks. tenke seg bestemmelser om maksimalt uttaksquantum, tidspunkt for uttaket, fremgangsmåte, opprydding m.v.

Vregl. § 12 inneholder en rekke bestemmelser om adgang til å fastsette vilkår om utførelse, drift m.v. av reguleringsanlegg. De fleste av disse ble gjort gjeldende for alle kraftutbyggingsprosjekter over 40 GWh. Vilråene tar sikte på forskjellige formål, som naturvern, forsvarsinteresser og sikkerhetsmessige forhold. Detaljeringsgraden varierer også mye.

Bestemmelser om utførelse av tiltaket, sikkerhet, tilsyn m.v. foreslås i vannressursloven langt på vei gitt som generelle regler. *Utvålget* finner ikke grunn til å stille bestemte krav om fastsetting av driftsvilkår i vannressursloven.

### 13.8.6 Vilkår om tapping, manøvrering og minstevannføring

I forbindelse med vannuttak, særlig når det er etablert vannmagasiner, er fastsetting av tappe- eller manøvreringsreglementet av stor betydning. Slike reglement er viktige ved at de klarlegger rammene for driften av anleggene.

Fastsetting av manøvreringsreglement er særlig aktuelt i forbindelse med reguleringer til kraftutbyggingsformål. Både vannuttak til annen slags industriproduksjon, alminnelig vannforsyning, jordvanning o.a. kan imidlertid påvirke vannstand og vannføringsforhold slik at det bør fastsettes nærmere bestemmelser om hvordan dette skal skje.

Etter V § 127 nr. 1 bør det fastsettes reglement når det gis tillatelse til damanlegg eller andre tiltak som virker inn på vannhøyde eller vannføring. Reglementet skal fastsettes med sikte på å forebygge eller begrense skade eller fare for offentlige, allmenne og private interesser. V § 119 nr. 1 har dessuten en generell regel om at det skal tas hensyn til andre interesser ved manøvrering.

Etter den tilsvarende bestemmelse i vregl. § 12 nr. 12 skal det fastsettes et særskilt manøvreringsreglement. Nr. 12 har også spesielle regler om adgang for interesserte til å uttale seg om reglementet før det utferdiges eller senere endres.

Når det gjelder kraftutbygging, fastsettes det i praksis manøvreringsreglement ved nye utbygginger, også etter vassdragsloven. Forholdet til andre interesser står sentralt i utformingen av reglementet. Ofte fastsettes det bestemmelser om minstevannføring. I "*Norske erfaringer og konsesjonspraksis*" i kap. 15.1.3 redegjøres det for forsøkene på å etablere ordninger med fleksibel manøvrering av vassdrag med sikte på en optimal utnytting i forhold til de ulike brukerinteressene.

Det forekommer at et manøvreringsreglement blir prøvd ut i en periode ved at det utferdiges et midlertidig reglement. Endringer av noen betydning etter prøveperioden kan nok skape komplikasjoner i forhold til erstatningsoppgjør og skjønnsavvikling. En nærmere utprøving av reglementet før det fastsettes endelig har likevel så mye for seg at myndighetene bør videreføre denne praksisen.

Utk. § 24 annet ledd inneholder bestemmelser om at det skal fastsettes vilkår om hvordan tapping eller manøvrering skal foregå når et vassdragstiltak kan påvirke vannføring og vannstand. Dette skal skje etter de krav til minstevannføring som følger av utk. § 10.

### 13.8.7 Vilkår om økonomiske ytelser

*Utvålget* har i "*Utvålgets vurderinger*" i kap. 9.7.6 drøftet spørsmålet om økonomiske ytelser til det offentlige i forbindelse med vassdragstiltak, og konkludert med at det ikke foreslås regler om dette i vannressursloven.

I utk. § 24 tredje ledd foreslår *utvålget* at det kan settes vilkår om fonds- eller tilskuddsordninger for kompensasjonstiltak for å avbøte vesentlige ulemper for annen utnytting. For øvrig må adgangen til å pålegge økonomiske ytelser gjennom konsesjonsvilkår vurderes i lys av den alminnelige vilkårslæren, jfr. 13.8.3. Adgan-

gen til å pålegge slike ytelser vil derfor være relativt begrenset etter vannressursloven.

*Utvalgets medlem Ødegaard* mener at den nye vassdragsloven bør gi adgang til å pålegge økonomiske ytelser til lokalsamfunnet for verdier som utnyttes og føres ut av vedkommende distrikt. Det siktes her særlig til utnytting av vannkraft mindre enn 40 GWh, idet disse bør komme i samme kategori som kraftverk med en produksjon over 40 GWh der vilkår fastsettes i samsvar med vassdragsreguleringslovens regler.

### 13.8.8 Vilkår til fordel for private interesser

Etter gjeldende vassdragslov løses forholdet til private interesser ved ekspropriasjon hvis det ikke lar seg gjøre avtalemessig. Det vil imidlertid ofte være slik at vilkår fastsatt av hensyn til allmenne interesser også får betydning for private, f.eks. terskelbygging og tiltak av hensyn til fisket.

Siden *utvalget* foreslår at konsesjonsordningen også skal ta hensyn til private interesser, er det en naturlig konsekvens at det bør være adgang til å sette konsesjonsvilkår til fordel for private, jfr. utk. § 24 første ledd, jfr. også tredje ledd. Vilkår om å tilrettelegge for utnytting et annet sted kan bare settes hvis vassdragstiltaket kan volde vesentlig ulempe for annen utnytting av vassdraget eller nedbørfeltet. Slike vilkår kan enten gå ut på at det utføres tiltak eller at det ytes tilskudd til tiltak, sml. vregl. § 16 nr. 3 annet ledd.

Det kan ifølge utk. § 24 siste ledd også fastsettes vilkår om sikkerhet for erstatningsansvar, og om fritak for å begjære skjønn, hvis det må påregnes at tiltaket ikke vil volde skade, se "*Ekspropriasjon og erstatning*" i kap. 17.

Som det fremgår i "*Er det behov for andre regler for å fremme fellestiltak?*" i kap. 12.5 foreslås det i forbindelse med at lovutkastet i en viss utstrekning skal bidra til å legge forholdene til rette for fellestiltak, en hjemmel for å fastsette vilkår om dette i konsesjon.

## 13.9 OVERDRAGELSE AV KONSESJON ELLER KONSESJONSOBJEKT

*Utvalget* mener at konsesjonssystemet etter vannressursloven bør utformes som regler om tiltakskonsesjon. Det innebærer at overdragelse og erverv ikke vil være konsesjonspliktig etter loven. En slik ramme for loven er i tråd med Lovstrukturutvalgets tilrådinger.

Driften av et vassdragstiltak kan imidlertid være avhengig av hvem som står for den og hvilke kvalifikasjoner vedkommende har. Overdragelse av en eiendom eller et vassdragsanlegg eller etablering av bruksrett til eiendommen eller anlegget, vil som oftest bety en ny ansvarlig for driften. Når det ikke inntre konsesjonsplikt etter vannressursloven, blir det følgelig spørsmål om behovet for en viss kontroll med hvem som er driftsansvarlig kan ivaretas på annen måte.

Erverv av vannfall vil være konsesjonspliktig etter industrikonsesjonsloven kap. I. I andre tilfelle vil overdragelsen som hovedregel medføre konsesjonsplikt etter konsesjonsloven av 1974. Dette gjelder også for bruksretter på over ti år, jfr. konsl. § 3. Etter at landbruksforvaltningen ble omorganisert, får fylkesmannen disse sakene til behandling som sekretariat for fylkeslandbruksstyret. Det vil derfor falle forholdsvis lett å ivareta hensyn til vassdragsmiljøet under konsesjonsbehandlingen ved kontakt med fylkesmannens miljøvernnavdeling. Sikkerhetsmessige forhold i vassdraget må som før ivaretas primært gjennom kontakt med NVE.

Ut over dette vil det være adgang til å sette konsesjonsvilkår etter vannressursloven med krav til den ansvarlige. Overdragelse kan gjøre det nødvendig å få endret

slike konsesjonsvilkår, men dette vil ikke innebære noen ordinær konsesjonsbehandling.

## 13.10SAKSBEHANDLINGSREGLER

### 13.10.1 Krav til avgjørelsesgrunnlaget

For at myndighetene skal ha et korrekt og fullstendig faktisk grunnlag for de avgjørelser som fattes, er det etter hvert blitt vanlig å oppstille formelle krav til *utredninger* av saksforhold.

Ved siden av krav til utredninger oppstilles det krav til *høring* i mange tilfelle. Også høringen kan bidra til å fremskaffe faktisk informasjon til bruk ved avgjørelsen. Høringen bidrar til en demokratisk beslutningsprosess hvor mange kan få gitt sine synspunkter til kjenne, ved siden av at den forbereder de berørte på hva som kan bli vedtatt.

En utvidelse av konsesjonsplikten reiser også spørsmål om hvor omfattende krav som skal stilles til utredninger og høringer i forbindelse med saksbehandlingen. *Utvalget* vil her fremheve at det er grunn til å skille mellom større og mindre saker.

Plan- og bygningslovens kap. VII-a om konsekvensutredninger bygger på det syn at mer omfattende tiltak bør utredes grundigere enn små. Slik reglene om konsekvensutredninger er i dag, har de begrenset praktisk betydning for saker som behandles etter vassdragsloven, jfr. pbl. § 33-3 og forskrifter av 27. juli 1990 § 2. Vassdragstiltak som i dag omfattes av bestemmelsene, er kraftutbygging med gjennomsnittlig årsproduksjon over 40 GWh, vannverk og andre anlegg som krever investeringer på mer enn 250 mill. kroner, samt større bygge- og anleggsvirksomhet ved etablering eller utvidelse av havneanlegg, jfr. forskriftens § 2 a, h og m. Andre tiltak som går inn under reglene og kan være av betydning for vannhusholdningen, er store masseuttak, nydyrkings- og skogreisningstiltak, jfr. forskriftens § 2 i, j og k.

### 13.10.2 Utredning av alternativer

Det er ofte et sentralt spørsmål i konsesjonsvurderingen om det foreligger noen alternativer til det omsøkte tiltak som – iallfall et godt stykke på vei – kan dekke søkerens behov. Skal konsesjonsvurderingen bli realistisk på dette punkt, må slike alternativer være klargjort under saksforberedelsen. Ved konsekvensutredning etter pbl. kap. VII-a følger det av pbl. § 33-5 at alternativer skal utredes, men det er uklart hva slags alternativer det er tale om. Også i saker som ikke dekkes av reglene om konsekvensutredning, kan det tenkes at det etter forvaltningens alminnelige utredningsplikt i fvl. § 17 er nødvendig å få klarlagt alternativer.

Alternativene kan knytte seg til andre størrelser, utforminger eller lokaliseringer enn det er søkt om. Når alternative lokaliseringer skal utredes, kan man ikke være bundet til søkerens eiendom. Men gjelder søknaden et tiltak som det ikke kan eksproprieres til fordel for, kan det være nærliggende å avslå søknaden direkte i stedet for å få utredet alternativer på andres eiendom.

Skal man unngå skadevirkninger for miljøet og fremme en bærekraftig utvikling, mener *utvalgets mindretall – lederen Backer og medlemmene Ajer og Lund* – at det kan være nødvendig å utrede andre typer tiltak som kan tilgodese behovet bak søknaden, istedenfor bare en endret lokalisering av samme type tiltak.

Noen eksempler kan illustrere forholdet: Når det kommer en søknad om å etablere vannverk i tilknytning til et vassdrag, kan både alternativer i andre vassdrag og et grunnvannsbasert vannverk tenkes som alternativer. Gjelder det et vannkraftprosjekt, vil Samlet plan for vassdrag innebære en grovprioritering av alternative



prosjekter. For øvrig legger energiloven og revisjonen av vassdragsreguleringsloven i 1992 opp til at markedsvurderinger og lønnsomhetsbetraktninger vil bestemme hvilket utbyggingsalternativ en søker bestemmer seg for å søke konsesjon til.

Også energiproduksjon er et illustrerende eksempel på at det i prinsippet kan være stor spennvidde i alternativer, noe som bør utnyttes for å fremme en bærekraftig utvikling. Når formålet er å fremskaffe ny elektrisk energi, kan det således i tillegg til lokalisering i et annet vassdrag tenkes alternativer basert på annen energibærer (som gass); eller tiltak for energiøkonomisering som reduserer behovet for ny energi. Hvis f.eks. en industribedrift søker om konsesjon til utvidet energiproduksjon basert på opprusting av eksisterende kraftverk, kan energiøkonomiseringstiltak i bedriften være et mulig alternativ, som konsesjonsmyndigheten bør kunne kreve utredet. Hvis man tilsvarende vil si at enøk-tiltak kan være et alternativ til energiproduksjon for allmenn forsyning, kan man riktignok stå overfor det forhold at utbyggeren kan være et produksjonsselskap, mens enøk-tiltakene vil angå et uavhengig distribusjonsselskap.

Det sistnevnte eksempel illustrerer at det for konsesjonsvurderingen kan være aktuelt å få utredet alternativer som det er helt uaktuelt for søkeren å iverksette. Det kan da være lite rimelig å pålegge søkeren å besørge eller bekoste en utredning som ikke kan bli til nytte for vedkommende. Hvem som skal stå for utredningen av alternativer, bør derfor ikke fastsettes generelt i loven, men avgjøres av konsesjonsmyndigheten i det enkelte tilfelle.

I visse saker mener *disse medlemmer* at det derfor bør være en del av saksbehandlingen å få utredet alternativer som går ut over lokalisering, størrelse og utforming. Lovutkastet bør ha med en regel som sikrer adgang til dette (utk. § 21 tredje ledd første punktum). Adgangen bør imidlertid begrenses til prosjekter som vil medføre vesentlige skader eller ulemper.

### 13.10.3 Behovet for andre saksbehandlingsregler i vannressursloven

Saksbehandlingsreglene i vassdrags saker finnes i dag dels i den alminnelige forvaltningslovgivning – særlig forvaltningsloven 10. februar 1967 og offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69 – dels i vassdragslovgivningen. Dessuten kommer nå Grunnloven § 110 b annet ledd om rett til miljøinformasjon inn i bildet.

Vassdragsloven inneholder i § 125 regler om forvaltningens saksbehandling etter loven. V § 125 nr. 1 gir en alminnelig regel om hva søknaden skal inneholde, og nr. 2 gir hjemmel for å fastsette mer detaljerte regler om innhold i søknader m.v. i forskrifter. Søkeren kan i medhold av bestemmelsens nr. 7 pålegges å bekoste sakskyndige undersøkelser under saksforberedelsen.

Bestemmelsene foreslås videreført i utk. §§ 21 og 70 bokstav a. Utk. § 21 gjelder kun for søknader om konsesjon, ikke for meldinger, pålegg m.v. slik som gjeldende V § 125. Spesielle saksbehandlingsregler for slike vedtak må eventuelt fastsettes i forskrift i medhold av utk. § 70 bokstav a.

Dersom det ikke gis avvikende særregler, vil bestemmelsene i forvaltningsloven kap. IV om saksforberedelse ved enkeltvedtak komme til anvendelse. Forvaltningslovens regler supplerer for øvrig den nye lovens saksbehandlingsbestemmelser. Regelen i V § 125 nr. 4 om søkerens rett til å uttale seg om innkomne uttalelser, er overflødig ved siden av fvl. § 17 annet og tredje ledd, og foreslås ikke videreført.

V § 125 nr. 3 inneholder bestemmelser om offentlig kunngjøring av søknader som kommer i tillegg til reglene om forhåndsvarsling i fvl. § 16. Bestemmelsen inneholder også en nokså foreldet liste over hvem som skal høres i vassdrags saker. Regelen om offentlig kunngjøring foreslås videreført i noe endret form i utk. § 22

annet ledd, mens bestemmelser om høringsinstanser bør gis i forskrifter i medhold av utk. § 70, sml. forurensningslovens saksbehandlingsforskrifter av 11. juli 1983 § 4. For å korte ned på saksbehandlingstiden i småsaker bør myndighetene ha hjemmel til å gjøre unntak fra kunngjøringsplikten.

V § 125 nr. 5 er basert på en forutsetning om at staten ikke behøver tillatelse for sine tiltak, og foreslås ikke videreført i utkastet til ny lov. Det samme gjelder bestemmelsen i nr. 6 om at NVE skal høres i alle saker. Regelen er overflødig i dagens forvaltningssystem, og kan dessuten skape vansker for delegering under direktoratsnivå.

Regelen i V § 125 nr. 8 om forholdet til samlet planlegging foreslås avløst av bestemmelsen i utk. § 20, jfr. "*Vannbruksplanlegging og flerbruk*" i kap. 14.

NVE har – som nevnt i 13.1.3 – utarbeidet retningslinjer for saksbehandlingen vedrørende en rekke inngrep i vassdrag, f.eks. akvakulturanlegg, jordvanningsanlegg, vannforsyningsanlegg, utbygging av mindre kraftverk og opprusting og ombygging av kraftverk, bygging i eller over vassdrag, grusuttak, senkings-, forbyggings- og flomsikringstiltak m.v. Det legges i retningslinjene vekt på å skille mellom små og store tiltak når det gjelder kravene til saksbehandlingen. *Utvalget* tilrår at det på et passende tidspunkt blir vurdert om noen av disse retningslinjene bør gis som forskrifter i medhold av den nye loven.

### 13.11 SAMORDNING MED BEHANDLING ETTER ANDRE LOVER

Det vil i mange tilfelle ikke være tilstrekkelig med en tillatelse etter vannressursloven for å iverksette et vassdragstiltak. I praksis kan det i tillegg være påkrevd med tillatelse etter plan- og bygningsloven, forurensningsloven, fiskeoppdrettsloven, fiskeesykdomsloven, havneloven, drikkevannsforskriftene osv.

Av hensyn til søkerne og for å effektivisere saksbehandlingen er det ønskelig å foreta en samordning mellom vannressursloven og den øvrige lovgivningen vedrørende vassdragsforhold. Til dels kan dette gjøres ved at det fastsettes bestemmelser om at det i en del tilfelle er tilstrekkelig med tillatelse etter en av lovene jfr. utk. §§ 8 fjerde ledd og 18.

En annen fremgangsmåte kan være å fastsette at behandlingen etter de ulike lovene skal skje koordinert, f.eks. ved at det er nok å sende *en* søknad, som et forvaltningsorgan har ansvar for å forelegge de respektive myndigheter, før tillatelser evt. avslag gis samlet. Slik samordning av saksbehandlingen er foretatt med hensyn til vassdragslovgivningen og forurensningsloven. Bestemmelser om slik samordning egner seg ikke for lovregulering, men kan fastsettes i saksbehandlingsforskrifter. En detaljert oversikt over saksgangen for saker det er aktuelt å behandle etter V §§ 104 – 106 er gitt i NVEs retningslinjer for inngrep i vassdrag.

I tillegg til denne samordning av *saksbehandlingen* kan det også være behov for en *materiell rettslig preget samordning* mellom de ulike lover. Etter den enkelte lov vil det gjerne skje en vurdering av fordeler mot ulemper ved tiltaket, og det kan da være at det bare er enkelte mothensyn som blir tatt i betraktning i forhold til den aktuelle lov. I en slik situasjon kan det forekomme at fordelene ved tiltaket klart veier tyngre enn de forskjellige mothensyn enkeltvis, samtidig som mothensynene samlet veier tyngre enn fordelene ved tiltaket. Det er da av betydning at regelverket – og her er vannressursloven nærmest til det – gir mulighet for en slik totalvurdering. Dette kan også ha betydning ved fastsetting av konsesjonsvilkår, både for å sikre at det blir satt vilkår, og for å unngå at forskjellige myndigheter setter konsesjonsvilkår som enten spriker unødig eller regelrett strider mot hverandre.

Den materielle samordningen forutsetter i praksis en nær kontakt og samordning av saksbehandlingen, og i tillegg må lovgivningen åpne for et tilstrekkelig

bredt forvaltningsskjønn og gi avkall på det som kan betegnes som et forvaltningsrettslig spesialitetsprinsipp.

### **13.12 HVEM SKAL TREFFE AVGJØRELSER ETTER VANNRESSURSLOVEN?**

#### **13.12.1 Oversikt**

Både Vassdragslovkommissjonen av 1908 og et flertall i Vassdragslovkommissjonen av 1876 foreslo at det skulle opprettes distriktstilsyn lokale vassdragsmyndigheter, som i tillegg til teknisk vassdragstilsyn skulle føre mer generelt oppsyn med utviklingen i vassdragene. Forslagene ble ikke tatt til følge, hverken i 1887 eller i 1940. Vassdragsloven av 1940 inneholder riktignok en hjemmel for å opprette tilsyn, som overlater spørsmålet om anordning av tilsyn til Kongen og forsåvidt ikke utelukker lokale tilsynsorganer. Det er imidlertid ikke opprettet særskilte lokale vassdragsmyndigheter.

Som det ble redegjort for i "*Forvaltningssystem og myndighetsfordeling*" i kap. 5.3 er det innenfor forvaltningen normalt Kongen, NOE, NVE og fylkesmannen som fatter avgjørelser i medhold av vassdragsloven.

Ekspropriasjonstillatelse fra Kongen er ofte nødvendig i forbindelse med vannkraftutbygging, typisk for ekspropriasjon av grunn og rettigheter i medhold av V § 62 og av fallrettigheter i medhold av V §§ 147-148. Kongen må av og til også gjøre vedtak om ekspropriasjon i forbindelse med senkingstiltak, jfr. V § 29, og i forbindelse med forbygninger, jfr. V § 102. NVE og NOE forbereder disse ekspropriasjonssakene. Det forekommer også relativt ofte at fylkesmannen gjør vedtak om ekspropriasjon til vannforsyningsformål i medhold av V §§ 17 og 18.

Tillatelse etter V §§ 104-105 ble tidligere gitt av Kongen, men er nå med unntak av kraftutbyggingssaker delegert til NOE, som igjen har delegert sin myndighet til NVE. Tidligere ble det stort sett bare krevet slik tillatelse i forbindelse med kraftutbygging, men bestemmelsene praktiseres nå slik at også andre tiltak som kan medføre skader og ulemper for allmenne interesser konsesjonsbehandles, f.eks. større vannforsynings- og tørleggingstiltak, vannuttak til fiskeoppdrettsanlegg m.v.

I tillegg til å fatte formelle avgjørelser avgir forvaltningen i en rekke tilfelle uttalelse om hvorvidt tillatelse etter vassdragsloven er nødvendig, jfr. 13.5.1. Det er NVE eller fylkesmannens miljøvernavdeling som foretar slike vurderinger. Forhåndsuttalelser er ikke rettslig bindende, men har trolig stor praktisk betydning.

Det er dessuten ofte slik at vassdragsforvaltningen registrerer at det er utført tiltak i vassdrag som burde vært gjort til gjenstand for en forhåndsvurdering. Slike saker kan det være vanskelig å gjøre noe med siden myndighetene i mange tilfeller mangler hjemmel til å gripe inn i forhold til tiltakshaveren.

Spørsmålet om ansvarsfordelingen mellom de sentrale forvaltningsmyndighetene var sist oppe i forbindelse med omorganiseringen av NVE (St.prp. nr. 95 (1989-90) og Innst. S. nr. 244 (1989-90)). Disse spørsmålene skal i følge mandatet ikke behandles av Vassdragslovutvalget, se kap.1.2.

#### **13.12.2 En differensiert organisering**

Forslaget til ny lov vil innebære en utvidelse av konsesjonsplikten i forhold til dagens praksis ved at alle vassdragstiltak som kan medføre nevneverdig skade eller ulempe skal undergis en form for forvaltningsmessig forhåndskontroll. Det er en forutsetning for *utvalgets* forslag at det finnes frem til differensierte løsninger med hensyn til hvem som skal fatte avgjørelser etter den nye loven. En del spørsmål om

organisatoriske forhold drøftes også i "*Organisering av tilsynet*" i kap. 27.4 om tilsyn med vassdrag og vassdragsanlegg.

Et prinsipp som kan legges til grunn er en differensiering med utgangspunkt i *størrelsen på tiltaket*. Mindre tiltak bør behandles av fylkesmannen eller kommunen. I 14.8.9 foreslår et *flertall* i utvalget slik differensiering i form av en tilpasning til plan- og bygningslovens regler.

En annen form for differensiering kan ha utgangspunkt i *tiltakets formål*. De politiske myndighetene har tradisjonelt hatt et ønske om å føre kontroll med vannkraftutbygging, og har derfor beholdt avgjørelsesmyndigheten i slike saker.

Tiltakets *art* kan være et annet differensieringsgrunnlag. I Tyskland skilles det f.eks. mellom konsesjonsbehandling av vannuttak og behandlingen av tekniske inngrep i vassdraget. Bruk av plan- og bygningslovens regler i stedet for vannressurslovens vil bare være aktuelt for visse typer tiltak.

*Lokaliseringen av tiltaket* kan gi grunnlag for differensiering, f.eks om det berører en eller flere kommuner. Også *vassdragets størrelse og kvaliteter* kan gi grunnlag for differensiering – det er f.eks. grunn til å tro at sentrale myndigheter bør engasjere seg sterkere i forvaltningen av vernede vassdrag enn andre vassdrag.

### 13.12.3 Delegering til regionale og lokale myndigheter

Det kan gjøre seg gjeldende ulike hensyn for og i mot delegering av forvaltningsmyndighet til regionale og lokale myndigheter.

*Nærhet* til problemet kan være et utgangspunkt for å delegerer myndighet fra sentrale forvaltningsorganer. Ofte vil det være nødvendig å se på forholdene i marken, og geografisk nærhet vil i den forbindelse være en praktisk og økonomisk fordel. I visse konfliktsituasjoner kan det på den annen side være gunstig å ha en viss distanse til problemene.

Hensynet til *lokaldemokratiet* kan også tilsi at avgjørelsesmyndigheten legges på et lavt forvaltningsnivå. Når det gjelder vassdrag og grunnvann, kan det være tvilsomt hvilke konsekvenser en slik betraktningssmåte bør ha. Et utgangspunkt om at vannressursene bør komme hele nasjonen til gode kan tilsi at muligheten *foisentral styring* bør beholdes.

En annen side av dette er at tiltak et sted gjerne vil *havirkinger* for andre områder. Dette vil ofte være tilfelle for vassdragenes vedkommende, som derfor i utgangspunktet bør behandles som enheter uavhengig av kommune- og fylkesgrenser. Dette skulle tilsi at avgjørelsesmyndigheten ikke bør legges på et for lavt forvaltningsnivå. Mange vassdrag, spesielt på Vestlandet og i Nord-Norge ligger imidlertid helt ut – eller i det alt vesentlige – innenfor en kommune.

Hensynet til en *ensartet fortolkning av regelverket* tilsier også at en er tilbakeholden med å delegerer myndighet. Det kan imidlertid være delte meninger om hvorvidt en ensartet fortolkning er et ubetinget gode, særlig hvis reglene har standard- eller skjønnskarakter. At naturforholdene, bruk og belastning av vassdragene varierer svært mye kan tilsi at lokale variasjoner er en fordel.

Et annet moment som taler mot at en går langt i å delegerer, er behovet *fojfagkunnskap* på spesielle områder. I mange tilfelle vil det være behov for vurderinger som krever spesiell innsikt, som det ikke er praktisk mulig eller økonomisk forsvarlig å bygge opp ved mindre administrasjoner.

### 13.12.4 Fylkesmannen

De statlige myndighetene på fylkesnivå har gjennomgått en betydelig utvikling de senere år. Fylkesmennene er blitt tilført ressurser og overlatt myndighet i en rekke

saker. Det er blant annet bygd ut egne miljøvernavdelinger underlagt fylkesmannen som har spesiell interesse i vannforvaltningssammenheng.

Miljøvernavdelingene har forvaltningsansvar for spørsmål i tilknytning til forurensning, avfallshåndtering, naturvern, friluftsliv, ferskvannsfiske og ivaretagelse av miljøvern hensyn ved naturinngrep og i plansaker.

Fylkesmannen har fått delegert myndighet etter forurensningsloven i en del saker, f.eks. til å gi tillatelser i medhold av forurl. § 11 i forbindelse med forurensning forårsaket av større anleggsvirksomhet, kraftutbygging, tunnelarbeid, mindre vassdragstiltak som forbygging, grusuttak, vannverk, og når det gjelder heving og senking av vannstanden i vassdrag og innsjøer utenom vannkraftutbyggingssaker.

Fylkesmannen har videre fått delegert myndighet etter naturvernloven, friluftsloven og lovgivningen om ferskvannsfiske. Avgjørelsesmyndigheten i saker vedrørende ekspropriasjon til vannforsyningsformål i medhold av V §§ 17 og 18 og oreignl. § 2 nr. 42 og 47 er også delegert til fylkesmannen.

Miljøvernavdelingene driver også rådgivning overfor fylkeskommune, kommuner og private som ønsker å sette i verk vassdragstiltak, og uttaler seg om hvorvidt tiltak behøver konsesjon etter V §§ 104-105.

SFT og DN har planer om å overføre flere arbeidsoppgaver til fylkesmannen. Etter omorganiseringen av landbruksetatene er fylkesmannen også sekretariat for fylkeslandbruksnemndene.

Tidligere ble vassdragssaker hos fylkesmannen behandlet av en egen vassdragsforvalter tilknyttet miljøvernavdelingene. Ordningen med særskilte vassdragsforvaltere ble avvirket ved en omorganisering av miljøvernavdelingene i 1992. Omorganiseringen representerte ikke noen reell endring i fylkesmannens ansvar for vassdragssaker – miljøvernavdelingene skal fortsatt ivareta denne funksjonen.

Hos fylkesmennene finnes det derfor naturvitenskaplig og juridisk kompetanse som innebærer at embetene skulle ha forutsetninger for å ivareta flere oppgaver innenfor vannforvaltningen. *Utvalget* foreslår at forvaltningsmyndighet i mindre vassdragssaker delegeres til fylkesmannen. Fylkesmannen har normalt ikke hydrologisk eller vassdragsteknisk kompetanse, og vil i denne sammenheng være avhengig av et samarbeid med NVE.

Det må vurderes nærmere i hvilke saker avgjørelsesmyndigheten bør delegeres. Spørsmålet bør vurderes av forvaltningen i detalj ut fra de forannevnte hensyn og tilgjengelige ressurser hos forvaltningsorganene.

### 13.12.5 Fylkeskommuner og kommuner

Kommuner og fylkeskommuner har ansvar for planlegging etter plan- og bygningsloven, og vannbruksplanlegging drives ofte av kommuner og fylkeskommuner med bistand fra fylkesmannens miljøvernavdeling.

Det er neppe aktuelt å delegere myndighet etter vannressursloven til fylkeskommunene. På fylkesnivå har fylkesmannen allerede myndighet og erfaring med slike vassdragssaker. Det er ikke grunnlag for å etablere tilsvarende kompetanse i fylkeskommunen.

Kommunene har allerede et bredere spekter av oppgaver innenfor dagens vannforvaltning, og er blant annet ansvarlige for vannforsyning og renovasjon. De behandler også saker om enkeltutslipp av avløpsvann fra boliger og fritidsbebyggelse. Ved å bruke systemet i plan- og bygningsloven kan kommunene langt på vei styre utviklingen i og ved mange vassdrag. I regulerte vassdrag og vassdrag som er forurenset, er styringsmulighetene mer begrenset. Bruk av plan- og bygningsloven

forutsetter dessuten ofte en avklaring i forhold til andre kommuner for større vassdrag.

De fleste av landets kommuner har nå egne miljøvernrådgiivere, som ofte har naturfaglig bakgrunn. Dette er en relativt nyopprettet funksjon i kommunene, og oppgaver og prioritering varierer nok mye. Miljøvernrådgiivene fatter ikke avgjørelser i enkeltsaker, men fører tilsyn med miljøforholdene i kommunen, kommer med forslag til tiltak overfor de kommunale myndighetene og driver rådgivning overfor private. Større kommuner har ofte også juridisk og teknisk kompetanse.

I tillegg til den avgjørelsesmyndighet som ligger i systemet med byggetillatelse, burde kommunene kunne overlates forvaltningsmyndighet også i visse mindre vassdragsaker. Dette vil særlig være aktuelt for vassdrag som bare ligger i én kommune.

### **13.12.6 NVEs regionkontor**

NVE har i tillegg til sentraladministrasjonen fem regionkontor med ulike oppgaver innenfor vannforvaltningen. Regionkontorene har særlig drevet med planlegging og gjennomføring av forbyggings- og senkingsarbeider, og til dels utført disse i egen regi. Regionkontorene utfører også visse tilsynsoppgaver, både når det gjelder teknisk damtilsyn og med hensyn til om konsesjonærer overholder fastsatte vilkår vedrørende natur og miljø. Det er dessuten regionkontorene som behandler planer etter plan- og bygningsloven og ivaretar statens innsigelsesadgang i saker av betydning for vassdragene.

Regionkontorene er en del av NVE, så noen formell delegasjon er ikke aktuelt i forhold til disse. Regionkontorene har ikke vært involvert i konsesjonsbehandling m.v. i samme utstrekning som fylkesmannen, og utfører dessuten selv tiltak i vassdrag.

## KAPITTEL 14

**Vannbruksplanlegging og flerbruk****14.1 GENERELT OM PLANLEGGING AV VASSDRAGSUTNYTTING**

Planbegrepet kan brukes i flere betydninger. Det kan sikte til et beslutningsgrunnlag eller en arbeidsbeskrivelse, eller til bestemte typer vedtak, og det kan brukes om handlingsprogrammer som forutsetter oppfølging i senere vedtak. Som oftest inneholder en plan en samlet vurdering av en rekke elementer. En plan kan være et rent internt arbeidsdokument eller ha rettsvirkninger utad. Med planlegging sikter en ofte vel så mye til den planleggingsprosess som finner sted, som til de endelige planer.

Når det gjelder vassdrag, kan en tenke seg planer både for vern og utnyttning. I forbindelse med f.eks. kraftutbygging utarbeider søkeren detaljerte utbyggingsplaner for den tekniske utførelse av prosjektet. Slike utbyggingsplaner utarbeides gjerne også i forbindelse med senkings- og forbygningstiltak.

Offentlig planlegging av vassdragsutnyttning foregår på riksnivå særlig gjennom *Samlet plan for vassdrag*, som skal gi grunnlag for en mer samlet forvaltning av vassdragene. I Samlet plan er mulige kraftutbyggingsprosjekter vurdert med hensyn til utbyggingsverdi og konfliktgrad i forhold til andre interesser med sikte på en prioritering av rekkefølgen i kraftutbyggingen, se "*Samlet plan for vassdrag*" i kap. 21.3.1.

En rekke vassdrag er dessuten vernet mot kraftutbygging i henhold til Stortingets vedtak om *verneplan I-IV*, se "*Vern av vassdrag*" i kap. 23.

Vi skal i dette kapitlet konsentrere oss om planlegging for *vassdragene*. Men også planlegging av virksomhet *inedbørfeltet* kan ha betydning for vassdragene og den totale vannhusholdningen. Arealplanleggingen i nedbørfeltet foregår etter plan- og bygningsloven. I landbruks- og utmarksområder legger plan- og bygningsloven – i tråd med stortingsflertallets syn – opp til at nærmere styring av landbruksvirksomhet ikke skal skje gjennom planer etter plan- og bygningsloven, men i medhold av landbrukslovgivningen. De tiltaksrettede miljø- og ressursplaner for landbruket som ble lansert i St.prp. nr. 8 (1992-93) om landbrukspolitikken kan tenkes utviklet slik at de ivaretar hensyn til vassdragene. Foreløpig er ikke arbeidet med slike planer satt ut i livet, og de vil ikke være rettslig bindende. Planlegging for den enkelte eiendom foretas av grunneieren eller brukeren. I skogbruksplan for en eiendom etter skogbruksl. kap. V er det mulig å ivareta visse hensyn til vassdragene, men dette siktemål er ikke fremhevet i lovens regler.

**14.2 VANNBRUKSPLANER (VASSDRAGSPLANER)**

Betegnelsen *vannbruksplan* benyttes fortrinnsvis om avgrensede planer for enkeltvassdrag eller deler av vassdrag, som tar sikte på en helhetlig planlegging av hvordan disse skal utnyttes. Utbyggingsplaner som knytter seg til ett bestemt tiltak (jfr. 14.1), blir ikke regnet som vannbruksplaner, selv om det også kan bli tatt hensyn til andre interesser ved utarbeidelsen av disse.

Etter hvert er *flerbruksplan* blitt en utbredt betegnelse på slike planer. Uttryksmåten peker på den sentrale idé bak virksomheten – at det i planleggingen foretas en samlet avveining av alle bruker- og verneinteresser. En tredje betegnelse som blir brukt, er *vassdragsplan*.

Det har vært drevet vannbruksplanlegging i Norge siden midten av 1970-årene, ofte initiert av forskning og lokal vannforvaltning. Noen av planene har vært foranlediget av konkrete saker, eksempelvis en konsesjonssøknad, mens andre er blitt til som ledd i den ordinære oversiktsplanleggingen etter plan- og bygningsloven.

Til å begynne med var de fleste vannbruksplanene bare veiledende planer utarbeidet med sikte på den fremtidige forvaltningen av vassdragene, og utarbeidet uten at politiske myndigheter og berørte parter ble involvert i særlig grad. Slike planer viste seg ofte å få liten praktisk betydning, se 14.4.

Fra midten av 1980-tallet har myndighetene derfor anbefalt at vannbruksplanlegging inngår som en del av planleggingen etter plan- og bygningsloven, jfr. St.meld. nr. 53 (1986-87) s. 30 sp. 2. En del vannbruksplaner er etterhvert innarbeidet i fylkes- og kommuneplanene. I stortingsmeldingen stilte Miljøverndepartementet i utsikt et eget rundskriv med veiledning om vannbruksplanlegging, men det er ikke sendt ut.

Plan- og bygningsloven kan ha betydning for vassdragsplanleggingen på to måter. For det første kan vannbruksplanene, som har selve vassdraget som utgangspunkt, være utarbeidet og behandlet i overensstemmelse med lovens regler. For det andre finnes det mange planer som omfatter vassdrag, men hvor siktepunktet med planleggingen har vært arealutnytting generelt, og forholdene i vassdraget har vært helt underordnet. Det er ikke gitt at reglene bør være de samme i begge situasjoner.

Skal vannbruksplanleggingen knyttes til systemet i plan- og bygningsloven, oppstår det en del spørsmål som vi kommer tilbake til i 14.7.1. Blant annet har arealplanlegging etter plan- og bygningsloven gjerne som utgangspunkt disponering av en uutnyttet ressurs. Mange vannbruksplaner har derimot preg av å være handlingsprogram med sikte på å restaurere vassdrag som er sterkt preget av ulike inngrep og påvirkninger.

### 14.3 ET EKSEMPEL: FLERBRUKSPLANEN FOR NEDRE OTRA

Det kan være en fordel å benytte et eksempel for å konkretisere hva som ligger i vannbruksplanlegging. Utvalget har valgt flerbruksplanen for nedre Otra, som er av relativt ny dato, fra desember 1989. Utvalget foretok en befaring av vassdraget 5.-6. september 1991, og fikk grundig orientering om planen fra forvaltningsmyndigheter og berørte parter.

Fylkesmannen i Vest-Agder tok initiativ til planen våren 1987. Arbeidet ble igangsatt for å fremskaffe et best mulig grunnlag for å vurdere en søknad om fornyelse av reguleringskonsesjoner for vannkraftproduksjon.

Arbeidet ble ledet av en styringsgruppe med representanter fra Vest-Agder fylkeskommune, Otteraaens Brugseierforening, kommunene Vennesla, Kristiansand og Iveland, NVE/ Vassdragsdirektoratet, fylkesmannens miljøvernavdeling og industribedrifter langs den aktuelle elvestrekningen. De nevnte instansene finansierte også planen, og fylkesmannens miljøvernavdeling var sekretariat for arbeidet.

Planen omhandler den nederste del (40 km) av Otra, og omfatter dermed kommunene Vennesla og Kristiansand i Vest-Agder og Iveland i Aust-Agder. Dette betyr at interesser og tiltak i og ved Byglandsfjorden, som er reguleringsmagasin for denne delen av vassdraget, falt utenfor planens ramme.

Primært er det her snakk om en vannbruksplan for restaureringstiltak i vassdraget, i motsetning til en vannbruksplan for disponeringen av en uutnyttet ressurs. Flerbruksplanen viser hvordan miljø- og bruksmulighetene i og langs nedre del av Otra kan utvikles, og foreslår tiltak for å sikre en slik utvikling. Det anbefales at den fremtidige utviklingen baseres på en flerbrukstankegang, og planen har som mål at



konflikter mellom interesser dempes og at bruksverdien for nedre Otra samlet sett økes.

Planen er avgrenset til fire innsatsområder:

- vannforurensning
- vannkraft og industri
- fisk
- friluftsliv

Innenfor hvert innsatsområde beskrives situasjonen i nedre Otra og igangsatte tiltak. I en handlingsplan foreslås andre aktuelle tiltak, og det beskrives hvilke effekter og kostnader som knytter seg til disse. Kostnadseffektivitet og tidsramme for gjennomføring er også vurdert.

For innsatsområdet *vannforurensning* oppstiller planen som mål at nedre Otra innen 1995 skal ha en vannkvalitet som gjør at bading og annet friluftsliv kan foregå uten begrensninger på grunn av forurensning. Vannkvaliteten skal heller ikke begrense naturlig reproduksjon av sjøaure og laks og bruken av fisk som mat. Nedre del av Otra er en av Norges mest forurensete elvestrekninger, og kan ikke brukes til annet enn produksjon av elektrisk kraft og som resipient. For å nå målsettingen, anbefales tiltak for å rense kommunalt avløp og tiltak i forhold til industriutslippene.

Når det gjelder *vannkraft og industri*, er målsettingene at eksisterende kraftstasjoner og fallstrekninger skal utnyttes bedre, og at industrien fortsatt sikres utviklingsmuligheter. Samtidig skal det innen 1992 sørges for vannføringer som i minst mulig grad begrenser leveområdene for fisk og bruken av vassdraget til bading, fiske og annet friluftsliv. De foreslåtte tiltakene går ut på opprusting av kraftstasjoner, minstevannføring, terskler, fjerning av krypsiv og heving av sommervannstanden i Venneslafjorden. Det foreslås også en prøveordning med fleksibelt manøvreringsreglement.

For *fisket* er målene betydelig lakseoppgang innen 1997, en vesentlig produksjonsøkning av den lokale sjøaurestammen etter 1995 og forbedring av kvaliteten på stasjonære fiskebestander innen 1995. Salg av fiskekort forutsettes organisert innen 1992. De foreslåtte tiltakene omfatter stort sett fiskestell og utsetting av laksesmolt.

Når det gjelder *friluftsliv*, er målsettingen å sikre friluftsområder langs vassdraget innen 1995. Dessuten bør kulturminner og natur- og kulturlandskapet langs Otra bevares og utvikles som opplevelsestilbud. Det første bør gjøres ved kommunedelplaner innen 1991. For øvrig foreslås en rekke konkrete tiltak for de ulike områdene.

I januar 1994 var status at de foreslåtte tiltakene for å redusere vannforurensningen var igangsatt eller gjennomført. Forslagene til tiltak vedrørende vannkraft og industri var ikke gjennomført. De foreslåtte fiskestelltiltakene var også gjennomført, med unntak av utsetting av laksesmolt, som vil bli vurdert når industriavløpsledningen er ferdig. Tilretteleggingstiltakene for friluftsliv er gjennomført, og Vennesla kommune har utarbeidet kommunedelplan, mens Kristiansand kommune har utarbeidet reguleringsplan, for bruken av arealene langs Otra.

Slik *utvalget* ser det, kan Otra-planen illustrere dilemmaene med en effektiv vannbruksplanlegging. Planen er relativt konsentrert i formen, og konkret med hensyn til målsettinger og tiltak innenfor de utvalgte områdene. Dette gjør planen velegnet som grunnlag for å gjennomføre tiltak og å prioritere ressursinnsatsen i vassdraget. Det er imidlertid en fare for at enkelte forhold får mindre oppmerksomhet ved denne fremgangsmåten, her f.eks. landbruk og naturvern. Det kan gjelde både virkningene som de foreslåtte tiltak kan ha for slike forhold, og spørsmålet om å treffe særskilte tiltak for å fremme disse interessene.

Avgrensningen av deltakere i planleggingsprosessen kan også diskuteres. Det kunne nok vært en fordel å ha med representanter for grunneierne og eventuelle andre interesserte, selv om mange deltakere kan sinke fremdriften. Interessene rundt Byglandsfjordmagasinet, som vil bli berørt av forslaget om fleksibel manøvrering i nedre Otra, var kun gitt observatørstatus i arbeidet.

#### **14.4 ERFARINGER MED VANNBRUKSPLANLEGGING – FREMGANGSMÅTE OG RESULTATER**

På oppdrag fra Direktoratet for naturforvaltning har Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) foretatt en evaluering av tilskuddsordningen til vassdragsplanlegging (NIBR-notat 1993:116), og denne evalueringen forteller samtidig mye om erfaringene med vannbruksplanlegging. Undersøkelsen omfatter de 20 prosjektene som fikk støtte gjennom ordningen i 1991, og tre prosjekter som fikk tilskudd i 1992 og er ferdige.

De fleste prosjektene hadde som mål at vassdragsplanen skulle bli kommunedelplan eller innarbeides i kommunedelplanen. Av de åtte ferdigstilte planene i undersøkelsen var to vedtatt som kommunedelplaner, én delvis innarbeidet i kommuneplanen, og én delvis innarbeidet i fylkesplanen. De tre førstnevnte er alle små av omfang. Disse foreløpige resultatene kan tyde på at kommunene senker ambisjonene mht. planstatus underveis i planprosessen, slik at de utarbeider retningsgivende planer, eventuelt med sikte på at disse senere skal innarbeides i kommuneplanen.

I de fleste prosjektene har det, i alle fall formelt, vært bred deltakelse. I alt 15 av de 23 prosjektene hadde representanter både fra grunneiere, kommunepolitikere, kommuneadministrasjon og statlige sektormyndigheter. Forholdene varierer noe når det gjelder tverrsektoriell deltakelse. Halvparten av prosjektene hadde representanter fra færre enn fire sektorer.

Undersøkelsen er usikker mht. innholdet i planene, fordi det ikke forelå mange ferdig utarbeidede planer da undersøkelsen ble gjort. De foreløpige resultatene tyder på at planene fastsetter både mål og handlingsprogram med spesifisering av tiltak, mens statusdelen (beskrivelsen av vassdraget) varierer mye mellom prosjektene.

I omtrent halvparten av prosjektene ble det satt i verk tiltak underveis i planleggingsprosessen. Gjennomføringen av handlingsprogrammet var kommet i gang for alle de avsluttede prosjektene. Den fastsatte tidsplanen ble ikke alltid holdt, blant annet på grunn av problemer med finansiering og forsinkelser i utredningsarbeidet.

Som et ledd i undersøkelsen ble også en del av de involverte deltakerne intervjuet om hvorvidt de mente vassdragsplanleggingen ville ha positive effekter for vassdraget. De fleste hadde stor tro på at virkningene ville være positive, særlig ved at folk får en større bevissthet om vassdragets verdier. Det ble også fremhevet andre positive ringvirkninger:

- styrket samarbeid mellom kommuner der det ble gjennomført samarbeidsprosjekter
- styrket samarbeid mellom kommuneadministrasjon, kommunepolitikere og «grasrota» (spesielt grunneierne)
- økt fokus på miljøsektoren i kommunene
- styrket kompetanse mht. planlegging etter plan- og bygningsloven.

Norsk Institutt for Vannforskning (NIVA) gjennomførte i 1991 i samarbeid med NVE en undersøkelse med evaluering av den vannbruksplanlegging som var utført inntil da. Undersøkelsen er ikke publisert, men resultatene av den tyder på at vann-

bruksplanleggingen særlig har vært konsentrert til vassdrag med vannkvalitetskonflikter – typisk vassdrag med store forurensningsproblemer som skaper vansker i forhold til fiske- og rekreasjonsinteresser. Flesteparten av de 65 registrerte vannbruksplanene i denne undersøkelsen ble utført i de sentrale Østlandsfylkene og i Trøndelag.

Det var stort sett offentlige forvaltningsorganer som hadde tatt initiativ til vannbruksplanene – særlig fylkesmannen, men også i en viss utstrekning fylkeskommunen eller kommunen. Også planleggingsprosessen var dominert av offentlig forvaltning. Berørte næringsinteresser og grunneiere var i liten utstrekning trukket inn i arbeidet. En del planer var utarbeidet i overensstemmelse med plan- og bygningslovens regler, men koblingen til det politiske beslutningsnivået var ofte svak.

De fleste vannbruksplanene ga anvisning på tiltak som burde gjennomføres for å nå målene i planene; konkrete fysiske tiltak, forslag om nye eller endring av eksisterende bestemmelser, organisatoriske tiltak og informasjon. Undersøkelsen ga ikke sikre svar på i hvilken utstrekning tiltakene var gjennomført, men tydet på at oppfølgingen av vannbruksplanene i mange tilfelle var dårlig.

*Utvalget* har inntrykk av at en del av den utførte vannbruksplanlegging ikke har gitt gode nok resultater i forhold til ambisjonsnivået, som ofte har vært for høyt i forhold til tilgjengelige økonomiske og juridiske virkemidler. Det kan virke som planleggingen til dels har vært konsentrert om målene, uten at de praktiske mulighetene for å realisere planene har vært tillagt like stor vekt.

Etter hvert er det nok skjedd en utvikling i retning av å gjøre planene mer realistiske og handlingsrettede, noe planen for nedre Otra illustrerer. Utviklingen fra den upubliserte undersøkelsen gjort av NIVA/NVE i 1991 sammenholdt med NIBR-undersøkelsen fra 1993 trekker i samme retning. Uansett kan vannbruksplanene ha hatt en forebyggende effekt ved at de har forhindre søknader om nye tiltak i strid med planen. Arbeidet med vannbruksplanen kan også ha skapt bedre samarbeid og forståelse mellom ulike etater og interesser, noe som kan komme til nytte ved senere behandling av saker som angår vassdraget.

Utvalget viser her til at Miljøverndepartementet i St.meld. nr. 31 (1992-93) Den regionale planleggingen og arealpolitikken – har ansett vannbruksplanlegging som ledd i kommunal og fylkeskommunal planlegging som et hensiktsmessig redskap for å avklare konflikter og samordne interesser (s. 79-80). Som eksempler ble det vist til kommunedelplan for Akerselva i Oslo og fylkesdelplaner for Glomma.

## **14.5 GJELDENE REGLER FOR VANNBRUKSPLANLEGGING**

### **14.5.1 Innledning**

Spørsmålet om hvilke regler som i dag gjelder for vannbruksplanlegging, stiller seg noe forskjellig ettersom det gjelder organisering av planarbeidet, forberedelsen av planene, eller rettsvirkningen og gjennomføringen av dem.

Når det gjelder organisering og planforberedelse, er det i hovedsak reglene i plan- og bygningsloven (lov 14. juni 1985 nr. 77) som er aktuelle. Loven omfatter også vassdrag, jfr. pbl. § 1, og blir omtalt nærmere under 14.5.2-5. Reglene her må følges hvis vannbruksplanen skal vedtas som en av plan- og bygningslovens plan typer og få de rettsvirkninger som plan- og bygningsloven angir. Avstår en fra dette, er det ingen plikt til å følge plan- og bygningslovens regler om organisering og planforberedelse. Det kan imidlertid være en forutsetning eller et vilkår for tilskudd til planleggingsarbeidet at det blir lagt opp etter plan- og bygningsloven.

Rettsvirkningene av en bindende plan etter plan- og bygningsloven består i hovedsak av rådighetsinnskrenkninger mht. bruken av vassdraget. I tillegg har planen betydning når det gjelder disponering av offentlige ressurser. Planen innebærer

ikke pålegg til private rettssubjekter. Den gir heller ikke adgang til å treffe tiltak i vassdrag eller på grunn i privat eie. Reguleringsplanen gir imidlertid grunnlag for ekspropriasjon av de nødvendige rettigheter til gjennomføring av tiltaket. For øvrig må restaurerings- og tilretteleggingstiltak skje på grunnlag av avtale med eieren eller vedtak truffet i medhold av annen lovgivning (f.eks. forurensningsloven, vassdragsloven eller vassdragsreguleringsloven, fiskeoppdrettsloven, lakseloven m.v.).

En alternativ hjemmel til reglene i plan- og bygningsloven ligger i gjeldende V § 123 nr. 1 kombinert med forvaltningslovens alminnelige saksbehandlingsregler for forskrifter (fv. kap. VII), se 14.5.6.

### 14.5.2 Planlegging på kommunenivå

Kommunen er den sentrale planinstans etter plan- og bygningsloven. De ordinære plantyper er kommuneplanen (pbl. §§ 20-1 flg.), som er en oversiktsplan, og reguleringsplanen (pbl. §§ 22 flg.), som er en detaljplan. Det kan også som vilkår for utbygging stilles krav om bebyggelsesplan etter pbl. § 28-2. Både bebyggelsesplan, reguleringsplan og kommuneplanens arealdel er bindende for private.<sup>117</sup>

Foruten arealdelen inneholder også kommuneplanen mål for fremtiden, retningslinjer for sektorenes planlegging og handlingsprogram innenfor sektorenes virksomhet. Denne type mål og prioriteringer er som tidligere nevnt sentrale i mange vannbruksplaner. De er ikke bindende for private, men skal legges til grunn ved planlegging, forvaltning og utbygging i kommunen, jfr. pbl. § 20-6. Dette gjelder bare i forhold til kommunen selv, ikke i forhold til statlige myndigheter.

Kommunestyret vedtar kommuneplan og reguleringsplan, mens det kommunale utvalg for plansaker<sup>118</sup> vedtar bebyggelsesplaner.

Hvis det fremmes innsigelse mot kommuneplan eller reguleringsplan fra fylkeskommune, nabokommuner eller statlig fagetat, og innsigelsen ikke blir tatt til følge, oversendes planen til departementet, som avgjør om innsigelsen skal føre frem (pbl. §§ 20-5 og 27-2). Også ellers kan departementet med hjemmel i samme paragrafer innen visse rammer endre planer ut fra nasjonale interesser. Kommunestyrets endelige reguleringsvedtak kan dessuten påklages i medhold av pbl. § 27-3.

Kommunene kan i medhold av pbl. § 20-3 pålegges å samarbeide om kommuneplanleggingen.

I *kommuneplanens arealdel* fastlegges arealbruken innenfor seks hovedkategorier, jfr. pbl. § 20-4 første ledd. Det er særlig nr. 4 og 5 som er aktuelle i vassdrags-sammenheng.

I medhold av nr. 4 kan det avsettes areal som er båndlagt eller skal båndlegges i medhold av lovgivningen. Bestemmelsen har bare selvstendig betydning for areal som foreløpig ikke er båndlagt. Klassifiseringen innebærer som følge av bestemmelsen i pbl. § 20-6 annet ledd et midlertidig vern mot bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som i vesentlig grad kan vanskeliggjøre gjennomføringen av planen. Dette kan eksempelvis ha betydning for klausulering av nedbørfelt i forbindelse med drikkevannsforsyning, områder som skal reguleres til friluftsliv- eller verneformål og områder som skal vernes etter naturvernloven.

Bestemmelsen i nr. 5 tar mer direkte sikte på vannbruksplanlegging. Den åpner for at det avsettes områder for særskilt bruk eller vern av sjø og vassdrag. Ferdsel, fiske, akvakultur, natur- og friluftsområder regnes opp som eksempler på aktuelle

117. Det kan imidlertid fastsettes for enkelte områder i kommuneplanens arealdel at den ikke er bindende i forhold til private, jfr. pbl. § 20-4 annet ledd h.

118. Tidligere bygningsrådet. Endringen er en følge av kommunelovreformen, jfr. lov 11. juni 1993 nr. 85.

brukskategorier. Det kan avsettes areal til hvert enkelt formål for seg eller til flere av disse i kombinasjon – flerbruk. Denne adgangen til å legge ut arealer til flerbbruksformål ble presisert ved en lovendring i 1989 (lov 21. april 1989 nr. 17). Arealbruken kan spesifiseres nærmere innenfor de angitte kategoriene.

Annerledes er situasjonen når det gjelder arealer som i henhold til § 20-4 første ledd nr. 2 avsettes til landbruks-, natur- og friluftsområder – en arealkategori som ofte vil ha interesse i vassdragssammenheng. Formålene innenfor denne kategorien kan bare angis i kombinasjon. Konflikter mellom landbruks-, friluft- og vernehensyn i slike områder kan altså ikke avklares i forbindelse med oversiktsplanleggingen etter plan- og bygningsloven, men skal løses etter spesiallovgivningen. Dette ble uttrykkelig forutsatt ved innføringen av plan- og bygningsloven.

I medhold av pbl. § 20-4 annet ledd kan det gis utfyllende bestemmelser til kommuneplanens arealdel. I 100-metersbeltet langs vassdrag kan kommunen stille plankrav eller forby bestemte bygge- og anleggstiltak, jfr. bokstav a) og f). Det ligger tilsynelatende en begrensning i at loven bruker uttrykksmåten «langs» vassdrag. Rent språklig taler dette for at det ikke kan gis slike bestemmelser for selve vannarealet. Spørsmålet er uklart.<sup>119</sup>

For særskilte områder kan det fastsettes at planen ikke skal ha bindende virkning overfor private, jfr. bokstav h).

Miljøverndepartementet har ved praktiseringen av loven lagt til grunn at oppregningen i pbl. § 20-4 annet ledd om utfyllende bestemmelser må antas å være uttømmende. Dette innebærer at det ikke kan fastsettes vernebestemmelser utover det som uttrykkelig fremgår av oppregningen.<sup>120</sup>

*Reguleringsplaner* er detaljplaner med tilhørende bestemmelser som regulerer bruk og vern av blant annet grunn og vassdrag. Planene gir oversikt over tiltak som er gjennomført, og skal for øvrig bare inneholde tiltak det som er aktuelt å gjennomføre innen en rimelig tidsperiode. Pbl. § 25 angir hvilke reguleringsformål planen kan omfatte, og nevner blant annet byggeområder, vannforsyningsanlegg, vann- og avløpsanlegg, friluftsområder og naturvernområder.

Reguleringsformålene kan i utgangspunktet kombineres for flerbruk, jfr. § 25 annet ledd. Landbruksformål kan imidlertid ikke angis i kombinasjon med friluftsområde og naturvernområde, noe som begrenser den praktiske nytten av bestemmelsen med tanke på vannbruksplanlegging.

I medhold av pbl. § 26 kan det gis reguleringsbestemmelser for å fremme eller sikre formålet med reguleringen. Bestemmelsen er så vidt formulert at den hjemler adgang til å fastsette utfyllende bestemmelser om vassdragsvern, inkludert bestemmelser som innskrenker grunneierens og allmennhetens ferdselsrett.

Bestemmelsen etterlater imidlertid en viss tvil med hensyn til hvilke forhold som kan reguleres. Systemet fra den tidligere lov med en forutsetningsvis uttømmende oppregning av hva slags bestemmelser som kunne gis, ble forlatt fordi en ville unngå å måtte endre loven hver gang det oppsto nye forhold som burde kunne reguleres. Den rammen som pbl. § 26 trekker for adgangen til å gi reguleringsbestemmelser, er imidlertid uklar på flere punkter.

I forarbeidene er det forutsatt at det kan gis reguleringsbestemmelser som innskrenker allmennhetens ferdselsrett. Men det er uklart om dette også gir adgang til å regulere ferdsel som ikke er knyttet til fysiske anlegg.<sup>121</sup>

119. Frihagen: Plan- og bygningsloven II (Oslo 1988) s. 258 antar uten videre at også vannarealet kan omfattes.

120. Jfr. Miljøverndepartementets rundskriv T-7/86 s. 19. Det samme forutsettes av Backer 1986 s. 272 og 465, og Frihagen: Plan- og bygningsloven III (Oslo 1989) s. 252-54. Motsatt Fleischer: Plan- og bygningsretten (Oslo 1992) s. 114-17.

121. Se Ot.prp. nr. 56 (1984-85) s. 121 og Frihagen III s. 271-72.

Det er ikke noe i forarbeidene som positivt tyder på at det har vært meningen å gi hjemmel for at det kan gis reguleringsbestemmelser vedrørende vannstand og vannføring. Heller ikke ordlyden i pbl. § 26 – «arealer og bygninger» – gir noe klart grunnlag for det.

### 14.5.3 Planlegging på fylkesnivå

Fylkeskommunen utarbeider fylkesplaner etter pbl. § 19-1. Planen vedtas av fylkestinget og skal forelegges for Kongen eller Miljøverndepartementet til godkjenning (pbl. § 19-4). Den er ikke bindende for private, men «skal legges til grunn for fylkeskommunal virksomhet og være retningsgivende for statlig og kommunal planlegging og virksomhet i fylket» (pbl. § 19-6). Den kan derfor bl.a. tjene til å styre kommunal planlegging og gi grunnlag for innsigelse fra f.eks. vassdragsmyndigheten dersom kommunens planforslag avviker fra fylkesplanen.

I vassdragssammenheng kan det være av interesse at fylkesplanene skal gi retningslinjer for arealbruk og ressursutnytting vedrørende virksomhet som får betydning for mer enn en kommune. F.eks. kan prioriteringen i Samlet plan for vassdrag bli inkorporert i fylkesplanen. Det kan utarbeides delplaner for deler av fylker og bestemte virksomhetsområder.

I medhold av pbl. § 19-2 kan departementet pålegge plansamarbeid mellom fylker, en bestemmelse som også kan benyttes ved vannbruksplanlegging dersom nødvendig samarbeid ikke kommer i stand frivillig.

### 14.5.4 Planlegging på riksnivå

Hvilke muligheter sentrale myndigheter har for å påvirke planlegging etter plan- og bygningslovens regler, har spesiell interesse i forhold til vannbruksplanlegging, som i mange tilfelle vil strekke seg over flere kommuner og fylker.

Sentrale myndigheter kan styre kommunenes og fylkenes planlegging gjennom informasjons- og rådgivningsvirksomhet, tilskuddsordninger m.v. Også plan- og bygningsloven selv åpner imidlertid for at sentrale myndigheter kan påvirke den lokale planleggingen.

Fylkeskommunen og statlige fagmyndigheter kan påvirke innholdet i bindende arealplaner ved å bruke *innsigelsesadgangen* etter pbl. §§ 20-5 og 27-2. Departementet kan dessuten i medhold av § 20-5 syvende ledd ut fra nasjonale interesser *endre* en kommuneplan etter at den er vedtatt i kommunestyret. Det samme gjelder etter § 27-2 nr. 3 avslutningsvis for reguleringsplaner, men departementets endringer må etter denne bestemmelsen ikke føre til at planen endres i hovedtrekkene.

Dersom et enkeltvedtak truffet i medhold av plan- og bygningsloven direkte berører vedkommende myndighets saksområde, kan et statlig organ i medhold av pbl. § 15 *påklage* vedtaket.

I medhold av pbl. § 18 kan departementet utarbeide *statlig reguleringsplan eller arealdel av kommuneplan*, eller henstille til kommuner om å utarbeide slike planer. Dette kan gjøres dersom gjennomføringen av viktige statlige eller fylkeskommunale utbyggings-, anleggs-, eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller andre samfunnsmessige hensyn tilsier det. Statlige reguleringsplaner følger samme regelverk og har samme virkning som planer vedtatt på ordinær måte, og viker følgelig også for nyere planer. Bestemmelsen i pbl. § 18 blir nokså sjelden brukt, men kan fungere som et ris bak speilet så enkeltkommuner ikke skal kunne hindre prosjekter i strid med sentrale myndigheters ønsker.

Sentrale myndigheter kan dessuten styre lokal planlegging ved å fastsette rikspolitiske retningslinjer og bestemmelser etter pbl. § 17-1.

De rikspolitiske retningslinjer som kan gis i medhold av pbl. § 17-1 første ledd, er rettslig å betrakte på samme måte som de instruksjer overordnede forvaltningsorgan kan gi uten hjemmel i lov. De retter seg kun mot den offentlige forvaltning, og er ikke bindende for private. Retningslinjene er bare retningsgivende, og skal ikke automatisk legges til grunn for avgjørelser uten en nærmere vurdering av andre momenter i saken. Plan- og bygningsloven gir ikke svar på hvilken betydning rikspolitiske retningslinjer har for myndighetsutøving etter andre lover.

De viktigste nasjonale styringsmidler på vassdragssektoren, Samlet plan og vedtakene om vern av vassdrag, er stort sett eldre enn plan- og bygningsloven. Ingen av dem er vedtatt som rikspolitiske retningslinjer etter pbl. § 17-1, noe som ellers kunne ha vært aktuelt.

Det er ingen klar grense for hva retningslinjer etter § 17-1 første ledd kan inneholde, men de forutsettes å gi generelle mål og rammer for utviklingen. Bestemmelsene kan gjelde areal- og naturressursutnyttning. Det kan gis retningslinjer for bestemte naturressurser, eksempelvis vassdrag. I Ot.prp. nr. 56 (1984-85) nevnes retningslinjer for vannbruksplanlegging som eksempel på hva slike retningslinjer kan inneholde. Det er ikke noe i veien for å knytte retningslinjene til bestemte vassdrag. Miljøverndepartementet arbeider for tiden med forslag til retningslinjer for vernede vassdrag, se "*Rettslige grunnlag for å hindre inngrep i de vernede vassdragene*" i kap. 23.3.

*Bindende rikspolitiske bestemmelser* kan på visse vilkår gis i medhold av pbl. § 17-1 annet og tredje ledd. I medhold av slike bestemmelser kan sentrale myndigheter, for en begrenset tid av gangen, båndlegge arealer for å sikre nasjonale eller regionale interesser. Regelen har vært brukt til å sikre midlertidig vern av visse vassdrag (Jostedalsbreen nord).

Båndleggingen etter annet ledd skal gjelde «særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak». Dette kan omfatte tiltak som går inn under pbl. §§ 81, 84, 86a, 86b og 93. Et rent vannuttak og landbruksdrift i form av hogst, nydyrking og beite faller utenfor hjemmelen i § 17-1 annet ledd. Hvordan det stiller seg med f.eks. senkingsarbeider og veianlegg m.v. til landbruksformål, er mer usikkert. Dette er tiltak som isolert sett omfattes av uttrykksmåten «bygge- eller anleggstiltak». Riktignok bygger reglene om kommuneplanens arealdel på at forholdet til landbruket skal løses i spesiallovgivningen, og ikke i kommuneplanen, se 14.5.2. Forholdet til landbruket ble ikke tatt opp særskilt med tanke på pbl. § 17-1 annet ledd, og det kan neppe være grunn til å innfortolke en lignende begrensning her.<sup>122</sup>

#### 14.5.5 Planenes rettslige og faktiske betydning

*Bindende arealplaner* skal legges til grunn for forvaltningens egen virksomhet, og innebærer innskrenkninger i eierrådigheten over fast eiendom. Rådighetsinnskrenkningene gjelder kun i forhold til nye tiltak eller bruksendringer, de griper ikke inn i igangværende virksomhet. Spørsmålet om hvilket skjæringspunkt en her skal legge til grunn har vært omdiskutert. Forarbeidene til plan- og bygningsloven er uklare på dette punktet. Et mulig skjæringspunkt er tidspunktet for påbegynnelsen av arbeidet i marken. Tidligere gitte tillatelser ville i så fall bortfalle i den utstrekning arbeidene ikke var igangsatt.

Etter den brevveksling som foregikk mellom Sivilombudsmannen, Justisdepartementets lovavdeling, Miljøverndepartementet og Kommunaldepartementet i 1989, må det imidlertid anses som foreløpig avklart at det er tidspunktet for byggetillatelsen som er avgjørende. Bindende arealplaner griper etter dette ikke inn i for-

122. Spørsmålet er drøftet av Backer 1986 s. 274 og Frihagen II s. 44.

hold til gitte tillatelser.<sup>123</sup> Reguleringsplan og bebyggelsesplan gir etter pbl. § 35 vanligvis hjemmel for ekspropriasjon til gjennomføring av planene.

Når det gjelder *kommuneplanen for øvrig og fylkesplanene*, er det opp til forvaltningen eller private i hvilken utstrekning planene følges. Planene innebærer jo ikke noe pålegg om gjennomføring, og realisering av handlingsprogrammene beror på andre enn planmyndigheten. Andre forvaltningsorganer kan ha økonomiske eller juridiske virkemidler til å gjennomføre tiltakene, eller det kan være opp til private om planlagte tiltak i det hele tatt blir gjennomført.

I praksis har det nok vært en tendens til at planene har vært for ambisiøse. Det er neppe uten grunn at lovgiverne har presisert i pbl. § 20-1 tredje ledd at kommuneplanleggingen skal bygge på økonomiske og øvrige ressursmessige forutsetninger for gjennomføring. For reguleringsplaner heter det i pbl. § 23 nr. 1 annet ledd at de ikke skal gis større omfang enn at de kan gjennomføres innen rimelig tid.

#### 14.5.6 Vassdragslovens bestemmelser

Gjeldende vassdragslov inneholder en bestemmelse om vannbruksplanlegging i § 123 nr. 1. I medhold av denne bestemmelsen kan Kongen fastsette forskrifter om hvordan bruken av vassdrag skal foregå under hensyntaken til ulike bruksformål. Myndigheten er ikke delegert. Behandlingen av slike forskrifter skal skje etter reglene i forvaltningsloven kap. VII. I tillegg gir V § 123 nr. 3 en mer presis regel om hvem som skal høres.

Bestemmelsen er særlig myntet på utøvelsen av allemannsretter som fløting og ferdsel. Overtredelse av forskriftene kan straffes etter V § 154 nr. 1. Det er ikke adgang til å fastsette forskrifter som innskrenker privates rettigheter.

Hjemmelen i V § 123 nr. 1 har ikke vært benyttet i praksis.

Bestemmelsen i V § 125 nr. 8 om utsettelse av konsesjonsbehandling i påvente av samlet plan for et større område omfatter ikke ordinær vannbruksplanlegging. Det fremgår av Ot.prp. nr. 79 (1981-82) og Innst. O. nr. 50 (1982-83) at bestemmelsen er myntet på større, landsomfattende planer som Samlet plan. Den kan ikke benyttes for å fremme vannbruksplanlegging i enkeltvassdrag.

I praksis har det forekommet, som for nedre Otras del, at vannbruksplanlegging er benyttet som ledd i forberedelsen av konsesjonssaker. Dette har skjedd uten noen uttrykkelig hjemmel, og har vært basert på frivillighet fra konsesjonssøkerens side.

### 14.6 HVA KAN OG BØR OPPNÅS MED VANNBRUKSPLANLEGGING?

#### 14.6.1 Vannbruksplanlegging i fremtiden

I flere stortingsmeldinger fra de siste ti år har regjeringen uttalt at vannbruksplanlegging skal være et virkemiddel i vannressursforvaltningen. I St.meld. nr. 53 (1986-87) om Samlet plan for vassdrag forutsatte man at vannbruksplanlegging skal inngå som en del av planleggingen etter plan- og bygningsloven. Som en sammenfatning uttalte man i meldingen (s. 7 sp. 1):

«Forvaltningen av våre vassdrag i årene fremover skjer innen rammen av politisk styrt planlegging. Vannbruksplanleggingen forutsettes å gi mål og retningslinjer for bruken av vannressursene i et geografisk avgrenset område. Planleggingen vil foregå innenfor rammen av plan- og bygningslovgiv-

123. Frihagen III s. 503-09 redegjør detaljert for dette spørsmålet. Fleischer 1992 s. 202-05 mener for sin del at både nye planer og midlertidige forbud etter pbl. § 33 må respekteres av dem som har fått byggetillatelse.



ningen. Denne lovgivning legger opp til at planleggingen i hovedsak skal skje i fylker og kommuner under ledelse av folkevalgte organer.»

I St.meld. nr. 60 (1991-92) om Samlet plan for vassdrag vises det til at vannbruksplaner må knyttes opp til plan- og bygningsloven for å bli rettslig bindende, og at dette vil bidra til å styrke gjennomføringen av planene (s. 48 sp. 2). Det sies også at enkelte av utbyggingsløsningene i Samlet plan kategori II er så konfliktfylte at vassdragene her fortrinnsvis bør benyttes til andre formål enn kraftutbygging. Regjeringen uttalte at den ville bidra til at dette kan belyses gjennom vannbruksplanlegging (s. 39 sp. 2), og flertallet i Stortingets kommunal- og miljøvernkomité sluttet seg til dette i Innst. S. nr. 114 (1992-93) (s. 27 sp. 1).

Staten gir også en viss økonomisk støtte til vannbruksplanlegging gjennom en tilskuddsordning som forvaltes av Direktoratet for naturforvaltning.<sup>124</sup> I de senere årene er det blant annet bevilget midler til utarbeiding og delvis gjennomføring av en omfattende vannbruksplan for Glomma.

*Utvalget* anser det på denne bakgrunn klart at vannbruksplanlegging vil være et aktuelt virkemiddel i vannressursforvaltningen.

#### 14.6.2 Hva kan oppnås med vannbruksplanlegging?

I St.meld. nr. 53 (1986-87) sies det følgende om siktemålet med vannbruksplanlegging:

«Vannbruksplanleggingen forutsettes å gi mål og retningslinjer for bruken av vannressursene i et geografisk avgrenset område, fortrinnsvis nedbørfeltet for det aktuelle vassdrag. Planleggingen skal belyse konflikter, fremme forslag til løsning av disse og prioritering mellom aktuelle tiltak. Planarbeidet bør oppsummeres i et handlingsprogram med retningslinjer for tiltak og virksomhet i vassdraget, og være utgangspunkt for initiativ overfor sektormyndigheter og berørte interesser» (s. 30 sp. 2).

*Utvalget* antar at vannbruksplanlegging kan ha flere siktemål:

- a) Å gi *oversikt over alle de forskjellige bruker- og verneinteressene* i vassdragene som en generell orientering til forvaltning, brukere og allmennhet. Vannbruksplanleggingen innebærer da en form for *innsamling og systematisering av opplysninger* om vassdraget, som kan være verdifull i seg selv. Det er neppe hensiktsmessig å bruke betegnelsen vannbruksplanlegging om en ren datainnsamling vedrørende forhold knyttet til vassdrag, slik det nok skjedde i en del tidlige vannbruksplaner.
- b) Avklaring av *fremtidig virksomhet i vassdraget* med tanke på ny utnytting.
- c) Avklaring av *tiltak for å tilrettelegge for fremtidig utnytting*. Dette kan etter omstendighetene innebære restaureringstiltak (d).
- d) Avklaring av tiltak for *å restaurere eller endre den bestående tilstand i vassdraget*. Effekten av slike tiltak kan være avhengig av at den fremtidige utnytting av vassdraget ikke blir annerledes enn forutsatt.

Vassdragene utsettes for så mange slags inngrep og påvirkning, samtidig som de har så stor betydning for miljøet, at en samordnet forvaltning er viktig for å sikre forsvarlig vern og effektiv utnytting. En utnyttingsmåte påvirker de andre sektorene, og flere inngrep kan gi synergieffekter. En bruk kan i praksis stenge for enkelte

124.På oppdrag av DN har Norsk institutt for by- og regionforskning evaluert tilskuddsordningen i NIBR-notat 1993:116, jfr. 14.4.

andre, og det er ikke gitt at prinsippet «først i tid, best rett» gir den beste samlede disponering av vassdraget.

En prosess hvor ulike alternativer for bruk og vern avveies, har derfor fordeler fremfor en tiltaksvis konsesjonsbehandling, ved at flere interesser er representert i arbeidet, at hele – eller større deler – av vassdraget ses under ett, og at ulike alternativer for utnytting og vern blir vurdert. Ulempen ved en slik mer omfattende planprosess kan være at den blir ressurskrevende og tar lang tid. Det er derfor viktig at planene får en fornuftig avgrensing og at planarbeidet organiseres på en hensiktsmessig måte.

Vannbruksplanene bør selvsagt være basert på et tilstrekkelig faktisk grunnlag. Hvor langt en skal gå i utredninger er et praktisk og økonomisk spørsmål. Til grunn for flerbrukstankegangen ligger nok et ønske om å fange opp alt. I praksis kan det være behov for å velge ut enkelte områder, slik det ble gjort for nedre Otras vedkommende.

Avhengig av hvordan planen utarbeides kan planprosessen i mange tilfelle være like viktig som selve planen. At de ulike interessene i vassdrag «tvinges» til dialog kan bidra til økt innsikt og forståelse, og føre til bedre samarbeid om forvaltningen av vassdraget i vid forstand.

Utbyttet av vannbruksplanlegging vil i stor grad bero på om de lokale myndighetene og brukerinteressene engasjerer seg i virksomheten. Både økonomiske tilskudd til planleggingen og god veiledning om hvordan den bør legges opp, kan ha stor betydning her.

Dersom planene innarbeides i kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan, kan de sikre at fremtidig utnytting av vassdraget ikke skjer i strid med planene, i den utstrekning plan- og bygningsloven hjemler dette, se "[Forholdet mellom planregler og generelle lovregler/regler om forhåndskontroll](#)" i kap. 14.8.

## 14.7 TRENGS DET NYE REGLER OM VANNBRUKSPLANLEGGING?

### 14.7.1 Oversikt over alternativene

Regler for vannbruksplanlegging kan angå både planleggingsprosessen og planenes innhold og virkninger. I utgangspunktet serutvalget tre forskjellige alternativer når det gjelder regler for vannbruksplanlegging:

- a) Egne regler for vannbruksplanlegging, som da vil høre naturlig hjemme i vannressursloven;
- b) Plan- og bygningslovens regler for arealplanlegging brukes også for vannbruksplanlegging. Det må da vurderes om plan- og bygningsloven trenger endringer for å bli mer tjenlig til dette;
- c) Ingen regler for vannbruksplanlegging, som da vil bli basert på rent faglige og administrative retningslinjer.

Disse alternativene utelukker ikke hverandre prinsipielt. Siden plan- og bygningsloven allerede har regler om planlegging som også omfatter vassdrag, er det naturlig å drøfte behovet for nye regler med utgangspunkt i plan- og bygningsloven.

### 14.7.2 Bør vannbruksplanlegging foregå etter plan- og bygningsloven?

I forannevnte evalueringsrapporter og stortingsmeldinger (jfr. 14.4 og 14.6.1) legges det til grunn at vannbruksplanleggingen bør følge reglene i plan- og bygningsloven. Direktoratet for naturforvaltning setter også som vilkår for å gi støtte til vassdragsplanlegging at planene utarbeides etter disse reglene. Bakgrunnen for

dette standpunktet er nok dårlige erfaringer med den praktiske verdien av de veiledende planene som ble utarbeidet tidligere.

Planreglene i plan- og bygningsloven har sin hovedfunksjon når det gjelder styring av fremtidige endringer i arealbruken og allokering av offentlige investeringer. I vannbruksplanlegging hittil har nok kontroll med fremtidige bruksendringer vært underordnet i forhold til behovet for restaurering med sikte på å endre den bestående tilstand i vassdraget. Det er særlig i vassdrag med sterke brukerinteresser og -konflikter at man har utarbeidet vannbruksplaner, og de har inneholdt tiltak med sikte på å unngå skader og ulemper og på å forbedre forholdene i vassdraget.

Poenget med å utarbeide planene etter plan- og bygningsloven må først og fremst være å fremme en samlet vurdering av hvordan arealer, grunnvann og vassdrag blir disponert; å styrke kommunale myndigheters engasjement og ansvar når det gjelder vassdrag; å anvende en planleggingsprosess som kan gi bred aksept for den ferdige planen; og gjennom planen hindre en uønsket utvikling i vassdraget.

Bortsett fra regler om ekspropriasjon på grunnlag av reguleringsplan eller bebyggelsesplan, inneholder plan- og bygningsloven få regler om gjennomføring av planer. Når et tiltak er tatt med i en vannbruksplan som kommunen har utarbeidet etter reglene i plan- og bygningsloven, kan det tenkes at det lettere vil få plass på kommunens budsjett, men kommunale tilskudd vil nok ofte spille en begrenset rolle for gjennomføring av planen.

Med tanke på restaureringstiltak og andre endringer i eksisterende vassdrags-tiltak finnes de rettslige virkemidler i stor grad utenom plan- og bygningsloven, i regelverk som hører under andre offentlige myndigheter, f.eks. forurensningsloven og vassdragslovgivningen. Hvorvidt planene blir realisert, er opp til andre offentlige myndigheter, privatpersoner og bedrifter. En vannbruksplan som omfatter restaurerings- eller tilretteleggingstiltak, bør derfor også angi det rettslige grunnlaget for å gjennomføre tiltakene. I forhold til forurensende bedrifter, eksisterende kraftverk og annen lovlig etablert virksomhet, vil planen gi veiledning om påtenkte tiltak, men den vil ikke i seg selv innebære noe pålegg om å gjennomføre dem.

Det vil nok likevel være verdifullt å foreslå tiltak, endrede konsesjonsvilkår m.v. i vannbruksplaner. Dette kan gi grunnlag for bevilgninger, pålegg m.v. fra andre offentlige myndigheter, og det kan stimulere virksomhetene til å følge opp planen frivillig – særlig hvis de berørte myndigheter og virksomheter har vært aktivt med i et samarbeid under planprosessen. At det foreligger en gjennomarbeidet plan kan, dersom den blir alminnelig kjent, skape et ekstra press på virksomhetene.

De formelle krav som stilles med hensyn til fremgangsmåte og deltakelse i planleggingen etter plan- og bygningsloven, medfører en viss fare for at vannbruksplanlegging etter disse reglene tar lengre tid enn utarbeiding av veiledende planer. Til gjengjeld kan planen få større nytteverdi enn f.eks. konsulentutarbeidede planer, fordi alle aktuelle interesser blir hørt.

Bruken av vassdragene endrer seg over tid, og en vannbruksplan kan derfor bli uaktuell. Det er en nokså omstendelig prosess å gjøre om på planer etter plan- og bygningsloven som har vist seg uheldige. Man bør derfor ha et bevisst forhold til hva det er hensiktsmessig å ta inn i den enkelte plan.

En viktig innvending mot å benytte plan- og bygningslovens system ved vannbruksplanlegging, er de administrative grensene for kommuner og fylker som ligger til grunn for planarbeid etter loven.

Vassdragene med nedbørfelt danner naturlig avgrensede planenheter. Plan- og bygningslovens ordning med kommunen som den sentrale planleggingsinstans er ikke ideell i forhold til dette. For mange kommuner gir det liten mening å planlegge utnytting av sine vannressurser isolert. Ofte passerer vassdragene gjennom en rekke kommuner, og av og til gjennom flere fylker. Vannbruksplanlegging i slike vass-

drag stiller store krav til samarbeid mellom kommunene. Hvis de har motstridende interesser i disponeringen av vassdraget, kan det oppstå fare for at planleggingsprosessen går i stå.

Vannbruksplanlegging burde derfor ideelt sett ta utgangspunkt i vassdraget og dets nedbørfelt, uavhengig av kommune- og fylkesgrenser. Dette kunne tale for egne regler om vannbruksplanlegging i vannressursloven.

Formålene med planlovgivningen går imidlertid på tvers av ønsket om en mest mulig effektiv forvaltning av de enkelte sektorer. Plan- og bygningsloven tar utgangspunkt i behovet for å se planlegging vedrørende vannressursene i sammenheng med arealplanlegging og lokal planlegging for øvrig. Loven er basert på at lokale folkevalgte organer her skal ha en sentral rolle.

Utviklingen har gått i retning av å legge større vekt på slike tverrsektorielle forhold, blant annet av miljøhensyn. Plansystemet er under fortsatt utvikling, men tendensen er klar når det gjelder omfanget av slik planlegging og forholdet til sektorlovgivningen, jfr. "*Forholdet mellom planregler og generelle lovregler/regler om forhåndskontroll*" i kap. 14.8.

Også regelverkshensyn gjør det lite ønskelig å innføre et nytt sett planregler ved siden av plan- og bygningslovens regler, som er alminnelig kjent på alle forvaltningsnivåer. Det ville i tilfelle reise spørsmål om hvordan en ny plantype skulle stå i forhold til planer etter plan- og bygningsloven, og om vassdragene skulle holdes helt utenfor plan- og bygningslovens planregler. Skal man se tilstand og bruk av vassdrag i sammenheng med arealbruken i nedbørfeltet, synes det klart at det må skje gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven, og ikke ved en særskilt plantype for vannbruksplanlegging. På denne bakgrunn vil nok en egen plantype for vannbruksplanlegging ha vanskelig for å vinne innpass i praksis.

*Utvalget* mener derfor at det ikke bør innføres noe særskilt plansystem for vannbruksplanlegging, men at den heller bør følge reglene i plan- og bygningsloven. Det vil gi mulighet for en folkevalgt forankring av de brede avveininger som vannbruksplanleggingen kan gjøre nødvendig. Når plan- og bygningslovens plansystem skal anvendes på vannbruksplanlegging, oppstår det imidlertid endel særskilte spørsmål som vi skal drøfte nærmere i det følgende.

### 14.7.3 Bør vannbruksplanleggingen lede frem til rettslig bindende eller veiledende planer?

I hvilken utstrekning en bør ta sikte på å utarbeide *rettslig bindende planer* eller nøye seg med planer av *veiledende* karakter, kan stille seg forskjellig i ulike situasjoner.

Når man vurderer spørsmålet, må man ha klart for seg hva en rettslig binding innebærer. Med rettslig bindende planer etter plan- og bygningsloven siktes det til planer med rettsvirkninger også for private, som reguleringsplaner og – normalt – kommuneplanens arealdel. Hvilke rettsvirkninger det er tale om, vil fremgå av de rammer som loven setter.

Veiledende planer tjener først og fremst som et politisk og administrativt styringsinstrument for de myndigheter som har vedtatt planen. De får sin største betydning som grunnlag for budsjettbehandlingen og forberedelsen av offentlige investeringer og aktivitet, men kan også spille en rolle for utøving av skjønnsmessig myndighet, f.eks. i dispensasjonssaker. Myndighetene kan rettslig sett tenkes å stå mer eller mindre fritt i forhold til en slik plan. Skulle bindingen være så sterk at den virker som et forhåndstilsagn, og gir utenforstående krav på at planen blir fulgt opp i praksis, vil det være lite naturlig å se den som en rent veiledende plan. I forhold til

private har ikke veiledende planer noen umiddelbar rettsvirkning, men de kan gi informasjon om hvordan offentlige myndigheter vil opptre.

*Utvalgets flertall – lederen Backer og medlemmene Ajer, Lund, Simonsen, Ødegaard, Aalstad og Aasen* – antar at vannbruksplanleggingen kan få større nytteverdi dersom en legger mer vekt på at planen skal være rettslig bindende. Dette vil fremme planarbeidets betydning og motvirke at planen senere lett blir lagt til side. En bindende plan vil sette rammer for fremtidig virksomhet med sikte på å unngå en uønsket utvikling, noe det særlig er grunn til dersom vannbruksplanen gjelder et vernet vassdrag. *Flertallet* er på denne bakgrunn kommet til at en vannbruksplan vanligvis bør vedtas som arealdel til kommuneplanen eller som reguleringsplan. Hva som bør kunne bestemmes om vassdrag i medhold av plan- og bygningsloven, kommer vi tilbake til under 14.7.7 og 14.8.8. For å fremme en samordnet forvaltning av vassdraget på tvers av kommunegrenser, kan det være aktuelt å integrere vannbruksplanen i fylkesplanen.

*Utvalgets mindretall – medlemmene Berg, Høisveen, Samuelsen, Terjesen og Traagstad* – mener at vannbruksplaner bør være av veiledende art. En vannbruksplan vil måtte omfatte mange forskjellige interessegrupper, som f.eks. energiproduksjon, vannforsyning, masseuttak, utslipp, fiske, turisme og miljø.

Det kan være interessemotsetninger mellom de enkelte gruppene og internt i gruppene, og interessene vil endre seg med tiden. Å lage rettslig bindende planer for slike systemer med så mange og ulike variable kan neppe være hensiktsmessig. Dette forhindrer ikke at veiledende vannbruksplaner kan være til nytte under arealplanlegging for øvrig og konsesjonsbehandling. Det bør imidlertid unngås at vannbruksplaner setter bindende rammer for konsesjonsbehandlingen etter vannressursloven. De fleste virkemidler for å gjennomføre en vannbruksplan med aktive tiltak ligger utenfor plan- og bygningsloven, slik at det av den grunn spiller mindre rolle om det foreligger et bindende planvedtak. *Mindretallet* legger for sin del vekt på at større vassdrag svært ofte renner gjennom flere kommuner, og bindende planer for den enkelte kommune kan da hindre eller hemme en disponering av vassdraget som er optimal ut fra en samlet regional eller nasjonal betraktning.

#### 14.7.4 Hvilken plantype tas det sikte på?

Spørsmålet om valg av plantype stiller seg forskjellig for utvalgets flertall og mindretall, jfr. 14.7.3. Synspunktene i 14.7.4-8 tar særlig sikte på en situasjon hvor det er aktuelt med en rettslig bindende plan. Så langt mindretallets anbefaling om å legge opp til veiledende vannbruksplaner blir fulgt, har spørsmålet om valg av plantype etter plan- og bygningsloven mindre å si.

Planarbeid etter plan- og bygningsloven forutsetter normalt at det fra starten av er klart hvilken plantype det tas sikte på. I vannbruksplanlegging kan det være uklart om planleggingen bør føre frem mot fylkesplan (eventuelt en fylkesdelplan), mot kommuneplanens arealdel (eventuelt kommunedelplan) eller mot en eller flere reguleringsplaner. Dette har betydning både for organisering og saksbehandling i planarbeidet. Det kan være ønskelig å unngå at man må ta standpunkt til valget av plantype på et for tidlig tidspunkt i arbeidet med en vannbruksplan. Valget mellom fylkesnivå og kommunenivå for planleggingen må likevel gjøres helt i startfasen.

For vannbruksplanlegging på kommunenivå vil gjeldende regler neppe skape særlige problemer når de aktuelle vannressursene ligger innenfor en kommune, og det fra først av er klart hvilken plantype man tar sikte på. Hvis det er uklart hvilken plantype arbeidet bør munne ut i, kan det – når det ikke gjelder helt lokale vannressurser – være naturlig å ta utgangspunkt i reglene for kommuneplan. Dersom en del av vannbruksplanen skal vedtas som kommuneplanens arealdel og andre deler som

reguleringsplaner, kan det imidlertid bli vanskelig å finne en hensiktsmessig organisering av planarbeidet hvis det ikke er tilfredsstillende å legge det hele under det kommunale utvalg for plansaker, se 14.7.5.

Et særlig spørsmål er om vannbruksplanleggingen bør skje som en egen prosess innenfor plan- og bygningslovens system, eller om den bør inngå i den ordinære kommuneplanleggingen. Dette kan bero på hva slags vassdrag det dreier seg om, og på hvor langt planleggingen generelt er kommet. Dersom planleggingen berører flere kommuner, vil det trolig være mest hensiktsmessig å gjennomføre planleggingen som egen prosess. Når det er vedtatt vannbruksplaner, bør disse inngå i den løpende kommunale planleggingen.

#### 14.7.5 Organisering av planarbeidet

Organiseringen av planarbeidet reiser spørsmål både om hvem som kan beslutte at arbeidet med vannbruksplan skal tas opp, og hvordan dette skal organiseres. Både ved kommuneplan og reguleringsplaner ligger dette til kommunen, i utgangspunktet til kommunestyret (pbl. §§ 20-2 og 27-1 nr. 1). Kommunen står etter § 20-2 meget fritt til å bestemme hvordan kommuneplanarbeidet skal organiseres, mens § 27-1 gir det kommunale utvalg for plansaker en sentral stilling når det gjelder reguleringsplaner.

Gjelder vannbruksplanleggingen flere kommuner, er lovens utgangspunkt at kommunene må bli enige om å sette i gang arbeidet og hvordan det skal organiseres. Pbl. § 20-3 gir imidlertid departementet (Miljøverndepartementet) adgang til å gi bestemmelser om interkommunalt samarbeid. Denne hjemmelen kan benyttes med sikte på planlegging i vassdrag som strekker seg over flere kommuner. Det er naturlig å forstå den slik at departementet kan bestemme både at planarbeid skal settes i gang, og hvordan det skal organiseres. For reguleringsplaner gjelder det ingen regel som pbl. § 20-3, men her kan pbl. § 18 om statlig reguleringsplan komme inn.

*Utvalget* er oppmerksom på at det er grunner som taler for å være varsom med å pålegge interkommunalt samarbeid, men mener at dette ikke uten videre kan være avgjørende når det gjelder vannbruksplanlegging. Vi anser det nærliggende å delegere departementets myndighet etter pbl. § 20-3 til fylkesmannen med sikte på vannbruksplanlegging, og dette kan det være grunn til uansett om man tar sikte på veiledende eller bindende planer.

#### 14.7.6 Saksbehandlingsreglene

Plan- og bygningslovens regler for forberedelsen av planer (planprosessen) tar sikte på en bred demokratisk og faglig beslutningsprosess. Dette har betydning for kvaliteten, legitimiteten og gjennomslagskraften av den ferdige planen, og kan derfor være et mål uansett om man tar sikte på en bindende eller veiledende plan.

Lovens regler for saksbehandlingen er litt forskjellige avhengig av om det gjelder en kommuneplan eller en reguleringsplan (pbl. §§ 20-5 og 27-1, jfr. § 27-2).

For begge plantypene gjelder det at kommunen på et tidlig tidspunkt under forberedelsen skal søke samarbeid med offentlige myndigheter og organisasjoner m.v. som har særlige interesser i planarbeidet. For kommuneplanen nøyer loven seg ellers med å kreve at et utkast til planen blir sendt berørte organisasjoner til uttalelse og lagt ut til offentlig ettersyn.

For reguleringsplaner er saksbehandlingen etter regelverket inndelt i markerte stadier. Når arbeidet med reguleringsplan tar til, skal det både foretas offentlig kunngjøring og gis varsel til grunneierne. Når reguleringsforslaget legges ut til

offentlig ettersyn etter første gangs behandling i det kommunale utvalg for plansaker, skal grunneierne varsles på ny.

Det er neppe hensiktsmessig med en alminnelig regel om at hver enkelt grunneier skal varsles, eventuelt to ganger, i samband med vannbruksplanlegging, men det bør foretas offentlig kunngjøring og søkes kontakt med berørte organisasjoner – herunder grunneier-, nærings- og miljøvernorganisasjoner – på et tidlig tidspunkt av planarbeidet. Det er grunn til å understreke utgangspunktet i pbl. § 16 første ledd – at planmyndighetene skal drive aktiv opplysningsvirksomhet, og gi berørte enkeltpersoner og grupper anledning til å delta aktivt i planprosessen.

For saksbehandlingen ved vannbruksplaner synes derfor en mellomform mellom reglene for kommuneplaner og reguleringsplaner å passe best.

#### 14.7.7 Planenes innhold

Plan- og bygningslovens regler for innholdet av en plan har i vår sammenheng hovedsaklig interesse med tanke på bindende planer slik flertallet foreslår. Det er her vesentlige forskjeller mellom reglene for kommuneplanens arealdel og for reguleringsplaner, jfr. 14.5. For bindende vannbruksplaner som omfatter hele eller større deler av et vassdrag, er det nærliggende å tro at kommuneplanens arealdel vil være den mest aktuelle plantypen.

Plan- og bygningsloven gir imidlertid begrenset adgang til å gi slike utfyllende bestemmelser som er aktuelle i vannbruksplaner. Som eksempler nevner vi bestemmelser om at masseuttak er lovlig (opp til et fastsatt omfang, og uten konsesjon etter vannressursloven), om maksimaluttak til jordvanning, om at kantvegetasjonen må beholdes eller at bekkelukking er forbudt.

Slike bestemmelser kan også være aktuelle i landbruks-, natur- og friluftsområder etter pbl. § 20-4 første ledd nr. 2, når man ikke finner det naturlig å skille ut vassdraget som eget område etter nr. 5. Den sistnevnte bestemmelsen vil det være naturlig å bruke for vernede vassdrag. Her kan det være ønskelig med forholdsvis detaljerte utfyllende bestemmelser, noe det i dag ikke er hjemmel for.

*Utvalgets flertall* mener derfor at det er behov for å utvide adgangen til å gi utfyllende bestemmelser til kommuneplanens arealdel med sikte på vannbruksplanlegging. Flertallet foreslår derfor en uttrykkelig hjemmel i pbl. § 20-4 annet ledd for utfyllende, generelle bestemmelser om disponeringen av et vassdrag. Hvilken betydning en bindende plan bør ha i forhold til reglene om konsesjonsbehandling, kommer vi tilbake til under 14.8. *Utvalgets mindretall* mener vannbruksplaner bør være veiledende, og finner derfor ikke grunnlag for å slutte seg til dette forslaget.

Når det gjelder *restaurerings- og tilretteleggingstiltak* i vassdrag, er situasjonen noe annerledes. Planer etter plan- og bygningsloven kan brukes til å sikre lokaliteter for slike tiltak. Det må regelmessig skje ved en reguleringsplan, men ingen plan kan pålegge noen å utføre tiltaket. En planendring medfører heller ikke noe forbud mot igangværende virksomhet som var lovlig før endringen. I forholdet til det offentlige skal planene imidlertid virke styrende på disponeringen av offentlige ressurser (jfr. for kommuneplanens arealdel pbl. § 20-6 første ledd). Til gjennomføring av en reguleringsplan kan kommunen foreta ekspropriasjon etter pbl. § 35.

Skal noen pålegges direkte å sette i verk tiltak, må det skje på grunnlag av annen lovgivning (f.eks. omgjøring eller pålegg etter vassdragslovgivningen, forurensningsloven eller lakseloven). Ingen av lovene har regler som gir planer etter plan- og bygningsloven noen direkte betydning i denne forbindelse, selv om forurl. § 11 tredje ledd bestemmer at «forurensningsspørsmål skal om mulig søkes løst for større områder under ett og på grunnlag av oversiktsplaner og reguleringsplaner».

### 14.7.8 Regler om håndheving

Plan- og bygningslovens regler om håndheving (§§ 113 flg.) er gjennomgående svakere enn de regler *utvalget* foreslår i sitt lovutkast. I Ot.prp. nr. 39 (1993-94) er det imidlertid bl.a. foreslått en ny § 116 a om adgang til å fastsette tvangsmulkt.

*Utvalgets flertall* vil påpeke at overtredelse av en bindende vannbruksplan kan tenkes å ha sine alvorligste virkninger utenfor kommunens grenser. Det kan derfor være spørsmål om overordnet myndighet – f.eks. fylkesmannen – bør ha adgang til å ta i bruk tvangsmidler om ikke kommunen selv gjør det. Forslagene i Ot.prp. nr. 39 (1993-94) vil åpne mulighet for det. *Utvalgets* mindretall finner ikke grunn til å vurdere håndhevingsreglene så lenge vannbruksplaner etter mindretallets oppfatning bør være veiledende.

### 14.7.9 Bestemmelser om vannbruksplanlegging i vannressursloven

*Utvalget* har foran konkludert med at det ikke vil foreslå en egen hjemmel for vannbruksplanlegging i vannressursloven. Vannressursloven bør i stedet henwise til plan- og bygningslovens regler om vannbruksplanlegging, jfr. utk. § 20. Vannressursloven bør dessuten klargjøre det rettslige forhold mellom vannbruksplanlegging og konsesjonsbehandling etter loven, jfr. "*Forholdet mellom planregler og generelle lovregler/regler om forhåndskontroll*" i kap. 14.8.

Som tidligere nevnt, har vassdragsloven i dag en hjemmel for forskrifter om flerbruk i § 123. *Utvalget* ser ikke behov for å gi forskrifter som er felles for flere vassdrag, og antar at behovet for regler for det enkelte vassdrag kan dekket gjennom utfyllende bestemmelser til en plan med den utvidede hjemmel som vi foreslår. Med tanke på fløting viser vi likevel til den forskriftshjemmelen som vi foreslår i utk. § 31 tredje ledd. Forskrifter etter denne bestemmelsen kan sette krav til fløtingen av hensyn til annen bruk av vassdraget, men kan ikke regulere annen bruk ut fra hensynet til fløtingen.

## 14.8 FORHOLDET MELLOM PLANREGLER OG GENERELLE LOVREGLER/REGLER OM FORHÅNSKONTROLL

### 14.8.1 Generelt om forholdet mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen

Arbeidet med å samordne planlovgivning og sektorlovgivning har pågått lenge, og en slik samordning har vært et hovedsiktet mål bak plan- og bygningsloven av 1985. For en rekke lover fant det sted en samordning med plansystemet gjennom lov 21. april 1989 nr. 17, som bygger på Planlovutvalgets utredning NOU 1987:21 og Ot.prp. nr. 51 (1987-88). Prinsippet for denne samordningen ble først formulert i Regjeringens langtidsprogram 1986-89:

«I det videre arbeidet med planlovgivningen vil det bli lagt stor vekt på å følge opp prinsippet om at den arealbruk som er fastlagt i kommunens planer også er bindende for de forskjellige sektormyndigheter.»<sup>125</sup>

Det er grunn til å merke seg at samordningsloven av 1989 bl.a. omfattet veiplanleggingen, som tidligere har skjedd i veimyndighetenes regi og etter regler gitt med hjemmel i veil. § 12 (veiplanforskriftene 7. oktober 1980). Fra og med 1994 vil all veiplanlegging skje etter plansystemet i plan- og bygningsloven, men med den sær-

125. St.meld. nr. 83 (1984-85) s. 9 og 304, jfr. Ot.prp. nr. 51 (1987-88) s. 3 og Innst. O. nr. 30 (1988-89) s. 3-4.



regel i pbl. § 9-4 at Statens vegvesen kan utarbeide og fremme forslag til oversiktsplaner og detaljplaner om veier. Vedtakskompetansen ligger imidlertid hos de ordinære planmyndigheter. Denne endringen vil også ha betydning når det gjelder å ivareta hensynet til vassdrag ved nye veianlegg.

#### 14.8.2 Forholdet mellom plan- og bygningsloven og vassdragslovgivningen

Ved innføringen av plan- og bygningsloven i 1985 ble det gjort klart at loven også omfatter vassdrag, jfr. pbl. § 1. Loven gir tilsynelatende planmyndighetene en utstrakt beslutningsmyndighet når det gjelder tiltak i vassdrag.

Forholdet til vassdragsloven og vassdragsreguleringsloven ble gjennomgått nokså overfladisk. Forarbeidene gir en oversikt over lovgivningen om bruk av vassdrag og uttaler at bestemmelsene her ikke ble «foreslått endret i denne omgang, men forutsettes i det vesentlige håndhevet som før» (Ot.prp. nr. 56 (1984-85) s. 95-96). Det heter også at:

«Departementet vil i plan- og bygningsloven legge til rette for en samordnet vannbruksplanlegging som et ledd i den løpende planlegging i fylker og kommuner. Planen forutsettes å bli lagt til grunn ved vassdragsmyndighetenes behandling av saker etter vassdragslovgivningen.

Utkastet tar for øvrig ikke sikte på å endre den beslutningsmyndighet som er fastsatt i vassdragslovgivningen.»

Planlovutvalget fortsatte arbeidet med samordning av lover om arealdisponering, men lot i det vesentlige både vassdragsreguleringsloven og vassdragsloven ligge. Bare forholdet til reglene om vannforsyning i V §§ 17 og 18 ble tatt opp i utredningen NOU 1987:21. Planlovutvalgets flertall foreslo her bl.a. at V § 18 burde oppheves, og at man i stedet skulle få en hjemmel for å fastsette rådighetsinnskrenkninger av hensyn til vannforsyning som utfyllende bestemmelser til kommuneplanens arealdel. Miljøverndepartementet fulgte imidlertid ikke opp dette forslaget, fordi man ville vurdere revisjon av V §§ 17 og 18 på et bredere grunnlag, jfr. nærmer *"Rådighetsinnskrenkninger for å sikre vannforsyningskilder"* i kap. 20.5.4- *"Utenlandsk rett"* i 6.

Forarbeidene og de senere samordningsbestrebelsene gir derfor få holdepunkter for å vurdere forholdet mellom plan- og bygningsloven og vassdragslovgivningen. Dette har medført uklarhet om hvor langt plan- og bygningsloven regulerer forhold i vassdrag, og om den går foran vassdragslovgivningen på sitt område.

#### 14.8.3 Oversikt over spørsmålene

Forholdet mellom planreglene i plan- og bygningsloven og konsesjonsbehandling av vassdragstiltak reiser en rekke spørsmål.

Prinsipielt kan det spørres om det overhodet er plass for å ha både bindende planer og bindende konsesjonsbehandling når det gjelder vassdragstiltak, eller om styringen av vassdragstiltak fullt ut bør baseres på ett av systemene. Legger man til grunn at plan- og bygningsloven i prinsippet kan være bindende også for tiltak i vassdrag, reiser det seg en rekke enkeltspørsmål.

Ett spørsmål er i hvilken utstrekning en plan kan sette bindende rammer for hvilke tiltak som kan settes i verk i vassdraget. Spørsmålet kan reises både i forhold til konsesjonspliktige tiltak og i forhold til tiltak som faller utenfor konsesjonspliktens rammer. For konsesjonspliktige tiltak kan det også reises spørsmål om vassdragsmyndigheten skal kunne gi konsesjon før tiltaket er klarert i forhold til

gjeldende arealplan. I alle tilfelle avhenger planens betydning av hva slags bestemmelser som det er adgang til å sette i tilknytning til den.

For større tiltak kan det spørres om det alltid må utarbeides en plan etter plan- og bygningsloven med sikte på tiltaket.

Det er videre grunn til å diskutere om en plan i enkelte tilfelle kan gjøre det overflødig med konsesjonsbehandling av bestemte vassdragstiltak, selv om dette ikke er den generelle ordning.

Endelig blir det spørsmål om plan- og bygningslovens regler for byggesaker skal anvendes på vassdragstiltak.

*Utvalget* vil først gi sine prinsipielle utgangspunkter på forholdet mellom planbehandling og konsesjonsbehandling (14.8.4). Drøftelsen tar sikte på å dekke konsesjonsbehandling både etter lovutkastet og etter vassdragsreguleringsloven, fordi vi mener det trengs en klargjøring også i forhold til sistnevnte. Så langt det er relevant i lys av utgangspunktene i 14.8.4, blir de forskjellige enkeltspørsmål tatt opp i 14.8.5-9. Til slutt diskuterer vi særskilt forholdet til veiplaner (14.8.10).

#### 14.8.4 Prinsipielle utgangspunkter

*Utvalget* anser det klart at plansystemet ikke gjør konsesjonsordningen overflødig. I samband med et vassdragstiltak reiser det seg ofte spørsmål som kan være perifere i plansammenheng, eller som planmyndighetene ikke har noen faglig kompetanse til å vurdere eller grunn til å prioritere. I tillegg kommer at større vassdragstiltak ofte har virkninger ut over den enkelte kommunes grenser. Det er derfor ikke grunnlag for å fastsette generelt for visse plantyper at de gjør det unødvendig med konsesjon. Dette utelukker den mest vidtgående form for samordning som Planlovutvalget foreslo mellom en særlov og plan- og bygningsloven.

*Utvalgets flertall – lederen Backer og medlemmene Ajer, Lund, Simonsen, Ødegaard, Aalstad og Aasen* – mener som utgangspunkt at vassdragene ikke bør holdes utenfor plan- og bygningslovens system. Disponering av vassdragene kan i mange tilfelle ha betydning for hvordan grunnarealer kan utnyttes, og omvendt. Arealplanleggingen vil under enhver omstendighet omfatte grunnarealer og dermed få betydning for grunnvannet, og den hydrologiske sammenheng mellom grunnvann og vassdrag taler derfor også for at arealplanene må kunne omfatte vannområder. Disponering av vassdragene innebærer i mange tilfelle en form for flerbruk og avveining mellom kryssende interesser, til dels på lengre sikt, noe plansystemet kan være bedre egnet for enn en konsesjonsbehandling som fokuserer på et enkeltstående prosjekt fremmet av konsesjonssøkeren. Disse fordelene kommer kanskje klarere frem når spørsmålet om nye vassdragstiltak må ses i lys av de samlede virkninger av en serie etablerte og fremtidige tiltak i vassdraget. Det vil være uheldig om vassdragene prinsipielt blir holdt utenfor den kommunale folkevalgte innflytelse som plan- og bygningsloven legger til rette for. Særlig gjelder dette for mindre vassdrag og vassdragstiltak hvor det ikke gjør seg gjeldende spesielle nasjonale interesser.

Så langt kommunens areal er dekket av bindende planer, kan det innebære en forenkling om en bindende arealplan for visse tiltak kan tre i stedet for konsesjon. Noen tiltakshavere vil da slippe å søke særskilt om konsesjon, nemlig hvis tiltaket er behandlet i planen. Forutsetningen må være at vassdragstiltaket virkelig er vurdert i planen. En samlet planbehandling har den fordel fremfor særskilt konsesjonsbehandling at det blir lettere å se sumvirkningen av en rekke fremtidige tiltak under ett. Disse fordelene synes særlig å gjøre seg gjeldende for mindre vassdrags-tiltak.

I forhold til iverksatte vassdragstiltak vil imidlertid plansystemet være et mindre fleksibelt styringsinstrument enn konsesjonsordningen. Når tiltaket er iverksatt, kan ikke planendringer lenger få noen virkning for det. En konsesjon kan derimot endres etter reglene om omgjøring. På denne bakgrunn er det i tilfelle behov for en særskilt regel om at planen kan endres etter samme regler som for konsesjon.

*Utvalgets mindretall – medlemmene Berg, Høisveen, Samuelsen og Terjesen* – tar til etterretning at det i en stortingsmelding for 10 år siden ble uttalt at plan- og bygningsloven skulle fremstå som en samordnende lov i saker om arealer og naturressurser. Det er likevel ikke dermed fastlagt at dette skal gjelde for enhver sektor dersom vesentlige samfunnsmessige hensyn tilsier en annen løsning. Dette er viktig å presisere for vassdragssektorens vedkommende ettersom de samordningsspørsmål som er tatt opp etter behandlingen av stortingsmeldingen nettopp ikke omfatter vassdrag.

Avgjørende for *disse medlemmer* er at en samordning må oppfylle følgende overordnede hensyn; likeartet behandling etter flere lovverk må unngås, det må skje en raskere saksbehandling samtidig som den offentlige ressursbruken bør reduseres.

*Disse medlemmer* viser til den samordning som har funnet sted for kraftutbygginger over 40 GWh i forhold til plan- og bygningslovens regler om konsekvensutredning. Bestemmelsene om forhåndsmelding i vassdragsreguleringsloven er nå erstattet av regelverket i plan- og bygningsloven. Hensynet til å unngå likeartet behandling etter flere lovverk er her ivaretatt. Det gjenstår å se om reformen også vil medføre raskere saksbehandling og redusert offentlig ressursbruk. Disse medlemmer kan ikke se at en tilsvarende ordning bør etableres for såvidt gjelder plan- og bygningslovens planregler og byggesaksbestemmelser. Konsesjonssystemet etter vassdragslovgivningen er meget omfattende og effektivt og bygger på en meget lang og solid utviklet saksbehandling. Denne konsesjonsbehandlingen er ikke begrenset til en sektorinteresse, men ivaretar helheten i systemet av arealbruk der nye tiltak er planlagt.

*Disse medlemmer* kan ikke være enig i at plan- og bygningslovens målsetting om at arealbruk skal besluttes i de enkelte kommuner skal gjelde innenfor enhver sektor. Særlig vanskelig blir dette for vassdragssektoren. Vassdragstiltak vil ofte berøre en rekke kommuner med vidt forskjellige interesser i vassdraget. Dersom avgjørelser om vesentlige vassdragstiltak skal tas i den enkelte kommune, kan vi stå overfor en ansvarspulverisering, hvor resultatet ofte vil bli trenering og krav om mer kostbare løsninger uten at dette f. eks. er direkte miljømessig begrunnet. I konsesjonssaker etter vassdragslovgivningen trekkes dessuten kommunene inn i en omfattende behandling, som for de større sakers vedkommende får sin avslutning i Stortinget eller regjeringen. Det ville føre til uholdbare tilstander dersom en kommune senere skulle legge opp til andre løsninger gjennom planbehandling eller byggesaksbehandling.

*Disse medlemmer* vil derfor gå inn for at tiltak som konsesjonsbehandles etter vassdragslovgivningen unntas fra planreglene og byggesaksbestemmelsene i plan og bygningsloven.

*Utvalgets medlem Traagstad* vil påpeke at forholdet mellom konsesjoner gitt av sentrale myndigheter og planvedtak gitt av kommunestyret tidvis er problematisk. Det synes lite heldig dersom sentrale vedtak fattet av regjering eller Storting søkes blokkert av den berørte kommune for å forhale eller forhindre beslutninger av nasjonal interesse (f.eks. avfallsdeponi, sentrale overføringslinjer, kraftutbygging el.a.). Dette er et generelt problem, som bør utredes ut over rammen for vassdragskonsesjoner.

Dersom konsesjon etter utk. § 8 skulle gå foran også eksisterende planer, ville man ekskludere vassdragssektoren fra arealplanlegging. Det synes også vanskelig å

begrunne et slikt unntak i forhold til andre sektorer, herunder ikke minst kraftforsyningssiden. Plan- og bygningslovens funksjon som rammelov for alle arealbruksvedtak er klart presisert av Stortinget. Derfor bør konsesjon etter vassdragsloven innpasse seg de arealbruksrammer som er gitt i eldre, bindende arealplaner, dersom planen ikke blir endret i samsvar med konsesjonstiltaket. Dette er det åpning for i plan- og bygningsloven. Kommer derimot planvedtaket etter konsesjonsvedtaket, skal det siste gå foran.

En konsesjonsbehandling av et større tiltak kan ofte være tidkrevende. Det kan da tenkes at den berørte kommune – når den ikke får gjennomslag for sine primære ønsker – fatter et planvedtak for å blokkere for konsesjonsvedtaket. (Dette er kanskje et større problem i forhold til energisektoren enn i vassdragssektoren). Et slikt planvedtak kommer for så vidt først, og skaper problemer i forhold til en sonndring etter tidsrekkefølge. Det er imidlertid en forutsetning etter plan- og bygningsloven at planutkast skal forelegges berørte statlige fagmyndigheter til uttalelse, og disse kan komme med innsigelser til planen, jfr. pbl. §§ 20-5 og 27-2. Planene må da i tilfelle sendes Miljøverndepartementet til godkjenning (kommuneplan) /stadfesting (reguleringsplan). Ved midlertidig bygge- og deleforbud etter pbl. § 33 har man ingen innsigelsesmulighet, og det bør derfor være adgang for statlige myndigheter til å kreve at et slikt vedtak kan oppheves, dersom det er gjort i treneringsøyemed.

Avslutningsvis bør det presiseres at et konsesjonsvedtak bare viker for eldre, bindende arealplanvedtak så langt det er motstrid. Videre kan ikke retningsgivende planvedtak – som fylkesplan eller rikspolitiske retningslinjer – rettslig stille seg hindrende i veien for gjennomføring av et konsesjonsvedtak.

#### **14.8.5 Er og bør foreliggende planer være bindende for vassdragstiltak?**

Hvis gjeldende planer er bindende for vassdragstiltak, betyr det at tiltakshaveren ikke kan sette i verk tiltaket dersom det er i strid med planen. Kan han da komme klar av planen om han får konsesjon?

Etter gjeldende rett er det et sikkert utgangspunkt at plan- og bygningslovens regler gjelder også for vassdrag og vassdragstiltak, jfr. pbl. § 1. Den alminnelige regel i norsk rett er at forbud i forskjellige lover gjelder side om side, og en konsesjon eller dispensasjon i henhold til en bestemt lov – her vassdragslovgivningen – fritar bare for å respektere forbudet i den loven, ikke i andre lover. Det er da nærliggende å si at anleggene ikke må stride mot gjeldende planer.

Etter hvert som stort sett alt areal i alle landets kommuner blir dekket av kommuneplanens arealdel, vil dette standpunktet ha praktiske konsekvenser. F.eks. vil kategorien landbruks-, natur- og friluftsområder i kommuneplanens arealdel dekke vassdragstiltak for landbruks-, naturvern- eller friluftsmål, men ikke vassdrags-tiltak for vannforsyning eller kraftutbygging.

Spørsmålet kommer mest på spissen i kraftutbyggingssaker, som – iallfall etter vassdragsreguleringsloven – vanligvis blir behandlet i Stortinget. Hva skjer hvis det foreligger et sentralt vedtak om kraftutbygging, men kommunen ikke vil foreta de planendringer som utbyggingen betinger? Kan utbyggeren da uten videre se bort fra gjeldende planer, eller må man gå frem etter reglene i plan- og bygningsloven for å få dem endret?

Det er uten videre klart at rikspolitiske bestemmelser etter pbl. § 17-1 annet ledd er bindende i forhold til en utbygger. Legger man det samme til grunn for kommunale planer, betyr det at plan- og bygningsloven åpner for et kommunalt veto mot tiltak som har konsesjon etter vassdragslovgivningen. Under planforberedelsen etter plan- og bygningsloven kan imidlertid statlige myndigheter reise innsigelse – f.eks. på grunnlag av Samlet plan – og de kan med hjemmel i pbl. § 18 utarbeide en

statlig reguleringsplan eller arealdel av kommuneplanen som gir grunnlag for vassdragstiltaket. Det siste vil være utveien hvis planen ble til før utbyggingsspørsmålet kom opp.

Hvis en plan etter plan- og bygningsloven er til hinder for et vassdragstiltak, må man altså få endret planen for å kunne gjennomføre tiltaket. En tiltakshaver vil derfor ha behov for å starte en slik planleggingsprosess samtidig med konsesjonsbehandlingen. Dette kan vedkommende lettest få til ved å utarbeide et privat reguleringsforslag, jfr. pbl. § 30. Derimot kan ikke en tiltakshaver, bortsett fra Statens vegvesen etter pbl. § 9-4, fremme forslag til kommuneplanens arealdel (kommunedelplan).

Det er lett å forestille seg at vassdragsmyndigheten og en kommune iblant kan ha forskjellig syn på om et vassdragstiltak bør fremmes eller ikke. Lokale interesser kan tale mot et vassdragstiltak som i hovedsak fremmer nasjonale interesser, særlig hvis ikke kommunen får noen nærmere kompensasjon. Det kan også tenkes at forskjellige lokale interesser står mot hverandre. Også her kan kommunen og vassdragsmyndigheten prioritere forskjellig når det gjelder en bruk av vassdraget som vil bli hemmet av det omsøkte tiltaket.

*Utvalget* anser det nødvendig å få avklart forholdet mellom arealplaner og konsesjoner etter vassdragslovgivningen.

I seg selv anser vi det uheldig om en kommune gjennom planreglene i plan- og bygningsloven har mulighet for å forsinke iverksettingen av et tiltak i strid med klare forutsetninger fra Stortinget. Særlig i de tilfelle hvor Stortinget har samtykket i at et prosjekt får konsesjon, kan gode grunner tale for at det uten videre bør ha gjennomslagskraft i forhold til planer etter plan- og bygningsloven. En planendringsprosess etter Stortingets samtykke vil i virkeligheten bare forsinke, uten at det oppnås noe reelt.

Hvis planprosessen går parallelt med konsesjonsbehandlingen, kan man imidlertid unngå eller redusere forsinkelsene vesentlig. En aktiv bruk av pbl. § 18 og reglene om plansamarbeid kan minske de praktiske problemene, enten de skyldes motvilje mot vassdragstiltaket eller samarbeidsproblemer mellom kommuner. Planprosessen kan også hjelpe kommunene til innflytelse f.eks. på lokaliseringen av hjelpeanlegg og tipper. Fordi større vassdragstiltak vil påvirke disponeringen av fast mark i nedbørfeltet, er det i alle tilfelle nødvendig for kommunen å se vassdragstiltaket i sammenheng med arealplanleggingen.

Så langt har vi hatt for øye valget mellom å la planen være bindende for vassdragstiltak med konsesjon, eller si at en konsesjon fritar for det forbudet som ligger i planen. Men det kan også tenkes mellomløsninger av forskjellig karakter:

1. Én mellomløsning er å skille mellom rettslig bindende planer som har sitt utgangspunkt i vassdraget (vannbruksplaner behandlet etter plan- og bygningslovens regler), og andre arealplaner hvor forholdene i vassdraget ikke har vært vurdert særskilt under planleggingsprosessen. I så fall burde konsesjonsvedtaket bare ha gjennomslagskraft overfor sistnevnte planer. Denne mellomløsningen reiser imidlertid store avgrensingsproblemer.
2. En annen mellomløsning kunne bestå i å skille mellom ulike vassdragstiltak f.eks. slik at bare tiltak med Stortingets samtykke eller behandlet etter vassdragsreguleringsloven har gjennomslagskraft overfor arealplaner. Dette kan eventuelt begrenses til å gjelde vannområdet, slik at arealplanen fremdeles vil være avgjørende for bruk av fast grunn til f.eks. veier, brakker, tipper og andre hjelpeanlegg.
3. En tredje mellomløsning er å si at planen ikke er bindende, men at den skal være retningsgivende for spørsmålet om konsesjon skal gis. Planen vil da veie tungt ved avgjørelsen av konsesjonsspørsmålet. Men om sterke argumenter gjør seg

gjeldende, vil vassdragsmyndigheten ha adgang til å gi konsesjon i strid med planen, og tiltakshaveren kan da uten videre bygge på konsesjonen. En slik regel kan i tilfelle kombineres med en rett for kommunen til å påklage vassdragsmyndighetens vedtak.

*Utvalget* har delt seg i dette spørsmålet, i tråd med de prinsipielle utgangspunkter som vi har tilkjennegitt i "*Prinsipielle utgangspunkter*" i kap. 14.8.4.

*Utvalgets flertall – lederen Backer og medlemmene Ajer, Lund, Simonsen, Ødegaard, Aalstad og Aasen* – mener, med utgangspunkt i plan- og bygningslovens sektorovergripende karakter, at det ikke er tilstrekkelig grunn til å foreslå en særordning for vassdragssektoren. De viser til at plan- og bygningslovens regler selv gir grunnlag for å løse de problemer som arealplaners bindende virkning eventuelt kan reise, jfr. særlig reglene om private reguleringsforslag, statlig reguleringsplan og arealdel til kommuneplan, rikspolitiske retningslinjer og innsigelsesadgangen. Med bruk av disse virkemidlene kan regjeringen, om den ønsker det, få gjennomslag for sitt syn overfor kommunene.

Særskilt med tanke på kraftutbygging vil *flertallet* fremheve at prioriteringene i Samlet plan for vassdrag må forventes inkorporert i kommuneplanens arealdel med hjemmel i pbl. § 20-4 første ledd nr. 5. Områder for kraftutbygging bør i reguleringsplan legges ut til spesialområde uten andre reguleringsbestemmelser enn det konsesjonsvilkårene tilsier. Etter *disse medlemmers* mening er det vanskelig å si at vassdrags- eller vannkraftsektoren står i noen særstilling i forhold til f.eks. samferdselssektoren. Når det gjelder veianlegg, bør arealplanleggingen kunne tjene som et verdifullt instrument til å ivareta hensynet til vassdrag.

*Utvalgets mindretall – medlemmene Berg, Høisveen, Samuelsen og Terjesen* – viser til sine hovedmerknader under 14.8.4. Arealplaner som er bindende for tiltak som er underlagt konsesjonsbehandling, vil ikke gi noen fordeler ved behandlingen av vassdrags saker. En slik ordning vil medføre at vassdragsmyndighetens rett til å treffe avgjørelser overlates til de forskjellige kommuner langs et vassdrag uten at de samme kommuner har muligheten til å se helheten når det gjelder tiltakets virkning på vassdraget. Uklare ansvarsforhold ville dermed oppstå. *Disse medlemmer* foreslår derfor at en konsesjon etter vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven skal ha gjennomslagskraft overfor kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner og bebyggelsesplaner. Dette bør komme til uttrykk i bestemmelsene om arealplaners rettsvirkning i pbl. § 20-6 og § 31 nr. 1.

*Disse medlemmer* mener at et rent konsesjonsystem klart vil være å foretrekke også av lovtekniske årsaker. Et tosporet system skaper usikkerhet om kompetansen og gir uklare signaler til brukerne. Det må være konsesjonsmyndigheten som helt og holdent avgjør hvorvidt et tiltak krever konsesjon eller ikke. I tillegg vil det være vanskelig for vassdragsmyndigheten å holde oversikt over alle lokale planer og planforslag. Det gjelder selv om man får til en fast rutine med at alle planforslag og vedtatte planer blir oversendt til vassdragsmyndigheten. I praksis vil det ikke være mulig for vassdragsmyndigheten å fremme innsigelse i alle de tilfelle hvor det kan være saklig grunn til det. Tiltak i vassdrag underlagt konsesjonsbehandling kan for øvrig ikke sammenlignes med veisaker når det gjelder forholdet til planreglene, ettersom de sistnevnte saker ikke er underlagt egen konsesjonsbehandling.

*Utvalgets medlem Traagstad* viser til sine prinsipielle kommentarer under 14.8.4.

*Utvalget* har foran hatt for øye planens betydning for nye vassdragstiltak. Når det gjelder *igangværende vassdragstiltak*, følger det av plan- og bygningslovens egne regler om rettsvirkningen av en plan at den ikke er til hinder for at tiltaket fortsetter som hittil. Hvis det blir gitt en konsesjon etter vannressursloven som helt eller

delvis ikke er utnyttet når planen blir vedtatt, kan det spørres om tiltakshaveren må respektere planen hvis den setter strengere krav enn konsesjoner.<sup>126</sup> Etter gjeldende rett synes dette uklart. *Utvalgets flertall* ser behov for en avklaring her, men mener at dette bør tas opp som et generelt spørsmål om arealplaners rettsvirkninger og løses i plan- og bygningsloven. *Forutvalgets mindretall* oppstår det ingen konflikt her, ettersom planen etter mindretallets forslag ikke vil være bindende for konsesjonæren.

*Utvalgets leder Backer* mener for sin del at et nærliggende kompromiss mellom de to prinsipielt forskjellige oppfatningene i utvalget ville være å la planer etter plan- og bygningsloven være bindende for alle vassdragstiltak, unntatt tiltak med tillatelse etter vassdragsreguleringsloven. Slike tiltak vil ha vært behandlet av Stortinget på grunnlag av et konkret framlegg fra regjeringens side. Et slikt kompromiss vil samtidig forutsette at plan- og bygningsloven ikke stiller noe annet krav om plan til en vassdragsregulering (jfr. særlig pbl. § 23 – se "[Må det utarbeides en plan for vassdragstiltak?](#)" i kap. 14.8.8), og antakelig bør det kombineres med en endring av plan- og bygningsloven som generelt medfører at det ikke kan gis planbestemmelser om vannstand og vannføring (jfr. "[Vannbruksplanlegging og flerbruk](#)" i kap. 14.8.7).

#### 14.8.6 Bør vassdragsmyndigheten stå fritt til å gi konsesjon uten hensyn til planen?

Spørsmålet om vassdragsmyndighetens holdning til foreliggende arealplaner avhenger av om planen er bindende for vassdragstiltak eller ikke.

Er planen bindende for vassdragstiltak – slik *flertallet* i utvalget foreslår – kan tiltakshaveren trenge både konsesjon og planendring. Skal da vassdragsmyndigheten stå fritt til å avgjøre konsesjonssøknaden før det er tatt stilling til planendringen? Dette kan i tilfelle skape et press på planmyndigheten for å dispensere eller endre planen. Problemstillingen er velkjent også fra annen lovgivning, jfr. f.eks. forurl. § 11 tredje ledd. Planlovutvalget gikk derfor inn for at konsesjon ikke skulle kunne gis i strid med planen uten at planmyndigheten samtykket i at konsesjonssaken ble ferdigbehandlet, jfr. NOU 1987:21 s. 8-9.

*Flertallet* anser det uheldig om det oppstår et slikt press, og mener derfor at vannressursloven bør ha med en bestemmelse i tråd med forurensningsloven, om at vassdragsmyndigheten bare kan gi konsesjon for tiltak i strid med bindende plan dersom planmyndigheten samtykker. Hvis planmyndigheten ikke gir samtykke, vil dette aktualisere planendring gjennom bruk av statlig reguleringsplan eller arealdel til kommuneplan.

Hvis man – som *mindretallet* i utvalget – mener at planen ikke skal være bindende for vassdragstiltak med konsesjon, blir det ikke noen plass for Planlovutvalgets «samtykke-modell». I stedet blir spørsmålet om det er grunn til å ha regler for hvilken vekt konsesjonsmyndigheten skal legge på de foreliggende planer. Det er klart at de alltid vil være et relevant moment for konsesjonsmyndighetens vurderinger, og *mindretallet* anser det unødvendig med noen særregel om dette.

#### 14.8.7 Hvilke bestemmelser bør en plan kunne gi for vassdragstiltak?

Når en plan kan være bindende for vassdragstiltak, er det behov for å avklare hva slags nærmere bestemmelser arealplanen kan sette. Det fremgår i 14.8.5 at hele

126. Et parallelt spørsmål gjelder forholdet mellom en eldre, unyttet byggetillatelse og en nyere reguleringsplan eller midlertidig byggeforbud etter pbl. § 33, jfr. 14.5.5 foran.

*utvalget* mener at planer etter plan- og bygningsloven bør være bindende for tiltak som ikke trenger konsesjon etter vannressursloven. *Flertallet* i *utvalget* mener dessuten at en plan bør være bindende for alle vassdragstiltak og at den i visse tilfelle bør kunne erstatte konsesjonsbehandling (jfr. 14.8.9).

Foran under 14.7.7 har vi diskutert spørsmålet om en generell hjemmel for å gi utfyllende bestemmelser til kommuneplanens arealdel om disponeringen av vassdraget. For øvrig har det i praksis særlig vært spørsmål om adgang til å gi reguleringsbestemmelser om vannføring og vannstand, som ellers kan bli bestemt gjennom bl.a. vilkår om minstevannføring.

*Utvalget* har lagt opp til nye bestemmelser i loven som kan gi bedre sikkerhet for en ønskelig vannføring (utk. § 10). Vannføringsspørsmål hører til de forhold i vassdraget som særlig bør vurderes over kommunegrensene og under ett for hele vassdraget. Selv om vannstanden også har betydning for hvordan nærliggende areal skal disponeres, mener *utvalget* at spørsmålet om vannføring og vannstand fullt ut bør løses i medhold av vannressursloven. Pbl. § 26 bør få en tilføyelse som gir klart uttrykk for dette.

#### 14.8.8 Må det utarbeides en plan for vassdragstiltak?

Hvorvidt det er nødvendig å utarbeide en plan etter plan- og bygningsloven for et påtenkt vassdragstiltak, kan dels avhenge av om det foreligger noen plan for området fra før, dels av om loven uansett stiller krav om plan. Det er det siste spørsmålet vi skal ta opp her.

Planleggingen av vassdragstiltak – særlig kraftanlegg – har tradisjonelt skjedd uavhengig av reglene om arealplanlegging. Riktignok vil en kraftutbygging som oftest utløse kommunal planleggingsvirksomhet, gjerne finansiert av utbyggeren i henhold til vregl. § 6 nr. 1 femte ledd og § 12 nr. 5. Dette har som regel dreid seg om planlegging som følge av kraftutbyggingen, ikke om planer for kraftanlegget – selv om det naturligvis er avmerket dersom det inngår i planområdet. Det har heller ikke vært vanlig å etablere vannforsyningsanlegg i medhold av arealplaner etter plan- og bygningsloven, men dette kan endre seg etter hvert som kommunene kommer lengre i sin planlegging. Iallfall tidligere har man ikke regnet med at det var et generelt rettslig krav om å utarbeide reguleringsplan eller annen arealplan før et vassdragstiltak.

Dette spørsmålet kan stå i en annen stilling etter den ovennevnte samordningsloven av 1989, da pbl. § 23 nr. 1 første ledd fikk et nytt annet punktum. *Utvalget* mener at de berørte departementer bør vurdere spørsmålet på ny slik det står etter forslaget til endringer i Ot.prp. nr. 39 (1993-94).

*Utvalget* ser et klart behov for at det konsederte vassdragstiltaket blir avmerket i arealplanen for området. *Utvalgets flertall – alle unntatt Ajer* – ser imidlertid ikke behov for at det alltid skal gjennomføres en særskilt planleggingsprosess i regi av kommunale myndigheter i tillegg til den konsesjonsbehandling – med kunngjøring m.v. etter utk. § 22 – som skal finne sted etter vannressursloven. Den ønskede detaljplanlegging kan etter vår mening skje som en del av konsesjonsbehandlingen.

*Utvalgets medlem Ajer* kan ikke se at vassdragslovgivningen står i noen særstilling i forhold til andre lover og at konsesjonsbehandling etter lovutkastet eller etter vassdragsreguleringsloven skulle gjøre det overflødig med reguleringsplan i henhold til pbl. § 23 nr. 1. Kravet om reguleringsplan for større bygge- og anleggstiltak sikrer at kommunen og offentligheten får medinnflytelse på hvordan forandringer i nærmiljøet skjer, i større grad enn det som er tilfellet i forbindelse med konsesjonsbehandling.



### 14.8.9 Bør en plan gjøre det unødvendig med konsesjon?

En samordning av forholdet mellom plan- og bygningsloven og vassdragslovgivningen reiser også spørsmålet om en bindende arealplan på visse områder eller for visse tiltak kan tre i stedet for konsesjon.

*Utvalgets flertall – lederen Backer og medlemmene Ajer, Lund, Simonsen, Ødegaard, Aalstad og Aasen* – mener det vil være en hensiktsmessig forenkling at en plan i visse tilfelle kan tre i stedet for konsesjon. En slik ordning vil også bidra til å fremme vannbruksplanlegging og gi et helhetsperspektiv i forvaltningen av vassdragene. Ordningen kan egne seg for mindre vassdragstiltak som naturlig kan avgjøres på kommunalt nivå. De foreslår regler om dette for masseuttak (utk. § 32), forbygging (utk. § 33), lukking av vassdrag (utk. § 34). En tilsvarende adgang foreslås mht. tørrlegging og utfylling av myr og annen våtmark (utk. § 35) og for vernede vassdrag (utk. § 39). I tillegg foreslår flertallet en generell hjemmel i utk. § 20 for at en plan kan fastsette at den for bestemt angitte tiltak gjør det unødvendig å søke konsesjon etter loven. Forutsetningen må være at man ikke ser noe behov for supplerende konsesjonsvilkår. Dersom vassdragsmyndigheten mener at tiltaket bør konsesjonsbehandles, bør den reise innsigelse mot en slik planbestemmelse og om nødvendig få spørsmålet avgjort av departementet.

Selv om planen kan tre i stedet for en konsesjon som rettsgrunnlag for vassdragstiltaket, mener *disse medlemmer* at de øvrige regler som loven gir for vassdragstiltak, bør gjelde på vanlig måte. Dette gjelder bl.a. lovens generelle regler for vassdragstiltak, f.eks. om aktsomhetsplikt og minstevannføring. Planens bestemmelser kan håndheves både etter vannressurslovens regler for konsesjoner og etter plan- og bygningslovens regler for planer. En endring i planen bør kunne skje med virkning for eksisterende vassdragstiltak dersom vilkårene for omgjøring av konsesjon foreligger, men behandlingen av planendringen må følge fremgangsmåten i plan- og bygningsloven.

*Utvalgets mindretall – medlemmene Berg, Høisveen, Samuelsen, Terjesen og Traagstad* – mener at det gir best sikkerhet for en helhetlig vassdragsforvaltning at alle vassdragstiltak av noen betydning blir konsesjonsbehandlet. Både regelteknisk og administrativt anser *disse medlemmene* dette som den enkleste ordningen. Planbestemmelsene er ikke innrettet mot enkelttiltak på samme måte som en konsesjonsbehandling, og vil ikke trekke inn alle hensyn som gjør seg gjeldende ved et tiltak slik tilfellet er ved behandlingen av en konsesjonssøknad. *Disse medlemmer* foreslår en egen bestemmelse i utk. § 20 tredje ledd om at konsesjon ikke kan erstattes av rettslig bindende planer etter plan- og bygningsloven.

#### 14.8.10 Forholdet til veiplaner

Statens vegvesen har i en uttalelse til utvalget foreslått at planlegging etter plan- og bygningsloven for veisakenes vedkommende bør gjøre det unødvendig med særskilt vurdering (konsesjonsbehandling) etter vassdragslovgivningen. Det angis at dagens system, som til dels medfører konsesjonsbehandling etter V §§ 104-105 eller forhåndsskjønn etter V § 112, innebærer unødig dobbeltbehandling. Det er særlig broer og veifyllinger som har vært vurdert, men siden vassdragsloven omfatter alle vannsamlinger, vil nesten alle veiprosjekter falle innenfor vassdragslovens virkeområde. Veianlegg vil dessuten ofte ha betydning for grunnvannsforhold.

*Utvalget* er klar over at denne situasjonen vil bli enda mer utpreget med lovutkastet. Samtidig erkjenner utvalget at veianlegg er en av de inngrepstyper som i dag hyppigst og mest alvorlig berører vassdragene.

For veiplanlegging etter plan- og bygningsloven gjelder det en særregel ved at Statens vegvesen selv kan utarbeide og fremme utkast til oversiktsplaner, regule-

ringsplan og bebyggelsesplan (pbl. § 9-4). Det er de vanlige kommunale planmyndigheter som tar stilling til planutkastene, men fylkeskommunen og kommunen plikter å gi veivesenets planforslag så rask behandling som mulig. Veivesenet har plikt til å samarbeide med andre myndigheter, bl.a. vassdragsmyndighetene, under arbeidet med planforslag. Oppnås det ikke enighet, kan vassdragsmyndigheten reise innsigelse mot et planforslag fra veivesenet.

*Utvalget* finner ikke grunn til å foreslå særregler med sikte på veiprosjekter som berører vassdrag. Det bør i stedet legges opp til en koordinering av planbehandlingen og konsesjonsbehandlingen etter vannressursloven, der det også sikres at alternative traséer kan bli vurdert (jfr. utk. § 21 tredje ledd). Det vises ellers til forslaget til § 20 fra *flertallet* i utvalget, om at en bindende arealplan kan inneholde bestemmelse om at den trer i stedet for konsesjon. Denne regelen kan være aktuell i samband med veiprosjekter. *Utvalgets mindretall* står fast ved at konsesjon heller ikke kan erstattes av planer ved veitiltak som berører vassdrag.

## KAPITTEL 15

**Drift av anlegg og virksomhet i vassdrag****15.1 FLERBRUK OG DRIFT****15.1.1 Innledning**

Så mange brukerinteresser som det knytter seg til vassdragene, er det naturlig å reise spørsmål om flerbruk – bruk av vassdraget til forskjellige formål samtidig. Ofte kan dette være den optimale utnytting av vassdraget. Men det forekommer også at ett formål i praksis kan utelukke andre og dermed flerbruk. Eksempler på det er drikkevannsforsyning og vern av referansevassdrag. Også disponering til vannkraftutbygging har i mange tilfelle utelukket annen bruk. Skal flerbruk være mulig, forutsetter det ofte en begrensning og tilpasning av den enkelte bruk. Det gjelder både ved anlegg og i driftsfasen.

Utvalget har foran pekt på og foreslått forskjellige regler som kan bidra til å fremme flerbruk. Vannbruksplanlegging kan være hensiktsmessig for å få frem alle aktuelle brukerinteresser og å foreta en samlet prioritering av dem, jfr. "[Vannbruksplanlegging og flerbruk](#)" i kap. 14 og utk. § 20. En konsesjonsbehandling basert på søknad om ett bestemt tiltak kan gi en beslutningsprosess som fokuserer sterkere på dette tiltaket enn på annen utnytting av vassdraget, slik at flerbrukshensyn kommer mer i skyggen enn de vil gjøre ved vannbruksplanlegging. Med krav om utredning og hensynstaken til annen aktuell utnytting kan imidlertid flerbruk bli vurdert også i samband med konsesjonsbehandling av ett bestemt tiltak, jfr. "[Hvordan kan hensyn til flerbruk og sumvirkninger ivaretas ved konsesjonsbehandlingen?](#)" i kap. 13.6.11 og utk. §§ 5, 21, 23 og 24, særlig første ledd bokstav b. For større tiltak skal også reglene om konsekvensutredning etter pbl. kap. VII-a bidra til å klarlegge behov og muligheter for flerbruk.

Flerbrukshensyn i driftsfasen kan bli ivaretatt gjennom utforming av konsesjonen og dens vilkår. Dette reiser spørsmål om hvordan konsesjonsvilkårene bør utformes for å nå et slikt mål. Det kan også bli spørsmål om hvordan man kan stimulere konsesjonæren til å ta flerbrukshensyn innenfor den frihet som konsesjonen gir ham. Ny kunnskap, høyere prioritering av flerbrukshensyn eller nye former for aktuell utnytting kan reise spørsmål om å endre en tildelt konsesjon for å fremme flerbruk.

**15.1.2 Drift av vassdrag og fleksibel manøvrering**

I den vannfaglige diskusjon har temaene «drift av vassdrag» og «fleksibel manøvrering» stått sentralt. Ingen av disse begrepene har imidlertid et entydig innhold.

Drift av vassdrag brukes vanligvis i sammenheng med flerbruksdrift som omfatter flere brukerinteresser. Når forarbeidene til lakseloven av 1992 omtaler organisering og drift av vassdrag (laksel. § 25), er det imidlertid begrenset til samarbeid om driftsplaner m.v. for fisket.<sup>127</sup> I en vid betydning tar drift av vassdrag sikte på en rekke tiltak, både manøvrering av vannføringen, arealbruk og annen påvirkning og utnytting av vassdraget. Etter en særlig vid definisjon forstås det som «forvaltning av vassdrag slik at vassdragets ressurser kan utnyttes på den best mulige måten innenfor rammen av vedtatte planer og regler».<sup>128</sup>

127.Se NOU 1987:2 s. 89 flg. og Ot.prp. nr. 29 (1991-92) s. 29.

I vanlig tale er begrepet drift knyttet til anlegg og virksomhet etablert av mennesker, ikke til naturområder. Det er for øvrig rimelig å anta at begrepet drift av vassdrag har rotfeste i land der ett enkelt organ har et samlet ansvar for disponering av vassdraget (river authority).<sup>129</sup>

Manøvrering av vannføringer er ofte et aktuelt spørsmål for å fremme flerbruk, siden det i regulerte vassdrag kan være flere måter å gjennomføre reguleringen på. «Fleksibel manøvrering» er derfor et begrep som ofte forekommer i forbindelse med drift av vassdrag. I NTNFs program «Miljøvirkninger av vannkraftutbygging (MVU)» er det knyttet til en bestemt organisasjonsform og definert slik:

«Med fleksibel manøvrering menes en ordning som er fastsatt i manøvreringsreglementet hvor et råd av en eller flere sakkyndige representanter for interesser i et regulert vassdrag kan rådggi regulanten om manøvreringen. Ordningen kan gi adgang til situasjonsbestemt slipp av kunstige flommer, variasjon av minstevannføringer mellom nærmere fastsatte grenser, eller definerte avvik fra normalt fastsatte minstevannføringer. Dessuten kan det i spesielle tilfeller avvikes fra nærmere angitte bestemmelser om magasin-fylling og etableres ordninger hvor et reglementsfastet magasinvolument disponeres for flerbruksformål.»<sup>130</sup>

Når vi nedenfor omtaler «fleksibel manøvrering», forutsetter vi bare en ordning som gir adgang til å tilpasse vannslippingen til skiftende forhold og behov i vassdraget.

Mange spørsmål om drift av vassdrag knytter seg altså til regulerte vassdrag, og reiser dermed spørsmål i forhold til vassdragsreguleringsloven. Da spørsmålene ble utsatt i Ot.prp. nr. 50 (1991-92) om endringer i vassdragsreguleringsloven, finner *utvalget* at det ikke bør la dem bli liggende nå.

### 15.1.3 Norske erfaringer og konsesjonspraksis

De fleste vannbruksplaner som er utarbeidet her i landet, har hatt utgangspunkt i et flerbruksperspektiv. Det har hendt at myndighetene på grunnlag av en innkommet konsesjonssøknad har tatt initiativ til en bredere anlagt vannbruksplanlegging før søknaden er avgjort, jfr. *"Et eksempel: Flerbruksplanen for nedre Otra"* i kap. 14.3 om flerbruksplanen for Nedre Otra. I konsesjonsbehandling er det etter hvert lagt stigende vekt på å utrede og – etter omstendighetene – ta hensyn til andre brukerinteresser. Det er først og fremst ved søknader om kraftutbygging at denne problemstillingen har vært aktuell.

I konsesjonspraksis finnes det en del manøvreringsreglementer som åpner for fleksibel manøvrering, særlig av hensyn til laksebestanden. Bestemmelser om avgivelse av vann til fløting har også hatt et fleksibelt element når de fastsetter at regulanten skal slippe det vann som er nødvendig for fløtingens behov, og ikke en bestemt vannmengde til et gitt tidspunkt. I slike tilfelle blir det spørsmål om hvem som bestemmer hva som er nødvendig for det andre formålet.

Vi skal nedenfor gi en del eksempler på reglementer som gir mulighet for fleksibel manøvrering av hensyn til laksen (1). Deretter redegjør vi for behandlingen av Haldenvassdraget, hvor særlig forholdet mellom kraftproduksjon og jordbruk har vært aktuelt (2). Endelig redegjør vi for spørsmålet om flerbruksdrift i det vernede

128.Ibrekk i VANN 1989 s. 579. Ser man bort fra koblingen til vedtatte planer (uten at det er angitt hva slags planer), er denne definisjonen synonym med optimal forvaltning av vassdrag.

129.En kortfattet oversikt over flerbruk og drift av vassdrag bl.a. i USA og England og Wales finnes i MVU-rapport nr. A7 1986 s. 43 og rapportens vedlegg 3 (internasjonalt erfaringsmateriale).

130.MVU-rapport nr. A7 1986 s. 41-42.

Vegårvassdraget, hvor det særlig er spørsmål om forholdet mellom forskjellige verneverdier (3).

(1) Manøvreringsreglementet for *Lærdalsvassdraget* av 07.10.1966 inneholder bestemmelser om at slipping av kunstige flommer kan foretas i samråd med rettighetshavere til fisket etter avgjørelse fra en fiskerisakkyndig oppnevnt av Landbruksdepartementet. Reglementet inneholder også andre bestemmelser om at manøvreringen skal foretas etter vedtak fra den fiskesakkyndige/Landbruksdepartementet (nå Miljøverndepartementet).<sup>131</sup>

Reglementet for *Orkla-Grana* av 16.06.1978 inneholder en bestemmelse om fleksibel vannslipping fra et av magasinene etter departementets bestemmelse til enhver tid. En oppsynsmann oppnevnt av Miljøverndepartementet kan innen visse rammer fastsette variasjoner i vannslippingen, og kan i perioder med ekstremt lav avrenning gi tillatelse til å fravike minstevannføringskravet.<sup>132</sup>

Manøvreringsreglementet for *Savtso* kraftverk av 15.06.1979 inneholder bestemmelser om manøvrering i samråd med en fiskerisakkyndig oppnevnt av Miljøverndepartementet, og med NVEs iskontor om vinteren.<sup>133</sup>

Reguleringsstillatelsen for *Aurlandsvassdraget* fikk ved kgl.res. av 25.07.1975 et tillegg om at konsesjonæren i særlig dårlige vannår kan fravike minstevannføringen. Konsesjonæren har ingen plikt til å rådføre seg med andre i denne forbindelse, men det er i reglementet fastsatt grenser for hvordan og hvor ofte slikt avvik kan foretas.<sup>134</sup>

Manøvreringsreglementet for *Ulla-Førre* av 13.09.1974 inneholder tilsvarende bestemmelser av hensyn til fisket, men her er det opp til de fiskeberettigede å oppnevne en representant til å gi pålegg om vannslipping.<sup>135</sup>

En prøveordning med fleksibel manøvrering i en femårsperiode er iverksatt ved en endring i manøvreringsreglementet for *Ulla-Førre* ved kgl.res. av 22.06.1990. Regulanten kan etter prøvereglementet innenfor en viss ramme fravike fastsatte normalbestemmelser om minstevannføring etter råd fra et driftsutvalg. Utvalget er kun rådgivende, og regulanten har det endelige ansvaret for manøvreringen.

Driftsutvalget har følgende sammensetning:

- en representant for de fiskeberettigede
- en representant for Statkraft SF (regulanten)
- en representant for Suldal kommune
- en representant for fylkesmannens miljøvernavdeling

Utvalget skal utarbeide planer for fleksibel manøvrering, og til enhver tid og på kort varsel kunne gi råd om situasjonstilpasset manøvrering. Utvalget kan og fremme forslag til varig driftsreglement for Suldalslågen. Formålet med ordningen er primært å få en mer optimal vannslipping av hensyn til lakseinteressene og kraftproduksjonsinteressene, som begge antas å ville tjene på den fleksible ordningen.<sup>136</sup>

Det er foreløpig tidlig å trekke noen konklusjoner på basis av prøveordningen, som skal gjelde i fem år. Det synes likevel å være et problem at fiskeinteressene ikke er entydige.

(2) I St.prp. nr. 24 (1993-94) ble det lagt frem forslag til nye reguleringskonsesjoner for *Haldenvassdraget*. Stortinget fattet vedtak i saken 24. mars 1994. Sttingsvedtaket var i hovedsak i samsvar med det som var

131.Meddelte vassdragskonsesjoner 1966 s. 175-183.

132.Meddelte vassdragskonsesjoner 1978 s. 194-202.

133.Meddelte vassdragskonsesjoner 1979 s. 150-159.

134.Meddelte vassdragskonsesjoner 1975 s. 144-149.

135.Meddelte vassdragskonsesjoner 1974 s. 96-103.

136.Meddelte vassdragskonsesjoner 1990 s. 61-95.

foreslått i stortingsproposisjonen. Kongen fulgte opp Stortingets vedtak og ga reguleringskonsesjoner for Haldenvassdraget ved kongelig resolusjon av 13. mai 1994. De eldste reguleringskonsesjonene i Haldenvassdraget skriver seg fra 1850-årene. Den nye konsesjonsbehandlingen var foranlediget av at konsesjonstiden var ute for de tidsbegrensede konsesjoner etter vassdragsreguleringsloven, og for de kommunale vannfalleiere med tidsbegrenset konsesjon ble det samtidig foretatt en revisjon av konsesjonsvilkårene med hjemmel i endringsloven 19. juni 1992 nr. 62 VI nr. 3. Haldenvassdraget ble vernet mot videre kraftutbygging i Verneplan I (1973).

De kryssende interesser i Haldenvassdraget med eksisterende reguleringer er først og fremst knyttet til forholdet mellom energiproduksjon og jordbruksinteresser, men det er også konflikter i forhold til fiske, friluftsliv og landskapsestetikk. For å avveie disse interessene mot hverandre ble det i 1980-årene utarbeidet en flerbruksplan for Haldenvassdraget (1983) og en spesielt for Haldenvassdraget i Aurskog-Høland kommune (1988). Disse flerbruksplanene har inngått blant grunnlagsmaterialet for stortingsproposisjonen.

Konsesjonsvilkårene er på flere punkter utformet med sikte på flerbruk av vassdraget. I lys av den beskjedne kraftmengde som innvinnes ved reguleringene (i alt 2,6 GWh) og de sterke brukerinteresser for øvrig i det utpregede lavlandsvassdraget, er det bestemt at det skal opprettes et driftsutvalg (driftsråd) med rådgivende myndighet overfor regulanten når det gjelder å fravike de manøvreringsreglementer som ble fastsatt i 1929. Driftsutvalget skal ha fem medlemmer som representerer henholdsvis falleierne, grunneiere/elveeiere, kommunene, fylkesmannen i Østfold og regulanten. Det er forutsatt at den endelige beslutningsmyndighet – og ansvaret for skadevirkninger – fortsatt vil påhvile regulanten. Det er uklart om konsesjonsvilkåret vil bety at fravikelse av reglementet skal forelegges for driftsutvalget først, og om driftsutvalget av eget tiltak kan gi råd til regulanten når det gjelder manøvrering *innenfor* rammen av reglementet. Ordningen med driftsutvalg skal gjelde for en prøveperiode på fem år, og Nærings- og energidepartementet får deretter myndighet til å avgjøre om ordningen skal fortsette og om manøvreringsreglementene skal endres.

Også enkelte andre konsesjonsvilkår er utformet med tanke på flerbruk. I reguleringskonsesjonen er det imidlertid ikke tatt inn noe vilkår om å kunne pålegge regulanten å avgi vann fra magasinet til andre formål mot selvkost. Et slikt vilkår ville særlig tjene til å sikre vann til jordvanning for jordbrukere som ikke er grunneiere i vassdraget. Departementet ga imidlertid uttrykk for at en eldre reguleringsstillatelse må ha en prioritet (prp. s. 119 sp. 1).

(3) Et eksempel på flerbruksdrift av vassdrag som ikke er begrunnet i kraftproduksjonsinteresser, er det nye manøvreringsreglementet for reguleringen av *Vegårvassdraget* (gitt ved kongelig resolusjon av 27. mai 1994). Vegårvassdraget har fra gammelt av vært regulert dels til fløttingsformål og dels til industrielle formål. Vassdraget ble likevel vedtatt vernet mot kraftutbygging i Verneplan III (1986). Dette skyldes særlig de store kulturminneverdiene knyttet til vassdraget, og betydningen for fiske, vilt og friluftsliv.

I forbindelse med utviklingen av vassdragets fellesfløtningsforening som foresto reguleringen av vassdraget, ble det et spørsmål om hva som skulle skje med reguleringen, som ikke lenger ivaretok den opprinnelige funksjonen. Det ble også reist spørsmål om organisatoriske forhold og reguleringsrettigheter i vassdraget som det imidlertid ikke redegjøres nærmere for i denne forbindelse.

Vegårmagasinet er ikke større enn at det kan betegnes som et sikringsmagasin for å heve lavvannføringen i vassdraget og dempe flommer. Både

private interesser og offentlige myndigheter ønsket å opprettholde reguleringen av vassdraget som et flerbruksmagasin med sikte på flomdemping, resipientforhold og fiske, samt friluftsliv og reiseliv. Det har vært to mindre kraftverk i vassdraget – for det ene er det reist spørsmål om opprusting, etter at det har vært ute av drift siden 1970.

NVE utarbeidet i brev av 18. februar 1993 til Nærings- og energidepartementet et forslag til nytt manøvreringsreglement for Vegårvassdraget, basert på at det ble opprettholdt en regulering av vassdraget. Utgangspunktet for forslaget var å etablere en ordning som ivaretok verneverdiene i vassdraget. Kraftverkernes interesser i manøvreringen har vært av underordnet betydning for vurderingen i forhold til verneverdiene.

Problemet knyttet seg til avveiningen mellom ulike vernehensyn. Det gjorde seg gjeldende stor uenighet mellom ulike interesser når det gjelder fastsetting av nytt manøvreringsreglement. Uenigheten gikk særlig på kravet til minstevannføring i vassdraget av hensyn til fiske og resipientforholdene, i forhold til hvilke reguleringsgrenser som burde tillates i Vegårmagasinet, som er viktig i friluftsliv- og reiselivssammenheng.

NVE foreslo et reglement basert på en avveining av de ulike interessene i vassdraget, og det nye manøvreringsreglementet av 27. mai 1994 er i hovedsak i samsvar med NVEs forslag. Reguleringshøyden i Vegårmagasinet er redusert fra 1,35 meter til 1 meter. Vannslippingen skal foregå med sikte på reduserte flomvannstander i Vegår uten at flomvannføringene i vassdraget økes. Kravene til tapping for å sikre minstevannføringen varierer med tilsiget, og kan innenfor visse rammer skje ut fra hva som best tjener allmenne interesser. På visse vilkår kan det slippes lokkeflommer for å fremme fiskeoppgangen.

#### 15.1.4 Aktuelle tilpasningsbehov i driftsfasen

Drift av vassdrag har særlig vært diskutert med tanke på *manøvrering av vannføring*. NTNf-gruppen som var ansvarlig for prosjektet «Fleksibel manøvrering» pekte bl.a. på følgende forhold:

- Det er vanskelig å forhåndsbestemme minstevannføringer tilpasset ulike behov. En prøveperiode med fleksibel manøvrering kan gi bedre grunnlag for å fastsette en mer permanent ordning
- Naturlige variasjoner i vassdraget og kravene til livsmiljø for de ulike artene som er avhengige av vassdraget er så uforutsigbare at et stivt utformet reglement ikke gir optimale driftsforhold
- Fleksible reglement åpner for at regulanten i perioder kan forhandle og «bytte» vannmengder med andre brukerinteresser i vassdraget

Etablering av *flerbruksmagasiner/flerbruksdammer* er neppe så aktuelt i Norge som i en del andre land. Her i landet er det først og fremst aktuelt å magasinere vann for kraftproduksjon. Det kan likevel være aktuelt å utnytte disse bedre enn i dag med sikte på f.eks. flomdemping, vannforsyning og slipping av fortynningsvann ved visse former for forurensning. En samfunnsøkonomisk analyse kan her bidra til å klarlegge en optimal utnytting.

Det har i forbindelse med drift av vassdrag vært fokusert særlig på mulighetene for delvis å benytte kraftverksreguleringer til andre formål. Også andre aktiviteter kan imidlertid styres, for eksempel visse *vannuttak* til jordvanning og industriformål, og tidspunktet for og mengden av *forurensende industriutslipp* til vassdrag, grusuttak m.m.

### 15.1.5 Spørsmål om lovendringer

Spørsmålet om lovregler for å sikre muligheten for flerbruk og fleksibel drift kan melde seg både i samband med konsesjonsbehandling og senere. NTNF-gruppen pekte på en del aktuelle spørsmål med særlig henblikk på vassdragsreguleringsloven. En del av disse forslagene er allerede vurdert ved revisjonen av vassdragsreguleringsloven i 1992.

Når det gjelder *konsesjonsbehandlingen*, mener *utvalget* at de regler som vi foreslår i utk. § 21, og reglene om konsekvensutredninger i pbl. kap. VII-a, er tilstrekkelige som grunnlag for å få utredet behov og muligheter for flerbruk. Eventuelt kan det gis mer presise og detaljerte regler om dette i forskrift etter utk. § 70.

I enkelte saker kan det være ønskelig å få utarbeidet en vannbruksplan for vassdraget før man tar stilling til en innkommet konsesjonssøknad. Bortsett fra tilfelle som dekkes av bestemmelsene i vregl. § 7 og V § 125 nr. 8 kan det etter gjeldende rett være noe uklart om man kan utsette behandlingen og avgjørelsen av en slik konsesjonssøknad i påvente av en vannbruksplan, som kan ta flere år å få i stand. Muligens vil dette bero på størrelsen av det konsesjonssøkte tiltaket.

*Utvalget* har derfor vurdert om det bør gis en generell hjemmel for å utsette en konsesjonssøknad i påvente av en vannbruksplan som det blir igangsatt arbeid med. Vi anser det klart at de eksisterende regler, som tar sikte på planer av typen Samlet plan for vassdrag, bør videreføres, jfr. utk. § 20. Ut over dette foreslår ikke *utvalget* noen generell hjemmel for å utsette konsesjonsbehandlingen i påvente av vannbruksplan. Et midlertidig bygge- og deleforbud etter pbl. § 33 vil etter utkastet ikke ha noen betydning for konsesjonsbehandling etter lovutkastet. Det gjelder også i forhold til forslaget fra *utvalgets flertall* om at konsesjon ikke kan gis i strid med rettslig bindende planer etter plan- og bygningsloven.

*Utvalget* mener imidlertid at alminnelige forvaltningsrettslige regler kan komme inn her. Hensynet til en tilstrekkelig bred saksutredning for å oppfylle lovens formål kan etter omstendighetene i den konkrete sak gjøre det berettiget å utsette konsesjonsbehandlingen i påvente av en vannbruksplan, særlig hvis søknaden gjelder et tiltak som kan få stor betydning for andre brukerinteressers stilling i vassdraget. Forutsetningen for slik utsettelse må være at det er tale om en vannbruksplan som er under utarbeiding eller blir foranlediget av konsesjonssøknaden, og at planarbeidet gjennomføres effektivt. Saken om Haldenvassdraget er et eksempel på utsettelse i påvente av flerbruksplan (jfr. St.prp. nr. 24 (1993-94) s. 113 sp. 2).

NTNF-gruppen foreslo at utkast til bestemmelser om minstevannføring burde følge forslaget til manøvreringsreglement i konsesjonssøknaden. *Utvalget* anser dette som en rimelig tolking av vregl. § 5 d allerede i dag, og iallfall gir vregl. § 5 g hjemmel til å fastsette en slik regel i forskrift. For tiltak som skal behandles etter vannressursloven kan det fastsettes i forskrift etter utk. § 70. Vi anser det naturlig at forslag til manøvreringsreglement også har med bestemmelser om minstevannføring, men antar at dette ikke gir grunn til noen særskilt bestemmelse i loven.

Adgangen til å sette konsesjonsvilkår etter utk. § 24 vil i det vesentlige være tilstrekkelig for å ivareta flerbruk og fleksibel drift. Vi viser særlig til første ledd bokstav b om tilpasning til annen utnytting, annet ledd om tapping av magasin og tredje ledd om kompensasjonstiltak for å legge forholdene til rette for utnytting et annet sted. Iblant kan slike konsesjonsvilkår bli betraktet som en form for driftsreglement.

I praksis vil et manøvreringsreglement ofte gi konsesjonæren et betydelig spillerom til å innrette tapping av magasin etter eget behov. Dette reiser spørsmål om det trengs regler som i større grad enn i dag kan sikre at konsesjonæren tar hensyn til andre brukerinteresser i magasinområdet eller nedstrøms. Bl.a. kan det tenkes at kraftverkens økonomi i fremtiden kan gjøre det aktuelt med en hardere kjøring og dermed bråere tapping av magasinet med hyppigere fluktuerende vannstand *Utval-*



get mener at den generelle hensynsregel som vi foreslår i utk. § 5, for øvrig i tråd med regelen i V § 104 nr. 1, ivaretar dette behovet på en passende måte.

Hvordan konsesjonæren gjør bruk av sin frihet til tapping og drift for øvrig, kan bero på hvilke informasjonen han har om andre brukerinteresser. Bl.a. for å styrke denne informasjonstilgangen kan det tenkes et eget rådgivende utvalg hvor forskjellige brukerinteresser kunne være representert.<sup>137</sup> NTNf-gruppen reiste spørsmål om en uttrykkelig hjemmel for konsesjonsvilkår om dette og om adgang til å gi instruks for utvalgets arbeid.

Utvalget mener at de generelle vilkårshjemler i vregl. § 12 nr. 17 og utk. § 24 vil gi adgang til å pålegge et slikt driftsråd, og ser ikke noe avgjørende behov for en slik eksplisitt hjemmel. Vi antar at det fortsatt vil være behov for å vinne erfaring fra praksis med bruken av rådgivende utvalg.

Det kan også være aktuelt å delegere myndighet til å gi konsesjonæren pålegg om større vannslipp eller adgang til mindre vannslipp enn konsesjonsvilkårenes alminnelige bestemmelser om minstevannføring skulle tilsi. Hittil har man bare eksempler på at slik myndighet har vært delegert til fagorganer i forvaltningen. I prinsippet kan man også tenke seg delegasjon til et utvalg sammensatt av bl.a. brukerinteresser. Skal dette gjennomføres mot konsesjonærens samtykke, kan lov hjemmel være nødvendig.<sup>138</sup> Utvalget antar imidlertid at en slik delegasjon, til et organ som kan bli regnet som et eget privat rettssubjekt atskilt fra det offentlige, kan skape uklare ansvarsforhold i forhold til konsesjonæren og eventuelle skadelidende, og derfor bør unngås.

NTNF-gruppen reiste også spørsmål omtørkelovgivning. Vi kommer tilbake til dette spørsmålet i "[Prioriteringsregler når det er for lite vann til alle strandeiere på grunn av redusert tilførsel](#)" i kap. 20.4.6. Spørsmålet om minstevannføring i uregulerte vassdrag ivaretas gjennom utk. § 10. Etablering av magasiner for å sikre en viss minstevannføring eller for å sikre tilstrekkelig vannføring for flerbruk må vurderes som et vanlig vassdragstiltak i forhold til lovens regler om konsesjonsplikt. Etter utk. § 13 annet ledd annet punktum kan vassdragsmyndigheten treffe vedtak om hvordan knappe vannressurser skal fordeles mellom prioriterte brukere, jfr. "[Prioriteringsregler når det er for lite vann til alle strandeiere på grunn av redusert tilførsel](#)" i kap. 20.4.6.

Hvilken adgang det bør være til å omgjøre eksisterende konsesjoner for å fremme flerbruk, kommer vi tilbake til under 15.5.<sup>139</sup>

## 15.2 VEDLIKEHOLD OG SIKKERHETSTILTAK

### 15.2.1 Faremomenter, sikkerhet og vedlikehold

Sikkerhet er en viktig side ved forvaltningen av vassdrag. Et vassdrag kan være en sikkerhetsrisiko i naturlig tilstand, typisk ved flom. Dette kommer vi tilbake til i "[Flom og erosjon](#)" i kap. 22. Her skal vi ta for oss spørsmål om sikkerhet knyttet til vassdragstiltak som iverksettes for andre formål. Generell sikkerhet har vi allerede behandlet i "[Sikkerhetskrav](#)" i kap. 10.2.2.

137. Spørsmålet er også drøftet i Vannressursutvalgets rapport 03/87: Organisert drift av vassdrag s. 97-102 (driftsråd for vassdrag).

138. Spørsmålet om det kreves uttrykkelig lovhjemmel for delegasjon til private organer er et uklart og til dels omstridt problem, jfr. bl.a. Frihagen I (F) 1991 s. 234-35 og Eckhoff 1992 s. 233-35.

139. Saken om Halden-vassdraget, jfr. St.prp. nr. 24 (1993-94), synes å avdekke at tidsbegrensete konsesjoner kan være et hinder for å ivareta flerbrukshensyn, jfr. spørsmålet om avgivelse av vannmengde. Men dette er et problem knyttet til vassdragsreguleringsloven. .

Vedlikehold drøftes i det følgende i en noe snevrere forstand enn vanlig. Anleggseiere foretar i stor utstrekning vedlikehold for å sikre seg at anlegget fungerer etter formålet. I hvilken utstrekning og hvordan den slags vedlikehold blir utført, er normalt ikke noe myndighetene eller andre legger seg bort i. Det som er viktig i forhold til omverdenen, er om vedlikeholdet er tilstrekkelig til å hindre skader på andre private eller allmenne interesser.

Tekniske anlegg i vassdraget kan innebære faremomenter ved ordinær drift, f.eks. et kraftverksinntak.<sup>140</sup> Risikoen kan øke sterkt hvis ikke anlegget er utført med sikte på de naturkrefter det er utsatt for, eller hvis vedlikeholdet blir forsømt. Under uheldige omstendigheter kan selv små inngrep og tiltak i vassdrag medføre store skader.

Når det gjelder dammer, kan selve damkonstruksjonen innebære en tilsvarende risiko for fallulykker m.v. som andre byggverk. Mer spesiell er risikoen for dambrudd, som kan medføre flom og utrasing langs vassdraget, eventuelt isgang om vinteren.

Isforholdene er en potensiell fare for ferdselen under naturlige forhold (særlig ved elveosen). Et nedtappet kraftverksmagasin betyr imidlertid en tilleggsrisiko ved at det oppstår sprekker i strandsonen, usikker is ved inntak osv. Ved inntak kan også strømforholdene innebære en risiko for at noen trekkes inn i inntakstunnelen.

Tunneler, sjakter og andre terrenginngrep i forbindelse med kraftanlegg kan også representere fare. Det samme gjelder rørgater og andre tekniske konstruksjoner.

I elver kan plutselig vannstandsøkning som følge av økt vannslipping medføre fare. Spesielt gjelder dette i tørrlagte elveleier, eller i vassdrag med redusert vannføring hvor det foregår bading eller andre fritidsaktiviteter.

Fløtingsinnretninger og andre eldre innretninger i vassdrag kan innebære en risiko på grunn av manglende sikring og forsømt vedlikehold.

I tillegg til anlegg i selve vassdraget kan også virksomhet på land, f.eks. grusuttak, forbygninger m.v. medføre risiko for skade. Også feil på fjernstyringsanlegg m.v. representerer en mulig skaderisiko.

Samtidig med at det er utført flere tiltak i og ved vassdrag som kan medføre skade, er bruken av vassdragene i fritidssammenheng til ferdsel og friluftsliv økt betydelig de senere år. Flere mennesker utsettes derfor for den potensielle skaderisiko tiltakene representerer.

Andre forhold som kan øke farepotensialet er den stigende alderen på vassdragsanleggene. Den mer markedsorienterte tilpasningen i et friere kraftmarked kan også få betydning i denne sammenheng, fordi konflikten mellom inntjening og sikkerhet kan bli mer fremtredende.

### 15.2.2 Gjeldende rett og utvalgets vurderinger

Vassdragsloven av 1887 hadde i § 72 bestemmelser om plikt til å vedlikeholde dammer, ledninger m.v. som kunne volde fare eller skade.

Regelen er videreført i V § 115, og ble der supplert av bestemmelser om objektivt erstatningsansvar for skade som likevel inntreffer, og om rett for potensielle skadelidte til å kreve vedlikeholdsplikten overholdt. I tillegg har V § 24 en egen, nesten identisk bestemmelse om vedlikehold av vannledninger (bare med strengere krav til

140.En beskrivelse av faremomenter ved vassdragsanlegg finnes i publikasjonen «Faremomenter og sikringstiltak ved anlegg i vassdrag», utgitt av NVE og Vassdragsregulantenenes forening i 1990.

rask reparasjon). For grøfteanlegg på andres eiendom har V § 35 nr. 2 en tilsvarende regel som § 24.

Også selve anleggskonstruksjonen og utførelsen av arbeider i vassdrag skal i følge V § 108 tilfredsstillende rimelige krav til sikkerhet mot fare.

Etter V § 119 skal manøvrering av dammer og vannslipping foregå slik at man unngår fare og skade for andre.

NVE har i følge V § 120 nr. 1 hjemmel for å gi pålegg om istandsetting eller fjerning av anlegg som er så dårlig bygd eller vedlikeholdt at de medfører fare for menneskeliv, offentlige eller allmenne interesser, eller vesentlig skade på annemans eiendom. Dersom pålegget ikke etterkommes, kan NVE få arbeidet utført for konsesjonshaverens regning.

Bestemmelsene om sikkerhetstiltak m.v. gjelder alle typer vassdragstiltak, ikke bare de konsesjonspliktige, og omfatter også de anlegg som behandles etter vassdragsreguleringsloven.

*Utvalget* viser til drøftelsen av generelle regler om sikkerhetskrav i "*Sikkerhetskrav*" i kap. 10.2.2 foran. Som vi har sagt der, er det vårt inntrykk at reglene om sikkerhet fungerer stort sett tilfredsstillende, og vi foreslår at reglene om sikkerhet og vedlikehold i noe endret utforming blir videreført i utkastet til ny lov, jfr. utk. § 5 annet ledd annet punktum og kap. VII med merknader. Hovedvekten av endringer når det gjelder vassdragssikkerhet ligger i forslaget til nye bestemmelser om tilsyn og kontroll, se "*Tilsyn – overvåking og etterfølgende kontroll*" i kap. 27.

Eieren kan ikke uten videre slutte å vedlikeholde anlegg han eller hun ikke lenger har bruk for. Bl.a. av sikkerhetsgrunner trengs det bestemmelser om nedlegging, jfr. "*Nedlegging og fjerning av anlegg*" i kap. 16.

## 15.3 ENDRINGER I BRUKSFØRMÅL, ANLEGG OG DRIFT

### 15.3.1 Innledning

Bruken av vassdragene ligger ikke fast, men påvirkes av behovene til enhver tid og den teknologiske utviklingen. Det kan derfor – i varierende grad – være aktuelt med endringer i driften av eksisterende vassdragsanlegg og vannuttak. Slike endringer kan skyldes tiltakshaverens eller anleggseierens eget initiativ, noe vi behandler her i 15.3. Under 15.4 skal vi ta opp endringer som blir aktualisert av andre interesser i vassdraget.

Det kan være aktuelt å ta i bruk anlegg i vassdrag *tilandre formål* enn det opprinnelige. Formålet med anlegget kan falle bort, eller det kan bli økonomisk ulønnsomt, slik at tiltakshaveren ønsker å utnytte det til annen virksomhet. Mange gamle fløtingsdammer m.v. er for eksempel tatt i bruk til kraftproduksjons- eller flomdempingsformål.

Også når det gjelder vannuttak fra vassdrag kan behovet endre seg – øke eller minke – eller andre formål bli aktuelle. Det kan tenkes at for eksempel driftsvann som har vært benyttet til meieriproduksjon i stedet ønskes tatt i bruk til settefiskanlegg eller andre vannforsyningsformål.

Endringer i bruksformål vil lett kunne medføre endringer i et anleggs drift eller vannhusholdningen. Reguleringsregime etablert til fløtingsformål øker sommervannføringen i vassdrag, mens regulering som drives med sikte på kraftproduksjon normalt vil medføre økt vintervannføring, og lavere vannføring eller tørrlegging om sommeren.

Som en normal del av virksomheten vil det ofte også være ønskelig å foreta *moderniseringer og forandringer* av anleggene på grunn av endrede forhold, teknisk utvikling m.v. Det kan være nødvendig å skifte ut deler til maskineri og andre innretninger. Slike endringer kan også innebære en mer intensiv utnyttning av vass-

draget, for eksempel ved opprusting av gamle kraftstasjoner og ombygging til tettere dammer.

Også måten den ordinære *driften* av anlegget foregår på, kan endre seg. Et eksempel er den omfattende samkjøring av driften mellom forskjellige vannkraftprodusenter som har utviklet seg etter hvert som mulighetene for kraftoverføring er blitt bedre. En ny markedssituasjon kan medføre faktiske endringer i produksjonsforholdene for et kraftverk, og dermed også en endret vannhusholdning i tilknytning til den ordinære driften, f.eks. hyppigere vannstandsvariasjoner i inntaksmagasinet.

### 15.3.2 Gjeldende rett

Etter gjeldende vassdragslov er utgangspunktet at endringer av anlegg er konsesjonspliktig, jfr. V § 104 nr. 3. Konsesjonsplikten omfatter etter bestemmelsen «ombygging, påbygging eller endring av eldre anlegg» som kan medføre skade eller ulempe for allmenne interesser. Virkningene av endringen vurderes i forhold til allmenne interesser på samme måte som ved konsesjonsbehandling ellers. En ren omlegging av driftsforholdene, eller det at formålet med tiltaket endrer seg, medfører ikke i seg selv konsesjonsplikt.

Etter en omlegging av forvaltningspraksis (se "*NVEs retningslinjer for inngrep i vassdrag*" i kap. 13.1.3 foran) er den nedre grensen for konsesjonsplikten etter vassdragsloven senket, slik at det nå generelt kreves konsesjonsbehandling for flere typer tiltak. Også endringer og ombygging av eksisterende anlegg fanges derfor opp av konsesjonssystemet mer enn før.

Opprusting av kraftstasjoner ble tidligere stort sett behandlet etter elektrisitetslovgivningen (nå energiloven) ved installasjon av nytt maskineri som økte slukeevnen o.a. Av og til ble det fastsatt vilkår om minstevannføring m.v. i slike konsesjoner, noe som har vist seg vanskelig å håndheve i praksis. Ifølge NVEs retningslinjer for saksbehandling etter V §§ 104-106, skal både opprusting og ombygging av kraftverk konsesjonsbehandles etter disse reglene dersom de kan medføre skader for allmenne interesser.<sup>141</sup>

*Opprusting* av kraftverk brukes i retningslinjene som betegnelse på fornying og gjenoppbygging av kraftverk på samme sted etter utløpet av de tidsfrister som fremgår av V § 111, uten endring av de tekniske dimensjoner som er bestemmende for virkninger på allmenne interesser knyttet til vassdragene.

*Ombygging* av kraftverk brukes som betegnelse på gjenoppbygging og fornying av kraftverk med endrede dimensjoner, som:

- økt maskininstallasjon
- økt fallhøyde på grunn av at inntak og/eller kraftstasjon flyttes
- etablering av nye tilleggsreguleringer som ikke er konsesjonspliktig etter vregl. § 3 nr. 2 bokstav d) eller siste ledd
- gjenopptakelse av gammel regulering ved f.eks. gjenoppbygging av forfallede dam eller utvidelse av tappekapasiteten for å gjenvinne magasin som er gått tapt pga. tilgroing/gjenslamming m.v.

Også en *vesentlig omlegging av driftsmåten* for gamle reguleringer skal ifølge retningslinjene konsesjonsbehandles etter V §§ 104-106.<sup>142</sup> Det fremgår ikke klart hva som er det rettslige grunnlaget for dette, men flere betraktningmåter kan tenkes. Driftsomleggingen kan ses som et vassdragstiltak som kan medføre skade og ulempe av betydning for allmenne interesser, og som dermed omfattes av V § 104

141.NVE-publikasjon nr. 02/1993: Retningslinjer for inngrep i vassdrag s. 25-27.

142.NVE-publikasjon nr. 02/1993: Retningslinjer for inngrep i vassdrag s. 26.

nr. 2 direkte. En annen mulighet er å se driftsomleggingen som en «endring av eldre anlegg» etter V § 104 nr. 3. Dersom tiltaket har konsesjon til et gitt formål, kan det legges vekt på den faktiske begrensning som ligger i bruken til dette formålet, og anse den som en forutsetning for konsesjonen. Endret formål som medfører endret bruk burde i så fall utløse konsesjonsplikt.

### 15.3.3 Lovgivningspolitiske alternativer

Lovgivningspolitisk kan det tenkes flere alternativer for å håndtere endringer i bestående anlegg og virksomhet i vassdrag.

Ett alternativ er at tiltakshaveren står *fritt* til å foreta endringer i anlegg, drift og formål.

Det motsatte alternativ vil være å kreve at en endring *alltid* må *konsesjonsbehandles*. I så fall bør endringen være konsesjonspliktig i samme utstrekning som et nytt vassdragstiltak ville være det. Eventuelt kan endringssaker bli behandlet på en enklere måte enn en ordinær konsesjonsbehandling.

Forskjellige *mellomløsninger* kan også tenkes. En løsning vil være å innføre meldeplikt for endringer, kombinert med en hjemmel for vassdragsmyndigheten til å kreve konsesjonssøknad eller gi pålegg. En annen mellomløsning er mulig hvis det opprinnelige vassdragstiltak har konsesjon, nemlig å gi adgang til omgjøring – herunder supplerende vilkår – når tiltaket blir endret. En slik omgjøringsadgang kan i tilfelle kombineres med regler om meldeplikt.

### 15.3.4 Når bør en endring være konsesjonspliktig?

Spørsmålet om en endring bør være konsesjonspliktig, kan i første omgang vurderes isolert for endringen (a). Dette er den mest naturlige synsvinkel hvis det tidligere tiltak ble konsesjonsbehandlet. Er det tale om suksessive endringer hvor forrige endring ikke ble konsesjonsbehandlet, eller om endringer av konsesjonsfrie tiltak, kan det reises spørsmål om en mer samlet vurdering (b).

Også privatrettslige rammer vil ha betydning for endringer i bruken av vassdragsanlegg og vann. En reguleringsrett, rett til vannuttak m.v. vil ofte være en bruksrett over fast eiendom. I rettspraksis om bruksretter er det trukket relativt snevre rammer for hvilke endringer som kan foretas i forhold til den opprinnelige bruken, jfr. servituttløven 29. november 1968 § 2. Dersom en virksomhet har ervervet en vannrett for en bestemt bruk, må driften holdes innenfor rammen av denne bruken. En oppdemningsrett til kraftforsyning kan f.eks. ikke senere tas i bruk til vannforsyning.<sup>143</sup> *Utvalget* mener imidlertid ikke at eierens rettsstilling overfor bruksrettshaveren gir så god sikkerhet for at allmenne interesser blir vurdert, at man av den grunn generelt bør avstå fra å konsesjonsbehandle endringer. Når hensynet til eieren kan ivaretas gjennom reglene om bruksretter, kan det imidlertid gjøre at endringer ikke berører private interesser på en slik måte at konsesjonsplikt bør innføres.

(a) Når en drøfter konsesjonspliktens omfang ved endringer i eksisterende anlegg, kan det være hensiktsmessig å skille mellom endringer *ibruksformål*, endringer i *fysiske anlegg* og *driftsendringer*.

Det kan hevdes at *endret formål* uten videre bør utløse konsesjonsplikt. Nyttan av anlegget ble veid opp mot skader og ulemper for andre interesser ved den opprinnelige konsesjonsbehandling. En del av grunnlaget for denne vurderingen faller bort når formålet med vassdragstiltaket endres.

143.En nærmere redegjørelse for rettspraksis finnes i Norsk vassdragsrett 1988 s.100-101.

Verdien av de motstående interesser kan også ha endret seg siden konsesjonen ble gitt. Avveiningen av fordeler og ulemper ville muligens falle annerledes ut på et senere tidspunkt, f.eks. fordi verdien av fritt rennende vann har økt. En endring i bruksformål kunne da gi vassdragsmyndigheten en rimelig anledning til å vurdere skjerpede vilkår eller nedlegging av anlegget. En slik nedleggingsmulighet ville riktignok bli for tilfeldig til å ha stor praktisk betydning.

Konsesjonsplikt med utgangspunkt i formålet med tiltaket vil også reise avgrensingsproblemer i forhold til hva som er samme og hva som er forskjellige formål. Er vannforsyning ett formål, eller skal det for eksempel skilles mellom alminnelig vannforsyning, jordvanningsformål og industriformål, og eventuelt etter type industriproduksjon?

Det kan være tvilsomt om presset på vannressursene her i landet vil bli så stort at det kan begrunne en så detaljert kontroll med vannbruken at endringer i formålet *i seg selv* bør utløse konsesjonsplikt. Flere av de hensyn som kan tale for konsesjonsplikt ved endringer i formålet, kan i stedet ivaretas gjennom regler om omgjøring.

Endringer i bruksformål vil i praksis ofte gjøre det nødvendig å foretå *endringer i fysiske anlegg*. Slike endringer bør selvsagt – på samme måte som etter gjeldende vassdragslov – kunne utløse konsesjonsplikt dersom de har et omfang som kan medføre skade og ulempe av betydning for allmenne og eventuelt private interesser.

Dersom en fløtingsdam i stedet benyttes til kraftproduksjon, vil vannslippingen foregå på en annen måte enn tidligere. Dersom ikke en endring av formålet i seg selv skal utløse konsesjonsplikt, og det ikke er foretatt faktiske inngrep i tilknytning til omleggingen, oppstår spørsmålet om en slik *rendriftsomlegging* bør fanges opp av konsesjonsplikten. Endring av driften kan for såvidt også forekomme uten at formålet endres, jfr. de endringer som har funnet sted i produksjonsforholdene for mange kraftverk på grunn av bedre samkjøringsmuligheter. Tilsvarende kan en tenke seg at vannuttak til jordvanning skjer på en annen måte ved overgang fra korn- til grønnsakproduksjon.

*Utvalget* foreslår – i tråd med gjeldende rett – at endringer i etablerte anlegg og vesentlige driftsomlegginger kan utløse konsesjonsplikt. Forutsetningen er som for vassdragstiltak ellers at endringen kan medføre skade eller ulempe av betydning for allmenne eller private interesser (vassdragets naturlige funksjon/aktuell utnytting). Dette kommer til uttrykk i utk. § 8, sammenholdt med definisjonen av vassdrags-tiltak i utk. § 3 bokstav a.

*Utvalget* kan derimot ikke se behov for å oppstille krav om konsesjonsplikt utelukkende på grunn av endringer i formålet, dersom endringene ikke innebærer slik skade og ulempe av betydning.

(b) Hvis det opprinnelige tiltak eller den forrige endring i det ikke ble konsesjonsbehandlet, oppstår det særlige spørsmål. Skal man da ta hensyn til de samlede virkningene av alle ikke-behandlede tiltak og endringer når man vurderer om konsesjonsplikt inntreffer, eller skal man bare legge vekt på virkningene av den nye endringen?

Hvis man ikke åpner for en slik samlet vurdering, kan det skape en mulighet for å omgå konsesjonsplikten gjennom suksessive småendringer istedenfor et samlet tiltak. På den annen side kan det virke mindre rimelig å ta i betraktning et tidligere tiltak hvis det ble utført for lenge siden og av en helt annen tiltakshaver. Dette hensynet gjør seg sterkest gjeldende hvis endringen utløser konsesjonsplikt ikke bare for endringen selv, men også for det opprinnelige tiltaket.

*Utvalget* mener at disse spørsmålene bør løses noe forskjellig alt ettersom det tidligere tiltak selv er en endring av et konsedert tiltak, eller et tiltak som er lovlig iverksatt uten konsesjon.

Hvis det er tale om *suksessive endringer*, bør det foretas en samlet vurdering av virkningene. Overstiger de grensen for konsesjonsplikt etter utk. § 8, bør dette medføre en samlet konsesjonsbehandling av både den nye og den tidligere endringen. Resultatet av konsesjonsbehandlingen kan da bli et fullstendig avslag. Søkeren må imidlertid ha adgang til å frafalle konsesjonssøknaden og endring nr. 2. I så fall vil endring nr. 1 bli stående som lovlig, og det vil ikke være adgang til å innkalle den til noen særskilt konsesjonsbehandling, siden den alene ikke overskrider grensen for konsesjonsplikt.

Er det tale om *endring i et tiltak som er lovlig iverksatt uten konsesjon*, kan situasjonen være at det opprinnelige tiltak var for betydningsløst til å utløse konsesjonsplikt etter utk. § 8, eller at det opprinnelige tiltak falt utenfor konsesjonspliktens ramme etter tidligere regler og praksis. Også her bør regelen være at det foretas en samlet vurdering av virkningene. Men konsesjonsbehandlingen bør bare omfatte den nye endringen. Dersom det opprinnelige tiltak var konsesjonsfritt den gang (men ville ha blitt innfanget av utk. § 8 nå), kan det imidlertid innkalles særskilt til konsesjonsbehandling etter utk. § 71 tredje ledd.

### **15.3.5 Når forutsetter en endring justering eller omgjøring av bestående konsesjon?**

Selv om en endring i seg selv ikke utløser konsesjonsplikt, kan en bestående konsesjon være til hinder for at endringen gjennomføres uten videre. Hvis det er tale om endring i et vassdragstiltak med konsesjon, må nemlig tiltakshaveren respektere de rammer og vilkår som konsesjonen setter. Går endringen ut over dette, må tiltakshaveren få omgjort (endret) konsesjonen for å gjennomføre den. Med tanke bl.a. på slike situasjoner foreslår *utvalget* en viss adgang til omgjøring til fordel for tiltakshaveren etter utk. § 27 uansett om konsesjonsvilkåret er satt av hensyn til andre private eller allmenne interesser.

### **15.3.6 Når kan en endring foretas uten videre?**

Endringer med hensyn til bruksformål, anlegg og drift kan i utgangspunktet foretas uten videre hvis ikke endringen medfører skade eller ulempe av betydning for allmenne eller private interesser, eller er i strid med konsesjonsvilkårene. Innenfor rammen av en konsesjon kan tiltakshaveren foreta endringer uten å søke om ny konsesjon. Men hvis slike endringer kan ha vesentlige skadevirkninger, bør vassdragsmyndigheten ha adgang til å omgjøre konsesjonen og skjerpe konsesjonsvilkårene, jfr. utk. § 27.

Også endringer som må iverksettes straks for å hindre vesentlig skade, kan foretas uten videre. Det må imidlertid gis melding om tiltaket til vassdragsmyndigheten så snart som mulig, og vassdragsmyndigheten kan gi pålegg om utførelsen og eventuelt om retting, jfr. utk. § 8 tredje ledd.

## **15.4 PÅLEGG OM ENDRINGER (OMGJØRING) AV HENSYN TIL ANDRE BRUKERINTERESSER ELLER ALLMENNE HENSYN**

### **15.4.1 Behov for endringer**

Forskjellige forhold kan skape behov for å endre eller tilbakekalle en konsesjon helt eller delvis. Kunnskapsgrunnlaget kan ha blitt bedre siden tillatelse ble gitt, eller skadevirkningene ved inngrep kan ha blitt større enn antatt, f.eks. ved uforutsett utrasing. Forholdene kan ha endret seg siden konsesjonen ble gitt, f.eks. gjennom senere inngrep i vassdraget. Over tid skjer det endringer i bruken av vassdragene,

som at tømmertransport nå foregår med bil eller jernbane i stedet for ved fløting. Endrede verdiopfatninger i samfunnet kan tilsi andre prioriteringer av vassdrag og brukerinteresser enn man gjorde på konsesjonstidspunktet. Økt vekt på miljøhensyn er et nærliggende eksempel.

Hensynet til en samfunnsmessig optimal utnytting av ressursene tilsier at vassdragsmyndigheten bør ha adgang til å gripe inn med pålegg om endringer i forhold til konsesjonærer og andre tiltakshavere når endrede forhold gjør det ønskelig ut fra hensynet til andre brukerinteresser eller allmenne interesser.

Tiltakshavernes behov for å kunne planlegge på lengre sikt taler imidlertid mot en adgang til å gripe inn ved ethvert endringsbehov. Tiltakshaverne kan trenge et visst vern mot at forutsetningene for deres virksomhet endres. Det oppstår her et spørsmål om fordelingen av risikoen for endringer mellom tiltakshavere og andre interesserte.

Omgjøringsspørsmålet kan stille seg forskjellig ettersom det gjelder anlegg eller drift. Vanligvis vil det være enklere å ivareta behovene for endring hvis det bare har konsekvenser for driften, enn hvis det også skal gjelde anlegget. I siste fall kan omgjøringen også reise spørsmål om fjerning av anlegget og gjenoppretting av tidligere forhold i vassdraget.

#### 15.4.2 Rettslige virkemidler for å ta hensyn til endrede forhold

Endringsbehovene kan for det første ivaretas gjennom *entidsbegrensning av konsesjoner*. Når tidsfristen løper ut, står myndighetene i prinsippet helt fritt til å vurdere hvorvidt ny konsesjon skal gis. Ved større tiltak er riktignok realiteten ofte at det er etablert anlegg og gjort inngrep som i praksis gjør avvikling uaktuelt.

For tiltak med konsesjon er regler om *omgjøring* (tilbakekall eller endring av konsesjonen) en annen mulighet. Tilbakekall av hele tillatelsen er et drastisk virkemiddel, som sjelden tas i bruk. Mer aktuelt er en begrenset omgjøring med hensyn til omfanget av konsesjonen eller konsesjonsvilkårene. Tiltak som ikke har konsesjon, vil falle utenom omgjøringsreglene, og her må det derfor en særskilt hjemmel til for å gi pålegg om endringer.

*Revisjon* benyttes gjerne som betegnelse på omgjøring satt i system, typisk ved en gjennomgåelse av konsesjonen og vilkårene for den med bestemte tidsintervall.

#### 15.4.3 Spesielle bestemmelser om omgjøring i gjeldende lovgivning

Vassdragsloven har – til forskjell fra vassdragsreguleringsloven – ingen særskilte bestemmelser om *tidsbegrensning* av konsesjoner. Det kan nok settes en tidsbegrensning i konsesjonsvilkår etter vassdragsloven, men dette gjøres ikke i praksis. De fleste kraftutbygginger som behandles etter vassdragsloven, trenger imidlertid også konsesjon etter industrikonsesjonsloven. Bestemmelser om tidsbegrensning og hjemfall til staten er derfor i praksis ofte fastsatt også for elvekraftverk, jfr. ikl. § 2 tredje ledd nr. 17.

Gjeldende vassdragslov inneholder regler om *omgjøring* av tillatelser etter V §§ 104-106 i § 107. Bestemmelsen gir ikke hjemmel for fullstendig tilbakekall.

Omgjøring til fordel for allmenne interesser kan etter V § 107 nr. 1 bare skje dersom skadevirkningene ved tiltaket viser seg å bli større enn antatt. Det er videre et vilkår at eventuell omgjøring ikke fordyrer anlegget eller driften betydelig. Endringen må heller ikke medføre ulempe eller utgift som står i misforhold til det som oppnås. Som et siste vilkår kreves det at slikt påbud må være gitt innen ti år etter at anlegget ble satt i drift.



V § 107 nr. 3 har en bestemmelse om omgjøring av tillatelser ved endring, frafalling og supplering av vilkår satt i medhold av V § 106 nr. 2. Slike endringer i favør av konsesjonæren kan foretas når innvunnet erfaring eller nye forhold gir grunn til det, uten at det oppstilles spesielle begrensninger i denne adgangen. V § 117 nr. 4 åpner adgang for allmenne interesser eller andre interesserte til å ekspropriere adgang til å nedlegge bestående anlegg.

Vassdragsreguleringsloven fikk ved lovendringen i 1992 en bestemmelse i § 10 nr. 3 første ledd om generell adgang til å foreta *revisjon* av konsesjonsvilkårene hvert 30. år. I forarbeidene er det imidlertid forutsatt at revisjonen ikke skal medføre vesentlig produksjonstap for konsesjonæren. Bestemmen gjelder også for elvekraftverk med en gjennomsnittlig årsproduksjon over 40 GWh som etter lovendringen i 1992 behandles etter vassdragsreguleringsloven. Vregl. § 10 nr. 3 annet ledd har en lignende bestemmelse om adgang til å endre vilkår etter søknad fra konsesjonæren som i V § 107 nr. 3.

Forurensningsloven gir videre adgang til omgjøring enn både vassdragsloven og vassdragsreguleringsloven. Etter forurl. § 18 er det adgang til å endre og eventuelt tilbakekalle en tillatelse i en rekke tilfelle:

- hvis det viser seg at forurensningen har større skadevirkninger enn antatt
- skadevirkningene kan reduseres uten urimelig kostnad for forurenseren
- ny teknologi gjør det mulig å minske forurensningen vesentlig
- dersom forurenseren ved en endring kan få vesentlig større fordeler enn den ulempe miljøet påføres ved endringen
- hvis det følger av gjeldende omgjøringsregler for øvrig
- når det har gått ti år fra konsesjon ble gitt.

Ved avveiningen av hvorvidt omgjøring bør finne sted, skal det tas hensyn til de kostnader dette vil medføre for forurenseren og fordeler og ulemper for øvrig ved endringen.<sup>144</sup>

Energil. § 7-4 har en generelt formet omgjøringsregel. Etter første ledd er det adgang til å endre fastsatte konsesjonsvilkår av hensyn til allmenne interesser. Bestemmelsen gir ikke adgang til fullstendig tilbakekall eller til endring for å tilgodese private interesser. Som retningslinje for bruk av omgjøringsadgangen til første ledd, angis at det skal tas hensyn til de kostnader som en endring vil påføre konsesjonæren, og de fordeler og ulemper endringen for øvrig vil medføre. Annet ledd gir adgang til å endre vilkårene etter søknad fra konsesjonæren. I praksis vil det her være tale om endringer til konsesjonærens fordel. Det er ingen materiellrettslige begrensninger i endringsadgangen av hensyn til andre private eller allmenne interesser, men reglene om søknadsbehandling i energil. § 2-2, bl.a. om kunngjøring, utlegging og høring, vil gjelde. Bestemmelsen må trolig oppfattes slik at konsesjonsmyndigheten har plikt til å behandle en endringsøknad fra konsesjonæren.

#### 15.4.4 Alminnelige omgjøringsregler i gjeldende rett<sup>145</sup>

Det har i praksis utviklet seg noen alminnelige prinsipper for omgjøring av forvaltningsvedtak, som til dels er nedfelt i forvaltningsloven.

Fvl. § 35 første ledd bokstav c gir adgang til å omgjøre forvaltningsvedtak dersom det kan skje uten skade for «noen som vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser». En konsesjonær faller åpenbart innenfor den aktuelle gruppen av interes-

144.Se Backer i LoR 1991 s. 625-635 om omgjøringsadgangen etter forurl. § 18.

145.Se Frihagen III (F) 1991 s. 46-63, Eckhoff 1992 s. 547-52 og Backer 1986 s. 804-27.

serte. Endringer som begrenser konsesjonens rekkevidde, eller innebærer skjerpede konsesjonsvilkår, kan derfor ikke foretas med hjemmel i § 35.

I hvilken utstrekning andre enn konsesjonæren kan sies å være direkte tilgode sett ved et vedtak er usikkert. Når det gjelder konsesjonsvilkår som er satt til fordel for bestemte personer eller virksomheter, kan det være naturlig å anse dem beskyttet mot omgjøring etter fvl. § 35, mens allmenne interesser etter gjeldende rett ikke har noe slikt vern mot omgjøring.

Det foreligger også en ulovfestet adgang til å omgjøre forvaltningsvedtak. Omgjøring til skade for en part kan skje på ulovfestet grunnlag i henhold til en skjønnsmessig helhetsvurdering, der fordelene ved omgjøring veies opp mot ulempe for den private part. Det er i utgangspunktet ingen fri omgjøringsadgang. Skrankene for myndighetenes kompetanse er vesentlig snevrere enn ved det opprinnelige vedtaket. Konkrete begrensninger i omgjøringsadgangen er det imidlertid vanskelig å oppstille.

Både ny kunnskap om de faktiske forhold, endrede faktiske forhold, ny lovgivning og endringer i samfunnsoppfatninger kan i prinsippet gi grunnlag for omgjøring. Når det gjelder endret samfunnsoppfatning, må trolig rammen for omgjøringsadgangen trekkes snevrere enn ellers. For øvrig vil det ha stor betydning for omgjøringsadgangen hvor vidtgående endring i vedtaket som det er tale om.

Det bør primært være reelle hensyn som ligger til grunn for eventuell omgjøring. Hvorvidt det er tatt uttrykkelig forbehold om adgang til omgjøring i tillatelsen, bør ikke ha avgjørende vekt. I praksis gjør nok dette det lettere for forvaltningsorganet å foreta omgjøring. Et særskilt fastsatt vilkår om omgjøring kan gi et preg av at konsesjonæren har vedtatt den usikkerhet som ligger i vilkåret. Argumentet har begrenset vekt i forhold til kraftutbyggingskonsesjoner med utpreget standardiserte vilkår.

I en av de få tilfellene der en vassdragskonsesjon er blitt omgjort på grunnlag av ulovfestede omgjøringsregler, ble dette momentet sterkt fremhevet (kgl.res. av 19.05.1978 – Meddelte vassdragskonsesjoner 1978 s. 123). Saken gjaldt manøvreringen av reguleringer i Arendalsvassdraget. Nyere reguleringer høyere oppe i vassdraget hadde medført redusert sommervannstand i de tidligere etablerte reguleringsmagasinene Nisser og Fyresvatn. Den lave vannstanden i disse vannene innebar betydelige ulemper for allmenne interesser. Regulanten ble ved det endrede manøvreringsreglement pålagt å holde en viss vannstand i Nisser og Fyresvatn om sommeren.

#### **15.4.5 Forholdet mellom lovbestemmelser om omgjøring og den ulovfestede omgjøringsadgang**

Forholdet til den ulovfestede omgjøringsadgangen er ofte dårlig avklart i forbindelse med lovbestemmelser om omgjøring. Forurl. § 18 første ledd nr. 6 representerer her et unntak med sin henvisning til ellers gjeldende omgjøringsregler.

V § 107 kan ved første øyekast se ut til å avskjære omgjøring på ulovfestet grunnlag etter de ti første år. Bestemmelsen bør neppe tas på ordet. Fristen er ikke begrunnet i forarbeidene. Meningen med regelen var å sikre en omgjøringsadgang av hensyn til allmenne interesser i en tid da den ulovfestede omgjøringsadgangen ikke var så utviklet som i dag. Til tross for bestemmelsens kategoriske utforming bør fristen derfor ikke anses for å avskjære omgjøring etter de ulovfestede omgjøringsreglene.

## 15.5 UTVALGETS VURDERINGER AV OMGJØRINGSADGANGEN

### 15.5.1 Behovet for nye regler

Dagens omgjøringsregler innebærer en videre omgjøringsadgang til fordel for tiltakshaverne enn for andre private og allmenne interesser. Reelt sett trenger ikke en etablert utnytting å være samfunnsmessig mer verdifull enn motstående allmenne hensyn. Vurderingen av ulike tiltak og hensyn vil variere med tiden og forholdene, og det juridiske utgangspunktet burde derfor være mest mulig likt.

Vassdragene utgjør en viktig nasjonal ressurs i økonomisk sammenheng og har grunnleggende betydning for norsk natur. Staten bør derfor ha vid adgang til å styre aktivitet i tilknytning til vassdragene. Fordi samfunnsutvikling, behov og oppfatninger endrer seg, bør myndighetene ha mulighet til å gjøre om på gitte tillatelser, og gripe inn med pålegg overfor etablerte tiltak.

En vid omgjøringsadgang gir bedre muligheter for effektiv styring basert på samfunnsmessige behov, og muligheter for i større utstrekning å behandle gamle og nye tiltak likt. På den annen side er etablert virksomhet – og interessen for å etablere ny virksomhet – avhengig av en viss sikkerhet og forutberegnelighet når det gjelder å kunne tjene inn foretatte investeringer. En vid adgang til omgjøring reiser spørsmål om det er riktig at den enkelte tiltakshaver skal bære risikoen for at det er nødvendig med endringer, eller om dette bør pålegge andre, eventuelt fellesskapet. Slike betraktninger kan i sin tur aktualisere spørsmål om erstatning ved omgjøring.

Et annet hensyn er myndighetenes ønske om, og kapasitet til, å behandle omgjøringsspørsmål. Utformingen av reglene kan få betydning for i hvilken utstrekning en kan unngå unødvendige omgjøringssaker.

### 15.5.2 Nye omgjøringsregler

*Utvalget* finner det ikke hensiktsmessig å innføre hjemmel for regelmessig *revisjoner* som etter vassdragsreguleringsloven. Vannressursloven vil omfatte en uensartet gruppe av mindre og mellomstore tiltak, hvor behovet for endringer kan være svært forskjellig. Enkelte tiltak vil dessuten ha karakter av å være permanente, slik at det sjelden vil være aktuelt med en endring, f.eks. senking av et vann. På den annen side bør det være adgang til å fastsette konsesjonsvilkår om revisjon innen en viss tid, jfr. utk. § 24 fjerde ledd annet punktum. Revisjonsintervallet bør i så fall fastsettes konkret i forhold til det enkelte tiltak, og det bør også bero på det enkelte konsesjonsvilkår om revisjon skal foretas uten videre, etter begjæring av noen interessert, eller bare etter beslutning av vassdragsmyndigheten.

*Utvalget* finner det ønskelig å lovfeste en videre omgjøringsadgang til fordel for allmenne interesser enn etter gjeldende vassdragslov, jfr. utk. § 27. Det er delte meninger i utvalget om denne bør utformes konkret etter modell av forurl. § 18 eller som en mer generell hjemmel etter mønster av energil. § 7-4.

I lovutkastet er de to alternativene utformet forskjellig når det gjelder kriteriene allmenne og private interesser resp. vassdragets naturlige funksjon og aktuelle utnytting. Om disse kriteriene viser vi til diskusjonen foran i "[Valg av terminologi: Allmenne interesser eller vassdragets naturlige funksjon](#)" i kap. 9.4.6.

*Utvalgets flertall* – medlemmene Berg, Høisveen, Samuelsen, Simonsen, Terjesen, Traagstad, Aalstad og Aasen – foretrekker en generelt formet omgjøringsregel. En spesifisert regel kan reise unødige tolkingsspørsmål og innby til at spørsmålet om omgjøring blir reist unødig i de tilfelle som loven spesifiserer. Det er også grunn til å fremheve i loven at omgjøringsadgangen må brukes under hensyntaken til de kostnadene som en omgjøring vil påføre konsesjonshaveren.

*Et mindretall – lederen Backer og medlemmene Ajer, Lund og Ødegaard* – viser til at mange vassdragstiltak vil trenge tillatelse etter både forurensningsloven og vannressursloven. Etter deres syn er det i utgangspunktet liten grunn til å ha forskjellige omgjøringsregler for å motvirke forurensning og for å unngå andre skadevirkninger av et tiltak. *Disse medlemmene* anser det som en fordel at en spesifisert omgjøringsregel bidrar til å avklare omgjøringsadgangen og grensene for den. En viss adgang til omgjøring av hensyn til private interesser når det er tale om aktuell utnytting, kommer frem i første ledd bokstav a og e *imindretallets* forslag, samtidig som det settes en begrensning gjennom tredje ledd. En slik ordning kan bidra til å realisere flerbruk i vassdrag. Loven bør dessuten gi hjemmel for et fullstendig tilbakekall av konsesjonen dersom det skulle være nødvendig.

*Mindretallet* vil likevel ikke foreslå en helt fri omgjøringsadgang etter ti år som forurl. § 18 annet ledd har. I stedet vil de foreslå en bestemmelse om at omgjøringsadgangen skal brukes med henblikk på å opprettholde vassdragets naturlige funksjon og for øvrig realisere lovens formål.

### 15.5.3 Tiltak som ikke har konsesjon

Dersom et tiltak eller en virksomhet ikke har konsesjon i utgangspunktet, gir ikke utk. § 27 hjemmel for at myndighetene kan pålegge endringer. *Utvalget* foreslår ut fra reelle hensyn at myndighetene også i disse tilfellene gis visse styringsmuligheter.

Hvis forholdene i et vassdrag skaper en særskilt og uvanlig fare for mennesker, miljø eller eiendom, foreslås derfor at vassdragsmyndigheten med hjemmel i utk. § 45 første ledd kan gi *pålegg* til enhver tiltakshaver om å innrette sin virksomhet for å minske faren.

I utk. § 71, tredje ledd foreslås dessuten en hjemmel for å *innkalle* til konsesjonsbehandling tiltak som ikke har konsesjon. Ved slik konsesjonsbehandling kan det fastsettes nærmere bestemmelser om driften av anlegget eller virksomheten.

### 15.5.4 Forholdet til den ulovhjemlede omgjøringsadgang

De foreslåtte omgjøringsreglene tar ikke sikte på å gi en uttømmende regulering av omgjøringsadgangen. Reelle hensyn tilsier at omgjøringsadgangen i vassdragsforhold ikke bør være snevrere enn på andre områder. *Utvalget* går derfor inn for at omgjøringsreglene i lovutkastet skal suppleres av alminnelige forvaltningsrettslige omgjøringsregler.

### 15.5.5 Omgjøring av pålegg fastsatt ved rettslig skjønn

Ovenfor har utvalget hatt for øye den situasjon at konsesjonshaveren er gitt pålegg gjennom vilkårene i konsesjonen. I noen saker kan imidlertid pålegg være fastsatt av skjønnsretten. Dette er mest aktuelt i saker etter vassdragsreguleringsloven, jfr. vregl. §§ 16 nr. 3 og 19 nr. 1, men kan også forekomme i andre saker i henhold til delegasjon til skjønnsretten etter oreignl. §§ 5 eller 10. Etter vassdragsloven kan det også være fastsatt vilkår ved forhåndsskjønn etter V § 112, og det er en viss adgang til å bringe slike vilkår inn for skjønnsretten til ny prøving etter V § 113.

Vassdragsmyndigheten kan bruke omgjøringsreglene til å gi nye pålegg som supplerer skjønnsrettens pålegg. Men vassdragsmyndigheten kan ikke endre pålegg fastsatt av skjønnsretten uten at det er særskilt hjemmel for det. Noen slik hjemmel finnes ikke i gjeldende rett. Uten at det er særskilt hjemmel for det, kan spørsmålet

om endring heller ikke bringes inn for skjønnsretten på ny, jfr. Rt. 1950 s. 590 (592).<sup>146</sup>

Dette betyr at pålegg fastsatt av skjønnsretten prinsipielt ligger fast, mens pålegg gitt i konsesjonsvilkårene prinsipielt kan endres. Innholdsmessig trenger det ikke være noen forskjell på de to typer pålegg. Skjønnsrettens pålegg om tiltak kommer imidlertid til dels i stedet for erstatning i penger. Det gjelder særlig for pålegg om tiltak etter vregl. § 16 nr. 3, som av den grunn bør ligge fast.

Andre pålegg er gitt av skjønnsretten av hensyn til behov som kanskje ikke lenger er til stede. Det typiske eksempel er avgivelse av fløtingsvann når fløtingen er opphørt. Det kan tenkes at dette vannet helt eller delvis bør disponeres til energiproduksjon, eller at det bør slippes for andre formål – men kanskje på andre måter og tider enn fløtingen forutsatte. Det kan også forekomme at et pålagt tiltak ikke lar seg gjennomføre. Dersom hverken domstoler eller forvaltningsorganer har myndighet til å endre skjønnsrettens pålegg, blir det spørsmål om det i stedet kan gjøres ved avtale mellom de berørte.<sup>147</sup> Det kan imidlertid være høyst uklart hvem som kan inngå en slik avtale på vegne av de allmenne interesser som pålegget skulle tilgodese, og avtaleforhandlinger gir ingen sikkerhet for at alle relevante allmenne interesser blir vurdert i samband med endringen.

*Utvalget* har derfor vært inne på å foreslå en adgang til å omgjøre også pålegg gitt av skjønnsretten. En slik regel måtte knyttes til strammere betingelser enn rent forvaltningsrettslige omgjøringsregler, f.eks. at det er gått minst 20 år siden skjønnsrettens avgjørelse, eller at de behov som lå under pålegget, er bortfalt. En slik omgjøringsregel bør ikke omfatte skjønnsrettens avgjørelser om erstatning. Det kan videre være spørsmål om myndigheten til å foreta omgjøring av skjønnsrettens pålegg bør ligge til skjønnsretten, eller om den kan legges til vassdragsmyndigheten. Den sist nevnte løsning kan reise prinsipielle spørsmål om forholdet mellom domstoler og forvaltning.

I *utvalget* har det vært noe ulike oppfatninger om disse spørsmål. Av denne grunn, og fordi spørsmålet har størst betydning i forhold til vassdragsreguleringsloven, er vi blitt stående ved ikke å ta opp noe konkret forslag.

146.Jfr. om omgjøring av skjønnsrettens avgjørelser Backer 1986 s. 838-41.

147.Jfr. til dette Bryn i Den norske advokatforenings småskrift nr. 32 1972 s. 99-101.

## KAPITTEL 16

**Nedlegging og fjerning av anlegg****16.1 PROBLEMSTILLINGER VEDRØRENDE NEDLEGGING OG FJERNING****16.1.1 Forskjellige nedleggingssituasjoner**

Nedlegging benyttes i det følgende om nedlegging eller innstilt drift av fysiske anlegg i vassdrag. Dersom en virksomhet i vassdraget ikke er knyttet til noe teknisk anlegg, f.eks. uttak av vann, kan bruken opphøre uten at det foranlediger spesielle tiltak.

Under synsvinkelen nedlegging er det særlig aktuelt å drøfte to forskjellige situasjoner. Den første situasjonen er at eieren av et anlegg ikke ønsker å benytte det lenger. En annen situasjon som i praksis har vist seg vanskelig å håndtere, er at et vassdragsanlegg går ut av funksjon uten at den ansvarlige fjerner det. I disse tilfellene kan det også oppstå spørsmål om anlegget virkelig er gått ut av bruk, eller om driften er innstilt midlertidig.

I den første situasjonen er problemene i første rekke knyttet til konsekvensene av nedlegging. Det kan bli spørsmål om et anlegg eller en innretning bør fjernes, eller på hvilken måte dette bør gjøres. Spesielt når det gjelder den gruppen av tiltak som gjerne har størst konsekvenser for vassdraget – dammene – vil omgivelsene ofte ha innrettet seg på at disse skal bestå. Da kan en tilbakeføring av vassdraget til den opprinnelige tilstanden innebære lignende skader og ulemper som nye inngrep i vassdraget. En annen aktuell problemstilling i forhold til eldre anlegg er at de kan ha verdi som kulturminne, og derfor ikke bør fjernes.

I den andre situasjonen er det ofte ikke de rettslige sidene som skaper størst problemer i praksis, selv om det kan være uklart hvem som eier innretningen eller den er eierløs. I mange tilfelle kan det være på det rene hvem som er – eller har vært – ansvarlig, men vedkommende har ikke midler eller har nedlagt sin virksomhet. Det kan være spørsmål om andre, i praksis vassdragsmyndighetene, bør gripe aktivt inn i slike situasjoner. Det er til nå særlig innstilling av tømmerfløting og avvikling av fløtingsforeninger som har reist problemer.

Beslektet med nedlegging er den situasjonen at et anlegg ikke fjernes, men aktivt blir tatt i bruk til nye formål. De spørsmål som da oppstår, er behandlet i "*Endringer i bruksformål, anlegg og drift*" i kap. 15.3. Nedlegging etter initiativ fra andre betraktes som et omgjøringstilfelle, jfr. "*Pålegg om endringer (omgjøring) av hensyn til andre brukerinteresser eller allmenne hensyn*" i kap. 15.4- "*Rettsgrunnlag og organisasjon i vassdragssektoren*" i 5. Her i "*Nedlegging og fjerning av anlegg*" i kap. 16 drøftes bare situasjonen hvor eieren ønsker å nedlegge anlegget, i tillegg til de spørsmål som kan oppstå når bruken av innretningen rent faktisk er opphørt uten at den fjernes.

NVE-Vassdragsdirektoratet nedsatte høsten 1988 et utvalg som skulle vurdere behandlingen av eldre vassdragsinnretninger. I utvalgets rapport blir det redegjort for faktiske og rettslige forhold vedrørende eldre innretninger, og fremmet forslag til endringer og tiltak<sup>148</sup> – se nærmere 16.2.3 nedenfor.

148. Utvalgets rapport av 12. juni 1990 er praktisert som NVE-notat m.v 05 1990: Eldre innretninger i vassdrag.

### 16.1.2 Hva slags anlegg er det tale om?

Problemene ved nedlegging kan være forskjellige for ulike slags tiltak. Det er grunn til å skille mellom byggverk og rene terrenginngrep, som utvidelse av elveløp, drengrofter m.v. Diskusjonen av nedlegging her tar ikke sikte på terrenginngrep.

Å «nedlegge» et terrenginngrep kan bety å restaurere naturforholdene for å gjenskape den tidligere tilstanden. Dette må i prinsippet falle inn under konsesjonsplikten etter utk. § 8, men i praksis vil det være en kurant sak hvis det ikke gjør seg gjeldende hensyn til virksomhet og bestander som har etablert seg i mellomtiden. Nedleggingen kan også forutsette et nytt inngrep, f.eks. omlegging av elveleiet eller av grøften, og da er det klart at det nye inngrepet faller inn under konsesjonsplikten på vanlig måte. Forøvrig kan «nedlegging» av terrenginngrep vise sine følger ved gjengroing, forsumping eller økt erosjon. Også for utfyllinger og forbygninger kan et visst vedlikehold være nødvendig for at de skal beholde sin funksjon, men fjerning – om det skulle være aktuelt – må betraktes som et nytt inngrep.

Dammer kan være etablert for en rekke forskjellige formål, flomdemping, fløting, vannforsyning, kraftverksmagasin m.v. Ofte blir dammene stående når selve virksomheten opphører.

Fløtingsinnretninger er praktisk viktige eksempler på vassdragsanlegg som etter hvert er gått ut av bruk. Lenser, dykdalber m.v. som står igjen, kan medføre ulemper for andre interesser i vassdragene. Ved avviklingen av fløtingen har mange fløtingsforeninger hatt så dårlig økonomi at det ikke har vært midler til opprydding. Fra 1979 har staten bevilget midler til oppryddingstiltak<sup>149</sup>.

Innretninger til bruk for andre transportformål, som brygger, ferjeleier osv., kan også være gått ut av bruk uten å være fjernet. Kanal- og sluseanlegg er eksempler på innretninger hvor nedlegging kan være vanskelig å håndtere. Når det gjaldt Telemarkskanalen (Skien-Norsjø kanalen og Norsjø-Bandak kanalen) fant for eksempel staten det nødvendig selv å gå inn med midler for å sette i stand anleggene.<sup>150</sup>

For øvrig er en rekke andre byggverk og konstruksjoner gått ut av bruk eller i forfall – kvernhus, møller, vasshjul osv. Miljøfremmende tiltak i vassdragene, f.eks. fisketrapper, kan også gå ut av bruk.

## 16.2 GJELDENE RETT

### 16.2.1 Adgang og plikt til nedlegging og fjerning

Etter gjeldende rett har eieren i utgangspunktet rett til å nedlegge et anlegg i vassdrag på de vilkår som fremgår av V § 116 nr. 1. At han har rett til nedlegging innebærer at han kan fri seg fra ansvar ved å følge lovens fremgangsmåte. Han har ikke noen ubetinget rett til å fjerne anlegget dersom andre ønsker å overta. Adgangen for andre interesserte til å ekspropriere rett etter V §§ 116 nr. 2 og 117 nr. 4 har imidlertid vært lite benyttet. Det som kunne tenkes å hindre at anlegget blir fjernet etter dagens regler, er at eieren ikke aksepterer eventuelle vilkår for nedleggingen fastsatt av NVE i medhold av § 116 nr. 1. I praksis har imidlertid NVE vært tilbakeholden med å stille tyngende krav overfor eierne i slike saker.

149.For 1994 ble det bevilget 3,3 mill. kr. over statsbudsjettets kap. 934 post 31. Se St.prp. nr. 1 (1993-94) for Nærings- og energidepartementet s. 107 og tillegg nr. 4 s. 2. Av dette er 2,8 mill. kr. øremerket opprydding etter dambrudd ved Tårnet kraftverk (midler overført fra konsesjonsavgiftsfondet).

150.Se NOU 1975:42, St.prp. nr. 116 og Innst. S. nr. 254 (1976-77), samt St.prp. nr.1 (1979-80) s. 44-45 og St.prp. nr. 1 (1989-90) s. 63-64.

Reglene i V § 116 gjelder generelt for alle vassdragstiltak, uansett om de har konsesjon eller ikke. Vregl. § 21 har imidlertid egne regler om nedlegging av reguleringsanlegg.

Den som ønsker å nedlegge et vassdragsanlegg, skal etter V § 116 nr. 1 i god tid i forveien underrette alle interesserte om nedleggingsplanene. Dette skal sikre at de berørte får vite hvilke konsekvenser eventuell nedlegging vil ha for dem. Det stiller selvsagt visse krav til underretningen, som i alle fall må inneholde informasjon om hvilke konsekvenser nedlegging vil få for vannstands- og vannføringsforhold. Underretningsplikten må trolig gjelde både i forhold til private interesser og representanter for allmenne interesser som kan bli berørt av nedleggingen. Disse kan eventuelt fremme krav om spesielle vilkår overfor NVE.<sup>151</sup>

Ifølge V § 116 nr. 1 skal eieren, før hans ansvar opphører, enten bringe vassdraget tilbake til sin opprinnelige tilstand eller på annen forsvarlig måte sørge for at ikke nedleggingen volder fare eller skade. NVE kan pålegge eieren vilkår med sikte på å avverge slik fare eller skade for omgivelsene eller andre eiendommer. Eieren har en rett til å legge ned anlegget selv om dette volder skade for andre som har innrettet seg på at det skal bestå, men kan bli pålagt erstatningsplikt på grunn av nedleggingen.

Når nedlegging ikke er ønskelig, kan anlegget eksproprieres etter V § 116 nr. 2 til fordel for staten eller andre som har interesse i at det blir stående. Betingelsen er at dette er av betydelig interesse for andre berørte eiere eller rettighetshavere, eventuelt av betydelig offentlig eller allmenn interesse.

Den særskilte regelen om meldeplikt til vassdragstilsynet ved riving m.v. i V § 116 nr. 3 har ingen praktisk betydning, fordi det ikke er innført meldeplikt etter V § 109 i noen vassdrag. Bestemmelsen kan sies å svare til en byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven.

V § 116 nr. 4 har bestemmelser om at det skal ytes erstatning for skader og ulemper ved nedleggingen, jfr. "*Gjeldende rett*" i kap. 18.2.1. Eventuell erstatning for skade anlegget måtte volde etter nedleggingen skal gis en gang for alle.<sup>152</sup>

V § 75 er en spesialbestemmelse om avvikling av fløtingsinnretninger. Avstått grunn faller tilbake til grunneieren uten vederlag, mens plikten til å betale eventuell årlig erstatning bortfaller fra utgangen av det året grunnen ble levert tilbake.

Etter forslaget til endringer i plan- og bygningsloven i Ot.prp. nr. 39 (1993-94) vil utgangspunktet være at riving av innretninger og anlegg i vassdrag må ha byggetillatelse etter pbl. § 93 første ledd bokstav d, jfr. bokstav a. Det er imidlertid lagt opp til at tiltak som konsesjonsbehandles etter energi- og vassdragslovgivningen blir fritatt for kravet om byggetillatelse gjennom forskrift.<sup>153</sup>

Dersom det knytter seg verneverdier til et anlegg, kan planhjemmelen i pbl. § 25 nr. 6, eventuelt kombinert med midlertidig bygge- og deleforbud etter pbl. § 33, hindre riving. I praksis er det mer vanlig at kulturminnel. kap. V, jfr. § 22 nr. 4 om midlertidig fredning, benyttes i slike saker.

151.I Ombm. 1983 s. 97 har Sivilombudsmannen uttalt at det stemmer best med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper at vassdragsmyndigheten – når den vurderer en sak etter V § 116 – kontrollerer at eieren har gitt pliktig underretning, sml. kommunens kontroll med at det er sendt nabovarsel i byggesaker.

152.Bestemmelsen synes å utelukke eventuell erstatning for senskader, jfr. om dette problemet generelt "*Senskader og uforutsett skadeutvikling – utsettelse og etterskjønn*" i kap. 17.7.

153.Jfr. forslaget til pbl. § 93 annet ledd og Ot.prp. nr. 39 (1993-94) s. 141-43.



### 16.2.2 Anlegg som ikke nedlegges formelt

Det er ikke så vanlig at fremgangsmåten i vassdragsloven benyttes ved nedlegging. Ofte skjer det ingen formell avvikling når innretningene går ut av bruk. Vassdragsloven har ingen spesielle bestemmelser for håndtering av dette.

Når anlegg bare går ut av bruk uten at de fjernes eller nedlegges på andre måter, har V § 115 en viktig funksjon. Bestemmelsen fastlegger eierens ansvar for forsvarlig vedlikehold av vassdragsanlegg, og statuerer objektivt erstatningsansvar for forsømt vedlikehold. Hvis vedlikeholdet blir forsømt, kan den skadelidende fremtvinge vedlikehold ved å gå frem på den måten som er beskrevet i V § 114 nr. 1. Anlegget kan neppe kreves fjernet i medhold av V § 115 nr. 3, jfr. 114 nr. 1.

V § 117 nr. 4 gir hjemmel for at andre interesserte kan ekspropriere adgang til å nedlegge bestående anlegg, dersom det er nødvendig av hensyn til allmenne interesser eller annen utnytting.

NVE har etter V § 120 nr. 1 hjemmel for å gi eieren pålegg om å fjerne anlegg som kan volde alvorlig fare. Anlegget kan fjernes for eierens regning om han ikke selv gjør det. V § 120 nr. 2 åpner for at NVE «også ellers» kan iverksette tiltak for å avverge fare, men tar nok primært sikte på utrasing og lignende forhold – ikke på tekniske innretninger. På bakgrunn av ordlyden og reelle hensyn må bestemmelsen kunne tolkes slik at den hjemler en generell adgang for NVE til å gripe inn overfor alle slags tiltak i vassdrag for å avverge overhengende fare. Hjemmelen er så generelt formulert at også anlegg som reelt er eierløse må kunne omfattes av bestemmelsen.

Det kan reises spørsmål om NVE har noen *plikt* til å gripe inn overfor anlegg som volder risiko for fare. Et slikt synspunkt kan neppe bygges på V § 120 nr. 2. Ved siden av at loven bruker «kan», taler også forarbeidene mot at det var meningen å pålegge en særskilt handleplikt.<sup>154</sup>

Pbl. § 89 forutsetter at «anlegg som nevnt i § 84» skal holdes i slik stand at fare eller vesentlig ulempe ikke oppstår for person eller eiendom. Bygningsmyndighetene har i pbl. § 91 hjemmel til å pålegge riving av bygninger og andre innretninger som medfører fare eller ulempe, eller virker sterkt skjemmende. I praksis har visstnok bestemmelsen bare vært benyttet i forbindelse med bygninger.

Også for anlegg som ikke nedlegges formelt, kan det være aktuelt med fredning etter kulturminnel. kap. V dersom de er verneverdige.

### 16.2.3 Rapporten om eldre innretninger i vassdrag fra 1990

Det før nevnte utvalget oppnevnt av NVE som har vurdert hvordan eldre vassdragsinnretninger bør behandles, påpekte i sin gjennomgåelse av gjeldende rett at vassdragsloven har flere svakheter (side 31). Det ble særlig ansett som et problem at fremgangsmåten i V § 116 følges lite i praksis, at loven gir liten mulighet for endringer av hensyn til andre interesser, at loven mangler hensiktsmessige sanksjonsmidler, og at det ikke er hjemmel for å gripe inn overfor eierløse innretninger.

Som målsettinger for nytt lovverk og nye behandlingsrutiner fremhevet utvalget særlig følgende forhold:

- Det offentlige har et spesielt ansvar for å ivareta allmenne interesser når det gjelder hva som skal skje med eldre vassdragsinnretninger
- Det bør unngås at anlegg blir eierløse, og i alle fall sørges for et offentlig sik-

154. Spørsmålet ble drøftet i forhold til V § 120 nr. 1, hvor Vassdragslovkomisjonens forslag til bestemmelse var basert på en plikt. Departementet ønsket imidlertid ingen slik plikt, og rettet «skal» i nr. 1 til «kan». Bestemmelsen i nr. 2 er ikke spesielt omtalt, men «bør» i denne bestemmelsen ble også endret til «kan» (se Ot.prp. nr. 65 (1939) s. 69-70).

- kerhetsnett dersom det likevel skulle skje
- Lovgivning, forvaltningsrutiner og eieransvar for vassdragsinnretninger bør betraktes på samme måte som for andre bygg og anlegg
- NVE bør fortsatt ha ansvar for sikkerhetsmessige spørsmål ved vassdragsanlegg
- Behandling av spørsmål om mindre innretninger bør av praktiske grunner kunne foregå lokalt i kommuner og eventuelt fylkeskommuner

Rapporten konkluderte med at gjeldende regler gir bedre muligheter for å gripe inn overfor eldre vassdragsinnretninger enn forvaltningspraksis gir inntrykk av. Det ble foreslått at myndighetene griper mer aktivt inn i forhold til eiere av eldre innretninger, og tar i bruk hjemmelen for ekspropriasjon i V § 117 nr. 4 overfor anlegg som er gått ut av bruk/er i forfall. Det ble i den forbindelse foreslått at denne myndigheten delegeres til NVE. Lokale myndigheter ble oppfordret til å engasjere seg i slike saker ved å ta aktivt i bruk plan- og bygningslovens regler, både plansystemet (særlig pbl. § 25 nr. 6) og byggesaksreglene i pbl. §§ 89, 91 og 93, i forhold til eldre vassdragsinnretninger.

De økonomiske sidene i forbindelse med nedlegging av vassdragsinnretninger påpekes også i rapporten. Mens eieren i rimelig utstrekning kan pålegges utgifter til nedlegging i henhold til V § 116 nr. 1, må andre interesserte dekke utgiftene etter V §§ 116 nr. 2 eller 117 nr. 4, noe som i praksis ofte begrenser mulighetene for å få til gode løsninger. Mest problematisk er dette selvfølgelig for eierløse anlegg. I den forbindelse vises det til at den årlige bevilgningen på statsbudsjettet (for tiden kr. 500 000) til opprydding etter fløtingen siden 1986 har vært tolket slik at den også kan benyttes til «restaurerings- og vedlikeholdstiltak for å ivareta landskapsmessige, friluftsmessige og kulturhistoriske interesser».<sup>155</sup>

## 16.3 HVA BØR NYE REGLER GÅ UT PÅ?

### 16.3.1 Hva innebærer nedlegging?

Nedlegging av vassdragsanlegg kan innebære forskjellige ting:

- anlegget tas ut av bruk
- vedlikeholdet opphører
- abandonering (dvs. eiendomsretten oppgis)
- anlegget fjernes.

Anleggseieren bør imidlertid ikke stå like fritt i alle disse tilfellene.

Når det gjelder konsederte anlegg, kan spørsmål om bruk, vedlikehold og nedlegging være regulert i konsesjonen. Dersom ikke konsesjonen løser spørsmålet, må loven ta stilling til hva som skal gjelde.

I forbindelse med at *anlegget tas ut av bruk* tenkes det særlig på at det har foregått en manøvrering eller drift som opphører. Så langt bør nedlegging normalt kunne skje uten restriksjoner. Det kan imidlertid tenkes at en konsesjon som gir rett til bruk, må forstås slik at den også medfører plikt til bruk.

Alternativet å *sløyfe vedlikehold* er selvsagt mer betenkelig i mange sammenhenger. Vedlikeholdsplikten må antas å bestå inntil anlegget er fjernet.

*Abandonering* (oppgivelse av eiendomsretten) behøver ikke alltid å medføre spesielle problemer. Men at eieren oppgir vassdragstiltak det er kostbart å nedlegge, har i praksis vist seg problematisk, selv om man ikke kan fri seg fra vedlikeholdsansvaret ved en slik ensidig disposisjon. Over tid kan det bli uklart hvem som da har

155. Brev av 23. september 1986 fra Olje- og energidepartementet til Miljøverndepartementet.

vedlikeholdsansvaret, særlig hvis anleggseieren var en sammenslutning som blir oppløst. Etter en konkurs kan det fullstendig mangle midler til vedlikehold.

Når eieren ønsker å *fjerne* anlegget, kan det være rimelig å reise spørsmål om andre bør få rett til bruk og plikt til vedlikehold. Det kan være ønskelig at en slik overtakelse kan skje vederlagsfritt. På den annen side er det grenser for hvilke ulemper en eventuell overtakelse bør kunne medføre for anleggseieren.

Anlegg som *allerede er nedlagt* (gått ut av bruk) reiser særspørsmål, bl.a. om grunneieren eller det offentlige bør ha et subsidiært ansvar for vedlikehold eller fjerning.

### 16.3.2 Kontroll med nedlegging

Flere hensyn taler for en offentlig kontroll med nedleggingssituasjonen. Manglende vedlikehold kan skape et sikkerhetsproblem i vassdraget. Forfall kan medføre unødig sløsing med ressurser i vassdraget som eventuelt kan utnyttes til andre formål eller av andre brukere. Fjerning kan dessuten medføre skadevirkninger for annen virksomhet og etablert naturtilstand, og vassdragsanlegget kan i seg selv være et teknisk kulturminne som det er ønskelig å bevare.

Når det gjelder de juridiske spørsmålene knyttet til eldre innretninger, vil *Vassdragslovutvalget* særlig fremheve to forhold.

Det er for det første ikke stilt strenge nok krav til at den som har hatt fordel av et vassdragsanlegg faktisk og økonomisk sørger for en forsvarlig nedlegging etter at anlegget er gått ut av bruk.

For det andre reiser nedlegging av vassdragsanlegg lignende spørsmål i forhold til både private og allmenne interesser som etablering av vassdragstiltak, noe som tilsier at nedlegging gjøres til gjenstand for forhåndskontroll fra myndighetenes side. V § 116 nr. 1 har ikke ivaretatt dette behovet.

*Utvalget* anser det videre klart at den ansvarlige for anlegget ikke bør kunne bli fri fra sitt *vedlikeholdsansvar* uten offentlig kontroll.

At anlegget *går ut av bruk*, kan fra ett synspunkt ses som en endret bruk (jfr. "*Endringer i bruksformål, anlegg og drift*" i kap. 15.3), som etter omstendighetene kan utløse konsesjonsplikt. *Utvalget* mener imidlertid at den som har fått adgang til å utnytte vassdraget gjennom en konsesjon etter utk. § 8, ikke dermed har fått noen plikt til å bruke sin konsesjon uten at det er særlige holdepunkter for det. Utgangspunktet bør derfor være at opphør av bruk i seg selv ikke utløser konsesjonsplikt etter utk. § 8.

Også *fjerning* av vassdragsanlegg bør underkastes en forhåndskontroll av vassdragsmyndigheten, for dette kan være et like stort inngrep som byggingen. Det kan riktignok innvendes at konsesjonsbehandling kan virke omstendelig i saker om nedlegging og fjerning. Det er etter *utvalgets* mening ikke noe i veien for å innføre en enklere form for konsesjonsbehandling i nedleggings- eller fjerningssaker, men tiltakenes betydning for vassdraget og andre interesser bør ha avgjørende betydning for valg av fremgangsmåte. Riving av dammer vil ofte ha større betydning enn mange andre konsesjonspliktige tiltak.

*Utvalget* finner det riktig at nedlegging av vassdragsanlegg konsesjonsbehandles, og foreslår at dette lovfestes i utk. § 46 annet ledd. Terskelen for konsesjonsplikt bør på den annen side settes litt høyere enn etter de vanlige regler, noe vi i lovutkastet har gitt uttrykk for ved å kreve at nedlegging «kan føre til påtakelig skade eller ulempe». Med et krav om konsesjonsbehandling i slike tilfelle har vi ikke gitt uttrykk for hva som bør bli utfallet av saken – det kommer vi tilbake til i 16.3.3.

Den alminnelige bestemmelsen om utføring av vassdragstiltak i utk. § 5 annet ledd gjelder også ved nedlegging av tiltak. Det innebærer at nedleggingen skal utfø-

res med minst mulig skade og ulempe for motstående allmenne og private interesser. Nedleggingen må også gjennomføres på en måte som fyller alle krav som med rimelighet kan stilles ut fra sikkerhetshensyn.

### 16.3.3 Situasjonen hvis et anlegg ikke bør nedlegges

Dersom en samlet vurdering under konsesjonsbehandlingen tilsier at anlegget helst bør bli stående, er det likevel spørsmål om det er rimelig å kreve at eieren må fortsette å ha ansvar og vedlikeholdsplikt for en innretning han ikke lenger har bruk for. Det kan riktignok sies at han ved å bygge og drive anlegget har gjort et inngrep i vassdraget som andre har innrettet seg etter. I tillegg kan fjerning innebære et betydelig inngrep i en etablert naturtilstand. Det virker likevel strengere å pålegge en anleggseier å beholde et slikt anlegg, enn å nekte en eier i vassdraget å oppføre et nytt anlegg.

*Utvalget* finner det vanskelig å pålegge anleggseieren å opprettholde et anlegg han ikke lenger har bruk for. Dette er kommet til uttrykk i utk. § 46 annet ledd annet punktum om at konsesjon til nedlegging skal gis med mindre særlige grunner taler imot. I situasjoner der anlegget ønskes opprettholdt vil det normalt være bedre at andre interesserte overtar ansvaret for anlegget. Det kan likevel tenkes tilfelle hvor konsesjon til nedlegging bør nektes ut fra en vurdering av de konsekvenser nedleggingen vil ha, og anleggseierens subjektive forhold og forutsetninger.

Dersom anlegget ikke bør nedlegges, oppstår spørsmålet om andre bør overta eiendomsretten og ansvaret for det, og hvilket vederlag de i tilfelle skal gi til anleggseieren (i særtilfelle kan det også være aktuelt med en kompensasjon den motsatte veien). Dersom andre overtar ansvaret vil det være små betenkeligheter ved å frita den tidligere eier for dette, riktignok avhengig av hvem som overtar. *Utvalget* foreslår i utk. § 47 en noe enklere regel enn ekspropriasjonsbestemmelsen i V § 116 nr. 2 når det gjelder å overføre et vassdragsanlegg som søkes nedlagt til andre som ønsker det opprettholdt. Når dette bør kunne gjøres uten ekspropriasjon og skjønn, henger det sammen med det forvalteransvar som iverksetting av tiltak og anlegg i vassdrag bør føre med seg. Den tidligere eieren vil som regel ikke kunne kreve erstatning fra erververen, se merknadene til utk. § 47. For å unngå en «bordet fanger» – situasjon, bør imidlertid eieren ha rett til å frafalle nedlegging i slike tilfelle.

En overtakelse kan være aktuell for stat eller kommune, men også for private som har interesse i at anlegget består. En praktisk problemstilling er hvorvidt vassdrags- eller andre sammenslutninger bør kunne få overta et anlegg på denne måten. Grendelag, fiskeforeninger, kulturhistoriske foreninger m.v. har gjerne, i motsetning til for eksempel reguleringsforeninger, begrensede ressurser til å påta seg et slikt ansvar. Det kan tilsi en viss forsiktighet med å overlate ansvaret til slike sammenslutninger. *Utvalget* antar at spørsmålet bør vurderes konkret i de enkelte tilfellene.

Det kan da bli spørsmål om hvilke krav myndighetene bør sette til den som skal overta anlegget. Vurderingen er vanskelig fordi det kan være tale om et relativt langt tidsperspektiv. På den annen side kan strenge krav til sikkerhetsstillelse og garantier innebære at det ikke oppnås en ordening som ellers er ønskelig. Det kan nok tenkes at myndighetene ønsker at andre overtar anleggene i slike situasjoner, og derfor er tilbakeholdne med å stille krav.

#### 16.3.4 Vilkår for nedlegging

Dersom eieren ønsker å nedlegge anlegget, og ingen andre vil overta vedlikeholdet, skal normalt eieren få tillatelse til å nedlegge det. Da oppstår spørsmålet om hvilke vilkår forvaltningen kan sette i denne forbindelse.

Forvaltningspraksis har hittil ikke gått særlig langt i å sette slike vilkår. Dette skyldes muligens like mye manglende evne hos de aktuelle søkerne til å gjennomføre eventuelle pålegg, som en generell tilbakeholdenhet i forvaltningen.

*Utvalget* mener det prinsipielt bør være adgang til å stille samme type vilkår ved nedlegging som ved etablering av nye tiltak. I praksis kan det f.eks. være aktuelt med terskler for å opprettholde vannstand i tidligere dammer, landskapsmessig tilpasning, etablering av fiskesperre m.v.

Det kan være behov for at det beløp anleggseieren sparer ved å slippe å fjerne eller sikre anlegget, i stedet går til den som overtar ansvaret. Dette kan være ønskelig i mange situasjoner, særlig i forbindelse med kulturminner. Vassdragsmyndigheten vil etter omstendighetene kunne nekte konsesjon til nedlegging etter som anleggseieren ikke skulle være interessert i å yte et slikt tilskudd. For anleggseieren vil det avgjørende normalt være at han kan bli fri for ansvaret.

#### 16.3.5 Allerede nedlagte anlegg – eierløse anlegg

For anlegg som allerede er nedlagt og kanskje blitt eierløse, er det som oftest ikke juridiske spørsmål som står i fokus. Problemet vil normalt være at det ikke finnes midler til forsvarlig vedlikehold eller fjerning. Vassdragsmyndigheten bør derfor overveie å ta hensyn til nedleggingsmuligheten når det gis konsesjon. For å sikre at dette tas i betraktning ved konsesjonsbehandlingen foreslår *utvalget* i utk. § 24 første ledd bokstav a uttrykkelig hjemmel for å stille vilkår om sikkerhet m.v. for å sikre opprydding eller tilbakeføring. *Utvalget* foreslår dessuten en særskilt regel i utk. § 48 for å hindre at en fløtingsforening blir oppløst før det er brakt orden i foreningens fløtingsanlegg.

Det vil nok likevel også i fremtiden skje at anlegg i vassdraget blir stående uten at noen faktisk kan holdes ansvarlig for dem. Dessuten finnes det allerede en rekke eierløse anlegg i dag. *Utvalget* finner det derfor ønskelig at det etableres et system for å gripe inn i slike tilfelle. Det viktigste i denne sammenheng vil nok være å stille midler til rådighet for opprydding ved bevilgning over statsbudsjettet, f.eks. ved omdisponering av midler i konsesjonsavgiftsfondet.<sup>156</sup> Eventuelle miljøavgifter på vassdragstiltak, jfr. "*Utvalgets vurderinger*" i kap. 9.7.6 foran, kunne også brukes til dette formålet. Når det gjelder eldre fløtingsinnretninger, drøftes en del muligheter i "*Oppløsning av fløtingsforeninger og nedlegging av fløtingsanlegg*" i kap. 25.6.3.

Konkurssituasjonen betyr en særskilt utfordring, særlig når den medfører at anleggseieren ikke får noen rettsetterfølger, som tilfellet kan være der en sammenlutning går konkurs og blir oppløst. Har nedleggingen skjedd før konkursen, er det spørsmål om krav som følge av nedleggingen må anses endelig oppgjort i og med konkursutlodningen. Hvis konkursboet står for nedleggingen, må i prinsippet de vanlige regler gjelde. Dette vil bety at utgifter til nedleggingen må dekkes av konkursboet som massekrav. I verste fall kan dette utløse en massekonkurs, og det kan hindre at konkursinstituttet blir brukt til en ellers ønskelig tvangsavvikling av virksomheten. *Utvalget* tilrår at disse spørsmålene, som ikke bare reiser seg i forhold til dette lovutkastet, blir overveid nærmere.

156.Slik omdisponering er gjort for opprydding etter dambruddet ved Tårnet kraftverk i 1979 (St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 4 (1993-94) s.2) jfr. note 2.

*Utvalget* har drøftet et subsidiært ansvar for grunneieren dersom anleggseieren ikke i praksis kan holdes ansvarlig, men finner ikke å ville foreslå en slik regel. Dersom grunneieren rent faktisk har tatt i bruk anlegget uten at det har skjedd noen formell overtakelse, kan vedkommende etter omstendighetene bli holdt ansvarlig. Det samme kan tenkes å gjelde hvis grunneieren har fått et slikt vederlag for anleggseierens bruksrett at det er rimelig eller bør oppfattes slik at grunneieren selv tar ansvaret for oppryddingskostnadene.

*Utvalget* foreslår derimot i utk. § 45 første ledd annet punktum at vassdragsmyndigheten pålegges en subsidiær plikt til vedlikehold av anlegg som volder fare for vesentlig skade, dersom anleggseieren åpenbart er ute av stand til å oppfylle sin vedlikeholdsplikt.

## KAPITTEL 17

**Ekspropriasjon og erstatning****17.1 OVERSIKT****17.1.1 Hvordan sikre private interesser som berøres av vassdragstiltak?**

Faste eiendommer kan bli påvirket av vassdragstiltak på forskjellig måte, slik det fremgår nærmere under 17.2.2. Det kan tenkes forskjellige modeller for å gi eieren rettslig beskyttelse i forhold til virkningene av vassdragstiltak:

- Ved å gi eieren rett til å nekte tiltaket så langt det har virkning for hans egen eiendom. Dette gjør det nødvendig for tiltakshaveren å søke om ekspropriasjon om ikke frivillig samtykke oppnås;
- Ved rettssikkerhetsgarantier i samband med konsesjonsbehandling. Dette kan dels skje ved krav om at hensynet til andre berørte må (eventuelt kan) tas i betraktning ved den konsesjonsmessige vurdering (en materiellrettslig regel). Prosessuelle rettssikkerhetsgarantier for andre berørte grunneiere vil gi dem rett til forhåndsvarsling, dokumentinnsyn etc. forut for konsesjonsavgjørelsen, og rett til å påklage og reise søksmål om et konsesjonsvedtak – eller kreve stanset et vassdragstiltak uten den nødvendige konsesjon;
- Ved rett til erstatning fra tiltakshaveren. Forskjellige prinsipper kan da tenkes for erstatningsutmålingen: for tap ved skader og ulemper; for omsetningsverdien av det gode som avstås; eller for den fordel som godet betyr for tiltakshaveren. Videre kan fremgangsmåten ved fastsetting variere: etter tiltakshaverens eller skadelidtes initiativ, og ved skjønn eller tvistemål.

Ekspropriasjonsrettslig vern for en berørt grunneier innebærer dels at det må treffes særskilt og lovhjemlet vedtak for å gi tiltakshaveren rådighet mot grunneierens vilje, dels at tiltakshaveren – som utgangspunkt – ikke får rådighet før det er fastsatt (og utbetalt) erstatning. Tiltakshaveren må ta initiativ til og dekke utgiftene ved fastsetting av erstatning. Det er ikke noen nødvendig sammenheng med ekspropriasjonsordningen at erstatningen fastsettes ved skjønn, men dette er gjennomført ved lov (oreigningsloven § 16 og skjønnsloven § 46).

Ekspropriasjonsrettslig vern er den mest vidtgående formen for vern for en berørt grunneier. Men som oversikten viser, er det ikke den eneste formen for rettslig vern. *Utvalget* har tidligere, i "*Avgrensing til tiltak med visse virkninger?*" i kap. 13.4.3, foreslått at konsesjonsordningen blir utformet så den også kan ta hensyn til private interesser.

**17.1.2 Behovet for ekspropriasjon**

Mange vassdragstiltak må strekke seg over flere eiendommer for å få den ønskede virkning, og ekspropriasjon vil i mange tilfelle være nødvendig for å få adgang til å disponere over andres eiendom. Ekspropriasjon innebærer tvangsavståelse av eiendomsrett til eller annen rett i eller over særskilte faste eiendommer, jfr. f.eks. definisjonen i lov 6. april 1984 nr. 17 (vederlagsloven) § 2 bokstav a). For at det skal være tale om ekspropriasjon må det skje *enavståelse* – at et tiltak medfører skade eller ulempe på andres eiendom er ikke i seg selv nok til at det er tale om en ekspropriasjon. Bruk av andres eiendom som innebærer at noen må avstå eiendom eller rettigheter, skal erstattes fullt ut ved ekspropriasjon, jfr. Grl. § 105. I vår sammen-

heng kan det være aktuelt både med ekspropriasjon av selve vassdraget, og grunn ved vassdraget eller i nedbørfeltet. Ekspropriasjon kan bare iverksettes med særskilt hjemmel, normalt et forvaltningsvedtak med grunnlag i en lovhjemmel for ekspropriasjon.

Enkelte slags rådighet over andres eiendom kan utøves uten videre, for eksempel allemannsretter. I noen tilfelle kan rådighet over fremmed grunn til å gjennomføre et vassdragstiltak følge av generelle bestemmelser, dvs. at loven avgrenser eiendomsretten slik at eieren må tåle visse vassdragstiltak. Her reiser ikke hjemmelsspørsmålet noen problemer. Men det kan tenkes at eieren har krav på erstatning etter Grunnloven § 105, eller at han bør få erstatning. Ved denne vurderingen kan det spille en rolle om tiltaket bare innebærer rådighet over vannet, over bunn og bredder i vassdraget, eller over fast mark; og om tiltaket medfører konkrete skader for igangværende virksomhet eller ikke. Vi kommer nærmere tilbake til slike tilfelle under 17.8.

Hvis grunneieren skal ha rett til erstatning, oppstår det spørsmål om når og hvordan denne erstatningen bør fastsettes. Erstatning for avståelse, skade og ulempe som skyldes ekspropriasjon fra skadelidte, fastsettes ved skjønn. Erstatning i naboforhold generelt etter granneloven blir derimot fastsatt gjennom vanlig søksmål, og det samme gjelder erstatning for forurensningsskader etter forurensningsloven "*Hva bør en ny vannressurslov omfatte?*" i kap. 8.

Ekspropriasjon kan i visse situasjoner ha paralleller til tvungne fellestiltak, jfr. foran "*Fellestiltak i vassdrag*" i kap. 12. Situasjonen ligner på den som er beskrevet i V § 25 nr. 1 b) om rett til å benytte andres grøfter. Forskjellen ligger i at det i den sistnevnte situasjonen dreier seg om tvang i forhold til den tjenende eiendom, mens det i førstnevnte situasjon er snakk om tvang til å delta i fellesprosjektet. Når det gjelder fellestiltakene, kan det være aktuelt med ekspropriasjon til avståelse av grunn eller rettigheter i tillegg.

### 17.1.3 Ekspropriasjonsadgangen etter gjeldende rett

Vassdragsloven inneholder en rekke særskilte hjemler for ekspropriasjon, i motsetning til vregl. § 16 nr. 1, som gjør ekspropriasjonen til sidevirkning av konsesjonen. I praksis søkes det gjerne under ett om nødvendig ekspropriasjonstillatelse og konsesjon også for kraftutbyggingstiltak etter vassdragsloven, og tillatelsene gis gjerne i samme vedtaksdokument. Forskjellen blir derfor ikke så stor i praksis når det gjelder slike saker.

Vassdragsloven er eldre enn den alminnelige ekspropriasjonslovgivningen, jfr. oreigningsloven 23. oktober 1959 nr. 3, og vassdragslovens ekspropriasjonshjemler ble ikke revidert da oreigningsloven kom til.<sup>157</sup> Enkelte av ekspropriasjonshjemlene i oreigningsloven kan også brukes for vassdragstiltak, særlig oreignl. § 2 nr. 47 for vannledninger og vannverk. Dessuten kan kommunestyret foreta ekspropriasjon etter pbl. § 35 til vassdragstiltak i samsvar med reguleringsplan.

Ekspropriasjonshjemlene i vassdragsloven har noe forskjellig karakter, men er stort sett svært detaljert utformet, til dels med mange forbehold og presiseringer som gjør dem vanskelige å benytte. En oversikt over ekspropriasjons- og ekspropriasjonslignende regler i gjeldende vassdragslov fremgår av oversikten nedenfor i 17.1. Hjemlene kan grupperes på ulike måter. I oversikten er det valgt en inndeling i fire grupper, delvis basert på avgjørelsesformen. Den første gruppen kalles *vanlige ekspropriasjonsregler*. Det er her forvaltningen som har hjemmel til å fatte vedtak

157. Se Innstilling fra Utvalget til å utrede spørsmålet om forenkling og rasjonalisering av ekspropriasjonslovgivningen (1954) s. 28 sp. 2 og Ot.prp. nr. 43 (1957) s. 10 sp. 1.



om ekspropriasjon. Den andre gruppen hjemler betegnes noe upresist som «*direkte*» *ekspropriasjonsregler*. For disse inneholder loven bestemmelser som fastlegger betingelsene for ekspropriasjon. Tiltakene kan gjennomføres etter at det – normalt ved forhåndsskjønn -9 er tatt stilling til om betingelsene for ekspropriasjon foreligger. Den tredje gruppen omfatter de spesielle reglene om *innløsning*, som har mye til felles med ekspropriasjon. Den fjerde gruppen er ikke ekspropriasjonsregler, og betegnes som *rådighetsregler*. De hjemler direkte adgang til å rå over andres eiendom i medhold av loven.

### Boks 17.1 Oversikt over ekspropriasjonshjemlene i vassdragsloven:

#### a) Vanlige ekspropriasjonsregler

| Hjemmel    | Formål  | Avgjørelsesmyndighet                                  |
|------------|---|---|
| § 17 nr. 1 | vann, eiendom og rettigheter for <i>vanntilførsel</i> til jernbane, kommune eller «steder der mennesker samles»   | Kongen (delegert til Miljøvern-dept./Fylkesmannen)    |
| § 17 nr. 2 | <i>vann til forsyning</i> av husholdning, gårdsbruk, jordvanning eller teknisk bruk   | »   |
| § 18       | rett til å pålegge rådighetsinnskrenkninger for å sikre mot forurensning av <i>vannforsyning</i> + av hensyn til <i>fremtidig vannforsyning</i>   | »   |
| § 30       | <i>innvinne</i> eller <i>forbedre jord</i> ved tørrlegging  | Kongen  |
| § 62 nr. 1 | grunn og rettigheter som trengs for å bygge demning, ledning av vannet eller kraftverk + graving o.l. til ledning av vann, retting av elvefaret eller vern mot skade + demme opp vann, senke vannstanden eller endre vannføringen for <i>å utnytte vannkraft eller gi eldre anlegg utvidet rett</i> | Kongen (delegert til Nærings- og energidepartementet) |
| § 62 nr. 3 | rett til grunn til <i>fabrikanlegg</i> knyttet til kraftverket og grunn til <i>nødvendige kraftledninger</i> mellom kraftverket og fabrikk eller <i>gi eldre anlegg utvidet rett</i>  | »   |
| § 62 nr. 5 | rett til grunn til tomter for <i>anleggsboliger</i>   | »   |
| § 66 nr. 1 | grunn og rettigheter til <i>farbargjøring i vassdrag</i> eller til <i>anlegg av ferdskanal med tilhørende innretninger</i>  | Kongen  |
| § 66 nr. 2 | grunn og rettigheter til <i>fyranlegg, farledsmerker og fortøyningsinnretninger, brygger m.v. til lette for ferdse</i>  | »   |
| § 67 nr. 1 | avståelse av ferdskanaler eller vassdrag som ikke er åpne for alminnelig ferdse <i>til alminnelig bruk</i>  | »   |
| § 67 nr. 2 | vassdrag som er gjort farbart for egen regning til eget bruk skal kunne <i>brukes av andre</i> men <i>ikke</i> åpnes for <i>alminnelig ferdse</i>   | »   |

**a) Vanlige ekspropriasjonsregler**

| Hjemmel     | Formål   | Avgjørelsesmyndighet                                  |
|-------------|--|---|
| § 72 nr. 1  | grunn og rettigheter til anlegg av fløtningsdam, tømmerrenne, tunnel m.v for <i>åfremme fløtingen</i>  | Kongen (delegert til Nærings- og energidepartementet) |
| § 73 nr. 1  | rett for fellesfløtingen til <i>velteplass</i> og <i>tilleggingsplass</i> for trevirke + <i>fornødenadkomstvei</i>   | »   |
| § 73 nr. 2  | rett til <i>oppleggingsplass</i> for sunket trevirke med <i>adkomstvei</i>   | »   |
| § 76        | avståelse av vassdrag som ikke er åpne for alminnelig fløting til <i>alminnelig eller privat fløting</i>   | Kongen  |
| § 102 nr. 1 | rett til grunn og rettigheter til tiltak i vassdrag for å <i>trygge jord eller andre herligheter mot elvebrudd eller flomskade</i>   | »   |
| § 117 nr. 4 | rett til å pålegge innskrenkninger på eieren av demning eller annet anlegg i vassdrag av hensyn til <i>ferdsel, fløting, annen offentlig eller allmenn interesse, tørlegging av jord, vern mot skade på jord eller annen eiendom, fisken eller utnytting av vannkraft.</i> | »   |
| § 147 nr. 1 | rett for staten eller statsforetak til vannfall for bruk til <i>alminnelig kraftforsyning</i>  | »   |
| § 147 nr. 2 | rett til vannfall til <i>kraftforsyning til drift av jernbane til bruk for allmennheten</i>  | »   |
| § 148 nr. 1 | rett til vannfall for kommuner, fylkeskommuner og sammenslutninger som driver alminnelig elektrisitetsforsyning for å tilfredsstille <i>etkommunes eller distrikts behov for elektrisk kraft</i>   | »   |
| § 149 nr. 1 | rett til å kreve avstått allerede foretatte kraftutbyggingsanlegg i vannfall som er ekspropriert etter §§ 147 og 148   | »   |
| § 149 nr. 2 | rett til grunn og rettigheter etter § 62 ved ekspropriasjon etter §§ 147 og 148  | »   |
| § 151 nr. 3 | rett for kommune eller sammenslutning som driver alminnelig elektrisitetsforsyning til å kreve avstått fall som er ervervet etter § 148, men som ikke er utbygd for slikt formål innen den fastsatte frist   | »   |

**b) Direkte ekspropriasjonsregler**

| Hjemmel     | Formål  | Avgjørelsesmyndighet     |
|-------------|---|--------------------------|
| § 19 nr. 1  | <i>vann til forsyning</i> av husholdning, gårdsbruk eller jordvanning for eier eller bruker av hus eller jord   | Lensmannsskjønn          |
| § 19 nr. 2  | rett til oppdemming m.v. <i>fovannforsyningstiltak</i> etter nr. 1  | »                        |
| § 19 nr. 3  | rett til å legge ledning eller vasshentingsvei for å få <i>framført vann</i>  | »                        |
| § 21        | ledning av vann til bruk <i>for bergverk, fabrikk eller annet industriltak</i>  | Skjønn                   |
| § 25        | skaffe <i>avløp for skadelig vann</i>   | Lensmannsskjønn          |
| § 63 nr. 1  | rett for eier av industriltak eller gårdsbruk til grunn til <i>ledning av driftsvann</i> eller til <i>anlegg av kraftledninger fra vannkraftverk</i>                        | Skjønn                   |
| § 74 nr. 1  | rett for de for hvis regning fløting foregår til grunn og rettighet <i>til tiltak som nevnt i § 72</i> unntatt slippedam og overføring av vann fra et vassdrag til et annet | Skjønn                   |
| § 74 nr. 2  | de for hvis regning fløting foregår kan kreve avstått lenser, fløtningsdammer o.l. innretninger som er anbrakt for fløtingens skyld   | »                        |
| § 102 nr. 2 | rett for stat/fylker/kommuner til stein og annet byggevirke for å <i>trygge jord eller andre herligheter mot elvebrudd eller flomskade</i>                                  | Lensmannsskjønn          |
| § 117 nr. 1 | rett til å forandre eller ombygge bruer eller andre lovlige anlegg som er til hinder <i>for alminnelig ferdsel eller fløting</i>  | De alminnelige domstoler |
| § 117 nr. 3 | rett til å kreve forandring av demning eller annet lovlig anlegg av hensyn <i>til fisket</i>  | »                        |
| § 118 nr. 1 | rett til å rydde bort hindringer <i>for ferdsel eller fløting</i> i vannløpet (f.eks. stein) så lenge strømmens retning eller styrke ikke forandres vesentlig               | Lensmannsskjønn          |

**c) Innløsningsregler**

| Hjemmel | Formål  | Avgjørelsesmyndighet |
|---------|---|----------------------|
| § 55    | rett for utbygger som rår over mer enn halvdelen av vannkraften til å innløse foss eller del av vassdrag for <i>utbygging</i> under ett | Kongen               |

**c) Innløsningsregler**

| Hjemmel | Formål   | Avgjørelsesmyndighet |
|---------|--|----------------------|
| § 56    | rett for utbygger som rår over mer enn halvdel av fellesskapet til å innløse vannfall som ligger i fellesskap, og som ikke kan kreves utskiftet, for <i>utbygging</i> av vannkraften under ett | Skjønn               |

**d) Regler om rådighet mot erstatning**

| Hjemmel    | Formål:  | Avgjørelsesmyndighet:                      | Type inngrep: |
|------------|--|--|---------------|
| § 9        | <i>opprensning</i> ved oppgrunnet vassdrag og <i>gjenoppretting</i> av tidligere vannløp ved forandret løp eller utgravninger i vassdraget |  | Midlertidig   |
| § 10 nr. 3 | <i>gjenopprette</i> det naturlige vannløp etter skade som skyldes tredjemanns handlinger eller tilfeldige begivenheter                     |  | Midlertidig   |
| § 35       | rett til <i>opprensning</i> av grøfter og renner   |  | Midlertidig   |
| § 79       | rett til å <i>legge på land</i> fløtningsvirke som <i>fryktes at vil synke</i> eller <i>sun- ket</i> trevirke som er tatt opp              |  | Midlertidig   |
| § 121      | rett til å foreta målinger og undersøkelser <i>for planlegging av tiltak i vassdrag</i> + oppsetting av merker                             | Godkjenning fra lensmannen/ politimesteren | Små inngrep   |

I den utstrekning avgjørelsesmyndigheten er lagt til forvaltningen, følger saksbehandlingen oreigningslovens regler med mindre vassdragsloven har særskilte regler (oreignl. § 30 nr. 12). Mange av vassdragslovens ekspropriasjonshjemler overlater avgjørelsesmyndigheten til skjønn. I disse tilfellene følges stort sett de alminnelige reglene i skjønnsloven.

Hovedregelen er at det skal holdes skjønn til fastsetting av erstatningen før det eksproprierte kan tiltres, jfr. oreignl. § 25. Ved kraftutbygging har hovedregelen i praksis vært den motsatte, fordi partene ønsker å se de faktiske virkningene av ekspropriasjonstiltaket før erstatningen fastsettes. Eksproprietene gjør da enten avtale med de berørte eller får tillatelse til forhåndstiltredelse.

**17.1.4 Energilovutvalgets første innstilling – NOU 1983:18**

Energilovutvalget avga i 1983 en delinnstilling vedrørende fremdrift og rekkefølge i kraftutbyggingen (NOU 1983:18), som blant annet inneholdt flere forslag til endringer i vassdragslovens "*Vannbruksplanlegging og flerbruk*" i kapittel 14 om tvungen avståing av vannfall og kraftstasjoner m.v.

Disse bestemmelsene gir stat, kommuner, fylkeskommuner og sammenslutninger som har til formål å drive alminnelig energiforsyning, adgang til å kreve ekspro-

priasjon av vannfall, kraftstasjoner m.v. Bestemmelsene inneholder så mange vilkår for ekspropriasjon at de er vanskelige å anvende i praksis.

Energilovutvalget foreslo derfor nye og forenklede ekspropriasjonsregler i "*Vannbruksplanlegging og flerbruk*" i kapittel 14. Delutredningen ble ikke sendt på høring av Olje- og energidepartementet, som ønsket å se forslaget i sammenheng med det arbeid som var igangsatt vedrørende revisjon av vassdragslovgivningen.

## **17.2 HVILKE VASSDRAGSTILTAK INNEBÆRER EKSPROPRIASJON, OG HVILKE VIRKNINGER ER EKSPROPRIASJONSVIRKNINGER?**

### **17.2.1 Innledning. Ekspropriasjonsvirkninger og nabovirkninger**

Utgangspunktet i ekspropriasjonsretten er at bare de som må avgi grunn eller rettigheter ved ekspropriasjonen har krav på at det treffes et lovhjemlet vedtak om ekspropriasjon og å få sine erstatningskrav avgjort av ekspropriasjonsskjønnet.<sup>158</sup> Disse blir betegnet som ekspropriater. Deres erstatningskrav sikres dessuten gjennom Grl. § 105.

Det kan oppstå tvil om hvilke inngrep reglene om ekspropriasjon gjelder for, og om hvilken rekkevidde de bør ha. I norsk lovgivningspraksis, rettspraksis og juridisk teori har dette spørsmålet vært mest fremme når det gjelder reguleringer eller begrensninger av grunneierens rådighet over fast eiendom. Fra vassdragsretten er rådighetsinnskrenkninger eller klausuleringer i nedbørfeltet for å sikre vannforsyningen et nærliggende eksempel (V § 18). Spørsmålet om reglene for ekspropriasjon skal anvendes, kan også oppstå når det gjelder positiv rådighet for offentlige myndigheter eller andre personer enn eieren selv. Dette har særlig aktualitet i vassdragsammenheng, men er mindre klarlagt enn spørsmålet om rådighetsinnskrenkninger.

Naboer, som ikke avstår grunn eller rettigheter til et tiltak, kan bli utsatt for samme slags skader og ulemper som en ekspropriat får på resteiendommen sin. Naboene kan nok ha krav på erstatning etter grannelovens regler, men de får ikke den tilleggserstatning på 25 % som ekspropriatene har krav på ved vassdragskjønn for industriell utnytting (V § 134 nr. 1). Naboene har heller ikke krav på at erstatningen avgjøres ved et skjønn som eksproprianten (tiltakshaveren) betaler utgiftene til (jfr. f.eks. Rt. 1951 s. 626, som gjaldt skjønnet utsikt ved en vassdragsregulering, og Rt. 1967 s. 1554, som gjaldt støyspørsmål).

Om en skadevirkning anses som en ekspropriasjonsvirkning eller som en nabovirkning, kan altså ha både materiellrettslig og prosessuell betydning. En ekspropriat står i en gunstigere stilling enn andre som blir berørt. Materiellrettslig kan det ha betydning for hvilke erstatningsregler som skal anvendes. Prosessuelt får det betydning for om avgjørelsen skal skje ved skjønn eller vanlig søksmål, og om tiltakshaveren er forpliktet til å begjære og bekoste rettens avgjørelse og besørge nødvendige utredninger.

Grunnloven § 105 knytter seg til avgivelse av fast eller rørlig eiendom. Både oreigningsloven og vederlagsloven har definisjoner av ekspropriasjonsbegrepet. Men det er ikke uten videre klart hvilke vassdragstiltak som innebærer en ekspropriasjon, og hvilke virkninger som er ekspropriasjonsvirkninger. Dette skal vi illustrere under 17.2.2 med en gjennomgåelse av vassdragstiltak med forskjellige virkninger på berørte eiendommer. Problemene melder seg særlig når et tiltak har hydrologiske og andre indirekte virkninger, f.eks. på lokalklimaet, på eiendommer

158. Også de som avgir begrensete rettigheter til eiendommen, står i samme stilling, jfr. oreignl. § 24.

som ikke er direkte, fysisk berørt av tiltaket. For en del av tilfellene søker vi samtidig å skissere om de etter gjeldende rett vil bli bedømt som ekspropriasjon.

### 17.2.2 Oversikt over vassdragstiltak med forskjellige slags virkninger på berørte eiendommer

a) Når et vassdragstiltak innebærer en fysisk ekskluderende bruk av andres eiendom, er det klare utgangspunkt at dette må regnes som ekspropriasjon.

*Bygging* i vassdrag vil derfor innebære en ekspropriasjon så langt byggverket strekker seg.

Lovgivningspolitisk kan det kanskje være tilfeller hvor rådighet over andres eiendom ikke bør regnes som ekspropriasjon, f.eks. ved skadeforebyggende tiltak. (Jfr. under h) nedenfor.) Det kan også være spørsmål om det ikke bør være adgang til å sette opp vannmålere eller andre instrumenter, eventuelt uten erstatning – da under den synsvinkel at ulempene er ubetydelige. Med unntak av nødrettssituasjoner vil også slike tiltak forutsette en lovhjemmel. Et annet spørsmål er om Grunnloven § 105 gir rett til erstatning uansett hva loven bestemmer; det er ikke gitt at det grunnlovsmessige erstatningsvern strekker seg like langt som legalitetsvernet.

b) *Bruk* av fremmed eiendom må også ofte betraktes som en ekspropriasjon, selv om bruken ikke medfører fysiske endringer i terreng eller vegetasjon, og selv om bruken er midlertidig. Eksempler kan være ferdsel i vassdrag, opplag av tømmer eller mudder etter opprensning, eller atkomst til reparasjon av dam. Men slik bruk kan til dels finne sted i kraft av lovfestet eller ulovfestet allemannsrett eller på annet særlig grunnlag.

Det kan her reises spørsmål om hvilken frihet lovgiverne har til å endre retten til bruk av fremmed grunn. Det antas tradisjonelt at Grl. § 105 ikke hindrer at en allemannsrett til bruk av fremmed grunn blir innskrenket. Forholdet til § 105 kommer derimot opp hvis retten til bruk av fremmed grunn blir utvidet. En slik utvidelse behøver ikke avskjære grunneierens rådighet, men innebærer en begrensning av grunneierens eksklusive rådighet. Både i lovgivningspraksis og i statsrettslig teori er det lagt til grunn at det kan være adgang til å utvide allmennhetens rett uten hinder av Grl. § 105, jfr. kap.11.2.3.

I statsrettsteorien er dette kommet til uttrykk både hos *Aschehoug*: Norges nuværende statsforfatning III (2. utg. 1893) s. 74 og *Morgenstjerne*: Lærebok i den norske statsforfatningsret II (3. utg. 1927) s. 390, jfr. s. 395. *Morgenstjerne* antar således at utvidelse av den alminnelige nyttesrett og pålegg om f.eks. opprensning av vassdrag ikke er ekspropriasjon, men tar det forbehold at en nyttesrett eller bruksrett som innrømmes allmennheten over en fast eiendom kan være så inngripende eller omfattende at ekspropriasjonsprinsippene får anvendelse.

c) *Endringer i vannstand og vannføring*. Heving av vannstand ved *neddemming* blir etter gjeldende rett regnet som ekspropriasjon. Det samme må gjelde når et vassdrag ledes over i *nytt løp*. Mindre opplagt er spørsmålet når det gjelder *øking i vannføringen*, særlig hvis denne økingen ikke gir seg utslag i økt flomhyppighet eller i neddemming av arealer. Hvis økingen i vannføringen skyldes en reduksjon til andre tider, er et mulig synspunkt å si at det foreligger en partiell avståelse.

Hva så med *redusert vannføring/vannstand*? Ved *senking* – som kan spenne fra fullstendig uttapping og tørrlegging til mindre reduksjoner av vannoverflatens nivå – blir det dels spørsmål om eieren av det frigjorte land skal regnes som ekspropriat, dels om også en vanneier med redusert vannstand skal regnes som det. Omlegging av elveløp må for det tørrlagte løps del anses på samme måte som uttapping av en

innsjø. I praksis har grunneiere som har vært utsatt for redusert vannføring blitt regnet som ekspropriater. Men senkingsaker blir neppe behandlet som ekspropriasjon i forhold til alle grunneierne.

I kgl.res. 14. juli 1989 om tillatelse til flomsenkning av Vangsvatnet omfatter tillatelsen etter V § 30 rett til å ekspropriere nødvendig grunn og rettigheter «til de innretninger som må til for å foreta flomsenkning av Vangsvatnet» (Meddelte vassdragskonsesjoner 1989 s. 155-73). Det ble inngått avtale med de grunneierne som var fysisk berørt av inngrepene i forbindelse med senkingen. Det ble ikke gjort avtaler eller holdt skjønn i forhold til grunneiere rundt Vangsvatnet, som for øvrig ønsket at det ble foretatt senking. Det ble heller ikke holdt skjønn for virkninger i forhold til grunneiere nedstrøms i vassdraget, som ble berørt i form av større maksimalvannføring.

En betraktningmåte er å se redusert vannstand/vannføring som avståelse av vann. Det samme synspunktet kan da gjelde for andre tilfelle av vannuttak. Dette harmonerer imidlertid ikke godt med utgangspunktet om at vannet som substans ikke er undergitt privat eiendomsrett.

Lignende spørsmål kan oppstå ved endringer i vannets fysiske eller kjemiske egenskaper, herunder temperaturendringer. Slike endringer blir ofte betraktet som forurensning etter forurensningsloven. Men det er en rettslig tradisjon fra lenge før forurensningsloven å behandle endringer i isforholdene ved vassdragsreguleringer som en ekspropriasjonsvirkning, iallfall på den måten at de er blitt vurdert under det skjønn som reguleringen likevel foranlediger. En tilsvarende tradisjon foreligger ikke når det gjelder utslipp av prosessvann eller kjølevann fra industri.

d) *Virkninger i nedbørfeltet av vannstands- og vannføringsendringer.* Indirekte kan endringer i vannstand og vannføring virke på arealer i nedbørfeltet, først og fremst gjennom endringer i grunnvannsnivået (uttørring eller forsumping) eller gjennom endringer i lokalklimaet (via luften). Her ser det ut til at praksis varierer: I kraftutbyggingsskjønn har grunneiere i vassdraget og andre som har avgitt grunn, alltid fått avgjort erstatningskrav for slike virkninger. Andre er ved kraftutbygging blitt regnet som ekspropriater og har oppnådd det samme når det gjelder endringer i grunnvannstanden, men ikke for endringer i lokalklimaet. Er grunnvannstanden blitt påvirket av veianlegg eller brønnboring, ser det derimot ut til at det ikke blir regnet som noen ekspropriasjon. Og generelt gjelder det at bare den som har avgitt grunn, får krav på erstatning for forurensningsskader avgjort av skjønnet.

Andre indirekte virkninger kan være endringer i vegetasjon og dyreliv. Vegetasjonsendringer i form av gjengroing kan senere skape et særskilt farepotensial, jfr. nedenfor. En viltstamme som trekker over et større område kan bli påvirket av et vassdragstiltak, til skade for eiendommer langt unna. Dette er i praksis blitt regnet som et ekspropriasjonsinngrep, iallfall hvor det er tale om én felles stamme (Rt. 1985 s. 1107). Erosjonsvirkninger er en annen viktig gruppe, som kan påvirke både de arealer som blir utsatt for erosjon, og arealer nedstrøms i vassdraget.

e) *Tiltak i vann uten tilknytning til underliggende grunn*, f.eks. lenser, merkebøyer, flytebrygger og suspenderte rørledninger. Slike innretninger kan være festet til et punkt på land, men vil også lett kunne berøre andre eiendommer i vassdraget. En utrykt herredsrettsdom om Årungen rostasjon (omtalt i "*Eierrådighetens omfang*" i kap. 11.2.2) bygger på at grunneieren bare kan motsette seg slik rådighet hvis den har noen praktiske skadevirkninger for ham eller henne.

f) *Uttak og tilførsel av vann* kan påvirke vannstand eller vannføring, jfr. ovenfor under b). Hvis det ikke medfører påtakelige endringer i vannføring eller vannstand, kommer spørsmålet på spissen om uttaket eller tilførselen i seg selv, på grunn av vannmengden, kommer i strid med eiendomsretten og innebærer en ekspropriasjon.

Ut fra det syn at vannet som flytende substans ikke anses undergitt privat eiendomsrett, kan det ligge nær å svare nei. Men *Falkanger*: Eierrådighet og samfunnskontroll (3. utg. 1986) s. 40 karakteriserer avståelse av vann etter vassdragsloven § 17 som «et klart ekspropriasjonsinngrep som betinger erstatning i samsvar med Grunnloven § 105».

Spørsmålet kan komme på spissen hvis det gjelder vannmengder som en eier trenger til eget behov. Det kan melde seg i forskjellige varianter: Kraftverket som bruker vannet til energiproduksjon, gårdbrukeren som bruker det til vannforsyning i tørre tider, oppdretteren til sine smoltanlegg, eller industribedriften som har basert sin virksomhet på rennende vann som råvare eller til prosessvann, forbrukeren som har vann fra brønnen eller elven. Hvis det er behov for å beskytte den tidligere bruker, kan dette skje ved erstatning for uttatt volum, men også ved f.eks. en erstatning for ulemper ved omlegging av driften. Gis det erstatning, blir det spørsmål om den bare skal dekke den bruk som har funnet sted, eller også utvidet bruk ved utvidelser av driften. Vi kommer tilbake til disse erstatningsspørsmålene under 17.6.3.

g) *Uttak eller tilførsel av fast stoff (masse)*, typisk avsatt sand og grus, må nok regnes som en ekspropriasjon. Ved eventuell oppsamling og uttak av suspendert materiale kunne dette kanskje stille seg annerledes.

Tilførsel av masse – dumping – må likeledes regnes som en krenkelse av eierrådigheten der det skjer. Det er tvilsomt om det samme gjelder for materiale som løses opp (f.eks. kalk) eller suspenderes. Når det gjelder tilførsel av rotenon, har man i forvaltningspraksis opplagt ikke regnet dette som noen ekspropriasjon, men brukt lakseloven § 13 som hjemmel, jfr. kap.11.2.2.

h) Det kan tenkes at visse tiltak ut fra *sittformål* bør stå i en særstilling. Særlig i akutte situasjoner kan nødrettssynspunkter komme inn i bildet. Erstatningsplikten for skade som nødhandlingen volder, reguleres da av skadeserstatningsloven (lov 13. juni 1969 nr. 26 § 1-4).

En særstilling kan også tenkes generelt for skadeforebyggende tiltak (særlig med henblikk på naturskader), f.eks. forbygging og annet flom- og erosjonsvern. Gjenopprettende tiltak tjener til dels samme formål, men kan også ut fra andre grunner tenkes å stå i en særstilling. Det samme kan gjelde visse utnyttingsformer – f.eks. allmenn vannforsyning.

### 17.2.3 Foreløpig oppsummering

For *utvalgets* vurderinger har det på flere måter betydning om et vassdragstiltak som berører fremmed eiendom skal anses som ekspropriasjon. Hvis tilfellet faller inn under Grl. § 105, legger det en begrensning på lovgivernes frihet. Hvis tilfellet regnes som ekspropriasjon i forhold til materielle eller prosessuelle regler i lov, står utvalget fritt til å vurdere om dette er en hensiktsmessig rettsstilstand og om det er grunn til å foreta noen endringer. Hvis spørsmålene må anses uavklart i gjeldende rett, kan utvalget foreslå lovregler med sikte på avklaring, eller overlate en nærmere avklaring til rettspraksis.

*Utvalget* konstaterer at så langt tiltakshaveren tar i bruk grunnen til arbeider i samband med et vassdragstiltak, må det regnes som en ekspropriasjon. Det samme vil normalt gjelde hvor tiltaket avskjærer tidligere eier fra å bruke området, typisk ved neddemming.

Forøvrig kan det bli mer plass for en helhetsvurdering til å avgjøre om et vassdragstiltak innebærer ekspropriasjon. I denne helhetsvurderingen vil det særlig spille inn hvor omfattende bruk av vassdraget som det er tale om, hvor inngripende den er i forhold til eieren, og om eieren blir avskåret fra å utøve rådigheten. Men også formålet med tiltaket kan ha vesentlig betydning. *Utvalget* antar at lovgiverne



her må ha en rimelig grad av frihet til å trekke opp løsninger som er mer presise enn det generelle utsagn i Grl. § 105.

Som gjennomgåelsen under 17.2.2 viser, melder problemene seg i stor grad når det gjelder indirekte virkninger av et vassdragstiltak. Det finnes ingen klar lovregulering på dette punkt, og det kan heller ikke trekkes noen avgjørende slutninger fra Grunnloven § 105 som binder lovgiverne. Praksis har neppe vært veloverveid eller konsekvent om disse spørsmål.

### 17.3 HJEMMEL FOR EKSPROPRIASJON

#### 17.3.1 Hva skal det kunne eksproprieres til?

Som det fremgår av oversikten under 17.1.3 inneholder dagens vassdragslov mer enn 20 enkeltstående ekspropriasjonshjemler for forskjellige formål, spredt på en rekke kapitler. En slik kasuistisk oppregning av detaljerte ekspropriasjonshjemler i loven er lite pedagogisk, og innebærer en risiko for at formål som burde ha ekspropriasjonsrett overses.

*Utvalget* tar derfor sikte på en betydelig forenkling mht. hva det kan eksproprieres til i utkastet til ny lov, slik at det generelt blir adgang til å ekspropriere til *vassdragstiltak*. Vassdragstiltak er definert i utk. § 3 bokstav a som vassdragsanlegg og alle andre tiltak i vassdraget som etter sin art er egnet til å påvirke vannføringen, vannstanden, vassdragets leie eller strømmens retning og hastighet eller den fysiske og kjemiske vannkvaliteten på annen måte enn ved forurensning. En såvidt generell hjemmel kan virke svært vidtgående, og omfatte formål det ikke bør kunne eksproprieres til. I så fall kan imidlertid myndighetene la være å gi ekspropriasjonstillatelse.

Mange av vassdragslovens ekspropriasjonsregler inneholder en detaljert lovfesting av *betingelsene for ekspropriasjon*.

Et eksempel er adgangen for kommuner til å ekspropriere vannfall: Her stiller V § 148 nr. 1 som betingelse at kraften trengs for å dekke en kommunes eller et distrikts behov for kraft til alminnelig forsyning og at fallet ikke er utbygd, eller bare utbygd for under halvdelen av den kraftmengde som fallet kan gi med en regulering som med fordel kan iverksettes i en rimelig nær fremtid. Hvis det er en kommune som eier fallet, er det et vilkår at ikke kommunen selv trenger fallet til alminnelige forsyningsformål, med mindre fallet ligger i en annen kommune som ikke har tilgang på annet passende vannfall.

Ytterligere vilkår for at kommunen kan få ekspropriasjonstillatelse, er fastsatt i V § 150. Tillatelse til ekspropriasjon av fall som helt eller delvis er utbygd, må ikke gis dersom det finnes annet høvelig fall, eller søknaden gjelder et fall som er vesentlig større enn nødvendig for å dekke behovet, og det finnes et annet fall som passer bedre.

Disse særvilkårene ble foreslått opphevet av Energilovutvalget i NOU 1983:18, blant annet under henvisning til den generelle avveiningsregelen i V § 126 nr. 1.

*Utvalget* mener at man bør unngå å videreføre slike spesielle betingelser for ekspropriasjon. Det dreier seg her om hensyn som er relevante og til dels vil ha stor vekt ved avveiningen om hvorvidt tillatelse bør gis. Formulert som absolutte vilkår i loven kan de imidlertid umuliggjøre en ønskelig ekspropriasjon, i tillegg til at de kompliserer regelverket.

### 17.3.2 Hvem skal kunne ekspropriere?

Ekspropriasjon skulle opprinnelig skje til fordel for fellesskapet – vanligvis det offentlige. Dette er med på å prege reglene i vassdragsloven. Hvem som kan ekspropriere, stiller seg forskjellig alt etter hva som skal eksproprieres.

Stat, kommuner, fylkeskommuner og bestemte offentlige sammenslutninger kan som det fremgår under 17.1.3 ekspropriere grunn og rettigheter (inkludert vannfall) til vannforsyning, kraftforsyning, ferdselsformål m.v.

Også private har ekspropriasjonsrett til en rekke formål. De såkalte «direkte» ekspropriasjonshjemlene er primært rettet mot private. I visse tilfelle utvides ekspropriasjonsadgangen dersom det er offentlige eller offentlig godkjente sammenslutninger som er eksproprietar.

Private har imidlertid ikke rett til å ekspropriere vannfall, men må benytte seg av innløsningsreglene i V §§ 55 og 56, som oppstiller krav om at den som ønsker innløsning har en overvekt av interesser allerede. Innløsning kan bare gis til private som allerede rår over *mer enn halvdelen* av den vannkraft som det anses høvelig å ta med i utbyggingen.

Kravet til interesseovervekt må trolig ses på bakgrunn av at private etter V 1887 ikke hadde ekspropriasjonsadgang overhodet. Vassdragslovkommissjonen av 1874 la til grunn at det aldri ved ekspropriasjon burde være tillatt å fortrenge ensartede interesser. Innløsningsreglene ble tatt inn i vassdragsloven av 1940 etter mønster av den svenske vattenlagen av 1918. Begrunnelsen for å innføre særskilte innløsningsregler i stedet for vanlige ekspropriasjonshjemler var særlig at det i disse tilfellene burde være adgang til å fastsette høyere vederlag enn full erstatning med tillegg av 25 %, jfr. vederlagsregelen i V § 137.

Innløsningsbestemmelsene har vært lite benyttet i praksis. Den foreliggende rettspraksis tyder ikke på at innløsningssummen avviker særlig fra det som ville bli resultatet etter vassdragslovens vanlige regler, dvs. full erstatning + 25 %.<sup>159</sup>

*Utvalget* finner det på denne bakgrunn lite aktuelt å videreføre de spesielle innløsningsreglene for private, og foreslår at reglene erstattes av en ordinær ekspropriasjonsadgang for private. Det kan ikke være behov for et eget krav om særlig interesseovervekt i våre dager, men hvorvidt ekspropriasjonssøkeren har interesser i vassdraget allerede, vil telle med i vurderingen av om tillatelse bør gis.

En ekspropriasjonshjemmel som tas inn i vannressursloven – enten som sidevirkning av konsesjon eller som selvstendig hjemmel – vil gi grunnlag for ekspropriasjon til fordel for private, dersom ikke annet fremgår. Tas hjemmelen derimot inn i oreigningsloven, følger det av oreignl. § 3 at ekspropriasjon kan skje til fordel for private bare når det er gitt forskrift om det. I den utstrekning ekspropriasjonsadgang for vassdragstiltak tas inn i oreigningsloven, bør følgelig forskriftene etter oreignl. § 3 få de nødvendige tilføyelser for å sikre dette. Når det gjelder drikkevannsforsyning, bør det ikke være noen begrensning for hvem som kan få ekspropriasjonstillatelse. For andre formål kan det være behov for en nærmere vurdering av om private bør kunne få ekspropriasjonstillatelse, men *utvalget* ser ikke grunn til å skille prinsipielt mellom fallretter og andre rettigheter til vannressurser.

Det vil ikke være adgang til å diskriminere mellom private ekspropriasjonssøkere på basis av nasjonalitet, for eksempel utenlandske og norske bedrifter. Dette har vært situasjonen siden EØS-avtalen trådte i kraft 1. januar 1994 i forhold til de gjeldende ekspropriasjons- og innløsningsreglene. En ekspropriasjonsadgang for private vil ikke innebære noen prinsipiell forskjell her, selv om det kan tenkes at

159. Spørsmålet er drøftet i Setesdal herredsretts overskjønn av 08.12.1966 vedrørende Brokke kraftverk side 22 sp.2 i forbindelse med at de saksøkte her påberopte seg et gevinstprinsipp i forbindelse med innløsning.

utenlandske ekspropriasjonssøkere vil ha vanskeligere for å oppfylle de særskilte innløsningsvilkårene i V §§ 55-56. En ordinær ekspropriasjonsadgang for private kan i praksis gjøre det enklere for private kraftutbyggere generelt å få hånd om vannfall. Kontroll med at det f.eks. ikke skjer en omfattende vannkraftutbygging for eksport av kraft på bekostning av miljøhensyn og innenlandsk leveringssikkerhet må imidlertid ivaretas gjennom konsesjonsordningene på en ikke-diskriminerende måte.

### 17.3.3 Andre materielle regler for ekspropriasjon

V § 126 har generelle regler for ekspropriasjonssaker. Nr. 1 inneholder en generell *retningslinje for den skjønnsmessige vurderingen* av om ekspropriasjonstillatelse etter loven skal gis eller ikke. Regelen er tilsynelatende ikke så streng som oreignl. § 2 annet ledd fordi det bare er en bør-regel, og fordi det er tilstrekkelig at tiltaket ventes å fremme allmenne interesser. Ekspropriasjonsvedtak etter oreigningsloven kan ikke gjøres med mindre det kan regnes med at inngrepet «tvillaust er til meir gagn enn skade». Avveiningsnormen gjelder også ekspropriasjon av rådighetsinnskrenkninger som etter V § 18. Til tross for de ulike formuleringene er det grunn til å anta at avveiningsnormen i V § 126 nr. 1 praktiseres på samme måte som oreigningsloven når det gjelder kravet til interesseovervekt.<sup>160</sup>

V § 126 nr. 2 gir adgang til å sette *vilkår* i en ekspropriasjonstillatelse. Regelen sier neppe mer enn det som følger av alminnelige forvaltningsrettslige regler og oreignl. § 10. V § 126 nr. 3 klargjør at det kan stilles vilkår om sikkerhet for mulig erstatningsansvar som ikke tas med i ekspropriasjonsskjønnet, og må ses i sammenheng med hva skjønnet tar stilling til. Bestemmelsen bygger på V 1887 § 29 annet ledd, og er kun aktuell i forhold til private eksproprianter. Et slikt vilkår kan det være behov for uansett om vassdragstiltaket forutsetter ekspropriasjon eller ikke.

V § 126 nr. 4 og 5 gir supplerende regler om ekspropriasjonstillatelsens omfang – nødvendig grunn, grus-, sand-, steintak m.v. Dette måtte ellers ha vært fastsatt i den enkelte ekspropriasjon. Hva som er «nødvendig», blir det i tilfelle av tvist ekspropriasjonsskjønnet som må avgjøre.

*Utvalget* mener at de generelle reglene i V § 126 kan sløyfes. Oreigningslovens regler kan dekke både den generelle retningslinjen for forvaltningsskjønnet og adgangen til å sette vilkår i ekspropriasjonstillatelsen. En særskilt hjemmel for vilkår om sikkerhetsstillelse for fremtidig erstatningsansvar bør knyttes til konsesjonsplikten etter vannressursloven istedenfor ekspropriasjonshjemmelen. Ekspropriasjonstillatelsens utstrekning bør følge av den enkelte tillatelse, eventuelt i den form at dette delegeres til ekspropriasjonsskjønnet, jfr. oreignl. § 5 tredje ledd.

## 17.4 ALTERNATIVE LØSNINGER PÅ EKSPROPRIASJONSSPØRSMÅLET

### 17.4.1 Samordning mellom ekspropriasjonsbehandling og konsesjonsbehandling

Når det må eksproprieres til fordel for et konsesjonspliktig vassdragstiltak, oppstår det spørsmål om samordning av ekspropriasjons- og konsesjonsbehandlingen (jfr. "*Samordning med behandling etter andre lover*" i kap. 13.11 om samordning av konsesjonsbehandling etter flere lover).

En slik samordning kan for det første være ønskelig av materiellrettslige grunner. De interesser som står imot vassdragstiltaket, bør vurderes under ett – hva enten

160.Slik Rogstad i Norsk vassdragsrett 1988 s. 158.

de er private eller av mer allmenn karakter. Ellers risikerer man en oppspalting hvor de forskjellige motstående interesser hver for seg blir funnet for lette i forhold til argumentene i favør av tiltaket. Treffes det særskilte vedtak med hver sine vilkår, risikerer man lettere at vedtakene spriker eller kanskje direkte motvirker hverandre.

For det andre kan en samordning være en administrativ fordel. For avgjørelsesmyndigheten er det enklere og raskere med én sak enn med separate saker om konsesjon og ekspropriasjon. Det samme vil nok gjelde for de instanser som skal ha både konsesjons- og ekspropriasjonsspørsmålet til høring. Også for tiltakshaveren vil det ofte være en fordel å få avgjort konsesjon og ekspropriasjon under ett – det kan gjøre at man kommer raskere i gang enn om man må vente på to tillatelser. Men det kan også tenkes at utarbeiding av en av søknadene er så mye mer arbeidskrevende enn den annen at man nødvendig vil gjøre dette arbeidet hvis man likevel får avslag på den andre søknaden.

En samordning vil normalt forutsette at det er samme instans som avgjør spørsmålet om konsesjon og ekspropriasjon. Alternativt kan det tenkes at den saksforberedende instans i den ene henseende treffer det endelige vedtak i den annen. I vannforsyningssaker er det i dag vassdragsmyndigheten som gir konsesjon etter V §§ 104-105, mens miljøvernmyndigheten gir tillatelse til ekspropriasjon etter V §§ 17-18. Utvalget mener at konsesjon og ekspropriasjon for fremtiden bør bli avgjort av samme forvaltningsorgan uansett hvilken lovteknisk løsning som velges.

Siden det ikke kreves konsesjon til absolutt alle vassdragstiltak, men bare til dem som har et minimum av virkninger for vassdrag, nedbørfelt eller sjøen, vil det imidlertid forekomme noen helt rene ekspropriasjonssaker.

Fellesbehandling kan oppnås på to forskjellige måter:

- konsesjonsvedtak gis ekspropriasjonsvirkninger uten videre
- samtidige søknader om konsesjon og ekspropriasjon behandles under ett av de samme forvaltningsorganer, men det treffes særskilte vedtak (evt. i samme dokument) i medhold av forskjellige lovhjemler.

Det første alternativet vil gi den sterkeste regelforenklingen, og er kjent fra vregl. § 16 og den svenske vattenlagen. Det andre alternativet kan på sin side stimulere sterkere til at tiltakshaveren tar forhåndskontakt med berørte grunneiere forut for søknaden (jfr. oreignl. § 12). Dette gjelder nok mer hvor det er en eller noen få grunneiere som vil bli berørt av vassdragstiltaket, enn når det er mange. Særlig hvor det er tale om forbigående rådighet i utmarksforhold kan det være nærliggende å anse konsesjonsbehandling for tilstrekkelig.

En delt hjemmel vil også synliggjøre om andres eiendom berøres eller ikke av tiltaket, og dermed redusere risikoen for at noen faller utenfor når saken behandles. Det medfører i sin tur at eksproprianten må ta stilling til hva som er ekspropriasjonsvirkninger og hva som er nabovirkninger. Dette reiser som det fremgår av 17.2.2 en del avgrensingsproblemer i praksis, men denne avgrensningen må også gjøres i forhold til oreignl. § 15, se nedenfor.

Å gjøre ekspropriasjon til en sidevirkning av konsesjon innebærer at det gis en generell ekspropriasjonshjemmel for alle konsesjonspliktige tiltak. Det kan synes vidtgående, men er neppe noe reelt problem, bare man er klar over at det kan bli aktuelt å nekte en slik konsesjon fordi vedkommende grunneier selv bør få utføre det tiltaket det søkes om, eller få bestemme om det overhodet skal utføres.

Et større problem er det at grunneier kan motsette seg et ønskelig tiltak som ikke er konsesjonspliktig. I dette tilfellet hjelper det jo ikke at en konsesjon har ekspropriasjonsvirkning: Her vil det derfor være behov for en selvstendig ekspropriasjonshjemmel, noe som begrenser den lovtekniske forenklingseffekten.

Oreigningslovens saksbehandlingsregler vil gjelde uansett hvilken lovteknisk løsning som velges, hvis ikke vannressursloven utelukker det. Dette reiser ikke alvorlige problemer i forhold til saksbehandlingsreglene for konsesjonssaken, men retten til å kreve at søkeren dekker sakskostnader går etter oreignl. § 15 lenger i ekspropriasjonssaker enn i konsesjonssaker. Det kan tenkes at det blir vanskeligere å skille mellom kostnadene knyttet til konsesjon og til ekspropriasjon hvis det bare er tale om ett vedtak.

Etter oreigningsloven er hovedregelen at eksproprianten får overta den eksproprierte eiendommen først når det er holdt skjønn og betalt erstatning, hvis det ikke er gitt samtykke til forhåndstiltredelse etter oreignl. § 25. Disse reglene vil også gjelde i forhold til ekspropriasjonsvirkningen av en konsesjon, hvis ikke vannressursloven bestemmer noe annet.

*Utvalgets flertall – lederen Backer og medlemmene Ajer, Berg, Høisveen, Lund, Samuelsen, Terjesen og Traagstad* – går av forenklingshensyn inn for ekspropriasjon som sidevirkning av konsesjon (jfr. utk. § 25 første ledd) og ser dette i sammenheng med sitt standpunkt til om det alltid må holdes skjønn (jfr. 17.4.3).

*Utvalgets mindretall – medlemmene Simonsen, Ødegaard, Aalstad og Aasen* – mener det bør fattes et eget vedtak om ekspropriasjon dersom fremmed grunn tas i bruk. Ekspropriasjonsvirkningen blir da synlig for de berørte grunneierne og for forvaltningen selv. Denne synliggjøringen innebærer etter mindretallets syn en rettsikkerhetsgaranti. Forenklingen som oppnås ved å forlate et slikt dobbeltsporet system er at forvaltningen slipper å skrive to vedtak i saken. Regelverket og saksbehandlingen må under enhver omstendighet tilpasses det forhold at konsesjonsbehandling og ekspropriasjon kan skje uavhengig av hverandre. Etter mindretallets vurdering er forenklingen ikke så stor at det er tilstrekkelig grunn til å gi slipp på rettsikkerhetsgarantien ved et synlig ekspropriasjonsvedtak.

#### 17.4.2 Plassering av ekspropriasjonshjemler

Selv om ekspropriasjon blir en sidevirkning av konsesjonen, vil det som nevnt være nødvendig med særskilte ekspropriasjonshjemler med sikte på tiltak som ikke er konsesjonspliktige. Det oppstår da spørsmål om hvor disse hjemlene bør plasseres – i vannressursloven eller oreigningsloven. Lovstrukturutvalget peker i sin utredning på begge muligheter, men anser det mest nærliggende å ta selve hjemlene med i vassdragslovgivningen, se NOU 1992:32 s. 207, jfr. også s. 193-94. Spørsmålet om ekspropriasjon som sidevirkning ved konsesjon drøftes imidlertid ikke.

*Vassdragslovutvalget* viser til at oreigningsloven allerede inneholder hjemmel for ekspropriasjon til en del formål som er beslektet med vassdragslovens ekspropriasjonsformål. Utvalget mener derfor at den lovteknisk enkleste løsningen er å plassere de rene ekspropriasjonshjemlene i oreigningsloven, jfr. utk. § 74 nr. 9 med forslag til endringer i oreignl. § 2.

En overføring av ekspropriasjonshjemlene til oreigningsloven forutsetter at forskriftene etter oreignl. § 3 endres så de åpner for ekspropriasjon til fordel for private, jfr. merknadene til utk. § 74 nr. 9.

#### 17.4.3 Må det alltid holdes skjønn?

Hovedregelen i ekspropriasjonsretten er at rådighet over fremmed grunn uten samtykke fra den tidligere eier forutsetter at erstatning er betalt, jfr. skjønnsloven § 53. Dette medfører i sin tur at skjønn må avholdes først, jfr. skjønnsloven § 46. I enkelttilfelle gir imidlertid oreignl. § 25 adgang til forhåndstiltredelse etter vedtak av det forvaltningsorgan som har gitt ekspropriasjonstillatelsen. Det finnes også et titalls

lover som gir generell adgang til forhåndstiltredelse og dermed rådighet over fremmed grunn uten avholdt skjønn.<sup>161</sup> De mest relevante eksempler knytter seg i hovedsak til samferdsel og reindrift, men frilufsloven § 35 kan også nevnes.

Større vassdragstiltak vil som regel føre til reelle erstatninger, og den alminnelige ekspropriasjonsrettslige regel passer da godt. For mindre tiltak kan det stille seg annerledes. Her kan det tenkes at det hverken foreligger noen omsetningsverdi eller noe tap i form av skadevirkninger som berettiger til erstatning, og dessuten at fastsettingen ved skjønn blir uforholdsmessig tids- og kostnadskrevende i forhold til de erstatninger som det kan bli tale om. Et eksempel kan være en konsesjon (og ekspropriasjon) til å fjerne bergnabber og mudre opp et vassdrag for å lette ferdsele i vassdraget.

*Utvalgets flertall – lederen Backer og medlemmene Ajer, Berg, Høisveen, Lund, Samuelsen, Terjesen, Traagstad og Aasen* – går inn for at vassdragsmyndigheten bør ha en hjemmel til å frita tiltakshaveren fra å begjære skjønn dersom den regner med at tiltaket ikke vil volde noen skadevirkninger for vedkommende grunneier, jfr. utk § 24 avslutningsvis. Denne hjemmelen vil komme i tillegg til reglene om forhåndstiltredelse etter oreigningsloven. Dersom grunneieren mener tiltake vil medføre skadevirkninger, må han angripe forvaltningens vedtak – han kan ikke påstevne skjønn i medhold av skjønnsl. § 4 annet ledd. Hvis det inntreer skadevirkninger på et senere tidspunkt, er han henvist til å kreve erstatning ved sivilt søksmål. Dersom grunneieren får medhold i sitt søksmål, vil han også få dekket sine saksomkostninger.

*Utvalgets mindretall – medlemmene Simonsen, Ødegaard og Aalstad* – går inn for å beholde dagens ordning, slik at domstolene (skjønn) fortsatt er den instans som skal behandle og ta standpunkt til om et tiltak medfører skadevirkninger og eventuelt fastsette erstatning for disse.

Flertallets forslag innebærer etter mindretallets oppfatning et radikalt brudd med den myndighetsdeling vårt rettssystem bygger på. Det er domstolene som er tillagt oppgaven med å ta standpunkt til virkningene av et ekspropriasjonsinngrep uavhengig av fysisk omfang og økonomisk tap, og det er tiltakshaver, den som tilegner seg rettigheter eller påfører andres eiendommer skade, som også må bære utgiftene med å få fastslått erstatningspliktens omfang.

En ordning med forvaltningen som konfliktløser, vil neppe innebære noen vesentlig besparelse for tiltakshaver slik flertallet synes å anta. Dersom avgjørelsen av skadene inntreden skal overlates til forvaltningen, vil dette måtte føre til en langt mer omfattende sakbehandling enn tidligere, idet berørte rettighetshavere vil måtte ivareta sine interesser på dette stadiet av saksbehandlingen som for en skjønnsrett. Ansvaret for omkostningene ved en slik saksbehandling påhviler tiltakshaver eller ekspropriasjonssøkeren i henhold til oreigningslovens § 15.

Den foreslåtte ordning vil også innebære en utvidelse av saksbehandlingen i alle ekspropriasjonssaker, idet rettighetshaverne ikke kan ta sjansen på å få avslått et krav om skjønn av vedkommende forvaltningsorgan.

Etter mindretallets oppfatning kan det heller ikke være riktig å pålegge de som må avstå rettigheter risikoen for saksomkostninger ved å få fastslått tiltakshaverens erstatningsplikt.

Rettsikkerhetsmessig vil også en domstolsbehandling være å foretrekke i disse konfliktsakene, idet en forvaltningsbehandling ikke i samme grad vil kunne ivareta de berørtes interesser.

Mindretallet vil forøvrig peke på at ekspropriasjonsmessige inngrep i stor grad løses i minnelighet i samsvar med de anvisninger som følger av oreigningslovens §

161. Se oversikten i Sandene/Keiserud 1990 s. 265-68.

12, og for mindre inngrep er det grunn til å anta at de fleste oppgjør vil kunne skje gjennom avtaler.

### 17.5 HVEM BØR TREFFE AVGJØRELSE OM EKSPROPRIASJON?

To hovedmodeller peker seg ut når det gjelder hvem som skal treffe avgjørelse om ekspropriasjon: forvaltningen og domstolene. Legges avgjørelsen til domstolene, er det mest aktuelt at avgjørelsen fattes ved skjønn, siden ekspropriasjonserstatningen eventuelt vil bli fastsatt ved skjønn.<sup>162</sup> Det kan imidlertid være spørsmål om skjønnet bør holdes som rettslig skjønn eller lensmannsskjønn. Legges avgjørelsen til forvaltningen, oppstår det spørsmål om på hvilket nivå og av hvilket forvaltningsorgan vedtaket bør treffes – f.eks. Kongen, departementet eller fylkesmannen.

Etter gjeldende vassdragslov er avgjørelsen om ekspropriasjon i mindre saker overlatt til skjønn, enten lensmannsskjønn eller rettslige skjønn. Da vassdragsloven ble til, anså man nok dette som en enklere ordning enn om myndigheten ble lagt til Kongen. Større ekspropriasjonssaker skal avgjøres av Kongen. Myndighet til å gi ekspropriasjonstillatelse etter V §§ 17 og 18 er delegert til Miljøverndepartementet, som igjen har delegert myndigheten til fylkesmannen (rundskriv T-5/91).

Etter oreigningsloven er det Kongen som treffer vedtak eller gir samtykke til ekspropriasjon, jfr. oreignl. § 2. I medhold av oreignl. § 5 er myndigheten i stor grad delegert til de respektive departementer. Myndigheten kan også delegeres til andre organer i sentralforvaltningen eller til fylkesmannen

Også etter oreigningsloven kan visse spørsmål overlates til skjønnsretten, jfr. § 5 tredje ledd. I ekspropriasjonsvedtaket eller samtykket til ekspropriasjon kan forvaltningen overlate til skjønnsretten å fastsette hva inngrepet skal gå ut på og hvilket omfang det skal ha.

*Utvalget* mener at vedtak om ekspropriasjon beror på en interesseavveining som for fremtiden bør overlates forvaltningen. Når det gjelder mindre saker, og forhold som bør bedømmes på stedet, vil forvaltningen ha mulighet til å delegere myndighet til fylkesmannen, eller overlate visse spørsmål til skjønnsretten i samsvar med oreignl. § 5 tredje ledd. Det er tvilsomt om (rettslige) skjønn i dag innebærer noen enkel og rimelig avgjørelsesmåte. For eksproprianten er det iallfall ikke tilfellet, bl.a. må skjønnskostnadene dekkes ved rettsgebyr. En utvidelse av adgangen til forvaltningsavgjørelser reiser imidlertid spørsmål om det bør innføres gebyr for administrasjonens behandling av ekspropriasjonssaker, noe fvl. § 27 a gir adgang til. Fordelene med en forvaltningsavgjørelse vil i så fall særlig ligge på det administrative plan i form av enklere og normalt raskere saksbehandling.

## 17.6 ERSTATNINGSSPØRSMÅL

### 17.6.1 Innledning

Det kan tenkes flere prinsipper for verdsetting ved ekspropriasjon:

- Salgsverdi – det vanlige kjøpere antas å ville gi for eiendommen ved frivillig salg
- Bruksverdi – eiendommens avkastning for eksproprianten ved naturlig og påregnelig utnytting
- Gjenervervsverdi – utgiftene ved å anskaffe en eiendom til tilsvarende bruk
- Erstatning for skader og ulemper

<sup>162</sup>Skjønnslovutvalget går uten nærmere drøftelse ut fra at «verdsetting og alle andre avgjørelser som er knyttet til ekspropriasjon og ekspropriasjonslignende inngrep» må avgjøres ved skjønn – NOU 1993:35 s. 82 sp. 2.

- på gjenværende eiendom
- ved ekspropriasjon av servitutter og midlertidige bruksretter

Vassdragslovens regler gir også eksempler på andre prinsipper for erstatningsberegningen: *foretatte investeringer* (V §§ 9 nr. 3 og 26 nr. 2), *ekspropriatens kostnad ved tidligere erverv* pluss renter (V § 62 nr. 5).

I utgangspunktet gjelder vederlagslovens alminnelige regler om erstatning ved ekspropriasjon også for ekspropriasjon med hjemmel i vassdragsloven. Vederlagsloven inneholder regler om hva vederlaget skal dekke (§ 3), om salgsverdi/ bruksverdi/ gjenervervsverdi (§§ 4, 5, 6 og 7), om ulemper og fordeler på gjenværende eiendom (§§ 8 og 9) og om hvilket tidspunkt som skal legges til grunn for verdsettingen (§ 10).

Etter vederlagsloven § 4 skal verdsettingen foretas på grunnlag av den høyeste av salgsverdi og bruksverdi, men ikke mer enn gjenervervsverdi dersom bruksverdien legges til grunn. Utgiften til gjenerverv av bolig, fritidseiendom eller bygning som benyttes til egen næringsvirksomhet, skal på nærmere vilkår erstattes når den er høyere enn salgs- og bruksverdi.

Forholdet mellom vassdragsloven og vederlagsloven ble ikke vurdert nærmere da vederlagsloven ble vedtatt. Så langt vassdragsloven har særregler for erstatningsutmålingen, er det rimelig å anta at de går foran vederlagslovens regler. I endel tilfelle kan vassdragsloven imidlertid sies å vise til de alminnelige regler for erstatningsutmåling ved ekspropriasjon, f.eks. når den nøyer seg med å gi hjemmel for «ekspropriasjon» eller for «avståelse mot erstatning» (f.eks. V §§ 17 og 19 nr. 1). For noen bestemmelser er det uklart om vassdragsloven har erstatningsregler som avviker fra vederlagsloven, f.eks. om «erstatning for skade» (bl.a. i §§ 10 nr. 3 og 19 nr. 4) utelukker erstatning for ulemper og for salgsverdien, eller om «anleggets verdi i dets nåværende tilstand» (V § 20) innebærer et eget erstatningsprinsipp.

Vassdragsloven har også visse regler om *mererstatning*. Ved ekspropriasjon etter §§ 21, 62 og 63 for vannkraftutbygging og etter § 17 for vannforsyning til industribruk, skal det etter V § 134 nr. 1 legges til 25 % på de erstatningene som fastsettes. Ved innløsning av fall gir V § 137 nr. 1 rett til mererstatning i form av vederlag. Vassdragsloven har dessuten spesielle regler om *omnaturalerstatning*, jfr. V § 137 nr. 2 og 3.

### 17.6.2 Hvilke erstatningsprinsipper er aktuelle ved ekspropriasjon til vassdragstiltak?

*Omsetningsverdien* vil gjerne bli lagt til grunn ved avståelse av hele eiendommer, mens *bruksverdien* ofte vil gi høyest verdi ved delavståelser, særlig i forbindelse med jord- og skogbrukseiendommer. Erstatning for *gjenervervsverdi* gjelder bare for bygninger og anlegg, og vil derfor sjelden være aktuelt for den type mindre tiltak som går innunder vassdragsloven.

Erstatning for *skader og ulemper på gjenværende eiendom* vil ofte være aktuelt i forhold til vassdragstiltak, f.eks. for redusert fiske, tørkeskader på jord og tap av gjerde. I denne forbindelse oppstår spørsmålet om en kan kreve erstatning for skader og ulemper i tillegg til omsetningsverdi. Etter nyere høyesterettspraksis er det på det rene at det skal gis erstatning *enten* for bruksverdi (pluss eventuelle ulemper for resteiendommen) *eller* for omsetningsverdi, jfr. Rt. 1982 s.1518.

Etter spesialreglene i vassdragsloven skal det i mange tilfelle betales *erstatning for skader og ulemper* ved utøvelse av rådhighet over andres eiendom, jfr. f.eks. V §§ 10 nr. 3, 19 nr. 4 (skade) og § 34 (ulempe). Dette gjelder ekspropriasjon av ser-



vitutter og midlertidige bruksretter. Her forekommer det også at erstatningen fastsettes som en (delvis) refusjon av foretatte investeringer, jfr. V §§ 20 og 26 nr. 2.

### 17.6.3 Erstatning for selve vannet

Når det gjelder erstatning for vassdraget, kan en tenke seg flere mulige erstatningsgrunnlag.

Teoretisk kunne det være aktuelt med erstatning for selvevannet som stoff. Den vanlige oppfatningen i juridisk teori er at vannet som sådant ikke er gjenstand for privat eiendomsrett, noe som kan tilsi at det ikke skal betales erstatning for selve vannet. Det finnes ingen helt klar rettsavgjørelse om dette spørsmålet. I mange saker er det bare krevd erstatning for skader og ulemper, ikke for vannmengden.

En avgjørelse i Rt. 1922 s. 489 kan muligens forstås slik at vannet ikke skal erstattes, men kun en av dommerne omtaler spørsmålet direkte. Saken gjaldt noen magasineiere som i forbindelse med vannkraftregulering krevd erstatning for verdien av vannmassene i to innsjøer som skulle benyttes i reguleringen. Magasineierne fikk ikke medhold. En dommer viste til Scheels lære om at det ikke eksisterte noen eiendomsrett til det strømmende vann, mens de fire andre ikke fant det nødvendig å ta stilling til spørsmålet, fordi ekspropriatene ikke ville hatt krav på erstatning uansett om retten ble karakterisert som eiendomsrett eller bruksrett.

I Rt. 1968 s. 301 ble det ikke gitt noen erstatning for vannet ved ekspropriasjon til vannverk, men erstatning for skade og ulempe ved neddemte adkomstveger.

I Rt. 1973 s. 268 ble det gitt erstatning for driftsvann til kraftutbygging som en bedrift hadde utnyttet til egen energiproduksjon. Det samme syn ligger under RG 1990 s. 703 (Gulating).

I Rt. 1976 s. 1328 var situasjonen at en kommune hadde inngått avtale med en grunneier om rett til å ta ut vann fra en inntaksdam denne hadde i en bekk. Vedkommende grunneier eide bekken, og hadde også reguleringsrett i den innsjøen bekken kom fra. Da kommunen bygget nytt vannverk med direkte inntak fra innsjøen, ble erstatningsspørsmålet etter avtale avgjort som om det var foretatt ekspropriasjon. Grunneieren ble tilkjent erstatning for «vassdragets bruksverdi som konsumvann», som var satt lik det årlige minimumsbeløp grunneieren ville hatt krav på etter avtalen hvis den hadde fortsatt å løpe. Spørsmålet om eiendomsretten til det strømmende vann later ikke til å ha vært oppe i saken.

Underrettspraksis spriker noe i slike saker. I RG 1972 s. 595 (Ytre Follo), som gjaldt utvidet vannuttak i Gjersjøen fra 16 000 m<sup>3</sup>/døgn til 24 000 m<sup>3</sup>/døgn, later det til at erstatning er gitt for skader og ulemper, ikke for selve vannmengden. Det samme gjaldt RG 1982 s. 258 (Karmsund).

RG 1981 s. 438 (Nordre Sunnmøre) gjaldt spørsmålet erstatning for brønnrettigheter på et avstått areal. Her ble det ikke gitt erstatning for tilkobling til vannverk (årsavgift) utfra at det ikke ble ansett å foreligge noe tap. Erstatning for tapt mulighet til salg av vann fra brønnen ble ikke gitt utfra en påregnelighetsbetraktning.

RG 1990 s. 567 (Lyngen) er under henvisning til teori og praksis basert på at vannet i prinsippet har erstatningsrettslig vern ved vannuttak. Saken gjaldt vannuttak til industribruk (stamfiskanlegg), hvor det ble ansett å være påregnelig med utnytting til fiskeoppdrett.

RG 1990 s. 697 (Frostating) gjaldt også et stamfiskanlegg, og retten uttalte her at det ikke var grunnlag for å erstatte vannet som substans.

I RG 1991 s. 274 (Midthordland) ble erstatningsspørsmålene vurdert som ulemper.

I RG 1991 s. 1265 (Lyngdal) ble det ikke tilkjent erstatning fordi det ikke fantes alternative utnyttingsmåter.

I *juridisk teori* antar Schjødt at det skal betales erstatning til grunneieren for vannmassene dersom de har økonomisk verdi for ham. Nygard legger til grunn at dersom det gjøres et ekspropriasjonsinngrep, skal det betales erstatning så langt grunneieren blir fratatt vann som har noen verdi for ham. Rogstad uttaler seg i samme retning, og mener at det avgjørende bør være hvilke disposisjonsmuligheter en grunneier berøves.<sup>163</sup>

Ved revisjonen av vassdragsreguleringsloven i 1959 drøftet Schjødt-komiteen spørsmålet om erstatning for magasin,<sup>164</sup> og kom i den forbindelse inn på spørsmålet om erstatning for vannmassene. Komiteens flertall, deriblant formannen, tok her avstand fra at det kan kreves betaling for vannet. Et mindretall på tre medlemmer mente magasinene burde kunne få erstatning. Et komitemedlem la til grunn at vannet som masse til reguleringsformål ikke er undergitt privat eierrådighet. På annen måte og til andre formål mente han at vannbassengene utvilsomt var i privat eller offentlig eie, og at gjeldende rett hjemlet adgang til å kreve betaling for særskilt innvunne fordeler ved utnytting av vannmassene.

V § 19 nr. 4 og 5 kan også ha en viss interesse i denne sammenheng. Ved ekspropriasjon av vann til husbruk m.v. etter V § 19 skal i henhold til nr. 4 i.f. eventuelt «skaden ved å avgi vatn» erstattes. Etter V § 19 nr. 5 kan det eksproprierte vannet på visse vilkår kreves tilbake av den opprinnelige grunneieren dersom denne selv får bruk for det. Den vannet ble avgitt til, kan likevel kreve å beholde det mot erstatning på nærmere betingelser.

*Utvalget* antar at rettspraksis og juridisk teori best kan sammenfattes slik at det ikke betales erstatning for vannmassene ved ekspropriasjon uten at vannet har en særskilt verdi for ekspropriaten. Grunneierens rett til vassdraget gir altså ikke uten videre rett til erstatning for vannet ved ekspropriasjon, men situasjonen blir en annen hvis ekspropriasjonen går ut over grunneierens utnytting av vannet.

På denne bakgrunn ser ikke utvalget grunn til å foreslå særregler om erstatning når det gjelder vannmasser. Vi antar at vederlagslovens regler her vil føre til rimelige resultater. Som oftest vil det bli tale om erstatning for bruksverdi av vannet, eventuelt i kombinasjon med ulemper på resteiendommen. Gis det erstatning basert på salgsværdien, kan det ikke kreves ulempererstatning samtidig. I praksis vil dette ikke utløse noen erstatningsplikt for ekspropriasjon til vannuttak som ikke rammer eksisterende uttak.

Dersom det er tale om erstatning for en fremtidig utnytting av vannet, må det imidlertid stilles forholdsvis strenge krav til påregnelighet, jfr. uttalelsene i vederlagslovens forarbeider (Ot.prp. nr. 50 (1982-83) s. 48-52). I praksis vil det bety at ekspropriaten må ha konkrete, aktuelle og realistiske planer for å utnytte vannet om det skal gis erstatning for at muligheten går tapt. Det vil også være en forutsetning at ekspropriaten har den nødvendige konsesjon til videre utnytting av vannet. Hvis ikke vilkårene for slik erstatning er til stede, kan det bare gis erstatning for ulemper på eiendommen forøvrig som ekspropriasjonstiltaket vil medføre.

Det kan også fastsettes erstatning for bruk av *vann som drivkraft*, det vil i dag si utnytting av fallet til kraftproduksjon. Ved de omfattende oppkjøp av vannfall som fant sted på begynnelsen av århundret dannet det seg en slags omsetningsverdi

163.Schjødt 1947 s. 213-14, Nygard 1974 s. 23 flg., særlig s. 26, Rogstad 1976 s. 14-15. Se videre Ingolf Vislie i Robberstad 1968 s. 61 flg. og Ross 1977 s. 354-58.

164.Innstilling fra Komiteen til revisjon av vassdragsreguleringsloven m.v. (1953) s. 54 flg.

for fall, mens det nå foregår liten fri omsetning av fall. Det ble derfor tidlig vanlig å fastsette fallverdier med utgangspunkt i teoretiske beregninger.

Verdien er tradisjonelt blitt regnet ut på grunnlag av antall naturhestekrefter i fallet. Naturhestekreftene er et uttrykk for rå vannkraft og beregnes etter formelen  $13,33 \times \text{regulert vannføring} \times \text{fallhøyde}$ . Prisen som fastsettes pr. naturhestekraft vil variere med utbyggingspris, beliggenhet m.v. I skjønnspraksis fastsettes ofte fallverdien nokså summarisk med utgangspunkt i tidligere skjønnsfastsettelse og eventuelle avtalte priser.

At det fastsettes erstatning for vannfall kan forklares historisk med utgangspunkt i at fallet også før vannkraftutbyggingsepoken var i bruk til drift av møller, sager m.v. Utnytting av fall i større målestokk har imidlertid ikke vært aktuelt for den opprinnelige grunneier heller, og at det skal betales erstatning for fall kan for såvidt virke urimelig i forhold til at det ikke betales erstatning for vannmagasinet, som er en like sentral forutsetning for kraftproduksjon.

*Utvalget* konstaterer at fallerstatninger i dag har en rettslig forankring i fast praksis gjennom dette århundret og følger reglene om erstatning etter salgsverdi i V § 5.<sup>165</sup> Vi finner ikke grunn til å foreslå noen endringer.

#### 17.6.4 Mererstatning – regelen om tilleggserstatning på 25 %

Vassdragsloven har som nevnt flere bestemmelser om *mererstatning*. Ved ekspropriasjon etter V §§ 21, 62, 63 og etter § 17 hvis det gjelder vannforsyning til industribruk, skal det legges til 25 % på de erstatningene som fastsettes, jfr. V § 134 nr. 1. Ved innløsning av fall etter V §§ 55 og 56 skal det i følge V § 137 nr. 1 fastsettes et vederlag for fallet som minst tilsvare fallverdien med tillegg av 25 %. V § 152 nr. 3 inneholder en tilsvarende hjemmel for avståelse av fall etter V §§ 147 og 148. I praksis synes det som om også vederlagsreglene er blitt anvendt til å gi 25 % tilleggserstatning. Vregl § 16 nr. 3 inneholder en bestemmelse om 25 % tillegg for sitt område, og dessuten fremgår det uttrykkelig at tillegget også omfatter eventuelle erstatninger for skade og ulempe. At dette også gjelder etter vassdragsloven fremgår indirekte av V § 136 nr. 1 annet punktum, som forøvrig medfører at 25 %-tillegget også skal gis ved etterskjønn for senskader.

Reglene om mererstatning har sine forløpere i V 1887 §§ 14, 16 og 66, hvorav de to førstnevnte var basert på et vederlagsprinsipp, mens sistnevnte inneholdt en bestemmelse om en fast prosentvissats på 10 % i tillegg til verdien av den avståtte eiendom.

Vederlagsprinsippet og spørsmålet om et fast prosentvis påslag på erstatninger var svært omdiskutert ved innføringen av vassdragsreguleringsloven av 1911.<sup>166</sup> Lovkomiteen som utarbeidet forslag til vassdragsreguleringslov foreslo et tillegg til erstatningene på 10 %, og dette ble lagt til grunn i Ot.prp. nr. 2 (1909). I Ot.prp. nr. 44 (1910) ble det i stedet foreslått at ekspropriatene skulle få et vederlag tilsvarende 20 % av den *verdiøkning* reguleringen innebar. Stortinget sluttet seg ikke til dette

165.I juridisk teori var det omstridt om det skulle gis fallerstatning etter reglene i den tidligere lov 26. januar 1973 nr. 4 om erstatning ved ekspropriasjon. Se Lund i LoR 1973 s. 216 (227), Hellestylt i LoR 1973 s. 243 (264) og 1974 s. 232-33, Fleischer i LoR 1974 s. 216 (225-27) og i Fleischer 1974 s. 43-45, Ingolf Vislie 1974 s. 47-50, 72 og 91, Andenæs i LoR 1975 s. 259-60, Rogstad 1976 s. 61-64, Fleischer 1978 s. 117-19 og Sandvik i LoR 1982 s. 184 (190). Ketil Lund antar for øvrig (l.c. s. 225) at fallerstatningene under ingen omstendighet har vern etter Grl. § 105. Jfr. også Rt. 1977 s. 252.

166.Jfr. Vislie 1955 s. 178-95. Av forarbeidene til vregl. § 16 nr. 3 se særlig Ot.prp. nr. 2 (1909) s. 35-36, Ot.prp. nr. 44 (1910) s. 9-11 og 26-27, Innst. O I (1911) s. 105-06 og Ot.prp. nr. 36 (1915) s. 31 og 80.

vederlagsprinsippet, og vedtok i stedet regelen om 25 % tillegg på de utmålte erstatningene, som nå finnes i vregl. § 16 nr. 3 første ledd.

En tilsvarende regel kom inn i gjeldende vassdragslov da denne ble vedtatt i 1940. Vassdragslovkommisjonens begrunnelse var primært at den som får tillatelse til ved tvang å overta annen manns eiendom fordi han kan gjøre en særlig innbringende bruk av den, bør betale mer enn bare erstatning. Den opprinnelige eier burde altså få en andel i gevinsten ved ekspropriasjonstiltaket. Dette ble ansett som et rimelighetskrav som ikke gjorde seg gjeldende i forhold til allmenntilrette foretak. Innvinning og sikring av jord, som riktignok også blir foretatt for å oppnå privat vinning, ble ansett å ha indirekte samfunnsgagnlige gevinster utover den enkeltes vinning. Slike tiltak burde derfor ikke belastes med mererstatning.<sup>167</sup>

Etter vanlige ekspropriasjonsrettslige regler ser en ikke på denne måten hen til de antatte økonomiske fordelene ved ekspropriasjonstiltaket når erstatningen skal fastsettes. Hvordan eiendommen kan utnyttes vil imidlertid kunne gi seg utslag i eiendommens omsetningsverdi innen visse grenser, jfr. vederlagsl. § 5.

En lignende regel om mererstatning gjelder ved avståing av grunn m.v. til drift av ikke mutbare mineraler i henhold til lov 21. mars 1952 nr. 1 § 8 nr. 3. Eierne eller brukeren har i tillegg til vanlig erstatning krav på en engangserstatning på 25 % av den avståtte eiendommens eller rettighetens bruksverdi/ reduksjon i bruksverdi. Bestemmelsen ble tatt inn i loven etter mønster av vregl. § 16 nr. 3 og V § 134 nr. 1.<sup>168</sup>

Også grannel. § 10 annet ledd, sameiel. § 13 i.f., servituttl. § 17 og lov om hendelege eidegdomshøve § 15 inneholder bestemmelser om «vederlag». Vederlaget skal etter disse bestemmelsene utmåles skjønnsmessig, men skal minst tilsvare eventuell skade eller ulempe. Regler om mererstatning ved ekspropriasjon i vassdragsforhold, særlig til kraftutbygging, er også kjent fra svensk og finsk rett. Etter den finske vattenlagen (11:6 FVL) skal det således gis 50 % mererstatning. Regelen har sitt forbilde i den svenske vattenlagen fra 1918, og bygger både på tanken om en deling av gevinsten ved tiltaket og på å gi sikkerhet for full erstatning i lys av at verdsettelsesmetodene iallfall tidligere kunne være nokså ufullkomne.

*Utvalget* har delt seg i synet på om reglene om 25 % tilleggserstatning bør videreføres.

*Utvalgets flertall – lederen Backer og medlemmene Ajer, Berg, Høisveen, Lund, Samuelsen, Terjesen, Traagstad og Aasen* – antar at reglene om 25 %-tillegget må ses i lys av at ekspropriasjon av eiendom på begynnelsen av hundreåret var mer omdiskutert enn i dag. For lettere å få gjennomført en rasjonell vannkraftutbygging var et slikt virkemiddel nødvendig, og tillegget i erstatningene bidro nok til at det ble lettere å få aksept for ekspropriasjonsreglene.

I dag kan det ikke være nødvendig med en særskilt begrunnelse for ekspropriasjon til kraftutbyggingsformål. Skal disse særreglene opprettholdes innenfor vassdragsretten, må det derfor være på et annet grunnlag. Siden det bare er ved ekspropriasjon til industrielt bruk at det skal betales tillegg, innebærer også ordningen en konkurransevidning mellom ulike bruksformål i vassdraget. I og med at 25 % mererstatning er en særregel i vassdragslovgivningen og minerallovgivningen, kan det heller ikke ses som utslag av et generelt prinsipp om en andel i gevinsten ved utnytting av naturressurser.

167.VKI 1918 s. 121, som ble tatt til følge i Ot.prp. nr. 65 (1939) og Innst. O III (1940).

168.Innstilling om lov om avståing av grunn m.v. til drift av ikke mutbare mineralske forekomster og om lov om endring i bergverksloven (1948) s. 20. sp. 1. Minerallovgivningen er for tiden under revisjon, bl.a. på grunnlag av NOU 1984:18.

Som en alternativ begrunnelse for 25 %-regelen kunne en tenke seg at det i vannkraftsammenheng er vanskeligere enn ved ordinære ekspropriasjoner å overskue alle skader og ulemper. Tillegget kunne da være en garanti for at full erstatning virkelig blir gitt. En generell bestemmelse om tilleggserstatning vil imidlertid virke tilfeldig i denne sammenheng.

Flertallet kan ikke se at det finnes tilstrekkelige grunner til å videreføre reglene om 25 %-tillegg. Hensynet til likebehandling taler også mot en videreføring av disse særreglene. Reglene i vannressursloven og vassdragsreguleringsloven bør være like på dette punktet, og utvalgets flertall foreslår derfor at vregl. § 16 nr. 3 første ledd oppheves.

*Utvalgets mindretall – medlemmene Simonsen, Ødegaard og Aalstad*, – går inn for å videreføre gjeldende regler om 25%-tillegg til erstatningene i den nye loven.

Mindretallet peker på at utnytting av vassdragsrettigheter til industrielt formål, først og fremst kraftproduksjon, som oftest innebærer innvinning av meget store verdier.

Da reglene ble innført første gang i vassdragsreguleringsloven av 13. august 1911 var bakgrunnen nettopp at de som måtte avstå fallrettigheter og magasinrettigheter for slik utnytting, burde få en andel av disse enorme verdiene. Som nevnt i utredningen foran, ble det først foreslått en andel av verdiøkningen, men Stortinget vedtok at verdiøkningen skulle fastsettes som en prosentsats av tilkjente erstatninger. Mindretallet finner det rimelig at eierne av slike rettigheter også i fremtiden tilkjennes en andel av verdiskapningen.

Det er forøvrig grunn til å peke på at dette vil innebære at en del av verdiene fortsatt beholdes i distriktet, at det her gjelder naturressurser av stor økonomisk verdi for den enkelte rettighetshaver og at det her avstås råstoff til en produksjon av meget høy verdi.

Mindretallet vil også peke på at utvalgets mandat er begrenset til vurdering av gjeldende vassdragslov. 25%-tillegget vil som regel ha størst betydning i forbindelse med tiltak etter vassdragsreguleringsloven. Å løsrive dette spørsmålet fra en totalvurdering av vassdragsreguleringslovens bestemmelser, vil derfor etter mindretallets oppfatning ikke være hverken ønskelig eller korrekt.

### 17.6.5 Naturalerstatning

I følge V § 137 nr. 2 og 3 kan eier av fall som innløses etter V §§ 55 og 56 kreve sin eiendomsrett til fallet erstattet i form av *naturalytelser*, det vil si rett til kraft. V §§ 137 nr. 4 og 138-141 inneholder nærmere regler om hvordan eventuell kraftlevering skal foregå. Noen regel tilsvarende vregl. § 16 nr. 3 annet ledd om at reguleringsanleggets eier skal treffe tiltak eller pålegges ytelser til gjenoppretting av skaden finnes ikke i vassdragsloven.

Reglene om *kraftlevering* er knyttet til innløsningsreglene, og er som disse inspirert av utenlandsk, særlig svensk, rett. De må ses i sammenheng med den generelle skepsis til ekspropriasjon til fordel for private, jfr. foran under 17.3.2, selv i de tilfellene hvor tekniske og økonomiske forhold tilsa en samlet utbygging. Det ble ansett som rimelig at en falleier på denne måten kunne beholde de fremtidsmulighetene kraften representerte i stedet for å motta pengeerstatning. Flere kommisjonsmedlemmer la avgjørende vekt på retten til naturalerstatning når de fant å kunne gå inn på ordningen med innløsningsrett (VKI 1918 s. 123 sp.1).

En forutsetning for at saksøkte skal få kraftleveranser i stedet for pengeerstatning er at dette ikke medfører «urimelige utgifter eller vesentlig skade og ulempe for anlegget». Det vil i praksis ofte være slik at utbyggeren er en annen enn den som forestår detaljomsetningen av kraft i et område. For å oppfylle kravet om kraftleve-

ring vil utbyggeren gjerne måtte etablere ledningsnett og målere, eller overlate kraftleveringen til andre.

Innløsningsretten er lite benyttet, og det er tvilsomt om det noen gang er gitt naturalerstatning i medhold av V § 137. I skjønnet om Brokke-utbyggingen fant retten at naturalerstatning ville medføre vesentlige ulemper for utbyggerer.<sup>169</sup>

*Utvalget* kan ikke se noe behov for å opprettholde regler om kraftlevering i dag, jfr. også utvalgets kommentarer til innløsningsreglene under 17.3.2. Ordningen bærer preg av en tid da ikke alle hadde strømforsyning, og den er knapt nok benyttet i praksis. Gjennom et fritt energimarked og utbygd overføringsnett kan praktisk talt alle i dag skaffe seg elektrisk energi på annen måte. For fremtiden bør derfor erstatning for fallrettigheter fastsettes i samsvar med generelle ekspropriasjonsrettslige regler, og V §§ 137 nr. 2-4 og 138-142 foreslås ikke videreført i utkastet til ny lov.

Skulle det forekomme at det er fastsatt kraftleveranser som naturalerstatning ved innløsning, jfr. V § 137 nr. 2, bør det være adgang til å avløse dem med en pengesum. Sivillovbokutvalets utkast til lov om løysingsrettar i NOU 1984:32 § 21, jfr. § 23, ville gi et grunnlag for dette, men forslaget ble ikke tatt med i Ot.prp. nr. 49 (1993-94) om lov om løysingsrettar (se prp. s. 18). *Utvalget* foreslår sløyfet regelen i V § 143 om avløsning av eksisterende kraftrettigheter. Vi tilrår imidlertid at det blir klarlagt om det forekommer kraftleveranser som naturalerstatning, og i bekrefte fall at det tas med en overgangsbestemmelse i den nye vannressursloven som gir adgang til å kreve dem avløst. Avtalefestede kraftleveranser må i denne sammenheng ses som et særskilt spørsmål.

### 17.6.6 Engangserstatning eller årlige erstatninger

Også når det gjelder spørsmålet om årlige eller engangserstatninger skiller reglene innenfor vassdragsretten seg fra ordinære ekspropriasjonserstatningsregler.

I følge V § 133 nr. 1 skal erstatningen settes til en engangssum når en eiendom helt eller for størstedelen blir ekspropriert. Det samme gjelder når en begrenset rett blir ekspropriert fra rettighetshaveren. Engangserstatning brukes ikke ved tidsbegrenset ekspropriasjon.

I andre tilfelle er hovedregelen i V § 133 nr. 2 at det fastsettes årlig erstatning ved ekspropriasjonsskjønnet. Den erstatningsberettigede kan likevel alltid kreve engangserstatning. Eksproprianten kan bare kreve at det fastsettes engangserstatning ved skjønnet hvis den årlige erstatning utgjør mindre enn kr. 2500, jfr. forskrift 4. desember 1987 § 11. Etter V § 133 nr. 2 annet ledd skal årlige erstatninger justeres hvert 5. år, jfr. justeringsnormene i forskriftens §§ 8-10. Også V § 27 inneholder en bestemmelse om fastsetting av årlige erstatninger dersom grunneieren ønsker det.

Når det gjelder tidsbegrensede konsesjoner, plikter eksproprianten å stille sikkerhet for årlige erstatninger, jfr. V § 133 nr. 5.

Retten til årlige erstatninger kan etter V § 133 nr. 4 ikke fraskilles eiendommen. Partene kan imidlertid bli enige om å få avløst årlige erstatninger med en engangssum. Forskriftens § 11 inneholder regler om hvordan innløsningssummen skal beregnes.

Vregl. § 16 nr. 5 første til tredje og syvende ledd inneholder regler som er praktisk talt identiske med vassdragslovens, selv om de er noe annerledes utformet.

De alminnelige reglene i oreignl. § 22 bygger på at det skal fastsettes engangserstatning for inngrep som ikke er tidsbegrenset. Når det gjelder midlertidige inngrep, er det opp til rettens skjønn hvorvidt erstatningen skal fastsettes som engangs-

169. Setesdal herredsretts overskjønn 8. desember 1966 (utrykt) s. 23 sp. 2.

erstatning eller årlig erstatning. Reglene om indeksjustering svarer til vassdragslovgivningens, men har mindre praktisk betydning, siden erstatningene stort sett fastsettes som engangsbeløp. Reglene om sikkerhet for årlige erstatninger er også enklere, ved at dette er overlatt til rettens skjønn.

Reglene om årlige erstatninger i vassdragslovgivningen kom inn i vregl. § 16 nr. 5, og senere i vassdragsloven av 1940. Begrunnelsen for å innføre slike regler i vassdragsreguleringsloven var at den fraeksproprierte eiendom skulle stilles driftsøkonomisk like godt som før inngrepet. De skader en vassdragsregulering påfører er årlig tilbakevendende, og utbetaling av engangserstatning kunne medføre at beløpet trekkes bort fra eiendommen og distriktet.<sup>170</sup> De tilsvarende bestemmelser i V § 133 er basert på reglene i vassdragsreguleringsloven. Vassdragslovkommissjonen hadde foreslått en mer fleksibel ordning, ved at det langt på vei skulle overlates skjønnsretten å velge mellom engangs- eller årlig erstatning når det gjaldt de mindre inngrepene som skulle behandles etter denne loven.<sup>171</sup>

Slik reglene om årlige erstatninger opprinnelig var – uten bestemmelser om indeksregulering – ble resultatet etter hvert at årlige erstatninger ble mindre gunstig. Inflasjonen førte til at de årlige beløpene ble mindre verdt, og det skapte kritikk mot ordningen.

Ved en lovendring i 1959 fikk Kongen hjemmel i vregl. § 16 nr. 5 til å justere de årlige erstatninger hvert 20. år. Schjødt-komiteen gikk inn for å holde fast ved hovedregelen om årlige erstatninger.<sup>172</sup> For årlige erstatninger etter vassdragsloven ble det ikke innført noen egen hjemmel for justering, men justering kunne skje etter oreignl. § 23. Justering etter disse bestemmelsene ble foretatt for statsreguleringer, mens mange private kraftutbyggere lot være å foreta justeringer.

Blant annet på grunn av usikkerheten mht. den fremtidige verdiutviklingen av årlige erstatninger ønsket mange ekspropriater å få fastsatt engangserstatninger. NVE ble i 1965 gitt i oppdrag å utrede spørsmålet om årlige erstatninger, også en eventuell overgang til oreigningslovens alminnelige regel.

Forslaget til nye regler i Ot.prp. nr. 1 (1981-82) innebar en viss oppmykning, men var fortsatt basert på at årlige erstatninger burde være hovedregelen. NVE hadde foreslått at landbruksmyndighetene skulle være godkjenningmyndighet for den utvidede adgangen til å fastsette engangserstatning, men dette ble ikke tatt til følge av departementet. Adgangen til å innløse løpende årlige erstatninger ble også foreslått utvidet, og justeringsintervallene ble foreslått redusert til fem år, samtidig som det ble foreslått at justering av de årlige erstatningene skulle skje automatisk etter nærmere bestemmelser. Endringene ble vedtatt ved lov 3. juni 1983 nr. 51. I henhold til en forskrift 17. februar 1984, nå avløst av forskrift 4. desember 1987, ble det fastsatt at justering skal foretas på grunnlag av endringer i konsumprisindeksen.

Justeringsreglene ble også gjort gjeldende for eldre erstatninger fastsatt etter vassdragsloven og vassdragsreguleringsloven. Ved lovendring i 1987 ble indeksreguleringsbestemmelsene gitt anvendelse på alle erstatninger fastsatt i medhold av gjeldende eller tidligere lovgivning.

De årlige erstatningene reiser en del rettslige spørsmål i forbindelse med eiendomsovergang innenfor landbruket. Det har her oppstått konflikter mellom den som skal overta en eiendom og de andre arvingene. Sistnevnte ønsker gjerne at det skal skje innløsning i forbindelse med skiftet, fordi en innløsningssum etter gjeldende regler ifølge rettspraksis vil gi høyere verdier i boet enn en skiftetakst over eien-

170.Ot.prp. nr. 36 (1915) s. 31-32 og bilag E, Ot.prp. nr. 16 (1916) s.12, Indst. O VI (1917) s. 34-35 og 49

171.VKI 1918 s. 119-120, Ot.prp. nr. 65 (1939) s. 76-77, Innst. O III (1940) s. 26, 53 og 74

172.Innstilling fra komiteen til revisjon av vassdragsreguleringsloven m.v. (1953) s. 46-47

dommen med de løpende årlige erstatninger, jfr. Rt. 1991 s. 25 (Hyljelid).<sup>173</sup> Det kan neppe gjennomføres innløsning ved et skifte dersom noen av arvingene motsetter seg det.

*Utvalget* finner det riktig å foreta en nærmere vurdering av særreglene om årlige erstatninger innenfor vassdragslovgivningen selv om dette spørsmålet har vært vurdert tidligere, senest ved lovendringene i 1983.

*Utvalgets flertall – lederen Backer og medlemmene Ajer, Berg, Høisveen, Lund, Samuelsen, Terjesen og Aasen* – kan i dag ikke se tilstrekkelige grunner til å opprettholde særreglene om årlige erstatninger i V § 133 nr. 2 og vregl. § 16 nr. 5.

Årlige erstatninger vil ofte være dyrere å administrere både for den som skal betale, og for mottakeren av erstatningen, enn en engangserstatning. Dersom en erstatningsmottaker ønsker årlige utbetalinger, kan han enkelt ordne det ved å plassere engangserstatningen på en egnet måte. Ordningen med årlige erstatninger kan i praksis ikke hindre at store engangsbeløp brukes opp til skade for etterfølgere, selv om de årlige erstatningene ikke kan pantsettes særskilt. Den som ønsker å bruke opp pengene vil i praksis klare å skaffe seg lån tilsvarende nåverdien av fremtidige erstatningsbeløp. Etter lovendringen i 1983 har den erstatningsberettigede under enhver omstendighet adgang til å kreve innløsning. Den forpliktete vil normalt imøtekomme et slikt krav for å slippe den administrative belastningen ved årlige utbetalinger.

Et annet moment som er kommet til etter lovendringene i 1983 og 1987, er at kostnadene ved årlige erstatninger etter hvert kan bli betydelige når beløpene nå er verdisikret til fordel for erstatningsmottakeren. Det samme gjelder utgiftene forbundet med nødvendig sikkerhetsstillelse for private kraftutbyggere.

Flertallet anser ordningen med årlige erstatninger som et uttrykk for en detaljstyring av landbruksvirksomhet som myndighetene ellers er på vei bort fra, se bl.a. St.prp. nr. 8 (1992-93), hvor det legges vekt på å styrke bøndernes rolle som selvstendig næringsdrivende (s. 23 sp. 1). Regelforenklingshensyn tilsier at en går over på de alminnelige reglene, ved siden av at dagens ordning innebærer unødige administrative belastninger. Etter flertallets oppfatning bør vassdragslovgivningens særregler i fremtiden forlates til fordel for oreigningslovens alminnelige regler.

I forhold til *løpende* årlige erstatninger oppstår spørsmålet om adgang til å kreve innløsning med et engangsbeløp. Dette ble vurdert i samband med lovendringen i 1983, jfr. Ot.prp. nr. 1 (1981-82) s. 10-12 og Innst. O. nr. 77 (1982-83) s. 3. Når utvalgets flertall foreslår å gå bort fra særreglene om årlige erstatninger, kan det hevdes at eksproprianten bør kunne innløse årlige erstatningsbeløp uten noe krav til samtykke fra erstatningsmottakeren. På den annen side kan det anføres grunner til at eksproprianten – erstatningsmottakeren – ikke bør ha noen helt generell adgang til å kreve innløsning uten samtykke fra eksproprianten, fordi en ubetinget rett kan ha uoversiktlige likviditetsmessige og praktiske konsekvenser for konsesjonærene (ekspropriantene). Disse vil imidlertid ha så stor egeninteresse i å foreta innløsning, at det i praksis neppe vil være noen vesentlig skranke for erstatningsmottakere som ønsker innløsning. *Utvalget* nøyer seg på dette punkt med å tilrå at spørsmålene

173.I skifteovertakst var en eiendom verdsatt til 1,2 mill. kr. Til eiendommen lå årlige erstatninger som på taksttidspunktet kunne innløses med et engangsbeløp på vel 1,4 mill. kr. Anke over taksten førte ikke frem. Taksten var basert på at en kjøper med bo- og driveplikt ikke ville se seg tjent med å kreve innløsning, en vurdering som ikke kunne overprøves ved anke. Skifteovertaksten skulle baseres på omsetningsverdien av eiendommen ut fra bruk til landbruksformål, jfr. odelsl. § 49 første ledd. Muligheten for innløsning var bare et ledd i den totalvurdering som måtte foretas ved verdsettelsen, og verdien av de årlige erstatningene måtte vurderes utfra hvilken betydning de ville ha for en kjøper.



omkring retten til å innløse eldre årlige erstatninger med en engangssum blir belyst under høringen.

En generell adgang til å kreve innløsning av årlige erstatninger vil etter gjeldende regler være skattemessig nøytral, vesentlig fordi erstatningene uansett vil være alminnelig skattepliktig inntekt etter skattel. "*Bruk og påvirkning av vassdrag og grunnvann*" i kap. 3: a)

*Engangserstatning.* Gevinst ved avhendelse av eiendom eller stiftelse av varig bruksrett mot engangsvederlag er skattepliktig som alminnelig inntekt etter skattel. § 43 annet ledd. Et praktisk viktig unntak i vår sammenheng er skattel. § 43 annet ledd bokstav c) om at gevinst ved ekspropriasjonsinngrep i *alminnelig jord- og skogbrukseiendom* som finner sted eller avtales mer enn 10 år etter at eiendommen er ervervet, er fritatt for gevinstbeskatning. Unntaket kommer ikke til anvendelse dersom erstatningen er fastsatt på grunnlag av *tomteverdi* eller gjelder ekspropriasjon av *vannfall eller vannfallrettigheter*, jfr. skattel. § 43 tredje ledd. Erstatning for ulempe eller verdireduksjon på gjenværende eiendom er ikke skattepliktig.

b) *Årlige erstatninger.* Løpende årlige erstatninger er skattepliktige etter skattel. § 42 (kapitalavkastning).

c) *Innløsning av årlige erstatninger.* Ved innløsning av årlige erstatninger mot engangserstatning følger skatteplikten av reglene i skattel. § 43 annet og tredje ledd, gjennomgått under a) ovenfor. Det legges til grunn at eventuell skatteplikt etter § 43 annet eller tredje ledd inntreder på innløsnings tidspunktet.

*Utvalgets mindretall – Simonsen, Traagstad, Ødegaard og Aalstad* – går inn for å videreføre gjeldende regler om årlige erstatninger, jfr. vassdragslovens § 133 nr. 2. og vassdragsreguleringslovens § 16 nr. 5.

Mindretallet vil innledningsvis vise til den begrunnelse for å opprettholde ordningen med årlige erstatninger som ble gitt av myndighetene da spørsmålene ble drøftet i forbindelse med endringer i vassdragsloven og vassdragsreguleringsloven vedtatt 3. juni 1983, jfr. Ot.prp. nr. 1 (1981-82) s. 9-10 der departementet bl.a. uttaler:

«Olje- og energidepartementet vil understreke at hensikten med ekspropriasjons-erstatningene fortsatt bør være å stille erstatningsberettigede driftsøkonomisk like godt før som etter ekspropriasjonen. Siden det fra grunneierhold er gitt uttrykk for at årlige utbetalinger i prinsippet er egnet til å opprettholde en jevn inntekt for brukerne, finner departementet det naturlig at ordningen med oppgjør i form av årlige erstatninger opprettholdes i utgangspunktet. Oppgjør i form av årlige erstatninger skal således fastsettes hvis ikke erstatningsberettigede særskilt uttrykker ønsker om en annen oppgjørsform.

Hensikten med bestemmelsen tilsier at utgangspunktet fravikes hvis en finner at det driftsøkonomisk er mer lønnsomt med en annen oppgjørsform. Den som er nærmest til å avgjøre når dette er tilfelle må være den erstatningsberettigede selv.

.....  
Etter departementets oppfatning taler heller ikke hensynet til ekspropriantene mot den foreslåtte ordning. Erstatningsbeløpenes andel av ekspropriantenes totale kostnader er normalt svært liten og under enhver omstendighet blir det relativt underordnet hvilken oppgjørsform man velger.

.....  
Mange årlige utbetalinger medfører en viss administrativ belastning for erstatningspliktige. I tilfeller hvor utbetalingene er relativt små, synes det mest hensiktsmessig at oppgjøret skjer i form av en engangserstatning. Det er derfor rimelig at eksproprianten i disse tilfeller alltid bør ha anledning til

å kreve at skjønnen fastsetter engangserstatning. Heller ikke hensynet til ekspropriaten taler mot en slik ordning siden erstatningsbeløp og oppgjørsform også for ham er av mindre betydning.»

Stortingskomitéen, Innst. O. nr. 77 (1982-83) og Stortinget sluttet seg enstemmig til departementets forslag.

Nevnte medlemmer kan ikke se at det er fremkommet opplysninger som nå gjør det påkrevet eller ønskelig å endre gjeldende regler.

Mindretallet legger særlig vekt på at årlige erstatninger kan sikre inntektsgrunnlaget på de berørte bruk og dermed fremstå som en inntektskilde som kan være avgjørende for å hindre nedleggelse og dermed fraflytting.

Mindretallet kan ikke være enig i flertallets anførsel om at plassering av et engangsbeløp i bank med avtale om årlige utbetalinger langt på vei kan erstatte ordningen med årlige erstatninger. Årlige erstatninger i henhold til gjeldende lovbestemmelser justeres hvert femte år i forhold til pengeverdien. Noen tilsvarende verdisikring gir ikke plassering i bank.

Som anført i foran nevnte Ot.prp., kan ikke hensynet til ekspropriantene være avgjørende. Erstatningsbeløpets andel av ekspropriantenes totale kostnader er normalt svært liten og under enhver omstendighet blir det derfor relativt underordnet hvilken oppgjørsform man velger.

Som videre nevnt av departementet kan mange årlige utbetalinger medføre en viss administrativ belastning for den erstatningspliktige. Dette avbøtes ved at de små erstatningsbeløpene mest hensiktsmessig gjøres opp i form av en engangserstatning. Med dagens tekniske hjelpemidler antas for øvrig belastningen for eksproprianten adskillig mindre enn tidligere hvor manuelt arbeid ofte var nødvendig.

### 17.6.7 Hvilke erstatningskrav bør avgjøres ved ekspropriasjonsskjønnet?

For en skadelidt er det regelmessig en fordel å få sitt erstatningskrav avgjort under ekspropriasjonsskjønnet. Dette sikrer normalt en raskere avgjørelse enn man ellers får. Kostnadene ved prosessen vil bli dekket av eksproprianten, og hovedbyrden med saksutredning vil også falle på eksproprianten.

Etter rettspraksis er regelen at man må avstå eiendom eller rettighet for å få sitt erstatningskrav avgjort ved ekspropriasjonsskjønnet, jfr. bl.a. Rt. 1951 s. 626 og 1967 s. 1554. Den nabo som vil kreve erstatning for ulemper fra ekspropriasjonstiltaket, blir ikke regnet som ekspropriat, og henvises til å reise vanlig søksmål hvis eksproprianten motsetter seg at han får sitt krav avgjort ved skjønnen.

I saker om vannkraftutbygging kan det imidlertid virke som om man prosessuelt sett har strukket ekspropriasjonsvirkningene lengre enn ellers, og tatt med som ekspropriater alle som blir negativt berørt av endringer i grunnvannstander.<sup>174</sup> Også ikke-grunneieres krav på erstatning for endrete isforhold i fjordene er blitt vurdert under ekspropriasjonsskjønnet (se f.eks. Rt. 1969 s. 1220 (Malangen), 1971 s. 438 (Sundsfjorden) og 1985 s. 247 (Kåfjord)). Dette kan skyldes at ekspropriantene ikke har motsatt seg at kravene er behandlet under skjønnen, jfr. skjønnsl. § 4 og tvml. § 92. Disse avgjørelsene henger også sammen med vassdragsreguleringer, hvor vregl. § 16 nr. 1 gir et visst holdepunkt. I den utstrekning praksis etter vassdragsloven ikke er helt veloverveid, kan det skyldes påvirkning fra regulerings-skjønnene, hvor det neppe har vært skilt skarpt mellom de deler av tiltaket som følger vassdragsreguleringsloven og de som følger vassdragsloven. Eierne av eiendommer som blir berørt av endringer i lokalklimaet eller andre indirekte virkninger er

174.Se f.eks. Tokke-skjønnen avhjemlet av Vest-Telemark herredsrett 24. januar 1984, delvis inn tatt i RG 1984 s. 982 og omtalt av Storange i LoR 1988 s. 391 (408).

bare blitt ansett som ekspropriater når de har hatt grense i vassdraget, jfr. f.eks. Rt. 1951 s. 626 (om erstatningskrav for sjenerende utsikt til det regulerte Tessevann). I Rt. 1985 s. 1107 fikk likevel grunneiere som ikke selv var berørt av Aura-utbyggingen, skjønnnet til å avgjøre sitt erstatningskrav for redusert jakt på villreinstammen som utbyggingen hadde avskåret fra deres eiendommer. Når et veianlegg eller grunnvannsboring påvirker grunnvannstanden i et større område, synes det ikke å bli regnet som noen ekspropriasjon, men som en ordinær erstatningssak (se f.eks. Rt. 1978 s. 755).

Et særskilt spørsmål er hvor langt man har strukket ekspropriasjonsvirkningene når selve anlegget – med eventuell neddemming – i sin helhet er bygd på tiltakshaverens egen grunn. Når det gjelder påvirkning av andre eiendommer gjennom luften, er det iallfall klart at dette ikke er behandlet etter ekspropriasjonsrettslige regler, men henvist til naboretten.

Det kan være vanskelig å se reelle grunner til en slik ulik behandling av forskjellige tiltak med samme ulemper eller av forskjellige ulemper fra de samme tiltak.

På den ene siden kan miljømessige hensyn – og bruken av erstatningsregler om virkemiddel til å begrense miljøulemper – tale for at alle virkninger av endringer i det hydrologiske regime blir behandlet ved skjønnnet. Dette vil på den annen side få skjønnene til å svulme opp ytterligere. Den motsatte linje er derfor å begrense ekspropriasjonsreglene helt til dem som avstår fysisk grunn.

En mellomløsning vil være å la interesserte som rammes av de indirekte virkninger melde seg på skjønnnet, uansett om de må avstå eiendom, eller å la dem reise eget søksmål med lempeligere sakskostnadsregler.

*Skjønnslovutvalget* har behandlet dette spørsmålet i NOU 1993:35 Lov om skjønnsprosess s. 71-74, og delt seg mht. hvorvidt rene ulemper bør behandles av skjønnsrettene. To utvalgsmedlemmer går inn for at også rene ulemper kan kreves behandlet under skjønnsaken, med mindre det gjelder ulemper som ikke kan gi grunnlag for erstatning av betydning. To andre utvalgsmedlemmer mener at også en slik ordning vil kunne virke tilfeldig, og dessuten medføre mer tidkrevende og dyrere skjønnsbehandling, og ønsker å holde fast ved dagens ordning.

*Vassdragslovutvalget* vil fremheve at spørsmålet bør vurderes på generell basis med utgangspunkt i Skjønnslovutvalgets utredning. Det er vanskelig å se noen avgjørende grunn til å sette miljøulemper forøvrig i en annen stilling enn hydrologiske virkninger. Hvis man av prosess tekniske grunner ønsker å begrense ekspropriasjonsskjønnene, bør det i stedet overveies regler som kan lette adgangen til å fremme erstatningskrav for miljøulemper, herunder hydrologiske endringer og forurensningskader. Bl.a. bør da reglene om sakskostnader og om bruk av utredningsmateriale fra ekspropriasjonssaken overveies nærmere.

## 17.7 SENSKADER OG UFORUTSETT SKADEUTVIKLING – UTSETTELSE OG ETTERSKJØNN

### 17.7.1 Innledning

Etter et erstatningsoppgjør for virksomhet som volder skade, kan det skje at skadene blir mer alvorlige enn man regnet med ved oppgjøret, eller at det inntreffer nye skader som man ikke forutså. I slike tilfelle oppstår spørsmål om skadelidte kan kreve tilleggs erstatning, eller om det er foretatt et endelig oppgjør. Det kan også tenkes at skadevirkningene blir mindre enn forutsatt, slik at spørsmålet blir om tiltakshaveren kan kreve tilbakebetaling eller at en løpende årlig erstatningsplikt opphører.<sup>175</sup>

Etter vassdragsekspropriasjoner kan slike senskader for det første oppstå som følge av *ordinær drift*, eventuelt ved en driftsomlegging som ligger innenfor ekspropriasjonstillatelsen. For det andre kan det oppstå skadevirkninger som følge av *ulykker*, og for det tredje kan det forekomme skader som følge av *avulovlig drift*. I dette kapitlet behandles den første typen skadevirkninger. Erstatningsregler i de andre situasjonene drøftes i "*Erstatning for skade*" i kap. 18.

Erstatningsoppjøret kan basere seg på avtale eller på et ekspropriasjonsskjønn. Når det tas sikte på å gi erstatning for fremtidige skader og ulemper, knytter det seg ofte en usikkerhet til det faktiske grunnlag for oppjøret. Det kan skape behov for å avvente utviklingen og utsette fastsettingen av erstatning, uansett om oppjøret bygger på avtale eller på ekspropriasjonsskjønn. I en avtale vil dette komme til uttrykk f.eks. gjennom forbehold om å kreve erstatning for skader og ulemper som erstatningen ikke omfatter. Under et skjønn kan det bli spørsmål om hvilken adgang det er til å utsette skjønnet, jfr. 17.7.2.

Er det inngått en avtale om erstatningen, vil den etter omstendighetene kunne revideres i medhold av den avtalerettslige generalklausul i avtl. § 36 som følge av uforutsett skadeutvikling. Er erstatningen fastsatt ved skjønn, støter et nytt erstatningskrav på den hovedregelen at skjønnsrettens avgjørelser, som dommer ellers, har rettskraftvirkninger: De er bindende og kan ikke prøves på ny uten at det er et særskilt rettsgrunnlag for det.

Adgangen til å *gjenoppta* avgjørelser i medhold av tvml. "*Tilsyn – overvåking og etterfølgende kontroll*" i kap. 27, jfr. skjønnsl. § 40, er i praksis svært begrenset. Endrede forhold er ikke gjenopptakelsesgrunn – de forhold som påberopes som grunnlag for gjenopptakelse må ha foreligget på skjønnstidspunktet.

Rettskraftreglene er – enkelt sagt – ikke til hinder for ny sak om nye forhold. Rettspraksis kan tyde på at det er adgang til å holdenytt skjønn når det inngrepet skjønnet vurderte virkningene av, senere viser seg å medføre skader og ulemper som en ikke kunne forestille seg mulighetene av ved det opprinnelige skjønnet. En høyesterettsdom i Rt. 1940 s. 561, som ga tilleggserstatning for ulemper ved biltrafikkens utvikling over en periode på tretti år, ble avsagt under dissens 5-2. I Rt. 1925 s. 345 hadde et kraftverk vist seg å benytte en større del av vannføringen enn ventet, noe som gikk utover fløtingsmulighetene. Et tidligere rettsforlik var her ikke til hinder for at det ble holdt nytt skjønn. Vannføringendringene var ikke behandlet i rettsforliket, fordi dette forholdet ble antatt å være uten betydning. I en avgjørelse i Rt. 1972 s.75 sluttet derimot Høyesteretts kjæremålsutvalg seg til en uttalelse fra skjønnsretten om at «utelukket fra etterskjønn er ethvert krav som objektivt hørte under hovedskjønnet selv om kravet ikke ble reist under samme skjønn».<sup>176</sup>

V § 136 nr. 1 gir antakelig en videre adgang enn dette til å bringe inn for skjønn skader og ulemper som ikke er tatt med i ekspropriasjonsskjønnet. Bestemmelsen gjelder de tilfelle der eiendom eller rettighet er blitt ekspropriert i forbindelse med arbeid eller anlegg i vassdrag. Det vil her kunne inntreffe uforutsette virkninger som merkes på de omliggende eiendommer, og slike skadevirkninger kan bringes inn for såkalt etterskjønn etter V § 136 nr. 1 – se nærmere under 17.7.3.

### 17.7.2 Utsettelse

V § 136 nr. 2 og vregl. § 19 nr. 4, og den tilsvarende hjemmel i oreignl. § 21, gir adgang til å utsette til senere skjønn vurderingen av skadevirkninger som ikke lar

175. Disse spørsmålene ble drøftet på bredt grunnlag på Det 31. nordiske juristmøte (Helsingfors 1987), se forhandlingene fra møtet I s. 21-56 og II s. 89-122, særlig Jan Dahls koreferentinnlegg s. 94-103.

176. Se nærmere Vislie i Norsk vassdragsrett 1988 s. 535-537

seg klarlegge ved det ordinære ekspropriasjonsskjønnet. Vilkåret for utsettelse etter vassdragslovgivningen; «at det for tiden ikke lar seg gjøre å dømme med noen slags sikkerhet» om skadevirkningene, er noe strengere enn etter oreigningsloven, hvor vilkåret er at det «ikkje let seg gjera å få fullt oversyn over skade og ulempe før seinare».

En annen forskjell er at oreigningsloven åpner for utsettelse «ei viss tid», mens det ikke er noe vilkår etter V § 136 nr. 2 eller vregl. § 19 nr. 4. Etter oreigningsloven skal altså skjønnet utsettes et bestemt antall år, og skjønnsretten skal fastsette når den skal komme sammen for å gjenoppta behandlingen av erstatningsspørsmålet.

Behovet for å utsette erstatningsfastsettelsen for visse skadevirkninger er trolig større i vassdragssaker enn i ordinære ekspropriasjonssaker. Ved kraftutbygging kan omfanget av de sannsynlige skader være usikkert, bl.a. fordi eksproprianten blir pålagt avbøtende tiltak (f.eks. ved redusert fiske). Det er også skader som ikke kan utelukkes, men som inntreffer så sjelden og hvor omfanget er så vanskelig å forutsi, at det ikke er hensiktsmessig å fastsette erstatning på forhånd. Dette gjelder i stor grad for erosjons- og flomskader, hvor et hovedspørsmål også er om det foreligger årsakssammenheng.

Å utsette avgjørelsen har den fordel at en kan få et sikrere faktisk grunnlag for erstatningsfastsettelsen. I forhold til den først nevnte typen skader kan det være hensiktsmessig å utsette erstatningsfastsettelsen i f. eks. fem eller ti år. Når det gjelder den sist nevnte skadetypen, vil utsettelse for en bestemt tid som regel ikke være til noen hjelp. Slike skader vil det uansett være mest aktuelt å gjøre opp ved skadeserstatning hvis og når de inntreffer.

For ekspropriatene vil en utsettelse innebære den ulempe at de må vente lenge på eventuelle erstatninger. Rentetapet skal riktignok tas med ved erstatningsfastsettelsen, men ekspropriatene vil gjerne være interessert i å få beløpet utbetalt tidligere. Det kan nok variere noe om det er mulig å få et forskudd fra eksproprianten, men i medhold av V § 133 nr. 3 og vregl. § 19 nr. 4 kan skjønnsretten fastsette en midlertidig avgift. Midlertidig erstatning kan også fastsettes i medhold av oreignl. § 21.

Etter *utvalgets* oppfatning bør det ikke være strengere vilkår for utsettelse i vassdragssaker enn i andre saker hvor behovet for utsettelse normalt vil være mindre. Vi foreslår derfor at oreignl. § 21 skal gjelde også ved ekspropriasjonsskjønn etter vassdragsloven og vassdragsreguleringsloven. Endringen innebærer at utsettelse også etter vassdragslovgivningen må skje for en bestemt tid. Fordi det ofte fastsettes midlertidige, tidsbegrensede erstatninger, vil ikke dette representere noen stor endring.

### 17.7.3 Regelen om etterskjønn i V § 136 nr. 1

Forutsetningen for etterskjønn etter V § 136 nr. 1 er at det tidligere er avholdt ekspropriasjonsskjønn hvor den aktuelle skade ikke er «medtatt». Det avgjørende er her om skaden er tatt i betraktning ved den opprinnelige erstatningsfastsettelsen. At skjønnsretten har tatt feil med hensyn til erstatningsutmålingen gir derimot ikke grunnlag for etterskjønn, også om skjønnsretten uriktig har fastsatt erstatningen til 0.

Det kan i praksis være uklart hva som er tatt med i de tidligere skjønn. Bevisbyrden vil her påligge tiltakshaveren i følge V § 136 nr. 1 siste punktum. Det er grunn til å tro at en erstatningsfastsettelse «for skader og ulemper av enhver art» ikke vil være tilstrekkelig til å avskjære erstatningskrav etter V § 136 nr. 1. Hva som er avgjort ved tidligere skjønn fremgår av skjønnsgrunnene, som i eldre skjønn kan være svært knappe. Etter endringen av skjønnsloven § 28 i 1973 er kravene til

skjønnsgrunner skjerpet, slik at det vil være lettere å fastslå hvilke skadevirkninger skjønnsretten har vurdert i nyere skjønn.

V § 136 nr. 1 omfatter også tiltak som har tillatelse etter vassdragsreguleringsloven, og har i praksis vært mest aktuell i slike saker. Den omfatter imidlertid ikke adgangen til å fastsette tiltak til fordel for allmenne interesser i medhold av vregl. § 19.

#### 17.7.4 Forholdet til skjønnsloven § 4 annet ledd

Ved en lovendring i 1973 fikk skjønnsloven § 4 et nytt annet ledd. Dersom eiendom eller rettighet tas i besittelse uten at erstatningsspørsmålet er avgjort i sin helhet, kan eier eller rettighetshaver i følge bestemmelsen kreve skjønn. Dette var tidligere uklart. Under skjønnet skal eksproprianten anses som saksøker, og være ansvarlig for omkostningene i henhold til skjønnslovens regler.

Forholdet til V § 136 nr. 1 er ikke omtalt i forarbeidene. V § 136 nr. 1 forutsetter at den som fremmer kravet skal stå som saksøker, jfr. bevisbyrderegelen i siste punktum, og denne forutsetningen er vanskelig å forene med skjønnsl. § 4 annet ledd. V § 136 nr. 1 er en spesialregel for vassdragssaker, som etter vanlige tolkingsregler skulle gå foran den alminnelige regelen i skjønnsl. § 4 annet ledd.<sup>177</sup>

Skjønnsl. § 4 annet ledd forutsetter etter sin ordlyd at eiendom eller rettighet er tatt i besittelse i forhold til eier eller rettighetshaver som kan begjære skjønn etter bestemmelsen. At vedkommende ble påført skade ved ekspropriasjonstiltaket skulle da ikke være tilstrekkelig til at bestemmelsen kommer til anvendelse. I en avgjørelse i Rt. 1982 s. 414 uttalte imidlertid Høyesterett at selv om skjønnsl. § 4 annet ledd etter ordlyden er begrenset til de tilfelle der det har skjedd besittelsesovergang, taler forarbeidene og sterke reelle grunner for å anta at bestemmelsen også får anvendelse på andre ekspropriasjonsinngrep. Uttalelsen hadde ingen betydning for domsresultatet, fordi regulanten for Høyesterett hadde akseptert at vregl. § 16 ga hjemmel for etterskjønn. Lagmannsretten hadde imidlertid uttalt at skjønnsl. § 4 annet ledd ikke ga hjemmel for skjønn.

Skjønnsl. § 4 annet ledd innebærer i så fall at skadelidte ikke lenger har risikoen for saksomkostninger dersom erstatningskrav ved etterskjønn etter V § 136 nr. 1 ikke fører frem. Siden V § 136 nr. 1 i følge Rt. 1973 s. 1214, til tross for sin ordlyd, ikke skal begrenses til de som var parter i ekspropriasjonsskjønnet og deres rettsettfølgere, men er å betrakte som en regel om objektivt ansvar for skader forårsaket av vassdragstiltak, vil skjønnsl. § 4 annet ledd ha større praktisk betydning i vassdragssaker enn i ekspropriasjonssaker for øvrig.

#### 17.7.5 Rettskraftvirkningene av tidligere skjønn når det gjelder nye forhold

Spørsmålet om rettskraftvirkningene av tidligere skjønn kan her formuleres som et spørsmål om hvordan senskader bør reguleres rettslig. Reglene om rettskraft er begrunnet i behovet for å få en endelig avgjørelse av rettsspørsmål, og det skal vanligvis svært mye til for å få tatt opp igjen spørsmål som er rettskraftig avgjort. Ønsker man likevel å gi adgang til det, kan det skje ved en prosessuell bestemmelse som begrenser rettskraftvirkningene, eller ved en materiell bestemmelse om at visse nye skader gir rett til erstatning. En materiell bestemmelse kan dekke alle tilfelle hvor det er holdt et erstatningsoppgjør, mens en prosessuell regel om forholdet til

<sup>177</sup> Vislie antar i Norsk vassdragsrett 1988 s. 535 at skjønnsl. § 4 annet ledd likevel må gå foran så langt bestemmelsen rekker.

rettskraftvirkningene ikke vil dekke avtaleoppgjør, bare de tilfelle hvor erstatningen er fastsatt ved skjønn (eller rettsforlik).

Hvis det viser seg at skjønn har gitt for mye i erstatning, skal det ikke skje noe etteroppgjør. Eksproprianten må fortsette å betale årlige erstatninger for bruksmuligheter som er blitt uaktuelle, f.eks. fløting. Dette spørsmålet ble berørt i forbindelse med drøftelsen av indeksregulering av årlige erstatninger i Ot.prp. nr. 1 (1981-82) s.15, fordi vassdragsregulantene i en uttalelse mot indeksregulering hadde gitt uttrykk for at en del løpende erstatninger refererte seg til skadetyper som ikke lenger var aktuelle. Departementet avviste disse innvendingene under henvisning til at om skadeutviklingen blir verre eller bedre enn antatt ved skjønn kan slå begge veier for skadelidte, og at en aldri ville få rettskraftige avgjørelser dersom en skulle ta hensyn til en endret utvikling. Det ble vist til at eksproprianten eventuelt måtte anvende de ekstraordinære rettsmidler dersom han ønsket en revurdering av erstatningsfastsettingen. Uttalelsen kan oppfattes dithen at departementet bygget på at risikoen for en endret utvikling er likt fordelt mellom ekspropriant og ekspropriat.

Rettspraksis spriker noe mht. hvilke nye forhold som kan tas opp med hjemmel i V § 136 nr. 1. En avgjørelse i Rt. 1976 s. 766 går tilsynelatende langt i retning av å tillate behandling av nye spørsmål, mens avgjørelsen i Rt. 1989 s. 1288 virker mer restriktiv. I Rt. 1972 s. 75, som gjaldt etterskjønn i en veisak, sluttet Høyesteretts kjæremålsutvalg seg til skjønnetsretts uttalelse om at «utelukket fra etterskjønn er ethvert krav som objektivt hørte under hovedskjønn selv om kravet ikke ble reist under samme skjønn.» På denne bakgrunn må V § 136 nr. 2 trolig anses som et unntak fra vanlige rettskraftregler.

Forarbeidene til bestemmelsen, og forløperen i V 1887 § 70, tyder imidlertid ikke på at det på dette punkt har vært meningen å gjøre unntak fra de alminnelige reglene om rettskraft. Det er derfor særlig grunn til å vurdere behovet for å videreføre en slik spesiell regel i den nye loven.

Begrunnelsen for regelen om etterskjønn er at det er vanskelig å forutse virkningene av vassdragstiltak, og at grunneierne bør ha adgang til å fremme erstatningskrav dersom det oppstår skader som ikke er tatt i betraktning ved ekspropriasjonsskjønnet. Prinsipielt stiller ikke dette seg forskjellig i vassdragsaker og andre slags saker hvor det utmåles en erstatning som skal dekke fremtidig tap. Når det gjelder erstatning for tap i fremtidig erverv ved personskade, hvor det også kan være vanskelig å bedømme den fremtidige skadeutviklingen, er til sammenligning utgangspunktet at det foretas et skadeoppgjør en gang for alle.

### 17.7.6 Utvalgets vurderinger

Man har i dag betydelig bedre kunnskap om virkningene av vassdragstiltak enn for hundre år siden, så skjønnetsrettene har oversikt over de fleste skadetyper som vil inntruffe. Behovet for å opprettholde en særregel for senskader i vassdragsretten er derfor ikke lenger så sterkt, selv om det stadig kan oppstå nye skadetyper.<sup>178</sup> Vurderingen av V § 136 nr. 1 må også ta i betraktning at det er en regel som virker ensidig til fordel for skadelidte.

Det praktiske problemet i dag vil normalt være å forutsi skadenes omfang og de økonomiske konsekvensene, noe som kan være vanskelig nok – det er derfor en har skjønn. At det viser seg at skjønnetsretten tok feil med hensyn til disse spørsmålene, er imidlertid ikke nok til å anvende V § 136 nr.1. Noe annet er at det kan være urimelig å forlange at skjønnetsretten skal ta stilling til skader og skadevirkninger som

178.Jfr. RG 1978 s. 755 (Nordre Sunnmøre) om skader ved utslipp av nitrogenovermettet vann fra Tafjord kraftverk.

er svært usikre, noe som f. eks. ofte kan være tilfellet med utrasinger og isgangsskader. Slike skader kan foreløpig settes ut av betraktning etter avtale mellom partene, eller i medhold av V § 136 nr. 2 eller oreignl. § 21.

På den annen side kan de alminnelige reglene om erstatning for senskader virke urimelige. I vassdragssaker kan det være vanskeligere å forutsi virkningene av et tiltak enn ved ekspropriasjonssaker vedrørende ordinære grunnerv. Hvis ikke en viderefører en hjemmel for å kreve erstatning for senskader, øker risikoen for at ekspropriaten ikke får full erstatning. Det vil trolig bli mer vanlig å kreve at erstatningsspørsmål under ekspropriasjonsskjønn blir utsatt dersom loven ikke gir noen adgang til å kreve erstatning for senskader.

*Utvalget* er kommet til at loven fortsatt bør inneholde en adgang til å kreve erstatning for senskader, og foreslår dette utformet som en materiell hjemmel for å kreve erstatning i utk. § 57. For å avskjære unødige saker foreslås hjemmelen begrenset til skader *av betydning*. Vi foreslår at kriteriet for å kreve erstatning for senskader knyttes til hvorvidt skaden var *forutsett*, og ikke som i dag til om den var «medtatt» ved det opprinnelige skjønnet. Ved siden av at dette gir et enklere bevis-tema, er en slik avgrensning mer rimelig enn dagens.

Etter V § 136 nr. 1 skal saker om senskader avgjøres ved skjønn. Prosessformen skjønn har i noen slike saker skapt praktiske problemer, jfr. RG 1986 s. 523 og 1988 s. 775. Skjønnsl. § 4 annet ledd innebærer dessuten en risiko for at det reises dårlig funderte erstatningskrav som påfører tiltakshavere betydelige skjønnsomkostninger selv om kravene ikke fører frem.

Skjønnsprosess er spesielt fordelaktig i saker vedrørende verdsetting av fast eiendom, hvor kunnskap om økonomiske forhold, driftsmåter m.v. har stor betydning. I saker om senskader vil problemstillingen for det første være hva som ble avgjort ved ekspropriasjonsskjønnet, dvs. en juridisk fortolkning av hva skjønnet tok stilling til. For det andre vil spørsmålet om årsakssammenheng være sentralt, ved siden av at det kan være spørsmål om ansvar etter andre grunnlag som ikke skal behandles ved skjønn. Et tredje forhold er at disse sakene kan reise kompliserte foreldelsesspørsmål. Fordi skadetilfellet alt er inntrådt i senskadetilfellene, vil det i liten utstrekning være aktuelt å vurdere den fremtidige skadeutvikling.

*Utvalget* finner derfor at krav om senskader i fremtiden bør avgjøres ved ordinært søksmål i stedet for ved skjønn, og med vanlige saksomkostningsregler. Dersom skadelidte får medhold i sitt erstatningskrav, vil han også normalt få dekket sine saksomkostninger, jfr. tvml. §§ 172 og 174.

Når det gjelder spørsmålene om bevis og bevisbyrde i en sak om erstatning for senskader, anser *utvalget* det klart at skadelidte må ha bevisbyrden for selve skaden og dens omfang. Når det gjelder spørsmålet om årsakssammenheng – f.eks. om skaden skyldes vassdragstiltaket eller naturlige årsaker – må beviskravene ta hensyn til at tiltakshaveren ofte er den som har de beste faglige og ressursmessige forutsetninger for å få opplyst saken. Retten må derfor kunne forvente at tiltakshaveren bidrar aktivt til å klargjøre årsakssammenhengen selv om erstatningskrav ikke avgjøres ved skjønn.

*Utvalgets medlem Ødegaard* bemerker at når det gjelder uforutsette virkninger av inngrep i vassdrag, vil det ofte kunne oppstå betydelige problemer med å klarlegge årsaksforholdene. Med de omkostninger som et sivilt søksmål idag innebærer, vil prosessrisikoen være så stor at en vanlig grunneier normalt ikke vil være i stand til å reise sak for å få avgjort slike uforutsette skader som den nye lovs § 57 tar sikte på. Vassdragstiltak av det omfang som her er aktuelt vil ofte berøre eiendommer med et relativt beskjedent inntektsnivå, og det virker etter dette medlems oppfatning urimelig at en tiltakshaver ofte med betydelige økonomiske ressurser, ikke skal ha



det økonomiske ansvaret for å få klarlagt om vedkommende tiltak påfører berørte grunneiere skade.

Dette medlem ville foretrukket at krav om erstatning for senskader ble behandlet ved ordinært skjønn, og at reglene i skjønnsl. §§ 42 og 43 dermed ville tilgodese tiltakshavernes interesse i å unngå ansvar for påstander som er mer eller mindre uholdbare.

Dette medlem kan likevel under sterk tvil slutte seg til at spørsmål om senskader skal avgjøres ved ordinært søksmål.

### 17.7.7 Tillegg til erstatningene på 25 %

*Utvalgets flertall*, se foran i 17.6.4, ønsker ingen videreføring av reglene om 25 %-tillegg til erstatningene. Subsidiært vil *disse medlemmer* gi uttrykk for at dagens ordning med 25 % tillegg for skader som behandles etter V § 136 nr. 1 gir en lite hensiktsmessig avgrensning, og uansett ikke bør videreføres i vannressurslover.<sup>179</sup>

*Utvalgets mindretall* ønsker at den gjeldende ordning med 25 %-tillegg videreføres, også mht. erstatning etter utk. § 57. Mindretallet finner det rimelig at skader som ikke er forutsett erstatningsmessig står i samme stilling som skader som ble forutsett, og viser forsåvidt til begrunnelsen for dette ved endringen av V § 136 nr. 1 i 1959.<sup>180</sup>

## 17.8 ERSTATNINGSSPØRSMÅL NÅR DET UTØVES LOVFESTET RÅDIGHET OVER FREMMED GRUNN

### 17.8.1 Rådighet over fremmed grunn og ekspropriasjonsregler

For å utføre et vassdragstiltak, må tiltakshaveren ha rådighet over den grunn som trengs – enten det er fast mark eller vassdragets leie. Er det fremmed grunn, er utgangspunktet således at tiltakshaveren enten må gjøre en avtale med grunneieren eller ekspropriere rett.

En rekke vassdragstiltak forutsetter bare en midlertidig rådighet over fremmed grunn. Dels er det tiltak som tiltakshaveren utfører for egen fordel, enten det er i næringsvirksomhet eller andre øyemed. I andre tilfelle gjelder det vassdragstiltak som skal opprettholde eller bedre de naturgitte forhold i vassdraget, legge forholdene til rette for bruk av vassdraget, både for allmennheten og for grunneierne, innhente kunnskap om vassdraget eller sikre mot skade fra vassdraget. Det finnes også vassdragstiltak som bare forutsetter en meget begrenset rådighet over fremmed grunn, selv om den er av varig art.

En rett til å disponere over fremmed grunn for vassdragstiltak kan fastlegges direkte i loven. En lovfestet rett kan neppe sies å gå inn under oreigningsloven eller vederlagsloven uten videre. Men dersom Grunnloven § 105 medfører at det må betales erstatning for den rett som loven gir, er det naturlig at vederlagsloven og oreigningsloven får anvendelse på fastsettingen av erstatningen.

Grunnloven § 105 gir ikke grunneieren krav på erstatning for enhver rådighet over fremmed grunn som loven måtte gi adgang til (jfr. "*Foreløpig oppsummering*" i kap. 11.2.3 og "*Foreløpig oppsummering*" i 17.2.3). Når det spesielt gjelder vassdrag, kommer det til at den enkelte eiers rådighet over vassdraget er sterkere begrenset av hensyn til de øvrige eiere. I forhold til Grunnloven § 105 er det på det rene at nye rådighetsformer kan forbeholdes staten eller andre enn grunneieren; regule-

179. Se Rogstad i Norsk vassdragsrett 1988 s. 125-126.

180. Ot.prp. nr. 39 (1958) s. 39

ringsretten og petroleumsutvinning på land er hovedeksemplene i vår lovgivningshistorie.

Etter gjeldende rett kan det i en viss utstrekning utøves rådighet over andres eiendom uten at det betales erstatning – se oppstillingen i boks 17.1 (kategori d). I andre sammenhenger må den som utøver rådigheten betale erstatning for eventuelle skader og ulemper, jfr. for eksempel V §§ 9 og 10 nr. 3 om opprensing og gjenoppsetting av vassdrag, og (delvis) § 35 nr. 1 om opprensing av grøfter. V § 9 nr. 3 inneholder en spesiell hjemmel om erstatning for investeringer til oppdyrking eller annet basert på den nye tilstanden i vassdraget, når gjenoppsettingen foretas senere enn to år etter endringen.

I utkastet til ny lov er det følgende bestemmelser som gir andre enn grunneieren adgang til å utøve rådighet i vassdrag m.v. utover de rene ekspropriasjonsreglene:

- § 14 (generelle regler om allmennhetens rådighet)
- § 29 (gjenoppsetting av vassdragets løp – men ikke gjenoppbygging av anlegg som har betydning for vannhusholdningen)
- § 30 (opptaking av sunkne gjenstander)
- § 31 (fløting)
- § 34 annet ledd (gjenåpning av lukkede vassdrag)
- § 40 nr. 8 (revegetering langs vernede vassdrag)
- § 47 (overføring av vassdragsanlegg istedenfor nedlegging)
- § 49 (det offentliges rådighet over grunnvannet – flertallets forslag)
- § 61 (oppsetting av vannmerker)
- § 62 (undersøkelser i vassdrag)
- § 67 (bruk av andres eiendom ved iverksetting).

Av disse bestemmelsene gir utk. §§ 29-30, 34 annet ledd, 40 nr. 8, 47 og 67 rådighet i videre omfang eller for en større personkrets enn gjeldende rett. For utk. § 49 (grunnvann) er det uklart hvilket omfang grunneierens rett har etter gjeldende rett. For de øvrige bestemmelser er det ikke tale om nevneverdige utvidelser i forhold til gjeldende rett.

### 17.8.2 Erstatningsregler ved rådighet over fremmed grunn

I de fleste hjemlene som foreslås, jfr. oppregningen over, er det tale om midlertidig rådighet, men rådighetsutøvingen kan føre til visse endringer i vassdragsforholdene. Ikke i noen av tilfellene er det tale om endringer i eierforholdene. Som oftest vil ikke utøving av rådigheten medføre noe tap av betydning for grunneieren, men et par av hjemlene er det grunn til å diskutere særskilt – se under 17.8.3.

*Utvalget* tar derfor som utgangspunkt at det i disse tilfellene ikke vil oppstå erstatningsplikt etter Grl. § 105.

Et annet spørsmål er om tiltakshaveren bør betale erstatning for eventuelle tap som rådighetsutøvingen volder, uavhengig av hva Grl. § 105 krever. Dette må vurderes bl.a. i lys av hvilke formål disse hjemlene skal tjene. Regler om erstatningsplikt kan gjøre at andres rådighet i vassdraget blir illusorisk. I lys av de begrensede tap som det kan bli tale om, er det særlig grunn til å være varsom med å pålegge tiltakshaveren å begjære og bekoste skjønn til å fastsette eventuell erstatning, siden skjønnskostnadene lett kan bli uforholdsmessig høye i sammenligning med erstatningsbeløpene.

*Utvalget* foreslår derfor ikke at reglene om ekspropriasjon skal gjelde for den lovfestede rådighet som andre enn grunneieren kan utøve i henhold til lovutkastet. Som det fremgår av oversikten nedenfor, går vi inn for noe forskjellige løsninger på erstatningsspørsmålet i disse situasjonene. Vi har dessuten lagt vekt på å utforme

den lovfestede rådigheten slik at grunneieren ikke skal bli påført tap av betydning, jfr. også den generelle aktsomhetsplikten i utk. § 5 første ledd. Når det spesielt gjelder utk. § 34 annet ledd om *gjenåpning av lukkede vassdrag* og § 40 nr. 8 om *revegetering* i soner langs vernede vassdrag, har utvalget delt seg i synet på erstatningsspørsmålet, se nedenfor i 17.8.3.

- a) Ved *gjenoppbygging av vassdragets løp* etter § 29 skal det ikke betales erstatning for bruk av fremmed grunn. Men bruken må «ikke volde vesentlige skader og ulemper som med rimelighet kan unngås», og grunneieren skal gis rimelig varsel på forhånd. Svikter det her, utløser det erstatningsplikt for skader og ulemper som svikten volder, jfr. utk. § 52.
- b) *Opptaking av sunkne gjenstander* etter § 30 gir ingen rett til å disponere over elvebredden, men i vassdraget kan virksomheten utøves uten noen erstatning til grunneieren. Den alminnelige aktsomhetsregelen i utk. § 5 første ledd vil imidlertid gjelde, og brytes den, oppstår erstatningsplikt for voldt skade.
- c) I § 61 er det forutsatt at grunneieren må tåle *oppsetting av vannmerker* uten erstatning.
- d) I § 62 er det foreslått at grunneieren må tåle *undersøkelser* i vassdraget, hvis de ikke volder skader og ulemper ut over det som man med rimelighet må finne seg i. Denne tålegrensen svarer nærmest til § 29 tredje ledd.
- e) Når det gjøres bruk av andres eiendom ved *iverksetting av vassdragstiltak*, jfr. § 67, skal eieren ha erstatning for skade og ulempe (men ikke omsetningsverdi). Det gjelder ingen tålegrense her. Dette må ses i sammenheng med at § 67 kan bli anvendt overfor en eier som ikke har noen som helst tilknytning til vassdraget, mens de øvrige bestemmelsene tar sikte på grunneiere i eller med grense til vassdraget. Etter den parallelle bestemmelsen i forurl. § 75 skal eieren ha «vederlag». I følge forarbeidene skal dette ikke bare dekke skade, påførte utgifter og påviselig slitasje, men i alminnelighet også en rimelig leie (Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s. 166-67). Den samme løsningen finner man i laksel. § 12 annet ledd (jfr. Ot.prp. nr. 29 (1991-92) s. 48-49). *Utvalget* ser likevel ikke tilstrekkelig grunn til at det skal betales slikt vederlag etter vannressursloven.

### 17.8.3 De foreslåtte reglene i utk. §§ 34 annet ledd og 40 nr. 8

Reglene om *gjenåpning av lukkede vassdrag og revegetering* i utk. §§ 34 annet ledd og 40 nr. 8 bygger på det syn at eieren ikke bare kan utnytte naturen, men også må finne seg i en tilpasning til naturforholdene ved vassdrag. De bygger samtidig på det syn at man nok i noen tilfelle kan være gått for langt i å endre de naturlige forhold ved vassdrag, slik at en tilbakeføring i retning av den opprinnelige tilstand er begrunnet.

Spørsmålet er så i hvilken grad den berørte grunneier må eller bør få erstatning for tap som volderes ved slike tiltak. Ingen av de to bestemmelsene pålegger grunneieren å utføre tiltakene selv; det blir derfor ikke tale om noen utgifter til tiltakene som skal erstattes grunneieren.

Ingen av de to tilfellene innebærer noen avgivelse av eiendom. Derimot medfører de visse krav til arealdisponering for fremtiden som kan gjøre at en eksisterende bruk må opphøre. Dette ligger nærmere en rådighetsinnskrenkning over fast eiendom enn en ekspropriasjon, og Grl. § 105 kommer ikke inn her på samme måte som ved avståelse av eiendomsrett.

Et lignende spørsmål har man ved fjerning av trær og busker som sperrer for sikten innenfor byggegrenser langs veier og jernbanelinjer. Her har grunneieren krav på erstatning for skade og ulemper ved skjønn (se således vegloven 21. juni 1963 nr. 23 § 31). Disse tilfellene er likevel ikke helt parallelle med vår situasjon,

særlig fordi fjerningen ikke er en tilpasning til naturforholdene, men til annen utnytting, og fordi byggegrensene (etter vegloven) kan strekke seg inntil 50 meter fra veiens midtlinje (vegl. § 29).

Mulige erstatningsposter ved gjenåpning av lukkede vassdrag er:

- a) Grunneieren kan ha hatt utgifter til investeringer som etter restaureringen ikke vil gi noen avkastning. Det typiske eksempel er egne utgifter til bekkelukking. Men ofte er lukkingen finansiert gjennom offentlige tilskudd, og investeringene har gitt grunnlag for fradrag ved skatteliggingen. Grunneierens nettoutgift i investeringer til bekkelukking kan derfor være beskjeden i forhold til totalkostnaden ved anlegget. Denne nettoutgiften kan være inntjent i løpet av den tid som er gått, men det vil bero på tidsforløpet og andre omstendigheter.
- b) Utgifter til oppdyrking av arealer som er frigjort ved bekkelukkingen, eller av andre arealer der dyrking er blitt mulig ved bekkelukkingen.
- c) Utgifter til investeringer i driftsbygninger, redskap og besetning kan forekomme hvis anlegget har frigjort relativt store arealer i forhold til eiendommens størrelse. Går noe areal ut av produksjon ved restaureringstiltakene, betyr det svakere inntjening av slike investeringer, og de kan i visse tilfelle tenkes å bli helt ulønnsomme.
- d) Tap avkastningsverdi (bruksverdi) av de arealer som restaureres, eller eventuelt redusert salgsverdi (differanseverdi) av eiendommen som følge av at en del av den må disponeres til restaureringstiltak.

Vederlagslovens regler vil gi erstatning både for c og d (a og b vil bli «konsumert» av d).

Når det gjelder revegetering etter utk. § 40 nr. 8, kan det bli tale om tap avkastningsverdi eller redusert salgsverdi (d ovenfor). Det kan dessuten tenkes at driften blir ulønnsom på et større, nærliggende areal (typisk på et belte mellom vei og vassdrag hvor en sone går med til revegeteringen). De tidligere kostnader som i tilfelle kan tenkes erstattet (a-c ovenfor), vil trolig begrense seg til dyringskostnader.

*Utvalgets flertall – lederen Backer og medlemmene Ajer, Høisveen, Lund, Samuelson og Traagstad* – viser til at bestemmelser som §§ 34 annet ledd og 40 nr. 8 vil bety at man opphører med en arealbrukspraksis som viser seg uheldig fra et samlet naturforvaltningssynspunkt. Disse medlemmer mener grunneieren må akseptere en slik tilpasning som ledd i en bærekraftig utvikling. Likhets hensyn taler for at de grunneiere som allerede har iverksatt slike tiltak ikke bør komme bedre ut enn de som ikke har gjort det, og som for fremtiden ikke kan gjøre regning med å få noen adgang til f.eks. bekkelukking.

De som allerede har utført tiltakene – i tråd med det som tidligere ble regnet som god praksis – bør holdes skadesløse ved restaureringen, selv om de går glipp av merinntekter. Dette er bakgrunnen for den erstatningsregel som disse medlemmer foreslår i § 34 annet ledd annet punktum. Lignende ordninger med begrensede erstatningsregler er kjent fra andre rettsområder, jfr. reglene om negativ kontraktsinteresse (erstatning i kontraktsforhold som stiller skadelidte som om kontrakten ikke var inngått) og kommisjonsloven § 52 ved opphør av kommisjons- og agenturforhold.

Utgangspunktet etter disse medlemmers forslag er at gjenåpning med tilstrekkelig varsel kan skje erstatningsfritt. Men hvis det medfører at grunneieren har hatt investeringer som ikke er inntjent og som følge av restaureringen heller ikke lar seg tjene inn, skal resttapet – det som ennå ikke er inntjent – erstattes uten tillegg av renter. Dette gjelder uten hensyn til om investeringene gjaldt selve bekkelukkingen, nydyrkingstiltak eller investeringer i bygninger eller utstyr – så langt slike investeringer henger sammen med bekkelukkingen (punktene a), b) og c) ovenfor. Derimot

vil ikke fremtidig fortjeneste bli erstattet (jfr. d) ovenfor). Blir det ikke enighet med vassdragsmyndigheten om erstatningsbeløpet, kan grunneieren reise vanlig søksmål ved domstolene.

Revegetering etter utk. § 40 nr. 8 vil ha såvidt ubetydelige konsekvenser at det bør tåles uten erstatning. Noen store beløp kan det her vanskelig bli tale om for den relativt begrensede sone dette vil være aktuelt for. Reetablering av vegetasjon kan dessuten begrunnes som et tiltak mot forurensende avrenning til vassdraget, som forurenseren selv er nærmest til å dekke kostnadene ved.

*Utvalgets mindretall – medlemmene Berg, Simonsen, Terjesen, Ødegaard, Aalstad og Aasen* – mener det er rimelig å betale erstatninger etter vederlagslovens regler til de grunneiere som blir berørt av tiltak for gjenåpning av vassdrag eller reetablering av vegetasjon, og at erstatningen bør fastsettes ved skjønn som bekostes av vassdragsmyndigheten. Disse medlemmer legger vekt på at de økonomiske konsekvenser av gjenåpning og revegetering kan variere fra den ene grunneier til den annen, og det vil være slik at noen grunneiere får pålegg om å tåle dette, mens andre slipper. Likhets hensyn taler derfor for erstatningsplikt. På grunn av krav til spredeareal, og små arealer generelt innenfor norsk landbruk, kan mindre arealreduksjoner få ikke ubetydelige konsekvenser for brukeren.

## KAPITTEL 18

**Erstatning for skade****18.1 INNLEDNING****18.1.1 Skader i vassdragsforhold**

Vassdragene kan *i naturlig tilstand* representere et skadepotensial uavhengig av menneskelige inngrep. Flere europeiske land har derfor lovfestet en særskilt plikt for det offentlige eller for private til å foreta vedlikehold av vassdraget for å unngå skade. I Tyskland har dette fått uttrykk i WHG §§ 28-29, mens vandløbslovens §§ 31-36 inneholder regler om vedlikehold av offentlige og private vannløp i Danmark. Etter norsk rett foreligger ingen slik plikt til å sørge for vedlikehold av vassdraget.<sup>181</sup>

Erstatning for skader som skyldes naturforholdene må eventuelt kreves etter de reglene som gjelder for naturskade, jfr. lov 25. mars 1994 nr. 7 om sikring mot og erstatning for naturskader.<sup>182</sup>

Et ordinært erstatningskrav i vassdragssammenheng vil følgelig være knyttet til *inngrep eller aktiviteter* i eller ved vassdraget. Enkelte tiltak kan representere et stort skadepotensial – risikoen for dambrudd regnes ikke for å være særlig stor her til lands, men skadeomfanget kan være betydelig hvis først ulykken er ute. Også små og tilsynelatende ubetydelige inngrep i vassdrag kan av og til ha store konsekvenser.

Skadene ved vassdragstiltak knytter seg for det første til at det kommer *for mye vann*, særlig hvis det skjer i en flomperiode, eller ved at vannet tar nytt leie. Dette kan medføre oversvømmelser og bygningsskader, skader på innbo ved vanninntrenging, skader på jord ved utrasing, avlingsskader osv. Tap av menneskeliv og personskader kan også tenkes, for eksempel når det plutselig slippes vann i et tørt elveleie.

For det andre kan det oppstå skader på grunn av *reduert vannføring/tørrelegging*, for eksempel på vannforsyning, avlinger, fisk og yngel.

En tredje form for skade knytter seg til de *tekniske innretningene i vassdrag* som kan representere en skaderisiko i seg selv, for eksempel inntak til kraftstasjoner. Skaderisikoen kan også skyldes vassdragets tilstand etter at det er iverksatt vassdragstiltak, f.eks. ved bratte skråninger langs elvebredden.

Det kan i en del tilfelle være vanskelig å skille mellom skader som skyldes naturforholdene og skader som er forårsaket av vassdragsinngrep. Erosjon kan for eksempel både være forårsaket av tekniske inngrep og forekomme naturlig.

**18.1.2 Erstatning for skade**

*Vanlige erstatningsregler* gir regler om plikt til å erstatte tap eller skade som er påført andre på grunn av en skadevoldende handling eller hendelse. Erstatningsre-

181. Spørsmålet var oppe i RG 1992 s. 1158 (Frostating) vedrørende vedlikeholdsansvar etter V § 115. Skadelidte hevdet forgjeves at kommunen var ansvarlig for mangelfull rydding langs en bekk selv om kommunen ikke var grunneier på strekningen. Søppel, hageavfall m.v. fra bredene hadde forårsaket tilstopping av en nedenforliggende kulvert ved flom. Skadelidte fikk imidlertid medhold i sitt erstatningskrav fordi det måtte stilles skjerpede krav til vedlikehold av selve kulverten i flomsituasjoner når det lå så mye avfall langs vassdraget ovenfor.

182. Loven vil avløse lov 9. juni 1961 nr. 24 om sikring mot og erstatning for naturskader.

glene omfatter både personskade, tingskade og annen formueskade. Forutsetningen for at det skal oppstå erstatningsplikt er for det første at det foreligger et ansvarsgrunnlag – vanligvis objektivt ansvar eller skyldansvar. Et annet grunnvilkår er at det må foreligge skade eller tap, og det tredje at det er en påregnelig og tilstrekkelig nær årsakssammenheng mellom skaden eller tapet og ansvarsgrunnlaget.

Erstatningsreglene er private sanksjonsregler som tradisjonelt har vært begrunnet med *reparasjonshensyn*, at en skadevolder skal gjøre opp for seg, og med *prevensjonshensyn*, at risikoen for å bli pålagt erstatningsansvar er med på å forhindre at skader oppstår. Etter hvert er *pulveriseringshensynet*, dvs. muligheten for å spre risikoen for skade, blitt et fremtredende hensyn, særlig når det gjelder å begrunne objektivt erstatningsansvar. Tankegangen er at den som ved forsikring eller på andre måter har mulighet til å innkalkulere tapsrisikoen i sine driftskostnader, er nærmere til å bære tapet enn den enkelte skadelidte. I noen sammenhenger kan det dessuten ligge en *ekspropriasjonstankegang* bak også de vanlige erstatningsreglene, jfr. for eksempel reglene om nødrett som gir hjemmel for å ofre en interesse til fordel for en annen interesse mot erstatning.

### 18.1.3 Grensetilfelle

I kap. 17 ble reglene om erstatning ved ekspropriasjon og erstatning for skader og ulemper som er en normal følge av et tiltak eller en virksomhet drøftet. De alminnelige erstatningsreglene tar særlig sikte på enkeltstående skadetilfelle, typisk ulykker. For mange vassdragstiltak vil skade på fast eiendom være en regulær følge av driften, for eksempel ved neddemming eller senket grunnvannstand. Disse erstatningsspørsmålene blir vanligvis løst etter ekspropriasjonsrettslige prinsipper. Typisk sett kan man si at reglene om ekspropriasjonserstatning tar sikte på de tilfelle der eiendom blir tatt i bruk, mens reglene om skadeserstatning tar sikte på ulykkestilfellene og generelt på personskader. Det er ikke alltid noen klar grense mellom regelsettene. Erstatningsbestemmelsen i V § 112 nr. 1 siste punktum kan sies å ligge i skjæringspunktet mellom erstatning for naboulemper, ekspropriasjonserstatning og alminnelig erstatning i forbindelse med skadevoldende virksomhet.<sup>183</sup>

I slike grensetilfelle kan det bl.a. oppstå spørsmål om en skade som oppstår er følge av en risiko som det allerede er gitt erstatning for ved et ekspropriasjonsskjønn. Spørsmålet må avgjøres på bakgrunn av en tolking av hva skjønnen har gitt erstatning for, noe som i praksis kan være vanskelig fordi det ofte ikke fremgår eksplisitt hvilke risiki skjønnen retten har vurdert, jfr. "*Senskader og uforutsett skadeutvikling – utsettelse og etterskjønn*" i kap. 17.7.

## 18.2 ANSVARSGRUNNLAG

### 18.2.1 Gjeldende rett

#### a. Skyldansvar

Et grunnlag for erstatningsansvar finnes i den generelle ulovfestede skyldregelen som er utviklet gjennom rettspraksis, og som slo igjennom som generelt ansvarsgrunnlag i norsk rett på slutten av 1700- begynnelsen av 1800-tallet.<sup>184</sup> Regelen om skyldansvar kommer til anvendelse i den utstrekning det ikke finnes spesielle ansvarsregler. Skyldregelen er basert på en forsvarlighetsstandard som gjør skadevolderen erstatningsansvarlig dersom han ikke har opptrådt så aktsomt som han

183. Rogstad i Norsk vassdragsrett 1988 s. 122.

184. Jfr. Nygaard 1992 s. 179.

burde. Kravet til aktsomhet må vurderes konkret, og kan variere fra livsområde til livsområde. Ofte finnes det normer for forsvarlig adferd i forskrifter, standardkrav m.v., som kan gi veiledning med hensyn til aktsomhetsvurderingen.

Når en arbeidstaker har opptrådt uaktsomt, følger det av skadeserstatningslovens regler om arbeidsgiveransvar (lov 13. juni 1969 nr. 26 § 2-1) at arbeidsgiveren blir erstatningsansvarlig for skaden. Arbeidsgiveransvaret er et objektivt ansvar som inntreer uten hensyn til om arbeidsgiveren selv har opptrådt uaktsomt, men omfatter bare skade som er voldt under utføring av arbeid eller verv for arbeidsgiveren. Ansvaret omfatter hverken anonyme eller kumulative feil!<sup>185</sup>

V § 101, som oppstiller forbud mot at noen på egen eller andres grunn iverksetter tiltak som kan medføre skade ved utrasing i vassdrag, forutsetter skyldansvar. Bestemmelsen omfatter tiltak på land, i motsetning til ulovlige tiltak i vassdraget, som skal bedømmes etter V § 8, jfr. § 112 nr. 1 om objektivt erstatningsansvar.<sup>186</sup>

Den foreliggende underrettspraksis krever uaktsomhet som ansvarsbetingelse for skade voldt ved feilmanøvrering av regulerte magasiner i flomsituasjoner, jfr. RG 1971 s. 97 (Eidsivating) og Agder lagmannsretts utrykte dom 2. juni 1972 (ankesak 12/1971). Sistnevnte avgjørelse synes å forutsette at det vil foreligge uaktsomhet dersom skadene kunne vært unngått ved en annen manøvrering av reguleringsmagasinet, også i det tilfelle hvor skaden ville inntrådt uten reguleringen. Den førstnevnte avgjørelsen gir tilsynelatende regulanten et friere spillerom med hensyn til manøvreringen.

#### *b. Objektivt ansvar*

De eldste erstatningsreglene både i norsk og utenlandsk rett var basert på et objektivt erstatningsansvar, som gradvis ble fortrent av prinsippet om skyldansvar. Med de store endringene i samfunnsforholdene på slutten av forrige århundre, utviklet det seg gjennom rettspraksis en ny form for objektivt ansvar, til å begynne med konstruert som en forlengelse av skyldansvaret. Den første avgjørelsen som uttrykkelig bygget på et objektivt ansvar, var en dom referert i Rt. 1905 s. 715, hvor Bergen kommune ble pålagt ansvar for skade ved at et vannrør sprakk.

Det *ulovfestede objektive ansvaret* kan beskrives som et ansvar for skade som skyldes en *stadig, typisk og ekstraordinær* risiko. Som det fremgår nedenfor, har regelen fortsatt betydning i vassdragsforhold.

Det er også innført visse *lovregler om objektivt ansvar* på vassdragsrettens område. V § 69 nr. 1 (tidligere V 1887 § 41) om objektivt ansvar for de fleste *skader voldt ved ferdsel* i vassdraget er utformet etter mønster av en av de klassiske dommene om objektivt ansvar, «bølgeslagsdommen» i Rt. 1874 s. 145. V §§ 78 nr. 2, 80 og 81 nr. 1 har lignende regler om objektivt erstatningsansvar ved *mangeskader forårsaket av fløting*, som delvis også er basert på bestemmelser i V 1887. Det bør også nevnes at det i 1992 gjennom laksel. § 46 ble innført objektivt ansvar for skader på redskaper og innretninger for fremme av fiskebestanden.

Reglene i V § 108 nr. 3 om objektivt ansvar for sikkerhetsmessige *mangler ved anlegg* i vassdrag er basert på V 1887 § 72, som inneholdt tilsvarende regler om objektivt ansvar. V § 47 nr. 2 har en bestemmelse om objektivt ansvar for *kloakkledninger som viser seg å være for små* til å føre alt avløpsvannet. Bestemmelsen kom inn i forbindelse med Stortingets behandling av vassdragsloven. Regelen

185. Med kumulative feil siktes det til mindre feil som begås av forskjellige personer, der feilene hver for seg ikke representerer brudd på aktsomhetsnormen.

186. Vassdragslovkommissjonen hadde opprinnelig foreslått en regel om objektivt ansvar også for slike tiltak som omfattes av V § 101. Flere av kommisjonens høringsinstanser uttalte seg kritisk til dette, og forslaget ble derfor ikke opprettholdt i det endelige lovutkastet – se VKI 1918 s. 99.



omfatter trolig også ledninger for rent avløpsvann/overvann, siden den nå opphevede V § 36 også omfattet ledninger for overvann fra bebygd grunn.

V § 115 nr. 2 inneholder en regel om objektivt erstatningsansvar for skade som følge av *forsømt vedlikehold* av demninger, vannledninger, kloakkanlegg og andre vassdragsanlegg som kan volde fare eller skade. Bestemmelsen omfatter alle slags vannledninger.

Som nevnt foran kan også naboettslige og ekspropriasjonsrettslige regler komme til anvendelse når det gjelder enkeltstående skadetilfelle. Når det gjelder *skade på eiendom* har V § 8 jfr. § 112 nr. 1 siste punktum og grannel. § 2, jfr. § 9 regler om objektivt ansvar for skade. Som nevnt i "[En sammenligning av reglene](#)" i kap. 11.8.3 flg. er tålegrensen noe forskjellig etter de to lovene, og i vassdragsforhold er vassdragslovens regel avgjørende. *Vednedlegging* av vassdragstiltak medfører V § 116 nr. 4 objektivt ansvar for skader.

Etter rettspraksis medfører også V § 136 nr. 1 objektivt ansvar for uforutsette *sensskader* ved lovlig bruk av et anlegg, jfr. Rt.1973 s. 121 og "[Ekspropriasjon og erstatning](#)" i kap. 17.

De ulovfestede reglene om objektivt ansvar supplerer vassdragslovens bestemmelser. I en dom gjengitt i Rt. 1975 s. 1081 ble en kommune kjent erstatningsansvarlig på objektivt grunnlag for tilstopping av en kommunal kloakkledning. Den før nevnte avgjørelsen fra 1905 er basert på objektivt erstatningsansvar for overømmelser som skyldes at en vannledning sprekker.

I svensk rettspraksis har Högsta Domstolen pålagt innehaveren av fjernvarmeledninger objektivt erstatningsansvar for lekkasjeskader fra ledningen (Nytt Juridiskt Arkiv 1991 s. 720, også i Nordisk Domssamling 1992 s. 590). Dette vil sikkert også bli resultatet etter norsk rett.

En høyesterettsdom i Rt. 1986 s. 1019 går langt i å pålegge erstatningsansvar på objektivt grunnlag. En regulant ble holdt ansvarlig for rein som falt ned i gjensnødde sprekker i et regulert vann. Regulanten anførte at denne risikoen lå nær opp til andre farer som reinen utsettes for, uten å få medhold i at det kunne fritas for ansvar. Retten la vekt på at sprekkdannelsene representerte et ekstraordinært faremoment i tillegg til annen risiko reinen ble utsatt for. Siden skadene var en ordinær følge av reguleringens drift, ble erstatning tilkjent etter de ulovfestede reglene om objektivt ansvar, men retten la også vekt på ekspropriasjonsrettslige betraktninger.

Etter gjeldende rett må det trolig gjøres unntak fra det objektive ansvaret ved *force majeure* – se fra underrettspraksis RG 1984 s. 386 (Asker og Bærum) vedrørende V § 115 og RG 1982 s. 180 (Frostating). Det skal etter praksis mye til for at det foreligger *force majeure*, jfr. RG 1992 s. 1158 (Frostating).

### c. Nødrett

Endelig kan ansvar for nødrettshandlinger etter skl. § 1-4 være aktuelt i vassdrags-sammenheng. Nødrettsansvaret er objektivt og bygger på et slags ekspropriasjons-prinsipp – at en ofrer en interesse til fordel for en annen. Den interessen oppofrelsen er skjedd til fordel for, må i så fall erstatte den skaden nødrettshandlingen har medført. Det følger av konstruksjonen med nødrettsansvar at den skadevoldende handlingen anses som lovlig.

#### *d. Forsøk på sammenfatning*

Som det fremgår foran, står det objektive ansvaret sterkt som ansvarsgrunnlag i forbindelse med vassdragstiltak. Det ulovfestede objektive ansvaret er lagt til grunn i flere tilfelle som ikke omfattes av lovreglene om objektivt ansvar.

Det kan på denne bakgrunn være nærliggende å reise spørsmål om det foreligger en generell regel om objektivt ansvar ved vassdragstiltak. Når det gjelder risikoen for teknisk svikt, må dette være på det rene. Med hensyn til selve driften av anleggene er ikke rettstilstanden klar, jfr. forannevnte underrettspraksis om manøvrering av reguleringsmagasiner. Når skaden ikke har noen tilknytning til faremomenter ved anleggets eller vassdragets tilstand, må det muligens oppstilles krav om uaktsomhet hos noen som forestår driften for at erstatningsansvar skal oppstå.

### **18.2.2 Behovet for særlige ansvarsregler i vassdragslovgivningen**

*Utvalget* konstaterer at regelverket om grunnlag for erstatningsansvar i vassdragsforhold er uoversiktlig. Vassdragsloven er preget av fragmentariske og spredte bestemmelser om erstatningsansvar på objektivt grunnlag. Det er noe uklart i hvilken utstrekning ulovfestede erstatningsregler medfører et objektivt ansvar i andre tilfelle.

*Utvalget* tilrår at det gis mer samlede regler om erstatningsansvar i den nye vannressursloven.

*Utvalget* har i denne sammenheng overveid om det er grunn til å lovfeste en generell regel om at en tiltakshaver har objektivt erstatningsansvar for skader fra vassdragstiltaket.

En regel om objektivt ansvar vil likevel ikke medføre at tiltakshaveren blir ansvarlig (eller fullt ansvarlig) for all skade. For det første forutsetter ansvar at det er årsakssammenheng mellom vassdragstiltaket og skaden, jfr. 18.4. For det annet vil skadeserstatningslovens alminnelige regler om betydningen av skadelidtes medvirkning komme inn i bildet (skl. § 5-1). Dette kan gjøre at erstatningen bortfaller eller blir redusert, f.eks. ved flomskader som rammer et nydyrkingsfelt eller en leirplass anlagt på et område som etter en regulering blir mindre utsatt for årvisse flommer. For det tredje kan tiltakshaverens erstatningsansvar bli lempet etter de alminnelige lempingsregler i skl. § 5-2, der bl.a. skyldforhold er relevant for vurderingen. Rettspolitisk kan det også være et alternativ å innføre et skyldansvar med omvendt bevisbyrde, slik at tiltakshaveren blir erstatningsansvarlig om ikke han eller hun godtgjør å være uten skyld i skaden. Laksel. § 46 inneholder i realiteten en slik regel, idet annet ledd fastsetter at «[e]rstatningsplikten etter første ledd kan reduseres eller falle bort dersom skadevolderen godtgjør at han er uten skyld i skaden».

For å forenkle regelverket og spre den økonomiske risikoen for skade, taler mye for å gjøre tiltakshaveren objektivt ansvarlig for skader et vassdragstiltak forvolder, uansett om årsaken er mangler ved selve anlegget, vedlikeholdet eller måten anlegget drives på. Dette gjelder særlig for større næringsvirksomheter som kraftverk, vannverk m.v. Langt på vei vil tiltakshaverne kunne forsikre seg mot erstatningsansvar, også for ansvaret som dameier, inkludert risikoen for dambrudd, se 18.8. For tiltakshaverne vil det kanskje være lettere å akseptere at de blir pålagt objektivt ansvar enn et ansvar begrunnet i at en eller flere ansatte har opptrådt uaktsomt. Til gjengjeld kan det reises spørsmål om en objektiv ansvarsregel virker mindre preventivt enn skyldansvaret, dersom man antar at den preventive virkning beror mer på moraldanningen enn på de økonomiske incitamenter.

Et kompliserende moment når det gjelder objektivt ansvar for manøvrering, er at handlingsalternativene kan ha preg av en avveining mellom ulike interesser, typisk mellom grunneiere ovenfor og nedenfor en dam, en slags nødrettsbetraktning.

ger. Det vil altså skje skader uansett hvilket alternativ som velges, og det kan være vanskelig å bedømme hvilket alternativ som gir minst skadevirkninger. Da kan det være nærliggende å velge et alternativ som ville ha medført skade også under naturlige forhold i vassdraget. I så fall vil tiltakshaveren normalt gå fri for erstatningsansvar, hvis ikke et annet alternativ kunne ha medført klart mindre skader. Etter skl. § 1-4 skal de som manøvreringen har skjedd til fordel for, erstatte skader forårsaket av manøvrering ut fra nødrettsbetraktninger, men regulanten vil nok i praksis lett risikere å bli stilt til ansvar. De vanskelige avveiningene det kan bli aktuelt å foreta i slike situasjoner trekker i retning av å overlate slike erstatningsspørsmål til domstolene i det enkelte tilfelle.

Også behovet for å harmonisere erstatningsreglene for vassdragsforhold med andre erstatningsregler har vekt ved vurderingen. De regler om erstatningsansvar for forurensningsskader som ble innført i forurensningslovens "*Hva bør en ny vannressurslov omfatte?*" i kap. 8 i 1989, medfører som utgangspunkt et objektivt erstatningsansvar (forurl. § 55 første ledd). Ved en oversvømmelse vil derfor de skader som kan karakteriseres som forurensningsskader, falle inn under det objektive ansvaret etter forurensningsloven, mens rene fuktskader må bedømmes etter lovgivningen for vassdragsforhold. Dette taler for at man også her bør bygge på et objektivt ansvar. Hensynet til harmonisering med forurensningslovens erstatningsregler kan også ha betydning når det gjelder andre spørsmål enn ansvarsgrunnlaget, se nedenfor.

Selv om sterke grunner taler for et objektivt ansvar for større vassdragstiltak, er det fare for at en generell regel om objektivt erstatningsansvar for skade kan favne for vidt. I forhold til næringsvirksomhet kan hensynet til risikospredning tilsi et objektivt ansvar uansett, men mange næringsvirksomheter som utfører vassdragstiltak kan være relativt små. Dessuten utføres mange vassdragstiltak utenfor næring. Mens forurensning generelt bør unngås står vassdragstiltak i en annen stilling. Det skadepotensiale et vassdragstiltak har behøver heller ikke skille seg vesentlig fra vassdragene i naturlig tilstand.

Noen eksempler på situasjoner hvor et generelt objektivt ansvar kan føre for langt, er følgende: En åpen grøft med vann kan være et faremoment, på samme måte som et naturlig vannsig. Eldre grøfter, som glir i ett med kulturlandskapet, kan være vanskelige å skille fra naturlige vassdrag. En råk ved utløpet fra et kraftverk representerer – når utløpet er synlig – et faremoment som ikke er vesentlig annerledes enn den naturlige utløpsosen i et vann. Et generelt, objektivt ansvar for eldre vassdragsanlegg kan føre til at anleggene blir fjernet for å unngå mulig ansvar, uten hensyn til den verdi de representerer som kulturminne.

*Utvalget* er derfor kommet til at det mangler grunnlag for å foreslå en alminnelig regel om objektivt erstatningsansvar for skade som skyldes vassdragstiltak. En helt generell regel om dette kan tenkes å bli for vidtrekkende, særlig for mindre vassdragstiltak. Vi foreslår derfor i stedet å samle og forenkle reglene om objektivt erstatningsansvar i utk. § 52. De spesifiserte erstatningstilfellene vil bli supplert av alminnelige erstatningsregler, også de ulovfestede reglene om objektivt ansvar.

Det kan riktignok sies at en alminnelig regel om objektivt erstatningsansvar for skader i vassdragsforhold vil være i tråd med tendensen i både lovgivning og rettspraksis. Ved innføringen av erstatningsregler for forurensningsskader vurderte man om en objektiv ansvarsregel ville virke for strengt overfor dagliglivets skadetilfelle, som også omfatter mindre foretak, men fant at denne innvendingen ikke burde være avgjørende.<sup>187</sup> De tilfelle hvor et objektivt erstatningsansvar kan tenkes å føre for langt, vil trolig kunne løses gjennom alminnelige erstatningsregler *Utvalget* vil der-

for tilrå at spørsmålet om objektivt erstatningsansvar i vassdragsforhold blir belyst nærmere under høringen.

### 18.3 ANSVAR FOR VANN- OG AVLØPSLEDNINGER

#### 18.3.1 Innledning

Skader som henger sammen med vann- og avløpsledninger er ikke uvanlige. Siden vassdragsloven har visse regler om dette, er det naturlig *forutvalget* å vurdere spørsmålet – både hvilke regler som bør gjelde om erstatningsansvar i disse tilfellene, og hvor de bør plasseres.

*Vannforsyningsledninger* kan omfatte alt fra små ledninger beregnet på forsyning av en husstand, til rørgater eller tunneler, f.eks. hovedvannledningen til en by eller en ledning til vannkrevende industrivirksomhet. I rørgater og inntakstunneler til kraftstasjoner står vannet under høyt trykk. På samme måte som vannforsyningsledningene kan også *avløpsledninger* variere mye i størrelse. Kvaliteten på avløpsvannet kan også variere, fra kloakk og forurenset avløpsvann fra industri, til mer eller mindre rent vann i *overvannsledninger*. Grensen mellom overvannsledningene og *dreneringsledninger* for fjerning av vann kan nok være flytende, selv om førstnevnte hovedsaklig tar sikte på bortledning av nedbør. Det forekommer også at selve *vassdraget legges i rør* over kortere og lengre strekninger uten at vannet føres bort fra løpet. Slik lukking av vassdrag kan foretas av hensyn til kryssende veier, for å skaffe jordbruks- og utbyggingsarealer eller av sikkerhetshensyn for å hindre ulykker. *Fjernvarmeledninger* særpreges ved at de fører varmt vann til oppvarming. Rørledninger for *andre væsker* (f.eks. petroleum) eller *gasser* faller utenfor det *utvalget* vil vurdere.

#### 18.3.2 Oversikt over regelstrukturen

Både vassdragsloven og forurensningsloven inneholder regler om *avløpsledninger*. Da vassdragslovens "*Fremtidig utvikling*" i kapittel 4 i 1981 ble overført til forurl. "*Fremtidig utvikling*" i kap. 4, ble V § 47 nr. 2 likevel stående igjen i vassdragsloven. Bestemmelsen gjelder erstatning for skade som skyldes oversvømmelse fordi en kloakkledning har for liten kapasitet. Bakgrunnen for at den ble stående igjen i vassdragsloven var at forurensningsloven i første omgang ikke inneholdt erstatningsregler. Det ble forutsatt at V § 47 nr. 2 skulle vurderes av det utvalget som var oppnevnt for å komme med forslag til erstatningsregler, jfr. Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s.183 sp. 2. Da forurensningsloven i 1989 fikk tilføyde erstatningsregler ble det likevel ikke gjort noe med V § 47 nr. 2. I NOU 1982: 19 s. 29 sp. 1 – 2 omtales V §§ 108 og 115, idet det pekes på at sistnevnte bestemmelse kan gi grunnlag for å kreve erstatning for forurensningsskade forårsaket av mangelfullt vedlikehold. Utover dette kommenteres ikke vassdragslovens regler spesielt i lovforarbeidene.

V § 115 nr. 2 omfatter også erstatningsansvar for skade på grunn av forsømt vedlikehold av *vannledninger*. Ansvar for vannledninger suppleres imidlertid av de ulovfestede reglene om objektivt erstatningsansvar, jfr. Rt 1905 s. 705 der en kommune ble pålagt erstatningsansvar for skader som følge av at hovedvannledningen var sprunget lekk.

Om gjeldende rett viser vi for øvrig til fremstillingen under 18.2.1.

### 18.3.3 Utforming og plassering av erstatningsregler for vann- og avløpsledninger

Regler om vann- og avløpsledninger finnes også i andre lover enn forurensningsloven og vassdragsloven. Plan- og bygningsloven har regler om tilknytningsplikt m.v. og ekspropriasjonshjemler. Ekspropriasjonshjemler finnes også i oreigningsloven. *Utvalget* mener mye kunne tale for å samle reglene i en egen lov om ledninger.

I mangel av en generell ledningslov blir spørsmålet hva som er en hensiktsmessig plassering av reglene utfra dagens lovstruktur.

Siden forurensningsloven inneholder et eget kapittel om avløpsledninger, finner *utvalget* det mest hensiktsmessig å overføre også erstatningsreglene til forurensningsloven. For slike skader bør det imidlertid ikke gjelde noen slik tålegrense som forurl. § 56 fastsetter, og erstatningsregelen bør dekke alle slags skadevirkninger, både fuktskader og forurensningsskader. Vi foreslår derfor en særskilt bestemmelse om erstatningsansvar i forurl. § 24a, jfr. utk. § 74 nr. 15. Denne bestemmelsen bør omfatte både kloakkledninger, ledninger for avløpsvann fra industri og overvannsledninger, jfr. forurl. § 21.

Vi foreslår regelen som en generell bestemmelse om objektivt ansvar for skader som skyldes avløpsledninger. Den går derfor lengre enn gjeldende lovbestemmelser i V §§ 47 nr. 2 og 115 nr. 2, som knytter seg til bestemte skadeårsaker. Forslaget innebærer trolig en utvidelse av erstatningsansvaret etter gjeldende rett, jfr. RG 1991 s. 725 ( Inderøy herredsrett ) som gjaldt oversvømmelser pga. ekstraordinære nedbørforhold. Tre forsikringsselskaper reiste her krav mot kommunen som var eier av avløpsnett, med påstand om objektivt erstatningsansvar for skaden. Kommunen ble frifunnet for kravet, særlig under henvisning til at V § 47 nr. 2 innebar en stillingtagen til spørsmålet om et generelt objektivt ansvar for avløpsledninger. Retten uttalte at en utvidelse av ansvaret i forhold til gjeldende rett eventuelt burde skje ved lovendring. Se også RG 1957 s. 9.

*Utvalget* kan ikke se noen avgjørende grunner mot et slikt generelt objektivt ansvar for skade forårsaket av avløpsledninger. De fleste avløpsanlegg eies og drives i dag av kommuner, som ofte kan utligne merutgiftene gjennom vann- og kloakkavgiften, men også private som eier avløpsanlegg vil ha muligheter for å forsikre seg mot erstatningsansvaret. Også skadelidte vil nok ofte ha mulighet til å forsikre seg i disse tilfellene, men hensynet til regelforenkling tilsier en generell regel. Dessuten kan preventive hensyn tilsi at ledningseieren holdes ansvarlig.

Reglene om vannledninger kan vanskelig plasseres i forurensningsloven, og *utvalget* er derfor kommet til at disse bør videreføres i vannressursloven. Etter rettspraksis må det som nevnt foran antas å foreligge et generelt objektivt ansvar for vannledninger, jfr. Rt. 1905 s. 705. At vannledninger inngår i oppregningen i V § 115 nr. 2 kunne tilsi et snevrere ansvar, men forarbeidene tyder ikke på at det var meningen å foreta noen innskrenkning i forhold til de ulovfestede reglene om objektivt ansvar. Av informasjonshensyn foreslår vi derfor å lovfeste et generelt objektivt ansvar for skade forårsaket av vannledninger i utk. § 52. Både ansvar for lukkede vassdrag og for vannledninger som står i direkte forbindelse med vassdrag, som rørgater og drensrør, samt vannforsyningsledninger for øvrig, vil bli omfattet av denne bestemmelsen.

## 18.4 ÅRSAKSSAMMENHENG OG ANSVARSBEGRENSENDE FAKTORER

Det er et grunnleggende vilkår for erstatningsplikt at det foreligger en faktisk årsakssammenheng mellom den skadevoldende handling eller virksomhet og ska-

defølgen. Med tanke på vassdragsforhold vil *utvalget* særlig peke på tre spørsmål som dette kravet kan reise.

- a) Ved skader i vassdragsforhold kan det ofte være tale om flere skadeårsaker som har oppstått uavhengig av hverandre. Et typisk eksempel gjelder kombinasjonen av *vassdragstiltak og en naturlig begivenhet*, som uvanlige nedbør- eller temperaturforhold. I Rt. 1964 s. 429 ble det lagt til grunn at isgangsskader ville forårsaket skader også under naturlige forhold uten vassdragstiltaket, men reguleranten ble holdt ansvarlig for den merskade som skyldes reguleringen. *Utvalget* ser dette som en naturlig regel, men erkjenner at det kan by på store bevisvansker å fastslå hvordan situasjonen ville ha vært uten vassdragstiltaket.
- b) Det kan også være tale om *flere mulige skadevoldere*, uten at det kan fastslås sikkert hvem som er årsak til skaden. Denne situasjonen kan f.eks. forekomme ved skader som skyldes ferdsel eller fløting i vassdraget. For fløtingstilfellene har derfor vassdragsloven enkelte regler om solidarisk ansvar for flere fløtere i slike situasjoner, jfr. V § 78 nr. 3 og § 81 nr. 3. Med tanke på å sikre midler til erstatning for ferdselsskader gir V § 69 nr. 2 hjemmel for å fastsette en avgift for motorfartøyer. Siden fløtingen nå stort sett er bortfalt i vassdragene, finner *utvalget* liten grunn til å ta med regler om solidaransvar i fløtingstilfellene. Vi ser ikke bort fra at domstolene i tilfelle vil legge til grunn en slik regel på ulovfestet grunnlag, og viser til at den generelle forskriftshjemmelen i utk. § 31 tredje ledd også vil gi adgang til å fastsette et slikt solidaransvar i forskrift.
- c) Selv om det foreligger en klar faktisk årsakssammenheng, er det etter gjeldende rett grenser for *hvor langt* erstatningsansvaret strekker seg. Skadevolderen er kun ansvarlig for tap som er *enpåkregnelig* følge av den skadegjørende handlingen. Påregnelighetsvilkåret er et juridisk kriterium basert på rettspraksis og en avveining av kryssende interesser, en slags tålegrense for hvilke skadefølger den skadelidte selv bør bære risikoen for. Etter praksis kan det avgrenses *mouventede, fjerne eller avledede* skadefølger. *Arten av den skadete interesse* kan også ha betydning.

Skyldforholdet kan også spille inn når det gjelder hvor langt man vil strekke erstatningsansvaret. Det kan således være et moment om den skadevoldende handling er moralsk klanderverdig eller ikke. Dersom det er utvist grov skyld eller skadevolderen har voldt skaden med hensikt, vil rettspraksis strekke erstatningsansvaret lengre enn om skaden skyldes et hendelig uhell.

*Utvalget* foreslår i forlengelsen av dette en regel om objektivt erstatningsansvar for skade som henger sammen med at et tiltak er i strid med utk. §§ 5 eller 42 første ledd, jfr. utk. § 52 bokstav a.

## 18.5 ERSTATNINGSUTMÅLINGEN

Også erstatningsutmålingen reiser flere spørsmål, bl.a. knyttet til arten av den skadete interesse, spørsmålet om en tålegrense eller egenrisiko for skadelidte, og spørsmålet om mererstatning.

- a) Gjeldende vassdragslov har særregler for *avsavnstap* fordi ødelagt fiskeredskap ikke kan brukes (V §§ 69 nr. 1 og 78 nr. 2, begge avslutningsvis). Avsavnstapet går her ikke inn under det objektive ansvaret, men blir bare erstattet om det foreligger skyld. I lakseloven fra 1992 lar derimot § 46 det objektive ansvaret dekke også avsavnstap. På denne bakgrunn finner ikke *utvalget* grunn til å ha særregler for avsavnstap i vannressursloven.
- b) Det fremgår foran at det etter gjeldende rett i flere sammenhenger gjelder en *tålegrense* som har betydning for erstatningsansvaret. Ved skade på eiendom

pålegger V §§ 69 nr. 1 og 78 nr. 2 erstatningsansvar bare for «skade av betydning». En lignende begrensning synes i praksis å være innfortolket i V § 8 jfr. § 112 nr. 1. Når det gjelder erstatning for forurensningsskader fra tillatt forurensning, oppstiller forurl. § 56 en tålegrense som er definert nærmere i grannel. § 2. Om forholdet mellom disse forskjellige tålegrensene viser vi til "*En sammenligning av reglene*" i kap. 11.8.3 foran.

*Utvalget* ser behov for å motvirke bagatellmessige erstatningssaker og harmonisere erstatningsreglene etter vannressursloven med de regler som gjelder for forurensningsskader. Vi foreslår derfor i utk. § 54 første ledd en tilsvarende tålegrense som etter forurl. § 56 med sikte på skade fra et vassdragstiltak som er tillatt i medhold av loven. Denne tålegrensen vil bare gjelde for tingskader og formueskader, ikke for personskader.

1. Etter gjeldende rett kan V § 136 nr. 1 gi rett til 25 % mererstatning ved senskader på eiendom. Som det fremgår foran i "*Ekspropriasjon og erstatning*" i kap. 17, foreslår *utvalgets flertall* at denne regelen blir opphevet.
2. Skadeserstatningsloven inneholder generelle regler om erstatningsutmåling. Erstatningsansvaret kan lempes etter en interesseavveining i medhold av skl. § 5-2, hvor det kan legges vekt på skadestørrelse, den ansvarliges økonomiske bæreevne, forsikringsmuligheter og -dekning, skyldforhold og rimelighetsbetraktninger vedrørende skadevolders og i særlige tilfelle skadelidtes forhold.

*Utvalget* forutsetter at skadeserstatningsloven "*Rettsgrunnlag og organisasjon i vassdragssektoren*" i kap. 5 vil supplere vannressurslovens erstatningsregler. Når det gjelder lemping av erstatningsansvar, foreslår vi en uttrykkelig henvisning til skl. § 5-2, med tillegg av en hjemmel for å legge vekt på at eiendommen eller tingen tåler særlig lite ved skade på fast eiendom eller ting, jfr. utk. § 54 tredje ledd.

## 18.6 ERSTATNING FOR SKADE PÅ ALLEMANNSRETTER

### 18.6.1 Innledning

Det alminnelige utgangspunktet i norsk rett er at det kun er økonomisk tap knyttet til *særretter* som er erstatningsrettslig vernet, mens den alminnelige oppfatningen er at tap knyttet til utnyttning av allemannsretter normalt ikke nyter erstatningsrettslig vern.<sup>188</sup> Ved ekspropriasjon er det riktignok i enkelte tilfelle gitt erstatning for økonomisk tap av ferdselsrett, og i Rt. 1985 s. 247 (Kåfjorddommen) også erstatning for tap i fjordfiske som følge av isvansker forårsaket av vassdragsregulering. Det er rimelig å anta at en skadelidt vil ha rett til skadeserstatning iallfall i samme omfang som det blir gitt erstatning ved ekspropriasjon.

Forurensningslovens regler om erstatning for forurensningsskade går noe videre enn de alminnelige reglene på dette punktet. Erstatningsansvaret kan etter forurl. § 57 (c) omfatte erstatning for skade, tap eller ulempe som følge av at forurensningen hindrer eller vanskeliggjør utøvelse av allemannsrett i næring. Også gjenopprettingserstatning til allmennheten kan kreves når ulovlig forurensning rammer utøvelse av allemannsretter utenfor næring, jfr. forurl. §§ 57 (d) og 58. Både forurensningsmyndigheten og private organisasjoner m.v. med rettslig interesse kan

188.I juridisk teori er spørsmålet om erstatningsrettslig vern for allemannsretter særlig behandlet med sikte på ekspropriasjon, hvor rettspraksis er mest rikholdig. Se bl.a. Vislie 1955, Robberstad 1968 s. 95-108, Bryn i Den norske advokatforenings småskrift nr. 32 1972, særlig s. 102-113, Rogstad 1976 s. 65-93, Fleischer 1978 s. 414-15, Ingolf Vislie i Norsk vassdragsrett 1988 s. 515-24, Falkanger 1986 s. 156-58, Pedersen/Sandvik/Skaaraas 1990 s. 186-98, Ørebech 1992, Falkanger 1993 s. 355-56.

kreve erstatning etter disse reglene, men eventuelle erstatninger tilfaller uansett forurensningsmyndigheten på vegne av allmennheten.

Aasland-utvalget, som foreslo regler om erstatning for forurensningsskade, uttalte i sin drøftelse av spørsmålet om erstatning for allemannsretter:

«Ved en lovregulering på dette området bør det prinsipielle utgangspunkt være at den som er ansvarlig for forurensningen, skal dekke det økonomiske tap som påføres de personer (fysiske eller juridiske) som har benyttet seg av vedkommende gode. Hvorvidt skaden rammer personer med fast eiendom eller ikke, synes i prinsippet ikke å burde få avgjørende betydning for den erstatningsrettslige beskyttelse.» (NOU 1982: 19 s. 85 sp. 1).

I departementets begrunnelse for innføring av særlige erstatningsregler ble det vist til at skade på interesse basert på utøving av allemannsrett er særlig praktisk i forbindelse med forurensningsskade, og at en erstatningsregel for slik skade ville kunne virke preventivt for å hindre forurensningsskader. Spesielt for utnytting av allemannsretter utenfor næring ble det vist til at slik utnytting, særlig til friluftsføremål, er et gode av stor betydning for både samfunnet og den enkelte. Både rettighetens betydning og erstatningsreglenes preventive effekt tilsa derfor at slike interesser ble gitt erstatningsrettslig vern.<sup>189</sup>

### 18.6.2 Bør det innføres regler om erstatningsansvar for skade som rammer utnytting av allemannsretter i vannressursloven?

Skader forårsaket av vassdragstiltak kan, på samme måte som forurensningsskader, innebære tap i utnytting av allemannsretter. Rettspraksis om erstatning for slikt tap er stort sett knyttet til ekspropriasjon og skader forårsaket av vassdragsregulering.

*Utvalget* antar at skader forårsaket av vassdragstiltak ikke i samme omfang som forurensningsskader vil medføre tap for næringsinteresser basert på utnytting av allemannsrett. De skadelidte næringsinteressene vil imidlertid normalt være knyttet til fast eiendom. Behovet for en erstatningsmessig særregel er derfor ikke det samme som etter forurensningsloven.

I forhold til utøving av allemannsrett utenfor næring, typisk friluftslivsinteressene, kan nok dette stille seg annerledes. Tørrlegging som medfører fiskedød, naturødeleggelser på grunn av dambrudd m.v. kan på samme måte som forurensning medføre skade på slike interesser.

I utk. § 64 foreslår *utvalget* en hjemmel for at vassdragsmyndigheten kan gi pålegg om retting i samsvar med §§ 27 eller 45 dersom den finner forhold som kan volde skade eller ulempe for mennesker, miljø og eiendom. Gjenoppretting etter denne bestemmelsen er altså ikke begrenset til skader på private interesser. En slik ordning er imidlertid ikke ansett tilstrekkelig etter forurensningsloven. *Utvalget* mener at spørsmålet bør løses på samme måte når det gjelder annen skade i vassdragsforhold enn forurensningsskade, og foreslår i utk. § 54 annet ledd tilsvarende regler som etter forurensningsloven.

## 18.7 BEVISBYRDE

Utgangspunktet etter gjeldende rett er at den som krever erstatning må føre bevis for sitt krav. I en del tilfelle er det aktuelt å snu bevisbyrden, særlig i situasjoner hvor informasjon fra skadevolderen er nødvendig for å bringe de faktiske forhold

189.Ot.prp. nr. 33 (1988-89) s. 45 sp. 2 flg. og 48 sp. 1.



på det rene, eller hvor skadevolderen burde ha sikret bevisene bedre. Slike særskilte bevisregler følger til dels av rettspraksis, men finnes også i lovgivningen.

V § 114 nr. 5 inneholder en regel om omvendt bevisbyrde for det tilfelle at den faktiske tilstanden før skaden ikke kan iakttas på grunn av tiltak som er satt i verk uten nødvendig tillatelse, forhåndsskjønn m.v.

V § 136 nr. 1 siste punktum har en bestemmelse om at tiltakshaveren har bevisbyrden for at en skade er oppgjort dersom det reises krav om erstatning for skader som ikke er vurdert ved tidligere skjønn.

Det fremgår videre av laksel. § 46 at skadevolderen har bevisbyrden for at hun eller han har opptrådt aktsomt, jfr. foran under 18.2.1.

Som nevnt under 18.4 kan kravet om årsakssammenheng ofte reise bevisproblemer, fordi det er vanskelig å skille mellom skader som skyldes tiltaket og skader som ville oppstått naturlig. I en avgjørelse gjengitt i Rt. 1982 s. 414 ble en regulant holdt ansvarlig for skade forårsaket av et isflak i drift. Saken gjaldt et skjønnspålegg om isbryting i en fjord, som regulanten ble ansett ikke å ha oppfylt i forhold til skadelidte. Regulanten måtte derfor «bære risikoen for all rimelig tvil om skaden fra isflaket 7. mars 1974 skyldtes reguleringen». Det kan følgelig sies at bevisbyrden når det gjelder årsakssammenheng vil hvile på skadevolderen dersom han ikke har etterlevd de krav som følger av lov, konsesjon eller skjønn.

*Utvalget* foreslår en generell bestemmelse tilsvarende V § 114 nr. 5 i utk. § 53. V § 136 nr. 1 er behandlet i "*Senskader og uforutsett skadeutvikling – utsettelse og etterskjønn*" i kap. 17.7.

## 18.8 FORSIKRING

En del vassdragstiltak, spesielt damanlegg, kan ha et såvidt stort skadepotensial at eieren kan være ute av stand til å dekke samtlige erstatningskrav hvis ulykken er ute. Dette vil typisk være tilfelle for et selskap som eier et kraftverk, og ikke har inntekter utover dette. Dersom dammen ryker, slik at inntektsgrunnlaget forsvinner, og er skadene ved dambruddet store, vil det uten forsikringsdekning lett være en risiko for at kraftverket eller vannverket går konkurs uten at skadene blir erstattet. I mange tilfelle vil riktignok kommunale eiere kunne holdes ansvarlige hvis ikke virksomheten er skilt ut som et eget rettssubjekt.

Det har tidligere ikke vært vanlig å ha ansvarsforsikring for damanlegg, fordi de forsikringstilbudene som forelå, ble ansett som svært kostbare.

Denne situasjonen er nå endret ved at det bransjeeide forsikringsselskapet NEFO A/S har etablert en egen ansvarsforsikring som har vært tilbudt dameiere i Norge og Sverige fra 1. mars 1992. De fleste norske dammer som står under offentlig tilsyn, det vil si alle store dammer og dammer som av andre grunner er lagt under offentlig tilsyn (damforskriftene § 1 a og b), er derfor nå forsikret. Forsikringen omfatter ansvaret som dameier generelt, ikke bare risikoen for dambrudd, og dekker skader inntil 2 milliarder kroner.

Mindre dammer kan også være forsikret dersom eieren har alminnelig landbruksforsikring, som ofte inkluderer ansvar for dambrudd.

*Utvalget* antar at de fleste aktuelle dammer i dag er dekket av en frivillig forsikringsordning, og at det derfor for tiden neppe er aktuelt å gripe inn med offentlige reguleringer av dameiernes forsikringsforhold. Det er likevel grunn til å innføre en hjemmel for vassdragsmyndigheten til å pålegge forsikring for mulig erstatningsansvar i den nye loven, dersom dette skulle vise seg å være ønskelig i fremtiden. Vi foreslår en slik hjemmel i utk. § 55. Bestemmelsen er ikke begrenset til dammer, men omfatter vassdragstiltak generelt.

## 18.9 PROSESSFORM

Når domstolene behandler vanlige erstatningssaker, gjelder tvistemålslovens alminnelige regler om søksmål, mens erstatning for ekspropriasjon blir fastsatt ved skjønn i henhold til skjønnslovens regler. Også i enkelte andre tilfelle blir krav om erstatning for fremtidige skader og ulemper på fast eiendom avgjort ved skjønn. Når det gjelder inntrådte skader, er det vanlig at erstatningskrav utenfor ekspropriasjonstilfellene blir avgjort ved ordinært søksmål. Vassdragsloven gir imidlertid eksempler på både skjønn og tvistemål.

I dag er ikke lovgivningen konsekvent når det gjelder hvilke saker som behandles som tvistemål, og hvilke som skjønn. Når det kan foreligge samvirkende eller alternative skadeårsaker, kan det være et problem at erstatningskrav etter vassdragsloven skal behandles i ulike prosessformer. Som følge av skjønnsl. § 4 vil det likevel som regel være mulig å avtale at begge erstatningskrav behandles ved skjønn, forutsatt at skadevolderen går inn på en slik avtale.

Problemstillingen har vært praktisk når det gjelder kommuners ansvar for tilbakeslag m.v. fra kommunale kloakkledninger, som kan skyldes både at ledningen var for liten (V § 47 nr. 2) og at vedlikeholdet var forsømt, for eksempel ved at skjøtene har forskjøvet seg (V § 115 nr. 2). Krav etter V § 47 skal i følge V § 130 nr. 3 behandles ved lensmannsskjønn, mens krav etter V § 115 skal avgjøres av de ordinære domstolene.

*Utvalget* tilrår på denne bakgrunn at rettssaker om skadeserstatning alltid blir behandlet som tvistemål, i samsvar med den vanlige ordning for erstatningssaker.

## KAPITTEL 19

**Regler for grunnvann****19.1 GRUNNVANN****19.1.1 Grunnvannsforekomstene og deres hydrologi**

Foran i "*Naturgitte trekk ved norske vassdrag og vannressurser*" i kap. 2 er det skilt mellom overflatevann, markvann og grunnvann. Vannet i undergrunnen inndeles hydrologisk i markvann og grunnvann. Markvann er betegnelsen på vann som har trengt ned i grunnen, og befinner seg i de øverste jordlagene. Grunnvann er betegnelsen på vann som sammenhengende fyller hulrom i grunnen, under grunnvannspeilet, som altså er det nivået hvor alle sprekker og porer er vannfylte.

Grunnvann opptrer både i sprekkesoner i fjell og i løsavsetninger. Av og til skjærer grunnvannspeilet jordoverflaten, for eksempel i myrer og kilder. Her i landet opptrer grunnvann i fjell ofte i begrenset mengde, mens det i løsavsetninger lettere kan dannes nytt grunnvann fra nedbør eller via tilliggende vann og vassdrag.

Grunnvannet deltar i det hydrologiske kretsløpet. Hvor lang tid utskifting av grunnvannet tar, beror sterkt på grunnforholdene, sprekke dimensjoner i fjell og porestørrelsen mellom partiklene i jordartene. Avhengig av lokale forhold kan utskifting ta flere hundre år.

Når vannet passerer gjennom grunnen utsettes det for kjemiske prosesser som endrer innholdet av oppløste stoffer, se "*Nedbør og avrenningsmønster. Vannets egenskaper*" i kap. 2.2. Dette innebærer en naturlig renseprosess som utjevner forskjeller i nedbør- og tilløpsvannets sammensetning. Løsavsetninger kan også filtrere partikler og binde forurensninger. Grunnvannet er derfor mindre utsatt for forurensninger enn overflatevann. Avhengig av sammensetningen av jord- og bergarter og vannets oppholdstid i grunnen, kan imidlertid vannkvaliteten påvirkes av nedbørens eller tilløpsvannets kvalitet.

Ofte vil grunnvann ha en jevn og høy kvalitet som gjør vannet godt egnet til vannforsyning. En viss behandling av vannet i form av lufting og avherding er gjerne nødvendig for å få en tilfredsstillende kvalitet, men dette kan normalt gjøres relativt enkelt, og vannkvaliteten kan da bli meget god.

Siden grunnvannet blir påvirket av tilløp og nedbør, varierer grunnvannsnivået over året. Forskjellige hydrologiske og geologiske forhold kan også føre til store geografiske variasjoner. Typisk vil grunnvannsnivået i lavlandet/Østlandsområdet være høyest vår og høst på grunn av henholdsvis snøsmelting og nedbør, mens det i kystområder med mye vinternedbør i form av regn er høyest om vinteren.

**19.1.2 Utnytting av grunnvann**

Grunnvann har lenge vært benyttet som drikkevannskilde i den utstrekning vannet har vært enkelt å få tak i, f.eks. når grunnvannsnivået skjærer jordoverflaten i kilder eller oppkommer. Også gravde brønner har vært i bruk lenge. Gravde eller sprengte brønner kan bare nå noen få meter ned i undergrunnen. Utviklingen av moderne boreteknologi etter krigen har gjort det mulig å bore etter vann på 100-200 meters dyp i fjell (gjennomsnittlig dybde er ca. 70 m). I løsavsetninger er det under gunstige forhold mulig å ta ut relativt mye vann fra vanlige brønner ved bruk av sandspiss (et perforert rør med spiss som drives gjennom gruslagene) – inntil 2-300 l/min. Når en skal ta ut større vannmengder, eller dersom grunnvannspeilet ligger

dypere enn sugehøyden (7 meter) benyttes rørbrønner med pumpe. Flere slike brønner her i landet har en kapasitet på 6 000 – 10 000 l/min.<sup>190</sup> Når vann i kilder og brønner står under trykk, betegnes det som artesisk.

Det er særlig aktuelt å benytte grunnvann til *drikkevannsforsyning og annen vannforsyning* hvor det stilles spesielle krav til vannkvalitet, for eksempel til settefiskanlegg, næringsmiddelindustri m.v. Grunnvann kan også benyttes som kjøle- og prosessvann i annen industri.

Norge med sin gode tilgang på overflatevann har til nå i liten utstrekning tatt i bruk grunnvann. I Europa for øvrig utnyttes grunnvannet langt mer intensivt, jfr. figur 19.1.

*Figur 19.1 Bruk av grunnvann i Europa*

Kilde: GiN-Sluttrapport, NGU 1992

Danmark har nesten 100 % av sin vannforsyning fra grunnvann. Også i Sverige, hvor forholdene ikke er så ulike våre, er bruken av grunnvann langt mer utbredt enn i Norge – ca. 48 % av befolkningen har grunnvannsforsyning.

Her til lands har ca. 13 % av landets innbyggere sin vannforsyning fra grunnvann.<sup>191</sup> Halvparten av disse antas å benytte borebrønner i fjell. Dette er stort sett tradisjonelle brønner som forsyner enkelteiendommer eller grupper av eiendommer i spredtbygde strøk. Omlag en tredjedel får vann fra rørbrønner i løsmasser. Gravde eller sprengte brønner står for den resterende del av grunnvannsforsyningen. Anslagsvis 350-400 grunnvannsverk forsyner mer enn 100 personer, de fleste rørbrønner i løsmasser. Bruken av grunnvann varierer mye fra fylke til fylke, jfr. figur 19.2.

190.NLVF-utredning nr. 107 1980 s. 9

191.GiN – Sluttrapport, NGU 1992

*Figur 19.2 Bruk av grunnvann i de enkelte fylker*

Kilde: GiN-Sluttrapport, NGU 1992

Miljøverndepartementet tok i 1989 initiativ til forskningsprogrammet «Grunnvann i Norge» (GiN) for kartlegging av grunnvannsressurser, særlig med tanke på sikring av grunnvannsforekomster og økt utnytting av grunnvann i vannforsyningsøyemed. Av prosjektets sluttrapport (GiN – Sluttrapport, NGU 1992) fremgår det blant annet at Norge om noen år vil kunne forsyne mellom 25 – 35 % av befolkningen med grunnvann. En fylkesvis oversikt over kartlagte muligheter fremgår av figur 19.3.

*Figur 19.3 Kartlagte muligheter for grunnvannsforsyning i GiN-prosjektet*

Kilde: GiN-Sluttrapport, NGU 1992

Ifølge rapporten vil grunnvann ofte være et bedre alternativ i vannforsyningen enn overflatevann. Følgende faktorer fremheves som fordelaktige ved å benytte en grunnvannsføremkomst i stedet for overflatevann:

- God og stabil kvalitet
- Stabil temperatur
- Enkel vannbehandling
- God beskyttelse mot forurensning
- Vannkilden (forekomsten) kan ofte lokaliseres nær brukeren
- Små arealer båndlegges med restriksjoner
- Enkle tekniske anlegg
- Lave investerings- og driftskostnader

Grunnvannsanlegg vil normalt lønne seg i forhold til fullrensing av overflatevann dersom avstanden til vannkilden er den samme. Beregninger viser at en kan spare gjennomsnittlig en tredjedel av anleggs- og driftskostnadene. Fordi avstanden til grunnvannsføremkomsten normalt vil være kortere, kan kostnadene reduseres ytterligere. I de fleste tilfelle vil grunnvann også lønne seg selv om alternativet er overflatevann som bare trenger filtrering eller siling.

Kapasiteten på grunnvannsuttak kan økes ved at grunnvannsmagasiner tilføres vann kunstig. Overgang til grunnvannsforsyning vil i en del tilfeller kunne innebære at overflatevannkilder som ligger sentralt og er attraktive i rekreasjonsøyemed, kan bli fritatt fra restriksjoner.

Varmeutvinning fra grunnvann er svært lite utbredt i Norge. Av dagens produksjonskapasitet på ca. 2.5 TWh pr. år regner en med at ca. 20-30 % utnytter varme fra avløpsvann, overflatevann, grunnvann og jordvarme. Bare noen få av varmepumpene er basert på grunnvann. Grunnvannsanleggene er normalt større enn anlegg basert på berg, jord og overflatevann. Det er blant annet bygget 3 – 4 slike varmepumper på ca. 250 kW varmeeffekt til veksthus, og en rekke litt mindre anlegg til industribygg, boliger og kommunale bygg. Myndighetene arbeider med å øke varmepumpekapasiteten, men den fremtidige utviklingen på dette feltet er usikker.

### 19.1.3 Påvirkning av grunnvann

Grunnvannet har betydning for vegetasjon, utveksling med overflatevann og poretrykk i undergrunnen. Uttak av grunnvann, inngrep i vassdrag og annen grunnutnytting kan påvirke grunnvannet både kvantitativt og kvalitativt.

*Kvantitetsmessige endringer* med hensyn til grunnvann skjer på flere måter.

Uttak av grunnvann kan medføre en senking av grunnvannsnivået. Hvis uttaket skjer nær et vassdrag kan grunnvannsmagasinet relativt raskt bli fylt opp igjen. Grunnvannsuttaget kan da påvirke vannføringen i vassdraget.

Vassdragsreguleringer kan påvirke grunnvannsforholdene på flere måter. Ved et reguleringsmagasin kan grunnvannsnivået variere med vannstanden i magasinet. Redusert vannføring i vassdrag kan medføre redusert grunnvannsnivå langs vassdraget. Terskelbygging for å etablere kunstige vannspeil kan heve grunnvannsnivået ovenfor terskelen og medføre forsumpningsskader på jordbruksareal.

Graving, sprengning eller boring i grunnen kan også medføre endrede grunnvannsforhold. Typiske eksempler på tiltak som kan ha slike virkninger er brønner, tunneler og veiskjæringer.

Et senket grunnvannsnivå kan ha flere uheldige konsekvenser. Grunnvannsnivået har betydning for mange vekster, og senket grunnvannsnivå på landbruksarealer vil kunne medføre redusert avling. Stort vannuttak fra en brønn vil kunne med-

føre redusert kapasitet eller tørrlegging av andre brønner som har vann fra den samme forekomsten.

Senket grunnvannsnivå kan også ha mer avledete konsekvenser. Vanntrykket under grunnvannspeilet er med på å holde grunnen oppe. Reduksjon av dette trykket kan i noen tilfeller gi setninger (sammensynkninger) i grunnen. Setningene kan igjen medføre sprekker m.v. på bygninger og andre anlegg.

Et høyt grunnvannsnivå kan på den annen side være til hinder for ønsket bruk av arealer. Senking av grunnvannsnivået foretas derfor også bevisst, for eksempel ved at arealer tørrlegges til dyrkingsformål, for bebyggelse og for å unngå inntrengning av vann.

Når det gjelder *grunnvannskvaliteten*, innebærer som tidligere nevnt filtreringen gjennom grunnen en naturlig renseprosess. Det er likevel grenser for hva naturen kan absorbere. Grunnvannets naturlige beskyttelse varierer fra område til område avhengig av geologiske og hydrologiske forhold. Lang oppholdstid i grunnen og filtrering gjennom finkornete løsmasser gir den beste beskyttelse mot forurensningspåvirkning.

Mest utsatt for forurensninger er grunnvann i fjell med liten overdekning av løsmasser i infiltrasjonsområdet. Vannet følger her sprekkesystemet i fjellet, og kan ha kort oppholdstid før det når grunnvannsnivået. Bakterier og forurensninger kan lett påvirke grunnvannskvaliteten, og f. eks. oljeforurensning kan ødelegge en fjellbrønn for overskuelig fremtid.

Grunnvann i løsmasser er også utsatt for forurensninger siden overdekningsmassene ofte er grove, og har begrenset evne til å holde tilbake forurensninger. Store grunnvannsuttak vil normalt også trekke vann fra overflatevannkilder, slik at overflatevannskvaliteten påvirker grunnvannets kvalitet.

Vannet i undergrunnen kan benyttes som resipient, noe som i praksis ofte skjer uten at det er tilsiktet. I motsetning til overflateresipienter, som bare vil fortynne utslipp, innebærer infiltrasjon gjennom grunnen en reell rensing. Effektiv rensing ved infiltrasjon i grunnen forutsetter at dette skjer på en riktig måte, det vil si at vannet blir rensert gjennom markvannssonen, og forurensningen ikke når ned til grunnvannet.<sup>192</sup>

Bruk av *varmepumper* vil normalt ha liten innvirkning på grunnvannsforholdene. Det finnes to slags varmepumpesystemer i bruk – lukkede og åpne. I et lukket system skjer varmeinnvinningen via en rørsøyfe, hvor vannet i sløyfen ikke er i kontakt med vannet eller jorden omkring, slik at en lokal temperatursenking på et par grader vil være den eneste konsekvensen. I åpne systemer pumpes grunnvann opp i fordampere og avkjøles et par grader. Det føres deretter tilbake til grunnen via såkalte inversjonsbrønner for å unngå setninger.

## 19.2 GJELDENE RETT OM UTTAK AV GRUNNVANN

Betegnelse markvann og grunnvann, som er de hydrologisk korrekte, benyttes ikke i lovgivningen. De reglene som finnes omhandler vann i undergrunnen generelt. Av praktiske grunner bruker vi også her i utredningen betegnelsen grunnvann som samlebetegnelse på vann i undergrunnen.

Vassdragsloven gjelder ikke generelt for grunnvann. Både Vassdragslovkomisjonen og Justisdepartementet mente i sin tid at grunnvannsspørsmålene var for dårlig utredet til at en ville gi loven generell anvendelse på grunnvann.<sup>193</sup> Flere bestemmelser, blant andre V § 11 og ekspropriasjonsreglene i V §§ 17 og 18 er like-

192.Jfr. her de krav som settes i forskrifter om separate avløpsanlegg fra boliger og fritidshus.

193.VKI 1918 s. 30 og Ot.prp. nr. 65 (1939) s. 16

vel i praksis anvendt når det gjelder grunnvann. Reglene om tørrlegging i V *"Bruk og påvirkning av vassdrag og grunnvann"* i kap. 3 angår i stor grad grunnvannsforhold direkte.

Bestemmelsen om eiendomsrett til vann i V § 1 kan imidlertid ikke anvendes analogisk på grunnvann. Ifølge nyere teori er ikke vannet som sådan gjenstand for privat eiendomsrett, heller ikke vannet i vassdragene, jfr. *"Prinsippet om grunneierens rett til vassdraget"* i kap. 11.2.1. Grunneieren har kun adgang til å rå over det vann som til enhver tid befinner seg på hans eiendom. Spørsmålet om eiendomsrett til grunnvannet kan derfor ses som et spørsmål om hvor langt ned i undergrunnen eiendomsretten strekker seg. Dette spørsmålet er ikke løst i lovgivningen, og rettspraksis er basert på at det eksisterer en okkupasjonsrett for andre enn overflateeieren når en kommer langt nok ned. Disse spørsmålene drøftes nedenfor i 19.6.

Etablerte grunnvannsuttak i oppkommer, brønner m.v. har et sterkt vern i forhold til annen virksomhet, jfr. V § 11. Det heter her at brønngraving og annet arbeid på egen grunn ikke må foretas dersom det kan redusere vanntilgangen i etablerte brønner «uten særlig atkomst eller hjemmel i lov». Bestemmelsen beskytter bare mot kvantitative reduksjoner, ikke mot skade i form av forurensning. I en avgjørelse referert i Rt.1974 s.185 ble det fastslått at regelen gjelder selv om tiltaket ikke medfører noen vesentlig skade på den etablerte vannforsyningen. Bestemmelsen beskytter også dype borebrønner, jfr. Rt. 1978 s. 755.

Reglene om konsesjonsplikt i V §§ 104-105 har begrenset anvendelse i forhold til grunnvannsuttak. Senking av grunnvannstanden ved tørrlegging og uttak av grunnvann som har konsekvenser for vassdrag, må omfattes av konsesjonsplikten. Grunnvannsuttak i stor skala skjer ofte i løsmasser med tilknytning til vassdrag, og konsesjonsplikt kan tenkes å inntre. I praksis har en likevel ikke behandlet slike etableringer etter vassdragsloven.<sup>194</sup> For grunnvannsuttak som ikke ligger i nærheten av vassdrag, er det mer tvilsomt om det kan oppstå noen konsesjonsplikt etter vassdragsloven, siden den er knyttet til «vassdragstiltak».

### 19.3 BEHOVET FOR NYE REGLER

Grunnvann er en verdifull naturressurs, som foreløpig utnyttes lite her i landet. Som det fremgår i *"Bærekraftig utvikling for ferskvannsressursene i Norge"* i kap. 9.2.4 er det et mål for myndighetene å sikre disse vannressursene for fremtiden. Det er derfor behov for lovgivning som kan brukes til å forhindre at grunnvannet forringes kvalitativt og kvantitativt.

Myndighetene har som mål å ta i bruk grunnvann i drikkevannsforsyningen i større utstrekning, jfr. St.meld. nr. 46 (1988-89) Miljø og utvikling om Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport. Det heter her at økt bruk av grunnvann vil ha helse- og miljømessig gunstige effekter (s. 147 sp. 1). EØS-reglene skjerper kvalitetskravene til drikkevannsforsyning, jfr. *"Betydningen av avtalen om det europeiske økonomiske fellesskap (EØS-avtalen) og eventuelt medlemskap i Den europeiske union (EU)"* i kap 4.3.2. I GiN-prosjektets sluttrapport antas det som nevnt foran å være realistisk med en økning i grunnvannsforsyning fra 13 % i dag til 25 – 35 % om noen år.

De gjeldende privatrettslige reglene om utnytting av grunnvannsressursene er blitt til lenge før dagens brønnboringsteknologi som har åpnet for dypboringsbrøn-

194.I forbindelse med etableringen av Oslo Hovedflyplass på Gardermoen ble en midlertidig grunnvannssenking og bortledning av overflatevann ved utgraving for ekspedisjonsbygg og jernbanekulvert behandlet etter V §§ 104-106. Senkingen måtte behandles etter vassdragsloven fordi den vil påvirke vannføringen i elvene Sogna og Vikka, og skape erosjonsfare i et ravinelandskap som ble vernet som landskapsvernområde i 1985.



ner og grunnvannsverk. Reglene har vært kritisert fordi de ikke er tilpasset dagens situasjon.<sup>195</sup> Det er særlig bestemmelsen i V § 11 med sin regel om en absolutt beskyttelse av eksisterende brønner som har stått i fokus. I og med at regelen også omfatter dype grunnvannsbrønner kan den i praksis innebære en slags båndlegging av store arealer. Omfanget av «båndleggingen» er også uklart, siden det ofte er vanskelig å fastslå hvordan matingen av grunnvannsmagasiner foregår.

Også Sivillovbokutvalet påpeker behovet for en nærmere vurdering av reglene om grunnvann (NOU 1988:16 s. 59 sp. 2). Den strenge tidsprioritetsregelen, og uklarheten når det gjelder rettstilstanden for øvrig mht. retten til å utnytte grunnvann, har trolig stått i veien for en hensiktsmessig bruk av grunnvann. Det er på denne bakgrunn behov for en gjennomgåelse og klargjøring av reglene om hvem som kan utnytte grunnvann, og om prioritering mellom ulike interesser i konkurranse situasjoner, sml. *"Eierrådigheten over vassdrag"* i kap. 11.

Behovet for ny lovgivning knytter seg særlig til kvantitetsmessige forhold. Når det gjelder kvalitativ påvirkning av grunnvannet, er lovgivningssituasjonen bedre, men noe uoversiktlig. Forurensningsloven gjelder også for grunnvann, mens drikkevannsforskriftene med hjemmel i næringsmiddeloven og helsetjenesteloven gir mulighet for å fastsette brukskvalitetsnormer bl.a. i forbindelse med vannforsyningsanlegg. Plan- og bygningsloven kan benyttes for å beskytte vannkilder, også fremtidige, på forskjellige måter, jfr. *"Rådighetsinnskrenkninger for å sikre vannforsyningskilder"* i kap. 20.5.4.

Formålet med en ny lovgivning om grunnvann bør være å bevare grunnvann som en viktig naturressurs for fremtiden, å sørge for en samfunnsmessig riktig fordeling og i dagens situasjon å legge til rette for økt bruk av grunnvann til vannforsyning. Samtidig må lovgivningen gi mulighet for å sette grenser for å unngå overforbruk og skadevirkninger på vegetasjon m.v., og legge til rette for utnytting av grunnvannsressursene på annen måte enn ved vannuttak.

Økt bruk av grunnvann aktualiserer også spørsmålet om offentlig forhåndskontroll med grunnvannsuttak. Forhåndskontroll kan være ønskelig av hensyn til mulige skadevirkninger både på naboeiendommer og på naturlige hydrologiske og andre forhold, se 19.7.

## 19.4 TIDLIGERE UTREDNINGER

### 19.4.1 Særskilt utredning om nye rettsregler for grunnvannet i 1988

Det interdepartementale Vannressursutvalget tok i 1987 initiativ til å få utredet rettsspørsmål om grunnvann og behovet for lovendringer. Utredningen ble forestått av daværende førstelektor ved Universitetet i Oslo, Bjørn Stordrange, og fremlagt i 1988.<sup>196</sup>

Stordranges forslag tok utgangspunkt i en tilpasning av bestemmelsene i gjeldende vassdragslov. V § 1 ble foreslått endret til også å omfatte grunnvann. Grunn-eier ble forutsatt å eie grunnvann på samme måte som overflatevann, men uten at det ble tatt stilling til hvor langt ned i grunnen eiendomsretten går. En slik endring av V § 1 ville også innebære at vassdragsloven skulle gjelde generelt for grunnvann.

Av informasjonshensyn ble den generelle verneregelen i V § 8 foreslått gjort gjeldende for grunnvann ved en presisering av lovteksten. Også V § 19 ble foreslått presisert slik at det klart ville fremgå at grunnvann omfattes.

195.Se blant annet NLVF-utredning nr. 107 1980 s.4, Dørstad i Norsk vassdragsrett 1988 s.445, Stordrange i LoR 1988 s. 391 flg. og Hagemann i VANN 1990 s. 15-25.

196.Utredningen er trykt som særskilt dokument, og – i hovedsak – gjengitt i LoR 1988 s. 391 flg.

Regelen om tidsprioritet i V § 11 ble foreslått opphevet, slik at reglene om behovsprioritering ved vannuttak i V §§ 14 og 15 ville komme til anvendelse i stedet. Den spesielle verneregelen i § 11 skulle ivaretas ved en presisering av V § 10 nr. 4.

Forslaget til nye rettsregler om grunnvann har vært ute til høring. Nærings- og energidepartementet har ikke fremmet noe lovforslag basert på utredningen, og har bedt om at Vassdragslovutvalget foreslår nye regler om grunnvann.

#### **19.4.2 NOU 1988:16 «Eiendomsgrenser og administrative inndelingsgrenser»**

Også Sivillovbokutvalets forslag til ny lov om eiendomsgrenser og administrative inndelingsgrenser (NOU 1988:16) berører grunnvann. Sivillovbokutvalet har her blant annet drøftet og fremmet forslag til nye regler om eiendommers utstrekning i vertikalplanet.

I § 23 første ledd i utkastet til ny lov foreslår Sivillovbokutvalet en ny regel om allmenn eiendomsgrense 100 meter ned i undergrunnen, eller så langt ned eieren har tatt grunnen i bruk utover dette. Retten til å utnytte grunnvann er, sammen med retten til ikke-mutbare mineraler, holdt utenfor denne allmenne grensen, jfr. § 23 annet ledd, og forutsettes å tilhøre grunneieren uansett dybde.

Sivillovbokutvalet er av den oppfatning at grunnvannet etter gjeldende rett tilhører eieren av grunnen så langt det er mulig å bore etter vann.<sup>197</sup> Å fastsette eiendomsrett for staten, eller å gi andre enn overflateeieren rett til å bore etter vann i undergrunnen, ville derfor etter Sivillovbokutvalets oppfatning være et sterkt inngrep.

Sivillovbokutvalet er på det rene med at den regelen som er foreslått i § 23 annet ledd ikke vil løse de konkurransespørsmål som kan oppstå vedrørende grunnvannsutnytting, og at det kan være behov for nærmere regler. Spørsmålet om i hvilken utstrekning vassdragslovens regler kan anvendes på grunnvann drøftes på s. 59. Sivillovbokutvalet påpeker at det kan være behov for regler om utnytting av grunnvann som en sårbar ressurs, og anbefaler at en lovhjemmel for å pålegge samarbeidsplikt mellom grunneiere vurderes i denne sammenheng.

Utkastet til ny lov om eiendomsgrenser og administrative inndelingsgrenser har vært på høring. Det er kommet flere innvendinger mot lovforslaget, særlig når det gjelder regelen om en allmenn eiendomsgrense på 100 meter ned i grunnen. Justisdepartementet har foreløpig ikke fremmet noen Ot.prp. på grunnlag av Sivillovbokutvalets forslag.

### **19.5 INTERNASJONALT PERSPEKTIV**

#### **19.5.1 FN's «Charter on Groundwater Management»**

FN's økonomiske kommisjon for Europa (ECE) vedtok i 1989 et «Charter on Ground-Water Management», som inneholder en rekke anbefalinger om tiltak medlemslandene bør iverksette med sikte på langsiktig vern av grunnvannsressursene mot forurensning og overforbruk. Kommisjonen består av representanter fra medlemslandenes utenriksdepartementer, og norske miljøvernmyndigheter har deltatt i arbeidet med forberedelsen til charteret i undergrupper til kommisjonen. Charteret medfører ingen rettslige forpliktelser for Norge, men kommisjonen har anbefalt at medlemslandene legger disse prinsippene til grunn i sin vannforvaltning. Charteret gjengis i sin helhet som vedlegg V.

197.Se NOU 1988:16 s. 36 sp. 1, s. 58 sp. 2 og s. 85 sp. 2

Det legges i Charteret vekt på at landene effektivt overvåker sine grunnvannsressurser. Utnytting av grunnvannet må foregå på en forsvarlig måte i forhold til naturens tålegrense på sikt, og mulig behov for vann i fremtiden.

Landene bør også innføre regler om grunnvann. Lovgivningen må muliggjøre offentlig styring og kontroll med grunnvannsuttak og annen kvantitativ og kvalitativ påvirkning av grunnvannet. Det må også sørges for at reglene håndheves effektivt.

Det må tas hensyn til beskyttelse av grunnvannsforekomster i arealplanleggingen, og eventuelt etableres beskyttelsessoner dersom det er nødvendig.

Grunnvannet bør i følge Charteret helst være i offentlig eie, og myndighetene bør i det minste kunne båndlegge private rettigheter. Ved ny lovgivning bør eventuelle eierrettigheter endres til bruksrettigheter til grunnvann underlagt et system hvor myndighetene tildeler brukstillatelser. I denne sammenheng må det utarbeides kriterier for prioritering mellom interesserte brukere. Systemet må dessuten være fleksibelt så det kan tilpasses utviklingen og fremtidige behov.

Tillatelser til undersøkelser og prøveboring er av en annen karakter enn utvinningstillatelser, og bør tildeles separat.

Tillatelse til grunnvannsuttak og kunstig resirkulering av grunnvann skal gis etter en konkret vurdering av forholdene på stedet, økologiske og andre relevante hensyn. Det skal fastsettes grenser for maksimalt vannuttak. Brukeren bør ikke fritas for ansvaret for eventuelle skadelige effekter på grunnvannsforholdene selv om vannuttaket ligger innenfor tillatelsen.

Konsesjonene bør ved siden av uttakskvantum angi formål, geografisk og tidsmessig avgrensning og tekniske spesifikasjoner. Det må stilles spesielle krav til forholdene dersom kunstig resirkulering av grunnvann skal tillates. Nær sjøen bør det føres streng kontroll med grunnvannsuttak for å hindre inntrengning av saltvann i grunnvannsforekomster.

Ukontrollert dumping av avfall bør forbys. Mulighetene for forurensning av grunnvann må tas i betraktning når det gis tillatelse til avfallsdeponering eller annen bruk av grunnen som resipient. Det bør generelt innføres strenge regler for å hindre forurensning av grunnvann, inkludert bestemmelser om transportveier for farlige stoffer.

Boring etter vann bør utføres av kompetent personell. Dypboringsarbeider bør meldes til myndighetene på forhånd, og resultatene bør innrapporteres. I forbindelse med etablering av anlegg og andre tiltak må konsekvensene for grunnvannsforholdene vurderes. Det bør utarbeides oversikter over grunnvannsforekomster med data vedrørende sårbarhet. Overvåking og kontroll av grunnvannet må foregå systematisk.

### 19.5.2 Utenlandsk rett

Når det skal gis nye regler om grunnvann, har det en viss interesse å se hvordan slike spørsmål er løst i andre lands lovgivning, selv om dette ikke bør være avgjørende for hvilken løsning som bør velges her i landet. Som det fremgår av figur 19.1 foran ligger Norge svært lavt med hensyn til bruk av grunnvann i forhold til de fleste andre land i Europa. Også ellers er forholdene ulike ved at Norge har stor tilgang på overflatevann og liten befolkningstetthet i forhold til de fleste andre landene. De geologiske forholdene i andre europeiske land er gjerne forskjellige fra norske forhold.

Det er trolig få land som har et system med lovhjemlet offentlig eiendomsrett til grunnvannsressursene, slik det primært anbefales i FN-charteret som er gjennomgått foran. En undersøkelse vedrørende grunnvannslovgivningen i Europa utgitt av

FAO<sup>198</sup> viste at bare fire land – Jugoslavia, Romania, Tyrkia og Israel – i lovgivningen uttrykkelig hadde erklært grunnvannet for å være i offentlig eie. For øvrig berodde rådigheten over grunnvannet på ulovfestede regler eller mer privatrettslig innrettede systemer. Som det fremgår av gjennomgåelsen i 19.5.3-8, har det offentlige i mange av landene i vid utstrekning rådighet over grunnvannet.

Utnytting av grunnvann er dessuten underlagt offentlig forhåndskontroll i de fleste landene. Utformingen av ordningene varierer. I det følgende skal vi gi en kort oversikt over lovgivningen om grunnvann i en del europeiske land, jfr. også "*Utenlandsk rett*" i kap. 6.

### 19.5.3 Sverige

Grunneieren har rett til å rå over grunnvann på sin eiendom på samme måte som over overflatevann, jfr. 2:2 VL. Som nevnt i "*Sverige*" i kap. 6.2 har imidlertid også andre rett til å rå over vann, det vil si uten å måtte inngå avtale med grunneieren eller å ekspropriere, jfr. 2:4 VL. Slik rådighet tilkommer blant annet den som med konsesjon vil ta ut vann til alminnelig forsyning, vanningsformål eller tørrleggingstiltak. Også stat, kommuner og vannforbund kan på visse vilkår ha slik rådighet over vann, jfr. 2:5 VL.

Etter svensk rett er utnytting og påvirkning av grunnvann konsesjonspliktig på linje med tiltak i vassdrag, jfr. 4:1 VL. Konsesjonsplikten omfatter uttak av grunnvann, bortledning av grunnvann og kunstig tilførsel av vann for å øke grunnvannsforekomster. Et praktisk viktig unntak fra konsesjonsplikten er uttak av vann til husholdningsbruk for en bestemt eiendom.

### 19.5.4 Finland

Etter finsk rett er grunnvannet i privat eie, men andre kan få rådighet over grunnvann på nærmere vilkår. Den finske vattenlagen oppstiller i utgangspunktet forbud mot å endre grunnvannsforholdene, jfr. 1:18 FVL. Utnytting av grunnvann eller iverksetting av tiltak for dette formål må derfor ha tillatelse fra vattendomstolen hvis tiltaket kan ha skadelige konsekvenser for annen utnytting av grunnvannsforekomsten. Uttak på mer enn 250 m<sup>3</sup> /døgn er alltid konsesjonspliktig, jfr. 9:7 FVL. Konsesjonsplikten omfatter også grusuttak og andre tiltak som åpenbart kan innvirke på grunnvannsforholdene.

### 19.5.5 Danmark

Grunnvannsforhold reguleres i den danske vandforsyningsloven, som definerer grunnvann som vann som kan innvinnes fra undergrunnen gjennom brønner, boringer eller oppkommer (§ 3). I dansk rett er det privatrettslige utgangspunktet sterkt modifisert av at det kreves offentlig tillatelse til «vandindvinding», jfr. vandforsyningsl. § 18. Vanninnvinning omfatter ikke bare uttak av vann til vannforsyning, men også at vann pumpes opp fra undergrunnen for varme- eller mineralutvinning. Tillatelser til grunnvannsuttak gis for begrenset tid – ofte 10-15 år – og skal angi uttakets størrelse og formål ved siden av at det skal settes en grense for senking av grunnvannsspeilet.

Grunneieren kan uten tillatelse ta ut grunnvann på egen eiendom til husholdningsbruk dersom eiendommen ligger utenfor det naturlige forsyningsområdet til et allmennt vannforsyningsanlegg, og det ikke er grunn til å frykte for vannkvaliteten.

198.«Groundwater legislation in Europe», Roma, 1964

Husholdningsbruk omfatter bruk i egen husholdning, ved utleie til feriegjester og i tomannsboliger, men ikke større hus, hoteller eller landbruksformål, se 6.4.3.

Miljøbeskyttelsesloven har regler om båndlegging av områder og forbud for å sikre forekomster for allmenn vannforsyning mot forurensning. Rådighetsinnskrenkninger i forhold til grunnvannsforekomster kan pålegges erstatningsfritt.

### 19.5.6 Tyskland

I Tyskland har eierrådigheten liten praktisk betydning, siden den ikke gir rett til å bruke vannet uten offentlig tillatelse, jfr. WHG § 1 a. Søknad om brukstillatelse kan avslås etter et relativt fritt skjønn; av hensyn til «des Wohls der Allgemeinheit» – spesielt hensynet til offentlig vannforsyning. For øvrig varierer reglene om eierrådighet mellom delstatene. Etter bayersk rett kan grunneieren ha krav på erstatning når andre tar i bruk vannet, jfr. BayWG Art. 4. I Baden-Württemberg har ikke grunneieren rådighet over grunnvannet, jfr. BWHG § 12.

Bruk av grunnvann må altså ha tillatelse etter WHG § 2, med mindre det er gjort særskilt unntak i lovens bestemmelser. Som bruk av grunnvann regnes ifølge § 3 uttak, avdekking, utledning i dagen og bortledning av grunnvann. Også heving og senking av grunnvannsnivået og avledning av grunnvann ved hjelp av anlegg som er bestemt eller egnet for dette må ha tillatelse, i tillegg til påvirkning i form av forurensning.

Det er gjort unntak fra plikten til å søke tillatelse for bruk av grunnvann til en del formål i WHG § 33. Unntaket omfatter uttak m.v. til husholdning og husdyr, samt midlertidig bruk av små vannmengder. Også uttak m.v. til vanlig jordvanning innenfor jord- og skogbruk og gartnerivirksomhet er unntatt fra plikten. Delstatene kan likevel fastsette, generelt eller for enkelte områder, at også slike uttak må ha tillatelse. De kan dessuten innføre regler om at uttak m.v. i små mengder til industrielle formål innenfor landbruket skal kunne unntas fra plikten.

Dersom det er nødvendig av hensyn til vannhusholdningen, må delstatene innføre regler om overvåking av grunnarbeider under en viss dybde, jfr. WHG § 35. I Bayern er etablering av sand- og grusuttak, andre terrengarbeider, graving m.v., som utfra tilgjengelige offisielle opplysninger kan ventes å påvirke grunnvannet, meldepliktige etter BayWG Art. 34. Myndighetene må gi beskjed innen en måned om vannrettslig tillatelse er nødvendig før arbeidene påbegynnes. For anlegg som må ha byggetillatelse, gjelder søknad om byggetillatelse som melding etter Art. 34.

Det kan i medhold av WHG § 19 fastsettes beskyttelsessoner for grunnvannsforekomster med sikte på eksisterende og fremtidig vannforsyning. Disse beskyttelsessonene skal kunngjøres i det offisielle vannregisteret (vannboken), jfr. WHG § 37.

### 19.5.7 Sveits

I Sveits gir ikke lovgivningen om retten til å utnytte grunnvann et helt dekkende bilde av rettstilstanden. Den sveitsiske sivillovboken (ZGB) Art. 667 inneholder en bestemmelse om at eiendomsrett til grunn inkluderer eiendomsrett til det som er over og under overflaten. Kilder er etter ZGB Art. 704 en integrert del av grunnen, og altså undergitt privat eiendomsrett. Grunnvann skal i følge bestemmelsen betraktes på samme måte. I en avgjørelse fra 1939 slo imidlertid Forbundsdomstolen fast at ZGB Art. 704 ikke omfatter store grunnvannsforekomster.<sup>199</sup> Slike anses etter dette å tilhøre det offentlige på vegne av almenheten.

<sup>199</sup>Dom 3. mars 1939 i saken Bässler mot Kanton Basel-Stadt.

Uttak av grunnvann som er av vesentlig betydning for vannføringen i elver og bekker med stadig vannføring er konsesjonspliktig etter GSchG Art. 29, og altså underlagt reglene om krav til restvannføring i Art. 31 flg. Tillatelse til mindre vannuttak til drikkevannsforsyning kan gis uten prøving etter reglene om restvannføring i medhold av Art. 30. Den øvre grensen er her maksimalt 80 l/s i årsgjennomsnitt fra kilder, og inntil 100 l/s fra grunnvannsforekomster.

Masseuttak må ha tillatelse etter GSchG Art. 44.

Når det gjelder uttak av grunnvann, pålegger GSchG Art. 43 kantonene å sørge for at det på lang sikt ikke tas ut mer grunnvann fra grunnvannsforekomster enn det som tilføres dem. Kantonene utøver forhåndskontroll med grunnvannsuttak.

Det nye prinsippet for håndtering av rent avløpsvann i GSchG Art. 7 nr. 2, som innebærer at dette skal infiltreres i grunnen, vil også være et bidrag til vedlikehold og fornyelse av grunnvannsforekomstene.

På plansiden finnes det regler om adgang til båndlegging i tilknytning til eksisterende og fremtidige grunnvannskilder, jfr. GSchG Art. 20 og 21. Grunnvannet er også beskyttet av regler vedrørende forurensning og avfallsdeponering.

### 19.5.8 Østerrike

I Østerrike tilhører grunnvannet eieren av grunnen i følge WRG § 3. Grunneieren kan i følge WRG § 10 (1) fritt ta ut grunnvann til husbehov eller egen virksomhet, hvis uttaket skjer ved hånddrevne pumper eller står i et rimelig forhold til eiendommen. Dersom disse konsesjonsfrie uttakene medfører at noen som har hatt vann mister det helt eller delvis, kan vannmyndighetene i medhold av § 10 (4) skjønsmessig fastsette hvordan vannet skal fordeles. En slik fordelingbeslutning er ikke bindende dersom forholdene endrer seg i vesentlig grad. Loven er ikke til hinder for at partene kan bli enige om fordelingen.

Bruk av grunnvann utover grunneierens etter § 10 (1) må i følge § 10 (2) ha tillatelse fra vannmyndighetene. Artesiske brønner må alltid ha tillatelse i følge § 10 (3).

Tillatelser til vannuttak skal ved siden av navnet på den som uttar vann inneholde angivelse av sted, uttakskvantum og formålet med vannbruken. Det kan kreves sikkerhetsstillelse fra bevillingshaveren, jfr. WRG § 11.

Tillatelse må ikke gis til utnytting som strider mot offentlige interesser eller etablerte rettigheter, jfr. WRG § 12. Hva som er offentlige interesser fremgår av WRG § 105, blant annet sikkerhet, helsemessige forhold, natur og miljøforhold, landbruksinteresser m.v. Forbudet mot inngrep i etablerte rettigheter er ikke absolutt. Endringer i grunnvannsnivået på andre eiendommer kan tillates dersom eventuell verdiforringelse erstattes.

Reglene om offentlig eiendomsrett til vassdrag omfatter etter lovendringen i 1990 også flomsoner opp til grensen for en 30-årsflom. Disse offentlige vannområdene innebærer en særskilt beskyttelse av grunnvannsforekomster ved offentlig eide vassdrag.

Beskyttelsessoner i forbindelse med eksisterende eller fremtidig vannforsyning kan fastlegges i medhold av WRG §§ 34 og 35.

## 19.6 EIERRÅDIGHET OVER GRUNNVANNSRESSURSER

### 19.6.1 Gjeldende rett

Som nevnt i "*Eierrådigheten over vassdrag*" i kap. 11 innebærer eiendomsretten en rett til faktisk og juridisk rådighet over ting. Eieren har positiv rådighet til selv å dis-

ponere over eiendommen, og han kan nekte andre å gjøre det. Spørsmålet om rådighet over grunnvannsressurser reiser spesielle problemer.

Lovgivningen inneholder ingen bestemmelser om eierrådighet over grunnvannsressurser. V § 1 omfatter kun overflatevann, og det er heller ikke grunnlag for å anvende bestemmelsen analogisk på grunnvann. Det blir derfor spørsmål om man i stedet kan trekke slutninger fra andre regler om eiendomsrett til undergrunnen.

Spørsmålet om eiendomsrett i undergrunnen er imidlertid lite avklart i lovgivningen. Bruk av nyere teknologi har aktualisert slike spørsmål, for eksempel i forbindelse med sprengning og boring av rom og tunneler, og i de senere år i form av dypboring etter vann i undergrunnen.

Retten til *bergverks- og gruve drift* er undergitt særskilt lovregulering. Utvinning av mineraler fra undergrunnen har pågått i mange hundre år, og lovgivningen er basert på et skille mellom mutbare og ikke-mutbare mineraler. Bergverksloven 30. juni 1972 nr. 70 har regler om rett til leting og utnyttning av *mutbare mineraler*, dvs. metaller med større egenvekt enn 5 og malmer av slike m.v., jfr. bergverksl. § 1. Enhver kan få rett til å skjerpe etter og utnytte mutbare mineraler, jfr. bergverksl. § 2. Grunneieren har imidlertid rett til en avgift på 1 promille av verdien ved økonomisk utnyttning av eventuelle funn, jfr. § 42. *Ikke-mutbare mineraler* omfatter industrimineraler, naturstein, steinmasser for knusing, grus, sand, leire. De ikke-mutbare mineralene tilhører som hovedregel grunneieren (slik det er forutsatt i straffeloven § 399 nr. 1). Andre som er interessert i slike forekomster må enten ha avtale med grunneieren eller ekspropriasjonstillatelse etter lov 21. mars 1952 nr. 1 (omfatter ikke grus, sand og leire).<sup>200</sup>

Når det gjelder *petroleumsforekomster*, er forholdet regulert på en annen måte i lov 4. mai 1973 nr. 21 om undersøkelser etter og utvinning av petroleum i grunnen under norsk landområde. Etter lovens § 1 har staten enerett til slike forekomster. I motsetning til i bergverksloven er det ingen regel om avgift til grunneieren.

Spørsmålet om *eiendomsrettens generelle utstrekning i undergrunnen* har vært mye drøftet i juridisk teori, enda spørsmålet tidligere hadde begrenset praktisk betydning fordi retten til mineralforekomster har vært regulert særskilt.

En synsmåte med utgangspunkt i romerettslige betraktninger var at eiendomsretten ikke hadde noen begrensning i vertikalplanet, men gikk endeløst oppover og nedover til jordens midte. Dette synet ble hevdet av Brandt, men fikk liten tilslutning i annen juridisk teori. Helland hevdet at eiendomsretten gikk så langt ned som den dypeste gruve driften, og Scheel mente at eiendomsretten strakte seg så langt opp og så langt ned som menneskelig virksomhet kunne nå. Gjelsviks syn var at eiendomsretten ikke kunne strekkes lengre enn eieren hadde nytte av rådigheten, og mente Scheels lære måtte suppleres med en regel om at eieren ikke kunne forby tiltak som virket så langt ned at han ikke hadde noen interesse av å hindre anlegge.<sup>201</sup>

Senere teori tar stort sett utgangspunkt i eierens *interesse* i å utnytte undergrunnen.<sup>202</sup> Overflateeieren har etter denne læren rett til å ta undergrunnen i bruk så langt nedover han måtte ønske. Det er imidlertid en grense for i hvilken utstrekning han kan motsette seg at andre tar i bruk grunnen under hans eiendom når han selv

200. NOU 1984:8 s. 148. Det ble i utredningen foreslått en ny minerallov med utvidet lete- og mutingsrett, slik at grunneierens enerett bare omfatter løsmasser i grus, sand eller leire og steinmaterialer til knusing som puk (s. 150-153).

201. Brandt 1892 s. 89, Helland i Rt. 1891 s. 41, Scheel 1912 s. 44, Gjelsvik 1936 s. 41.

202. Se også Brækhus/Hærem 1964 s. 66-68, Nygard 1974 s. 142 flg., Robberstad i TfR 1961, side 25-35, Os i LoR 1977 s. 407-416. Nordtveit i JV 1990 s. 23 (63-69) synes å strekke overflateeierens eiendomsrett til undergrunnen lenger, og det samme gjør Erling Johs. Husabø: Retten til undergrunnen (foreløpig upublisert prøveforelesning for den juridiske doktorgrad, Bergen 22. april 1994).

ikke gjør det. Grunneieren har altså ikke negativ eierrådighet i undergrunnen utover sin egen interessesfære.

*Falkanger* tar utgangspunkt i at grunneierens rett åpenbart omfatter mer enn selve overflaten,<sup>203</sup> men at eierinteressen opphører når en kommer tilstrekkelig dypt ned. Overflateeierens rett går så langt ned som han rimeligvis kan tenkes å utnytte undergrunnen, og dypere nede er det omfattende praksis for en slags okkupasjonsrett for andre (men ikke ved åpningen og steder hvor overdekningen er liten.)<sup>204</sup>

Fra rettspraksis er den viktigste avgjørelsen en høyesterettsdom i Rt. 1959 s. 1198. Saken gjaldt et underjordisk rom som var sprengt ut av okkupasjonsmakten under krigen. Rommet lå fra 7 til 14 meter under jorden under to eiendommer, og var sprengt fra et innslag på den ene eiendommen. Eieren av den andre eiendommen hevdet å være eier av den del av rommet som lå under hans eiendom. Han ville ta i bruk rommet til lager ved å sprengte seg adgang fra sin egen eiendom. Høyesterett ga ham medhold i kravet. Vedrørende vurderingen av eierinteressen uttalte førstvoterende blant annet:

«Jeg finner ... at tunnelen kan ha en viss verdi for Gundersen som lagringsplass for grønnsaker og frukt og at utgiftene ikke skulle bli urimelig store. Men når man skal vurdere eierinteressen, kan man etter min mening ikke bare bygge på det spesielle behov som Gundersen har for tunnelen eller de økonomiske muligheter som han har for å skaffe seg en atkomst til den. Det riktige vurderingsgrunnlag må etter min mening være hvilke muligheter en eier av overflateeiendommen generelt sett har når det gjelder bruken av tunnelen, og her må også kunne tas i betraktning de utnyttelsesmuligheter som sannsynligvis vil komme til å foreligge i rimelig fremtid.»

Høyesterett fremhevet i denne forbindelse at tunnelen rent faktisk innebar en begrensning i grunneierens muligheter for å disponere over eiendommen. Han ville måtte ta hensyn til tunnelen dersom han skulle foreta sprengnings- eller borearbeider på sin eiendom.

I dommen i RG 1974 s. 338 (Gulating) krevde grunneierne erstatning fra kommunen for et tilfluktsrom og en parkeringsplass utsprengt under deres eiendommer. Kommunen ble frifunnet der overdekningen var 12 til 16 meter, men måtte betale erstatning for redusert fremtidig utnytting (vanskeligere og dyrere utsprengning av kjeller) for en eiendom der overdekningen var fra 3.5 til 7 meter. I RG 1965 s. 228 (Bergen) fikk overflateeieren ikke medhold i sitt krav på kompensasjon for en tunnel som lå 26 meter under overflaten.

Når det gjelder *grunnvann*, er det sikker rett at overflateeieren kan motsette seg at andre borer etter vann fra hans eiendom uten særskilt hjemmel. Utfra forannevnte rettspraksis må han også kunne motsette seg boring fra naboeiendommer (skråboring) dersom det skjer på en måte som kan være til hinder for en realistisk utnytting av hans eiendom i rimelig fremtid.

Når det gjelder retten til å bore etter og ta ut vann fra dypere jordlag, har imidlertid ikke overflateeieren noen fortrinnsrett. Han må derimot respektere etablerte uttak av grunnvann som berører forekomster under hans egen eiendom, jfr. V § 11.

*Dørstad* antar utfra rettspraksis at grunneierens eiendomsrett neppe omfatter grunnvannsforekomstene i de dypere jordlag.<sup>205</sup> *Stordrange* mener at grunnvannet,

203. *Falkanger* 1993 s. 76-78.

204. Se også Os i LoR s. 411 flg. med en omfattende gjennomgåelse av praksis.

205. Norsk vassdragsrett 1988 s. 443



som en del av det materiale grunnen er bygget opp av, er undergitt privat eiendomsrett så langt nedover som eierens interesse rekker.<sup>206</sup>

Som nevnt i "[NOU 1988:16 «Eiendomsgrenser og administrative inndelingsgrenser»](#)" i kap. 19.4.2 bygger Sivillovbokutvalet på at grunnvannet etter gjeldende rett tilhører overflateeieren uten noen begrensning i dybden.<sup>207</sup>

### 19.6.2 Vassdragslovutvalgets oppfatning av gjeldende rett

Som utgangspunkt for oppsummeringen av gjeldende rett kan det konstateres at lovgivningen ikke inneholder regler om eierrådighet over grunnvannsressursene.

Spørsmålet er heller ikke avklart gjennom rettspraksis. I Rt. 1978 s. 755 ble Øyer kommune pålagt erstatningsansvar fordi en grunnvannsbrønn på 35 meters dyp var blitt tørrlagt ved et utbyggingarbeid 300 meter unna. Saken gjaldt for Høyesterett i det vesentlige om V § 11 gjaldt for grunnvann, og det var ikke reist spørsmål om retten til grunnvannet.

Rent faktisk er det vanlig at overflateeierens uttak av grunnvann berører grunnvannsforekomster under andre eiendommer. Skråboring under naboeiendommer er heller ikke uvanlig. Boring etter vann i fjell utføres ofte på skrå for å sikte på sprekesoner eller for å unngå saltinntrengning eller forurensende kilder. Når gjennomsnittlig boreddybde er 60-70 meter, vil en fra mindre eiendommer lett komme inn under naboeiendommer. *Utvalget* er ikke kjent med at noen har fått stoppet slike uttak på det grunnlag at de har eierrådighet over grunnvannet.

Ved ekspropriasjonsskjønn i kraftutbyggingssaker har det – som nevnt i "[Ekspropriasjon og erstatning](#)" i kap. 17 – vært vanlig å behandle som eksproprierer også de grunneiere som bare berøres av tiltaket ved endringer i grunnvannsnivået på sin eiendom. Grunneieren har her fått erstatning for den skade og ulempe som blir voldt ved grunnvannsuttaget (f.eks. for avlingstap eller for utgifter til ny vannforsyning), mens selve grunnvannet ikke er erstattet. *Etterutvalgets* syn kan man ikke trekke noen sikre slutninger fra skjønnspraksis når det gjelder spørsmålet om eiendomsrett til grunnvannet.

*Utvalget* er heller ikke kjent med at det ved ekspropriasjon til vannforsyningssanlegg basert på grunnvann har vært gitt erstatning for grunnvannet, se "[Erstatning for selve vannet](#)" i kap. 17.6.3.

*Vassdragslovutvalget* må konkludere med at rettstilstanden om eierrådighet til grunnvannet ikke er avklart. Det er på det rene at overflateeieren ved okkupasjon kan skaffe seg rett til grunnvannsuttak under sin eiendom. Dette gjelder bare i den utstrekning det ikke berører etablerte uttak, jfr. V § 11. Det kan derfor ikke være grunnlag for å fastslå at overflateeieren har rett til grunnvannet uavhengig av dybde. Under disse omstendigheter mener *utvalget* at lovgiverne må ha en betydelig frihet til å gi regler om eiendomsretten til grunnvann.

### 19.6.3 Hvem bør rå over grunnvannet?

Ifølge FN's Charter om «Ground Water Management» bør ny lovgivning om grunnvann ha to hovedformål, som *Vassdragslovutvalget* slutter seg til:

- å bevare grunnvann som en viktig naturressurs for fremtiden
- å sørge for en samfunnsmessig riktig fordeling i den utstrekning det er knapphet på ressurser.

206.LoR 1988 s. 413

207.NOU 1988:16 bla. s. 36 sp. 1 og s. 58 sp. 2 og s. 85 sp. 2

Den første målsettingen innebærer vern mot forurensning og overforbruk, den andre at det må foretas en vurdering av hvilke behov som bør prioriteres, og en avveining mellom private og offentlige interesser. Utfra dagens situasjon i Norge bør det også være et mål for nye regler å legge forholdene til rette for at grunnvannsressursene kan tas mer i bruk, særlig til vannforsyning.

Spørsmålet om rådighet eller eiendomsrett til grunnvannet kan løses på forskjellige måter, og utfra ulike kriterier:

1. Når det gjelder *hvem* som bør ha rådigheten (rådighetssubjektet), er de nærliggende alternativer overflateeieren, fri rådighet (okkupasjonsrett eller allemannsrett), og offentlig rådighet. Fri rådighet kan enten bety en adgang for enhver til å skaffe seg en enerett ved okkupasjon, eller en allemannsrett som enhver kan utnytte. Offentlig rådighet kan tilligge staten, fylkeskommunen eller kommunen, og utøving av rådigheten kan legges til forskjellige organer, jfr. "*Hvem bør rå over grunnvannet på vegne av det offentlige?*" i kap. 19.6.4.
2. Rådigheten kan variere med *dybden*, eventuelt også med *grunnens beskaffenhet* (f.eks. fjell eller løsmasser).
3. Løsningen kan avhenge av *hva slags rådighet* det gjelder. Det kan her skilles mellom det å utøve egen rådighet over grunnvannet og det å kunne hindre andres rådighet. I begge disse relasjoner er det mulig å skille mellom forskjellige typer rådighet – uttak av grunnvann og annen påvirkning av grunnvannstanden, f.eks. senking gjennom drenering.
4. Rådigheten kan også variere med *formålet*, f.eks. egen drikkevannsforsyning eller utnytting til industriformål eller omsetning.
5. Rådigheten kan også knyttes til et bestemt *kvantum*. Dette kan angis på forskjellige måter – f.eks. som en fast aritmetisk størrelse, som «husbehov», eller – for overflateeieren – som det kvantum som infiltreres på hans eiendom med fradrag av fordunsting.

På denne bakgrunn er en alminnelig regel om at overflateeieren (grunneieren) har (eiendoms)retten til grunnvannet, slik Sivillovbokutvalet har foreslått, bare én av flere mulige løsninger på rådighetsspørsmålet. Vi minner til sammenligning om at FN-charteret om grunnvann anbefaler at landene erklærer grunnvannet som offentlig eiendom, og at den svenske vattenlagen gir andre enn overflateeieren rett til å ta ut grunnvann til visse formål.

*Utvalget* konstaterer at retten til å utnytte vassdrag (medregnet – stort sett – innsjøer) tradisjonelt har ligget til grunneierne. Sammenhengen mellom grunnvann og vassdrag kan tale for å håndtere grunnvann på samme måte, selv om muligheten for å utnytte grunnvann i stor målestokk er relativt ny. For det meste er det også overflateeierne som har dratt nytte av grunnvannet, enten det er til vannforsyning på eiendommen eller gjennom de vekstvilkår som grunnvannet skaper.

Når det gjelder uttak av grunnvann, kan det skilles mellom to hovedtilfelle: de mindre, individuelle uttak fra brønner til forsyning av en enkelt eller noen få eiendommer, særlig i landbruket og for hytter; og uttak fra større grunnvannsmagasiner med sikte på alminnelig vannforsyning. Et tredje hovedtilfelle er grunnvannsuttak til industrielle formål (særlig for prosessvann eller salg av kildevann). Den førstnevnte gruppen representerer en mer tradisjonell form for uttak enn de sistnevnte.

Offentlig rådighet over grunnvannet er ingen betingelse for å utøve styring og kontroll med utnyttingen. Kontrollen kan utøves gjennom en konsesjonsordning. På den annen side vil offentlig eiendomsrett eller rådighet gjøre det lettere å etablere anlegg for allmenn vannforsyning, fordi man kan unngå ekspropriasjon og ekspropriasjonsskjønn. Prioritetskonflikter i knapphetssituasjoner vil være et spørsmål om

en samfunnsmessig forsvarlig fordeling, og problemstillingen om hvem som er «eier» av vannet ville bortfalle.

*Utvalgets flertall – lederen Backer og medlemmene Ajer, Høisveen, Lund, Terjesen og Traagstad* – vil peke på at grunnvannsressursene hittil er tatt lite i bruk, men kan få stor betydning i fremtiden. *Flertallet* ser derfor gode grunner til at grunnvannet, som en viktig og flytende ressurs, også rettslig sett bør betraktes som en fellesressurs. Rådigheten over petroleumsressurser og mutbare mineraler viser at det ikke er noe enestående i norsk rett at en naturressurs ikke er forbeholdt grunneieren. *Flertallet* mener det bør fastsettes visse regler om offentlig rådighet over grunnvannet. Dette vil for det første klargjøre at det ikke skal betales erstatning for vannet som sådan. For det andre vil ikke grunneierne kunne motsette seg at grunnvannsressurser tas i bruk, og for det tredje vil en unngå omfattende skjønnsaker ved etablering av grunnvannsanlegg.

Behovet for offentlig rådighet over grunnvannet gjør seg mest gjeldende med tanke på grunnvannsuttak. Det er ikke like sterke grunner som taler for at det offentlige bør ha all annen rådighet over grunnvannet, f.eks. til bruk ved varmpumper eller for tørrleggingstiltak som senker grunnvannsnivået.

*Flertallet* foreslår en mellomløsning med en kombinasjon av privat og offentlig rådighet over grunnvannet, med utgangspunkt i de hovedtilfellene av grunnvannsuttak som ble nevnt foran. Dette kan tenkes på to forskjellige måter:

- a) En mulighet er å gi grunneieren (overflateeieren) og det offentlige *hver sin del av eksklusiv rådighet* over grunnvannet. Dette kan f.eks. utformes slik at grunneieren rår over grunnvannet inntil et visst omfang og/eller for visse formål, og at rådigheten ut over dette tilkommer det offentlige. Omfanget av grunneierens rådighet kan med en slik løsning settes til det som er naturlig for virksomhet som det er vanlig å drive på eiendommen eller på slike eiendommer. Rådighetsdelingen kan også gjennomføres slik at det offentlige har rådigheten over grunnvannet til visse formål (f.eks. alminnelig vannforsyning), men at rådigheten for øvrig ligger hos grunneieren.
- b) En annen mulighet er å fastsette *parallell rådighet*, slik at både grunneieren og det offentlige har rådighet over grunnvannet. Det vil da være naturlig å begrense det offentliges rådighet til bestemte rådighetsformer eller formål, særlig vannuttak eller alminnelig vannforsyning. Hvis det offentliges rådighet ikke blir begrenset i omfang, bør den dessuten kombineres med en regel som sikrer at grunneieren blir holdt skadesløs hvis det offentliges rådighet går ut over hans eksisterende vannforsyning. En parallell rådighet stemmer godt med at man ikke kan skille hydrologisk mellom forskjellige deler av grunnvannsforekomsten, men kan øke risikoen for konflikter mellom grunneieren og det offentlige om disponering av grunnvannsressursen.

Konfliktene ved parallell rådighet kan minne om de konflikter som kan oppstå når en grunnvannsforekomst berører flere eiendommer. Parallell rådighet innebærer at ingen av partene kan motsette seg at den annen tar en uutnyttet grunnvannsforekomst i bruk. Men hvis både grunneieren og det offentlige vil utnytte forekomsten, og det ikke kan skje samtidig, trengs det regler til å løse brukskollisjonen. En mulighet er at den ene har forrang mot at den annen blir holdt skadesløs. Dette er en nærliggende løsning hvis det offentlige tar i bruk grunnvannet til alminnelig vannforsyning på en måte som ødelegger grunneierens eksisterende vannforsyning. For øvrig synes det mest naturlig å oppstille en generell regel om at det offentliges rådighet – iallfall til alminnelig vannforsyning – har prioritet.

*Flertallet* finner alt i alt at alternativ a) gir best grunnlag for en hensiktsmessig forvaltning av grunnvannsressursene.

Når det offentlige får rådighet over grunnvannet, forutsetter *flertallet* at rådigheten utøves slik at det kommer hele samfunnet til gode. Forvaltningen av grunnvannsressursene skal ta hensyn til fremtidig vannforsyning og næringsutvikling, og til det naturlige livsmiljø som blir påvirket av grunnvannet, se prinsippet i petroleumsl. § 3 annet ledd.

At det offentlige rår over grunnvannet innebærer ikke nødvendigvis at det offentlige selv skal forestå grunnvannsuttak, men at bruk av grunnvann i noe omfang vil være avhengig av en offentlig tillatelse. Det antas at den dominerende bruk av grunnvannet vil være til alminnelig vannforsyning, slik at det i praksis vil være andre som utøver rådigheten – typisk kommunale og interkommunale eller private vannverk.

Etablerte industrielle grunnvannstuttak bør kunne fortsette uavhengig av disse reglene, se utk. § 71 siste ledd og merknadene til denne bestemmelsen.

*Utvalgets mindretall – medlemmene Berg, Samuelsen, Simonsen, Ødegaard, Aalstad og Aasen* – mener at rådigheten over grunnvann i utkastet til ny lov bør legges til grunneieren. Det at overflateeieren også eier grunnvannet, synes å være i samsvar med den vanlige oppfatning om eiendomsrettens utstrekning i undergrunnen. Det vises i den forbindelse til Sivillovbokutvalets utredning i NOU 1988:16 om eiendomsretten til undergrunnen. Grunnvannet er en del av undergrunnen og grunnvannet er som oftest en nødvendig forutsetning for vekstvilkårene og går inn som en selvstendig produksjonsfaktor i jord- og skogbruk. Grunnvannet utnyttes i dag ikke bare til vannforsyning og jordvanning, men også for salg av vedkommende eier av aktuelle kilder.

Det er også etter mindretallets oppfatning vanskelig å finne en logisk begrunnelse for at reglene om rådigheten over overflatevann og grunnvann skal være ulike. Så lenge vannet renner på overflaten, tilhører det grunneieren. At den private eiendomsretten skal forsvinne så snart vannet forlater overflaten og samler seg i undergrunnen, synes derfor unaturlig.

Å begrense eiendomsretten til grunnvannet for å sikre samfunnet tilstrekkelig vann til vannforsyningsanlegg synes ikke nødvendig. Disse interessene vil bli ivaretatt gjennom den konsesjonsordning og de ekspropriasjonsregler som er foreslått og prioritetsreglene i §§ 15 og 25 i utkastet.

*Utvalget* foreslår også regler for å sikre at rådigheten over grunnvann, enten den utøves av grunneieren eller det offentlige, ikke blir utøvd i strid med andre vektige hensyn. De alminnelige reglene i utk. § 10 om minstevannføring i vassdrag og i § 35 om tørrlegging av våtmark må respekteres ved rådighet over grunnvann. Uttak av grunnvann må ikke overstige tilsiget på lang sikt, og kan være konsesjonspliktig etter § 8 etter nærmere regler, se 19.7.2.

Disse reglene er imidlertid ikke tilstrekkelige til å løse *debrukskollisjoner* som kan oppstå når en grunnvannsføremst berører flere eiendommer. Her kan det lett tenkes at grunnvannsføremsten ikke er stor nok til å dekke alle behov. I dag gir V § 11 en absolutt prioritetsregel til fordel for første brukers vannforsyning, uansett hvilket formål vannforsyningen dekker. Vi kommer tilbake til dette spørsmålet i "[Prioritetsregler ved uttak av grunnvann](#)" i kap. 20.4.8 når det gjelder konkurrerende uttak til vannforsyning, og under 19.7.6 når det gjelder andre tiltak som griper inn i etablert vannforsyning fra grunnvann.

#### 19.6.4 Hvem bør råde over grunnvannet på vegne av det offentlige?

Flertallets forslag til regler om offentlig rådighet over grunnvannsressurser gjør det nødvendig å ta stilling til hvem innenfor det offentlige som bør ha rådigheten. Det

offentliges rådighet kan tenkes lagt til staten generelt eller til nærmere angitte sentrale eller lokale offentlige organer.

*Utvalgets flertall – lederen Backer og medlemmene Ajer, Høisveen, Lund, Terjesen, Traagstad, og – subsidiært – Berg, Samuelsen og Aasen – mener det er mest hensiktsmessig at staten i utgangspunktet har rådighet over grunnvannet. Hvem som skal forestå forvaltningen av de offentlige grunnvannsressursene er et praktisk spørsmål som ikke bør bindes opp i loven. Hvorvidt oppgaven bør overlates sentrale eller lokale vassdragsmyndigheter, Statskog eller andre, bør vurderes av forvaltningen. Grunnvannsforekomstene følger ikke alltid kommune- og fylkesgrensene, og det er lite naturlig å legge til kommunene det offentliges rådighet over grunnvannsressursene i den tredjedel av landet hvor staten er grunneier.*

*Utvalgets medlemmer Simonsen, Ødegaard og Aalstad mener subsidiært at en eventuell offentlig rådighet over grunnvannsressurser skal ligge til kommunene. Grunnvannet bør betraktes som en lokal ressurs for distriktet, og vannforsyning er en typisk kommunal oppgave. De utnyttbare grunnvannsforekomstene vil ofte ligge i ressursvake kommuner med et ensidig næringsliv, gjerne basert på jord- og skogbruk. Etablering av grunnvannsforsyning antas å ville medføre restriksjoner som innebærer begrensninger i den fremtidige næringsutviklingen i slike områder, noe som disse i så fall bør ha kompensasjon for.*

## **19.7 FORHÅNSKONTROLL – SÆRLIG MED UTTAK AV GRUNNVANN**

### **19.7.1 Gjeldende rett**

Etter gjeldende rett er det bare visse sider ved utnyttningen av grunnvann som er underlagt offentlig forhåndskontroll, jfr. "[Gjeldende rett om uttak av grunnvann](#)" i kap. 19.2 foran. Uttak av grunnvann fra forekomster i nærheten av vassdrag og senking av grunnvannstanden kan nok være konsesjonspliktig etter gjeldende rett dersom slike tiltak påvirker forholdene i et vassdrag, jfr. V §§ 104-105. Utover dette er ikke grunnvannsuttak konsesjonspliktige.

### **19.7.2 Behovet for forhåndskontroll med grunnvannsuttak**

Behovet for å føre kontroll med grunnvannsuttak går videre enn til å sørge for en samfunnsmessig forsvarlig fordeling av grunnvannsressurser. Grunnvannsuttak kan medføre skader og ulemper på andres eiendom og på vannbalanse, natur og miljø. For å sikre grunnvannsressursene for fremtiden er det behov for forhåndskontroll med uttak utover den som skjer i medhold av forurensningsloven.

Som det fremgår i "[Internasjonalt perspektiv](#)" i kap. 19.5 praktiserer de fleste land det er naturlig å sammenligne seg med, en form for forhåndskontroll med slike tiltak. Dette er i seg selv ikke tilstrekkelig til å begrunne innføring av lignende regler i Norge. En kunne tenke seg at det her til lands er så rikelig med vannressurser at slik kontroll ikke er nødvendig. Betraktningmåten kan snus med utgangspunkt i at en så verdifull ressurs som rent vann kan få økt betydning og bør sikres for fremtiden.

Innenfor vannforvaltningen er det etter hvert lagt økende vekt på å se grunnvannet som del av det hydrologiske kretsløpet og vurdere vannhusholdningen i hele nedbørfelt. Ved vassdragstiltak må konsekvensene for grunnvannet utredes og vurderes. Grunnvannsuttak kan også ha betydning for vassdragene og allmenne interesser for øvrig. En fastsatt minstevannføring på en elvestrekning vil for eksempel lett kunne påvirkes av nærliggende grunnvannsuttak. Det er ikke grunn til å sette

slike tiltak i en særstilling i forhold til vannuttak fra vassdrag, og regelen i utk. § 10 omfatter både grunnvannsuttak og bortledning av grunnvann.

Økt utbygging av grunnvannsforsyning kan være ønskelig fordi det i mange tilfelle er en enklere og bedre måte å skaffe vann på. Økt grunnvannsuttak kan bidra til at overflatevannkilder i stedet kan brukes til andre formål, f.eks. rekreasjon. En økt utnyttning av grunnvann til vannverksformål kan imidlertid i større utstrekning enn i dag medføre økt risiko for overforbruk som har skadelige konsekvenser. Det er derfor ønskelig å innføre forhåndskontroll også med grunnvannsuttak.

Tiltakets eller inngrepets mulige virkninger på grunnvannsforholdene bør i utgangspunktet være avgjørende for konsesjonsplikts omfang. I så fall er det ikke tilstrekkelig med regler om forhåndskontroll bare med vannuttak. Grunnvannet kan imidlertid bli påvirket på så mange måter at *utvalget* anser det nødvendig å begrense forhåndskontrollen til de tiltakene og inngrepene som har størst betydning for grunnvannsforekomstene.

### 19.7.3 Avgrensning av konsesjonsplikten ved grunnvannsuttak

*Utvalget* foreslår i utk. § 50 en konsesjonsordning for utnyttning av grunnvann, og at konsesjonsordningen utformes på samme måte som for vassdragstiltak (utk. "*Bruk og påvirkning av vassdrag og grunnvann*" i kap. 3). Forhåndskontrollen kunne også tenkes ivarettatt ved statens utøving av sin rådighet over grunnvannet etter § 49. Formålet med kontrollen er imidlertid ved siden av å sikre en samfunnsmessig forsvarlig bruk av grunnvannsressursene at hensynet til annen aktuell utnyttning og natur og miljø ivaretas. Et system med særskilt konsesjonsplikt forvaltet av vassdragsmyndigheten er derfor mest ryddig, og reglene for utøving av forvaltningsmyndighet gir bedre sikkerhet for at de berørte interesser blir trukket inn enn de alminnelige regler om utøving av eierrådighet.

*Utvalget* mener at behovet for konsesjonsplikt gjør seg særlig gjeldende for større grunnvannsuttak. Konsesjonsplikten for vannuttak kan her avgrenses på flere måter. Ett kriterium kunne være at vannuttak under en fast grense på et bestemt antall liter pr. døgn ikke behøver tillatelse, sml. den finske ordningen med at grunnvannsuttak over 250 m<sup>3</sup> /døgn alltid er konsesjonspliktige, mens det for mindre tiltak beror på virkningene. *Utvalget* har ikke faktisk grunnlag for å foreslå en lignende grense i loven, og foreslår i stedet hjemmel for vassdragsmyndigheten til å fastsette bestemmelser om konsesjonsplikt i forskrifter, jfr. utk. § 50 bokstav a.

*Utvalget* foreslår videre at bruk av statens rådighet over grunnvannet – jfr. flertallsforslaget under 19.6.3-19.6.4 – alltid skal forutsette konsesjon. Ikke minst hensynet til den overflateeier som kan bli berørt av et slikt uttak, tilsier at vedkommende får ivareta sine interesser under en konsesjonsbehandling.

I FN-charteret om grunnvannsforvaltning anbefales det at også *prøveboring* etter grunnvann undergis en form for forhåndskontroll. *Utvalget* er ikke kjent med at feil under utførelse av prøveboringer her i landet har medført så store skadevirkninger at det er nødvendig med konsesjonsplikt etter vannressursloven for prøveboring. Eventuelle skadevirkninger vil i stor grad være av forurensningsmessig art, slik at forurensningsloven i tilfelle kan gi grunnlag for konsesjonsplikt.

En konsesjon til grunnvannsuttak bør i alle fall angi uttakssted, tidsbegrensning, eventuelle tekniske spesifikasjoner om utføring, bestemmelser om maksimalt uttakskvantum og om formålet med vannbruken. Konsesjoner må kunne tidsbegrenses.

*Etablerte grunnvannsuttak* bør i utgangspunktet kunne fortsette som før, om ikke det blir fastsatt noe annet i en fremtidig forskrift om konsesjonsplikt.

#### 19.7.4 Konesjonsplikt for overføring av rett til grunnvannsuttak?

Når det gjelder overføring av rett til vassdragstiltak, har utvalget i "*Overdragelse av konesjon eller konesjonsobjekt*" i kap. 13.9 funnet det unødvendig med noen særskilt kontroll utover reglene i industrikonesjonsloven og den alminnelige konesjonslov. Industrikonesjonsloven er uten betydning for rett til grunnvannsuttak. Hvis retten til grunnvannsuttak overføres sammen med den faste eiendom, inntreter det som hovedregel konesjonsplikt etter konesjonsloven av 1974. Ved en slik konesjonsbehandling kan også forhold som angår grunnvannsuttaket bli vurdert.

Det er i dag ikke noe forbud mot å stifte en særskilt rett til grunnvannsuttak. Slike retter forekommer ofte, særlig i form av brønnretter. Stiftelse – og senere overføring – av retten kan under visse omstendigheter være konesjonspliktig med hjemmel i konsl. § 3 første ledd. Trolig betyr dette i praksis at en mer langvarig rett til omfattende uttak av grunnvann kan falle inn under konesjonsplikten, mens mindre omfattende retter – f.eks. uttaksrett for en enkelt eller noen få husstander – ikke vil gjøre det.

*Utvalget* er kommet til at konesjonsplikten etter konesjonsloven av 1974 vil dekke de retter til grunnvannsuttak hvor det er et virkelig behov for en forhåndskontroll med stiftelse og overføring. I tråd med de prinsipielle synspunkter på vannressurslovens avgrensning som vi ga uttrykk for i "*Overdragelse av konesjon eller konesjonsobjekt*" i kap. 13.9, vil vi derfor ikke foreslå noen ny regel om konesjonsplikt for stiftelse eller erverv av en rett til grunnvannsuttak.

#### 19.7.5 Kontroll med annen påvirkning av grunnvann

Ikke bare uttak av grunnvann, men også *andre tiltak* kan etter omstendighetene innebære rådighet over grunnvann, og medføre utilsiktede skader og ulemper på grunn av endrede grunnvannsforhold. Større grave- og anleggsarbeider bl.a. ved grusuttak, veibygging og tunnelarbeider er eksempler på dette. Også varmepumper kan tenkes å medføre endringer i grunnvannsforholdene, selv om vannet her føres tilbake til grunnen.<sup>208</sup>

Skaden kan dels ramme eksisterende vannforsyning fra grunnvann, som i gjeldende rett har et sterkt vern gjennom V § 11 – se "*Vernet for eksisterende vannforsyning etter V § 11*" i kap. 19.7.6. Den kan også ramme en større grunnvannsressurs som er verdifull for fremtidig bruk eller påvirke natur- og dyrkingsforhold som er avhengig av en viss grunnvannstand. Tiltak som fører til hevet grunnvannsnivå og kanskje forsumping kan være til skade for bygninger og landbruksvirksomhet.

*Utvalget* har derfor vurdert om det bør lovfestes en konesjonsplikt for tiltak som kan bli til skade eller ulempe gjennom påvirkning av grunnvannsnivået. Det er imidlertid en lang rekke tiltak som kan tenkes å påvirke grunnvannet. Det er derfor fare for at en regel om konesjonsplikt vil føre for langt eller skape usikkerhet om når et tiltak er konesjonspliktig. På den annen side kan det nok være et reelt behov for konesjonsbehandling, kanskje særlig ved tiltak som innebærer tilføring av vann til grunnvannsmagasin.

Ved dreneringsarbeider, der formålet nettopp er å senke grunnvannsnivået, foreslår *utvalget* særlige regler i utk. § 35 med sikte på myrer og andre våtmarksområder, se "*Tørrlegging og utfylling av våtmarker*" i kap. 24.3. Vi foreslår ikke lovfestet noen konesjonsplikt for dreneringsarbeider på andre marktyper, selv om

208.I Stavanger ble et planlagt grunnvannsbasert varmepumpeanlegg til en barnehage erstattet med et luftbasert system. Det ble her boret etter vann og foretatt prøvepumping som medførte redusert vannstand i salamanderdammen i en botanisk hage på naboeiendommen.

det kan tenkes at avløp til vassdraget kan utløse konsesjonsplikt (jfr. utk. § 7 første ledd).

Når hensynet til fremtidig utnytting av grunnvannsressurser – spesielt til drikkevann – gjør det påkrevd med særlig forsiktighet, kan det legges rådighetsinnskrenkninger på bruksendringer av arealene med hjemmel i plan- og bygningsloven, jfr. *"Vannforsyning fra vassdrag"* i kap. 20. Arealplanlegging etter plan- og bygningsloven kan også ellers brukes til å unngå tiltak som kan virke uheldig inn på grunnvannsnivået; jfr. likevel den begrensning vi foreslår i adgangen til å sette grenser for vannstand og vannføring gjennom arealplaner *"Forholdet mellom planregler og generelle lovregler/regler om forhåndskontroll"* i kap. 14.8).

*Utvalget* er på denne bakgrunn blitt stående ved at vi ikke har tilstrekkelig grunnlag til å foreslå lovfestet en alminnelig konsesjonsplikt for tiltak som vil berøre grunnvannsnivået. I stedet foreslår vi en hjemmel for vassdragsmyndigheten til å fastsette konsesjonsplikt ved forskrift eller i det enkelte tilfelle for annen rådighet eller påvirkning av grunnvann, jfr. utk. § 50 bokstav c.

#### 19.7.6 Vernet for eksisterende vannforsyning etter V § 11

I dag gir V § 11 et sterkt vern mot skade på eksisterende grunnvannsforsyning. Bestemmelsen inneholder for det første en regel om at det ikke uten særlig adkomst eller hjemmel i lov kan etableres ny vannforsyning ved brønngraving eller boring etter vann, dersom det kan gå utover eksisterende brønn m.v., som benyttes til vannforsyning. Denne siden av bestemmelsen drøftes i *"Prioritetsregler ved uttak av grunnvann"* i kap. 20.4.8.

V § 11 gjelder dessuten også grunnarbeid generelt, for eksempel graving og boring, som derfor ikke uten særskilt adkomst eller hjemmel i lov må iverksettes hvis det går utover etablert vannforsyning, jfr. Rt. 1978 s. 755. Den som utfører slike arbeider, må altså ha avtale med brønneieren eller ekspropriasjonstillatelse for å iverksette tiltaket, og må erstatte brønneierens tap av vannforsyning fullt ut. I praksis løses spørsmålet ofte ved at tiltakshaveren sørger for ny vannforsyning til den som helt eller delvis får redusert sin vannforsyning.

Regelen gjelder bare for kvantitativ påvirkning av vannforsyningen. Forurensning av eksisterende brønner m.v. omfattes ikke, men går inn under forurensningslovens erstatningsregler. Disse skiller seg fra regelen i V § 11 ved at grannelovens tålegrense gjelder i forhold til tillatt virksomhet, slik at skadelidte må finne seg i en viss skade på sin eiendom uten erstatning. Anvendt på V § 11 ville en tålegrense innebære at brønneieren måtte tåle en viss reduksjon i sin brønn uten erstatning.

Det kan spørres om brønneiere bør stå sterkere når det gjelder kvantitativ påvirkning av grunnvannet enn ved kvalitativ påvirkning, og atskillig taler for å la grannelovens tålegrense gjelde i slike saker. På den annen side kan det hevdes at *vannforsyning* er en viktig interesse, som derfor bør ha et sterkt lovmessig vern i tråd med gjeldende V § 11. Det samme kan neppe med samme styrke hevdes i forhold til *andre skader* som er en følge av grunnvannspåvirkning, og det kan i alle fall for slike skader være aktuelt å etablere en viss tålegrense. Etter gjeldende rett bedømmes slike erstatningsspørsmål i dag etter granneloven, bortsett fra i ekspropriasjonsskjønn ved kraftutbygging. *Utvalget* foreslår at det skal gjelde den samme tålegrensen for skade som skyldes endringer i grunnvannsnivået og for skader fra vassdragstiltak for øvrig, jfr. utk. § 54 første ledd og grannel. § 2 – *"Granneloven"* i kap. 31.6.



## 19.8 KONTROLL MED BOREVIRKSOMHET

### 19.8.1 Autorisasjonsordning for brønnborere

I forbindelse med den innledende høringsrunden mottok Vassdragslovutvalget en henvendelse fra Maskinentreprenørenes forbund (MEF) brønnboreravdelingen om en autorisasjonsordning for brønnborere. Utvalget ble anmodet om å vurdere en ny hjemmel for forskrifter om krav til faglige kvalifikasjoner for dem som foretar brønnboring.

Det er i følge opplysninger fra MEF i dag ca. 35 brønnboringsfirma i Norge, hvorav 19 er medlemmer av MEF. Det bores ca. 3 500 hull i året, og gjennomsnittsprisen pr. brønnboringsoppdrag ligger på ca. 35 000,- kroner.

Forslaget om en autorisasjonsordning for brønnborere er begrunnet med at vann er det viktigste næringsmidlet som finnes, og at en del firma som driver med brønnboring, på grunn av manglende kompetanse, dårlig utstyr m.v. ikke utfører boreoppdrag på en tilfredsstillende måte for oppdragsgiveren. Ved bygging av vannverk basert på overflatevann, vil en kommune stille krav om at entreprenøren skal ha autorisasjon D1 eller D2 i henhold til entreprenørloven. Slike kvalifikasjonskrav kan ikke stilles til brønnboringsfirmaet dersom kommunen ønsker å benytte grunnvann, fordi det ikke finnes noen godkjenningsordning for slike bedrifter, som ikke omfattes av entreprenørloven. MEF brønnboreravdelingen har selv etablert en frivillig ordning med utstedelse av «brønnboringssertifikat» til brønnborere som har gjennomført en ukes kurs og har minimum tre års praksis fra brønnboring.

### 19.8.2 Regler om autorisasjonsordninger for yrkesutøvere

Hensiktsmessigheten av generelle autorisasjonsordninger for yrkesutøvere ble drøftet i NOU 1985:4 Kvalifikasjonskrav til entreprenører.

I utredningen ble det konkludert med at gjeldende entreprenørlov ikke er hensiktsmessig, fordi den ikke retter seg mot det område der sviktende faglige kvalifikasjoner kan være et problem. De økonomiske og administrative belastningene som loven medfører for myndigheter og bedrifter, kan ifølge utredningen ikke begrunnes i påviselige fordeler. Systemet er dessuten bygd opp på en måte som kan ha skadevirkninger for bedriftsorganisasjon og konkurranseforhold.

Utvalget foreslo at entreprenørloven blir opphevet, og at krav til kvalitetssikring i stedet knyttes opp til bestemmelsene om ansvarshavende for byggearbeider m.v. i pbl. § 98.

I Ot.prp. nr. 39 (1993-94) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven legges det opp til at kvalifikasjonskrav kan settes når kommunen godkjenner ansvarshavende for søknadspliktige tiltak etter pbl. § 98. For å lette kommunenes kontroll, foreslås det etablert en sentral godkjenningsordning for yrkesutøvere som er sentrale i byggeprosessen. Kriteriene for godkjenning vil avhenge av arbeidets art, og ordningen vil trolig bli frivillig. Godkjenningen skal fremgå av et sentralt, åpent register, som kommuner, byggherrer m.v. kan benytte. Det skal likevel opprettholdes mulighet for lokal tildeling av ansvarsrett uten sentral godkjenning.

Ved at rekkevidden av pbl. § 93 foreslås utvidet i det samme proposisjonsutkastet, kan det være aktuelt med nye kategorier av ansvarshavende i forhold til i dag. Utkastet legger blant annet opp til at brønnloven avløses av en ny § 83 i plan- og bygningsloven om basseng, brønner og dammer. Det forutsettes i denne forbindelse at etablering av slike vil være «konstruksjon eller anlegg», og søknadspliktige etter pbl. § 93 første ledd bokstav a (s. 190). Dersom brønner blir søknadspliktige tiltak, kan det i prinsippet tenkes at kvalifikasjonskrav til brønnborere kan oppstilles i medhold av pbl. § 98.

Selv om forslaget til endringer i plan- og bygningsloven blir vedtatt, er det likevel ikke klart om brønnborere eventuelt vil bli omfattet av den nye godkjenningsordningen. Hvilke grupper av yrkesutøvere godkjenningsordningen skal omfatte, vil bli vurdert i forbindelse med utarbeiding av forskrifter etter de nye reglene. I utgangspunktet er det mest nærliggende å la de yrkesgruppene som er mest sentrale ved bygge- og anleggsarbeid bli omfattet.

### 19.8.3 Bør det innføres en godkjenningsordning i vannressursloven?

Det føres i medhold av næringsmiddel- og helselovgivningen kontroll med at drikkevannsforsyningen har en tilfredsstillende kvalitet. Denne siden av vannbruken faller i prinsippet utenfor vannressurslovens virkeområde. Hvordan målet om en god og sikker drikkevannsforsyning kan nås – om det bare bør stilles krav til sluttproduktet, eller om det også bør stilles krav til yrkesutøvere som forestår utbygging av vannforsyningsanlegg – bør det trolig være opp til helsemyndighetene å vurdere.

Behovet for å beskytte de som kjøper tjenester av brønnboringsfirma, må også ses i lys av de alminnelige reglene om kjøp av tjenester. I lov 16. juni 1989 nr. 63 om håndverkertjenester m.m. for forbrukere er det gitt lignende regler til beskyttelse av forbrukerne som i kjøpsloven. Loven omfatter kjøp av brønnboringstjenester i forbrukerforhold (Ot.prp. nr. 29 (1988-89) s. 73 sp. 1), men ikke bygging av vannverk.

En mulig begrunnelse for at vannressursloven skulle ha regler om godkjenning av brønnborere, kunne være at manglende kompetanse hos borefirmaene innebærer en risiko for vannressursene. Dette kan nok tenkes ved bruk av dårlig utstyr eller feil utførelse, typisk at det benyttes en oljerigg med mye lekkasjer ved boringen. I kystområder kan det være fare for inntrengning av saltvann i forbindelse med grunnvannsboring. Igjen vil det være et hensiktsmessighetsspørsmål hvorvidt en slik kontroll bør skje ved en godkjenningsordning for yrkesutøverne eller ved krav til selve virksomheten.

Den mest effektive formen for kontroll med brønnboringsvirksomhet ville være å innføre forhåndskontroll med prøveboring etter grunnvann, noe som blir anbefalt i FN-charteret om grunnvannsforvaltning. *Vassdragslovutvalget* har ikke funnet det nødvendig å gi slike regler her til lands, og faglige kvalifikasjoner hos de som utfører boringen vil i denne situasjonen kunne bidra til å redusere risikoen for at det gjøres feil.

*Utvalget* er kommet til at spørsmålet om en godkjenningsordning for brønnborere bør vurderes i tilknytning til reglene om ansvarshavende i plan- og bygningsloven, og foreslår derfor ingen særskilt hjemmel for å innføre autorisasjonsordning i vannressursloven.

*Utvalget* vil likevel understreke at leteboring, prøvepumping, eventuell trykking m.v. utføres på en forsvarlig måte for å unngå forurensning og andre skader på grunnvannsføremster. Vi foreslår derfor en særskilt aktsomhetsregel for boring etter vann i utk. § 51 første ledd.

## 19.9 KARTLEGGING AV GRUNNVANNSRESSURSER

Grunnvann er som nevnt en viktig ressurs som kan utnyttes i større utstrekning enn i dag. Også av hensyn til et mulig større behov i fremtiden er det viktig å sikre at det ikke skjer en uheldig kvalitativ eller kvantitativ påvirkning. Det er derfor viktig å få bedre oversikt over grunnvannsressursene, og å sikre en effektiv overvåking av utviklingen til enhver tid.

Borerresultater kan være en viktig kilde til informasjon om grunnvannsforhold. Ved Norges geologiske undersøkelse (NGU) ble det i 1951 opprettet et vannboringarsarkiv. Dette arkivet er basert på frivillig innsending av materiale fra borefirma og andre, og bare en tredjedel av de utførte borer ble innrapportert.

I forbindelse med revisjonen av vassdragsreguleringsloven m.v. i 1992 ble det i vassdragsloven innført en ny § 11 a om oppgaveplikt ved brønnboring og utførelse av grunnvannsundersøkelse, som foreslås videreført i utk. § 51 med noen mindre redaksjonelle endringer.

## KAPITTEL 20

**Vannforsyning fra vassdrag****20.1 INNLEDNING**

Dette kapitlet omhandler særlig det vi vanligvis betegner som *alminnelig vannforsyning*, det vil si levering av vann med drikkevannskvalitet til husholdnings-, nærings- og institusjonsbruk. Vi snakker gjerne om *drikkevannsforsyning*, men mener generelt vannforsyning til *husholdningsformål*. Selve drikkevannet utgjør bare en liten del av vannforbruket – de store vannmengdene går til vask, toaletter m.v. Betegnelse alminnelig vannforsyning og drikkevannsforsyning brukes synonymt i det følgende. Drikkevann som selges på flasker e.l. betegnes gjerne som vann for *omsetning*.

Alminnelig vannforsyning står bare for en del av det norske vannforbruket. Vi kommer i kapitlet også inn på *vannforsyning til andre formål*, f.eks. til jordbruk, fiskeoppdrett og annen næringsvirksomhet. Vannuttak til slike formål skjer vanligvis fra egne anlegg, selv om offentlige vannverk leverer en del vann til industri- og næringsvirksomhet.

Kapitlet gjelder primært vannforsyning fra *vassdrag* – uttak av grunnvann til vannforsyning ble behandlet i "*Regler for grunnvann*" i kap. 19. Diskusjonen i bl.a. "*Prioritering av vannuttak til ulike formål*" i kap. 20.4 om prioriteringsregler og 20.5 om sikring av drikkevannskilder omfatter imidlertid også grunnvann.

**20.2 DEN FAKTISKE SITUASJONEN****20.2.1 Vannleveranser fra offentlige vannverk**

Som kjent er det i Norge god tilgang på rent vann, og vann har nærmest vært betraktet som en ubegrenset ressurs. Vannleveranser fra norske vannverk utgjør i følge kommunalteknisk statistikk nesten 600 liter pr. person i døgnet – det dobbelte av tilsvarende leveranser i Sverige og Danmark, noe som særlig skyldes lekkasjer i det norske ledningsnettet.<sup>209</sup>

Av leveransene på ca. 600 liter pr. person pr. døgn ble husholdningsforbruk antatt å utgjøre ca. 130 liter pr. innbygger og døgn, industriforbruk ca. 100 liter og nærings- og institusjonsbruk, kommunaltekniske anlegg m.v. ca. 100 liter. Tallene tyder på et lekkasjetap på 40-50 % i det norske vannforsyningssystemet.

Fra St.meld. nr. 55 (1984-85) gjengis i figur 20.1 en oversikt over det totale vannforbruket i Norge.

209.St.meld. nr. 55 (1984-85) om vannforsyningen s. 15. Nyere talloppgaver her og i det følgende foreligger ikke.

*Figur 20.1 Vannforbruket i Norge i millioner kubikkmeter pr.år (basert på opplysninger fra Norske Kommuners Sentralforbund, Norges Industriforbund, Norsk Institutt for Vannforskning og Landbrukstelingen 1979)*

Ikke alt dette er vann fra vassdrag. Tallene omfatter både grunnvannsforsyning og vannforsyning basert på sjøvann, som primært benyttes som kjølevann i industri og annen næringsvirksomhet.

Som det fremgår av illustrasjonen kommer vann til jordvanning primært fra private vannverk. Industrivannforsyningen er også for en stor del basert på egne anlegg, og mange husholdninger har fortsatt privat vannforsyning.

### **20.2.2 Vann til husholdninger**

Vannforbruket i husholdningene, ca. 130 liter pr. person pr. døgn, fordeler seg som vist i figur 20.2.

*Figur 20.2 Beregnet husholdningsforbruk fordelt på bruksområder, i liter pr. person og døgn*  
Kilde: NIVA 1981

Endringer i den sanitære standarden i boliger har medført økt husholdningsforbruk, mens det antas at bruk av målere, vannsparende utstyr m.v. har bidratt til å redusere forbruket. Det regnes derfor ikke med vesentlige økninger i vannforbruket i fremtiden.<sup>210</sup>

Mange vannverk har kapasitetsproblemer i sommersesongen når forbruket er høyest, vesentlig på grunn av utilstrekkelig kapasitet i ledningsnettet. Restriksjoner på hagevanning er relativt vanlig. Også tapping av vann for å hindre isdannelse i dårlig isolerte ledninger kan medføre kapasitetsproblemer.

De fleste husstander har sin vannforsyning fra større vannverk – ca. 73 % av befolkningen hadde i 1982 vann fra vannverk som forsyner mer enn 1000 personer, jfr. tabell 20.1.

Tabell 20.1: Vannverkernes antall og størrelse (Vannressursutvalget 1982)

| Vannverkernes størrelse | Ca. antall vannverk | Ca. antall personer | Pst. av befolkning |
|-------------------------|---------------------|---------------------|--------------------|
| 1-100 pers.             | 150 000             | 0,8 mill.           | 20                 |
| 101-1 000 pers.         | 1 000               | 0,3 mill.           | 7                  |
| Over 1 000 pers.        | 400                 | 3,0 mill.           | 73                 |
| Sum                     |                     | 4,1 mill.           | 100                |

Som det fremgår av tabellen hadde ca. 20 % av befolkningen vannforsyning fra anlegg som forsyner mindre enn 100 personer. De fleste av disse mindre anleggene forsyner bare en eller noen få husstander.

På samme tid hadde 25 % av landets 300 000 fritidshus innlagt vann.<sup>211</sup>

Ifølge Statens institutt for folkehelse (Folkehelsa) er det samlede antall vannverk som forsyner mer enn 100 personer i dag økt fra ca. 1400 til ca. 1600, og antall personer som forsynes fra slike verk økt fra ca 3,3 til ca. 3,8 mill. Med utgangspunkt i dagens befolkning på ca. 4,25 mill. kan det derfor antas at andelen av befolkningen som forsynes av mindre anlegg nå er nede i ca. 11%.

### 20.2.3 Vann til industri

Store deler av industrien har spesielle vannforsyningsbehov. Behovene varierer mellom bransjer og bedrifter. Til kjølevann kan det være behov for store vannmengder, mens vannkvaliteten spiller liten rolle. Andre bedrifter har behov for vann av høy kvalitet, av og til høyere enn vanlig drikkevannsstandard.

Industriens totale forbruk av vann ble i St.meld. nr. 55 (1984-85) anslått til 1900 mill. m<sup>3</sup> pr.år, hvorav ca. en tredjedel ble benyttet til kjøling. En del av industri-vannforsyningen er basert på grunnvann, og ca. 300 mill m<sup>3</sup> var sjøvann. Det var 150 bedrifter innenfor 12 ulike bransjer som sto for 95 % av vannforbruket, jfr. tabell 20.2.

210.St.meld. nr. 55 (1984-85) s. 15 sp. 2.

211.St.meld. nr. 55 (1984-85) s. 17 sp. 1.

Tabell 20.2: Industriens årlige vannforbruk fordelt på næringsgrupper<sup>1)</sup> 1970 og 78. Mill m<sup>3</sup>

| Næringsgruppe                | 1970                |           |         | 1978                |           |         |
|------------------------------|---------------------|-----------|---------|---------------------|-----------|---------|
|                              | I alt <sup>2)</sup> | Ferskvann | Sjøvann | I alt <sup>2)</sup> | Ferskvann | Sjøvann |
| I alt                        | 1662,4              | 1319,0    | 343,4   | 1811,5              | 1378,8    | 432,7   |
| Gruvedrift                   | 85,0                | 46,3      | 38,7    | 95,9                | 59,3      | 36,6    |
| Meierier                     | 13,0                | 13,0      | 0,0     | 10,5                | 10,5      | 0,0     |
| Øl- og mineralvannproduksjon | 5,5                 | 5,5       | 0,0     | 2,5                 | 2,5       | 0,0     |
| Tekstil                      | 7,7                 | 7,7       | 0,0     | 5,3                 | 5,3       | 0,0     |
| Treforedlingsindustri        | 665,0               | 635,1     | 29,9    | 456,5               | 455,1     | 1,4     |
| Kjemisk Industri             | 325,0               | 319,0     | 6,0     | 621,2               | 560,9     | 60,3    |
| Kull- og oljeforedling       | 51,8                | 38,2      | 13,6    | 46,3                | 40,0      | 6,3     |
| Sementindustri               | 4,8                 | 4,4       | 0,4     | 2,1                 | 2,1       | 0,0     |
| Primær aluminiumsindustri    | 259,6               | 51,8      | 207,8   | 299,2               | 48,6      | 250,6   |
| Ferrolegeringsverk           | 99,2                | 82,0      | 17,2    | 138,1               | 102,9     | 35,2    |
| Stålverk, støperier          | 100,1               | 98,6      | 1,5     | 78,3                | 76,8      | 1,5     |
| Våtmetallurgisk industri     | 45,7                | 17,4      | 28,3    | 55,6                | 14,8      | 40,8    |

1) Tilsvarende forbruk av 95 prosent av industriens totale vannforbruk.

2) Ca 95 prosent dekkes av private vannforsyningsanlegg.

Kilde: Norges Industriforbund, 1980

Mer enn 90 % av forbruket ble dekket av industriens egne anlegg. I tettbygde strøk mottar vanligvis industrien vann fra de offentlige vannverkene, og industrileveranser utgjorde ca. 25 % av de totale leveransene fra offentlige vannverk. Andelen av offentlige leveranser til industrien ble redusert med 30 % fra 1970 til 1980. Ved siden av endret industristruktur hadde trolig også prisøkningen på vann fra kommunale vannverk i perioden og økt resirkulering betydning for denne utviklingen.

Folkehelse antar at industriforbruket av vann har gått noe ned siden ovennevnte statistikk ble utarbeidet, men at økt forbruk av vann til fiskeoppdrettsanlegg m.v. mer enn oppveier dette, se 20.2.6.

#### 20.2.4 Vann til brannslukking

Vann til brannslukking er av sentral betydning, særlig i tettbygde strøk. Bruken av vann til dette formål er riktignok beskjedent, men dimensjonering av anlegg, trykkforhold m.v. må ta hensyn til behovet for vann til dette formålet.

#### 20.2.5 Vann til landbruket

Vannforsyningen til landbruket omfatter ved siden av husholdningsforbruk særlig vann til husdyrhold og jordvanning.

Landbrukstelingen i 1979 viste at over halvparten av 190 000 registrerte landbruksenheter hadde egne vannverk, mens nesten en fjerdedel var knyttet til private

vannforsyningslag. Vel 16 % var knyttet til kommunal vannforsyning, mens 4 % av brukene hadde vannforsyning basert på bæring av vann eller manuell pumping.

Vann til jordvanning tas vesentlig gjennom egne uttak, og vanligvis ved pumping – nå for tiden sjelden ved irrigasjonskanaler. Vannbehovet er konsentrert til korte perioder, jfr. "*Vannforsyning*" i kap. 3.4.2 foran. Kvalitetskravene for vann til jordvanningsformål varierer med planteslag, men er normalt mindre strenge enn for drikkevann. Mindre enn 10 % av vann til jordvanning kommer derfor fra vannforsyningsanlegg som også leverer husholdningsvann.

Siden annen halvdel av 1970-årene er det bygd en rekke anlegg for jordvanning, og Landbruksdepartementet antar at ca. 900 000 dekar jordbruksareal nå er dekket gjennom jordvanningsanlegg. Det kan neppe regnes med noen økning av vanningsarealet i fremtiden, selv om mye er uavklart når det gjelder den fremtidige utviklingen innenfor norsk jordbruk, se "*Landbruk*" i kap. 4.4.5.

### 20.2.6 Vann til fiskeoppdrett

I 1960- og 70-årene ble det etablert en rekke mindre *kultiveringsanlegg* i mange vassdrag med sikte på bevaring og utvikling av vassdragenes naturlige fiskestammer. På 1980-tallet startet utbyggingen av større anlegg for produksjon av settefisk og smolt til fiskeoppdrettsanlegg. Det er praktisk talt bare vannuttak til *settefiskanlegg* som er aktuelt i vassdrag – det finnes bare noen få *fiskeoppdrettsanlegg* i ferskvann. Utbyggingen av settefiskanlegg kulminerte i 1988. Da var det ca. 370 anlegg i drift, og gitt konsesjoner til ytterligere 200-250 anlegg.

I 1992 er ca. 300 av disse større anleggene i drift. Samlet produksjonskapasitet er i følge Fiskeridirektoratet ca. 170 mill. stk. settefisk pr. år. Av i alt 558 løpende konsesjoner gjelder ca. 140 kultiveringsanlegg.

Konsesjon kan gis for produksjon av inntil 1 mill. settefisk i året pr. anlegg. Det vanligste er anlegg med en kapasitet på 500 000 stk. pr. år. Vannforbruket er cirka 1 m<sup>3</sup> /min. pr. 100 000 settefisk, dvs. 5 m<sup>3</sup> /min. for vanlige anlegg – et forholdsvis høyt vannforbruk. Forbedret teknologi m.v. kan redusere vannbehovet pr. produsert enhet, f.eks. bruk av oppvarmet vann, resirkulering av vann, tilførsel av ekstra oksygen og lys.

### 20.2.7 Vannkvalitet til ulike formål

Hvilke kvalitetskrav som stilles til vann beror på bruksformålet. I Sosialdepartementets rundskriv «Kvalitetskrav til vann» skilles det mellom vann til fire formål:

- drikkevann
- vann for omsetning
- badevann
- vann til næringsmiddelindustri.

Når det gjelder *drikkevannskvalitet*, stilles det hygieniske krav med utgangspunkt i den biologiske og kjemiske sammensetningen av vannet, jfr. drikkevannsforskriftene 28. september 1951 og kommunehelsetjenesteloven § 4a-1. Drikkevannsforskriftene oppstiller også krav om brukskvalitet utover dette, det vil si at vannet skal smake godt, ikke lukte m.v.

Vann for *omsetning* er undergitt svært strenge krav i medhold av forskrifter gitt ved kgl.res. 21. januar 1972 med hjemmel i næringsmiddeloven 19. mai 1933 nr. 3.

Når det gjelder kvaliteten på *badevann*, er det ikke gitt generelle forskrifter. Organiserte badeplasser må antas å være omfattet av sunnhetsloven, som gir hjemmel for å gripe inn med reguleringer for å hindre at de badende ikke skal bli syke.



For vann i badebassenger gjelder spesielle forskrifter av 13. januar 1967 med hjemmel i sunnhetsloven (nå kommunehelseloven kap. 4a).

Vann til *næringsmiddelindustri* er i medhold av drikkevannsforskriftene § 1 likestilt med drikkevann.

Det arbeides for tiden med et forslag til nye drikkevannsforskrifter, som skal fastsettes av Sosial- og helsedepartementet. De nye forskriftene om drikkevannsforsyning vil bli basert på et hovedprinsipp om internkontroll hos vannverkseieren. Det legges opp til at kommunene i fremtiden får et større ansvar for å føre kontroll med etableringen av vannforsyningsanlegg. Forskriftene vil også inneholde krav og tekniske spesifikasjoner mht. drikkevanns- og råvannskvalitet, til dels i form av vedlegg som blir en del av forskriftene.

Reglene om drikkevannskvalitet vil måtte oppfylle EU-direktivenes krav i henhold til EØS-avtalen, jfr. *"Betydningen av avtalen om det europeiske økonomiske fellesskap (EØS-avtalen) og eventuelt medlemskap i Den europeiske union (EU)"* i kap. 4.3.2 foran.

### 20.2.8 Finansiering

Utbyggingen av offentlige vannforsyningsanlegg har i stor utstrekning vært finansiert av staten og kommunene. Med hjemmel i pbl. §§ 46 flg. kan brukerne pålegges å betale for investeringer til anlegg for transport av vann. I en del tilfelle blir investeringene til vann- og kloakkanlegg dekket gjennom salgssummen for tomter fra kommunale utbyggingsfelter.

Ved lov 31. mai 1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter med forskrifter fikk kommunene hjemmel til å oppkreve vannavgifter, som kan dekke både investering i vannforsyningsanlegg og driftsutgifter.<sup>212</sup> Avgiften er todelt med en tilknytningsavgift og en årsavgift. Tilknytningsavgiften er en engangsgift som skal belastes bebygd eiendom. Årsavgiften fastsettes på bakgrunn av målt eller stipulert forbruk. Mange industribedrifter har installert vannmåler og betaler etter forbruk. Det samme gjelder for mange husholdninger, men de fleste betaler årsavgift i forhold til størrelse på bolig m.v.

I St.meld. nr. 55 (1984-85) ble det oppgitt at vel halvparten av de faktiske utgiftene til vannforsyning ble dekket ved vannavgiften (s. 26). Vannforsyningsmeldingen la til grunn av vannforsyningen i fremtiden burde være selvfinansierende. Kommunene har lovhjemmel til å kreve alle sine utgifter til vannforsyning dekket av brukerne, og har gradvis trappet opp vannavgiftene de siste årene.

Gjeldende vassdragslov § 20 inneholder en regel om kostnadsfordeling dersom noen ved etablering av vannforsyningsanlegg i medhold av V §§ 17 og 19 drar nytte av tidligere utførte vassforsyningstiltak. *Utvalget* foreslår en generell hjemmel for å kreve refusjon av utgiftene til vassdragstiltak hos andre som har «vesentlig nytte» av tiltaket i utk. § 37, som også vil omfatte vannforsyningsanlegg, jfr. kap.12.4.2. For bruk av etablerte anlegg i henhold til ekspropriasjon, skal det betales vederlag i samsvar med prinsippet i Rt. 1976 s. 1362 (Eikeland-dommen). Det foreslås i utk. § 36 også en bestemmelse om tilrettelegging for fellestiltak til blant annet vannforsyning.

<sup>212</sup>Reglene om vann- og kloakkavgifter er under revisjon.

## 20.3 TEKNISKE INNGREP FOR Å TILGODESE VANNFORSYNING

### 20.3.1 Forskjellige slags vannforsyningsanlegg

Den enkleste formen for vannforsyning er selvsagt å hente vann i bøtte e.l. fra overflatevann. Dette er uvanlig når det gjelder permanente boliger, men forekommer fortsatt til hyttebruk, selv om det også for slike formål er blitt mer vanlig å anlegge brønner.

Privat vannuttak skjer normalt ved at det legges ut ledning fra vassdraget til brukeren. Er det flere brukere som tar ut vann, vil det normalt lønne seg å etablere en felles hovedledning og stikkledninger fra denne til den enkelte eiendom. Ledninger er normalt nedgravet frostfritt. Av og til kan det være aktuelt med pumpeanlegg for å få vannet frem.

Størst praktisk betydning har i våre dager de offentlige vannverkene, som driver alminnelig vannforsyning til husholdninger, næringsbygg og vanlig industri. I tettbygde strøk er de fleste knyttet til den offentlige vannforsyningen, som ved siden av ansvaret for vannkilden, også har ansvar for å bringe vannet frem til brukerne. Det offentlige vannledningsnettet består av fordelingsnett, inklusive hovedoverføring fra kilden til fordelingspunkt, og stikkledninger, se 20.6.1.

For større vannforsyningsanlegg til alminnelig forsyning, industri, settefiskproduksjon og jordvanning vil det i mange tilfelle være nødvendig å foreta tekniske inngrep i vassdraget. Særlig alminnelig vannforsyning og industri, som er avhengige av en god og sikker vanntilgang, kan trenge betydelige magasiner for oppsamling og lagring av vann. Slike magasiner kan ha atskillig til felles med kraftverksmagasiner, og kombinert utnytting av magasiner til kraftproduksjon og vannforsyning forekommer. Også i forbindelse med jordvanningsanlegg og settefiskanlegg kan det være aktuelt med mindre reguleringer. Disse vil imidlertid vanligvis ligge innenfor de naturlige vannstandsvariasjonene. Etablering av magasin kan skje ved en fast dam som lager et større inntaksmagasin og større dyp for inntaksledningen, men ofte vil en manøvrerbar lukedam med mulighet for å senke magasinet være å foretrekke.

Også overføringer av vann fra nabovassdrag kan være aktuelt ved vannforsyningsanlegg. Uttak av vann eller overføringer kan medføre redusert vannføring eller tørrlegging av vannløp.

### 20.3.2 Tillatelse til etablering av vannforsyningsanlegg

Vannforsyningsanlegg til *alminnelig forsyning* har i liten utstrekning vært behandlet etter V §§ 104-105, se St.meld. nr. 55 (1984-85) s. 32 sp. 1, hvor det sies at slik konsesjon sjelden er aktuelt.

Når det har vært nødvendig med ekspropriasjonstillatelse etter V §§ 17 og 18 for å etablere vannverk, er det til dels fastsatt vilkår av hensyn til allmenne interesser i denne tillatelsen. NVE har avgitt uttalelse i forbindelse med 50-60 vannverksaker de siste ti årene, jfr. Fossheimutvalgets innstilling del II side 14.

I følge NVEs retningslinjer for konsesjonsbehandling fra 1993 skal nå slike saker konsesjonsbehandles etter vassdragslovgivningen. Det forekommer i en del tilfelle at vannforsyningsanlegg kombineres med kraftutbyggingstiltak. Dersom driften av kraftverket blir bestemmende for de samlede vassdragsinngrepenes virkninger på allmenne interesser, skal saksbehandlingen følge vassdragsreguleringsloven. Hvis driften skal skje utfra vannverkets behov, skal saken behandles etter vassdragsloven.

Vannforsyning til *industriformål* skal etter gjeldende rett behandles etter vassdragsreguleringsloven, dersom anlegget innebærer en utjevning av årsvannføringen

eller overføring av vann. Årsregulering er mest aktuelt ved kombinert utbygging av vannverk og kraftverk, jfr. ovenfor. For øvrig må industrivannforsyning bedømmes etter samme regler som anlegg til alminnelig forsyning.

Når det gjelder *jordvanningsanlegg*, mottok NVE tidligere 10-12 søknader i året.<sup>213</sup> En del av disse var det ikke nødvendig å konsesjonsbehandle etter vassdragsloven, mens enkelte måtte ha tillatelse etter både forurensningsloven og vassdragsloven. De siste årene har det kommet svært få søknader om tillatelse til å etablere jordvanningsanlegg.

Det har ikke vært vanlig å konsesjonsbehandle *fiskeoppdrettsanlegg* etter V §§ 104-105. Etter NVEs retningslinjer for konsesjonsbehandling fra 1993 skal imidlertid behovet for slik behandling vurderes i det enkelte tilfelle. I de senere år er noen slike saker blitt behandlet etter vassdragsloven.

Ved konsesjonsbehandlingen, eventuelt behandlingen av søknaden om ekspropriasjonstillatelse, vurderes det hvorvidt vilkår om minstevannføring bør fastsettes. Det blir vanligvis gjort hvis det er sannsynlig at uttaket vil påvirke den alminnelige lavvannføring. Det blir i så fall vurdert om pålegget skal gjelde for andre uttak fra vassdraget.

For øvrig gis det gjerne bestemmelser om at vannuttaket må opphøre når minstevannføringen underskrides, at vannmerke må opprettes og vedlikeholdes, og at det må føres kontroll med driften av anlegget. Det tas også forbehold om revisjon av vilkårene ved endrede forhold i vassdraget. Dersom det er tale om en regulering, blir det fastsatt et manøvreringsreglement.

Som det er redegjort for i "*Offentlig forhåndskontroll med tiltak i vassdrag*" i kap. 13, er forvaltningspraksis nå lagt om, slik at vannforsyningsanlegg som kan medføre skade eller ulempe av noen betydning for allmenne interesser, skal konsesjonsbehandles etter vassdragsloven. *Utvalget* har i lovutkastet lagt til grunn at konsesjonsplikten bør avgrenses utfra et tiltaks virkninger i vassdrag m.v., og ikke utfra tiltakets formål. Inngrep i vassdrag ved etablering av vannforsyningsanlegg bør derfor være konsesjonspliktige dersom de kan være til nevneverdig skade eller ulempe for allmenne eller private interesser.

### 20.3.3 Forholdet til vassdragsreguleringsloven

Som hovedregel faller vannforsyningsanlegg helt utenfor vassdragsreguleringsloven. Vannforsyningsanlegg til industriformål kan likevel være konsesjonspliktige etter vassdragsreguleringsloven hvis reguleringsgraden er stor nok, jfr. 20.3.2.

I forbindelse med revisjonen av vassdragsreguleringsloven i 1992 ble det fremmet et forslag om at vannforsynings- og jordvanningsanlegg skulle behandles etter vassdragsreguleringsloven. Forslaget var begrunnet med at slike anlegg hadde samme slags virkninger i forhold til allmenne interesser som kraftverksreguleringer, og at ikke formålet med inngrepene burde være avgjørende for hvordan forholdet til allmenne interesser ble behandlet. Et annet argument var at kommuner med vannverksmagasiner burde ha krav på økonomiske fordeler som konsesjonsavgifter m.v., på samme måte som kraftverkskommuner.

Hverken den interne arbeidsgruppen som utarbeidet lovforslaget eller Olje- og energidepartementet støttet forslaget (se Ot.prp. nr. 50 (1991-92) s. 12-15). Det ble vist til at vassdragsreguleringsloven er utformet med tanke på sitt begrensede virkefelt, slik at en stor del av lovens bestemmelser ikke ville passe for jordvanningsanlegg og vannverk. Forslaget ble dessuten ansett for å være lovteknisk uheldig. Det ble videre fremholdt at vannverksreguleringer normalt ville falle utenom vassdrags-

213.Fossheimutvalgets innstilling del II s. 10.

reguleringslovens virkeområde, fordi de ikke innebærer regulering i lovens forstand. Økonomiske ytelser til kommunene ble avvist under henvisning til at vannforsyning dekket et primærbehov, og at vannforsyningsanlegg i motsetning til kraftverk har liten økonomisk bæreevne. I forhold til konsesjonsbehandling ble det fremholdt at den ønskede skjerping av hensyn til allmenne interesser kunne foretas ved en omlegging av forvaltningspraksis vedrørende behandling etter V §§ 104-105.

*Utvalget* legger som nevnt til grunn at vannforsyningsanlegg omfattes av de generelle reglene for vassdrag, f.eks. utk. § 10 om minstevannføring, og skal konsesjonsbehandles etter vannressursloven dersom vilkårene for det foreligger. Dette sikrer at hensynet til allmenne interesser ivaretas i slike saker, samtidig som systemet er mer fleksibelt enn etter vassdragsreguleringsloven, og bedre kan tilpasses det forhold at inngrepene som gjøres i forbindelse med vannforsyningsanlegg kan ha svært forskjellig omfang. En konsekvens av utvalgets forslag til å klargjøre omfanget av konsesjonsplikten etter vassdragsreguleringsloven er at også vannforsyningsanlegg til industri skal behandles etter vannressursloven.

Spørsmålet om økonomiske ytelser til det offentlige i forbindelse med vassdragstiltak ble drøftet foran i "*Valg av styringsmidler*" i kap. 9.7, hvor *utvalget* konkluderte med at det ikke foreslås regler om dette i vannressursloven. Det vil imidlertid være en begrenset adgang til å sette vilkår om fonds- eller tilskuddsordninger ved konsesjonsbehandling, se "*Vilkår til fordel for private interesser*" i kap. 13.8.8.

## 20.4 PRIORITERING AV VANNUTTAK TIL ULIKE FORMÅL

### 20.4.1 Innledning

Utgangspunktet om at den som eier grunnen også har rett til å rå over vannet kan reise forskjellige prioriteringsproblemer, jfr. "*Prioritetsregler mellom flere grunneiere i vassdraget*" i kap. 11.7. Nedenfor drøftes først rekkevidden av grunneierens uttaksrett, og prioriteringen mellom grunneierne ved vannuttak fra vassdrag når det ikke er nok vann til å dekke alles behov. Det redegjøres først for gjeldende rett (20.4.2 – 20.4.4). Helt til slutt drøftes de prioritetskonflikter som kan oppstå ved grunnvannsuttak.

### 20.4.2 Grunneierens uttaksrett

Grunneieren har i medhold av V § 14 rett til å ta ut vann fra vassdrag gjennom fast ledning til «husholdning, gårdsbruk, jordvatning og teknisk bruk på eiendommen», selv om det volder skade for andre i strid med V § 8. Retten til å ta ut vann til de formålene som fremgår av V § 14 er altså prioritert foran annen utnyttning av vassdraget. Grunneierne kan dermed ta ut vann fra vassdraget uten å bli erstatningsansvarlige overfor andre grunneiere (f.eks. ved tørkeskader) eller overfor andre som utnytter vannet, f.eks. vannverk og kraftverk.

Bestemmelsen om grunneierens erstatningsfrie uttaksrett var ny i vassdragsloven av 1940. Etter vassdragsloven av 1887 var bare uttak av vann til jordvanning gitt en slik prioritert stilling, jfr. V 1887 hvor det i § 7 annet ledd tredje punktum heter at «..Enhver er berettiget til uhindret af bestemmelserne i nærværende paragraf at anlegge ledninger til vanding af sin jord....» Det kunne dessuten gjøres innskrenkninger i denne retten til visse dager eller tider etter avholdt skjønn. Nytt skjønn kunne forlanges hvert femte år. I Carlsens kommentarutgave til V 1887 antas det at særregelen for jordvanning på tross av den vide formuleringen må begrenses til grunneiere i vassdraget.<sup>214</sup>

214.Carlsen 1905 s. 15.

Enhver kan hente vann fra vassdrag, riktignok på betingelse av at det ikke volder skade og uten å komme inn på fremmed grunn (V § 12). Det som særlig skiller grunneierens rett etter V § 14 fra den adgangen andre har til vannuttak, er retten til å føre vannet vekk fra vassdraget gjennom fast ledning og uten hinder av V § 8.

Fast ledning kan bety åpen eller lukket ledning, med eller uten stoppemekanismer. Det er ikke noen begrensning med hensyn til dimensjon eller antall ledninger. Begrensningen i uttaksrettens omfang ligger i at vannet skal dekke eiendommens behov innenfor de angitte formål. Grunneieren har ikke rett til å forsyne et eventuelt hotell på eiendommen eller etablere vannverk for å forsyne bakenforliggende eiendommer med hjemmel i § 14. Dersom eieren selger deler av eiendommen som omfatter vassdraget går uttaksretten etter § 14 over på den nye eieren.

Vannforsyningsretten er altså begrenset til behovet på den aktuelle eiendomsenhet. Som en eiendomsenhet regnes bare den matrikulerte eiendom som omfatter vassdraget, og eventuell tilgrensende eiendom som har vært brukt under ett med den fra før vassdragslovens ikrafttreden.

Bakenforliggende grunneiere har ikke vannforsyningsrett etter V § 14. Felles tiltak, typisk jordvanningsanlegg, kan ikke utøve rett etter § 14 når det deltar andre enn de som er grunneiere i vassdraget. Unntak kan tenkes for anlegg som besto før 1940, jfr. V § 16. I praksis blir fellesanlegg til fordel for bakenforliggende eiendommer vanligvis etablert ved avtale med grunneieren på uttaksstedet.

Det fremgår ikke av loven hvorvidt grunneierens uttaksrett etter V § 14 kan utøves av festere eller brukere av eiendommen. En fester eller innehaver av total bruksrett vil nok ha samme rett som en grunneier (i motsetning til en servitutthaver) – jfr. Rt. 1960 s. 810, som gjaldt feste på statens grunn i Finnmark.

Dersom grunneierne ønsker å ta ut vann *utover* de prioriterte formålene i V § 14, blir V § 8 avgjørende for i hvilken utstrekning det kan skje. De andre eierne eller brukerne kan etter denne regelen motsette seg vannuttak som volder skade eller fare for deres eiendom eller rettigheter.

Andre enn grunneierne i vassdraget er henvist til å ekspropriere rett til vannuttak etter V §§ 17, 19 nr.1 eller § 21. Reglene om erstatning i denne forbindelse ble drøftet i "*Erstatningsspørsmål*" i kap. 17.6.

Hva enten man er grunneier i vassdraget eller ikke, kan et vannuttak forutsette konsesjon etter V §§ 104-105. Dette ble gjort klart gjennom en endring av V § 14 i 1992.

### 20.4.3 Nærmere om uttaksrettens omfang

Grunneierens erstatningsfrie rett til vannuttak etter V § 14 omfatter som tidligere nevnt fire formål – husholdning, gårdsbruk, jordvanning og annen teknisk bruk på eiendommen.

Vann til *husholdning* omfatter selvsagt drikkevann, som imidlertid utgjør en liten del av husholdningsforbruket, jfr. figur 20.2 i "*Vann til husholdninger*" i kap. 20.2.2. Det meste av husholdningsvannforbruket gjelder vask og renhold, toaletter m.v.

Alternativet *gårdsbruk* må i første rekke omfatte bruk av vann i forbindelse med husdyrhold, mens *jordvanning* må omfatte all slags vanning på eiendommen, både åker, eng, drivhus og hager.

Formålet «*teknisk bruk på eiendommen*» har i praksis vist seg vanskelig som avgrensningskriterium i forhold til nyere næringsvirksomhet. Opprinnelig har nok bestemmelsen tatt sikte på teknisk bruk i tilknytning til jordbruksvirksomheten, så som drift av sager, kverner m.v.

Det er tvilsomt i hvilken utstrekning uttaksretten etter V § 14 omfatter vann til andre virksomheter som drives i tilknytning til gårdsdriften. I Rt. 1967 s. 616 fikk grunneieren ikke medhold i at vannuttak til campingplass kunne skje med hjemmel i V § 14 (dissens 3-2). Førstvoterende la til grunn at en utvidelse av V § 14 til å omfatte dette formålet burde overlates lovgiveren. Mindretallet fortolket begrepet teknisk bruk videre, og antok det kunne omfatte «vann til verksteder og bedrifter av enhver art som naturlig kan finne sin plass på landet i forbindelse med eller uavhengig av gårdsbruket» (side 621). Bensinstasjon ble nevnt som eksempel på slik virksomhet.

En avgjørelse i Rt. 1970 s. 1203 synes å bygge på en enda snevrere forståelse av V § 14. Avgjørelsen bygget riktignok på at V § 8 ikke var krenket i saken. I lagmannsrettens avgjørelse, som Høyesterett enstemmig sluttet seg til, ble det uttalt at bestemmelsen måtte «sjåast på den bakgrunn at det bare er til livsviktige foremål grunneigaren har denne retten, og at det ville kunne skapa store vanskar for grunneigarens livsopphald og næring om han ikkje hadde ein slik rett.»

Hvorvidt det i medhold av § 14 kan tas ut vann til fiskeoppdrettsanlegg er omdiskutert.<sup>215</sup>

#### 20.4.4 Prioritering når det ikke er nok vann til alle

For de tilfellene hvor vassdraget ikke har nok vann til at samtlige grunneiere får dekket sine behov i henhold til V § 14, inneholder V § 15 nr.1 en prioriteringsregel. Prioriteringen tar utgangspunkt i bruksformålene i V § 14 – husholdningsformål har høyeste prioritet, så vann til gårdsbruk. Jordvanningsformål og vann til teknisk bruk er likestilt, og har prioritet etter husholdning og gårdsbruk. Grunneierne har krav på like mye vann i forhold til behovet innenfor hvert av formålene.

Bestemmelser for å gjennomføre prioriteringen i V § 15 nr. 1 kan i medhold av nr. 2 (jfr. V § 130 nr. 3) fastsettes ved lensmannsskjønn. Når det er for lite vann, slik at prioriteringsregelen i V § 15 kommer til anvendelse, vil vassdraget, i alle fall i perioder, være tomt. Minstevannføringen har etter gjeldende rett ikke noe vern i forhold til uttaksreglene. Vannuttak som innebærer skade eller ulempe for allmenne interesser kan imidlertid bli konsesjonspliktige etter V §§ 104-105. Dersom det i en eventuell tillatelse stilles krav om minstevannføring, må V §§ 14 og 15 omfatte bare det tillatte vannuttaket.

#### 20.4.5 Bør grunneieren ha en særrett til å ta ut vann?

Eierrådigheten gir strandeierne ved et vassdrag en særskilt rett til vannuttak som eierne av de bakenforliggende eiendommer ikke har. Hensynet til bakenforliggende eiendommer gjør seg imidlertid bare gjeldende ved noe større vassdrag (elver). Omfanget av strandeierens rett vil videre ha betydning for hvor store skader og ulemper grunneiere nedstrøms uttaket kan bli påført. Ønsker man å ivareta disse kryssende hensyn, kan det være aktuelt å begrense den rett strandeieren har etter V § 14, eller gjøre den avhengig av konsesjon med en vurdering i det enkelte tilfelle.

Strandeierens særrett etter V § 14 gjelder vannforsyning til bestemte formål. Utviklingen siden 1940 har påvirket bruken av vann til flere av disse formålene. Drikkevann utgjør bare en liten del av vannforbruk til husholdningsformål, som er økt betraktelig med vannkrevende installasjoner i husholdningene. Husdyrholdet er blitt mer konsentrert, slik at den reelle betydning av retten til å ta ut vann til gårds-

215. Benektende Rogstad i Norsk vassdragsrett 1988 s. 112; mer åpen Ørebech samme sted s. 628. I underrettspraksis finnes det flere avgjørelser som anser vannuttak til oppdrettsanlegg som «teknisk bruk», se RG 1989 s. 413 og RG 1991 s. 567.

bruk varierer mer enn før. Omfanget av jordvanning er økt sterkt, og det er etablert mange fellesanlegg der bakenforliggende eiendommer deltar. Omfattende uttak til jordvanning kan redusere vannføringen og dermed grunnvannstanden lenger nede langs vassdraget, og øke behovet for jordvanning nedstrøms. Formålet teknisk bruk på eiendommen har i praksis vist seg uklart i forhold til den tekniske og næringsmessige utvikling.

*Utvalget* ser derfor behov for å vurdere strandeierens uttaksrett på ny. Denne vurderingen må skje på bakgrunn av de alminnelige regler som lovutkastet for øvrig inneholder.

Strandeierens uttaksrett bør for det første være begrenset av de alminnelige krav til minstevannføring i vassdraget, jfr. utk. § 10 og "*Krav til minstevannføring i vassdrag*" i kap. 10.3. Det bør videre kreves at strandeieren ikke sløser med vannuttak når det kan gå ut over andre interesser knyttet til vassdraget. Dette bør komme frem gjennom forvalteransvaret og aktsomhetsplikten etter utk. § 5, som også vil avløse den spesifikke regel i V § 14 nr. 1 tredje punktum om tilbakeføring av overflødig vann til vassdraget.

Konsesjonsplikten for vassdragstiltak, jfr. utk. § 8, kan brukes til å motvirke skadevirkninger av strandeierens vannuttak. På den annen side er det behov for å klargjøre at strandeieren kan foreta visse vannuttak uten noen konsesjonsbehandling.

*Utvalget* foreslår på denne bakgrunn at strandeieren uten konsesjon kan ta ut vann til husholdning og husdyr på eiendommen, forutsatt at reglene i utk. §§ 5 og 10 blir overholdt. Dette er i tråd med løsningen i den svenske vattenlagen (4:1a VL). Eventuelle skadevirkninger ved slike uttak vil nesten alltid ligge innenfor den tålegrensen som følger av utk. § 54 første ledd, slik at det – som etter gjeldende rett – ikke vil oppstå noen erstatningsplikt overfor grunneiere nedstrøms.

Uttak til jordvanning og annen bruk kan komme opp i større mengder, og det kan bl.a. være nødvendig å sikre fellesløsninger som også kan tilgodese bakenforliggende eiendommer. *Utvalget* mener dette kan løses ved å konsesjonsbehandle uttak som – sett i forhold til vannføringen og andre uttak – kan komme i konflikt med allmenne eller private interesser (skade vassdragets naturlige funksjon eller annen aktuell utnytting). I lovutkastet vil det følge av den alminnelige regel om konsesjonsplikt i § 8 at slike uttak er konsesjonspliktige, og av den alminnelige regel om grunneierens rådighet i utk. § 12 at strandeieren kan ta ut vann, om nødvendig med konsesjon. Vassdragsmyndigheten vil etter utk. § 16 dessuten ha hjemmel til å fastsette i forskrift at det ikke trengs konsesjon til uttak til jordvanning eller andre formål når uttaket er under en viss størrelse – absolutt eller sett i forhold til den naturlige vannføring eller andre parametre.

*Bakenforliggende eiendommer* kan etter lovutkastet ta ut vann i henhold til avtale med vedkommende strandeier, innenfor de rammer som utk. §§ 5 og 10 setter. Hvis uttaket skjer uten grøfting eller bruk av fast ledning eller motorkraft, kan det skje uten videre i kraft av allmennhetens rådighet etter utk. § 14. Konsesjon er nødvendig etter den vanlige regelen i utk. § 8. Unntaksvis kan det derfor hende at den bakenforliggende eiendom trenger konsesjon til vannuttak til husholdning eller husdyr, siden vedkommende ikke kan påberope seg strandeierens rett etter utk. § 13. Hvis strandeieren ikke vil inngå en slik avtale, vil en konsesjon til fordel for den bakenforliggende eiendom ha ekspropriasjonsvirkning etter *flertallets* utkast til § 25 første ledd, og etter *mindretallets* forslag kan det søkes om ekspropriasjonstillatelse etter oreignl. § 2 nr. 47 samtidig med konsesjon.

#### 20.4.6 Prioriteringsregler når det er for lite vann til alle strandeiere på grunn av redusert tilførsel

Knapphetssituasjoner som skyldes naturlige årsaker (tørke eller kulde);<sup>216</sup> reiser flere spørsmål.

Ett spørsmål gjelder adgangen til å få *økt tilførselen* ved å pålegge endringer i eksisterende reguleringer i vassdraget. I flere land finnes det spesielle regler for prioritering av brukerinteresser i tørkesituasjoner. Den svenske vattenlagen har i 2:9 en slik regel for alvorlig vannmangel ved tørke eller uvanlig strenge vintrer. I slike ekstraordinære situasjoner kan enhver – uten hinder av konsesjoner eller eierrådighet – bli pålagt å avstå, mot en rimelig erstatning for skaden, vann som er uomgjengelig nødvendig for alminnelig vannforsyning eller noe annet allment behov. Det siste kan etter forarbeidene omfatte jordvanning eller bevaring av grunnvannsnivået for å unngå setningsskader, men ikke hensynet til energiproduksjon.<sup>217</sup>

*Utvalget* mener en eventuell prioriteringsregel for tørke og andre ekstraordinære situasjoner er mest aktuell med tanke på drikkevann og husholdningsvann, særlig til allmenn forsyning. Spørsmålet kan melde seg i forhold til både bestemmelsen om minstevannføring, eierrådigheten og tildelte konsesjoner. I noen grad kan slike behov bli ivaretatt gjennom reglene i utk. § 27 og § 45 og gjennom nødrettssynspunkter. Erfaringene med vassdragsloven har ikke avdekket noe behov for en uttrykkelig regel, og *utvalget* er etter dette blitt stående ved ikke å foreslå noen egen regel i lovutkastet.

Et annet spørsmål gjelder forholdet til *allmenne interesser* som kan bli sterkere berørt av vannuttak når vanntilførselen er unormalt liten. Dette kommer vi tilbake til avslutningsvis i dette avsnittet.

Et tredje spørsmål er hvilke prioriteringsregler som bør gjelde *foørunneiernes uttak*. Det er i slike situasjoner lite rimelig at de som ligger øverst i vassdraget skal kunne ta ut vann til sine behov på bekostning av grunneierne nedenfor. *Utvalget* ønsker derfor en videreføring av behovsprioritetsregler i utkastet til ny lov, og tar i denne forbindelse utgangspunkt i de formålene som er prioritert i gjeldende lov. Drikkevann og vann til *husholdningsbruk* kommer her i en særstilling fordi det langt på vei dreier seg om primærbehov. Vann som benyttes i forbindelse med *husdyrhold* står også i en særstilling, selv om husdyrdrift i en viss utstrekning har fått et mer industrielt preg.

Som ordningen er etter gjeldende rett, bør bakenforliggende eiendommer stå tilbake for strandeierens aktsomme uttak til prioriterte formål når det er en knapphetssituasjon. Når det gjelder forholdet mellom en bakenforliggende eiendom og en strandeiers uprioriterte uttak, får det skje en forholdsmessig avkorting hos begge i tråd med servituttl. § 2 annet ledd, om ikke vassdragsmyndigheten fastsetter noe annet (jfr. nedenfor).

*Innenfor* hvert av de prioriterte formålene må retten til uttak fordeles mellom de berettigede. Det kan tenkes forskjellige prinsipper for fordelingen, f.eks at:

- de berettigede har rett til den samme vannmengde
- uttaksretten skal stå i forhold til eiendommenes størrelse
- det skjer en forholdsmessig avkortning utfra eiendommenes behov.

V § 14 må forstås slik at det skal foretas en forholdsmessig avkortning ut fra behovet, og *utvalget* anser dette som det mest konsekvente når en først gjennomfører en behovsprioritering.

216.Skyldes knapphetssituasjonen at vassdraget har tatt seg nytt løp (elvebrudd), oppstår det spørsmål om gjenoppretting som er regulert i utk. § 29.

217.Prop. 1981/82:130 s. 409-10.



*Utvalget* har delt seg i spørsmålet om andre formål enn husholdningsbruk og husdyrhold bør gis en særskilt prioritet.

*Utvalgets flertall – lederen Backer og medlemmene Ajer, Berg, Høisveen, Lund, Samuelsen, Simonsen, Terjesen og Traagstad* – viser til at jordvanning og teknisk bruk er likestilt i gjeldende V § 15. Slik *flertallet* ser det, bør ikke uttak av vann til jordvanning stå i noen særstilling i forhold til vannuttak til annen næringsvirksomhet.

*Et mindretall – medlemmene Ødegaard, Aalstad og Aasen* – viser til at retten til jordvanning er av grunnleggende betydning for lønnsomheten for mange jordbruks-eiendommer. Vanningsretten har dermed stor betydning for muligheten for bosetting og virksomhet i distriktene. I V § 15 har jordvanning en prioritert stilling foran annen utnytting av vassdraget. Etter *disse medlemmers mening* er det grunn til å holde fast på denne ordningen.

Når strandeier gis en slik prioritert stilling innebærer dette at tilgangen til vanningsvann for bakenforliggende eiendommer kan bli redusert. Etter *mindretallets* syn gir det likevel en større sikkerhet for lønnsomhet i jordbruket totalt sett at strandeieren også i en tørkesituasjon får dekket sitt vanningsbehov, enn at alle eiendommene som kunne tatt vann fra vassdraget får for lite. *Mindretallet* viser i denne sammenheng til de støtteordninger som finnes for å dekke opp avlingskade.

*Utvalget* ser at det i knapphetssituasjoner kan være behov for mer konkrete bestemmelser. Etter V § 15 nr. 2, jfr. § 130 nr. 3, kan dette fastsettes ved lensmannsskjønn. *Utvalget* foreslår at denne myndigheten i stedet blir lagt til vassdragsmyndigheten, som etter begjæring eller av eget tiltak kan fastsette slike bestemmelser. Prioriteringsrekkefølgen kan ikke fravikes i et slikt vedtak, men det kan fastsettes konkrete bestemmelser om fordelingen innenfor de enkelte formål og om begrensninger for å motvirke unødig forbruk. Dersom det er nok vann til å dekke behovene innenfor de prioriterte formålene, mens knapphetssituasjonen er knyttet til uprioriterte formål, foreslår *utvalget* at vassdragsmyndigheten skal kunne treffe vedtak om fordelingen mellom disse, også i forhold til bakenforliggende eiendommer. I disse tilfellene vil altså fordelingen helt ut bero på et saklig skjønn fra forvaltningens side.

I knapphetssituasjoner kan som nevnt allmenne interesser lide skade ved vannuttak som normalt ikke har skadevirkninger. Det kan f.eks. gjelde gyteplasser som blir tørrlagt eller bademuligheter som blir redusert. *Utvalget* viser til at reglene i utk. §§ 5 og 10 vil gi et visst minste vern for slike interesser. Noe krav om konsesjonsbehandling bør det i slike tilfelle ikke bli tale om, men vi foreslår i stedet at vassdragsmyndigheten kan bruke hjemmelen i utk. § 13 også til å ivareta allmenne interesser, både de som er nevnt i utk. § 14 og andre.

#### 20.4.7 Prioriteringsregler ved økt uttak av vann

Prioriteringsspørsmål kan også oppstå når vannuttaket øker, og det ikke lenger er tilstrekkelig vann til å dekke alle formål. Slike situasjoner kan for det første oppstå når det skal gjennomføres vannuttak til nye formål, og for det andre dersom det tas ut større vannmengder til eksisterende formål (f.eks. ved installasjon av dusjer, vannklosett m.v. eller økning i besetningen).

En kan tenke seg flere løsninger for slike situasjoner, f.eks. at:

- de høyereliggende eiendommer får dekket sine behov først
- tidsprioriteten er avgjørende, slik at uttakene får prioritet etter etableringstidspunktet
- loven gir detaljerte regler om prioritering av formål
- prioriteringsspørsmålene overlates vassdragsmyndigheten gjennom konsesjonssystemet.

Utvalget mener som nevnt tidligere, at det ikke er rimelig å la grunneierne høyere oppe i vassdraget få utnytte sin faktiske posisjon til å ta ut vann fra vassdraget på bekostning av grunneiere nedstrøms. En ren tidsprioritetsregel er heller ikke rimelig. Detaljerte lovregler om prioritering mellom formål kan vanskelig gjøres fullstendig, og vil lett bli foreldet. *Utvalget* mener derfor at en konsesjonsordning med adgang til å sette vilkår f.eks. om tidsbegrensning, vil gi best muligheter for å ivareta vannforsyningsinteressene på en fleksibel måte, og gjøre det enklere å ta hensyn til endrede forhold og behov.

Forholdet til konsesjonsreglene stiller seg noe forskjellig i de to typetilfellene som ble nevnt innledningsvis.

For vannuttak til *nye tiltak og formål* foreslår vi som hovedregel at konsesjonsplikten skal gjelde på vanlig måte. Dette betyr at dersom det nye uttaket må påregnes å føre til en knapphetssituasjon til skade for allmenne eller private interesser, må det søkes om konsesjon. Vi foreslår likevel at det ikke skal gjelde konsesjonsplikt for nye uttak til husholdning eller til husdyrhold som er vanlig etter eiendommens størrelse og beliggenhet (utk. § 13 første ledd). Det nye uttaket må imidlertid respektere kravet om minstevannføring i utk. § 10 og ta et rimelig hensyn til andre interesser i samsvar med aktsomhetsplikten og forvalteransvaret i utk. § 5. Viser det seg så at uttaket medfører en knapphetssituasjon, vil de vanlige prioritetsreglene i utk. § 13 annet ledd – medregnet vassdragsmyndighetens kompetanse til å treffe nærmere vedtak – få anvendelse.

Når *vannuttaket til eksisterende vannforsyning øker*, uten at det dreier seg om nye forhold, kan forholdet til konsesjonsplikten stille seg noe forskjellig utfra uttakets omfang. Er det snakk om større økning i uttaket, kan nok dette, avhengig av forholdene i vassdraget, ha slike konsekvenser at det i seg selv utløser konsesjonsplikt. For øvrig bør knapphetsproblemer ved utvidete uttak til samme formål løses ved at vassdragsmyndigheten bruker sin kompetanse etter utk. § 13 annet ledd annet punktum, på samme måte som når knappheten skyldes redusert tilsig.

Et særlig spørsmål gjelder forholdet mellom grunneiernes (strandeierens) uttaksrett og *konsesjoner til å råde over vannet*. Spørsmålet kan melde seg i forhold til kraftutbygging, vannverk, vannuttak til oppdrettsanlegg m.v. Etter gjeldende rett må det trolig antas at grunneierens rett etter V § 14 ikke blir innskrenket av de konsesjoner andre får i vassdraget, hvis da ikke retten etter V § 14 blir ekspropriert. *Utvalget* mener at den prioriterte rett som grunneierne har etter utk. § 13 annet ledd, også bør gjelde i forhold til konsesjonshavere i vassdraget. Dette bør komme til uttrykk i loven, jfr. utk. § 25 annet ledd. Innholdet av regelen blir imidlertid forskjellig for *flertallet* og *mindretallet* i utvalget, alt etter hvilke formål grunneieren har en prioritert uttaksrett til. I begge tilfelle betyr regelen at en grunneier oppstrøms uhindret av konsesjonen kan ta ut vann til de prioriterte formål, og en grunneier nedstrøms har krav på at konsesjonshaveren avgir det vann som er nødvendig for grunneierens prioriterte formål. Forutsetningen er hele tiden at kravet til minstevannføring etter utk. § 10 (eventuelt nærmere konsesjonsvilkår) blir respektert. Bare hvis det er fastsatt i konsesjonen at grunneierens rett skal vike, kan konsesjonshaveren råde over grunneierens andel. Men i slike tilfelle har grunneieren krav på erstatning for skade og ulempe fra konsesjonshaveren.

#### 20.4.8 Prioritetsregler ved uttak av grunnvann

Når det gjelder uttak av grunnvann, innebærer bestemmelsen i V § 11 et sterkt vern av eksisterende vannforsyning. Regelen gjelder brønner, oppkommer og vannforsyningsdammer, som er vernet mot ethvert inngrep uavhengig av om det er vesentlig eller ikke. Etter rettspraksis omfatter regelen også grunnvannsbrønner.

Stordrange foreslo i sitt utkast til nye rettsregler om grunnvann å oppheve V § 11 under henvisning til at en slik streng tidsprioritetsregel ga urimelige resultater i praksis. Han foreslo i stedet at bestemmelsene om behovsprioritering i V §§ 14-15 ble gjort gjeldende også for grunnvannsuttak.<sup>218</sup>

Sivillovbokutvalet anser det tvilsomt at V §§ 14-16 om behovsprioritering med hensyn til vannuttak kan anvendes analogisk på grunnvann, men anbefaler at en samarbeidsplikt om utnytting av grunnvann blir vurdert (NOU 1988:16 s. 59 sp. 2).

*Utvalget* slutter seg til kritikken av den sterke prioriteringen av første vannretts-haver i gjeldende rett. En streng tidsprioritetsregel kan lett gi urimelige resultater, og de forhold som tilsier behovsprioritetsregler for vannuttak fra vassdrag gjelder tilsvarende for grunnvann. Regelen i utk. § 13 annet ledd foreslås derfor gitt tilsvarende anvendelse på grunnvannsuttak, jfr. utk. § 49.

## 20.5 KVALITETSSIKRING AV DRIKKEVANN

### 20.5.1 Sikring av drikkevannskilder

Ved eksisterende eller planlagte vannforsyningsanlegg må det vanligvis iverksettes tiltak og pålegges restriksjoner for å sikre drikkevannskildene. Dette gjelder uansett om anlegget baserer seg på vann fra overflatevannkilder eller på grunnvann. For grunnvannsanlegg vil det normalt være behov for å pålegge restriksjoner for et mye mindre område enn for anlegg basert på overflatevann.

Når det gjelder overflatevannkilder, må det skilles mellom restriksjoner i vassdraget og på fast grunn i nedbørfeltet. Restriksjoner i vassdraget vil gjerne være enklere å gjennomføre enn restriksjoner i nedbørfeltet.

Et annet aspekt ved sikringen av drikkevannskilder, er å sørge for at det også i fremtiden finnes tilstrekkelige og gode drikkevannskilder.

En rekke beskyttelsestiltak kan være aktuelle for å sikre overflatevannforekomster. I veilederen «Drikkevann – Beskyttelse av overflatevannkilder» (Statens Institutt for Folkehelse, april 1987) nevnes blant annet:

- absolutt eller delvis forbud mot bebyggelse og innretninger, eventuelt sanering av eksisterende bebyggelse – spesielt institusjoner, hoteller, hytter m.v. er lite ønskelige å ha i nedbørfeltet
- forbud mot avløp i form av kloakk, spillvann m.v.
- forbud og restriksjoner vedrørende deponering, oppsamling og renovering av avfall
- forbud mot visse typer industriaktiviteter i nedbørfeltet, typisk kjemiske bedrifter
- forbud mot lagring av kjemiske forbindelser
- restriksjoner på landbruket med hensyn til gjødsling, sprøyting, utslipp m.v.
- forbud mot fiskeoppdrettsanlegg
- forbud eller restriksjoner på trafikk, typisk for å forhindre forurensning fra olje og bensin
- restriksjoner på rekreasjonsaktiviteter som bading, fiske, båttrafikk og teltslagning.

### 20.5.2 Hjemmel for sikringstiltak

Sikring av drikkevannskilder kan skje på flere måter.

Kvalitetskravene kan være *krav til vannleverandøren* (typisk vannverket). Det kan stilles krav til råvannleveransen eller krav til rensing og behandling av vannet.

218. Stordrange i LoR 1988 s. 391 (414-16).

Med hjemmel i kommunehelseloven 19. november 1982 nr. 66 og næringsmiddeloven 19. mai 1933 nr. 3 er det som før nevnt gitt særlige forskrifter om drikkevann m.m. og vannforsyningsanlegg (kgl.res. 28. september 1951).<sup>219</sup>

Drikkevannsforskriftene inneholder en rekke krav til vannkvaliteten, som at drikkevann skal være hygienisk betryggende, jfr. § 1, og klart, uten fremtredende lukt, smak eller farge, jfr. § 2.

Kvalitetskontrollen med drikkevann er i stor utstrekning basert på kontroll med vannleverandørene, særlig vannverk. Etter drikkevannsforskriftene § 5 skal anlegg som leverer vann til mer enn 20 husstander eller 100 personer godkjennes av helserådet.<sup>220</sup> Det samme gjelder vannforsyning til institusjoner, hoteller eller andre bedrifter som selger næringsmidler. Vannverk som forsyner mer enn 1000 mennesker må være godkjent av Statens Institutt for Folkehelse i tillegg.<sup>221</sup> Vilkår om rensing og kontroll kan fastsettes med hjemmel i drikkevannsforskr. § 8.

Lov 1. desember 1955 nr. 2 om helsemessig beredskap og sivilforsvarsloven 17. juli 1953 nr. 9 inneholder krav til sikringstiltak med sikte på mer spesielle situasjoner.

En annen måte å sikre drikkevannskildene på, er å stille krav med hensyn til aktiviteter i vassdrag, drikkevannsmagasin og nedbørfelt, se 20.5.4 om rådighetsinnskrenkninger for å sikre vannforsyningskilder.

Plan- og bygningsloven er etter hvert kommet mer i fokus når det gjelder drikkevannsforsyning. Det er åpenbart at en god arealplanlegging kan bidra til å sikre vannforsyningen. Planlegging kan komme inn på to måter, ved at potensielle drikkevannskilder sikres mot å bli tatt i bruk til andre formål, og for å hindre at arealbruken i nedbørfeltet medfører avrenning til drikkevannskilder. Kommunene, som har hovedansvaret for den alminnelige vannforsyningen, skal ivareta disse hensynene innenfor den ordinære planleggingen. Vannforsyning er også et aktuelt område for samarbeid mellom kommuner eller fylker, jfr. pbl. §§ 19-1 femte ledd, 19-2 og 20-3.

Tiltak som kan skade drikkevannsføremønstre er for en stor del underkastet særskilt konsesjonslovgivning, f.eks. forurensningsloven og fiskeoppdrettsloven. Ved konsesjonsbehandling etter slike lover kan det legges avgjørende vekt på hensynet til drikkevannsføremønstrene. Hvis et oppdrettsanlegg kan skade en aktuell drikkevannsføremønstre, vil dette innebære en «klart uheldig plassering» av anlegget som etter oppdrettsl. § 5 første ledd nr. 3 gjør at tillatelse skal nektes. Men fordi konsesjonslovgivningen ikke er utformet med uttrykkelig sikte på drikkevannsforsyning, kan det være en risiko for at slike hensyn blir oversett under konsesjonsbehandlingen.

En tredje måte å sikre vannkvaliteten på er å gjøre god vannforsyning til erforutsetning for visse tiltak. Dette er gjort i pbl. § 65 første ledd. Bygninger må etter bestemmelsen ikke oppføres eller tas i bruk til boligformål, med mindre det er sørget for tilfredsstillende forsyning av drikkevann.

### 20.5.3 Generelle aktsomhetskrav for å sikre vannforsyningen

Den svenske vattenlagen inneholder i 19:1 en særskilt aktsomhetsregel i forhold til vannforekomster som utnyttes, eller kan tenkes å bli utnyttet, til vannforsyning eller jordvanning. De som driver virksomhet eller utfører tiltak i vann eller på land som

219.Forslag til nye drikkevannsforskrifter er for tiden under utarbeidelse.

220.Etter den nye kommuneloven det kommunale utvalg for helse- og sosialsaker – eventuelt kommunestyret dersom kommunen ikke har slikt utvalg.

221.Spørsmålet om Folkehelsa fortsatt skal godkjenne etablering av vannforsyningsanlegg vurderes i forbindelse med at drikkevannsforskriftene skal endres.

kan skade vanntilgangen, må treffe tiltak, tåle begrensninger i virksomheten og iakttatte de forsiktighetsregler som det er rimelig å kreve for å forebygge eller avhjelpe skader på slike vannforekomster. Regelen er generell og favner langt videre enn konsesjonsplikten etter vattenlagen. Som eksempel på tiltak som omfattes av regelen nevner forarbeidene graving, sprengning, etablering av lager for og spredning av gjødsel og plantevernmidler. Bestemmelsen er oppfylt om man etterlever fastsatte konsesjonsvilkår, men forøvrig kan länsmyndighetene gi pålegg om hvordan bestemmelsen skal etterleves. Det skal ikke ytes erstatning for slike pålegg. *Utvalget* har ikke funnet det nødvendig å foreslå en tilsvarende regel for nedbørfeltet, men vil peke på at hensynet til vannforsyningen kan spille inn når det gjelder aktsomhetsplikten for tiltak i vassdrag etter utk. § 5 første ledd.

#### 20.5.4 Rådighetsinnskrenkninger for å sikre vannforsyningskilder

Det er aktuelt å fastsette rådighetsinnskrenkninger både for å sikre eksisterende vannforsyningskilder og for å sikre fremtidig vannforsyning. Restriksjonene kan gjelde både vassdraget og nedbørfeltet. Normalt vil det være mindre behov for restriksjoner i forhold til grunnvannskilder enn i forhold til vannforsyning basert på overflatevann. Det er i dag forskjellige rettslige grunnlag for slike restriksjoner:

- a) Helsemyndighetene kan nedlegge forbud mot visse aktiviteter når det gjelder drikkevannskilder og deres nedbørfelt med hjemmel i forskr. 28. september 1951 om drikkevann m.v. og vannforsyning § 3. Drikkevannsforskriftene er gitt i medhold av sunnhetsloven av 1860 (nå kommunehelsesloven av 1982 "*Fremtidig utvikling*" i kap. 4a) og næringsmiddeloven av 1933. De er for tiden under revisjon bl.a. med sikte på en tilpasning til plan- og bygningsloven. Forbud etter drikkevannsforskriftene er i praksis ansett for å ha direkte rettsvirkning i forhold til allmennheten, men overfor grunneieren blir de gjennomført ved ekspropriasjon etter V § 18. Denne fremgangsmåten kan være valgt dels fordi man tidligere kan ha ansett den som rettslig nødvendig, dels fordi helsemyndighetene antar at erstatningsbetaling vil bidra til at grunneieren respekterer restriksjonene.
- b) Forurl. § 9 nr. 1-3 gir forurensningsmyndigheten hjemmel for å fastsette forskrifter om restriksjoner på aktiviteter i nedbørfeltet for en vannforsyningskilde. Så vidt vi vet har denne hjemmelen ikke vært brukt i praksis for dette formålet.
- c) Også plan- og bygningsloven gir hjemmel for å pålegge restriksjoner i nedbørfeltet for en vannforsyningskilde. I kommuneplanens arealdel kan nedbørfelt rundt vannkilder båndlegges midlertidig med hjemmel i pbl. § 20-4 nr. 4. Bygge- og anleggstiltak i strid med verneformålet kan da ikke iverksettes, og heller ikke andre tiltak som kan vanskeliggjøre gjennomføringen av planen, jfr. pbl. § 20-6. Et slikt vern gjelder for fire år med adgang til forlengelse i to år. For selve vassdraget kan det dessuten følge varige rådighetsinnskrenkninger hvis det utlegges til vannforsyningsformål i medhold av pbl. § 20-4 nr. 5.

Hvis det skal skje en varig båndlegging i nedbørfeltet av hensyn til vannforsyningen, må det skje ved reguleringsplan etter pbl. § 25 nr. 6 der området utlegges til spesialområde (vannforsyningskilder med nedslagsfelt m.m.). Det er da ikke adgang til å sette i verk tiltak som kan vanskeliggjøre planen, jfr. pbl. § 31 nr. 1. Planen vil imidlertid bare være et forbud mot bruksendringer. Skal igangværende bruk begrenses eller stanses, må planen gjennomføres ved ekspropriasjon etter pbl. § 35.

1. Etter V § 18 første ledd kan det pålegges varige begrensninger i rådigheten ved ekspropriasjon. Midlertidige rådighetsinnskrenkninger med tanke på å beskytte

planlagt vannforsyning kan pålegges for inntil ti år etter V § 18 annet ledd, med adgang til forlengelse. Vedtak etter disse bestemmelser treffes av Miljøverndepartementet, som har delegert myndigheten til fylkesmannen.

### 20.5.5 Erstatning for restriksjoner

Mens det ved ekspropriasjon skal ytes full erstatning, er utgangspunktet omvendt etter de alminnelige regler om rådighetsinnskrenkninger, selv om det går en grense for hvor langt rådighetsinnskrenkninger kan gå uten å få erstatningsmessige konsekvenser. I forhold til restriksjoner på vannforsyningskilder er det etter gjeldende rett hjemmel for å følge begge fremgangsmåter.

Midlertidige båndleggelser kan vanligvis pålegges uten erstatning. Når det gjelder mer permanente restriksjoner på grunnutnytting, varierer erstatningsreglene med hjemmelsgrunnlaget.

Rådighetsinnskrenkninger i medhold av drikkevannsforskriftene § 3 og forskrifter gitt i medhold av forurl. § 9, kan som utgangspunkt pålegges erstatningsfritt. Det samme gjelder restriksjoner som er fastsatt i medhold av plan. Dersom kommuneplaner eller reguleringsplaner fastsatt i medhold av plan- og bygningsloven innebærer rådighetsinnskrenkninger, er utgangspunktet at det ikke skal betales erstatning. Pbl. § 32 hjemler erstatningskrav dersom eiendommen som følge av planen av særlige grunner blir ødelagt som byggetomt eller landbrukseiendom, og heller ikke kan utnyttes regningssvarende på annen måte.

Rådighetsinnskrenkninger i medhold av V § 18 første ledd skal erstattes etter ordinære ekspropriasjonsregler. Dette ble fastslått av Høyesterett i Rt. 1986 s. 430, særlig under henvisning til forarbeider og en langvarig skjønnspraksis. Midlertidige rådighetsinnskrenkninger etter V § 18 annet ledd kan komme i en annen stilling.

I *dansk* rett har miljøbeskyttelsesloven regler om at rådighetsinnskrenkninger for å sikre drikkevannskilder mot forurensning kan gjennomføres erstatningsfritt når det gjelder grunnvannsforkomster. Gjelder det overflatevannkilder, må det betales erstatning for tap som skyldes at lovlig bestående virksomhet blir hindret, jfr. "*Vannuttak: Vandforsyningsloven*" i kap. 6.4.3.

### 20.5.6 Utvalgets vurderinger

I St.meld. nr. 55 (1984-85) om vannforsyningen ble det påpekt et behov for å gjennomgå lovbestemmelsene om vannforsyning, og blant annet revidere bestemmelsene i vassdragsloven og drikkevannsforskriftene (side 32).

Planlovutvalgets flertall foreslo i NOU 1987:21 om samordning av lover om arealdisponering at bestemmelsen i V § 18 ble opphevet. Forslaget ble ikke fulgt opp i Ot.prp. nr. 51 (1987-88) under henvisning til den da planlagte revisjon av reglene om vannforsyning.

Arbeidet med revisjon av reglene om vannforsyning er stilt i bero. Dette gjør det aktuelt å ta opp igjen Planlovutvalgets forslag om å oppheve regelen i V § 18.

Restriksjoner til sikring av drikkevannskilder kan som nevnt foran gis i forskrifter etter forurensningsloven § 9 eller drikkevannsforskriftene § 3. Det er også nærliggende å benytte planreglene i pbl. § 20-4 første ledd nr. 4 og 5 og 25 nr. 6 for å sikre drikkevannskilder. Planlovutvalget foreslo derfor at bestemmelsene ble samordnet ved at V § 18 ble opphevet. I stedet ble det foreslått visse tilføyelser i pbl. §§ 20-4 annet ledd, 20-6 annet ledd og 25 nr. 6.<sup>222</sup> Den sist nevnte endringen ble gjennomført i 1989.

222.NOU 1987:21 s. 48-51.

En lovendring i tråd med dette vil forenkle hjemmelsgrunnlaget for rådighetsinnskrenkninger og bidra til at valget av vannforsyningskilder blir vurdert i et bredt perspektiv. Løsningen vil også innebære at reglene om rådighetsinnskrenkninger vil gjelde i stedet for reglene om erstatning ved ekspropriasjon, og enkelte grunneiere vil da kunne få mindre erstatning enn de ellers ville fått ved båndlegging til vannforsyningsformål. Her må det imidlertid merkes at planene i seg selv ikke vil gripe inn i pågående bruk av arealene. Skal det skje, må det foretas ekspropriasjon etter pbl. § 35, som vil gi rett til erstatning etter vederlagslovens regler for eksisterende bruk som blir forbudt (jfr. vederlagsl. § 5 tredje ledd).

*Utvalgets flertall – lederen Backer og medlemmene Ajer, Berg, Høisveen, Lund, Samuelsen, Simonsen, Terjesen og Traagstad* – går inn for å ta opp igjen Planlovutvalgets forslag om en samordning av V § 18 med plan- og bygningslovens regler, og foreslår derfor at en bestemmelse som V § 18 sløyfes i den nye vannressursloven. *Flertallet* viser i stedet til forslaget om en generell hjemmel for utfyllende bestemmelser til kommuneplanens arealdel om bruk av vassdrag, og tar opp igjen Planlovutvalgets forslag til endringer i pol. § 20-4 annet ledd (bokstav f i forslaget) for å sikre vannforsyning.<sup>223</sup>

*Et mindretall – Ødegaard, Aalstad og Aasen* – viser særlig til behovet for å sikre at grunneierne respekterer de restriksjoner som er pålagt av hensyn til vannforsyningen. *Mindretallet* foreslår derfor at restriksjonene blir fastsatt ved ekspropriasjon som etter V § 18 i dag. Bestemmelsen i oreignl. § 2 nr. 47 kan da tjene som hjemmel.

## 20.6 VANNLEDNINGER

### 20.6.1 Ledninger og ledningsnett

Av vannledninger finner en alt fra de helt enkle, med en slange som legges ut mellom vassdrag og brukersted til de omfattende offentlige ledningsnett for alminnelig vannforsyning. Ledninger er normalt nedgravet frostfritt.

Det offentlige ledningsnettets består av fordelingsnett inklusive hovedoverføring fra kilde til fordelingspunkt og stikkledninger. I St.meld. nr. 55 (1984-85) ble den totale lengden på ledningsnettets anslått til ca. 28 000 km ledninger (ledninger med diameter større enn 50 millimeter) (s. 18). I tillegg kommer omtrent like mange kilometer stikkledninger. Fordelingsnettets blir utvidet med 700 km i året, mens kun 50 km blir skiftet ut pr. år.

Omtrent 7 % av ledningsnettets ble i vannforsyningsmeldingen antatt å være lagt før 1900. En stor del av det nettet som ble lagt like etter krigen er av dårlig kvalitet. Etter krigen og frem til slutten av 1970-tallet ble det dessuten benyttet asbestsementledninger som har vist seg å ha dårlig holdbarhet. Det er svært kostbart å legge nye ledninger, spesielt i byområder med elektriske og andre kabler, mye stikkledninger og risiko for setningsskader på bygninger.

At ledningsnettets er såvidt dårlig, regnes som hovedårsaken til vanntapet på 40-50 % i det norske vannforsyningssystemet. Utette vannledninger innebærer også risiko for at avløpsvann kan trenge inn i vannledningene. Mangler ved ledningsnettets er den viktigste årsak til problemer med drikkevannskvalitet her i landet.

Når det gjelder de offentlige vannforsyningsanleggene, er vannverket ansvarlig for hovedoverføringen og fordelingsnettets frem til stikkledningene, mens stikkledningene er huseiernes ansvar.

223.Jfr. NOU 1987:21 s. 48-51.

### 20.6.2 Rett til å legge ledning

I praksis anlegges ofte ledninger i henhold til avtale med grunneieren. Vassdragsloven "*Naturgitte trekk ved norske vassdrag og vannressurser*" i kap. 2 inneholder bestemmelser om rett til å legge ledning for vannforsyning når det ikke er mulig å få til avtale.

Private som har en vannrett, kan i medhold av V § 19 nr. 3 legge ledning over andres eiendom dersom de ikke kan få vannet fremført på annen formålstjenlig måte. I tilknytning til erverv av vann til husbehov m.v. i medhold av V § 19 nr. 1 finnes dessuten en begrenset ekspropriasjonshjemmel i nr. 2. Betingelsen for en rett til å legge ledning over annen manns eiendom etter denne bestemmelsen er at det kan skje uten fare for oversvømmelse eller vesentlig ulempe for øvrig for eieren.

Krav etter V § 19 nr. 2 og 3 gjennomføres ved skjønn. Det skal i medhold av nr. 4 betales erstatning for skade og ulempe. I følge V § 20 skal det i slike tilfelle betales vederlag for tilkobling til eksisterende vannledning. Det skal også betales andel av fremtidig vedlikehold.

Mens V § 19 tar sikte på vannforsyning til enkeltbruker, har V § 21 hjemmel for å legge vannledninger til industriltak. Til offentlig vannforsyning er det hjemmel for å ekspropriere også ledningsrett i medhold av V § 17 nr. 1. I ekspropriasjonstillatelsen kan det fastsettes vilkår, jfr. V § 17 nr. 3. Dersom tillatelse etter V § 17 gis til private, kan det i medhold av nr. 4 fastsettes bestemmelser om rett for andre til på visse vilkår å knytte seg til, og om innløsningsrett for kommunen.

Også oreignl. § 2 nr. 47 og pbl. §§ 37 første ledd annet punktum og 38 første ledd annet punktum inneholder hjemler for å ekspropriere rett til vannledning.

*Utvalget* foreslår på denne bakgrunn at det ikke videreføres spesielle ekspropriasjonsregler i utkastet til ny lov.

V § 22 krever samtykke fra vedkommende myndighet hvis vannledning føres under eller over offentlig vei eller jernbane. Den er unødvendig for veisakenes vedkommende som følge av veil. §§ 32 og 57. Når det gjelder jernbanen, vil det etter *utvalgets* oppfatning være tilstrekkelig at eieren av linjegrunnen/linjen må gi tillatelse til at ledningen etableres eller eventuelt blir omfattet av en ekspropriasjon. Den som anlegger vannledninger for nær jernbanelinjer kan dessuten bli erstatningsansvarlig for eventuelle skader.

Spørsmålet om vannressurslovens regler bør gjelde for vannledninger er drøftet foran i "*Hva bør en ny vannressurslov omfatte?*" i kap. 8. Om erstatningsansvar for skade som vannledninger volder, viser vi til "*Ekspropriasjon og erstatning*" i kap. 17.

### 20.6.3 Tilknytning til ledningsnett

Dersom tillatelse etter V § 17 gis til private, kan det i medhold av nr. 4 fastsettes bestemmelser om *rett* for andre til på visse vilkår å knytte seg til. I en avgjørelse gjengitt i RG 1981 s. 149 (Stavanger) ble det antatt at V § 19 nr. 1 ikke gir hjemmel for slik ekspropriasjon i forhold til privat vannledning. Derimot kunne V § 19 nr. 3 brukes til å gi rett til å legge egen ledning frem til den kommunale.

*Utvalget* foreslår i utk. § 36 at vannforsyningsanlegg i rimelig utstrekning skal tilrettelegges for fellestilltak.

Plan- og bygningsloven har i § 65 annet til fjerde ledd bestemmelser om tilknytningsplikt til det offentlige ledningsnettet, og lov 31. mai 1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter inneholder nærmere regler om avgiftsfastsettelsen. Utgangspunktet er etter pbl. § 65 annet ledd at bygninger skal knyttes til det offentlige nettet dersom dette går over eiendommen, vei som støter til, eller annet sted i nærheten. Hvis tilknytning blir uforholdsmessig dyrt eller andre særlige grunner til-



sier det, kan en annen ordning godkjennes av det kommunale utvalg for plansaker. Også utenom de tilfellene som er nevnt i annet ledd, kan kommunen kreve tilknytning når særlige hensyn tilsier det.

#### 20.6.4 Krav om flytting av ledninger

Grunneieren kan kreve flytting av vannledning i medhold av V § 23 nr. 1 dersom han oppnår en større fordel ved dette enn ulempene for ledningseieren. Etter nr. 2 kan det også kreves flytting til tredjemanns eiendom. Grunneieren betaler erstatning for skader og ulemper ved flyttingen.

En tilsvarende adgang følger nå av servituttloven 29. november 1968 §§ 5-6 vedrørende omskiping. Det er da ikke nødvendig å opprettholde spesielle bestemmelser om dette i vannressursloven. Disse reglene omfatter ikke rett til flytting til tredjemanns grunn, som derfor må avtales eller eksproprieres i fremtiden.

#### 20.6.5 Kvalitetskrav til ledninger

Den dårlige kvaliteten på store deler av det offentlige ledningsnett har primært betydning for brukerne ved at vanntapet blir stort og vannkvaliteten kan påvirkes. Fordi vannavgiftene foreløpig ikke dekker de faktiske utgiftene ved vannforsyningen, taper også kommunene på dette. På sikt er det som nevnt foran meningen at brukerne skal dekke alle kostnader.

Denne siden av vannforsyningen anser *utvalget* det lite aktuelt å regulere i en ny vannressurslov. Det som kan ha interesse her, er de eventuelle skader og ulemper som påføres andre private eller allmenne interesser ved lekkasjer fra vannledningene.

Forholdet til private er regulert i V § 24, som omhandler vedlikeholdsplikt for vannledninger. Dersom en vannledning innebærer risiko for at vannet gjør skade, kan den skadelidende kreve at ledningen settes i stand. Alternativt kan ledningen kreves fjernet eller fjernes i medhold av V § 114 nr.1.

Vedlikeholdsplikt for vannledninger følger også av V § 115, som også har bestemmelser om objektivt erstatningsansvar ved skade, og adgang til fjerning tilsvarende V § 114.

*Utvalget* går inn for at lovutkastet skal gi grunnlag for å videreføre de gjeldende regler om vedlikehold av og ansvar for vannledninger, jfr. utk. § 2 jfr. kap. VII og XII og § 52 bokstav c).

Også allmenne interesser kan nok tenkes å bli påvirket ved dårlige vannledninger. Indirekte kan det store vanntapet i ledningsnett innebære ulemper ved at det blir større behov for vannverksmagasiner. Også mer direkte skader på grunn av vannlekkasjer tenkes. *Utvalget* mener at dette heller bør vurderes i annen sammenheng, særlig ved kommunal planlegging.

## KAPITTEL 21

**Vannkraftutbygging****21.1 GENERELT OM VANNKRAFTUTBYGGING****21.1.1 Vannkraftpotensialet**

Norge har rikelig tilgang på vannkraft, og står i en særstilling internasjonalt når det gjelder vannkraftproduksjon. Som det fremgår av tabell 21.1, var Norge i 1991 verdens sjetteste største vannkraftprodusent. Pr. 01.01.1994 ble nyttbar vannkraft anslått til 175,4 TWh (midlere årsproduksjon), jfr. figur 21.1. Mye av vannkraftpotensialet er allerede bygget ut – 109,6 TWh i 1994 – 1,2 TWh er under bygging, og konsesjon er gitt for utbygging av ytterligere 1,4 TWh. Til sammen 34,9 TWh er vernet mot kraftutbygging. Av det resterende vannkraftpotensialet er 15,7 TWh plassert i kategori I og 9,0 TWh i kategori II i Samlet plan. Dessuten er 2,0 TWh unntatt fra Samlet plan, mens 1,6 TWh ikke har vært vurdert i forhold til planen.

Tabell 21.1: Land med størst vannkraftproduksjon i 1991.

| Land      | Vannkraftproduksjon |                          | Innstallert ytelse (vannkraft) |                          |
|-----------|---------------------|--------------------------|--------------------------------|--------------------------|
|           | TWh                 | Endring 1981-91 (% p.a.) | MW                             | Endring 1981-91 (% p.a.) |
| Canada    | 308,5               | 1,5                      | 60235                          | 2,0                      |
| USA       | 288,2               | 0,9                      | 91510                          | 1,7                      |
| USSR      | 235,0               | 2,3                      | 65000                          | 1,8                      |
| Brasil    | 217,8               | 5,2                      | 46700                          | 4,2                      |
| Kina      | 125,1               | 6,7                      | 38000                          | 5,1                      |
| Norge     | 110,5               | 1,8                      | 26884                          | 2,3                      |
| Japan     | 105,6               | 1,5                      | 39115                          | 2,2                      |
| India     | 67,5                | 3,1                      | 19804                          | 5,0                      |
| Sverige   | 63,7                | 0,6                      | 16200                          | 0,8                      |
| Frankrike | 62,1                | +1,4                     | 24920                          | 2,5                      |

Kilde: FN

Figur 21.1 Vannkraftpotensialet pr. 01.01.94. Midlere årsproduksjon 175,4 TWh. (Referert tilsigsperioden 1931-60 og investeringsgrense 4,0 kr/KWh)

Kilde: NVE, 1994

Tabell 21.2 viser produksjon og forbruk av elektrisk kraft for perioden 1975-1992. Kraftproduksjonen i Norge var i 1992 117,5 TWh. Norsk forbruk av elektrisk kraft er praktisk talt utelukkende basert på vannkraft (varmekraftproduksjonen var på 444 GWh i 1992).

Tabell 21.2: Produksjon og forbruk av elektrisk kraft 1975-92 i GWh.

|  | 1975  | 1980  | 1985   | 1990   | 1991   | 1992   | Endring<br>1982-92<br>(% p.a.) |
|--|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------------------------------|
| Vannkraftproduksjon  | 77415 | 83962 | 102946 | 121382 | 110580 | 117062 | 2,3                            |
| + Varmekraftproduksjon                                     | 71    | 137   | 346    | 466    | 431    | 444    |                                |
| = Totalproduksjon  | 77486 | 84099 | 103292 | 121848 | 111011 | 117506 | 2,3                            |
| + Import   | 83    | 2039  | 4083   | 334    | 3274   | 1380   |                                |
| + Eksport  | 5702  | 2501  | 4627   | 16241  | 6049   | 10109  |                                |
| = Brutto totalforbruk                                      | 71867 | 83637 | 102748 | 105941 | 108236 | 108777 | 2,2                            |
| + Pumpekraft   | 123   | 498   | 804    | 339    | 637    | 558    |                                |
| + Tilfeldig kraft til elektrokjeler                        | 3249  | 1230  | 4821   | 6670   | 7373   | 7813   |                                |
| + Tap  | 7051  | 8034  | 10013  | 7894   | 7634   | 7998   |                                |
| = Netto fastkraftforbruk                                   | 61444 | 73875 | 87110  | 91038  | 92592  | 92408  | 2,0                            |
| + Kraftintensiv industri                                   | 26211 | 27875 | 30030  | 29584  | 28418  | 27441  | 0,6                            |
| = Alminnelig forsyning                                     | 35233 | 46000 | 57080  | 61454  | 64174  | 64967  | 2,7                            |
| Av dette:  |       |       |        |        |        |        |                                |
| Husholdning og jordbruk                                    | 18145 | 23625 | 29960  | 30864  | 32917  | 33181  | 2,3                            |
| Treforedling, bergverk, industri<br>ellers og anleggskraft | 11080 | 11798 | 12488  | 13903  | 13796  | 13506  | 1,5                            |
| Tjenesteyting og transport                                 | 6008  | 10577 | 14632  | 16687  | 17461  | 18281  | 4,4                            |
| Alminnelig forsyning, tempera-<br>turkorrigert             | 36200 | 45100 | 55126  | 64565  | 65191  | 66384  | 2,9                            |

Kilde: NVE, 1994

Pr. 01.01.1994 antok NVE at det var i drift i alt 845 kraftstasjoner her til lands. Størrelse og samlet installasjon fremgår av tabell 21.3.

Tabell 21.3: Vannkraftstasjoner i drift pr. 01.01.1994 etter størrelse og samlet installasjon.

| Størrelse        | Antall | Samlet installasjon |
|------------------|--------|---------------------|
| kW               |        | MW                  |
| 0 – 100          | 170    | 5                   |
| 100 – 1 000      | 130    | 55                  |
| 1 000 – 10 000   | 229    | 810                 |
| 10 000 – 100 000 | 240    | 8650,00             |
| 100 000 –        | 76     | 17580               |

Det var i alt 798 års- og flerårsmagasiner i Norge pr. 01.01.1994. Tabell 21.4 gir en oversikt over de ti største.

Tabell 21.4: De største reguleringsmagasiner i Norge pr. 31.12.1992

| Magasin            | Fylke                    | Magasinkapasitet     |      |
|--------------------|--------------------------|----------------------|------|
|                    |                          | Mill. m <sup>3</sup> | GWh  |
| Blåsjø             | Aust-Agder/Rogaland      | 3112                 | 7777 |
| Tustervatn-Røsvatn | Nordland                 | 2309                 | 2116 |
| Svartevatn         | Vest-Agder/Rogaland      | 1400                 | 2874 |
| Mjøsa              | Hedmark/Oppland/Akershus | 1312                 | 334  |
| Akersvatn          | Nordland                 | 1276                 | 1530 |
| Vatnedalsvatn      | Aust-Agder               | 1150                 | 2100 |
| Møsvatn            | Telemark                 | 1064                 | 2186 |
| Altevatn           | Troms                    | 1027                 | 996  |
| Kalvatn            | Nordland                 | 706                  | 846  |
| Roskreppfjord      | Aust-Agder/Vest-Agder    | 695                  | 1302 |

Kilde: NVE, 1994

Av Norges ti høyeste fosser var i 1994 sju utbygd, mens tre var varig vernet mot kraftutbygging, se tabell 21.5.

Tabell 21.5: Norges høyeste vannfall (Regnet etter tilnærmet loddrett fall.)

| Vannfall              | Høyde<br>m | Midlere vannføring<br>m <sup>3</sup> /s | Tilstand     | Konsesjonsgitt         |
|-----------------------|------------|---|--------------|------------------------|
|                       |            |   |              | Vernet                 |
| Tyssestrengen         | 300        | 0,15 (4,5)                              | Utbygd       | 1964 Tyssefaldene A/S  |
| Ringdalsfossen        | 300        | 0,10 (10,0)                             | Utbygd       | 1964 Tyssefaldene A/S  |
| Skykkjedalsfossen     | 300        | 1,30 (1,7)                              | Utbygd       | 1973 Statkraft         |
| Vettisfossen          | 275        | 1,2                                     | Varig vernet | 1923 Naturfredingsl.   |
| Austerkrokfossen      | 256        | 0,90 (4,5)                              | Utbygd       | 1966 Elektrokjemisk as |
| Søre Mardalsfossen    | 250        | 0,09 (2,2)                              | Utbygd       | 1970 Statkraft         |
| Storhoggfossen i Ulla | 210        | 0,09 (6,0)                              | Utbygd       | 1974 Statkraft         |
| Vedalsfossen          | 200        | 16,0                                    | Varig vernet | 1980 Verneplan II      |
| Feigefossen           | 200        | 2,5                                     | Varig vernet | 1986 Verneplan IV      |
| Glutrefossen          | 171        | 0,60                                    | Utbygd       | 1970 Statkraft         |

### 21.1.2 Produksjon av elektrisk kraft

Vann må lagres i reguleringsmagasiner siden det ikke er teknisk-økonomisk mulig å lagre elektrisk energi i de mengder kraftforsyningen arbeider med. Reguleringene tar i hovedsak sikte på å lagre vann om sommeren for bruk om vinteren når behovet er størst, *sesongregulering*. Når reguleringsgraden er så høy at man kan lagre vann i gode vannår for bruk i nedbørfattige år, taler man *omtørrårs-* eller *flerårsreguleringer*. Endelig har man *korttidsreguleringer* i tilknytning til kraftverkene inntaksmagasin.

Tendensen har i lengre tid vært å lokalisere reguleringsmagasinene høyt til fjells. Dette er en fordel for kraftforsyningen som får utnyttet den regulerte vannfø-

ringen i de høyeste fallene. Det gir også mindre ulemper for folk flest siden befolkningstettheten er liten i disse områdene.

For å øke produksjonen er det vanlig å *overføre* vann fra en del av et vassdrag til en annen, eller fra et vassdrag til et annet. Oppsamling av tilsig fra flere nedslagsfelt, ved at bekker og elver tas inn i en tunnel og føres over til kraftstasjonen, kalles *takrenneprosjekter*.

*Pumping* er aktuelt når vann skal overføres til et høyere nivå. Ofte kan man, ved å løfte vannet en beskjeden høyde på denne måten, utnytte det for produksjon i en vesentlig større fallhøyde.

*Gjenbruk* av vann i en kraftstasjon kan oppnås ved å pumpe vannet opp fra kraftverkets undervann til inntaksmagasinet. Dette kan gjøres ved hjelp av rene pumper eller ved såkalte pumpekraftverk, som har maskiner som kan brukes både til pumping og til produksjon på vanlig måte. På grunn av tap produserer et pumpekraftverk mindre elektrisk energi enn det går med til pumping av samme vannmengde. Operasjonen kan derfor bare bli lønnsom hvis den produserte kraften er klart mer verdt enn pumpekraften, f.eks. vinterkraft/sommerkraft, dagkraft/nattkraft. Pumpekraftverk er lite brukt i Norge. I utlandet brukes de en del for å utnytte prisforskjellen mellom dag og natt.

Man skiller vanligvis mellom to typer kraftverk, magasin kraftverk og elvekraftverk.

*Magasinkraftverkene* ligger nær reguleringsmagasinene, og er forbundet med disse gjennom bergtunneler og/eller rørledninger. Magasinkraftverkene har vanligvis større fallhøyder, større effektinstallasjoner og kortere brukstid enn elvekraftverkene.

*Elvekraftverkene* har såvel inntak som utløp i selve elven. Ved inntaket har man gjerne en inntaksdam. Avhengig av de topografiske forhold kan kraftstasjonen bygges i forbindelse med selve dammen eller sprenges inn i fjell med innløps- og/eller avløpstunnel for driftsvannet. Bortsett fra mindre vannstandsvariasjoner i inntaksbassenget må elvekraftverket ta i bruk vannføringen i elven slik den til enhver tid er. Brukstiden (T timer = årsproduksjonen i KWh dividert med installert effekt i MW) kan for elvekraftverk dreie seg om 5000 timer, mens den for nyere magasin kraftverk ligger på rundt 3000 timer.

Jo lenger ned i vassdraget man kommer, desto mindre blir virkningene av reguleringsene, fordi det kommer til uregulert vann fra sideelvene. Bortsett fra en eventuell mindre døgnregulering bruker elvekraftverkene vannet slik det kommer.

Uavhengig av om det er flere kraftverkseiere, organisert gjennom en brukseierforening for vedkommende vassdrag (hovedregelen på Østlandet og Sørlandet), eller én eier (hovedregelen på Vestlandet og videre nordover), søker man å oppnå et optimalt produksjonsresultat for vassdraget totalt sett.

De fleste kraftstasjonene er knyttet til et landsomfattende ledningsnett, noe som gjør det mulig med en markedsbasert kraftomsetning. Driften av kraftstasjoner og ledningsnett må av tekniske grunner koordineres, en funksjon som nå ivaretas av Statnett SF. Det norske ledningsnettet har flere forbindelser til nabolandene.

### 21.1.3 Opprusting og utvidelse av eksisterende kraftverk

I de siste årene har det fra myndighetenes side vært fokusert på mulighetene for å øke energiproduksjonen ved opprusting og utvidelse av det eksisterende vannkraftsystem som supplement til nye utbygginger.<sup>224</sup> Olje- og energidepartementet har

224.St.meld. nr. 37 (1984-85) Handlingsplan for energiøkonomisering og St.meld. nr. 38 (1986-87) Norges fremtidige energibruk og produksjon.

sammen med NVE og vannkraftbransjen siden 1986 arbeidet med prosjektet «Opprusting og utvidelse av kraftverk» for å kartlegge dette potensialet. I forbindelse med prosjektet har en benyttet følgende definisjoner for opprusting og utvidelse:

«Opprusting og utvidelse av vannkraftverk er tiltak som gir samfunnsøkonomisk bedre utnyttelse av vannfall hvorav en vesentlig del er utbygd tidligere. Slike tiltak, som krever tillatelse etter vassdrags- eller vassdragsreguleringsloven, benevnes utvidelser. Dersom tiltaket høre krever tillatelse etter energiloven, benevnes tiltaket som opprusting.»<sup>225</sup>

I 1991 ble det etablert en midlertidig tilskuddsordning for å stimulere til en raskere utnyttelse av opprustings- og utvidelsespotensialet. Målgruppen har vært små og mellomstore prosjekter. I 1992 ble ordningen utvidet til også å gjelde tilskudd til gjenoppbygging av minikraftverk (dvs. kraftverk med en installasjon mindre enn 1 MW). Det er frem til 1993 bevilget 160 mill. kr til tilskuddsordningen. Midlene kan komme til utbetaling frem til utgangen av 1995. Det er ikke bevilget nye midler for 1994.

Også ved utarbeidelsen av St.meld. nr. 60 (1991-92) om Samlet plan for vassdrag og St.prp. nr. 118 (1991-92) Verneplan IV for vassdrag søkte man å legge til rette for en bedre utnytting av det eksisterende vannkraftsystemet. Dette ble gjort bl.a ved å gi opprustings- og utvidelsesprosjektene en gunstig gruppeplassering i Samlet plan. Av det da registrerte opprustings- og utvidelsespotensialet på 13 TWh ble ca. 11 TWh frigitt for konsesjonsbehandling.

#### 21.1.4 Vannkraftens betydning

På grunn av landets geografiske beliggenhet, klima og topografi har Norge et betydelig antall vassdrag og vannfall. Naturforholdene har lagt grunnlaget for landets store vannkraftproduksjon. Norge var som før nevnt verdens sjette største vannkraftprodusent i 1991.

I 1885 ble den første turbin for drift av elektriske anlegg med sikte på salg av elektrisk kraft installert i Norge. Før dette var det bare bygget små verker for å forsyne omkringliggende fabrikker og hus med lys, det første trolig ved Lisleby Brug utenfor Fredrikstad i 1877. Ved århundreskiftet var det bygget ut 110 MW, og i 1917 1 000 MW. Den overveiende del av kraftutbyggingen har funnet sted etter annen verdenskrig, og i dag er installert effekt i underkant av 27 000 MW. I underkant av to tredjedeler av det nyttbare vannkraftpotensialet er utnyttet, og kapitalen som er nedlagt i utbygde kraftanlegg og reguleringer utgjør en betydelig del av landets nasjonalformue. Kapitalen i vannkraftsektoren utgjorde ca. åtte prosent av Norges samlede kapital i 1991, mens kapitalen i industrien til sammenligning var ni prosent.

Vannkraftutbyggingen har på flere måter spilt en vesentlig rolle for landets økonomi. Ressursenes beliggenhet har hatt en særlig betydning for vekst i distriktene gjennom lokal sysselsetting, økonomiske overføringer og utbygging av infrastruktur.

Vannkraften er en viktig produksjonsfaktor i industrien. Den var en forutsetning for dannelsen av det norske industrisamfunnet i begynnelsen av dette århundret

225.St.meld. nr. 60 (1991-92) Om Samlet plan for vassdrag s. 15 sp. 1. I NVEs retningslinjer for inngrep i vassdrag brukes en annen terminologi i forbindelse med avgrensning av konsesjonsplikten etter V §§ 104-105, nemlig opprusting og ombygging, se nærmere om NVEs retningslinjer i "*Gjeldende rett*" i kap. 15.3.2. og kap. "*Vassdragsloven og vassdragsreguleringsloven*" i 21.2.1.

og for industriutviklingen i etterkrigstiden.<sup>226</sup> Kraftintensiv industri og treforedling står for mer enn en tredjedel av kraftforbruket i Norge, dels basert på kraft fra egne kraftverk med lave driftskostnader, og dels basert på langsiktige kraftkontrakter.

Vannkraftutbyggingen har også bidratt til å utvikle norsk leverandørindustri innenfor elkraftteknologi. Virksomheten har vært forankret i hjemmemarkedet, men industrien har betydelige leveranser også til andre land, og det satses stadig gjennom forskning og utvikling på denne bransjen.

## 21.2 REGELVERKET VEDRØRENDE KRAFTUTBYGGING OG -PRODUKSJON

### 21.2.1 Vassdragsloven og vassdragsreguleringsloven

Som det er redegjort for i "*Vassdragsloven*" i kap. 5.2.1 – 2 gjelder vassdragsloven fullt ut bare for kraftutbyggingstiltak med en midlere årsproduksjon på 40 GWh eller mindre. For vassdragsreguleringer og de større kraftutbyggingstiltakene er det derfor vassdragsreguleringsloven som har størst betydning.

Med *vassdragsreguleringer* forstås ifølge vregl. § 1 første ledd anlegg eller innretninger til regulering av et vassdrags vannføring, og utvidelse eller forandring av eldre reguleringsanlegg. Det er utfra forarbeidene og forvaltningspraksis klart at loven kun tar sikte på reguleringstiltak som utjevner vannføringen i et vassdrag over året. Døgn- og ukereguleringer omfattes altså ikke av vassdragsreguleringsloven. Av vregl. § 1 annet ledd fremgår det at også *overføringer* av vann innen et vassdrag eller fra et vassdrag til et annet, skal behandles etter vassdragsreguleringsloven.

Det kan i denne forbindelse reises spørsmål om vassdragsreguleringslovens rekkevidde mht. reduksjon i lavvannføringen. Av forarbeidene til loven fremgår det at dens anvendelsesområde skulle være reguleringer som utjevner årsvannføringen i vassdrag ved heving av lavvannføringen og senking av flomvannføringer.<sup>227</sup> Reduksjon av lavvannføringen skulle etter dette ligge utenfor lovens anvendelsesområde, og regulanten kunne i så fall ikke disponere over den naturlige lavvannføringen med hjemmel i reguleringskonsesjonen. Rent faktisk var ikke dette særlig aktuelt på den tiden vassdragsreguleringsloven ble til. Senere er det blitt vanlig å gjøre inngrep i lavvannføringen. I praksis skjer det uten særskilt tillatelse etter vassdragsloven, som ville være nødvendig dersom ikke vassdragsreguleringsloven gir tilstrekkelig hjemmel.<sup>228</sup> Regulantenes faktiske disponering over lavvannføringer har gjennom mange år i praksis vært godtatt av vassdragsmyndighetene.

*Utvalget* viser til forvaltningspraksis på dette punktet. Sammenhengen i regelverket ville bli dårlig hvis ikke slike inngrep skulle omfattes av *vassdragsreguleringsloven*. Det er på det rene at hele vannføringen kan tas i forbindelse med en overføring, og det er da ikke logisk å operere med en begrensning bare når det gjelder selve reguleringen.

Visse *mindre reguleringsprosjekter* er ifølge vregl. § 3 nr. 2 *unntatt* fra behandling etter vassdragsreguleringsloven. Dette gjelder reguleringsprosjekter som ikke øker vannkraften i et vassdrag med over 3000 naturhestekrefter, eller i vannfall som hensiktsmessig kan utnyttes under ett med over 500 naturhestekrefter, og ikke medfører skade for allmenne interesser eller naturforholdene.<sup>229</sup>

226.Jfr. Berge Furre i Vårt hundreår Oslo 1991 s. 17 flg., 218 flg. og 297 flg.

227.Indst. O XIX (1909) s.9 sp.2 og Ot.prp. nr. 8 (1910) s.2 sp.2.

228.Spørsmålet er drøftet i Backer 1986 s. 530 og av Haagenen, Stiansen og Svarva i Norsk vassdragsrett s. 241-244. Om forholdet til vregl. § 19 nr. 2 viser vi forøvrig til "*vassdragsreguleringsloven*" i kap. 31.3. Se også diskusjonen av utk. § 10 i "*Krav til minstevannføring i vassdrag*" i kap. 10.3.

Med *industrielle formål* tas det først og fremst sikte på reguleringstiltak i forbindelse med kraftproduksjon, men også tilsvarende inngrep med sikte på direkte bruk av vann som prosess- eller kjølevann er omfattet.

Kraftutbyggingstiltak som ikke omfattes av vassdragsreguleringsloven, må ha konsesjon etter V §§ 104-105 dersom de kan medføre skade og ulempe for allmenne interesser. De kategoriene kraftutbyggingstiltak som konsesjonsbehandles etter vassdragsloven er:

- etablering av elvekraftverk med en midlere årsproduksjon på 40 GWh eller mindre
- opprustings- og ombyggingsprosjekter
- reguleringer som er så små at de ikke går inn under vassdragsreguleringsloven
- korttidsreguleringer (døgn- og ukereguleringer)
- vesentlige omlegginger av driftsmåten for eksisterende reguleringer

Når det gjelder kraftutbyggingsprosjekter som behandles etter vassdragsloven, har industrikonsesjonsloven 14. desember 1917 nr. 16 (inkl.) en særlig betydning. Loven hjemler adgang til å oppstille tilsvarende vilkår som etter vassdragsreguleringsloven i konsesjoner til fallerverv når fallene tas i bruk. Dette har gjort det mulig å stille nokså like vilkår for kraftutbygging uavhengig av om det foretas en regulering eller ikke, dersom det i forbindelse med utbyggingen skjer et konsesjonspliktig erverv av fallrettigheter. Når en utbygger eier fallet selv, eller kan erverve det uten konsesjon,<sup>230</sup> er det bare vassdragsloven som hjemler konsesjonsplikt ved rene fallutbygginger.

Utbygging av elvekraftverk med en gjennomsnittlig årsproduksjon på mer enn 40 GWh skal etter lovendringen i 1992 langt på vei behandles etter vassdragsreguleringsloven, jfr. V § 106 nr. 4. Her bestemmes det også at konsesjonsavgifter skal fastsettes i medhold av industrikonsesjonsloven dersom en slik utbygging ikke behøver ervervskonsesjon.

Noen få regulerings- og kraftutbyggingstiltak er eldre enn konsesjonslovgivningen, og følgelig *konsesjonsfrie*. I Vassdragsregisteret er det registrert nærmere 80 tillatelser gitt i medhold av V 1887 § 25, men alle disse gjelder neppe reguleringer i vassdragsreguleringslovens forstand. Vi kommer tilbake til de konsesjonsfrie tiltakene i "*Lovens virkeområde i tid*" i kap. 29.

Vassdragsloven inneholder flere generelle bestemmelser om tiltak i vassdrag. Disse kommer til anvendelse også på vassdragsreguleringstiltak med mindre noe annet følger av vassdragsreguleringsloven. Det gjelder blant annet reglene om vedlikehold, erstatningsansvar m.v. i V §§ 108, 115 og 120, samt bestemmelsen om etterskjønn i V § 136.

### 21.2.2 Energiloven

Energiloven 29 juni 1990 nr. 50 kan også ha betydning i forhold til kraftutbyggingstiltak i vassdrag. Loven oppstiller krav om konsesjonsplikt for elektriske anlegg som aggregater, transformatorer, høyspentlinjer m.v.

Energiloven er forutsatt ikke å skulle overlape områdene for vassdragsreguleringsloven og industrikonsesjonsloven, jfr. energil. § 1-1 tredje ledd og Ot.prp. nr.

229. For små reguleringer som bare så vidt innfanges av konsesjonsplikten, er det adgang til å sløyfe de ordinære konsesjonsvilkår, jfr. vregl. § 12 nr. 22 og 23.

230. Dette var tidligere aktuelt for statlig kraftutbygging, men etter at Statkraft fra 01.01.1992 ble omdannet til statsforetak er bedriftens utbygginger likestilt med utbygginger til andre offentlige verk.



43(1989-90) s. 83 sp.1. I spesielle tilfelle vil det likevel være en viss adgang til å sette vilkår av hensyn til forholdene i vassdraget i konsesjoner etter energiloven.

Dette kan for det første være aktuelt der økt maskininstallasjon i en kraftstasjon ikke medfører inngrep i vassdraget som nødvendiggjør konsesjonsbehandling etter vassdragsreguleringsloven eller vassdragsloven. Hvis endringen medfører større vannstands- og vannføringsvariasjoner i vassdraget kan det stilles vilkår for å redusere skadevirkningene ved den, jfr. energil. § 3-4.

For det andre kan det i konsesjoner etter energiloven settes vilkår vedrørende driften av konsesjonsfrie kraftverk i forbindelse med endringer i maskininstallasjon eller ledningsanlegg. Når tiltaket ikke tidligere har vært undergitt konsesjonsbehandling etter vassdragslovgivningen, kan det være aktuelt med mer omfattende vilkår enn ellers, f.eks. om minstevannføring.

### 21.2.3 Nye regler om kraftutbygging

Reglene om kraftutbyggingstiltak gjennomgikk en omfattende revisjon i 1992, og tas ikke opp i full bredde her, siden utvalgets mandat ikke omfatter vassdragsreguleringsloven. Vi kommer imidlertid inn på en del spørsmål som også berører vassdragsreguleringstiltak. Det foreslås noen endringer i vassdragsreguleringsloven som følge av de endringer utvalget har foreslått i forhold til reglene i dagens vassdragslov. Det foreslås også en del lovtekniske endringer i vassdragsreguleringsloven, ved siden av at noen bestemmelser i vannressursloven vil gjelde også reguleringstiltak. Spørsmålet om hvordan og i hvilken utstrekning vannressursloven bør supplere vassdragsreguleringsloven, kommer vi tilbake til i "[vassdragsreguleringsloven](#)" i kap. 31.3.

Særreglene om kraftutbygging i gjeldende vassdragslov vedrører spesielt ekspropriasjon/ innløsning og erstatning, og er behandlet i kap.17, mens spørsmål om fallretter er drøftet i "[Særlig om fallretter](#)" i kap. 11.6. I "[Valg av styringsmidler](#)" i kap. 9.7 har vi drøftet visse spørsmål om økonomiske virkemidler som har særlig relevans for kraftutbygging. Spørsmål som gjelder konsesjonsbehandling er drøftet i "[Offentlig forhåndskontroll med tiltak i vassdrag](#)" i kap. 13, med unntak av et par særspørsmål som tas opp nedenfor. Flere av drøftelsene i "[Drift av anlegg og virksomhet i vassdrag](#)" i kap. 15 vedrørende drift, vedlikehold m.v., har dessuten spesiell relevans i forbindelse med kraftutbyggingstiltak.

I det følgende tar vi opp et par særspørsmål i forbindelse med forhåndskontroll med kraftutbyggingstiltak.

## 21.3 FORHÅNDSKONTROLL MED KRAFTUTBYGGINGSTILTAK

### 21.3.1 Samlet plan for vassdrag

Samlet plan for vassdrag ble første gang lagt frem for Stortinget i 1985, og har senere vært revidert flere ganger.<sup>231</sup> Formålet med Samlet plan er å gi en gruppevis prioritering av vannkraftprosjekter med sikte på konsesjonsbehandling. Hovedkriteriene for grupperingen er kraftverksøkonomisk lønnsomhet og konfliktgrad i forhold til andre interesser. Prioriteringen i to kategorier innebærer at de prosjektene som etter disse kriteriene er mest fordelaktige, blir konsesjonsbehandlet og gjennomført før de som er mindre fordelaktige.

231. Samlet plan ble behandlet i St.meld. nr. 63 (1984-85) og Innst. S. nr. 250 (1985-86), senere revidert ved St.meld. nr. 53 (1986-87) og Innst. S. nr. 296 (1987-88), og St.meld. nr. 60 (1991-92) og Innst. S. nr. 114 (1992-93).

At et prosjekt er plassert i kategori I, og dermed er klarert gjennom Samlet plan, innebærer ikke noe bindende forhåndstilsagn om konsesjon. Samlet plan gjelder rekkefølgen i konsesjonsbehandlingen. Selve behandlingen kan i og for seg medføre at søknaden blir avslått.

Samlet plan gjelder bare kraftutbyggingsprosjekter, og sier ikke noe om hvordan myndighetene skal forholde seg til andre slags vassdragstiltak. Det kan ikke innfortolkes noen instruks om at andre tiltak i vassdraget som kan komme i strid med et vannkraftprosjekt som er klarert for konsesjonsbehandling, ikke kan gjennomføres. Dette kan likevel være et moment ved vurderingen av andre tiltak i forhold til V §§ 104-105.

V § 125 nr. 8 og vregl. § 7 inneholder likelydende bestemmelser om hjemmel for å utsette behandlingen av søknader mht. vannkraftprosjekter som planen forutsetter ikke skal konsesjonsbehandles. Bestemmelsene har betydning dels når en slik plan er under forberedelse, dels ved at de gjør det mulig å stanse saksbehandlingen ved å unnlate kunngjøring m.v. i lys av en vedtatt plan. Både Samlet plan og verneplanene omfattes av disse bestemmelsene.

*Utvalget* finner at dagens adgang til å utsette saksbehandlingen kan være en lite hensiktsmessig form for avgjørelse. Realiteten er at søknaden i disse tilfellene er å betrakte som *avslått inntil videre*. Et avslag (for tiden) ville derfor være en mer dekkende avgjørelsesform. Utbyggeren kan likevel søke på nytt senere dersom prosjektet er blitt revurdert i henhold til gjeldende Samlet plan-prosedyrer og plassert i kategori I. Utk. § 20 (begge alternativer) er formulert i tråd med dette.

*Utvalget* regner med at myndigheten til å gi konsesjon til en del typer vassdragstiltak kan bli delegert under departements- og direktoratsnivå, mens kraftoppdekkingen i større grad må betraktes som et nasjonalt ansvar. For å unngå at andre vassdragstiltak rokker ved prioriteringen i Samlet plan for vassdrag, foreslår *utvalgets flertall – lederen Backer og medlemmene Ajer, Lund, Simonsen, Ødegaard, Aalstad og Aasen* – at bare departementet kan gi konsesjon til vassdragstiltak som vil redusere vannkraften i vassdrag som i slike planer er disponert til kraftutbygging (dvs. kategori I i Samlet plan).

### 21.3.2 Forhåndsavgjørelse om konsesjonsplikt etter vassdragsreguleringsloven

*Utvalget* har i kap.13.5.2 foreslått en hjemmel for administrativ forhåndsavgjørelse om den nedre grense for konsesjonsplikten etter vannressursloven. Vregl. § 4 nr. 1 inneholder en tilsvarende hjemmel om at den som ønsker å utføre en regulering kan få en forhåndsuttalelse med hensyn til hvorvidt konsesjon etter vassdragsreguleringsloven er nødvendig eller ikke. Det kan dessuten i medhold av vregl. § 4 nr. 2 kreves avgjort ved skjønn om vassdragsreguleringsloven kommer til anvendelse. Bare kriteriet i vregl. § 3 nr. 2 bokstav c kan ikke overlates til skjønnsavgjørelse.

*Utvalget* mener at vårt forslag til forenkling av vregl. §§ 1-3, jfr. "[Endringer i vassdragsreguleringsloven](#)" i kap. 31.3.3, vil redusere behovet for en særskilt og bindende forhåndsvurdering av hvorvidt konsesjon etter vassdragsreguleringsloven er nødvendig eller ikke. Det vil videre i praksis være slik at tiltaket er konsesjonspliktig etter vannressursloven dersom det ikke går innunder konsesjonsplikten i vassdragsreguleringsloven. Så lenge saker etter vannressursloven og etter vassdragsreguleringsloven på samme måte som i dag forberedes og til dels avgjøres av samme forvaltningsmyndighet, vil denne ta stilling til lovvalget i grensetilfelle. Vregl. § 4 foreslås derfor opphevet, og eventuell særskilt fastsetting av grensen for konsesjonsplikt etter vassdragsreguleringsloven vil da skje etter utk. § 16.

## KAPITTEL 22

**Flom og erosjon****22.1 FLOM OG EROSJON****22.1.1 Naturgitte flommer**

Med flom oppfattes rent umiddelbart at landarealer oversvømmes av vann. Mer presist beskrives flommer utfra hvor mye de overstiger midlere vannføring i vassdragene. Det tas da gjerne utgangspunkt i hvor ofte en tilsvarende flom statistisk vil inntreffe, og flommen betegnes da som 10-årsflom, 100-årsflom osv.

Det er først og fremst naturgitte forhold i form av nedbør, temperatur og snøsmelting som forårsaker flommer. Vannføringen i vassdragene kan variere mye under normale forhold. I vårt klima er det vanlig med en vårfloam på grunn av snøsmelting, eventuelt i kombinasjon med nedbør. Rene regnflommer forekommer om sommeren og utover høsten, på Østlandet særlig på høsten. Vinterflommer er vanligst langs vestkysten, men har forekommet også ellers de senere år med mange milde vintre.

Is kan skape spesielle situasjoner f.eks. i form av isganger eller isdemninger som kan forårsake oversvømmelse ved oppstuvning eller flom når de brister.

**22.1.2 Økt flomrisiko på grunn av tekniske inngrep**

Tekniske inngrep i vassdrag kan også medføre økt flomrisiko. Dammer vil representere en flomrisiko dersom det skulle skje dambrudd. Andre tekniske inngrep som utretting av elveløp, utfylling og masseuttak fra vassdraget kan også skape økt flomrisiko.

Vassdragsreguleringer øker magasinkapasiteten i vassdraget, og vil derfor normalt dempe flommene. Flom når magasinene er fulle vil i noen tilfelle kunne forårsake økt flom i forhold til den naturlige, særlig når det overføres vann fra andre vassdrag.

Arealbruken i nedbørfeltet kan ha stor betydning for flomtilsig til vassdragene. Spesielt gjelder dette i bymessige strøk hvor de naturlige hydrologiske forholdene er svært endret. Urbanisering av nedbørfelt innebærer en rekke inngrep som påvirker hydrologiske forhold<sup>232</sup> :

- Det naturlige dreneringssystem (bekker og elver) erstattes av betongrør og kanaler. Dette medfører at vannet føres raskere ut av feltet, og flomforholdene nedstrøms forverres.
- Løsmasser dekkes av tette flater, terrenget jevnes og en stor del av den naturlige vegetasjon fjernes. Dette medfører at overflateavrenningen øker sterkt, både i volum og intensitet, samtidig som det fører til redusert infiltrasjon og fordunsting.

Figur 22.1 illustrerer effekten av urbanisering på avrenningsforholdene i nedbørfeltet.

232. Gjengitt etter Sælthun i Otnes/Ræstad 1978 s. 250-251

Figur 22.1 Virkning av urbanisering

Også utenfor tettbygde strøk kan tekniske inngrep og arealbruk, som lukking av bekker, bakkeplanering, flatehogst m.v., avhengig av utførelse og forholdene på stedet, påvirke avrenningsforholdene og øke flomrisikoen.

### 22.1.3 Materialtransport og erosjon i vassdrag

Vassdragene fører, avhengig av geologiske og hydrologiske forhold, med seg både oppløste stoffer og faste partikler. Materialtransporten kan foregå på tre forskjellige måter<sup>233</sup> :

- løste stoffer
- suspenderte partikler
- bunntransport

Hvilke *løste stoffer* vassdragene transporterer beror på geologiske forhold, overflateavrenning, utslipp fra industri, bebyggelse m.v. *Suspendert materiale* er små mineraler og andre partikler som holder seg svevende i rennende vann. Graden av turbulens og partiklens fallhastighet i vann avgjør om materialet holdes svevende eller sedimenteres (avsettes). Her i landet er det særlig elver fra bredekkede områder og i leiområder under den marine grense (dvs. som tidligere var havbunn) som transporterer suspendert materiale. Det meste av landet består av skogdekket morene, og de fleste norske elver fører derfor i liten utstrekning suspendert materiale. *Bunntransport* av stein, sand og grus skjer ved at materialet fraktes langs bunnen av vassdraget. Vannets evne til å sette i gang bunntransport øker svært mye ved økende vannhastighet.

Mens innholdet av oppløste stoffer er et spørsmål om vannkvalitet, vil annen materialtransport også kunne påvirke vassdragets fysiske utforming. Innsjøer virker som sedimentasjonsfeller for bunntransport og en betydelig del av den suspenderte transporten. Det meste av materialet avsettes ved elvenes innløp i sjøer, hvor det vil oppstå deltaområder med mange og skiftende løp. Tilsvarende deltaområder oppstår ved vassdragets utløp i sjøen (dvs. havet) som beskrevet i 8.3.2.

Tekniske inngrep i vassdrag og nærområder kan bidra både til økt og redusert materialtransport i vassdragene. Senking av vannstanden kan f.eks. medføre (økt)

233. Gjengitt etter Tollan 1977 s. 80 flg.

erosjon, mens redusert vannføring vil redusere vannets evne til massetransport. Vannføringen, og dermed også flomforholdene, er av stor betydning for innholdet av oppløste stoffer og bunntransporten i vassdrag. Økt strømhastighet medfører økt erosjon (utgraving). Sammenhengen mellom transport av suspendert materiale og vannføring er mer komplisert.

## 22.2 VIRKNINGER AV FLOM OG EROSJON

### 22.2.1 Positive og negative virkninger

Flom og erosjon er naturlige prosesser i vassdragene, som både økosystemer og menneskelig virksomhet har tilpasset seg. Flomkatastrofer med tap av menneskeliv forekommer sjelden i Norge, men en del slike katastrofer er kjent fra historien. I 1345 demmet et jordskred opp Gaula i Trøndelag. Mange mennesker og dyr omkom på grunn av oversvømmelsene demningen forårsaket. Da demningen senere brast, skjedde nye ulykker nedenfor. Den såkalte Stor-Ofsen i juli 1789 inntraff etter stor nedbør over deler av Sør-Norge, og utløste en rekke jordskred. I Gudbrandsdalen omkom i alt 68 mennesker og de materielle skadene var store både her og i Østerdalen.

Det foregår naturlig en gjensidig påvirkning mellom vassdrag og landskap. Vannet kan grave i elvens yttersvinger, mens masse avsettes i innersvingene, slik at elveleiet flytter seg. Elven kan få store buktninger som følge av slik erosjonsaktivitet. Det kan i sin tur medføre at vannet tar nytt løp der avstanden er kortest, og at prosessen starter på nytt.

Slike ustabile forhold medfører usikkerhet for utnyttning av nærliggende arealer, men har også positive sider. De deltaområder som oppstår har gjerne et rikt fugleliv. Både deltaområder og flommarksområder generelt er på grunn av ulike tekniske inngrep etter hvert blitt relativt sjeldne naturtyper.

Flommer kan ha positive virkninger ved å bidra til fiskeoppgang (laks m.v.), vannutskifting og opprensning i vassdraget, tilførsel av grunnvann til planteproduksjon m.v. Under norske forhold er det særlig flommenes skadepotensial som har vært i fokus, og det er utført en rekke tiltak for å sikre mot slike skader, se 22.3. De senere årene er det likevel i økende grad lagt vekt på at slike naturlige prosesser kan få fortsette uforstyrret – iallfall i en del vassdrag.

Hvilke konsekvenser flommer får, beror på hydrologiske, topografiske og geologiske forhold, og på hvordan de vassdragsnære områdene er utnyttet. De årlige flommene har omgivelsene stort sett tilpasset seg, slik at de sjelden medfører skadevirkninger. Skader av noe omfang skjer gjerne i forbindelse med flommer som har lengre gjentaksintervall. For det første kan vannmengdene medføre *oversvømmelser av arealer* med skader på bygninger, veier, jordbruksarealer m.v. For det andre kan den økte strømhastigheten utløse *erosjon og utrasing* til vassdraget. I verste fall kan nedbør utløse jordskred som demmer opp vassdraget, og forårsaker flom nedenfor når demningen brytes. På land kan utrasingen medføre tap av og skade på jordbruksarealer og risiko for at bygninger m.v. i nærheten raser ut. I vassdraget kan erosjonen medføre forurensning ved økt tilførsel av næringsalter, blakking til skade for fisk m.v.

I NVE-notat nr. V 04 1988 «Flom og kriseberedskap i Vassdragsdirektoratet» er det foretatt en sammenstilling over kostnadene ved flomskader i perioden 1980-85 (mill.kroner), jfr. tabell 22.1.

Tabell 22.1: Kostnader pga. flomskader i 1980-85. Mill. kr.

|             | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|
| Nord-Norge  | 1,9  | 12,2 | 6,0  | 8,8  | 5,3  | 6,4  |
| Midt-Norge  | 8,5  | 8,6  | 29,0 | 17,8 | 6,0  | 6,1  |
| Vestlandet  | 5,9  | 9,1  | 7,4  | 31,2 | 5,5  | 5,9  |
| Østlandet   | 11,5 | 5,7  | 2,6  | 5,9  | 3,3  | 11,2 |
| Hele landet | 27,8 | 35,5 | 45,0 | 63,7 | 20,1 | 29,5 |

Tabell 22.2 gir en oversikt over utbetaling av erstatninger fra forsikringsselskapene og Statens naturskadefond i perioden 1980 – 1989 etter flom- og skredulykker. Tabellen omfatter også Statens naturskadefonds og NVE's utgifter til flomsikring i perioden.

Mer ekstraordinære flommer kan medføre betydelige skader. Skadene etter flommen på Østlandet i oktober 1987 ble i forannevnte NVE-rapport oppgitt til minst 200 mill. kroner, skadene ved Øyeren i 1967 til ca. 70 mill. kroner og skadene i Jostedalen i 1979 til ca. 40 mill. kroner.

Tabell 22.2: Utbetalinger til erstatning og flomsikring 1980 – 1989. Mill.kr.

| År   | Forsikringsselskap | Statens naturskadefond | NVE/VF      |
|------|--------------------|------------------------|-------------|
|      | Erstatninger       | Erstatn. og flomsikr.  | Flomsikring |
| 1980 | 15,5               | 14,2                   | 26          |
| 1981 | 19,1               | 8,1                    | 24          |
| 1982 | 21,5               | 5,4                    | 29          |
| 1983 | 37,0               | 10,7                   | 30          |
| 1984 | 7,7                | 10,6                   | 36          |
| 1985 | 24,6               | 11,8                   | 37          |
| 1986 | 18,9               | 9,6                    | 39          |
| 1987 | 305,7              | 9,4                    | 35          |
| 1988 | 59,3               | 21,2                   | 35          |
| 1989 | 22,1               | 52,1                   | 53          |

Kilde: NVE -notat nr. V 31 1990 s. 4.

### 22.2.2 Skadevirkninger og omfang av flom – et eksempel

Som eksempel på typiske skadevirkninger ved flommer gjengis her utdrag av en undersøkelse vedrørende skader forårsaket av flommen i 1988 i Gjøvik-Lillehammer-området.<sup>234</sup> Flommen ble anslått til å ha et gjentaksintervall større eller lik 100 år for hele området (noe usikre data). De totale skadekostnadene i Gjøvik og Lillehammer kommuner oversteg 50 millioner kroner.

I undersøkelsen er skadeårsakene delt inn i kategorier:

- elv/bekk går over sin bredde
- elv/bekk eroderer
- elv/bekk tar nytt leie

234.Harby/Killingtveit: VANN 1989

- overflatevann
- elv/bekk går over breddene og tar nytt leie
- jordskred
- tilbakeslag og ledningsfeil
- dambrudd
- ukjent/annet

Som det fremgår av figur 22.2 rammer stor vannføring i elveløpene kulturlandskap og private veier mest, mens nye vannløp og tilbakeslag m. v. i ledningsnett er de dominerende årsaker til skade på bygninger.

*Figur 22.2 Kostnader etter årsak. Skader på kulturlandskap, private veier og byggverk (unntatt off. anlegg). Kostnad (mill.kr.)*

## **22.3 TILTAK FOR REDUKSJON AV FLOM OG SIKRING MOT FLOMSKADER**

### **22.3.1 Innledning**

Inngrep for å få kontroll med flom og flomskader er blitt foretatt langt tilbake i tiden. I forrige århundre ble gjennomføring av flomsikringstiltak etter hvert også en offentlig oppgave i regi av Kanalvesenet – forløperen til NVE. Fra gammelt av har forbygningsvirksomhet m.v. i første rekke hatt til hensikt å sikre bosetting og jordbruksområder langs vassdragene. De siste 20-30 årene har tiltakene i større utstrekning tatt sikte på sikring av planlagte boligområder, kommunikasjoner m.v.

Det offentlige ansvar for slike tiltak ivaretas i dag av NVE, Vassdragsteknisk seksjon (tidligere forbygningsavdelingen), som planlegger og til dels utfører tiltak til sikring mot flomskader.

Private utfører en del mindre flomsikringstiltak, men ved større tiltak vil normalt NVE komme inn som rådgiver, også fordi de som skal utføre tiltaket ønsker å benytte seg av den gjeldende tilskuddsordning for slike arbeider. Staten dekker normalt 75 % av kostnadene ved flomsikringstiltak over NVEs budsjett, mens det øvrige må finansieres lokalt av interesserte grunneiere og/eller kommuner.<sup>235</sup> I forbindelse med at det ytes tilskudd gjøres det avtaler med kommunen om at den påtar seg ansvaret for innbetaling av distriktsandelen, eventuelle erstatningskrav på grunn av forbygningene og det fremtidige tilsyn og vedlikehold av disse (såkalt skjema-vedtak). Også Statens naturskadefond, Statens vegvesen, NSB m.v. deltar av og til i finansieringen av sikringstiltak mot flom og skred.

### 22.3.2 Tiltak for å redusere flom- og erosjonsskader

Det kan gjøres forskjellige tiltak for å redusere flommer og sikre mot skader.

Reduksjon av flomtopper kan oppnås ved å etablere *magasiner* i vassdraget som midlertidig holder tilbake en del av vannføringen. Som nevnt i 22.1.2. vil vassdragsreguleringer normalt ha en slik effekt. Her i landet er det ikke etablert magasiner utelukkende for flomdemping, men slike anlegg er vanlige bl.a. i Mellom-Europa. Hos oss forekommer flomdemplingsmagasiner i all hovedsak bare ved reguleringsmagasiner for vannkraftproduksjon.

*Omlegging av bekkeløp m.v.* er ofte benyttet som sikringstiltak i forbindelse med boligutbygging, veiarbeider, nydyrking mv.

*Forbyggingstiltak* omfatter både tiltak for erosjonssikring og flomverk. Den vanligste typen forbyggingstiltak har vært utført for å hindre skadelig utgraving i bekker og elver, og har foregått i statlig regi i mer enn 150 år.<sup>236</sup> Skråningene langs vassdragene stabiliseres og sikres da slik at massene ikke vaskes bort eller tas av isgang eller ved isoppstuvning. Dette kan f.eks. gjøres ved forsterkning av elveskråninger og om nødvendig elvebunnen, ved steinsetting m.v. Tilsåing av skråninger kan også redusere erosjon. Tiltakene avpasses etter hvilke skadetyper og skadeomfang som skal forhindres, og utførelsen har stor betydning for at tiltakene skal få den tilsiktede effekt.

*Flomverk* er ofte anlegg av større og kraftigere voller (diker) langs elvekanten som skal forhindre oversvømmelse og utgraving under flom eller isgang. Høyden på flomverkene avpasses etter verdiene som skal beskyttes.

*Senking av vannstanden* i vann, elver og bekker vil også kunne redusere oversvømmelser og flomskader. Tidligere ble slike tiltak foretatt for å tørrelegge og innvinne dyrkingsjord, mens det de senere år er utført senkingstiltak for å redusere flomskader ved tettsteder, eller for å muliggjøre bruk av arealer til utbyggingsformål. Slike tiltak omtales i "*Tørrelegging og utfylling av våtmarker*" i kap. 24.3.

*Terskelbygging og bunnforsterkning* kan utføres for å hindre bunnerosjon og massetransport.

De forskjellige typer av flomsikringstiltak må vanligvis kombineres for å oppnå ønskelig effekt. Omfanget av tiltakene varierer fra enkel steinkledning av elveskråningen til omfattende maskinell anleggsvirksomhet, som f.eks. flomsenking av Øyeren i 1972-75 til en kostnad av 40-50 mill. kr.

For å unngå flomskader er det også viktig å bevare flomløp, hindre gjengroing og oppgrunning av vassdrag, og å sørge for at nye tiltak ikke skaper flomrisiko.

Andre tiltak for å avverge eller redusere flomskader kan være å skaffe bedre kunnskap om flomrisiko, bedre informasjon om risiko for og konsekvenser av flom (f.eks. ved utarbeiding av flomkart), flomvarslingsystemer, utarbeidelse av beredskapsopplegg, endret manøvrering av magasiner m.v.<sup>237</sup> NVE driver f.eks. flomvarslingsstjeneste som bl.a. er tilgjengelig på tekst-TV.

I ekstraordinære situasjoner hvor flom er under utvikling eller truer, kan det være nødvendig med pålegg eller direkte inngrep for å avverge skader, jfr. 22.7.3. og 28.5. Det kan f.eks. i regulerte vassdrag være spørsmål om å manøvrere med sikte på å redusere flomskader, eller det kan være aktuelt å sprengte bort en isdem-

235.I henhold til forskrift 21. august 1992 om tilskott og investeringslån til tekniske miljøtiltak i jordbruket kan Landbrukets utbyggingsfond gi støtte til visse flom- og erosjonssikringstiltak, f.eks. graving av åpne kanaler i stedet for eksisterende lukkede avløp, terrengutforming for å få kontroll over overflatevann, etablering av fangdammer og randsonebelter, jfr. § 2. Tilskudd kan gis med inntil 30 % av kostnadene, og lån med inntil 45 %, jfr. § 5.

236.De siste 20 årene er ca. 100 000 da mark sikret mot utrasning (Fossheimutvalgets innstilling del III side 5). Tallet omfatter kun rene sikringstiltak i form av forbygninger.

237.NVE-notat nr. V 04 1988: Flom og kriseberedskap i Vassdragsdirektoratet s. 42-45



ning før den har samlet opp for mye vann. Ved naturskader i forbindelse med flom, skred, ras, isgang m.v., vurderes gjerne behovet for øyeblikkelige inngrep av NVE i samråd med Statens naturskadefond, forsikringsselskaper og redningstjeneste.

## 22.4 REGLER OM SIKRING MOT UTRASING OG ANDRE FLOMSKADER

### 22.4.1 Gjeldende rett

Vassdragsloven "*Overordnede prinsipper for forvaltningen av vassdrag og andre vannressurser*" i kapittel 9 har regler om sikring mot utrasing. V § 102 nr. 1 gir ekspropriasjonshjemmel for alle slags sikringstiltak mot elvebrudd og flomskade, også til senkingstiltak og etablering av flomverk. Når det offentlige står for tiltaket, kan det i medhold av V § 102 nr. 2 kreves avstått stein og annet byggevirke til arbeidet mot erstatning.

V § 103 har bestemmelser om tilskuddsplikt for de som har fordel av sikringstiltakene. I medhold av V § 103 nr. 3 kan det fastsettes tilskuddsplikt også ved tiltak som fremmer andre formål, men som samtidig kan virke flomdempende. Det betyr at grunneierne nedstrøms et kraftverksmagasin kan bli pålagt tilskuddsplikt, men dette er så langt utvalget kjenner til ikke gjort i praksis.

Forbyggingstiltak kan utløse konsesjonsplikt etter V §§ 104-105 dersom de kan medføre skade eller ulempe av noen betydning for allmenne interesser. Det kan være vanskelig å avgjøre hvorvidt et tiltak går innunder konsesjonsplikten eller ikke. I dag vurderes dette spørsmålet konkret i det enkelte tilfelle, og til nå er få – om overhodet noen – slike saker konsesjonsbehandlet. De økonomiske og miljømessige aspektene ved slike tiltak vurderes heller i forbindelse med spørsmålet om godkjenning av støtte til forbygningsplanene.

### 22.4.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener forbyggings- og flomsikringstiltak av noe omfang, på samme måte som andre vassdragstiltak, bør undergis en konsesjonsmessig vurdering der fordeler og ulemper ved tiltakene vurderes i et bredt perspektiv. En slik tilpasning kan også gjøres innenfor gjeldende vassdragslov, noe NVEs retningslinjer for inngrep i vassdrag åpner for (s. 32). Av forenklings- og informasjonshensyn foreslås i utkastet til ny lov § 33 annet ledd en mer konkret avgrensning av konsesjonsplikten ved forbygging enn etter dagens lov. Det legges her opp til at forbygging over 100 meter skal konsesjonsbehandles. Etter utkastet vil det ikke være nødvendig å søke konsesjon for forbygging over kortere strekninger. Forbygging i vernede vassdrag vil imidlertid alltid være meldepliktig etter utk. § 40 nr. 3. For konsesjonsfrie forbyggingstiltak vil dessuten de generelle reglene utvalget foreslår om forbygninger i § 33 første ledd få særskilt betydning. Forbyggingstiltak m.v. skal etter forslaget skje med minst mulig inngrep i naturforholdene, og for øvrig utføres slik at sambandet med grunnvannstanden ikke blir vesentlig endret og strandsonen kan gi grunnlag for vegetasjon som er naturlig på stedet og for et naturlig økologisk mangfold i vassdraget.

Forbyggingstiltak kan bli søknadspliktige etter forslaget til endringer i pbl. § 93, jfr. Ot.prp. nr. 39 (1993-94) hvor det foreslås at også vesentlige terrenginngrep må ha byggetillatelse, jfr. "*Byggesaksbehandling*" i kap. 31.2.3. Plan- og bygningsmyndighetene vil i så fall føre kontroll med at tiltaket ikke er i strid med gjeldende planer og forøvrig utføres i samsvar med de krav som ellers følger av bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven.

Ekspropriasjonsbestemmelsene er behandlet i kap.17.4.1, der utvalgets flertall foreslår at ekspropriasjonsadgang blir en sidevirkning av konsesjon etter vannressursloven. For øvrig vil ekspropriasjonstillatelse til flom- og erosjonssikringstiltak kunne gis i medhold av utvalgets forslag til ny § 2 nr. 52 i oreigningsloven, jfr. utk. § 74 nr. 9. Denne hjemmelen kan da brukes både på flom- og erosjonssikringstiltak som er så ubetydelige at de ikke utløser konsesjonsplikt, og på ekspropriasjon av masser til bruk for tiltaket.

Spørsmålet om tilskuddsplikt er behandlet i kap.12, hvor det foreslås nye regler om kostnadsfordeling. Utvalget foreslår her regler om kostnadsfordeling når noen drar *vesentlig nytte* av vassdragstiltak. Regelen vil trolig fange opp de tiltakene hvor det i praksis er pålagt tilskuddsplikt etter dagens regler, selv om gjeldende vassdragslov etter ordlyden favner videre.

I enkelte andre land, f.eks. Tyskland og Danmark, kan både offentlige og private vassdragseiere ha en viss *vedlikeholdsplikt* for vannløp og bredder, særlig med sikte på å sikre vassdragets vannføringsevne (WHG §§ 28-29 og vandløbsl. §§ 27, 31-36). Som eksempler på tiltak for å hindre gjengroing nevner vandløbsl. § 27 stk. 2 skjæring av vegetasjon i elveløpet, oppgraving og etablering av skyggegivende vegetasjon.

Særlig tettstedsnære norske vassdrag er ofte utsatt for forsøpling, som er sjenerende i seg selv, og kan innebære økt risiko for flomskader ved høy vannføring. Forsøpling reguleres imidlertid av forurl. § 28 (jfr. § 37). *Utvalget* tilrår at disse bestemmelsene blir håndhevet mer effektivt. Også «naturlige» prosesser og gjenstander kan innebære en risiko for oppstuvning og økte flomskader, f. eks. gjengroing av vassdrag, vindfall som ikke fjernes m.v. I disse tilfellene vil ikke forurensningsloven få anvendelse. *Utvalget* finner likevel at det etter norske forhold vil føre for langt å pålegge grunneierne en generell vedlikeholdsplikt. Vedlikeholdsansvaret for vassdragsanlegg kan imidlertid påvirkes av slike forhold som nevnt, jfr. RG 1992 s. 1158 (omtalt i "*Skader i vassdragsforhold*" i kap. 18.1.1), der kravene til vedlikehold av en kulvert ble skjerpet fordi det lå mye søppel, hageavfall m.v. langs vassdraget ovenfor. Det kan også være aktuelt å sette vilkår om en viss vedlikeholdsplikt i en avgrenset del av et vassdrag i forbindelse med konsesjon eller tilskudd.

## 22.5 AVLØP FOR OVERVANN

### 22.5.1 Innledning

Vi har under 22.1.2 vært inne på hvilken betydning arealbruken i nedbørfeltet kan ha for flomforhold m.v., særlig i urbane strøk. Terrenget vil ofte, avhengig av geologiske og andre forhold, ha en stor kapasitet til å dempe flommer ved at nedbør og annen overflateavrenning forsinkes på grunn av vegetasjon og oppholdstid i grunnen før den når vassdragene. Når et område bygges ut, forandres den naturlige vannbalansen. Bygging av hus, gater, asfaltering av plasser m.v. øker overflateavrenningen betraktelig. For å unngå oversvømmelser blir vannet ledet ned i grunnen og eventuelt ut av området, enten via det vanlige avløpsnett eller via separate overvannsledninger, til vassdrag eller direkte i sjøen.

*Kloakkvann og annet forurenset vann* som har vært benyttet i husholdninger, industri m.v. kan være direkte skadelig for mennesker og miljø, og blir nå vanligvis rensert før det slippes ut til vassdrag eller i sjø. Forurensningsloven med forskrifter, plan- og bygningsloven og helselovgivningen har regler om denne typen avløpsvann.

Nedenfor skal vi se nærmere på hvilke regler som bør gjelde for avløp av annet *overvann*, dvs. nedbør, dreneringsvann m.v. som i utgangspunktet ikke er forurenset, og hvor et hovedmål er å få kontroll med vannmengden. Det er riktignok ikke

noe klart skille mellom de ulike typene avløpsvann, idet særlig overvann i byene kan være nokså forurenset. Forurensningsloven "*Fremtidig utvikling*" i kap. 4 omfatter da også overvannsledninger, jfr. forurl. § 21.

### 22.5.2 Gjeldende rett

Vassdragsloven "*Bruk og påvirkning av vassdrag og grunnvann*" i kap. 3 inneholder privatrettslige regler om rett til avledning av overvann over andres grunn, kostnadsfordeling ved slike tiltak, vedlikehold av grøfter m.v., jfr. V §§ 25-29 og 33-35. Kapitlet omfatter også senking av grunnvannstanden, som omtales i "*Tørrelgging og utfylling av våtmarker*" i kap. 24.3.

V § 14 nr. 1 tredje punktum har en generell bestemmelse om tilbakeføring av vann ved uttak av vann fra vassdrag. Vann som blir til overs etter uttak skal føres tilbake til vassdraget så nær inntaket som mulig for å hindre skade for andre som har rett til vann.

Erstatningsregelen i V § 47 nr. 2 om erstatningsansvar dersom en kloakkledning viser seg for liten til å føre alt avløpsvannet, ble behandlet i kap. 18.3.

Reglene om krav til avløpsledninger i plan- og bygningsloven er primært rettet inn mot avløpsvann i snever forstand, men loven inneholder også bestemmelser om avledning av overvann. Pbl. §§ 66 og 67 oppstiller krav om avløp i forbindelse med fradeling og bygging. I regulerte strøk og i områder som omfattes av bebyggelsesplan kan det kreves særskilt overvannsledning, jfr. pbl. § 67 nr.1 bokstav b. For tiltak som er pålagt i medhold av § 67 kan også private kreve refusjon for utgifter med hjemmel i pbl. § 46. Det kan også stilles krav om drenering og bortledning av overflatevann i medhold av pbl. § 68. Pbl. §§ 37 og 38 inneholder ekspropriasjonshjemler.

Også oreignl. § 2 nr. 47 gir hjemmel for ekspropriasjon til anlegg for avløpsvann.

### 22.5.3 Utvalgets vurderinger

Ekspropriasjonsreglene for avløpsledninger omfattes også av de generelle forslagene til lovteknisk forenkling i "*Samordning mellom ekspropriasjonsbehandling og konsesjonsbehandling*" i kap. 17.4.1. Overvannsledninger vil sjelden være konsesjonspliktige tiltak, og ekspropriasjonsadgangen vil derfor normalt følge av oreignl. § 2 nr. 47. Reglene om kostnadsfordeling er behandlet i "*Regler om kostnadsfordeling i den nye vannressursloven*" i kap. 12.4.2, der det foreslås generelle regler om kostnadsfordeling. Av betydning for reglene om avløpsledninger er også den harmonisering med sameielovens og servitutlovens alminnelige regler som det legges opp til i utkastet ved at det ikke foreslås videreført særregler om slike forhold i vannressursloven, se "*Begrensede rettigheter i vassdrag*" i kap. 11.5 og "*Særregler om sameieforhold i vassdragsloven*" i 12.2.2.

Regelen i gjeldende V § 14 nr.1 tredje punktum om at overflødig vann etter bruk skal føres tilbake til vassdraget så nær inntaket som mulig, videreføres i mer generell form i utk. § 5 annet ledd, som også ivaretar hensynet til allmenne interesser.

### 22.5.4 Særlig om infiltrasjonen i grunnen

Overvannssystemenes primære oppgave er å ta vare på avrenning fra bebygde områder, og å beskytte bebyggelse mot avrenning fra tilstøtende areal. De vanlige tekniske løsningene for avledning av overvann med grøfter, rør, sluk og rister, tar gjerne sikte på å lede overflatevannet hurtigst mulig til sikkert avløp. Dette medfø-

rer ofte store støtbelastninger i ledningsnett og vassdrag, og forstyrrelser i den naturlige vannbalansen i området ved uttørring m.v. En får ikke dratt nytte av selvrensingsevnen i grunn og vassdrag når overvannet ledes inn på det ordinære avløpsnettet – dessuten reduseres effekten av renselanleggene.

De tradisjonelle overvannsløsningene medfører altså både flomproblemer og økt forurensning av vassdragene, i tillegg til redusert grunnvannstand i det bebygde området. Slike løsninger innebærer dessuten store investeringer i ledningsnett og renselanlegg.

I mange tilfelle vil lokal infiltrering og magasinering av overvann kunne gi både bedre og billigere løsninger enn de tradisjonelle med avløp til ledningsnettet. Dette avhenger riktignok av de hydrologiske forholdene. Det er i hydrologiske innstrømningsområder, som ligger øverst i et felt og har et lavt grunnvannsnivå, at overvannshåndtering i form av infiltrering er mest aktuelt. I hydrologiske utstrømningsområder vil infiltrering medføre hevet grunnvannsnivå, noe som sjelden vil være ønskelig. Også i utstrømningsområder kan det imidlertid være aktuelt å lage kunstige fordøyingsmagasiner ved å utføre veifyllinger, parkeringsarealer m.v. slik at de forsinker avrenningen til vassdrag. Flere kommuner har i de senere år lagt større vekt på å utnytte mulighetene for lokal håndtering av overflatevann, men fortsatt dominerer nok i praksis de tradisjonelle løsningene.

*Utvalget* viser til at overvannshåndtering ved lokal infiltrering i stedet for via avløpsnettet der forholdene ligger til rette for det, kan bidra til reduserte flom- og forurensningsproblemer i vassdrag, reduserte kostnader innenfor avløpssektoren, og dessuten til vedlikehold og fornyelse av grunnvannsressurser. Prinsippet om lokal infiltrering av overvann er så viktig for vassdrag og grunnvann at det bør komme til uttrykk i den nye vannressursloven. Det foreslås derfor etter mønster av den sveitsiske GSchG Art. 7 nr. 2, i § 6 annet ledd en regel om at det ved utbygging m.v. skal legges til rette for lokal infiltrering av overvann, og at vassdragsmyndigheten til en viss grad kan gi pålegg om tilrettelegging for infiltrering. Den sveitsiske bestemmelsen er omtalt i "*Infiltrering av overvann*" i kap. 6.7.7, hvor det også gis eksempler på hva slags vann som ikke bør inn på avløpsnettet.

## 22.6 ENDRING AV VASSDRAGETS LØP

### 22.6.1 Gjeldende rett

Det er ikke uvanlig at vassdrag skifter løp, selv om de ulike formene for flomsikringstiltak reduserer risikoen for det. Et slikt skifte kan skje brått ved at elven bryter nytt løp, gjerne i forbindelse med flom. Mer vanlig er det at forholdene gradvis endrer seg ved at masse noen steder graves ut, og andre steder avsettes, slik at vannet etter hvert blir presset i andre baner.

Slike naturlige endringer av vassdragets løp medfører etter V § 6 ikke endrede eiendomsgrenser i forhold til de grenser som gjelder fra før, jfr. særlig utgangspunktet i V § 2 om at eiendomsgrense i elv eller bekk følger djupålen. Vassdraget tilfaller dermed eieren av den grunnen som vannet tar nytt løp over, og den nye djupålen får ikke betydning for eiendomsgrensen. Dette kan bare gjelde endringer etter et tidspunkt da prinsippet i § 2 har vært anvendt.

De som er blitt skadelidende på grunn av slike endrede forhold kan med hjemmel i V § 9 gjenopprette den opprinnelige tilstanden innen visse frister. V § 9 nr. 1 gjelder gjenoppretting av tilstanden i vassdrag som oppgrunnes ved materialavsetning. Den som lider skade ved *oppgrunning* kan foreta gjenoppretting mot erstatning til grunneieren for eventuell skade og ulempe. Når vassdraget er blitt *gravet ut i dybden* eller vannet har *tatt nytt løp*, gir V § 9 nr. 2 en tilsvarende hjemmel for gjenoppretting.

Omlegging av vassdragets løp kan bli utført som et flomsikringstiltak, jfr. 22.3.2. Slike omlegginger kan bare skje med eierens samtykke eller etter ekspropriasjon, og etter omstendighetene vil de være konsesjonspliktige etter V §§ 104-105.

### 22.6.2 Utvalgets vurderinger

Utvalget har i "*Eiendomsgrenser i vassdrag. NOU 1988:16*" i kap. 8.6. sluttet seg til forslaget fra Sivillovbokutvalet om at bestemmelsene om eiendomsgrenser, som i dag finnes i V §§ 2-6, bør flyttes til en ny eiendomsgrenselov. Sivillovbokutvalets forslag til nye regler drøftes ikke nærmere med unntak av den bestemmelsen som foreslås å avløse V § 6. I utkastet til eiendomsgrenselov § 9 er det foreslått en bestemmelse til avløsning av V § 6, som imidlertid er begrenset til å gjelde *utbygging, utfylling, utgraving og oppmudring* i vassdraget. Hvilken betydning naturlige endringer skal ha for eiendomsgrensene, vil etter forslaget ikke være lovregulert, men må løses konkret i det enkelte tilfelle.

Begrunnelsen for dette er først og fremst praktiske hensyn.<sup>238</sup> Sivillovbokutvalet antar at regelen i prinsippet bør være den samme ved naturhendelser som endrer vassdragets løp, som ved aktive inngrep i vassdraget. I praksis vil det imidlertid ofte, særlig ved gradvise endringer, være vanskelig å fastslå hvor grensen i sin tid ble satt. En vil da måtte ta utgangspunkt i forholdene på det tidspunktet avgjørelsen skal fattes, og som partene normalt vil ha innrettet seg på. Det er i slike tilfelle liten grunn til å foreta en inngående gransking av hvordan forholdene har vært da grensen ble fastsatt for lang tid tilbake. Dersom grensen har vært avmerket ved grensegangsforretning eller på annen bindende måte, legges det likevel til grunn at denne ikke endrer seg, selv om det er skjedd en endring i naturforholdene.

*Utvalget* slutter seg til forslaget fra Sivillovbokutvalet, men reiser spørsmål om ikke sistnevnte prinsipp bør få uttrykk i lovteksten.

Reglene om adgang til gjenoppretting i V § 9 foreslås videreført med visse forenklinger mht. fristberegning og erstatningsregler, se "*Erstatningsregler ved rådhilhet over fremmed grunn*" i kap. 17.8.2 vedrørende sistnevnte. Det vises til utk. § 29 med merknader. For gjenoppretting etter utløpet av fristene bør konsesjonsplikten i utk. § 8 gjelde på vanlig måte. Konsesjonsplikten bør også gjelde på vanlig måte for omlegging av vannløp som et flomsikringstiltak. Når det gjelder spørsmålet om ekspropriasjonshjemmel, viser vi til 22.4.2.

## 22.7 MANØVRERING I UTBYGDE VASSDRAG

### 22.7.1 Innledning

Ved siden av naturforholdene og tekniske inngrep er det i regulerte vassdrag en tredje faktor som kan ha betydning for flomforholdene, nemlig selve manøvreringen av dammer i vassdraget. Det kan være spørsmål om hvorvidt manøvreringen øker flomrisikoen, eller om reguleringen kan benyttes til å minske flomrisikoen.

Som nevnt innledningsvis i 22.1.2 vil reguleringer vanligvis redusere flomrisikoen, spesielt i forhold til vårflommer som inntreffer når magasinene normalt er nedtappet. Ved flom på fulle magasiner kan flomfaren nedstrøms øke i forhold til naturtilstanden.

Ønskeligheten av å bruke reguleringsmagasiner til flomdemping begrenses av at dette kan innebære en flytting av ulemper fra et sted til et annet. Det må i praksis ofte foretas en avveining mellom skadevirkninger ovenfor magasinet ved at vannet holdes tilbake, og skadevirkningene i vassdraget hvis det slippes. Nedtapping av

magasinet før flom, f.eks. i henhold til flomvarsling, kan selvsagt ha stor betydning for å hindre flomskader. Bruk av magasin vann til flomdemping må imidlertid vurderes i forhold til flomsikringstiltak nedenfor i vassdraget, som i en del tilfelle kan være billigere.

### 22.7.2 Gjeldende rett

Normalt inneholder konsesjonene for kraftutbygging et manøvreringsreglement med vilkår om at vassdragets vannføring så vidt mulig ikke skal økes ut over den naturlige flomvannføring. Dammenes flomløp skal også utformes med dette for øye. Det har i en del tilfelle vist seg vanskelig å fastlegge hva som er naturlige flomforhold.<sup>239</sup>

Ved kgl.res. 14. november 1980 er det gitt forskrifter for dammer. Etter forskriftenes kap. 5.3.3 skal det utarbeides program for tilsyn, drift og vedlikehold av dammene, prosedyrer i ekstraordinære situasjoner m.v.

Konsesjonene kan inneholde spesielle vilkår om tapping av hensyn til flomforholdene som regulantene må følge. Enkelte manøvreringsreglement har bestemmelser om at NVE kan gripe inn i reguleringen og fravike det ordinære reglementet i kritiske situasjoner.

Fravik fra manøvreringsreglementet i kritiske situasjoner må også kunne skje som nødrettshandling, dersom vilkårene for det foreligger.<sup>240</sup> I enkelte saker har dette i praksis vært behandlet formelt ved at konsesjonsmyndigheten uten omfattende saksbehandling har gitt midlertidig tillatelse til å fravike reglementet.

### 22.7.3 Utvalgets vurderinger

I regulerte vassdrag vil utviklingen og omfanget av en skadeflom i høy grad kunne påvirkes av hvordan reguleringen blir utført i den kritiske perioden. I NVE-notat nr. V 04 1988 Flom og kriseberedskap i Vassdragsdirektoratet pekes det i et vedlegg om «Beredskapstiltak ved VH» på to spørsmål vedrørende manøvrering som bør utredes nærmere. Det gjelder for det første muligheten for å revidere eksisterende manøvreringsreglement med tanke på fleksibel manøvrering for å redusere flomskader. For det andre reises det spørsmål om i hvilken utstrekning det er adgang til å fravike reglementet for å redusere en truende flomskade.

Når det gjelder omgjøringsspørsmålet, vises til utvalgets gjennomgåelse av dette i *"Pålegg om endringer (omgjøring) av hensyn til andre brukerinteresser eller allmenne hensyn"* i kap. 15.4 og *"Rettsgrunnlag og organisasjon i vassdragssektoren"* i 5. Begge forslagene til omgjøringsregler i vannressursloven (utk. § 27) innebærer utvidet adgang til omgjøring i forhold til gjeldende vassdragslov, men mindretallets forslag går noe lengre enn flertallets mht. å hjemle omgjøring. De fleste magasinene hvor det i praksis vil være aktuelt å gjøre endringer i manøvreringsreglementet, følger imidlertid vassdragsreguleringsloven. Muligheten for å foreta endringer er da mer begrenset, og beror på reglene om revisjon i vregl. § 10 nr. 3 og den ulovfestede omgjøringsadgangen.

Spørsmålet om å fravike reglementet for å redusere en truende flomutvikling, kan formuleres mer generelt som et spørsmål om regulantens plikt til å avverge ska-

239.Vassdragsdirektoratet har i et rundskriv fra 1963 (endret 16.03.72) påpekt nødvendigheten av at konsesjonssøknader inneholder opplysninger om de naturlige avløpsforholdene, og meddelt at søknadene ikke vil bli sluttbehandlet før det er i orden. Dette har imidlertid ikke vært fulgt opp konsekvent (NVE-notat nr. V 04: 1988 Flom og kriseberedskap i Vassdragsdirektoratet side 13).

240.Haagensen, Stiansen og Svarva i Norsk vassdragsrett 1988 s. 345

deflommer. Prinsipielt kan en tenke seg to alternativer her – enten at regulanten i konsesjonen pålegges en generell plikt til å foreta manøvrering med sikte på å unngå skadeflom, eller at vassdragsmyndigheten får hjemmel til å gi pålegg om tapping eller andre tiltak i situasjoner hvor det foreligger en risiko for flomskade.

En generell plikt for regulanten ville i forhold til gjeldende rett særlig ha betydning ved at han ved siden av å unngå at selve reguleringen volder flomskader, også skulle ha plikt til å redusere flommer som ville ha forekommet under naturlige forhold. I flomsituasjoner kan det imidlertid være aktuelt å foreta vanskelige avveininger mellom motstående interesser, som det er riktigere at forvaltningen gjør enn en regulant. Det er derfor neppe ønskelig å pålegge regulanten en generell plikt til å manøvrere med sikte på å unngå flom. Regulantens plikter til å holde flomdemningsmagasin eller på andre måter å redusere den naturlige flomrisikoen, bør heller fastlegges i spesielle bestemmelser i manøvreringsreglementet.

Bestemmelser som fastsettes på forhånd vil i en del tilfelle ikke være tilstrekkelige til å unngå flom. I noen situasjoner ville det derfor være ønskelig med en mer fleksibel ordning. *Utvalget* foreslår en bestemmelse om at vassdragsmyndigheten i slike situasjoner kan gi pålegg om manøvrering for å minimalisere truende flomskader, jfr. utk. § 45 første ledd. I et pålegg etter § 45 første ledd kan manøvreringsreglementet om nødvendig fravikes. Initiativet til et slikt pålegg kan gjerne komme fra regulanten, som ofte er den nærmeste til å ha rede på når slike situasjoner er under utvikling, men avgjørelsen bør fattes av vassdragsmyndigheten. Pålegg etter § 45 første ledd kan som overveiende regel gis uten at regulanter kan kreve erstatning for produksjonstap m.v. Når det gjelder den type avgjørelser som må treffes raskt i slike situasjoner det her er tale om, kan det neppe legges til grunn noen streng aktsomhetsnorm for forvaltningen.

## 22.8 UTNYTTING AV FLOMUTSATT AREAL

### 22.8.1 Innledning

Utnytting av flomutsatte arealer, typisk til bygging eller jordbruksformål, skaper spesielle problemer. Avhengig av topografien kan relativt store arealer ligge utsatt til i forhold til en 10-årsflom, og enda større arealer i forhold til 30-årsflommer. I mange tilfelle vil det ikke være noen god løsning å la være å utnytte slike arealer, men det kan likevel reises spørsmål om risikoen for skade vurderes godt nok ved etablering i flomutsatte soner.

For *bygging* bestemmer pbl. § 68 at tillatelse til deling eller bygging bare kan gis hvis det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- og miljøforholdene. Det kommunale utvalg for plansaker kan nedlegge byggeforbud eller på annen måte stille spesielle krav i forbindelse med bygging på slike arealer.

Også i kommuneplanens arealdel er det hjemmel for å legge restriksjoner på bygging i en avstand av inntil 100 meter fra vassdraget. I medhold av pbl. § 20-4 annet ledd bokstav a kan det kreves reguleringsplan eller bebyggelsesplan, og i medhold av bokstav f kan det nedlegges forbud mot bestemt angitte bygge- og anleggstiltak.

I medhold av pbl. § 25 første ledd nr. 5 kan det ved reguleringsplan fastsettes byggeforbud eller restriksjoner på utbygging i områder som er utsatt for ras- eller flomfare.

Det finnes ikke spesielle regler for å hindre at flomutsatte områder tas i bruk til *oppdyrking m.v.* De senere års omlegging av landbruksstøtten vil likevel trolig bidra til at slike arealer i mindre utstrekning benyttes til dyrking. Det gis ikke lenger støtte til nydyrkingstiltak, og som det er redegjort for i kap.10.4.4 forutsetter ordningen

med areal- og kulturlandskapstillegg bl.a. at kantsoner langs vassdrag ikke skal fjernes.

### 22.8.2 Utvalgets generelle vurderinger

I enkelte land er det lagt restriksjoner på bygging i strandsoner, særlig med sikte på flomproblemer. Den østerrikske ordning med konsesjonsplikt etter vannlovgivningen for bygg og anlegg i området for en 30-årsflom, som er omtalt i 6.6.5 og 8.4.2 ivaretar flere formål, også sikring mot flomskader ved oversvømmelse. Restriksjoner på bygging i vassdragsnære områder vil dessuten motvirke slik flomøkning som er følge av urbanisering i områder langs vassdrag.

Som det fremgår i "*Utvalgets vurderinger*" i kap. 8.4.4 har utvalget, blant annet av hensyn til flomforholdene, foreslått at vassdragslovens generelle virkeområde skal omfatte området for en 10-årsflom. Tilsvarende er det i "*Behovet for en særskilt lovbestemmelse om vern av kantsoner*" i kap. 10.4.5 foreslått regler om bevaring av kantsoner langs vassdrag, som blant annet vil beskytte mot flom og erosjonsskader.

*Utvalget* antar for øvrig at plan- og bygningslovens hjemler for å legge restriksjoner på bygging i flomutsatte områder, vil være tilstrekkelige for å hindre at slike arealer tas i bruk til utbygging. Problemet er trolig i praksis at det ikke foreligger god nok faktisk kjennskap til flomforholdene – i alle fall hos de aktuelle utbyggere og kommunale myndigheter.

### 22.8.3 Særlig om situasjonen i regulerte vassdrag

I regulerte vassdrag kan det oppstå spesielle spørsmål vedrørende utnytting av flomutsatte arealer. Reguleringstiltak vil som nevnt foran normalt redusere flomrisikoen i vassdraget nedenfor, og gjøre det aktuelt å ta i bruk nye arealer til dyrking, eller næringsvirksomhet som f.eks. drift av campingplasser. Det kan da oppstå problemer når det en sjelden gang på grunn av avrenningsforholdene kommer like mye vann i vassdraget som under naturlige forhold. Spørsmålet er for det første om slike arealer bør kunne tas i bruk, for det andre hvem som skal bære risikoen for flomskader som oppstår på grunn av at slike arealer utnyttes.

Når det gjelder retten til å utnytte arealene, kan regulanten etter gjeldende rett neppe pålegges noe ansvar for å hindre at slike arealer tas i bruk. Det dreier seg om arealer grunneieren ikke kunne utnytte til utbyggingsformål e.l. uten reguleringen, og det foreligger hverken hjemmel eller behov for å erverve rettigheter over slike arealer med unntak av en adgang til å fjerne vegetasjon m.v. for å sikre flomløp. Hvorvidt arealene skal kunne tas i bruk må i utgangspunktet bero på grunneierne selv.

De frigjorte arealene kan til dels være omfattet av vannressurslovens generelle virkeområde, og tiltak i slike soner vil kunne bli konsesjonspliktige etter utk. § 8. Plan- og bygningsloven gir større muligheter for å gripe inn for å hindre etablering av bygninger m.v. i utsatte områder.

Risikoen for at det skjer skade må også primært påligge grunneieren. Noe erstatningsansvar for regulanten kan som regel ikke komme på tale for denne type flomskader.

Problemer som skyldes utnytting av områder med redusert flomrisiko etter regulering kan trolig også i større utstrekning unngås ved bedre informasjon til grunneierne fra regulanter og myndigheter i de aktuelle kommunene. I disse tilfellene vil det oftere enn for uregulerte vassdrag foreligge hydrologiske data som kan danne utgangspunkt for utarbeidelse av flomkart.



## KAPITTEL 23

**Vern av vassdrag****23.1 VERN AV VASSDRAG****23.1.1 Vern av vassdrag og våtmarker**

Til sammen 325 vassdragsobjekter, tilsvarende et kraftpotensial på 34,9 TWh, er vernet mot kraftutbygging ved Stortingets vedtak i henhold til Verneplanene I – IV. Dette utgjør 20 % av Norges vannkraftpotensial, se figur 21.1 i "*Vannkraftpotensial*" i kap. 21.1.1.

Utenom verneplanvedtakene har Stortinget i forbindelse med behandlingen av enkeltsaker vedtatt ikke å bygge ut verneverdige vassdrag, for eksempel i forbindelse med vedtaket om nasjonalpark på Hardangervidda og avslaget på konsesjons-søknad for Dagali-utbyggingen.<sup>241</sup> Slike vernevedtak er innlemmet i verneplanene i den utstrekning de representerer et visst kraftpotensial, og ovennevnte tall omfatter slike vernevedtak.

Ved siden av dette er en rekke myrer og våtmarksområder vernet etter naturvernloven. Pr. 01.01.1992 var det vernet 180 våtmarksområder og 219 myrområder, med et samlet areal på i alt 418 km<sup>2</sup> og 410 km<sup>2</sup>. Fram til 01.05.94 er ytterligere 52 våtmarksområder og ett myrområde blitt vernet. Arbeidet med fylkesvise verneplaner for våtmarker er nesten ferdig gjennomført, se "*Inngrep i og vern av våtmarksområder*" i kap. 24.3.2. I tillegg til disse verneområdene var det pr. 01.05.1994 18 nasjonalparker med et samlet areal på 13790 km<sup>2</sup> og 76 landskapsvernområder med et samlet areal på 4632 km<sup>2</sup>. Dette utgjør henholdsvis 4,25 % og 1,43 % av Norges samlede landareal.

**23.1.2 Bakgrunnen for vassdragsvern**

Norsk vassdragsnatur er særpreget, både i europeisk og global sammenheng. Bare noen få andre land i verden, som Canada, Chile, New Zealand og delstaten Alaska, har en lignende spennvidde i vassdragsnaturen som Norge. Vassdragene med innsjøer og fossefall er blant de mest karakteristiske trekkene ved norsk natur, og mange norske fosser er blant de høyeste i verden. Norge er også et av de få landene i Europa hvor det fortsatt finnes større områder med relativt uberørt natur.

Norge har på denne bakgrunn et internasjonalt ansvar for å ta vare på sin særpregede vassdragsnatur. De fleste er i dag enige om at Norge bør verne et representativt utvalg av vassdrag, selv om meningene kan være delte med hensyn til hvor langt en skal gå. Vassdragene representerer et betydelig økonomisk potensial, særlig ved utbygging til kraftproduksjonsformål. Mange vassdrag er i dag utbygd – 20 av Norges 25 største innsjøer er regulert. Norge har 9 av verdens 20 høyeste fosser, men 7 av disse er berørt av kraftutbygging.<sup>242</sup>

Konvensjonen om biologisk mangfold, som ble vedtatt på Rio-konferansen 22. mai 1992, og senere er ratifisert av Norge,<sup>243</sup> kan også være av betydning i forhold til vassdragsvernet. Den medfører en folkerettslig forpliktelse for konvensjonsstatene til å begrense den pågående reduksjon i verdens plante- og dyrearter. For vass-

241. Innst. S nr. 360 (1978-79) s. 3 og Innst. S. nr. 361 (1978-79) s. 16-18

242. St.meld. nr. 62 (1991-92) s. 34 og «Verdien av norsk vassdragsnatur i internasjonal sammenheng», Oslo 1992

243. Jf. St.prp. nr. 56 (1992-93)

dragenes del kan konvensjonen ha betydning på to måter. For det første er en del plante- og dyrearter avhengige av at spesielle naturforhold opprettholdes i noen vassdrag, og for det andre inneholder visse vassdragstyper og våtmarksområder en stor biologisk artsrikdom.

Ved siden av hensynet til å bevare naturen selv, også med sikte på naturfaglig forskning og undervisning, har vassdragsvernet stor betydning for mulighetene og interessen for å utøve friluftsliv. Norges potensial som reisemål for turister er i høy grad basert på den spesielle naturen med fjorder, fjell og vassdrag.

## 23.2 VERN AV VASSDRAG MOT KRAFTUTBYGGING

### 23.2.1 Arbeidet med vern av vassdrag

Stortinget tok allerede i 1960 i forbindelse med behandlingen av annet trinn av Fortun-Granfasta-utbyggingen opp spørsmålet om å utarbeide en samlet oversikt over naturområder som burde bevares mest mulig uberørt. Bakgrunnen var et ønske om å få en samlet vurdering av landets kraftressurser opp mot verneinteressene (Innst. S. nr. 284 (1959-60)). Stortinget antok at en landsplan ville lette avveiningen mellom utbyggings- og verneinteressene i de forskjellige delene av landet. Behovet for en verneplan ble aktualisert av at en var midt inne i en periode med intensiv vannkraftutbygging, samtidig som andre bruker- og interessegrupper gjorde seg sterkere gjeldende i utbyggingssaker, spesielt naturvern- og friluftslivinteressene.

Stortingets henstilling ble i første omgang fulgt opp ved at Industridepartementet oppnevnte Undersøkelseskomiteen vedrørende fredning mot kraftutbygging (Gabrielsen-komiteen). Med utgangspunkt i komiteens innstilling ble St.meld. nr. 26 (1968-69) lagt frem for Stortinget. Behandlingen i Stortinget (Innst. S. nr. 305 (1968-69)) ledet til opprettelsen av Kontaktutvalget for kraftutbygging og naturvern (Sperstad-utvalget) som avga sin første innstilling i 1970. Innstillingen dannet grunnlag for St.prp. nr. 4 (1972-73) Verneplan I. Ved Stortingets vedtak av 6. april 1973 ble 95 vassdrag/ deler av vassdrag varig vernet, 51 midlertidig vernet i ti år, mens behandlingen av 36 vassdrag ble utsatt. En del vassdrag ble henvist til konsesjonsbehandling (Innst. S. nr. 207 (1972-73)).

Sperstadutvalget la i NOU 1976:15 frem forslag til Verneplan II, som ble behandlet i Stortinget på grunnlag av St.prp. nr. 77 (1979-80). Verneplan II omfattet de vassdragene som ble utsatt i forbindelse med Verneplan I med tillegg av en del nye. Ved Stortingets vedtak 30. oktober 1980 ble 54 vassdrag/ deler av vassdrag gitt varig vern, hvorav 4 var av de midlertidig vernede. Nye 61 vassdragsobjekter ble vernet midlertidig, og en del vassdrag henvist til konsesjonsbehandling (Innst. S. nr. 10 (1980-81)). Verneperioden for de midlertidig vernede vassdragene ble samtidig forlenget med to år.

Verneplan III gjaldt de midlertidig vernede vassdragene, som ble gjort til gjenstand for mer omfattende registreringer og undersøkelser enn de vassdragene som ble vernet ved de to første vernevedtakene. Sperstadutvalget avga sin innstilling vedrørende disse vassdragene i NOU 1983:41. Stortinget fattet sitt vernevedtak 19. juni 1986 på grunnlag av St.prp. nr. 89 (1984-85) og Innst. S. nr. 243 (1985-86). Det var nå bare to kategorier vassdrag – 46 objekter ble varig vernet, mens resten ble henvist til konsesjonsbehandling. Vefsna, vassdrag i Indre Visten og Hellemofjord ble henvist til behandling i Verneplan IV.

Sistnevnte vassdrag ble, ved siden av en del andre særlig verdifulle vassdrag fra Samlet plan behandlet av Mellquist-utvalget i NOU 1991:12 Verneplan IV. For å få en samlet vurdering av hensynet til utbygging og vern ble Verneplan IV (St.prp. nr. 118 (1991-92)) behandlet i sammenheng med utkast til Landsplan for nasjonalparker (St.meld. nr. 62 (1991-92)) og St.meld. nr. 60 (1991-92) om Samlet plan. Ved

Stortingets vedtak 1. april 1993 i henhold til Innst. S. nr. 116 (1992-93) ble 130 vassdrag/deler av vassdrag med et samlet kraftpotensial på 12,7 TWh varig vernet.

Verneplanarbeidet for vassdrag ble ansett fullført ved Stortingets vedtak i henhold til Verneplan IV i 1993.

### 23.2.2 Kriteriene for vassdragsvern

Utvalget av vassdrag som omfattes av vernevedtakene bygger på fire generelle forutsetninger, som første gang ble lagt til grunn i St.prp. nr. 4 (1972-73) og Innst. S nr. 207 samme år. Kriteriene omfatter det samlede vassdragsvernet, og har vært lagt til grunn ved utarbeiding av de fire verneplanene. Hovedforutsetningene for vern har vært at:

- «de utvalgte vassdrag med tilstøtende områder bør representere et variert tilbud av verneinteresser og typer av vassdragsområder. Noen av områdene bør være av betydelig størrelse
- verneplanen må gi en rimelig fordeling på de ulike landsdeler, dog slik at vassdragsområder som er sentralt beliggende og som betyr mye for mange mennesker, gis prioritet
- planen må ikke gis et slikt omfang at dekning av landets elektrisitetsbehov vil medføre for store økonomiske ofre
- andre inngrep i de sikrede områder som kan redusere deres verdi for naturvern- og friluftsføremål og vitenskap må søkes unngått.<sup>244</sup> .»

Kriteriene for vurderingen av de enkelte vassdrag kan også deles i fire hovedkategorier:

- Naturfaglige verdier
- Kulturminneverdier
- Landskapsverdier
- Verdien for friluftslivet

I tillegg til disse hovedkategoriene ble det også lagt vekt på hensynet til landbruk, reindrift og reiselivsformål.

Når det gjelder *naturfaglige verdier*, har målet vært å bevare et tverrsnitt av norsk natur, og i et slikt omfang at variasjonsbredden og produksjonsevnen opprettholdes og at norsk landskaps egenart sikres, jfr. St.meld. nr. 68 (1980-81) Vern av norsk natur. Både geologiske og hydrologiske prosesser har interesse i denne sammenheng, ved siden av plante- og dyreliv.

For det første har vassdragenes verdi som *typevassdrag* hatt betydning for vurderingen av verneverdien. Typevassdragene er vassdrag som kan representere et større antall vassdrag i en region eller landsdel, og inneholder flest mulig av regionens naturtyper og naturformer, inkludert plante- og dyreliv. Hensikten med typevassdragene er altså å skape et nett av vassdrag som kan gjenspeile landets ulike naturtyper.

Det har for det annet vært viktig å verne en del *referansevassdrag*. Dette er vassdrag der de naturlige prosessene får utvikle seg mest mulig upåvirket av menneskelig aktivitet. Hensikten med referansevassdragene er særlig at de skal kunne tjene som målestokk for endringer forårsaket av naturinngrep og annen påvirkning i andre sammenlignbare vassdrag, ikke minst over tid.

Vann og vassdrag har vært en viktig lokaliseringsfaktor gjennom tidene, og *kulturminnehensyn* har derfor vært viktig i sammenheng med vassdragsvern. Det er

244.St.prp. nr. 4 (1972-73) s. 31

stor variasjonsbredde i kulturminnene langs mange vassdrag, ved siden av at mange kulturminner er knyttet til utnytting av vassdragene. Stor variasjonsbredde i kulturminnene, og hvorvidt de er typiske eller sjeldne, har spilt inn ved vurderingen av verneverdien.

I forhold til *landskapsverdier* må vassdraget ses i sammenheng med omgivelsene. Her har både opplevelsesverdien av landskapet, men også av samspillet mellom menneske og natur, vært viktige momenter ved vurderingen av verneverdi.

Verdien av et vassdrag for *friluftslivet* er til dels knyttet til opplevelsesverdi, men også til vassdragets beliggenhet. Friluftsliv er et begrep som favner temmelig vidt, fra tradisjonelle fotturer, bading, jakt og fiske, til mer utstyrskrevenne aktiviteter som for eksempel brettseiling, elvepadling (rafting) m.v. En stor del av friluftslivaktivitetene er imidlertid knyttet til vann og vassdrag i nærheten av byer og tettbygde strøk. Det er derfor lagt vekt på å verne også vassdrag som ligger i nærheten av større befolkningskonsentrasjoner. Et annet hensyn har vært å søke å bevare større sammenhengende områder med relativt urørt natur for friluftsførmål.

### 23.2.3 Virkningen av vassdragsvernet<sup>245</sup>

Vernevedtakene er gjort av Stortinget i plenum, og har to dimensjoner. Vedtakene om vern er for det første en bindende instruks til forvaltningen om ikke å gi konsesjon til regulering eller utbygging i vassdraget til kraftproduksjonsformål. For det andre innebærer vernevedtakene en tilkjenning av at Stortinget ikke vil samtykke til utbygging i de tilfelle der sakene skal forelegges Stortinget. Større eller kontroversielle reguleringer skal i medhold av vregl. § 2 annet ledd forelegges for Stortinget. Dersom en søknad om reguleringskonsesjon er avslått, har søkeren i medhold av vregl. § 8 annet ledd adgang til å kreve spørsmålet forelagt for Stortinget.

Vernevedtakene retter seg altså mot offentlige myndigheter, og er ikke bindende for privates rettigheter og plikter. Det er på det rene at vedtak av Stortinget ikke binder fremtidige Storting, som derfor står fritt til, helt eller delvis, å oppheve vernevedtakene. Opphevelse må i så fall skje ved nytt plenumsvedtak, men et særskilt vedtak om opphevelse er neppe nødvendig.

Vernevedtakene har bare konsekvenser for kraftutbyggingstiltak som behøver konsesjon etter vassdragsreguleringsloven eller vassdragsloven. Dersom det ikke er nødvendig å foreta reguleringer i medhold av vassdragsreguleringsloven for å utnytte et fall, og inngrepene i forbindelse med et kraftutbyggingstiltak heller ikke kan volde skade eller ulempe av betydning for allmenne interesser, kreves ikke tillatelse, jfr. V §§ 104-105.

Eksisterende kraftverk i de vernede vassdragene kan drives videre som før. Vernevedtaket er heller ikke til hinder for opprusting og modernisering av disse. Dette var tidligere formulert som et krav om at endringer i bestående anlegg ikke skulle berøre allmenne interesser i så høy grad at tillatelse etter V §§ 104-105 var nødvendig.<sup>246</sup> Dette kriteriet viste seg å gi en lite hensiktsmessig avgrensning. Det ble derfor i en del tilfelle fastsatt vilkår om minstevannføring m.v. i konsesjoner for elektriske anlegg etter energiloven for at tiltaket ikke skulle utløse konsesjonsplikt etter vassdragsloven.

Det viste seg i praksis vanskelig å følge opp slike vilkår i konsesjoner for elektriske anlegg. Konsesjonsmyndigheten har dessuten lagt om praksis mht. å kreve

245.I juridisk teori er rettsvirkningene av vassdragsvernet – medregnet forholdet til andre inngrep enn kraftutbygging behandlet nærmere i Backer 1986 s. 284-306.

246.St.prp. nr. 89 (1984-85) s. 46

konsesjon etter V §§ 104-105, slik at konsesjonsplikten favner videre enn før. Stortingets energi- og industrikomité sluttet seg derfor i forbindelse med behandlingen av Verneplan IV til et forslag fra Regjeringen om at det kan gis tillatelse etter V §§ 104-105 til opprusting av eksisterende kraftverk i vernede vassdrag. Forutsetningen for å tillate opprusting skal fortsatt være at opprustingen ikke berører de verdiene som ligger til grunn for vernevedtaket, og tiltaket må heller ikke være omfattende.<sup>247</sup>

Vernevedtakene retter seg bare mot kraftutbygging, og innebærer ikke noe vern mot andre slags inngrep. Allerede ved behandlingen av Verneplan I uttalte imidlertid Stortinget at også andre inngrep bør søkes unngått i de vernede vassdragene, jfr. 23.2.4. Som det fremgår i 23.4.1 har dette ikke vært tilstrekkelig fulgt opp i praksis.

Et særlig spørsmål er om vernet kun gjelder selve vannstrengen, eller om det også omfatter strandsonen, flommarks- og våtmarksområder i tilknytning til vassdraget og nedbørfeltet for øvrig. Mange inngrep som foretas i nedbørfeltet kan være av betydning for vassdraget og dets verneverdi. Et generelt vern mot inngrep i nedbørfeltet, som i mange tilfelle kan omfatte store områder, vil på den annen side favne svært vidt.

Forarbeidene er ikke klare på dette punktet. Spørsmålet har liten praktisk betydning i forhold til kraftutbygging, fordi omgivelsene vil være beskyttet i og med at selve vassdraget er vernet. Problemstillingen kan oppstå når det gjelder inngrep i forbindelse med tiltak som skyldes kraftutbygging i nabovassdrag. Spørsmålet har størst praktisk betydning i forhold til andre slags inngrep, som altså i utgangspunktet ikke omfattes av vernevedtakene.

#### **23.2.4 Vern mot andre inngrep enn kraftutbygging**

Vassdragsvernet omfatter som nevnt i utgangspunktet bare vern mot kraftutbygging, eventuelt vern mot videre kraftutbygging i delvis utbygde vassdrag. I St.prp. nr. 4 (1972-73) om Verneplan I ble det imidlertid med tilslutning i Stortinget uttalt (s. 31):

«Andre inngrep i de sikrede områder som kan redusere deres verdi for naturvern, friluftsmål og vitenskap må søkes unngått».

Disse forutsetningene har ligget til grunn også i senere proposisjoner og komitéinnstillinger.

I forbindelse med behandlingen av Verneplan II ble det lagt til grunn at vernevedtakene må «oppfattes som en sterk henstilling til besluttede myndigheter om ikke å foreta eller tillate inngrep i de vernede vassdragenes nedbørfelt som reduserer områdenes verneverdi».<sup>248</sup> Dette må oppfattes som en retningslinje om å vurdere inngrepenes betydning i forhold til vassdraget ved myndighetsutøvingen. Spesielt tiltak i den nære strandsonen bør undergis en streng vurdering. Når verneobjektet er angitt ved en områdebetegnelse, for eksempel «Vassfaret», kan det etter omstendighetene være grunn til å bedømme hele nedbørfeltet på samme måte som vassdraget.

Stortingets henstilling om å beskytte de vernede vassdrag også mot andre inngrep enn kraftutbygging gjelder i utgangspunktet alle tiltak som kan redusere vassdragenes verneverdi. Som eksempel på typer av inngrep som kan tenkes å berøre verneverdiene i vassdraget nevner Mellquist-utvalget i forslaget til Verneplan IV blant annet bygge- og anleggstiltak i form av veibygging, utfylling, forbygging,

247.St.prp. nr. 118 (1991-92) s. 37-38 og Innst. S. nr. 116 (1992-93) s. 7

248.St.prp. nr. 77 (1979-80) s.33

masseuttak, samt vannuttak, drenering og senking, forurensning og fjerning av kantvegetasjon.<sup>249</sup>

*Vassdragslovutvalget* antar at Stortingets henstillinger i hovedsak retter seg mot inngrep i selve vannstrengen og i nærarealene til vannstrengen. For øvrig kan det være nærliggende å oppfatte vernevedtakene slik at også tiltak i nedbørfeltet er omfattet dersom de kan få betydning for vassdraget.

Mellquist-utvalget påpekte ellers at det for å gjenopprette en ønsket tilstand i et vernet vassdrag kan være ønskelig å gjennomføre skjøtselstiltak, f.eks. tilplanting langs elvebredden eller åpning av stengte elve- eller bekkeløp. Disse spørsmålene er behandlet i 17.8.3.

### 23.3 RETTSLIGE GRUNNLAG FOR Å HINDRE INNGREP I DE VERNEDE VASSDRAGENE

Når ikke vernevedtakene i seg selv gir rettslig grunnlag for å bevare de vernede vassdragene mot andre inngrep, blir det spørsmål om gjeldende lovbestemmelser inneholder hjemmel for å hindre inngrep, sette vilkår for inngrep og å utøve skjøtselstiltak. Vernevedtakene legger visse bindinger på forvaltningsmyndighetenes praktisering av lovgivningen, men lovverket inneholder idag ingen spesielle bestemmelser vedrørende forvaltningen av vernede vassdrag. Flere lover inneholder regler som kan være av betydning for forvaltningen av de vernede vassdragene. De viktigste bestemmelsene gjennomgås kort nedenfor.

#### a) Plan- og bygningsloven

I henhold til plan- og bygningsloven skal den generelle arealforvaltningen skje gjennom kommunale, fylkeskommunale og eventuelt statlige planer. Kommunene har gjennom kommuneplanens arealdel, eventuelt også ved tilhørende delplan (vannbruksplan e.l.), og reguleringsplaner, mulighet til å bevare de vernede vassdragene mot andre inngrep dersom det er vilje til dette. Kommunen kan også bestemme at det i 100-metersbeltet langs vassdrag er forbudt å sette i verk bygge- og anleggstiltak.

Planmyndigheten kan ikke gi bestemmelser om landbruksvirksomhet i landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF-områder) etter pbl. § 20-4 nr. 2. Man kan altså ikke forby hogst av kantskog, nydyrking, eller bygging av skogsbilveier i kommuneplan, jfr. "*Planlegging på kommunenivå*" i kap. 14.5.2. Spørsmålet om forholdet til landbrukslovgivningen og flerbruksbestemmelser i arealplaner har vært vurdert flere ganger, både ved vedtakelsen av plan- og bygningsloven og senere.<sup>250</sup> Planlovutvalget hadde foreslått at LNF-områder skulle kunne utlegges i kombinasjon eller hver for seg, og at det kunne gis bestemmelser om landbruksvirksomheten i friluft- og naturområder som ikke var lagt ut i kombinasjon med landbruksområder. Forslaget ble imidlertid ikke tatt til følge, og spørsmålene må løses i medhold av spesiallovgivningen. Dersom en interesse dominerer et område, kan det eventuelt legges ut til dette formålet i reguleringsplan i medhold av pbl. § 25 – til friområde etter pbl. § 25 nr. 4 eller spesialområde etter pbl. § 25 nr. 6, f.eks. som naturvern-område.

Pbl. § 17-1 gir staten hjemmel til å gi rikspolitiske retningslinjer for den kommunale og fylkeskommunale planleggingen, se foran i 14.5.4 om rekkevidden og

249. Mellquist-utvalget i NOU 1991:12 A Verneplan for vassdrag IV side 48 sp. 1

250. Ot.prp. nr. 56 (1984-85) s. 48 og Innst. O. nr. 99 (1984-85) s. 10-12, Ot.prp. nr. 51 (1987-88) s. 12-13 og 55-56 og Innst. O. nr. 30 (1988-89) s. 9-10, og St.meld. nr. 31 (1992-93) s. 128-29 og Innst. S. nr. 237 (1992-93) s. 10-12

betydningen av slike retningslinjer. Miljøverndepartementet arbeider for tiden med forslag til rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag. Retningslinjenes geografiske virkeområde foreslås i et høringsnotat 15. april 1994 å omfatte følgende deler av de enkelte verneobjekt:

- vassdragsbeltet, d.v.s. hovedelver, sideelver, større bekker, sjøer og tjern og et område på inntil 100 meters bredde langs sidene av disse,
- andre deler av nedbørsfeltet som det er faglig dokumentert at har betydning for vassdragets verneverdi.»

Formålet med retningslinjene vil være å bidra til at forvaltningen av vernede vassdrag skjer i samsvar med Stortingets henstilling om å være varsom også med andre inngrep enn kraftutbygging som kan redusere vassdragets verneverdi.

Det er delte meninger blant høringsinstansene om hensiktsmessigheten av å bruke rikspolitiske retningslinjer som redskap for å sikre verneverdiene.

Miljøverndepartementet tar sikte på at forslaget vedtas ved kgl.res. i løpet av sommeren 1994. Når retningslinjene er vedtatt, vil Miljøverndepartementet lage et informasjonsopplegg i form av en veileder som først og fremst tar sikte på å være til hjelp ved den kommunale planleggingen.

#### *b) Vassdragsloven*

I NVEs retningslinjer om behandling av saker etter V §§ 104-106 stilles det strengere krav til tiltak i vassdrag som er vernet mot kraftutbygging enn ellers.<sup>251</sup> Terskelen for hva slags inngrep som kreves konsesjonsbehandlet ligger lavere enn i andre vassdrag. I de siste årene har dessuten NVEs holdning vært at det ikke bør gis tillatelse til inngrep som vil berøre de verdiene som lå til grunn for vernevedtaket.

NVE har utarbeidet forslag til retningslinjer for en differensiert forvaltning av vernede vassdrag (NVE-publikasjon nr. 20:1992 med tillegg). Retningslinjene tar utgangspunkt i en tredelt inndeling i klasser etter inngrepsstatus som er identisk med inndelingen i utkastet til rikspolitiske retningslinjer etter plan- og bygningsloven. Hensikten er at tiltakshavere (grunneiere, kommuner etc.) skal kunne få bedre informasjon om hvorledes vassdragsmyndighetene vil behandle saker om inngrep i vassdrag.

Retningslinjene for differensiert forvaltning er ikke juridisk bindende, men vil være retningsgivende for myndighetenes behandling av saker som gjelder inngrep i vassdragene. Opplegget er for tiden under utprøving i flere vassdrag/kommuner. Voss kommune har nylig avsluttet sitt arbeid og utarbeidet et vedlegg til kommuneplanen (Differensiert forvaltning av vassdrag i Voss kommune, Voss januar 1994). Flere andre kommuner vil avslutte tilsvarende arbeider i nær fremtid, og retningslinjer for differensiert forvaltning vil bli innarbeidet som en del av kommuneplanen de fleste steder. Retningslinjene vil bli samordnet med de forannevnte rikspolitiske retningslinjene når disse foreligger. Endelige retningslinjer vil bli utarbeidet når prøveprosjektene avsluttes, sannsynligvis våren 1995.

#### *c) Naturvernloven*

I den grad et vassdrag ligger innenfor et område som er vernet etter naturvernloven, vil vernebestemmelsene også omfatte vassdraget, med mindre det er gjort uttrykkelig unntak. Kun et mindre antall vassdrag eller deler av vassdrag er vernet på denne måten, vesentlig som del av nasjonalpark.

251.NVE-publikasjon nr. 02/1993 «Retningslinjer for inngrep i vassdrag».

I nasjonalparker vil alle inngrep som kan berøre vassdragenes verneverdi i utgangspunktet være forbudt. Når det gjelder vassdrag i landskapsvernområder, som er den svakeste verneform etter naturvernloven, må det i større grad skilles mellom eksisterende og nye tiltak, idet eksisterende virksomhet vanligvis kan fortsette. Etablering av ny virksomhet må trolig kunne forhindres. I lavereliggende verneområder er skogsdrift ofte tillatt etter nærmere regler.

Fosser og andre deler av vassdrag som har vitenskapelig eller historisk interesse eller som er særpregede kan fredes som naturminne, jfr. naturvernl. § 11 tredje ledd. Det er uklart hvor store områder som kan fredes i medhold av bestemmelsen – det største naturminnet idag omfatter et areal på 0,4 km<sup>2</sup>. Bestemmelsen er hittil ikke benyttet for vassdrag.<sup>252</sup>

#### *d) Lov om laksefisk og innlandsfisk*

Laksel. § 7 annet ledd gir hjemmel for Kongen til å forby anlegg, virksomhet m.v. «i områder som har særlig verdi for fiskeressursene». Bestemmelsen gjelder ikke tiltak som behandles etter vassdragsloven, men er særlig rettet mot mindre inngrep med store konsekvenser for fiskebestanden og fiskeressursene. Dette kan for eksempel være utgravinger i elvebredden, dumping av stein eller annet som kan forandre bunnforholdene.

#### *e) Forurensningsloven*

I henhold til forurl. § 7 er det, med visse unntak, forbudt å forurense med mindre man har tillatelse etter § 11. Ved vurderingen av om tillatelse skal gis, og eventuelt på hvilke vilkår, må en blant annet kunne legge vekt på verneinteressene i vassdraget. Dette kan innebære en mer restriktiv praksis i vernede vassdrag.

#### *f) Kulturminneloven*

Kulturminner fra før år 1537 og samiske kulturminner eldre enn 100 år er automatisk fredet, inklusive en sone på 5 meter rundt objektet, jfr. kulturminnel. §§ 4 og 6. Nyere kulturminner, for eksempel gamle møller og vassdragstilknyttede industribygg, kan fredes ved enkeltvedtak, jfr. kulturminnel. kap. V. Alle inngrep som berører automatisk fredede kulturminner er i utgangspunktet forbudt, jfr. kulturminnel. § 3. Dersom det skal gjøres inngrep i disse kreves særskilt tillatelse etter § 8.

Fra 1993 gir kulturminnel. § 20 hjemmel for å frede kulturmiljøer (endringslov 3. juli 1992 nr. 96). Dette er områder hvor kulturminner inngår som en del av en større helhet eller sammenheng. Vernet kan sammenlignes med det vern som gjelder for landskapsvernområder etter naturvernloven.

#### *g) Jordloven*

Ved landbruksmyndighetenes praktisering av jordlovens regler om at dyrket og dyrkbar mark ikke må brukes til andre formål enn jordbruksproduksjon, legges det ikke vekt på vernehensyn. Jordloven §§ 54 og 55 vil derfor neppe få betydning for hvordan de vernede vassdragene forvaltes. I Landbruksdepartementets forslag til ny jordlov (Ot.prp. nr. 72 (1992-93)) foreslås det en ny formålsbestemmelse som vil gi større rom for å ta slike vernehensyn.

252. Vettisfossen ble fredet ved kgl.res. 8. februar 1923 i medhold av naturfredningsloven av 1910 § 1.



*h) Skogbruksloven*

Etter skogbrukslovens formålsparagraf skal det bl.a. legges vekt på skogens betydning som rekreasjonskilde for befolkningen, som viktig del av landskapsbildet, som miljø for planter og dyr og som område for jakt og fiske.<sup>253</sup> Skogbruksl. § 17 b hjemler adgang til å fastsette forskrift for skogområder av særlig verdi for naturmiljø og friluftsliv. Det er imidlertid begrenset hvor langt en kan gå i å legge restriksjoner på skogsdriften idet det er forutsatt at disse skal ligge innenfor rammene av en økonomisk forsvarlig skogsdrift. Erfaringer fra Oslomarka, hvor det har vært forskrifter etter § 17 b siden begynnelsen av 1980-årene,<sup>254</sup> viser at moderne skogsdrift i et vernet vassdrags nedbørfelt kan komme i konflikt med de hensyn som har begrunnet vernet mot kraftutbygging.

**23.4 BEHOVET FOR LOVREGLER OM VASSDRAGSVERN****23.4.1 Den faktiske situasjonen i de vernede vassdragene**

Til tross for myndighetenes henstilling om å unngå også andre inngrep enn kraftutbygging i de vernede vassdragene, er det likevel foretatt mange inngrep som har bidratt til å redusere de verneverdiene som lå til grunn for vernet. Særlig gjelder dette vassdrag som ble vernet ved Stortingets vedtak om verneplanene I og II. En del av tiltakene er gjennomført av offentlige utbyggingsetater, eller med offentlig støtte.

Langs en rekke av de vernede vassdragene er det utført veibygging i strandsonen, gjerne i kombinasjon med utfylling i vassdraget. Senkings- og forbyggingstiltak, gjerne kombinert med oppdyrking i strandsonen, utretting av elveløp m.v. er også foretatt mange steder. Grusuttak i og langs vassdraget, bygging av fisketrapper og terskler, etablering av settefiskanlegg og fjerning av kantvegetasjon er også vanlig.

Direktoratet for naturforvaltning foretok i 1991 en undersøkelse av inngrep i 163 av de vassdragene/vassdragsdelene som ble vernet som et resultat av Verneplanene I-III.<sup>255</sup> Undersøkelsen viste at det i en fjerdedel av vassdragene var registrert inngrep som ble vurdert til å ha medført store endringer i naturtilstanden. I vel en tredjedel av vassdragene var det registrert inngrep som ble vurdert å ha medført middels store endringer, mens det i de øvrige vassdragene ble registrert små endringer. Resultatene må vurderes i lys av at undersøkelsen i stor grad tok med inngrep i nedbørfeltet utenom vassdraget, og at den ikke skiller mellom inngrep utført før og etter vernevedtakene.

**23.4.2 Behovet for særlige regler om vernede vassdrag**

Stortinget har forutsatt at de vassdragene som omfattes av vernevedtakene skal være varig vernet mot kraftutbygging. Det er derfor i flere sammenhenger påpekt at vernet bør lovfestes etter at den siste verneplanen er fremlagt.<sup>256</sup>

253.I veiledningsheftet «Flersidig skogbruk, retningslinjer for skogbruket» (utgitt av Landbruksdepartementet og Det norske Skogselskap) Oslo 1990, er det anbefalt at man ved hogst setter igjen en urørt kantsone langs bekker og elver på – som en grov regel – det dobbelte av bekkens bredde, og mot myr en kantsone på inntil 20 meter (s. 33).

254.Jfr. nå forskr. 2. april 1993 nr. 268

255.DN-notat 1991-7

256.Allerede i Innst. S. nr. 207 (1972-73) s. 596 sp. 1 ga stortingskomitéen uttrykk for at vedtak om varig vern burde gjøres i medhold av naturvernloven. Se senere St.meld. nr. 68 (1980-81) s. 43, NOU 1976:15 s. 25 og NOU 1983:41 s. 50.

Ved behandlingen av St.meld. nr. 68 (1980-81) om vern av norsk natur sa Stortingets kommunal- og miljøvernkomité seg «enig i at det foreslås en utvidet hjemmel i naturvernloven for vern av vassdrag og tilliggende områder slik at ikke bare vassdragene men også områdene i tilknytning til disse blir vernet mot inngrep som kan ødelegge eller redusere verneverdiene.»<sup>257</sup> Det er til nå ikke fremmet noe slikt forslag om en særskilt hjemmel i naturvernloven.

Samfunnet har gitt avkall på store energiresurser og betydelige kraftinntekter ved å verne disse vassdragene mot kraftutbygging. Det er også derfor svært lite ønskelig at verneverdiene i vassdragene reduseres av andre typer inngrep, som dessuten ofte gir langt mindre økonomiske fordeler for samfunnet enn en kraftutbygging ville gitt. Stortinget har i forbindelse med vassdragsvernet hatt som intensjon «at det ikke foretas andre inngrep som kan gripe inn i de vernede vassdrag og som reduserer områdenes verneverdi», jfr. særlig Innst. S. nr. 10 (1980-81) s. 3.

De bestemmelser som idag gir mulighet til å regulere andre inngrep i vassdrag som er vernet mot kraftutbygging, er som det fremgår foran, fordelt på flere lover som forvaltes av ulike myndigheter. Dette medfører at regelverket er uoversiktlig og kompetanseforholdene uklare. I tillegg til at bestemmelsene ikke omfatter alle typer inngrep, har myndighetene i forskjellig grad utnyttet de mulighetene som foreligger, slik at praksis med hensyn til de ulike former for inngrep varierer. Faktisk har dette gitt seg utslag i at verneverdien er redusert i mange av de vernede vassdragene.

Vassdragsvernet representerer et av de viktigste vernetiltak for norsk natur. Det er derfor viktig at dette vernet gis en særskilt juridisk status i medhold av lovgivningen. Behovet for en gjennomgåelse av lovverket med sikte på avklaring og eventuell bedring av hjemmelsgrunnlaget for forvaltning av vernede vassdrag ble i forbindelse med behandlingen av Verneplan IV fremhevet i flere sammenhenger.<sup>258</sup>

Et moment i denne forbindelse er at de forannevnte retningslinjene for vernede vassdrag som er under utarbeidelse, bare vil rette seg mot forvaltningen, og ikke ha rettsvirkninger i forhold til private. En lovfesting av vernet vil innebære at et vedtak i strid med vernereglene er ugyldig, og at et tiltak i strid med reglene er ulovlig. Lovfesting av vernet kan også klargjøre hvilke inngrep og tiltak vernet retter seg mot, eventuelt også vernets geografiske utstrekning i nedbørfeltet. Lovbestemmelsene bør også avklare hvordan endringer med hensyn til et vassdrags vernestatus kan foretas.

*Utvalget* foreslår på denne bakgrunn spesielle regler om vernede vassdrag i utkastet til ny vannressurslov, se 23.4.3. Utvalgets forslag bygger videre på den todeling som NVE allerede har begynt å praktisere i forhold til konsesjonsbehandling etter V §§ 104-106, ved at det etableres et klart skille mellom vernede og andre vassdrag i utkastet til ny lov, se 23.4.4. I tillegg foreslår utvalget en ny § 11 a i naturvernloven med hjemmel for strengere vern i spesielle tilfelle, se 23.4.5, og regler om forholdet til planer etter plan- og bygningsloven, se 23.4.6.

### 23.4.3 Særskilt lovhjemmel i vannressursloven

Rettsteknisk kunne en tenke seg flere løsninger med hensyn til plasseringen av lovreglene vedrørende de vernede vassdragene. Stortinget har som nevnt tidligere vært inne på muligheten for å etablere en slik hjemmel i naturvernloven.

I Sverige er en rekke vassdrag vernet mot kraftutbygging i lov om hushållning med naturressurser m.m. (1987:12). Her er dessuten navnet på de vernede vassdrags-

257. Innst. S. nr. 369 (1980-81) s. 7.

258. NOU 1991:12A s.52, St.prp. nr. 118 (1991-92) s. 39-40 og Innst. S. nr. 116 (1992-93) s. 7

trekningene tatt inn i selve lovteksten. Hver gang det foretas endringer i omfanget av vernede vassdrag må det altså gjøres en lovendring. Vernet omfatter bare i noen få tilfelle hele vassdrag, for øvrig er det mest kortere elvestrekninger som er vernet. Ved lovendring i 1993 ble flere vassdragsstrekninger vernet. Samtidig fikk de fire største ikke utbygde vassdragene betegnelsen «nasjonalelver» uten at det medfører noen reell endring i forhold til de andre vernede vassdragsstrekningene.<sup>259</sup>

Norge har en annen vassdragsnatur enn Sverige. Vi har i stor utstrekning vernet hele vassdrag mot kraftutbygging, og dessuten vernet mange flere vassdrag. Det er i mange tilfelle hverken nødvendig eller ønskelig med et såvidt strengt vern som naturvernloven i dag er basert på.

Slik myndigheten er fordelt etter plan- og bygningsloven er ikke systemet godt nok egnet til å ivareta de nasjonale interessene som ligger bak vassdragsvernet. Det er kommunene som har hovedansvaret for arealplanleggingen, og bruken av rikspolitiske retningslinjer vil ikke være tilstrekkelig til å ivareta nasjonale hensyn.

*Utvalget* foreslår derfor at vernet lovfestes i vannressursloven, særlig fordi det også foreslås en del nærmere regler om inngrep i vernede vassdrag. Fordelen med en slik plassering er at en får samlet bestemmelser som gir regler for fysiske inngrep i vassdrag i samme lov.

En kunne tenke seg at lovfestingen skjedde ved at alle vassdrag som er vernet ved Stortingets plenumsvedtak i forbindelse med verneplanene I-IV ble gitt et vern mot kraftutbygging direkte i vannressursloven, jfr. den svenske ordningen. På grunn av det store antall vassdrag er dette lite praktisk i Norge. *Utvalget* foreslår som et alternativ at lovteksten henviser til vernevedtakene, og at en samlet oversikt over de vernede vassdragene kunngjøres i Norsk Lovtidend av informasjonshensyn.

Loven kunne utformes slik at krav om endringer i omfanget av vernede vassdrag måtte gjøres ved lovvedtak. Dette ville nok stille noe større krav til eventuelle endringsforslag enn endringer ved vanlige plenumsvedtak i Stortinget, men ville i realiteten neppe representere noen stor forskjell. En slik ordning ville dessuten være uheldig lovteknisk og praktisk, og utvalget foreslår derfor at utvidelse eller oppheving av vedtak om vassdragsvern kan gjøres ved plenumsvedtak i Stortinget, jfr. utk. § 38.

#### 23.4.4 Hva slags inngrep bør vernet omfatte?

Utvalgets forslag til særregler for vernede vassdrag fremgår av utk. § 40. Langt på vei kunne nok en særbehandling av de vernede vassdragene som i dag skjer ved at konsesjonsmyndigheten legger til grunn forskjellig praksis i vernede og andre vassdrag. Særlig dersom myndighet etter vassdragslovgivningen skal delegeres til lavere forvaltningsnivåer, kan imidlertid en slik praksis variere mye. *Utvalget* ønsker derfor med lovforslaget å markere at det stilles forskjellige krav til forvaltningen i vernede og andre vassdrag.

Utgangspunktet er at eksisterende anlegg kan bestå og igangværende virksomhet i vassdraget kan fortsette, men eksisterende anlegg må ikke tas i bruk til nye formål uten konsesjon etter § 8. Omlegging av virksomheten innenfor en løpende tilatelse vil kreve ny konsesjon dersom driftsomleggingen påvirker vassdragets naturlige funksjon eller verneverdiene.

Konsesjon til nye inngrep kan i dag bare gis dersom ikke de verdiene som lå til grunn for vernet taler imot det. *Utvalget* finner dette kriteriet noe firkantet i forhold til utvidelser av eksisterende anlegg, som bør kunne undergis en noe bredere vurdering. Det foreslås derfor i utk. § 40 nr. 5 at konsesjon til ombygging som innebærer

259.SFS 1993:189, jfr. Prop. 1992/93:80 om utökad älvskydd.

en utvidelse bare kan gis dersom forholdene i vassdraget etter en samlet vurdering vil være miljømessig like gunstige etter ombyggingen.

*Utvalget* foreslår også en særskilt avveiningsnorm for myndighetsutøving etter vannressursloven når det fattes vedtak som gjelder vernede vassdrag. Vernehensynene skal tillegges vesentlig vekt, og det stilles nærmere krav til begrunnelsen når det gis konsesjon til inngrep i vernede vassdrag.

Forbyggings- og lukkingstiltak i vernede vassdrag vil etter utk. § 40 nr. 3 være meldepliktige med adgang til å kreve konsesjonsbehandling uansett tiltakenes omfang. Vannuttak i samsvar med § 13 vil være tillatt, men myndighetene bør kunne legge strengere restriksjoner på vannbruken i vernede vassdrag enn ellers.

#### 23.4.5 Ny vernehjemmel i naturvernloven

I en del tilfelle kan det være behov for et strengere vern enn det som gjelder generelt for vernede vassdrag. Dette vil være særlig aktuelt for vassdragsobjekter med spesielt store naturfaglige eller landskapsmessige verneinteresser, særlig referansevassdrag. For noen vassdrag eller vassdragsstrekninger kan det være viktig å sikre at ansvaret for og oppsynet med vassdraget og verneinteressene forvaltes av naturvernmyndighetene.

I tråd med dette foreslår *utvalget* som et supplement til de forslag som er omtalt foran, en ny § 11 a i naturvernloven som gir klar hjemmel for vern av vassdrag, og adgang til å fastsette nærmere bestemmelser om vernet og skjøtsel av vassdraget. Utvalget forutsetter at hjemmelen bare skal tas i bruk for et begrenset antall vassdragsobjekter.

Det foreslås at lovbestemmelsen utformes slik at det gis hjemmel for vern av vannstrengen og den nærmeste strandsonen, inklusive myr- og våtmarker som står i direkte hydrologisk sammenheng med vannstrengen.

Vedtak om vassdragsvern i medhold av naturvernloven vil normalt ikke utløse noen erstatningsplikt, med mindre det dreier seg om inngrep i eksisterende virksomhet som gjør at en eiendom ikke lenger kan drives regningssvarende.

#### 23.4.6 Vern i medhold av plan- og bygningsloven

For en del vernede vassdrag kan vernet helt eller delvis ivaretas gjennom plan- og bygningslovens system. Det kan f.eks. være aktuelt for mindre vassdrag i tettbygde områder. Vernebestemmelsene kan enten fastsettes i kommuneplanens arealdel i medhold av pbl. § 20-4 nr. 5 eller ved reguleringsplan i medhold av pbl. § 25.

*Utvalgets flertall*, se 14.8.9, mener det bør være adgang til å fastsette mer lempelige bestemmelser enn de som følger av vannressurslovens regler for vassdrag vernet i slike planer. Hvis disse reglene ikke skal gjelde bør imidlertid dette være vurdert og uttrykkelig fastsatt i planen, jfr. utk. § 39 annet ledd tredje punktum.

## KAPITTEL 24

**Lukking av vassdrag, tørrlegging og grusuttak****24.1 INNLEDNING**

I dette kapitlet drøftes noen tiltakstyper som har det til felles at de ofte kan virke relativt små og ubetydelige hver for seg, men kan vise seg å ha store konsekvenser dersom de vurderes samlet. Bådelukking av elver og bekker, gjenfylling av dammer, tørrlegging og grusuttak utføres i mange tilfeller bitvis av en rekke enkeltstående tiltakshavere (selv om de også kan bli utført som større totalprosjekter). De samlede konsekvensene av en rekke slike tiltak kan være betydelige for hydrologiske og økologiske forhold i vassdrag og våtmarksområder. For tiltakshaveren derimot kan vedkommendes inngrep i mange tilfelle fremtre som relativt ubetydelig.

**24.2 LUKKING AV VASSDRAG****24.2.1 Formål og omfang**

Lukking av vassdrag gjøres ved at eksisterende bekker og elver føres i rør under grunnen, som da etter oppfylling kan nyttes til andre formål. Vannet gis utløp fra rørsystemet til et nedenforliggende vassdrag eller til sjøen. Det er i praksis mest aktuelt å lukke mindre vassdrag, dvs. bekker, på denne måten, men særlig i byer foretas også delvis lukking av større vassdrag. For enkelhets skyld brukes i det følgende betegnelsen *bekkelukking* generelt om slike rørleggingstiltak.

Fremstillingen her tar i første rekke sikte på lukking av «naturlige» bekker, men grensen mellom bekker og grøfter er ikke alltid lett å trekke. Grøfting av landbruksarealer har foregått siden 1800-tallet, og skjøt fart etter hvert som gravemaskiner ble tatt i bruk. Tørrleggingstiltak i landbruket innebar til å begynne med en økning i antallet vannløp fordi grøftene sjelden ble lukket. I dag kan det ofte være liten forskjell på en bekk og en eldre grøft, og et slikt historisk skille bør heller ikke få betydning for hvilke regler som skal gjelde mht. inngrep – dette bør vurderes utfra situasjonen i dag. Rørlegging i forbindelse med dreneringstiltak ble dels drøftet "*Avløp for overvann*" i kap. 22.5, og behandles dels nedenfor under 24.3.

Lukking av vassdrag utføres for det første for å bedre arronderingen av jordbruksarealer, gjerne i forbindelse med planeringsarbeid med sikte på å tilpasse arealene til maskinell drift. I 1950-årene da maskinbruken på gårdene økte ble det mer vanlig å lukke bekker og grøfter, og etter innføring av statstilskudd til dette formålet i 1959 økte omfanget av slike tiltak betydelig. I Østfold fylke er 1500 km grøfter og bekker lagt i rør for landbruksformål fra 1960 til 1989.<sup>260</sup>

Som et typisk eksempel på utviklingen mht. grøfting og lukking gjengis i figur 24.1 oversiktskart over Rakkestadelva med sidebekker fra 1790, 1960 og 1980.

260.«Bekken – naturens renseanlegg» – Fylkesmannen i Østfold (miljøvernavdelingen), 1989. Tallene er basert på statistikken over utbetalt støtte, og inkluderer også nygrøfting av arealer.

Figur 24.1 «Bekken – naturens renseanlegg» – Fylkesmannen i Østfold, (miljøvernnavdelingen) 1989

I byer og tettbygde strøk var mange vassdrag før så påvirket av kloakk og andre forurensende utslipp at de ble lukket for å hindre lukt og andre plager. Det ble tidligere også foretatt lukking for å hindre forurenset overflatevann i å gå direkte til vassdrag. I dag skjer lukking i tettbygde strøk primært for å skaffe arealer til tomtegrunn, veibygging m.v. – i boligstrøk også av hensyn til sikkerheten i barns lekeområder.

Fremtidsutviklingen mht. bekkelukking kan stille seg noe forskjellig i landbruksområder og tettbygde strøk.

Ved omleggingen av landbruksstøtten med virkning fra 1990 bortfalt støtteordningen for lukkingstiltak. I stedet settes det som vilkår for å motta det generelle areal- og kulturlandskapstillegget at «elver og bekker skal ikke kanaliseres eller lukkes» og «åpne grøfter skal ikke lukkes».<sup>261</sup> Fylkesmannen kan gi dispensasjon. Brudd på vilkårene medfører bortfall av tillegget med mindre forholdet gjenopprettes, eller avslag på støtte i inntil tre år dersom gjenoppretting ikke er mulig.

I tettbygde strøk m.v. kan arealmangel også i fremtiden gjøre det aktuelt å lukke vassdrag, selv om fordelene ved åpne bekker og elver etter hvert er blitt mer anerkjent. Oslo kommune vedtok allerede i 1982 et Miljøpolitisk prinsippprogram for vern av elver, bekker og vann, hvor kommunen bl.a. gikk inn for et generelt forbud mot lukking. Bystyret vedtok i 1985 et slikt forbud i vedtekt etter bygningsloven, men denne ble ikke stadfestet, fordi forbudet ifølge Kommunal- og arbeidsdepartementet skulle ha vært utarbeidet etter planbestemmelsene. I oktober 1993 vedtok bystyret en kommunedelplan for grøntstruktur med bl.a. en generell retningslinje om at alle åpne vassdrag bør bevares åpne.<sup>262</sup> Til tross for at de kommunale myndighetene gjennom hele 1980-tallet har gått inn for å bevare vassdrag åpne, er det likevel gjennomført en rekke lukkingstiltak i Oslo i denne perioden.

### 24.2.2 Skadevirkninger

Lukking av bekker reduserer selvrensingen og medfører derfor større forurensningstilførsel der bekken møter åpent vann. Lukkingen vanskeliggjør dessuten kontroll med forurensninger. Normalt vil bekkelukkingen føre til at vannet renner ras-

261.Forskrift av 1993 om areal- og kulturlandskapstillegg for grovfor § 3.3 a) og b), for planteprodukter § 3 a) og b) og for korn m.v. § 3 a) og b)

262.Grøntplan for Oslo, kommunedelplan for grøntstruktur i byggesonen, Planforslag juni 1992 s. 45.

kere, noe som kan medføre erosjon nedstrøms hvis det ikke gjennomføres spesielle tiltak.

Lukking reduserer selvsagt bekkens biologiske mangfold ved å ødelegge fiskens gyteplasser, hindre fiskens vandring og å ødelegge leveområdene for planter og dyr for øvrig. I Drammen kommune er f.eks. 23 sjøaure- og lakseførende bekker lagt i rør, slik at yngel nå må settes ut.<sup>263</sup>

Landskapsbildet kan i mange tilfelle få redusert verdi ved at åpent vann legges i rør, både fordi vann er et vesentlig element i landskapsbildet i seg selv, og fordi det gir grunnlag for vegetasjonssoner som gjør landskapet variert.

### 24.2.3 Gjeldende rett

Dersom bekkelukking skjer i forbindelse med bakkeplanering, og planeringsarbeidet totalt sett berører et areal på minst 1 daa, kreves det tillatelse etter forurensningsloven (forskr. 3. april 1989 om bakkeplanering § 4 jfr. § 2, jfr. forurl. § 9). I tillegg kan fylkesmannen fastsette lokale forskrifter med forbud mot planering når områdets jordart eller beliggenhet til vassdrag etc. er slik at planeringen utfra forurensningshensyn ikke kan gjennomføres tilfredsstillende (forskr. § 6). Hvis det først inntrer konsesjonsplikt etter forurensningsloven, kan også landskapsestetiske og biotopmessige hensyn spille inn ved avgjørelsen.

Bekkelukking som kan medføre skade og ulempe av betydning for allmenne interesser, kan være konsesjonspliktig etter V §§ 104-105. Etter det utvalget kjenner til, er bekkelukking i praksis ikke blitt konsesjonsbehandlet etter vassdragsloven.

Etter jordskifteloven §§ 2 e) og 44 kan jordskifteretten behandle visse spørsmål om grøfter m.v. De kompetansespørsmål dette reiser i forhold til vannressurslovens regler drøftes i "*Jordskifteloven*" i kap. 31.16.

### 24.2.4 Utvalgets vurderinger

Skadevirkningene ved bekkelukking har fått større oppmerksomhet i de senere årene. Tilskuddsordningene i landbruket er lagt om med sikte på å unngå fortsatt lukking av bekker. Forslaget til ny jordlov § 10 annet ledd (Ot.prp. nr. 72 (1993-94)) inneholder en hjemmel for å gi forskrift om nydyrking med sikte på å unngå skade på natur- og kulturlandskapet. Forskriften kan fastsette forbud mot nydyrking eller fastsette at nydyrking bare kan skje i henhold til plan godkjent av departementet. Lokale myndigheter er etter hvert blitt mer restriktive mht. slike tiltak, men i praksis vil nok presset på arealer gjøre det aktuelt med lukking også i fremtiden.

*Utvalget* mener derfor at lukking av vassdrag bør omfattes av konsesjonsplikten i vannressursloven. Forurensningsloven kan ikke i tilstrekkelig grad ivareta dette. De gjeldende forskrifter er begrenset til å omfatte bekkelukking som ledd i planeringsarbeidet i landbruket, og forurensningsloven kan neppe brukes til å regulere bekkelukking som bare har virkninger for landskapet og artenes leveområder. Som eksemplet fra Oslo kommune illustrerer kan sikring mot lukking etter plan- og bygningsloven være en omstendelig prosess som bør suppleres av en ordning med konsesjonsbehandling av enkelttiltak.

*Utvalget* har vurdert mulighetene for å lage generelle regler om bekkelukking, men funnet at dette ikke er ønskelig fordi landskapsestetiske og økologiske forhold varierer mye fra sted til sted. *Et samlet utvalg* går derfor inn for at bekkelukking over mer enn 10 meter i utgangspunktet må ha konsesjon etter utk. § 8, jfr. § 34. Et

263.«Miljøforbedringer langs vassdrag i tettbygde strøk», Fylkesmannen i Telemark og Buskerud (miljøvernavingene), 1992.

*flertall i utvalget* (jfr. 14.8.9) går dessuten inn for den administrative forenkling at lukking over kortere strekninger, inntil 100 m, bør kunne gjennomføres i henhold til rettslig bindende plan etter plan- og bygningsloven, fordi bekkelukking i en del tilfelle vil skje i forbindelse med tiltak som krever planbehandling.

*Utvalget* foreslår dessuten i utk. § 34 annet ledd en spesiell hjemmel for vassdragsmyndigheten til å foreta gjenåpning av lukkede vassdrag, jfr. "*De foreslåtte reglene i utk. §§ 34 annet ledd og 40 nr. 8*" i kap. 17.8.3.

## 24.3 TØRRLEGGING OG UTFYLLING AV VÅTMARKER

### 24.3.1 Myrer og andre våtmarker

I de fylkesvise verneplaner for våtmark som er utarbeidet etter naturvernloven, defineres våtmarker som alle *oversvømte eller vannmettede områder* – uansett om de er naturlige eller kunstige, varige eller midlertidige, om vannet er stillestående eller rennende, ferskt, brakt eller salt – ut til 6 meters dyp. Med dette utgangspunktet kan våtmarkene klassifiseres i fire hovedgrupper:

#### a) Våtmarker i landområder

- alle slags myrtyper, inkludert smådammer og sumpområder
- elver og bekker
- alle typer vann og innsjøer
- midlertidige vannansamlinger
- kunstige vannansamlinger, som magasiner, fiskedammer, mølledammer o.l.

#### b) Elvemunninger

- estuarier, dvs. delvis innestengte munningsområder for en eller flere elver hvor det foregår gradvis uttynning av sjøvann
- deltaområder, dvs. munningsområder hvor det foregår store avsetninger av løsmasser fra vassdrag. På løsmasseavsetningene dannes det ofte strandenger

#### c) Våtmarker ved kysten

- fjære- og gruntvannsområder langs kysten og i skjærgården
- fjorder
- laguner

#### d) Landarealer langs sjøen

- holmer og skjær
- strandenger, strandsumper m.v.

Vassdragslovgivningen har særlig betydning i forhold til gruppene A og B ovenfor, mens naturtypene i C og D ikke har noen spesiell tilknytning til vassdrag. Innenfor gruppe A og B er det ved siden av åpne vannområder spesielt to av disse naturtypene som har interesse i vår sammenheng, nemlig myr og strandeng. Når det gjelder åpne vannområder, er det særlig to naturtyper som skal nevnes spesielt, nemlig dammer og deltaområder.

*Dammer* kan avgrenses på forskjellige måter. Her bruker vi betegnelsen på vannansamlinger som er mindre enn innsjøer, vann og tjern, men hvor uttørking eller bunnfrysing bare forekommer under ekstreme forhold. Slike dammer kan forekomme i tilknytning til vassdragene, men også ellers på fast grunn med avgrenset lokalt tilsig. Den siste typen dammer er ofte kunstig anlagt, f.eks. for å skaffe vann



til brannslukking, husdyr og jordvanning, eller som isdammer, andedammer, karpedammer m.v.

*Deltaområder* brukes som betegnelse på områder der vassdraget løper ut i sjøen eller innsjøer. På grunn av massetransporten i vassdragene dannes det her ofte spesielle forhold med mange, og til dels skiftende elveløp, se også "*De fysiske forhold ved vassdragets utløp i sjøen*" i kap. 8.3.2.

*Myrer* er landområder med vegetasjon på torv. De vil normalt være preget av fuktighet, noe som er en forutsetning for torvdannelsen. Myrer kan klassifiseres på mange måter – etter tilblivelsen (gjengroing av vann eller forsumping av mark), hydrologisk (nedbørsmyrer og jordvannsmyer) m.v. Det er sjelden noen skarp grense mellom myr og andre naturtyper, særlig i overgangen mot skog.

*Strandenger* forekommer i flate områder mot sjøen som regelmessig oversvømmes av tidevann, og finnes ofte i tilknytning til vassdragenes deltaområder. De har en svært tett og homogen vegetasjonsmasse, og skiller seg gjerne tydelig fra andre naturtyper.

Ved siden av myr og strandeng har også naturtypene fukteng og sump/strandskog interesse i forbindelse med vassdragslovgivningen. *Fuktenger* finnes på fin-kornig fuktig mark i tilknytning til vassdrag og på steder med høyt grunnvannsnivå, og består av tette og lavvokste vegetasjonsmatter med bl.a. krypkvein, sivarter, åkersnelle og starr. *Sump/strandskoger* finnes særlig langs kanter av elver og innsjøer, f.eks. i form av krattskog av or og vier, gråor, heggeskog og sumpgranskog. Flommarkskoger hører til denne gruppen. Både fuktenger og sump/strandskoger faller utenfor det som foran er betegnet som våtmark, men er naturtyper som finnes i nær tilknytning til vassdrag. De er svært utsatt for inngrep i form av tørrelegging m.v., og bør derfor vurderes i forbindelse med en ny vannressurslov.

### 24.3.2 Inngrep i og vern av våtmarksområder

Mange myrer og andre våtmarksområder er blitt drenert og tørrlagt til forskjellige formål.

Det er skjedd en omfattende tørrelegging av slike arealer til jordbruks- og skogbruksformål for å innvinne nye eller for å forbedre eksisterende produksjonsarealer.

Tradisjonelt har våtmarksområder o.l. vært sett på som lite verdifulle. I tettbygde strøk er derfor slike områder i stor utstrekning blitt tørrlagt og gjerne også utfylt. Dette er gjort dels for å innvinne arealer til industri, veibygging, parkeringsplasser, boligbygging m.v., men også fordi smådammer og våtmarksområder har vært sett som lite ønskelige i for eksempel boligområder. I jordbruksdistrikter er gårdsdammer ofte fylt igjen fordi det ikke lenger er behov for dem og/eller for å slippe gjerdehold eller annen sikring av dammene.

Deltaområder har vært ettertraktet for ulike typer virksomhet og bosetting, særlig i brattlendte fjordbunner hvor de flate elveslettene ofte har vært eneste utnyttbare arealer. Arealbruken i slike deltaområder er derfor intensiv. En undersøkelse fra Senter for miljø og utvikling ved Universitetet i Trondheim i 1992 viste at 86 % av landområdene i elvedeltaene i de 15 største vassdragene fra Sogn og Fjordane til Nord-Trøndelag i 1990 var brukt til utbygging eller påvirket på annen måte, f.eks. av jordbruksdrift.

Senking av vannstanden i vassdrag med tilhørende tørrelegging av omliggende våtmarksområder er også blitt gjennomført for å redusere flomrisikoen for jordbruksarealer eller bygninger og veianlegg. På samme måte som forbygningstiltak, er senkingstiltak for flomsikringsformål utført etter planlegging av og til dels med støtte fra NVE.

En del myrer og andre våtmarksområder er vernet i løpet av de senere år. Pr. 1. januar 1992 var det vernet 180 våtmarksområder og 219 myrområder, henholdsvis 418 km<sup>2</sup> og 410 km<sup>2</sup>. I 1992 ble 41 våtmarksområder vernet. I 1993 ble det vernet ytterligere 11 våtmarksområder og ett myrområde. Arbeidet med fylkesvise verneplaner for våtmark er i en avsluttende fase. Det har vært registrert og vurdert 2991 områder. Fylkesmennene har foreslått at 403 områder burde vernes. Pr. 1. mai 1994 var det fire våtmarksplaner som ikke var gjennomført; planene for Rogaland, Hordaland, Nordland og Troms. Behandlingen hos Direktoratet for naturforvaltning er ferdig, og det er kun behandling i Miljøverndepartementet som gjenstår i arbeidet med disse fire planene. Dersom departementet følger anbefalingen fra Direktoratet for naturforvaltning, vil 350 våtmarksområder være vernet gjennom de fylkesvise våtmarksplanene.

Ved omleggingen av landbruksstøtten fra 1990 bortfalt støtteordningen for tørrlegging til landbruksformål via jordbruksavtalen. Slik tørrlegging vil derfor neppe være så aktuelt i fremtiden som det har vært. I tettbygde strøk og andre steder med stor etterspørsel etter utbyggingsarealer, og i forbindelse med vei- og jernbanebygging m.v., vil det nok fortsatt være press på våtmarksområdene. Dette vil, i tillegg til de nære vannområdene – typisk deltaene – særlig gjelde strandenger, fuktenger og sump/strandskoger.

### 24.3.3 Våtmarkenes betydning og konsekvenser av tørrlegging og utfylling

Våtmarkene har normalt stor biologisk produksjon, og faunaen kan ha et stort mangfold av arter. Våtmarksområdene er av sentral betydning for fuglelivet. Floraen kan også være spesiell. Mange arter med våtmarker som levested, er helt avhengig av slike biotoper, slik at de hydrologiske forholdene er avgjørende for plante- og dyrelivet der.

Dammer kan være verdifulle både fra en biologisk, landskapsmessig, pedagogisk og kulturhistorisk synsvinkel. De er gjerne svært produktive og artsrike, og lett tilgjengelige for undervisningsformål.

Elvedeltaene ved utløpet av vassdrag er særlig rike og produktive økosystemer, som får tilførsel av næring både fra land, elv og sjø. De har av denne grunn en særlig botanisk, ornitologisk, kvartærgeologisk og landskapsmessig verdi, ved siden av at de kan være attraktive friluftsområder. Deltaområder er generelt sterkt påvirket av inngrep, og uberørte deltaer er i dag en sjelden naturtype. Det er lite igjen av opprinnelig vegetasjon, fugle- og dyreliv i mange deltaområder. I den utstrekning det finnes rester av opprinnelig natur, er områdene oppstykket og sterkt utsatt for annen påvirkning.

Myrer har en spesiell verdi i landskapssammenheng og bidrar til å skape en variert natur. De utgjør en karakteristisk naturtype for Norge, men er ikke så vanlige i verdensmålestokk. Visse dyre- og plantearter er spesielt knyttet til myrområder.

Myrene har en svampvirkning slik at de utjevner vannføringen i nedenforliggende områder. Tørrlegging av myrer innebærer en senking av grunnvannsnivået, og gir kunstig varierende vannføring og redusert lavvannføring i tørre perioder. Dette gir hyppigere og skarpere flommer fordi berørte områder får et mindre flomdempingsvolum.

Myrene renser også vannet til en viss grad. Tørrlegging av myr vil normalt medføre økt avrenning av surt, humusholdig myrvann og økt avrenning av nitrogen og fosfor. Når feltets selvrensningsevne reduseres, kan forurensningen av vassdrag øke med negativ virkning for fisk, badevannskvalitet m.v. På sikt vil etablering av vegetasjon redusere forurensningsvirkningene av tørrlegging.

#### 24.3.4 Gjeldende rett

Eieren kan fritt fylle igjen dammer og mindre vannsamlinger i medhold av V § 10 nr. 1. Mindre tørrleggingstiltak på egen eiendom kan foretas med hjemmel i V § 25 selv om andres eiendom blir berørt, og større tiltak kan få tillatelse i medhold av V § 30.

V §§ 25-29 regulerer den enkelte grunneiers rettigheter og plikter når vedkommende er avhengig av andre for å få tørrlagt deler av sin eiendom, typisk grøftingstilfellene. V §§ 30-31 har regler om mer omfattende tørrleggingsarbeider som angår selve vassdraget, typisk senking av innsjø eller uttapping av myr, og hvor tørrleggingsbehovet bare kan ordnes gjennom fellestiltak. Grensen mellom bortledning av vann i medhold av V § 25 og tørrlegging i medhold av V § 30 er ikke klar.

Avgjørelse etter V §§ 25 flg. kan skje ved lensmannsskjønn, mens avgjørelse etter V §§ 30-31 skjer ved kongelig resolusjon. I praksis løses nok de fleste saker ved avtaler mellom de berørte. Tiltak etter V § 25 har vært behandlet av landbruksmyndighetene i forbindelse med tildeling av støtte, men vassdragsmyndigheten har ikke ført kontroll med slike tiltak. I saker etter V § 30 har trolig landbruksmessige hensyn i praksis langt på vei vært avgjørende for om prosjektene er blitt realisert, men det kan være tatt hensyn til allmenne interesser ved fastsetting av vilkår m.v., f.eks. fiske, ferdsel og friluftsliv.

Den generelle ekspropriasjonshjemmelen i V § 102 nr.1 med sikte på tiltak for å forhindre elvebrudd og flomskade omfatter også senkingstiltak.

Tørrleggingsarbeider kan etter gjeldende rett være konsesjonspliktige etter V §§ 104-105 dersom tørrleggingen kan medføre skade eller ulempe av betydning for allmenne interesser. I praksis har man bare konsesjonsbehandlet de mest omfattende tørrleggingsprosjektene som innebærer senking av innsjøer.

Forurensningsmyndighetene legger til grunn at senking kan være konsesjonspliktig etter forurensningsloven fordi det kan medføre erosjon i elvebunn eller fra bredder pga. økt vannhastighet eller senket vannstand. Senkingstiltak kan også være konsesjonspliktige fordi konsentrasjonen av forurensning øker når vannvolumet i en innsjø eller elv blir redusert, jfr. forurl. § 6 annet ledd.<sup>264</sup>

Tørrlegging i form av utfylling av masser vil neppe være konsesjonspliktig etter forurensningsloven med mindre det dumpede materiale inneholder forurensende stoffer. Konsesjonsordningen i gjeldende vassdragslov kan omfatte utfylling i den utstrekning det dreier seg om «vassdragstiltak».

Også i medhold av plan- og bygningsloven kan det føres kontroll med arealbruken i våtmarksområder, noe som er mest aktuelt i tettbygde strøk.

Hensynet til å bevare våtmarksområder kan selvsagt ivaretas ved vern etter naturvernloven, slik det også til dels er gjort. Ofte vil slikt vern ikke være aktuelt fordi områdene allerede er sterkt påvirket av inngrep, eller det er ønskelig med mer fleksible løsninger.

#### 24.3.5 Utvalgets vurderinger

*Utvalget* mener det er behov for en sterkere offentlig kontroll med tørrlegging og lignende inngrep i gjenværende våtmarksområder m.v. Flere av de foreslåtte reglene i lovutkastet skal gi mulighet for slik kontroll.

1. Tørrlegging eller utfylling av *vannområder* vil gå inn under konsesjonsplikten i utk. § 8. Den ubetingete adgangen til å foreta tørrlegging på egen eiendom etter gjeldende V § 10 videreføres ikke i lovutkastet.
2. Lovens generelle virkeområde omfatter *området* for en 10-årsflom, jfr. utk. § 2

264. Miljøverndepartementets rundskriv T – 1/88 vedlegg III

- første ledd, jfr. § 3 d), noe som innebærer at tiltak i en del vassdragsnære våtmarksområder m.v. – bl.a. flommarkskogene – også vil bli omfattet av konsesjonsplikten.
3. Loven gjelder også *vannløp som adskiller seg tydelig fra omgivelsene*, jfr. utk. § 2 første ledd tredje punktum selv om de ikke har årvisst vannføring.
  4. I utk. § 35 foreslås en særskilt meldeplikt ved *tørrlegging og utfylling av våtmark m.v.* med mulighet for konsesjonsbehandling.

*Utvalget* mener at kostnadene ved en konsesjonsordning for alle tørrleggings- og utfyllingstiltak i våtmarker ikke ville stå i rimelig forhold til fordelene, og foreslår i stedet en meldeplikt for større tiltak i utk. § 35. Meldeplikten vil omfatte tiltak som – alene eller sammen med andre tiltak i løpet av de siste 10 år – berører arealer på mer enn fem daa. Vassdragsmyndigheten må ta stilling til om tiltaket skal konsesjonsbehandles etter utk. § 8 innen en måned etter mottatt melding.

Meldeplikten er begrenset til de fire naturtypene som ble spesielt omtalt i 24.3.1 – *myr, strandeng ved utløpet av vassdrag, sumpskog ved vassdrag og fukteng*. De to sistnevnte naturtypene omfattes ikke av våtmarksbegrepet slik det ble definert foran, men er truede naturtyper med nær tilknytning til vassdrag som bør behandles på samme måte. Når det gjelder sumpskog, kan riktignok også utk. § 11 om kantvegetasjon gi et visst vern mot inngrep. Både når det gjelder myrer og sumpskoger kan det være vanskelig å trekke en skarp grense mot andre naturtyper. I og med at kravet til tiltakshaveren i første omgang er begrenset til en meldeplikt, er dette neppe så betenkelig.

*Et flertall i utvalget* har under 17.4.1 foreslått at *ekspropriasjon* gjøres til en sidevirkning av konsesjon etter utk. § 8. De særskilte ekspropriasjonsreglene i vassdragsloven videreføres en forenklet og mer generell form i oreigningsloven, jfr. forslagene til endringer av oreignl. § 2 i utk. § 74 nr. 9 som også omfatter tørrlegging. Spørsmålet om tilskuddsplikt til fellestiltak er behandlet i "*Fellestiltak i vassdrag*" i kapittel 12.

## 24.4 GRUSUTTAK

### 24.4.1 Omfang og konsekvenser av grusuttak

Vi har foran, bl. a. i "*Materialtransport og erosjon i vassdrag*" i kap. 22.1.3 og "*Positive og negative virkninger*" i 22.2.1, redegjort for hvordan faste stoffer eroderer, transporteres og avsettes i vassdrag eller i sjøen. Hva slags materiale som transporteres og omfanget av massetransporten varierer.

Grusuttak fra vassdrag har vært vanlig mange steder til bygge- og anleggsformål, tidligere mest for å dekke grusbehovet på landbrukseiendommer. Etter hvert er behovet for grus blitt større, særlig i forbindelse med veibygging – tilgangen på gruskilder er redusert, og grusen mer verdifull. For mange gårdsbruk, særlig på Østlandet og i Trøndelag, er grusuttak for salg derfor blitt en betydelig inntektskilde. I Gaula i Sør-Trøndelag ble det f.eks. fra 1950 til 1990 tatt ut ca. 4 mill n<sup>3</sup> sand og grus fra 33 uttakssteder.<sup>265</sup>

De naturlige prosessene med graving og avsetning av masser kan i mange vassdrag være så omfattende at det skaper problemer for utnyttning av vassdraget eller nærliggende landområder. Masseuttak foretas derfor også som ledd i skjøtselen av elveleiet, f.eks. for å hindre oppgrunning eller at vassdragets løp flytter seg. I praksis kan det selvsagt være mulig å forene slik skjøtsel med utnyttning av de massene som tas ut.

<sup>265</sup>Flerbruksplan for Gaula, 1990, side 8.

Når det ikke tas ut mer grus fra uttaksstedet enn det som tilføres, kan uttakene altså virke stabiliserende på vannforholdene. Mer omfattende grusuttak har derimot skapt problemer i flere vassdrag. Grusuttak kan også gi sår i landskapet og vanskeliggjøre tilgjengeligheten – for fiske eller andre formål.

I Gaula førte de store grusuttakene som ble nevnt ovenfor til en senking av elvebunnen på i gjennomsnitt 1 meter på den 35 km lange strekningen mellom Gaulfossen og Gaulosen. Bunnsenkingen har blottlagt leire i elvebunnen og langs elvebredden. Leiren vaskes ut og medfører misfarget vann og negative virkninger for fisk. Undergraving av brokar og forbygninger er andre uheldige konsekvenser.

Selve anleggsvirksomheten i forbindelse med grusuttaket kan medføre skadevirkninger, f.eks. ved oljeutslipp fra maskiner. Uttakene kan også i seg selv medføre akutte forurensningsvirkninger i vassdraget ved oppvirvling av partikler og erosjon. Dette forårsaker turbid vann, som kan være misfarget og uegnet som drikkevann. Avhengig av når på året uttakene finner sted, kan turbid vann ødelegge for fiskeoppgang og gyting.

Gyteplasser og andre forhold som er viktige for livet i og ved vassdrag kan også bli skadet selv om det ikke oppstår forurensningsvirkninger av betydning. I Lågendeltaet, som omtales i 24.4.2, kunne grusuttak medføre skadevirkninger for fuglelivet.

#### 24.4.2 Gjeldende rett

Det kan føres kontroll med grusuttak fra vassdrag både i medhold av forurensningsloven, plan- og bygningsloven og vassdragsloven.

Forurensningsvirkningene av grusuttak – erosjon, eutrofieringsproblemer, fare for oljelekkasjer m.v.- kan utløse konsesjonsplikt etter forurensningslover.<sup>266</sup> Både virkninger som kan oppstå i den perioden grusen tas ut og de langsiktige virkningene av uttaket omfattes av forurensningsloven.

Grusuttak er meldepliktige etter pbl. § 84, som også omfatter masseuttak. I kommuneplaner kan det med hjemmel i pbl. § 20-4 nr. 3 og annet ledd a), og i reguleringsplaner med hjemmel i pbl. §§ 25 nr. 6 og 26, legges restriksjoner på grusuttak. Midlertidig forbud kan nedlegges i medhold av pbl. § 33. I Ot.prp. nr. 39 (1993-94) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven foreslås det at «vesentlig tereng-inngrep», som også omfatter masseuttak, blir søknadspliktig i henhold til pbl. § 93 første ledd bokstav i. Det kan etter forslaget gjøres unntak fra søknadsplikten i medhold av forskrift etter pbl. § 93 annet ledd, noe som er aktuelt for tiltak som behandles etter vassdragslovgivningen, jfr. Ot.prp. nr. 39 (1993-94) s. 142 sp. 2.

Konsesjonsplikten etter V §§ 104-105 omfatter også grusuttak som kan innebære skade eller fare for allmenne interesser – f.eks. fysiske skader på vegetasjon, elvebredd og i vassdraget for øvrig med unntak av forurensningsvirkningene. Grusuttak ble tidligere i liten utstrekning konsesjonsbehandlet etter vassdragsloven.

I 1985 kom Olje- og energidepartementet til at grusuttakene fra Lågendeltaet på Lillehammer hadde fått et slikt omfang at det kunne oppstå skade for allmenne interesser. Fortsatt grusuttak, også for igangværende virksomheter, kunne da bare skje med konsesjon etter vassdragsloven. Enkelte grunneiere bestred at det forelå konsesjonsplikt. Staten reiste sak mot disse grunneierne vedrørende konsesjonsplikten, og fikk medhold i herredsretten.<sup>267</sup> Avgjørelsen ble påanket, men anken ble

266.Miljøverndepartementets rundskriv T – 1/88 vedlegg II

trukket etter at Høyesterett prejudisielt tok stilling til spørsmålet om konsesjonsplikt i Rt. 1993 s. 278.

For Gaulas vedkommende ble det innført uttaksstopp for grus nedenfor Gaulfossen i perioden 1. september 1988 til 1. september 1993 etter en overenskomst mellom NVE og de aktuelle grunneiere. I denne perioden skulle det bl.a. foretas noe profileringsarbeid i grusområdet og foretas en del undersøkelser for å klarlegge virkningene av det tidligere grusuttaket og hvor mye ny elvegrus som blir tilført. På grunn av høy vannstand i 1993, fikk man ikke fullført alt man hadde planlagt, og det gjenstår derfor noe arbeid som skal foretas sommeren 1994. Fylkesmannen har avholdt noen åpne møter vedrørende grus, og det foreligger en uformell avtale om at uttaksstoppen er forlenget med ett år. Det har av den grunn ikke vært fremmet noen søknader om grusuttak etter 1. september 1993. Skulle det likevel komme inn en søknad, regner man med en streng praksis i bruken av vassdragsloven. Grunnene til dette er at Gaula er et vernet vassdrag og at man ikke har fått foretatt undersøkelser av om det er forsvarlig med ytterligere uttak nå.

NVE har i et skriv til landets fylkesmenn 18. mars 1988 fastsatt retningslinjer for behandling av saker vedrørende grusuttak. Det fastslås her at grusuttak er meldepliktig etter pbl. § 84 og søknadspliktig etter forurl. § 11, og at uttak som kan volde skade eller ulempe av betydning for allmenne interesser er konsesjonspliktig etter V §§ 104-105.

Konsesjonsloven av 1974 kan også få betydning for grusuttak fra vassdrag når en eiendom blir solgt med dette for øye, eller det stiftes eller leies bort rett til grusuttak, jfr. konsesjonsl. § 3 første ledd. Utnytting av mineralforekomster generelt er underlagt Bergvesenets kontroll. Bergvesenet har utarbeidet generelle vilkår for drift av masseuttak som inntas i de konsesjoner Landbruksdepartementet gir etter konsesjonsloven.

#### 24.4.3 Utvalgets vurderinger

Miljøverndepartementet har tidligere arbeidet med utkast til en egen konsesjonslov for sand- og grusuttak på grunnlag av en rekke tidligere utredninger.<sup>267</sup> Nærings- og energidepartementet oppnevnte i 1993 en interdepartemental arbeidsgruppe for å fremme forslag til revisjon av minerallovgivningen. Spørsmålet om lovgivning for sand og grus skal nå vurderes av denne gruppen. Siden dette ikke er avklart, har *Vassdragslovutvalget* basert sine vurderinger på at det ikke foreligger noen særskilt lov for sand og grus. Dersom det blir aktuelt med en slik lov, må forholdet til vannressursloven vurderes på et senere tidspunkt.

*Utvalget* finner det nødvendig å styrke muligheten til å føre kontroll med grusuttak fra vassdrag i forslaget til ny lov. Forurensningsloven har et begrenset anvendelsesområde, og plan- og bygningsloven har begrenset rekkevidde, særlig i forhold til igangværende virksomhet.

Grusuttak bør derfor være konsesjonspliktige etter vannressursloven. For å sikre en mer effektiv kontroll med grusuttak foreslår *utvalget* at vassdragsmyndigheten gjennom en særskilt meldeplikt etter utk. § 32 får kjennskap til planlagte grusuttak. Vassdragsmyndigheten kan innen en måned etter mottatt melding fastsette at

267. Sør-Gudbrandsdal herredsretts dom i sak nr. 17/89 A 18.12.1990. Saken gjaldt V §§ 104-105 slik bestemmelsene lød før lovendringen i 1992.

268. NOU 1980:18 Sand og grus, 1980:56 Åpninger m.v. etter massetak, 1982:24 Industrimineraler og 1984:8 Utnyttelse og forvaltning av mineralressurser

tiltaket er konsesjonspliktig etter § 8. Små uttak som åpenbart ikke vil medføre skade eller ulempe i vassdraget er unntatt fra meldeplikten etter utk. § 32. Slike tiltak kan likevel være meldepliktige etter pbl. § 84 (evt. søknadspliktige etter utkastet til ny pbl. § 93 første ledd bokstav i med mindre det gjøres unntak etter annet ledd).

*Utvalgets flertall – lederen Backer og medlemmene Ajer, Lund, Simonsen, Ødegaard, Aalstad og Aasen, foreslår av forenklingshensyn unntak fra konsesjonsplikten for grusuttak som uttrykkelig er tillatt i reguleringsplan etter plan- og bygningsloven.*

*Mindretallet mener at det ikke bør være en slik adgang, jfr. "Bør en plan gjøre det unødvendig med konsesjon?" i kap. 14.8.9.*

## KAPITTEL 25

**Ferdsel, friluftsliv og fløting****25.1 INNLEDNING**

Allmennhetens rett til ferdsel og fløting utgjorde tidligere de viktigste begrensningene i grunneiernes rett til å råde over vassdragene. Fløting av tømmer er nå praktisk talt opphørt, og retten til ferdsel i og på vassdrag har etterhvert fått et annet innhold. Mens ferdselsretten tidligere var knyttet til kommunikasjons- og transportbehov, gjerne i forbindelse med utøvelse av næring, er det nå allmennhetens rett til å utøve vannbaserte fritidsaktiviteter som står i fokus. I denne sammenheng kommer vi også inn på visse andre sider ved allmennhetens rettigheter mht. vassdrag. Spørsmål om bruk av vassdragene til ferdsel og rekreasjonsformål drøftes i 25.2-4, mens spørsmål vedrørende fløting behandles i "*Fløting*" i kap. 25.5- "*Utenlandsk rett*" i 6.

**25.2 FERDSEL I OG PÅ VASSDRAG****25.2.1 Ferdsel**

Elver og innsjøer var fra gammelt av viktige kommunikasjonsårer. Ferdselen i vassdragene foregikk opprinnelig i små fartøy som krevde liten grad av tilrettelegging og medførte få ulemper og konflikter i forhold til andre interesser. Da dampskipene kom, ble det i forrige århundre aktuelt å benytte større fartøy til transport også i vassdragene og å tilrettelegge for slik ferdsel ved kanalisering. Med dampskipstrafikken oppsto konflikter i forhold til andre interesser i vassdragene, også andre transportinteresser, som fløting og ferdsel på isen.

Før det ble vanlig å bruke bil, foregikk mye av den ordinære ferdselen vinterstid på islagte elver og innsjøer til fots eller med hest. Senere ble også motorkjøretøy benyttet på isen en del steder, men i dagens situasjon med et godt utbygd veinett er slik trafikk som regel unødvendig, og dessuten lite ønskelig av sikkerhetshensyn. Regelen i V § 13 om at det er vegsjefen som kan gi tillatelse til isskjæring, har sin bakgrunn i den tidligere bruken av islagte elver og vann til ferdselsformål.

**25.2.2 Farbargjøring av vassdrag**

Det ble i forrige århundre antatt at skipstrafikk ville kunne få stor betydning for ferdselen også i innlandet ved økt farbargjøring av vassdrag. Allerede ved kgl.res. 8. juni 1804 ble det opprettet en offentlig «Canaldirection» som skulle forestå den fremtidige kanalbygging i Norge. Det ble foretatt opprenskingsarbeider og utført forbygging m.v. i en del vassdrag, men de mange kanalplanene som ble utarbeidet, viste seg vanskelige å realisere.

Det tok lang tid før kanalbygging av noe omfang kom i gang. Soots kanal i Eidskog som ble bygd i 1849, var en ren tømmerfløtingskanal. I 1854 ga Stortinget støtte til de første store kanalprosjektene; kanalen Skien-Norsjø og kanalen i Haldenvassdraget. Kanalen Norsjø-Bandak ble ferdigstilt i 1892. Det ble også bygget en del mindre anlegg – slusene i Storstraumen i Bygland i 1869, Tista kanal i Halden i 1909, Svanfoss sluser i Vormo i 1912 og slusene Småstrøm og Storstrøm mellom Vråvatn og Nisser i 1914.

Kanalene var viktige for ferdsel og fløting i slutten av forrige og første halvpart av dette århundret, men mistet gradvis sin betydning på grunn av veiutbyggingen.



### 25.2.3 Bruk av vassdrag til friluftsliv og andre rekreasjonsformål

Direkte vannbaserte rekreasjonsaktiviteter er først og fremst bading, fiske og ulike former for båtliv. Båtlivet har etter hvert tatt mange former, hvor tradisjonell ferdsel med robåt bare utgjør en liten del. Elvepadling i ulike varianter er blitt populært i den senere tid. I tillegg til vanlig kano- og kajakkpadling drives det også padling i elvestryk med kajakk og på gummiflåter – «rafting». På større innsjøer benyttes seilbrett. Også i vassdragene brukes motorbåter m.v. til fritidsformål.

Ferdsel på islagte elver og vann foregår for det meste til fots eller på ski, men særlig i de nordligste fylkene er bruk av snøscooter vanlig mange steder.

Et generelt utviklingstrekk i forbindelse med utøvelse av friluftsliv og andre rekreasjonsaktiviteter, er en tendens til mer organiserte og utstyrskrevene aktiviteter enn tidligere. Organisert rafting drives f.eks. i rundt regnet 30 vassdrag, og 10 selskaper driver slik virksomhet på kommersiell basis. Til dels er også antallet mennesker som driver vannbaserte rekreasjonsaktiviteter økt, slik at det er blitt nødvendig med en større grad av tilrettelegging.

### 25.2.4 Ferdsel i vassdrag i dag

Fritidstrafikk med småbåter, kano osv. utgjør den dominerende ferdselsinteressen i vassdragene i dag. I noen vassdrag foregår det passasjertransport med større fartøy, også det hovedsaklig turist- og fritidstrafikk.

Ordinær skipstransport foregår bare noen få steder. Viktigst er nedre del av Glomma, som er seilbar til Sarpsborg. Anløpstatistikken for Sarpsborg havnedistrikt for de siste fem år viser en synkende tendens fra 1339 anløp i 1988 til 963 anløp i 1992 (opplyst fra Borg havnevesen). Havnedistriktene i Sarpsborg og Fredrikstad er underlagt Borg havnevesen.

Det foregår også en del skipstrafikk i nedre del av Skiensvassdraget. Vassdraget opp til Skien er underlagt Grenland havnevesen, som omfatter Skien, Porsgrunn og Bamble havnedistrikter.

En del andre steder er grensen mellom sjø og vassdrag uklar, eller den nederste delen av vassdraget kan være en del av havneområdet – f.eks. i Drammen, Kristiansand og Trondheim.

Som tidligere nevnt er det bygget tre større kanalanlegg her til lands. Både de to Telemarkskanalene – Skien-Norsjø og Norsjø-Bandak – og Haldenkanalen, vedlikeholdes og drives fortsatt, primært med sikte på turisttrafikk.

*Haldenkanalen* er en del av Haldenvassdraget, og gjør den 75 km lange strekningen mellom Tistedal og Skulerud farbar med båt. Kanalen har ikke forbindelse med sjøen. Det ble siste gang fløtet tømmer gjennom kanalen i 1982, og ferdselen i dag består av turist- og fritidsbåttrafikk. Haldenkanalen er et aksjeselskap med private og kommunale eiere i tillegg til staten, og vedtekter godkjent av Olje- og energidepartementet.

*Telemarkskanalene* gjør den 105 km lange strekningen fra Skien til Dalen farbar. Fra Skien er vassdraget farbart til sjøen. I den øverste kanalen, Norsjø-Bandak, foregår det nå bare turisttrafikk, både med lystbåter og større turistbåter. I kanalen Norsjø-Skien drives det også en form for fløting, det vil si slusing av tømmer i bunter. Telemarkskanalene lå tidligere under staten, men er nå overtatt av Telemark fylkeskommune.

*Soots kanal* var i drift frem til 1931, og er forfalt som de fleste andre mindre anleggene. Slusene i Byglandsfjord er nylig restaurert, og andre mindre sluseanlegg er under restaurering.

Ferdsel på isen i næringssammenheng har praktisk talt mistet sin betydning etter at det ble vanlig å bruke biler og skogsmaskiner. Fortsatt benyttes noen få slike

transportveier, f.eks. på Femunden. Det er likevel av sikkerhetshensyn neppe særlig aktuelt å anlegge vinterveier på islagte vassdrag i fremtiden. Ferdsel med snøscooter til næringsformål kan derimot være aktuelt, så langt det er tillatt etter motorferdselloven.

### 25.2.5 Virkninger av ferdsel og ferdselstiltak m.v.

Det antas at friluftsliv knyttet til vassdrag – som friluftsliv ellers – har gunstige virkninger helsemessig og sosialt. På den annen side kan allmennhetens ferdsel dels komme i konflikt med andre allmenne interesser, dels kan den medføre skadevirkninger på privat eiendom.

Bruk av umotoriserte småfartøy, som robåter, kanoer m.v. har i utgangspunktet små konsekvenser, men f.eks. bruk av seilbrett kan komme i konflikt med andre interesser ved at de legger beslag på store områder. Enklere farkoster, f. eks. kanoer og gummibåter som er lette å frakte, kan innebære risiko for spredning av fiskesykdommer ved at de flyttes fra smittede til uinfiserte vassdrag.

De største ulempene knytter seg imidlertid i vassdrag som ellers til motorisert ferdsel med store eller hurtiggående fartøy. I våre dager er støyulempene mest i fokus, særlig fra raske småbåter og snøscootere. Motorbåttrafikken kan dessuten skape fare for andre aktiviteter, som bading og roing. Skipstrafikk kan også volde skade på innretninger i vassdraget, og utløse erosjon fra strandbredden pga. bølgeslag.

Farbargjøring av vassdrag kan innebære store inngrep i naturforholdene i form av oppdemming, utretting av elveløp m.v.

Utviklingen når det gjelder utøving av friluftsliv og andre rekreasjonsaktiviteter har generelt gått i retning av at omfanget har økt, dels er også aktivitetene blitt mer ressurskrevende. Dette medfører forsøpling, skade på vegetasjon, fugle- og annet dyreliv og annen slitasje på naturen, og gjør seg også gjeldende i og ved vassdragene. Økt ferdsel i vassdraget kan dessuten forstyrre utøvelsen av fisket, og slike konflikter oppstår i praksis lettest i laksevassdrag.

## 25.3 RETTSLIG REGULERING AV FERDSELEN

### 25.3.1 Allmennhetens rett til ferdsel

I forhold til grunneierne har allmennheten fra gammelt av hatt rett til ferdsel i vassdrag. Den frie ferdselsretten fremgår i dag av V § 65, og omfatter alle vassdrag som er farbare fra naturens side, eller som er gjort farbare, med mindre den som bekostet farbargjøringen har fått enerett til ferdsel, eller det for øvrig er fastsatt at vassdraget ikke skal være åpent for allmenn ferdsel. Bestemmelsen skiller ikke etter hvilket formål ferdselen har, eller om den er motorisert eller ikke.<sup>269</sup> Allmennhetens rett til å ferdes på islagte elver og vann fremgår av V § 12, og må antas også å omfatte motorferdsel, selv om denne bestemmelsen for øvrig peker i retning av mer uskyl-dige utnyttingsmåter.<sup>270</sup> Oppfatningen har også vært at ferdselsretten i vassdrag omfatter adgang til start og landing med luftfartøy.

Ferdselsretten innebærer rett til uhindret å passere gjennom vassdraget med båt eller annet fartøy, og å kunne legge til land for kortere opphold. Den omfatter ikke rett til å anlegge fast båtplass, brygge e.l. Friluftsloven 28. juni 1957 nr. 16 har i § 7 nærmere bestemmelser om rett til landsetting og fortøyning av båt. Enhver har rett

269.Se nærmere NOU 1974:37 Motorferdsel i utmark og vassdrag s. 31-32.

270.Rogstad i Norsk vassdragsrett 1988 s. 163 og Backer i «Bredde foran kvalitet» Festskrift til Gunnar de Capua, Oslo, 1992 s. 22-27.

til å dra i land båt i utmark for kortere opphold. Brygger og kaier må ikke benyttes uten tillatelse, men fortøyningsinnretninger for øvrig kan brukes for kortere tid hvis det skjer uten fortrenghet for eier eller bruker. Allmennheten har ikke krav på gratis ferdsel. Med hjemmel i V §§ 67 og 68 kan ferdselen avgiftsbelegges for å dekke utgifter ved farbargjøring.

Grunneierne kan altså ikke motsette seg motorferdsel i vassdrag eller på islagte elver og vann i kraft av sin eierrådighet. Grannelovens regler kan tenkes å være til hinder for slik ferdsel, men det skal etter rettspraksis mye til, jfr. RG 1973 s. 277 (Eidsivating).

Motorisert ferdsel reguleres av lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark. Utgangspunktet etter motorferdsell. § 3 er at ferdsel med motorfartøy er forbudt uten særskilt hjemmel. Loven inneholder en rekke hjemler for å gjøre unntak fra forbudet, som til dels overlater avgjørelsesmyndigheten til den enkelte kommune. Loven gjelder også for grunneierens egen motorferdsel.

På innsjøer som er 2 km<sup>2</sup> og større, og elvestrekninger og mindre sjøer som er del av et farbart vassdrag, er motorferdsel tillatt, jfr. motorferdsell. § 4 tredje ledd. Kommunen kan likevel helt eller delvis gjøre unntak fra dette. I medhold av § 5 første ledd b) kan kommunen tillate bruk av motorfartøy også på mindre innsjøer dersom det foreligger særlige grunner for det. Det er i praksis vid adgang til å ferdes på vassdrag med motorbåter, men det legges ofte restriksjoner på motorstørrelse.<sup>271</sup>

Adgangen til å ferdes på islagte vassdrag med motorkjøretøy er i følge motorferdsell. § 4a bare tillatt etter en landsomfattende forskrift fra departementet (Miljøverndepartementet). Nasjonal forskrift for bruk av motorkjøretøy i utmark og på islagte vassdrag ble fastsatt 15. mai 1988.

Allmennhetens rett til å bruke vassdraget fremgår for øvrig av V § 12 som blant annet gir rett til å hente vann og til å bade. Det er et vilkår at bruken kan skje uten skade for eier eller rettighetshaver, uten fortrenghet for andre og uten å komme inn på fremmed grunn ulovlig. Regelen inneholder også et forbehold om at annet kan følge av særskilte bestemmelser, f.eks. badeforbud m.v. i drikkevannskilder.

Arealutnyttningen i kantsonene langs vassdrag er av stor praktisk betydning for allmennhetens mulighet til å gjøre bruk av sine rettigheter. Som vi var inne på i "*Bevaring av kantvegetasjon langs vassdrag*" i kap. 10.4 har kantsonene gjerne ikke vært oppdyrket, men hatt rester av opprinnelig vegetasjon. Kantsonene har derfor vært å betrakte som utmark i friluftslovens forstand, og gjort det mulig for allmennheten å komme til vassdraget. Fjerning av kantsonene ved oppdyrking m.v. gjør at områder blir innmark, og medfører at allmennhetens ferdselsrett bortfaller når marken ikke er frosset eller snølagt – jfr. friluftsl. §§ 2 og 3.

Friluftsl. § 9 har bestemmelser om rasting og telting, som i innmark krever grunneierens tillatelse, og i utmark kan foregå på nærmere bestemte vilkår. Lovens kap. II inneholder regler om utøving av og innskrenkninger i ferdselsretten for øvrig. Grunneieren kan blant annet vise bort folk som opptrer hensynsløst eller ved utilbørlig adferd kan skade eiendommen eller berettigete interesser, jfr. § 11. Etter friluftsl. § 14 kan eieren kreve en rimelig avgift for bruk av badeplass, teltplass eller annet opparbeidet friluftsområde. Friluftsl. § 15 gir hjemmel for at kommunen med grunneierens samtykke kan fastsette adferdsregler på områder hvor ferdselen er stor – særlig med sikte på å opprettholde ro og orden, verne dyre- og plantelivet og å fremme helsetiltak og sanitære forhold. Kommunens vedtak om slike regler skal stadfestes av fylkesmannen, og departementet kan gi veiledende forskrifter om

271. Støyulempene motvirkes også ved konstruksjonskrav fastsatt i forskr. 7. juli 1989 nr. 545 om forbud mot bruk av fritidsfartøy uten effektiv lydemping i eksossystemet, gitt i medhold av lov 11. juni 1976 nr. 79 om produktkontroll § 4.

reglens normale innhold. For øvrig har friluftsl. § 10 en bestemmelse om friluftsmøter, idrettsstevner o.l., og § 16 gir mulighet for sperring av områder som i særlig grad er utsatt for allmenn ferdsel.<sup>272</sup>

Også plan- og bygningsloven kan benyttes til å tilrettelegge for, og til en viss grad å føre kontroll med, mer organiserte rekreasjonsaktiviteter. Det er særlig kommuneplan etter pbl. § 20-4 nr. 5 om områder for særskilt bruk og vern av vassdrag, og reguleringsplan i medhold av § 25 nr. 4 og 6 med bestemmelser etter § 26 som kan være aktuelle i denne forbindelse. Kommunene kan videre i medhold av pbl. § 85 gi regler om plassering av campingvogner, telt o.l.<sup>273</sup>

Når det gjelder faren for spredning av smittsomme sykdommer til fisk m.v., har Landbruksdepartementet hjemmel til å iverksette tiltak i midlertidig lov 22. juni 1990 nr. 44 om tiltak mot sykdom hos akvatiske organismer. Slike forskrifter ble fastsatt den 4. juli 1991.

Av forskriften § 14 fremgår det at båter, redskap og annet utstyr som har vært brukt i et vassdrag, skal være tørre før de benyttes i et annet vassdrag. Vannbeholdere må heller ikke tømmes direkte over i andre vassdrag. Forskriften inneholder også regler om desinfeksjon av redskaper som har vært brukt i vassdrag hvor det er mistanke om sykdom, redskaper som har vært benyttet til fiskeoppdrett og krepseredskap.

I medhold av forskriften § 15 kan fylkesveterinæren opprette særskilte soner for tiltak mot sykdomsspredning, f.eks. særlige regler og påbud om transport og transportmidler.

### 25.3.2 Andre regler i vassdragsloven om ferdsel og farbargjøring

Ved siden av reglene om allmennhetens ferdselsrett i V §§ 65 og 12, inneholder vassdragsloven "*Formålet med ny lov om vassdrag og grunnvann*" i kap. 7 flere spesielle regler om ferdsel og farbargjøring av vassdrag.

V § 66 nr. 1 inneholder hjemmel for *ekspropriasjon* til farbargjøring av vassdrag og etablering av kanalanlegg, mens § 66 nr. 2 inneholder hjemmel for ekspropriasjon av grunn og rettigheter til fyllanlegg, merker m.v. V § 67 nr. 1 inneholder en slags ekspropriasjonshjemmel i forhold til vassdrag som ikke er åpne for alminnelig ferdsel i henhold til V § 65. Bestemmelsen åpner for at det kan etableres allemannsrett til ferdsel «mot erstatning for den verdi anlegget har ved avståingen og for den skade og ulempe som eieren vil lide ved den alminnelige bruk».

V § 66 nr. 3 forutsetter at den som har bekostet farbargjøring av et vassdrag eller anlegg av en ferdselskanal som er åpen for alminnelig ferdsel, kan *gregler om bruken*, men disse må stadfestes av Kongen.

Ferdselen kan med hjemmel i V § 67 nr. 1 pålegges *avgifter* for å dekke kostnadene i forbindelse med ekspropriasjon av allemannsrett til ferdsel og fremtidig vedlikehold. I følge § 67 nr. 2 kan Kongen i stedet for å gå veien om ekspropriasjon etter nr. 1 bestemme at andre skal ha rett til ferdsel mot å svare en passende avgift til anleggseieren. V § 68 nr. 1 inneholder en generell hjemmel for å fastsette avgifter (bompenger) for allmennhetens ferdsel i kanaler og vassdrag der det er gjort tiltak for å lette ferdselen. Avgift kan i følge § 68 nr. 2 pålegges forholdsmessig til fordel for andre vassdragstiltak som også tjener ferdselen. Kaiavgifter m.v. skal i følge §

272.I Sjøa er det f.eks. i medhold av friluftsl. § 10 innført ferdselsregler i tilknytning til elva. Det er ikke lov til å raft, padle m.v. utenom de vassdragsstrekningene som er avmerket for elvesport.

273.Se f.eks. forskrift 11. mars 1993 om vedtekt for camping langs vassdrag, Meldal kommune, Sør-Trøndelag, som bl.a. forbyr langtidsparkering av campingvogner, telt m.v. i en avstand mindre enn 25 meter på hver side av Orkla elv, og mindre enn 50 meter fra andre vassdrag, vann og innsjøer.

68 nr. 3 godkjennes av Kongen. V § 69 nr. 2 inneholder hjemmel for å fastsette avgifter til forebygging av eller erstatning for skade på grunn eller byggverk som skyldes ferdsel i vassdrag.

V § 69 nr. 1 inneholder bestemmelser *omerstatningsansvar ved ferdsel i vassdrag*. Hovedregelen er objektivt ansvar, jfr. "*Gjeldende rett*" i kap. 18.2.1 b, for «skade av noen betydning». Bestemmelsen er utformet etter mønster av en av de tidligste høyesterettsdommene som dannet grunnlag for ulovfestet objektivt ansvar, den såkalte bølgeslagsdommen (Rt. 1874 s. 175). I forhold til byggverk som er oppført uten rimelig hensyn til ferdselen og forsvarlig vedlikehold, og skader på visse fiskeredskap, gjelder vanlig uaktsomhetsansvar.<sup>274</sup> Erstatningsplikten etter V § 69 nr. 1 må trolig være begrenset til det beløp som fremgår av sjøfartslovens regler om ansvarsbegrensning, se sjøl. "*Generelle lovregler for disponering av vassdrag*" i kap. 10, særlig §§ 235 og 238.

### 25.3.3 Havnelovens regler

Lov 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann m.v. (havneloven) gjelder også for vassdrag så langt de er farbare fra sjøen, jfr. § 2 annet ledd. Loven kan dessuten helt eller delvis gjøres gjeldende for andre elver og innsjøer. Dette er ikke gjort.

Havnel. §§ 6 og 16 inneholder hjemmel for at myndighetene kan gi regler om bruken av farvann. Tiltak som kan føre til endring av elveløp, farled eller strømforhold, eller innskrenkning av farvannet til hinder for ferdselen, må etter § 6 tredje ledd ha tillatelse, enten fra Fiskeridepartementet eller Kystverket. Det føres i medhold av havnel. § 8 kontroll med utbygging og andre tiltak av betydning for sjøverts ferdsel m.v. I følge havnel. § 18 skal havnestyret gi særskilt tillatelse etter havneloven for tiltak som er meldepliktige etter pbl. § 84.

Med hjemmel i havnel. kap. VI kan det kreves havneavgifter fra fartøy som trafikkerer et avgiftsområde, jfr. havnel. §§ 21 og 15.

## 25.4 UTVALGETS VURDERINGER

### 25.4.1 Innledning

Utkastet til ny vannressurslov innebærer i hovedsak en videreføring og forenkling av gjeldende rett om ferdsel i vassdrag, og inneholder ikke prinsipielt nye regler utover at grunneieren gis en adgang til å forby motorisert ferdsel i vassdrag. I 25.4.2 drøftes en del spørsmål vedrørende omfanget av den frie ferdselsretten i forhold til grunneierne. Den lovtekniske plassering av reglene er beskrevet i 25.4.3, mens behovet for tilrettelegging og offentlig kontroll tas opp i 25.4.4. Reglene om avgifter for ferdsel behandles i 25.4.5.

Erstatningsregelen for skade voldt ved ferdsel i vassdrag, jfr. V § 69 nr. 1, er behandlet i "*Behovet for særlige ansvarsregler i vassdragslovgivningen*" i kap. 18.2.2, og i merknadene til utk. § 52.

### 25.4.2 Allmennhetens rett til ferdsel

Allmennhetens ferdsel har gjennomgått en betydelig utvikling som kan reise spørsmål om den burde begrenses på noen måte. Begrensninger kunne tenkes etter flere kriterier, f.eks. ferdsel i vassdrag/på islagte elver og vann, motorisert/ikke motorisert ferdsel, start og landing med luftfartøy, begrensning utfra formål, vassdragets

274.Laksel. § 46 gir nå en regel om objektivt ansvar for skade på fiskeredskap m.v.

størrelse eller om ferdselen er organisert eller ikke. Det kan videre være spørsmål om det bør gjelde spesielle regler om utøving av ferdselsretten.

Ferdsel med motoriserte fartøy og kjøretøy medfører betydelig større ulemper enn annen ferdsel. Det er derfor grunn til å vurdere om grunneieren bør ha rett til å motsette seg slik ferdsel. Ulempene for grunneieren er i første rekke knyttet til støy, men større motorfartøy kan utløse erosjonsskader pga. av bølgeslag. Graden av støybelastning varierer mye mellom forskjellige slags motorfartøy utfra konstruksjon og motorstørrelse, og hvordan de benyttes. En nektingsrett for den enkelte grunneier kan på den annen side virke noe tilfeldig i forhold til dette og skape vansker for allmennhetens ferdsel – særlig i vassdrag med mange grunneiere.

Spørsmålet om en innskrenking i allmennhetens ferdselsrett i vassdrag ble drøftet i NOU 1974:37 Om motorferdsel i utmark og vassdrag, uten at dette ble foreslått (s. 42-43). Ulempene ved motorisert ferdsel ble ansett for å være et generelt problem, som det først og fremst bør være opp til offentlige myndigheter å vurdere. En slik vurdering ble gjort generelt i motorferdselloven, som også langt på vei gir mulighet for å fastsette særlige regler utfra lokale forhold etter en avveining av fordelene og ulempene ved slik ferdsel.

*Utvalget* finner prinsippet om fri ferdselsrett i vassdrag viktig, selv om det for tiden har større betydning for rekreasjonsformål enn til nyttetransport. Det foreslås derfor en videreføring av regelen om allmennhetens ferdselsrett i utk. § 14 som også omfatter retten til å ferdes på islagte elver og vann. Av forenklingshensyn foreslår vi at denne allemannsretten også skal omfatte eventuelle vassdrag der det har vært en enerett til ferdsel i henhold til V § 65.

For di støy er et betydelig samfunnsproblem, og motorferdselloven ikke har vist seg tilstrekkelig til å begrense uønsket motorferdsel i vassdrag og utmark foreslår imidlertid utvalget at grunneieren gis rett til å forby motorferdsel på sin eiendom. Ulempene ved motorferdsel kan bero på forhold ved den enkelte eiendom, og en rett for grunneier til å motsette seg slik ferdsel i vassdraget er et naturlig motstykke til dette. Grunneierens forbud bør likevel kunne overprøves utfra en avveining av de kryssende interesser for å unngå urimelige hindringer for allmennhetens ferdsel.

I utk. § 14 annet ledd foreslås en generell regel om hensynsfull utøving av allmennhetens rett som også vil omfatte ferdsel.

*Utvalget* foreslår at allmennhetens rett til vannhenting og bading etter V § 12 blir videreført i utk. § 14. Retten til vanning av husdyr og vask har liten praktisk betydning i dag, og foreslås sløffet i utkastet til ny lov.

### 25.4.3 Lovteknisk plassering av reglene om ferdsel m.v. i vassdrag

Det er ikke åpenbart om reglene vedrørende allmennhetens rett til ferdsel, vannuttak, bading m.v. bør plasseres i den nye vannressursloven eller overføres til friluftsløven.

*Utvalget* mener at spørsmålet kan stille seg noe forskjellig for retten til vannuttak, bading og ferdselsreglene. Vannuttaksretten hører naturlig hjemme i en ny vannressurslov. Regelen om bading hører like naturlig hjemme i friluftsløven, og vil her enkelt kunne innpasses i § 8, som i dag viser til vassdragslovens regler. Regelen om allmennhetens rett til ferdsel kunne tilsvarende enkelt plasseres i friluftsl. § 6 annet ledd. En plassering i friluftsløven er ikke her like opplagt, siden det fortsatt foregår noe nytteferdsel på vassdrag.

Lovstrukturutvalget anbefaler en sammenslåing av reglene i friluftsløven og motorferdselloven, og peker på muligheten for å overføre hovedregelen om allmennhetens ferdselsrett til friluftsløven, uten å gi noen klar anbefaling.<sup>275</sup>

Bestemmelsene om allmennhetens rett til ferdsel m.v. danner et naturlig motstykke til regelen om eierens rådighet over vassdraget, og *utvalget* er alt i alt kommet til at disse bør plasseres i vannressursloven, jfr. utk. § 14.

#### 25.4.4 Behovet for tilrettelegging og offentlig kontroll

Farbargjøring av vassdrag i noe omfang virker lite aktuelt her til lands i dagens situasjon. I Tyskland ble derimot et omfattende kanalprosjekt som binder sammen Rhinen og Donau, ferdigstilt i 1992. Det kan tenkes at interessen og behovet for elve- og innsjøtransport vil endre seg hos oss i fremtiden, og lovgivningen bør gi mulighet for å gjennomføre slike tiltak.

Kanaliserings vil være et vassdragstiltak, slik at utk. § 25 etter flertallets forslag vil gi ekspropriasjonshjemmel. I tillegg foreslås en hjemmel for ekspropriasjon til ferdsel og transport, som også omfatter adgang til kanalisering, i oreignl. § 2 nr. 51, jfr. utk. § 74 nr. 9. Nye ferdselskanaler vil trolig helst bli bygget i henhold til reguleringsplan, jfr. pbl. § 25 nr. 3, og i så fall har kommunen ekspropriasjonsrett etter pbl. § 35.

Behovet for tilrettelegging og kontroll ved bruk av vassdragene til mer organiserte aktiviteter som vannskibane, rostadion m.v. bør løses gjennom de alminnelige reglene i friluftloven og plan- og bygningsloven, som det ble redegjort for under 25.3.1.

Tiltak mot spredning av fiskesykdom m.v. i vassdrag forutsettes fortsatt ivare tatt ved fiske- og veterinærlovgivningen.

Når det blir vurdert å gi konsesjon til et vassdragstiltak som kan hemme eller hindre ferdselen i vassdraget, kan det tas hensyn til dette ved avgjørelsen, og fastsettes konsesjonsvilkår for å motvirke slike ulemper, jfr. utk. § 24. Et eksempel på slike konsesjonsvilkår er pålegg om hjelp til å passere dammer.

Når det gjelder muligheten for ferdsellangs vassdrag, vil omleggingen av landbruksstøtten kunne få en viss betydning. Det er nå en forutsetning for det generelle areal- og kulturlandskapstillegget at eksisterende ferdselsårer ikke skal stenges.<sup>276</sup> Forslaget om bevaring av kantsoner langs vassdrag, jfr. kap.10.4.5, kan også rent faktisk ha betydning for ferdselsretten. *Utvalget* foreslår dessuten en spesiell regel i utk. § 33 annet ledd avslutningsvis, om at det ved gjennomføring av konsesjonspliktige forbygningstiltak bør legges til rette for ferdsel til fots langs vassdraget.

#### 25.4.5 Avgifter for ferdsel

*Utvalget* finner at vassdragslovens hjemler for å fastsette avgifter for ferdsel av forenklingshensyn bør avløses av andre regler.

Havneloven § 21 jfr. § 15 gir hjemmel for å fastsette havneavgifter. Ved forskrifter i medhold av havnel. § 22 kan det fastsettes hvilke kostnader de forskjellige avgiftene kan dekke. De avgiftssatser som er mest aktuelle i vassdrag er trolig anløpsavgift og kaiavgift, jfr. havnel. § 23 første ledd a og b. Anløpsavgift skal være betaling for et fartøys bruk av sjøareal og innretninger og tiltak som kan lette fartøyet ferdsel. Slik avgift kan etter forskriftene ikke ilegges fartøy som passerer avgiftsområdet uten å anløpe. Kaiavgift kan ilegges for fortøyning, og er betaling for bruken av kommunale kaier og fortøyningsinnretninger. Departementet kan i medhold av § 24 nr. 7 fastsette forskrifter om betaling og andre vilkår for bruken av

275.NOU 1992:32 s. 217-18.

276.Landbruksdepartementets forskrift 12. juli 1993 om areal- og kulturlandskapstillegg for grovfôr § 3.3 første ledd f), for planteprodukter § 3 femte ledd f) og for korn m.v. § 3 sjuende ledd f).

kaier og innretninger m.v. i stedet for avgifter etter § 23. Avgifter for isbryting o.l. i medhold av havneloven § 23 annet ledd kan også være aktuelt i vassdrag.

*Utvalget* antar at havneloven kan være et aktuelt hjemmelsgrunnlag for avgifter for skipstransport i vassdrag som er farbare fra sjøen. For øvrig synes det uklart om havneloven er et egnet hjemmelsgrunnlag for avgifter på ferdsel i vassdrag.

På denne bakgrunn foreslår utvalget en endring av friluftsløven § 5 for å gi hjemmel for eventuelle avgifter for ferdsel med motorfartøy i vassdrag, særlig i friluftssammenheng og for mer tilfeldig transport, jfr. utk. § 74 nr. 7. For øvrig antar vi at slusing i kanaler må betraktes som en tjeneste som det kan kreves betaling for uten særskilt lovhjemmel.

Den spesielle hjemmelen til å fastsette avgift for å erstatte eller forhindre erosjonsskader pga. ferdsel med motorfartøy i V § 69 nr. 2, foreslås sløyfet. Etter det utvalget kjenner til har hjemmelen knapt nok vært benyttet i praksis.

Ferdselen i de nedre delene av Glomma og Skiensvassdraget er allerede underlagt havnemyndighetene. Den foreslåtte endringen vil derfor trolig bare få praktisk betydning i forhold til kanalene, som i dag fastsetter kanalavgifter med hjemmel i vassdragslovens regler.

Etter havneloven er det normalt kommunestyret som fastsetter avgiftene. Dermed skal havneloven tjene som rettsgrunnlag for avgifter for kanaler som går gjennom flere kommuner, tilrå *utvalget* at det blir gitt forskrift om at Fiskerdepartementet eller Kystdirektoratet kan fastsette avgiftene i medhold av havnel. § 24 nr. 7.

Etter friluftsløven § 5 er det kommunen som gir tillatelse til innkreving av bompenger. Det kan nok være upraktisk med en godkjenning i flere kommuner (f.eks. fire kommuner for Haldenkanalen). *Utvalget* finner likevel ikke grunn til å foreslå en særskilt godkjenningsordning, og viser til at det kan være et alternativ å gjøre havneloven gjeldende delvis.

## 25.5 FLØTING

### 25.5.1 Fløting og fløtingsrett

Det kan skilles mellom privat og alminnelig fløting. Privat fløtingsrett bygger på eiendomsretten til vassdraget, og er særlig aktuelt på større skogeiendommer. Alminnelig fløtingsrett er en rett for alle til å fløte i vassdrag som enten er fløtbare fra naturens side eller er gjort fløtbare ved utbedringer av elveleiet, kanalisering m.v. uten at den som bekostet fløtbargjøringen fikk enerett til fløting, jfr. V § 70. Kongen kan i medhold av V § 70 bestemme at et vassdrag ikke skal være åpent for alminnelig fløting, eller begrense fløtingsretten ved forskrifter etter V § 123.

Fløtingsretten er en allemannsrett som vassdrageeierne må akseptere og som har svært lange tradisjoner i vårt land. Tømmerfløtingen var i en lang periode den dominerende brukerinteressen i vassdragene ved siden av fisket. Fra vannsagene ble tatt i bruk på 1500-tallet gjennomgikk trelastnæringen en rivende utvikling, og fløtingen økte i omfang. Opprinnelig foregikk fløtingen som enkeltmannsfløting, ved at den enkelte skogeier bragte sitt tømmer i flåter frem til bestemmelsesstedet (separatfløting). Etter hvert overtok tømmerkjøperne tømmeret på leveringssteder langt oppe i vassdraget, og foresto en stor del av fløtingen. Separatfløting kunne være lite effektivt, og skapte mye konflikter. På 17-1800-tallet gikk utviklingen derfor i retning av organisert fellesfløting.

Fra slutten av 1800-tallet fikk tømmerfløtingen stigende konkurranse fra andre transportformer. Både den økte ferdselen i vassdragene, og utbygging av vei og jernbane med tilhørende broer, kunne komme i konflikt med fløtingen. Det samme gjaldt vannkraftutbyggingen da den skjøt fart, men vregl. § 19 inneholdt opprinnelig en regel som beskyttet fløtingen mot reguleringer som vanskeliggjorde fløting, se



25.5.3. Både konflikten mellom fløting og andre interesser, og konflikter mellom ulike fløtingsinteresser, ga opphav til de omfattende reglene om fløting i vassdragsloven "*Hva bør en ny vannressurslov omfatte?*" i kapittel 8.

I tillegg til regler om forholdet mellom fløting og andre interesser i vassdragene, inneholder vassdragsloven detaljerte regler om fløtingens omfang og om hvordan fløting skal foregå, jfr. V §§ 70-83. Fløtingsretten omfatter i følge V § 78 også rett til landfeste, etablering av midlertidige lenser m.v., fjerning av is og rett til å ferdes langs vassdraget uten at grunneieren har krav på erstatning for dette. I følge V § 79 kan synketømmer legges på land for tørking mot at det betales erstatning for skade.

Ekspropriasjon av grunn og rettigheter til fløtingsformål kan foretas i medhold av V §§ 72 og 73. Til visse formål kan en skjønnsrett i medhold av V § 74 gi tillatelse til avståelse. V § 75 fastsetter i motsetning til det som ellers gjelder, at ekspropriert grunn faller tilbake til ekspropriaten når en fløtingsinnretning blir nedlagt.

vassdragsloven "*Hva bør en ny vannressurslov omfatte?*" i kap. 8 inneholder også regler om fløtingsavgifter, synketømmer, krabbastømmer m.v., og om melding og kunngjøring dersom fløting skal gjenopptas etter å ha vært innstilt.

V §§ 84-99 inneholder bestemmelser om organisering av fellesfløtingsforeninger.

Bestemmelsene var til dels nye i loven av 1940, og skulle blant annet øke skogeiernes innflytelse på fløtingen i forhold til tømmerkjøperne, og bidra til økt fellesfløting i vassdragene.

### 25.5.2 Fløtingens stilling i dag

I løpet av 1950- og 1960-årene fikk tømmerfløtingen konkurranse fra biltransport, som viste seg å være mer lønnsom, og nå praktisk talt har utkonkurrert fløtingen. I Trysilelva, som var det siste vassdraget i Skandinavia hvor det ble drevet løsflytting, ble det fløtet for siste gang i 1991. Slepning av tømmer i bunter av noe omfang foregår fortsatt i Skiensvassdraget. Lagring av tømmer i lenser forekommer også en del steder.

Ordinær fløting regnes i dag ikke for å være økonomisk lønnsomt sammenlignet med biltransport av tømmer, selv om det fortsatt kan være aktuelt med lokal fløting over innsjøer i utilgjengelige områder. Det kan imidlertid nevnes at det i en årrekke er gitt statstilskudd til skogsveibygging, mens det er treforedlings- og sagbruksindustrien som har finansiert fløtingsanlegg i forbindelse med fellesfløting. Fløting som transportform er vanskelig å forene med dagens kvalitetskrav til tømmer og prinsippene for lagerhold i industrien. I dag forventer industrien en gjennomsnittstid fra levering til bruk av trevirke på 2-3 uker, noe som er vanskelig å oppnå ved ordinær fløting.

Tømmerfløting er på den annen side en lite energikrevende transportform uten de miljølemper som kan følge med veitransport.<sup>277</sup> Utvalget ønsker derfor å holde muligheten åpen for fløting i fremtiden.

Gjenopptakelse av fløting forutsetter en nærmere avveining av fordelene og ulempene ved dette. Fordelene i form av reduserte transportkader, og redusert energiforbruk, veislitasje og støy, må veies opp mot de inngrepene fløtingen foranlediger i vassdraget og hensynet til andre interesser, f.eks. tappt kraftproduksjon og arbeidsmiljøhensyn.

277. Jfr. stortingsrepresentant Per Aunets spørsmål med miljøvernministerens svar i Stortingets spørretime 29. mai 1991, St. forh. (1990-91) s. 3458-59.

Dersom ikke alminnelig fløting blir gjenopptatt, vil trolig fløtingen i fremtiden begrense seg til lokal transport på innsjøer i vanskelig tilgjengelige områder, og sleping av tømmer, fortrinnsvis i bunter. Lagring av tømmer i vann er fortsatt vanlig, men slik oppbevaring regnes ikke som fløting.

### 25.5.3 Fløtingens stilling i forhold til løpende tillatelser

Fløtingsinteressene var lenge beskyttet mot reguleringer som gjorde det vanskelig eller umulig å fløte. Vregl. § 19 lød opprinnelig slik:

«Reguleringsanlæggets eier pligter at træffe saadanne anordninger ved anlægget og i tilfælde i vasdraget nedenfor dette samt at avgi vand i saadan utstrækning, at den almindelige færdsel og fløtning forulempes saa litet som mulig ved reguleringen. Spørsmålet om, hvilke forføininger han skal træffe, avgjøres i tilfælde av tvist ved skjøn.

Skade eller ulempe for færdselen eller fløtningen, som ikke paa denne maate avhjælpes, blir at erstatte overensstemmende med § 16»

En endringslov i 1946 (lov 19. juli 1946 nr. 13) åpnet adgang til å gi regulanter tillatelse til å rå over alt vannet i vedkommende vassdrag til reguleringsformål når overveiende allmenne hensyn talte for det (vregl. § 19 nr. 2). Samtidig ble det slått fast at reguleringsanleggets eier pliktet å treffe rimelige tiltak for å avhjelpe den skade og ulempe som en slik utvidelse av reguleringstillatelsen ville føre med seg for den alminnelige ferdsel og fløting eller andre allmenne interesser. Tvist om hvilke tiltak som skulle utføres ble overlatt til skjøn. Tillatelser til å rå over alt vannet er f.eks. gitt ved Tokke-utbyggingen i Telemark og Otra-utbyggingen i Setesdal, hvor regulantene ble pålagt å forestå tømmertransporten på de aktuelle elvestreknin-gene.

Der reguleringstillatelsen ikke er så omfattende, inneholder gjerne vilkårene bestemmelser om slipping av fløtingsvann m.v. til fordel for alminnelig fløting, dette gjelder f.eks. reguleringene i Glomma, Lågen og Numedalslågen.

Plikten til å slippe vann i fløtingstiden ble ofte søkt redusert mest mulig av hensyn til kraftproduksjonen gjennom ulike tiltak for rasjonalisering av fløtingen, f.eks. innkortet fløtingstid, konsentrerte utislag m.v.

I gjeldende konsesjoner kan plikten til å slippe fløtingsvann bero på om det faktisk foregår fløting. Kreves det ikke vann fra fløtingen, kan det hevdes at regulan-tenes ikke har plikt til å slippe vann i fløtingstiden.

Når fløting ikke lenger er aktuelt, kan det være grunn til å overveie en endring av konsesjonsvilkåret om fløtingsvann. Det bør da overveies i hvilken utstrekning vannet bør utnyttes til kraftproduksjon eller til øking av minstevannføringen for å tilgodese andre formål, f.eks. fiskebestanden eller landskapshensyn. Utnytting til økt kraftproduksjon kan også gi grunnlag for å pålegge regulanten å yte tilskudd til nedlegging av fløtingsanlegg.

Dersom vannslippingen for fløtingsformål er lagt til grunn som en bindende forutsetning ved vurderingen av reguleringsskadene langs vassdraget, kan bruken av vannet til kraftformål få erstatningsmessige konsekvenser, idet grunnlaget for skjønnsrettens avgjørelse kan bli endret. Dette må eventuelt vurderes konkret i forhold til de avsatte skjøn.

Ved utbygging av elvekraftverk etter vassdragsloven er det stilt vilkår i ekspropriasjonstillatelse om at utnytting av fallet ikke må være til hinder for fløtingen. I praksis ble det gjerne anlagt tømmerrenner forbi kraftverkene, f.eks. i Glomma,

eller gitt pålegg om forbitransport av tømmeret, f.eks. Mykstufoss i Numedalslågen. Transportplikten er selvsagt avhengig av at det fløtes tømmer i vassdraget.

#### 25.5.4 Fløtingsforeninger

I de store vassdragene foregikk fløtingen som fellesfløting organisert av selgere (skogeiere) og kjøpere (industri og sagbruk) i fellesskap, og normalt betalte gjerne kjøperne fløtingen, såkalt kjøpmannsfløting. Skogeierne hadde som regel ansvaret for å slå tømmeret til vanns (utslag). Så snart tømmeret var flytende, var det kjøperens ansvar å sørge for fremfløtingen til vedkommende mottaker. I sideelvene ble fløtingen organisert av skogeierne med eller uten tilskudd fra vedkommende fellesfløtingsforening.

Det ble vanligvis etablert fløtingsforeninger til å forestå fløtingen i de større vassdragene, og V §§ 84 flg. inneholder detaljerte regler om etablering, stemmerett m.v.

I mange vassdrag, blant andre Glomma, er fløtingen nedlagt og anlegg og innretninger ryddet vekk og fellesfløtingsforeningene avviklet. Andre steder har det ikke skjedd noen opprydding og avvikling fordi fløtingsforeningene ikke har hatt midler til å gjennomføre slik nedlegging. Det finnes fortsatt en del aktive fløtingsforeninger, vesentlig som organisasjoner for veitransport. Aktivitetsnivået varierer mye mellom foreningene. Noen har transportrettigheter i forhold til kraftverk, eller andre rettigheter som de ønsker å beholde. Utvalget har henvendt seg til fløtingsforeninger i større vassdrag, og fått informasjon om aktiviteter m.v.

*Skiersvassdragets fellesfløtningsforening* har fortsatt en del aktivitet, også når det gjelder elvetransport av tømmer. Tømmeret fløtes i bunter. Det foregår ikke løsføting i Skiersvassdraget. I 1991 ble det slept tømmer over Heddalsvann, Norsjø og Vestvannene. Tømmeret fra Vestvannene tas på bil ved Hogga ovenfor kanalen. Slusing av tømmer gjennom Bandak-Norsjøkanalen ble vurdert for noen år siden, men ikke funnet økonomisk forsvarlig.

*Nidarå fellesfløtningsforening* drev ordinær fløting i egen regi frem til 1971. Det har etter dette foregått organisert sleping av tømmer på noen vann i vassdraget, og dette foregår fortsatt fra vest- til østsiden av Nesvatn. Det anses som svært lite sannsynlig at fløtingen blir tatt opp igjen fordi veinettet nå er godt utbygd i de aktuelle skogsområdene, nødvendige fløtingsinnretninger (medregnet alle fløtingsdammer i tverrelvene) er forfalt eller fjernet, og det mangler kompetanse med hensyn til hvordan fløting foregår.

Foreningen har hatt aktivitet i forbindelse med avvikling av leieavtaler, salg av eiendommer m.v., og består formelt fortsatt fordi avviklingen ikke er helt gjennomført. Foreningen vil trolig bli nedlagt med det første.

Opprydding og fjerning av fløtingsinnretninger er gjennomført så langt foreningens økonomi tillater det, og til en viss grad med støtte fra Arendals Vasdrags Brugseierforening. Det finnes fortsatt noen innretninger som ble betraktet som «evigvarende» i forbindelse med avviklingen, men som likevel viser seg å forfalle og skape problemer.

*Mandalsvassdragets fellesfløtningsforening* består fortsatt, og skogeierne i de områder hvor det ikke er bilvei kan melde inn tømmer til fløting. Det påmeldte fløtingskvantum er etter hvert blitt så lite at gjennomgående fløting i vassdraget er innstilt. Det betales i stedet en godtgjøring pr. m<sup>3</sup> for transport til nærmeste bilvei for det tømmeret som meldes inn til fløting.

Fløtingsforeningen ser ikke bort fra at fløtingen i vassdraget vil bli gjenopptatt, og opprettholder sine rettigheter, vedlikeholder innretninger m.v. De styrende organer ønsker ikke å legge ned fløtingsforeningen så lenge den har midler til å støtte

levering av tømmer fra skoger som ikke har veiutløsning, vedlikehold av innretninger m.v. Foreningens økonomi tillater slike aktiviteter i mange år.

*Otra fellesfløtningsforening* vurderes heller ikke som aktuell å nedlegge i overskuelig fremtid.

For vassdraget ovenfor Byglandsfjord ble det i forbindelse med kraftutbygging gitt tillatelse til å benytte alt vann, inkludert fløtingsvannet. Utbyggeren ble opprinnelig pålagt å sørge for tømmertransport i stedet, en ordning som senere ble avløst av en avtale med skogeierne.

For Byglandsfjorden og vassdraget nedenfor er det inngått en avtale mellom fellesfløtningsforeningen og skogeierne på den ene siden, og kraftverkene på den annen side. Kraftprodusentene har her betalt for å kunne ta i bruk alt vannet til kraftproduksjon, slik at det ikke skal fløtes under normale forhold. Under ekstraordinære omstendigheter som krig, streik, lockout eller ved særlig høye drivstoffpriser skal det imidlertid avgis vann til fløting. Når det gjelder skoger som ikke har veiutløsning, vedlikehold m.v. er forholdene omtrent som for Mandalselva.

*Fellesfløtningen i Tovdals vassdrag* har ikke utført fløting de senere år. Den generelle overgangen til biltransport har gjort fløtingen økonomisk ulønnsom. De skogeiendommene som ikke har veidekning må selv bekoste merutgiftene ved levering til vei.

Fløtingsforeningen har begrensede midler, men betaler fortsatt for ervervede rettigheter og vedlikeholder fløtingsdammer.

*Numedalslågens fellesfløtningsforening* har ikke drevet fløting siden 1979. Reguleringsstillatelsen for vassdraget inneholder en forpliktelse til å slippe fløtingsvann, og utløper i 1994. Kraftverkene i vassdraget har også hatt andre forpliktelser med hensyn til fløtingen. Med virkning fra 1980 inngikk imidlertid kraftverkene en avtale med skogeierne om at det ikke skulle leveres tømmer til fløting i Numedalslågen i en tiårsperiode. I stedet for å slippe fløtingsvann m.v. ga kraftverkene i stedet tilskudd til bygging av skogsbilveier på vanskelig tilgjengelige steder.

Fløting på en begrenset strekning i vassdraget ble vurdert i 1990, og av skogeierne ansett for å være økonomisk forsvarlig, blant annet fordi eieren av Mykstufoss kraftverk har ansvar for å bringe tømmeret forbi kraftverket. Fløting ble likevel ikke gjennomført fordi det i stedet ble inngått avtaler om bidrag til skogsbilveier. Den gjeldende avtale med kraftverkene og skogeierne om innstilt fløting løper til 1997.

*Fellesfløtingen i Haldenvassdraget* er under avvikling. Det foregår opprydding og nedlegging av fløtingsanlegg i vassdraget. Avviklingen har tatt lang tid, blant annet fordi kommuner og andre ønsker å overta deler av anleggene som kulturminner i stedet for at de rives, og slik overtakelse kan være vanskelig å finansiere.

*Namsen fellesfløtningsforening* ble i 1992 besluttet nedlagt, og et avviklingsstyre forestår avvikling av leieforhold m.v.

## 25.6 BEHOVET FOR SPESIELLE REGLER OM FLØTING

### 25.6.1 Rett til fløting

Selv om det er usikkert om tømmerfløting vil bli gjenopptatt i noe omfang, bør allmennhetens rett til fløting opprettholdes i den nye vannressursloven, jfr. utk. § 31 første ledd. På samme måte som når det gjelder ferdsel, foreslås det av forenklingshensyn at fløtingsretten gjelder alle vassdrag, også eventuelle vassdrag hvor noen tidligere har hatt enerett til fløting. Utkastet til ny lov gir ikke noen nærmere beskrivelse av innholdet i fløtingsretten tilsvarende V §§ 78 og 79. Denne type begrensede rettigheter som er nødvendige for å fløte må kunne innfortolkes i fløtingsretten. Dette gjelder typisk adgang til å feste flåter eller ringbommer i land, å legge midlertidige ledningsarmer eller athaldslenser, å fjerne is ved sprengning, rett til ferdsel

langs vassdraget i forbindelse med fløtingen og til å legge opp trevirke som fryktes å ville synke, eller er sunket, på land til tørking.

Allemannsretten omfatter ikke rett til å anlegge vei eller etablere varige anlegg på fremmed grunn. Hvis ikke fløtingen får til avtale med grunneieren, må det derfor kunne eksproprieres nødvendig grunn. *Utvalget* foreslår en presisering av hjemmelen i oreignl. § 2 nr. 29 til også å omfatte fløtingstiltak generelt.

Tømmerfløting kan lett komme i konflikt med andre brukerinteresser i vassdragene. Hvis fløtingen skal gjenopptas i et vassdrag hvor det ikke har foregått fløting, bør det gjøres en forhåndsvurdering av aktuelle konflikter. *Utvalget* foreslår at forhåndsvurderingen sikres ved meldeplikt kombinert med offentlig kunngjøring.

Den som vil fløte i et vassdrag der det ikke har vært fløtet på ti år skal etter forslaget sende melding til vassdragsmyndigheten og foreta kunngjøring. Til forskjell fra V § 80 som inneholder en lignende regel, gjelder utk. § 31 annet ledd uansett om det er fløtingsforening i vassdraget eller ikke. vassdragsmyndigheten kan etter forslaget fastsette at fløtingen må ha konsesjon etter utk. § 8.

*Utvalget* finner det ikke hensiktsmessig å utforme detaljerte regler om utøvelse av fløting i dagens situasjon. Det foreslås i stedet en forskriftshjemmel i utk. § 31 tredje ledd, med vid adgang til å gi regler både om forholdet mellom fløtingsberettede innbyrdes, og om forholdet til andre brukere eller allmenne interesser i vassdraget, jfr. V § 123. Hjemmelen omfatter også adgang til å fastsette fløtingsavgifter.

Spørsmålet om erstatning for skade som voldes ved fløting ble behandlet i "*Erstatning for skade*" i kap. 18.

### 25.6.2 Regler om fløtingsforeninger

Gjeldende vassdragslov §§ 84-99 inneholder detaljerte regler om fløtingsforeninger.

På bakgrunn av fløtingens stilling har ikke *utvalget* funnet det aktuelt å utrede de organisasjonsmessige forholdene innenfor tømmerfløtingen nærmere. Etablering av nye fløtingsforeninger er i dagens situasjon lite sannsynlig, og bør eventuelt kunne skje uten at myndighetene fastlegger særskilte regler om dette. *Utvalget* foreslår derfor ikke lovregler om etablering av fløtingsforeninger i utkastet til ny lov. I stedet vil alminnelige foreningsrettslige regler gjelde,<sup>278</sup> sammen med de rettsedvaner som er skapt når det gjelder fløtingsforeninger.

Vedtekter for fløtingsforeninger eller vedtektsendringer skal etter gjeldende V §§ 88 og 91 stadfestes av departementet. Dette vil ikke være nødvendig etter forslaget til ny lov, heller ikke for foreninger som har stadfestede vedtekter i dag.

Som det fremgår av 25.5.4 finnes det fortsatt fløtingsforeninger i en del vassdrag selv om det ikke foregår fløting. vassdragslovens regler om valgbarhet på kjøpersiden til styre og representantskap for foreningene forutsetter at det foregår fløting i vassdraget, jfr. V §§ 84-85. Når det ikke fløtes i vassdraget, kan det reises spørsmål om hvem som kan representere tømmerkjøperne i fløtingsforeningene.

Problemet har i en del foreninger vært løst ved at de som tidligere har kjøpt fløtingstømmer, og de som ville komme til å kjøpe ved en eventuell gjenopptakelse av fløtingen, har vært ansett som valgbare. *Utvalget* finner det ikke nødvendig å gå inn på denne problemstillingen, som for fremtiden vil bero på foreningenes vedtekter og alminnelige foreningsrettslige synspunkter.

278. Se om disse Woxholth 1990.

### 25.6.3 Oppløsning av fløtingsforeninger og nedlegging av fløtingsanlegg

vassdragsloven har ikke spesielle regler om oppløsning av fløtingsforeninger. I praksis har bestemmelsene om fremgangsmåten ved vedtektsendringer i V § 91 også vært lagt til grunn ved oppløsning av fløtingsforeninger, noe som innebærer at oppløsningen må stadfestes av departementet dersom vedtektene er stadfestet.

vassdragsmyndighetene stiller krav om opprydding i vassdraget for å stadfeste oppløsning av fløtingsforeninger. Flere fløtingsforeninger har ikke midler til å gjennomføre en forsvarlig nedlegging av fløtingsinnretninger m.v., og er blitt sittende med det formelle ansvaret for disse. Resultatet har i flere tilfelle vært at innretningene blir stående, og kan representere et skadepotensial i vassdraget. Fløtingsforeningens formelle ansvar for innretningene har imidlertid liten verdi når foreningen ikke har midler, og det ikke gjelder regler om ansvar for foreningens medlemmer.

Siden det fortsatt eksisterer en del fløtingsforeninger *hautvalget* funnet det riktig å foreslå en særskilt regel om oppløsning av fløtingsforeninger i utk. § 48. Før en fløtingsforening oppløses, skal foreningens anlegg overdras eller nedlegges i samsvar med de ordinære reglene om nedlegging i utk. kap. VIII.

Det kan av og til være ønskelig at fløtingsinnretninger ikke rives ved nedlegging av fløtingen, f.eks. fordi de har kulturhistorisk betydning. Spørsmål omkring nedlegging er drøftet generelt i "*Nedlegging og fjerning av anlegg*" i kap. 16.

Utvalget har ikke kjennskap til i hvor stor grad eldre fløtingsinnretninger utgjør, eller kan tenkes å utgjøre, et problem i vassdragene. I forbindelse med utredningen «Eldre innretninger i vassdrag», som er omtalt i "*Rapporten om eldre innretninger i vassdrag fra 1990*" i kap. 16.2.3, ble det foretatt en prøveregistrering av innretninger i Halden-vassdraget. Denne viste at det fantes 17 fløtingsdammer og 43 andre slags fløtingsinnretninger i vassdraget. Som det fremgår i 25.5.4 er fløtingsforeningen i Haldenvassdraget under avvikling. Hedmark fylke gjennomførte i 1989-90 en registrering av kulturminner knyttet til fløting. Det ble registrert 446 fløtingsdammer, hvorav 54 var kombinasjonsdammer (dvs. brukt også til andre formål enn fløting). Det ble videre registrert 101 skådammer, 27 kanaler, 25 faste lenseinnretninger og 10 tømmerrenner.

Det er siden 1986 bevilget penger over statsbudsjettet til opprydding etter fløtingen (kr. 500 000 for 1994).

Problemet med ansvar for fløtingsinnretningene når foreningene ikke har midler til å gjennomføre en forsvarlig nedlegging er vanskelig å løse i loven. En regel om solidarisk ansvar for foreningens medlemmer kunne være et middel til å sikre dekning for utgifter til en forsvarlig nedlegging, slik at nødvendig opprydding skjer før foreningen blir oppløst. Det kan imidlertid by på problemer å klarlegge hvem som er medlemmer av foreningen. En regel om solidaransvar kan dessuten virke urimelig siden de fleste fløtingsforeninger allerede er nedlagt uten at medlemmene er blitt holdt ansvarlig på denne måte. Innvendingen har mest vekt i forhold til foreninger hvor det allerede er på det rene at de økonomiske midlene ikke er tilstrekkelige. *Utvalget* vil på denne bakgrunn ikke fremme noe forslag om solidarisk ansvar for medlemmene av en fløtingsforening som nedlegges uten forsvarlig opprydding.

Treforedlingsindustrien og skogbruket ville ellers være de nærmeste til å bekoste en opprydding etter fløtingsvirksomheten når foreningene ikke har midler. Det kan derfor være grunn til å ta opp forhandlinger med treforedlings- og sagbruksindustrien med sikte på medfinansiering av nedleggingstiltak. Fløtingsinnretningene kan også ses som en del av skogbrukets infrastruktur. Andre deler av infrastrukturen er i stor grad finansiert gjennom offentlige tilskuddsordninger og bruk av skogavgiftsmidler. Det kan derfor reises spørsmål om ikke dette bør kunne gjøres også når det gjelder nedlegging av fløtingsanlegg. Bruk av skogavgiftsmidler til

slike formål ville være i strid med formålet for bruken av slike midler i dag, og ville nødvendiggjøre en endring i skogbruksloven § 46. Siden skogavgiftsmidlene er knyttet til enkelteiendommer, måtte kostnadene på skogbrukssiden fordeles i forhold til avvirknings- eller fløtingskvantum, og det ville også være vanskelig å fastsette hvilke eiendommer som skulle bidra. *Utvalget* foreslår derfor ingen endring i skogbruksloven.

I regulerte vassdrag kan det være aktuelt å pålegge regulanten å yte tilskudd til slik nedlegging når regulanten får utnytte fløtingsvann til energiproduksjon. Også konsesjonsavgifter, eventuelt i en endret form, jfr. utvalgets anbefalinger "*Utvalgets vurderinger*" i kap. 9.7.6, kan være en finansieringskilde i slike vassdrag. For øvrig vil mulighetene for å foreta forsvarlig opprydding når det er forsømt av fløtingen selv, i praksis bero på i hvilken utstrekning stat eller kommuner stiller midler til disposisjon for bevaring eller fjerning av slike innretninger.

## KAPITTEL 26

**Særspørsmål for grensevassdrag****26.1 INNLEDNING**

Grensene mellom to nabostater følger som oftest ikke vannskillet. Endel vassdrag krysser landegrensen, og iblant går grensen mellom to stater i et vassdrag. I begge tilfelle taler man om *grensevassdrag*. Iblant krysser et vassdrag grensen flere ganger, slik at det danner en «løkke» i nabostaten.

Et vassdragsinngrep som foretas i én stat, kan etter omstendighetene få konsekvenser i vassdraget nedstrøms i en annen stat. Ved f.eks. en regulering av vassdraget til kraftutbygging kan den ene staten få fordelene ved inngrepet, mens den andre staten kun får skader og ulemper, f.eks. i form av tørrlagging av de vassdragene som har sitt tilsig fra det regulerte område. Forurensende utslipp i vassdraget i en stat oppstrøms kan ha betydning for utnytting av vassdraget i nabostaten nedstrøms.

Det ville være uheldig om det overhodet ikke var adgang til å utnytte de vassdragene som krysser eller utgjør grensen til en nabostat. Derfor har det vært nødvendig å utvikle regler og ordninger som kan regulere bruken av grensevassdrag. Det er viktig at disse reglene fremmer forsvarlig bruk av vassdragene, og skaper en rettferdig balanse mellom landenes fordeler og ulemper ved utnytting av grensevassdrag. Under 26.2 vil de rettskilder som regulerer Norges adgang til å utnytte grensevassdrag tas opp. Under 26.3 vil det så bli redegjort konkret for hvilke rettsregler som kommer til anvendelse på forholdet til det enkelte land.

Norge har grensevassdrag både mot Sverige, Finland og Russland. Tanaelva utgjør en del av grensen mot Finland, og størstedelen av grensen mot Russland går i Pasvikelva eller Jakobselva. Mellom Norge og Sverige finnes en rekke grensevassdrag, som f.eks. Trysilelva som har sitt utspring i Norge, men har en stor del av sitt løp i Sverige (Klarälven).

Det vil ofte være ønskelig for begge stater å utnytte et grensevassdrag. Pasvikelva blir f.eks. brukt av både Norge og Russland til kraftproduksjon.

Ved kraftutbygging kan det iblant være ønskelig å regulere vassdrag i en nabostat. Det kan være tale om å regulere den delen av vassdraget som ligger i nabostaten, eller å overføre vann fra et nedbørfelt i en stat til et annet nedbørfelt i nabostaten. Både Norge og Russland utnytter f. eks. Enaresjøen i Finland som magasin for sine kraftverk i Pasvikelva.

Flere av vassdragene mellom Norge og Sverige er utnyttet i forbindelse med kraftproduksjon, f.eks. Skjomen og Limingen. Et spesielt tilfelle har vi ved Höljesutbyggingen<sup>279</sup> – et norsk-svensk samarbeid om utbygging av Sandkilfossen i Trysilelva. Sandkilfossen er oppdemmet på begge sider av riksgrensen og fallet utnyttes i et kraftverk ved Höljes som ligger 10 km inn i Sverige fra riksgrensen. Hedmark fylke eier det norske vannfallet, men vannkraften omformes til elektrisk kraft i Sverige. Den elektriske kraften tilhører fortsatt Hedmark fylke og skal stilles til disposisjon for fylket. For øvrig pågår det for tiden forhandlinger mellom Norge og Sverige om kompensasjon til Norge for den ulempen det er at fisken har blitt borte i den norske delen av vassdraget på grunn av byggingen av Höljesdammen.

279.St.prp. nr. 110(1960-61) og Kgl. res. 30. juni 1961.



## 26.2 ALMINNELIGE REGLER OM GRENSEVASSDRAG

### 26.2.1 Norske lovregler generelt

Den delen av et grensevassdrag som ligger på norsk side, vil på samme måte som et vassdrag som fullt ut ligger innenfor Norges grenser, være underlagt norske lover og regler, bl.a. vassdragsloven, vassdragsreguleringsloven og forurensningsloven. Hvordan et grensevassdrag kan utnyttes, må derfor vurderes etter norsk lov, i tillegg til at det må tas stilling til de regler som regulerer forholdet til nabolandet.

Det beror på den enkelte lov om den bare gjelder tiltak som utføres på norsk side, eller om den også retter seg mot alle tiltak som har virkninger i Norge. Forurensningsloven har for sitt område et slikt vidt virkefelt (forurl. § 3 annet ledd). vassdragsloven gir ikke noe klart svar på spørsmålet.

### 26.2.2 Norske lover som henviser til folkeretten

På hvilken måte et grensevassdrag skal utnyttes vil være et mellomstatlig anliggende, som reguleres av folkeretten. Den enkelte stats interne rett vil ikke ha noen rettslig virkning overfor andre stater. Folkeretten består både av generelle folkerettslige regler som er oppstått gjennom lang tid, f.eks. sedvaner og alminnelige rettsgrunnsetninger, og traktater (konvensjoner, overenskomster) mellom to eller flere stater.

For at folkerettslige regler skal få status som norsk intern rett, må det gjøres et særskilt vedtak – som oftest lov – som innlemmer dem i norsk rett. Dette kan skje ved en henvisning til folkeretten i norske lover (inkorporasjon), eller ved at vi får en norsk lov som er likelydende med den folkerettslige regelen (transformasjon).

Det norske lovverket har ingen lovbestemmelse med en generell henvisning som gjør all folkerett til norsk intern rett. På mange rettsområder er det imidlertid spesiallover som har en henvisning til folkeretten, enten for å begrense rekkevidden av lovens egne regler, eller for å supplere dem med folkerettslige regler. For vassdragsretten har vi en slik henvisningsbestemmelse i V § 157: «Rådigheten over vassdrag som danner riksgrense eller som går til eller kommer fra naborike, skal være undergitt de innskrenkninger som følger av folkerettens regler eller av overenskomst med naboriket». Det vil si at alle traktater Norge har inngått om grensevassdragene og de alminnelige folkerettslige prinsipper må respekteres ved nasjonal utnytting av vassdrag.

Lovbestemmelsen har en meget vid ordlyd, og omfatter i prinsippet all påvirkning av vassdraget. Den omfatter også magasinering og overføring av vann for reguleringsformål.

Etter at forurensningsspørsmålene ble tatt ut av vassdragsloven i 1970, kan V § 157 neppe gjelde i forhold til forurensning. Her følger det imidlertid av forurl. § 3 annet ledd innledningsvis at forurensningsloven bare gjelder med de begrensninger som følger av folkeretten. Dessuten gir riksgrenseloven 14. juli 1950 nr. 2 § 1 første ledd annet punktum Kongen hjemmel til å nedlegge forbud mot bestemte handlinger eller virksomhet for å forebygge forurensning av grensevassdrag.

Før vassdragsloven trådte i kraft i 1941, ble aktuelle traktater gjennomført i norsk rett ved lov, jfr. 26.3.1 og 26.3.2 nedenfor. Både traktatene og lovene fra før vassdragsloven har beholdt sin gyldighet etter at denne trådte i kraft.

Etter V § 157 annet ledd kan Kongen kan gi nærmere bestemmelser til klargjøring og gjennomføring av folkerettsreglene og overenskomster med naboriker. Med hjemmel i bestemmelsen er det gitt forskrift 7. november 1950 om forskjellige for-

hold ved riksgrensen og forskrift 7. mai 1951 om registrering og merking av fartøyer i vassdrag som danner riksgrensen mellom Norge og Sovjet-Samveldet.

### 26.2.3 Generelle folkerettslige regler<sup>280</sup>

Folkerettslige overveielser om grensevassdrag eller internasjonale vassdrag hadde opprinnelig for øye særlig ferdsel og transport i vassdraget. Senere har utnytting av vassdraget til vannkraftproduksjon og irrigasjon samt forurensning fått oppmerksomhet, og i lys av bedret hydrologisk innsikt er interessen også blitt rettet mot nedbørfeltet i sin helhet, ikke bare mot vassdraget i snevrere forstand. Vanligvis blir forholdene ved grensevassdrag regulert gjennom traktater, men det kan også oppstilles visse grunnleggende prinsipper i den alminnelige folkerett når det gjelder disponeringen av grensevassdrag. Det varierer og er under stadig diskusjon hvilken folkerettslig karakteristik som det er berettiget å anvende på grensevassdrag; i de senere år er det av endel forfattere ansett som et tilfelle av «shared natural resources».

Av det alminnelige folkerettslige prinsipp om godt naboskap mellom statene følger det også at en stat ikke må treffe tiltak i grensevassdrag som kan utsette en annen stat for alvorlig skade («serious harm»), enten dette gjelder vannføring eller vannkvalitet. Utnytting av vassdraget må skje på en måte som virker rettfærdig i forhold til de forskjellige statene vassdraget berører («equitable utilization»). Endelig har en stat som vil iverksette tiltak i et grensevassdrag en plikt til å informere og samrå seg med nabostaten.

Etter de konkrete forhold kan disse folkerettslige utgangspunktene gi seg slike utslag som norsk juridisk teori angir.<sup>281</sup>

1. En stat må aldri endre vannets retning eller løp når det fortsetter inn i et annet land.
2. En stat må ikke ved tiltak på eget territorium skape fare for flom, at vannet tar et annet løp, tørker ut eller forsvinner.
3. En stat må ikke sende skadelige stoffer gjennom vassdraget fra en stat til en annen (gass, radioaktive stoffer, olje, vanlig kloakkutslipp m.v.).

280. Se fra den folkerettslige litteratur (som ofte også behandler de særskilte regimer for enkelte vassdrag) bl.a. Julio A. Barberis, *International Rivers*, i R. Bernhardt (red.): *Encyclopedia of Public International Law* 9 (Amsterdam 1986) s. 212-16; Patricia Birnie og Alan Boyle, *International law and the environment* (Oxford 1992), særlig s. 215-24; Ian Brownlie, *Principles of Public International Law* (4. utg., Oxford 1990) s. 271-76; D. P. O'Connell, *International Law* (2. utg., London 1970) s. 556-79; Pierre-Marie Dupuy, *Droit international public* (Paris 1992) s. 467-72; Hilding Eek – Ove Bring – Lars Hjerner, *Folkrätten* (4. utg., Stockholm 1987) s. 465-66; Alexandre Kiss og Dinah Shelton, *International environmental law* (New York 1991) s. 202-27; Nguy en Quoc Dinh – Patrick Daillier – Alain Pellet, *Droit international public* (4. utg., Paris 1992) s. 1105-12; Oppenheim's *International Law* (9. utg., London 1992) s. 574-89; Ignaz Seidl-Hohewaldern, *Völkerrecht* (7. utg., Köln 1992) s. 325-26 og 330; J. G. Starke, *Introduction to International Law* (10. utg., London 1989) s. 191-96. Se videre L. A. Teclaff, *Water Law in Historical Perspective* (Buffalo 1985). The International Law Association har utarbeidet The Helsinki Rules on the Uses of the Waters of International Rivers i 1966, se rapporten fra ILAs 52. konferanse (Helsingfors 1966) s. 477-531. ILA har senere i årene 1972-86 tatt opp til behandling en rekke spørsmål knyttet til internasjonale vassdrag. Rapportene med konklusjoner er samlet i E. J. Manner og V.-M. Metsälampi (red.), *The Work of the International Law Association on the Law of International Water Resources* (Publications of the Finnish Branch of the International Law Association no. 6, Helsingfors 1988).

281. Se Vislie 1944 s. 88-97 og Rogstad i *Norsk vassdragsrett* s. 146-49.

#### 26.2.4 Traktater

Det kan være behov for å regulere bruken av grensevassdrag ut over de generelle folkerettslige reglene, både for å få klargjørende bestemmelser tilpasset de konkrete forhold, og for å muliggjøre utnytting av grensevassdraget. For Norges del har behovene gjort seg sterkest gjeldende med tanke på fløting og vannkraftproduksjon, idet ferdsel i noe omfang på grensevassdrag har vært lite aktuelt når man ser bort fra vassdragene i Finnmark.

Norge har derfor inngått flere bilaterale traktater med nabolandene. Med Sverige finnes det en konvensjon som omfatter alle grensevassdrag (overenskomst av 11. mai 1929). Forøvrig er traktatene begrenset til spesielle geografiske områder og til regulering av spesielle tiltak i vassdrag.

For vannforurensning og visse andre tiltak i vassdrag knesetter den nordiske miljøvernkonvensjon 15. februar 1974 et prinsipp om likestilling av virkninger i konvensjonsstatene. Konvensjonen er inngått mellom Danmark, Finland, Norge og Sverige, og den er gjennomført i norsk rett ved lov 9. april 1976 nr. 21. Det fremgår imidlertid av konvensjonens art. 1 annet ledd at den står tilbake for særskilte overenskomster mellom konvensjonsstatene, f.eks. på vassdragsrettens område.

### 26.3 SÆRSKILTE TRAKTATER MELLOM NORGE OG NABOSTATER OG DERES GJENNOMFØRING I NORSK RETT

#### 26.3.1 Sverige

*Traktaten mellom Norge og Sverige av 11. mai 1929 ble gjennomført ved lov 12. juni 1931 i henhold til konvensjonen mellem Norge og Sverige om visse spørsmål vedrørende vassdragsretten av 11 mai 1929.* Loven består av seks kapitler og 33 paragrafer. Første kapittel tar for seg lovens omfang. Andre og tredje kapittel har regler om foretagender som iverksettes i henholdsvis Norge og Sverige. Fjerde kapittel omhandler ferdsel og fløting og femte kapittel inneholder forskjellige bestemmelser. Sjette kapittel har en bestemmelse om ikrafttreden.

Ifølge § 1 omfatter loven anlegg, arbeide eller annen foranstaltning i vassdrag som volder merkbar forandring i nabostatens vassdrag med hensyn til dybde, leie, retning, vannstand eller vannmengde eller som er til skade for fisket eller fiskens gang. Videre omfatter loven ferdsel og fløting i grensevassdragene.

Lovens § 2 nr. 1 fastslår at tiltak i grensevassdragene på norsk side er underlagt den alminnelige norske vassdragslovgivningen. Tiltak som etter norsk rett i utgangspunktet ikke krever tillatelse, må ha tillatelse av Kongen dersom tiltaket «kan antas å medføre ulempe av noen betydning» for ferdsel, fløting, fiskens gang eller fisket, eller dersom tiltaket medfører betydelige forstyrrelser i vannforholdene innenfor et større område, jfr. § 2 nr. 2.

En søknad om tillatelse til å gjennomføre et tiltak i grensevassdrag skal inneholde opplysninger både om virkningene i den norske og den svenske delen av vassdraget, jfr. § 7. Ved avgjørelsen av om det skal gis tillatelse til et vassdragstiltak, skal det tas hensyn til virkningene både i Sverige og i Norge, jfr. § 4.

Norske myndigheter kan ikke gi tillatelse til tiltak uten samtykke av svenske myndigheter, hvis tiltaket kan antas å gi ulemper av betydning i Sverige, jfr. § 6 nr. 1. Et tiltak i Sverige må på samme måte godkjennes av norske myndigheter. Som forutsetning for et samtykke til tiltak i nabolandets del av vassdraget, kan det kreves at det settes spesielle vilkår i tillatelsen, jfr. § 6 nr. 2. Meråkerutbyggingen er et eksempel på at man ikke har funnet følgene av inngrep i vassdraget så store at det trengtes samtykke etter § 6 nr. 1. To av magasinene, Hallsjøen og Skurdalssjøen, ligger for en stor del i Sverige, og det ville bli visse forandringer i tappingen fra van-

nene som følge av de nye reguleringsplanene. Søknaden om regulering og utbygging ble sendt til Sverige, men vattendomstolen ved Östersund tingsrätt mente at endringene var så små at det ikke var nødvendig med svensk samtykke.<sup>282</sup>

Begge land kan kreve at det settes ned en kommisjon som skal behandle en søknad, jfr. § 20. Kommisjonen skal ha like mange medlemmer fra hvert land, jfr. konvensjonens art. 17. Dette tas nærmere opp under "*Grensevassdragskommisjoner*" i kap. 26.4.

Tillatelsen skal inneholde et forbehold om at den ikke gjelder i Sverige før den er godkjent av svenske myndigheter.

Ulemper og skader som oppstår som følge av tiltak i vassdrag skal erstattes etter lovene i det landet skadene og ulempene oppstår. Foranstaltninger som skal forebygge eller minske skader eller ulemper skal behandles etter loven i det landet de skal iverksettes, jfr. § 23 nr. 1.

Dersom et foretagende omfatter overføring fra et nedbørområde til et annet, kan hvert av rikene forlange at spørsmålet skal gjøres til gjenstand for særskilte forhandlinger. Bestemmelsene i loven og konvensjonen kommer da ikke til anvendelse. Et nedbørområde er i denne sammenheng hele det området hvor vannet har felles avløp til havet, jfr. § 32 og konvensjonens art. 2.

### 26.3.2 Finland

Fordi man ikke har en konvensjon som dekker alle grensevassdrag med Finland slik som med Sverige, foreligger det flere traktater på forskjellige områder. Det vil ikke bli foretatt noen uttømmende oppregning her.

Det foreligger en *lov 14. juni 1935 nr. 1 i h.t. konvensjon mellom Norge og Finland om fløtingen i Pasvik av 14. februar 1925*. Denne loven er i dag gjenstandsløs, da grensen med Finland er endret. En slik konvensjon kan i dag gjennomføres i medhold av V § 157, jfr. etter utvalgets forslag utk. § 4.

Videre foreligger det en *overenskomst mellom Norge, Finland og Russland om regulering av Enaresjøen av 29. april 1959*. Det foreligger et manøvreringsreglement for Enaresjøen som er tilknyttet avtalen. Det er bare russiske og norske kraftverk som utnytter reguleringen. Finland har ingen nytte av reguleringen, men har visse forpliktelser bl.a. til å foreta tiltak for fisket. Norge har i henhold til avtalen ingen forpliktelser ovenfor Finland. Norske og finske myndigheter har ved noteveksling av 23. juni 1994 inngått en avtale om kompensasjon til Finland for reguleringskadene i Enaresjøen på 16,5 mill. kr. Avtalen om kompensasjon bygger ikke på noen rettslig forpliktelse fra norsk side.

Fra 25. april 1951 finnes det en *overenskomst mellom Norge og Finland om overføring fra Neidenvassdraget til Gandviksvassdraget av vassføring fra Garsjøen, Kjerringvatn og Førstevannene*. Neidenelva renner over til Finland, og overføringen medførte derfor endringer i vannforholdene på finsk side.

### 26.3.3 Russland

Avtaler som tidligere er inngått, er mellom Norge og det tidligere Sovjetsamveldet. Etter oppløsningen av Sovjetsamveldet er det Russland som er part i avtalene.

I forhold til Russland finnes det en rekke traktater, som ikke gjengis her. En traktat som imidlertid kan nevnes er en *overenskomst med Sovjetsamveldet 18. desember 1957 om utnytting av vannkraften i Pasvikelven*. Traktaten ble etterfulgt av lov 27. juni 1958 nr. 1 om rett for den norske stat til å foreta ekspropriasjon for

282.St.prp. nr. 126 (1988-89) (s. 56).

gjennomføring av overenskomsten, da man var i tvil om V § 62 nr. 1 ga tilstrekkelig hjemmel for ekspropriasjon til fordel for Sovjetsamveldet (jfr. Ot.prp. nr. 41 (1958)).

Traktaten har en forholdsvis inngående beskrivelse av hvilke områder hvert av landene kan benytte, hvilke innretninger som kan installeres og vannstandshøyder.

## 26.4 GRENSEVASSDRAGSKOMMISJONER

### 26.4.1 Sverige

Traktaten mellom Norge og Sverige av 11. mai 1929 har i art. 17 – 19 bestemmelser om kommisjonsbehandling.

Som nevnt under 26.3.1 kan hvert av landene kreve kommisjonsbehandling av et tiltak som faller inn under traktaten. Det finnes ingen fast kommisjon, men det opprettes en felles kommisjon med like mange medlemmer (2, 4 eller 6) fra hvert land i det enkelte tilfelle.

Formålet med kommisjonsbehandlingen er å lette arbeidet med å innhente informasjon om tiltakets virkninger på begge sider av grensen. Kommisjonsbehandling skal også sikre en ensartet behandling.<sup>283</sup>

Kommisjonen har kun utredende og rådgivende myndighet, og fatter ingen avgjørelser på vegne av myndighetene.

### 26.4.2 Finland

I forhold til Finland finnes det en grensevassdragskommisjon som ble opprettet ved overenskomst av 5. november 1981, og trådte i kraft 1. mai 1981. Dette er en fast kommisjon som skal avholde møter ved behov og minimum en gang i året, jfr. art. 4 og 5. Hvert land har tre medlemmer i kommisjonen, jfr. art. 3.

Art. 1 og 9 angir kommisjonens mandat. Den har ikke bestemmende myndighet, men rådgivende status, og skal virke som et samarbeids- og kontaktorgan mellom Norges og Finlands regjeringer i spørsmål som berører grensevassdragene. Kommisjonen arbeider f. eks. med tiltak mot spredning av lakseparasitter og tiltak mot leirras. Kommisjonen har utarbeidet flerbruksplaner for Tana-, Neiden- og Pasvikvassdragene.

### 26.4.3 Russland

I forhold til Russland har vi den blandede norsk-russiske kommisjonen for samarbeid på miljøvernområdet. Denne kommisjonen ble opprettet i 1988. Kommisjonen består av en formann på hver side.

Kommisjonen har opprettet en rekke ekspertgrupper på forskjellige områder, bl.a. en gruppe for vann. Ekspertgruppen på vannforurensningsproblemer driver med overvåking og undersøkelser i grenseområdene. Også denne kommisjonen vil utarbeide forslag til flerbruksplan for Pasvikvassdraget, som vil bli sett i sammenheng med flerbruksplanen fra den norsk-finske grensevassdragskommisjonen.

## 26.5 BEHOVET FOR ENDRINGER

*Utvaget* ser ikke grunn til å foreslå prinsipielle endringer i vassdragslovens regler for grensevassdrag. Siden utgangspunktet i norsk rett er at hverken alminnelig folkerett eller særskilte konvensjoner og traktater er en del av norsk rett før det er gjen-

283.St.prp. nr. 60 (1930) s. 24.

nomført ved en norsk rettsakt, er det behov for en bestemmelse i den nye vannressursloven som gir folkerettslige regler direkte virkning i Norge. Det er også hensiktsmessig med en hjemmel for forskrifter til gjennomføring av folkerettslige forpliktelser i vassdragsforhold, slik at en konvensjonstekst om ønskelig kan omformes etter norsk lovgivningstradisjon. Vi viser til utk. § 4 annet ledd.

Enkelte av de særskilte lovregler som finnes for grensevassdrag, er allerede foreldet, eller vil bli det som følge av utkastet til vannressurslov *Utvalget* mener derfor at det bør gjøres følgende endringer:

- Lov 14. juni 1935 nr. 1 i henhold til konvensjon mellom Norge og Finland om fløtning i Pasvik av 14. februar 1925 *oppheves* som gjenstandsløs;
- Lov 27. juni 1958 nr. 1 om rett for den norske stat til å foreta ekspropriasjon for gjennomføring av overenskomst av 18. desember 1957 mellom Norge og Sovjetsamveldet om utnyttning av vannkraften i Pasvikelven *oppheves*, da utbyggingen er gjennomført og de nødvendige ekspropriasjonshjemler finnes i lovgivningen ellers;
- Enkelte bestemmelser i lov 12. juni 1931 nr. 1 i henhold til konvensjonen mellom Norge og Sverige om visse spørsmål vedrørende vassdragsretten av 11. mai 1929 *endres* eller *oppheves*, jfr. merknadene til utk. § 74 nr. 4.

## KAPITTEL 27

**Tilsyn – overvåking og etterfølgende kontroll****27.1 OVERSIKT**

Når det gjelder tilsyn i forbindelse med vassdragslovgivningen, tenker en gjerne rent umiddelbart på den sikkerhetsmessige kontroll med planlegging, bygging, drift og vedlikehold av vassdragsanlegg som utføres av tilsynsseksjonen i NVEs tilsyns- og beredskapsavdeling (tidligere vassdragstilsynet). I dette kapitlet brukes betegnelsen *tilsyn* på en noe annen måte; som en fellesbetegnelse på overvåking og etterfølgende kontroll.

*Overvåking* vil si undersøkelser og målinger av tilstanden når det gjelder vassdragene og grunnvannet generelt, og behandles i 27.2. *Kontroll* brukes om undersøkelser og målinger av vannstand, vannføring og tekniske anlegg i forbindelse med utførte inngrep i vassdrag, og behandles i 27.3.

Hvilke krav som stilles til sikkerhet behandles ikke i dette kapitlet. Sikkerhetskrav i forbindelse med vassdragstiltak ble omtalt i "*Sikkerhetskrav*" i kap. 10.2.2. Reglene om forhåndskontroll, jfr. kap. 13, omfatter også sikkerhetsmessige aspekter ved nye tiltak. Vedlikehold og sikkerhet for eksisterende tiltak er behandlet i "*Vedlikehold og sikkerhetstiltak*" i kap. 15.2, og i forbindelse med nedlegging i "*Nedlegging og fjerning av anlegg*" i kap. 16. Erstatningsansvar når tiltak medfører skade er behandlet i kap. 18.

Spørsmål om vassdragsmyndighetens oppfølging av kontrolltiltak, og virkemidler i den forbindelse, drøftes i "*Gjennomføring og sanksjoner*" i kap. 28.

**27.2 OFFENTLIG OVERVÅKING AV TILSTANDEN MED HENSYN TIL VASSDRAG OG GRUNNVANN****27.2.1 Overvåking av vassdrag og grunnvann**

Det foregår en utstrakt offentlig overvåking av tilstanden i vassdragene og med grunnvannsforhold, selv om omfanget kan variere noe. Selve datainnsamlingen foretas gjerne av forvaltningen selv, eller av tiltakshavere etter pålegg fra myndighetene, f.eks. i konsesjoner eller i medhold av V § 11a.

NVE overvåker de hydrologiske forholdene mht. vassdrag og grunnvann generelt, særlig vannstand og vannføring i vassdrag og grunnvannsnivå. I vassdrag overvåkes også andre forhold, f.eks. isforhold, vanntemperatur og sedimenttransport. NVE driver dessuten overvåking av nedbørforhold, temperatur m.v., særlig med sikte på flomfare.

SFT driver en tilsvarende generell overvåking av utviklingen når det gjelder forurensning av vassdrag og grunnvann, jfr. forurl. § 48 som omtales i 27.2.2.

DN overvåker utviklingen i fiske- og viltbestander med tilknytning til vassdragene, særlig når det gjelder bestander av anadrom laksefisk og ferskvannskreps. Også enkelte ferskvannsbestander av fisk overvåkes. DN overvåker dessuten utviklingen i områder som kalkes for å motvirke skadeeffekter ved sur nedbør.

I 1992 fikk vassdragsloven en ny § 11 a om innrapportering av resultater fra boring etter vann og grunnvannsundersøkelser til Norges Geologiske Undersøkelse (NGU). Denne oppgaveplikten har betydning for overvåkingen av grunnvannsressursene, og er omtalt nærmere i "*Kartlegging av grunnvannsressurser*" i kap. 19.9.

### 27.2.2 Lovregler av betydning for overvåking av vannressurser

Det finnes enkelte lovregler om generell overvåking av tilstanden mht. vassdrag og grunnvann. Forurl. § 48 første ledd inneholder en bestemmelse om at forurensningsmyndigheten ved siden av kontroll med forurensende utslipp, også skal føre tilsyn med den alminnelige forurensningssituasjonen. Dette gjelder både vassdrag og grunnvann. V § 144 nr. 1 inneholder hjemmel for at Kongen kan etablere et generelt tilsyn med vassdrag, men bestemmelsen har ikke vært benyttet i praksis. En generell bestemmelse som betoner behovet for faktisk kunnskap om miljøforholdene er dessuten kommet inn i Grunnloven ved tilføyelsen av Grl. § 110 b i 1992.

En del mer spesielle bestemmelser kan også være av betydning for mulighetene til å drive slik overvåking.

V § 121 gir rett til å foreta måling og forundersøkelser, herunder oppsetting av merker, på andres eiendom i forbindelse med planlegging av vassdragstiltak. Det kan være tvilsomt om hjemmelen omfatter adgang til å drive generell overvåking. En lignende regel finnes i oreignl. § 4 for påtenkte ekspropriasjonsinngrep, og i pbl. § 102 om måling m.v. som er nødvendig for å gjennomføre lovens bestemmelser.

Signalloven 9. juli 1923 nr. 1 gir stat og kommuner rett til å utføre målearbeider, sette opp merker og apparater for vannstandsmålinger m.v., jfr. § 1. Loven gjelder generelt i forbindelse med alle arbeider i vassdragene, men må antas også å gi hjemmel for å utføre målinger som ikke tar sikte på konkrete tiltak, f.eks. generelle hydrologiske undersøkelser.

Adgangen til å pålegge undersøkelser i forbindelse med at det gis tillatelser til tiltak, som vi kommer tilbake til i 27.3.2, tar primært sikte på tiltakets virkninger, men vil ofte også ha interesse for den generelle overvåkingen.

*Utvalget* mener tilstanden og utviklingen i vassdrag og for grunnvann generelt bør overvåkes av offentlige myndigheter, og foreslår i utk. § 58 en bestemmelse om at vassdragsmyndigheten skal føre slikt tilsyn. I utk. § 61 foreslås en generell hjemmel for vassdragsmyndigheten til å sette opp vannmerker, måleapparater m.v. etter nærmere regler. Bestemmelsen er ikke som gjeldende V § 121 begrenset til undersøkelser i forbindelse med planlagte tiltak. I utk. § 62 foreslår vi en hjemmel for at vassdragsmyndigheten også kan foreta undersøkelser utover dette. Det skal bare betales erstatning til grunneieren dersom undersøkelsene volder skader og ulemper ut over det som man med rimelighet må finne seg i.

Når tilsynsmyndigheten kommer over uheldige forhold i forbindelse med sin generelle overvåking av vassdragene, uten at det kan knyttes til et vassdragsanlegg, kan det være behov for å gripe direkte inn med reguleringer og pålegg. Hjemmelen i utk. § 45 første ledd til å gi pålegg erstatningsfritt overfor tiltakshavere i alvorlige faresituasjoner har særlig betydning i denne forbindelse. Bestemmelsen er omtalt i "*Utvalgets vurderinger*" i kap. 22.7.3 i forhold til truende flomskader som nok er de mest aktuelle situasjonene for slike pålegg, selv om våren 1991 ga eksempel på betydelige tørkeproblemer ved Mjøsa og Øyeren.

## 27.3 KONTROLL MED TILTAK

### 27.3.1 Innledning

Utgangspunktet er selvsagt at den enkelte er ansvarlig for å følge de aktuelle lover og regler som gjelder for vassdragstiltak og ved påvirkning av grunnvannsforholdene. En del vassdragstiltak og virksomhet i vassdrag blir likevel ansett som så viktige at virksomheten er underlagt offentlig kontroll.

Forurensningsmyndighetene fører tilsyn med at forurensning og avfallshåndtering skjer i lovlig former. Etter laksel. § 42 kan det føres oppsyn med lakse- og inn-



landsfiske. Det er opprettet offentlig tilsyn med fiske etter laks og sjøaure, men ikke for innlandsfiske for øvrig.

I det følgende behandler vi spørsmål av betydning for vassdragsmyndighetens kontroll med tiltak i vassdrag og påvirkning av grunnvann. Kontrollen kan ta sikte på om tiltaket tilfredsstiller de krav som stilles i lov, forskrift eller konsesjonsvilkår. vassdragsmyndighetens kontroll med tiltak har til nå særlig gått på sikkerhetsmessige forhold, men omfatter også miljømessige forhold etter hvert som slike hensyn blir tillagt større vekt ved utforming og drift av anlegg i vassdrag.

Dersom tilsynsmyndigheten ved sin kontroll finner mangler ved vassdrags-tiltak, må den ha mulighet for å gripe inn overfor den ansvarlige med pålegg m.v. Manglende oppfølging av pålegg kan ha konsekvenser for anleggseieren i form av tvangsmulkt, direkte gjennomføring for dennes regning, straff eller andre sanksjoner. Slike spørsmål drøftes i "*Gjennomføring og sanksjoner*" i kap. 28.

### 27.3.2 Hjemmel for kontrolltiltak

V §§ 144-146 inneholder regler om tilsyn med anlegg i vassdrag. Lovbestemmelsene om tilsyn gjelder ikke bare slik etterfølgende kontroll med utførte tiltak som behandles i dette kapitlet, men omfatter også forhåndskontroll med tiltak som ikke er konsesjonspliktige.

V § 144 nr. 1 gir hjemmel for å fastsette forskrifter om offentlig tilsyn med vassdragsanlegg generelt, uavhengig av eventuell konsesjonsplikt etter V §§ 104-105 og vassdragsreguleringsloven. V § 144 nr. 2 angir hvilke anlegg utenfor selve vassdraget tilsynet kan omfatte. Det er alle innretninger som «endrer vassføringen eller vassleiet». I kraftstasjoner er grensen satt ved de innretningene som fører vannkraften over på turbinakslen.

V § 144 nr. 3 pålegger anleggseieren opplysningsplikt overfor tilsynsmyndigheten, og gir hjemmel for å pålegge anleggseieren å foreta undersøkelser m.v. med sikte på anleggets soliditet. Vregl. § 12 nr. 13 annet ledd og pbl. § 33-9 gir videre adgang til å pålegge etterundersøkelser.

V § 145 nr. 1 inneholder en bestemmelse om meldeplikt for anlegg underlagt offentlig tilsyn, som er gjentatt og nærmere presisert i tilsynsforskriften § 5, se nedenfor. V § 145 nr. 2 har bestemmelser om melding og godkjenning av ansvarshavende for arbeidet, sml. pbl. § 98.

Etter forskrift 2. april 1982 nr. 595 (endret 10. januar 1992) er større dammer, trykkrør og stenge-/tappeorganer underlagt tilsyn. Forskriften omfatter både etablerte og nye anlegg. Forskriften omfatter på samme måte som V §§ 144-146 mer enn etterfølgende kontroll, idet den krever forhåndsgodkjenning av nye anlegg som ikke er konsesjonspliktige.

Forskriften omfatter alle dammer med mulighet for heving av vannstanden til et statisk vanntrykk ved dammen på minst 4 meter, eller som muliggjør magasinering av 0.5 mill. m<sup>3</sup> vann eller mer, jfr. forskr. § 1 a. Også mindre dammer omfattes når de muliggjør heving av vannstanden til et statisk vanntrykk på minst to meter, magasinering av 10 000 m<sup>3</sup> vann, og har en beliggenhet eller utførelse som kan medføre fare for liv eller eiendom eller ulempe for offentlige eller allmenne interesser, jfr. forskr. § 1 b.

Ved forskriftsendringen i 1992 ble virkeområdet utvidet til også å gjelde tilsyn med trykkrør og stenge- og tappeorganer med nærmere spesifiserte dimensjoner og vanntrykk, jfr. forskr. § 1 c-g.

Anlegg som går inn under forskriften skal meldes til NVE for vurdering og godkjenning, jfr. forskr. § 5. Det skal også gis opplysninger om etablerte anlegg for registrering og sikkerhetsvurdering. Dersom tiltaket er underlagt tilsyn etter med-

delt vassdragskonsesjon eller tillatelse etter vassdragsloven skal det ikke sendes særskilt melding. For slike tiltak foretas den sikkerhetsmessige vurderingen i praksis gjerne ved godkjenning av detaljplaner m.v. etter at konsesjon er gitt. Dette skjer i medhold av konsesjonsvilkår fastsatt med hjemmel i V § 106 nr. 2, vregl. § 12 nr. 18 eller ikl. § 2 fjerde ledd nr. 15.

V § 146 nr. 1 stiller krav om at underretninger skal sendes i rekommandert brev, mens nr. 3 har bestemmelser om taushetsplikt for tilsynet.

Vregl. § 12 nr. 18 inneholder en særskilt bestemmelse om at det i konsesjoner skal fastsettes vilkår om offentlig tilsyn med reguleringsanlegg, og om at konsesjonæren skal dekke utgiftene ved tilsynet. En tilsvarende bestemmelse finnes i ikl. § 2 fjerde ledd nr. 15. I forbindelse med regulerings- og kraftproduksjonsanlegg vil det derfor ofte være to grunnlag for å føre tilsyn. Før tilsynsforskriften av 1982 var det bare eventuelle vilkår fastsatt i den enkelte konsesjon som ga hjemmel for å føre tilsyn.

Vregl § 12 nr. 19 og ikl. § 2 fjerde ledd nr. 16 inneholder også særskilte bestemmelser om at konsesjonæren skal pålegges å underkaste seg nødvendig kontroll med overholdelse av konsesjonsvilkårene, og dekke utgiftene ved det.

V § 127 nr. 2 og 3 inneholder spesielle bestemmelser om merking av oppdemnings- og tappegrenser, som gjør det praktisk mulig å føre kontroll med at manøvreringsbestemmelsene følges.

*Utvalget* foreslår nye regler om tilsyn med vassdrag og grunnvann i utk. kap. XII. De nye tilsynsreglene er annerledes bygd opp enn gjeldende lov: "*Offentlig forhåndskontroll med tiltak i vassdrag*" i kap. 13 ved at betegnelsen *tilsyn* i utkastet bare brukes om den etterfølgende kontroll med iverksatte vassdragstiltak. Forhåndskontroll med tiltak forutsettes i sin helhet behandlet etter konsesjonsreglene i utk. § 8, eventuelt vassdragsreguleringsloven der den kommer til anvendelse.

Den delen av damforskriften som går på forhåndskontroll, kan etter vedtakelsen av vannressursloven forankres i utk. § 16. De anlegg som er meldt i henhold til forskriften, vil ikke trenge ny konsesjon, men lovens regler om konsesjoner vil gjelde for dem, jfr. "*Vannressurslovens konsesjonsordning*" i kap. 29.2.2 og utk. § 71 annet ledd. Forskriften for øvrig vil bli stående med hjemmel i utk. § 72, men bør revideres i lys av den nye loven. Lovutkastets tilsynsbestemmelser vil også omfatte reguleringsanlegg, og de særskilte hjemlene for å pålegge tilsyn i vregl. § 12 nr. 18 og 19 og ikl. § 2 fjerde ledd nr. 15 og 16 foreslås av forenklingshensyn opphevet, se også 27.3.4.

Utk. § 60 inneholder regler om opplysningsplikt overfor tilsynet, og om tilsynets adgang til å utføre inspeksjon, og § 62 annet ledd gir hjemmel for å pålegge en tiltakshaver å utføre eller bekoste etterundersøkelser vedrørende anleggets soliditet eller virkninger for forholdene i vassdraget. Utk. § 62 annet ledd vil gjelde ved siden av vregl. § 12 nr. 13 annet ledd.

*Utvalget* foreslår ikke regler om taushetsplikt i den nye loven. Gjeldende V § 146 nr. 3 er overflødig ved siden av reglene om taushetsplikt for offentlig ansatte i forvaltningsloven, selv om den kan forstås slik at den går noe lenger enn de alminnelige regler i å pålegge taushetsplikt. Forvaltningslovens regler om taushetsplikt vil også gjelde for private som utfører tilsyn for vassdragsmyndigheten, jfr. fvl. § 13 innledningsvis.

Når det gjelder bestemmelsene i V § 127 nr. 2 og 3 om merking av oppdemnings- og tappegrenser, føres det i praksis ikke noen systematisk kontroll med dette fra myndighetenes side. *Utvalget* foreslår en mer generell hjemmel for å gi nødvendige pålegg for kontroll med tiltak som kan påvirke vannføring og vannstand ved konsesjonsvilkår etter utk. § 24 annet ledd, som forsåvidt også vil omfatte merking av oppdemnings- og tappegrenser.

### 27.3.3 Særlig om internkontroll

Utviklingen de senere år har gått i retning av at myndighetene i stedet for selv å kontrollere i detalj, overlater mer til virksomhetenes internkontroll, jfr. aml. § 16 a og forurl. § 52 b. Tilsynsmyndigheten kan i slike sammenhenger legge større vekt på å fastlegge målsettinger, kreve rutiner for egenkontroll, dokumentasjon av resultater, kvalifikasjonskrav til bygningsteknisk ansvarlig m.v.

I stedet for at tilsynet f.eks. selv kontrollerer tiltakshaverens beregninger, kan det stilles krav om rutiner som reduserer muligheten for at det kan forekomme regnefeil. På denne måten frigjøres kapasitet hos tilsynet, som da får bedre anledning til å konsentrere seg om prinsipielle spørsmål. Det viktigste er kanskje at en vektlegging av internkontrollen bidrar til å understreke anleggseierens primære ansvar for sikkerheten.

Damtilsynsforskriftene fikk i 1992 en bestemmelse i § 4 om at anleggseier kan pålegges krav om internkontroll og internkontrollsystemer for å sikre overholdelse av forskriftens krav. Det går ikke klart frem av forskriften hvilken lovhjemmel bestemmelsen om internkontroll bygger på. *Utvalget* ser behov for å understreke tiltakshaverens ansvar for selv å sørge for tilstrekkelige kontrollrutiner, og tilsynets adgang til å gi forskrifter om internkontroll og internkontrollsystemer, og foreslår en særskilt regel om internkontroll i utk. § 59.

### 27.3.4 Finansiering av kontrolltiltak

Etter gjeldende V § 144 nr. 4 skal anleggseieren pålegges å betale gebyr for tilsyn utført i medhold av V § 144. Vregl. § 12 nr. 18 og ikl. § 2 nr. 15 inneholder som nevnt foran også hjemmel for å pålegge konsesjonsvilkår om at anleggets vedlikehold og drift skal være undergitt offentlig tilsyn, og at tiltakshaveren skal bekoste slikt tilsyn. Tilsvarende kan tiltakshaver pålegges å dekke de nødvendige utgifter til å føre tilsyn med overholdelse av konsesjonsvilkår i henhold til vregl. § 12 nr. 19 og ikl. § 2 nr. 16.

Avgift for tilsyn innkreves i dag etter regning for de faktiske utgifter ved den enkelte inspeksjon. Praksis bygger trolig på en fortolkning av konsesjonsvilkår med hjemmel i vregl. § 12 nr. 18, som før tilsynsforskriften ble vedtatt var hjemmel for å føre tilsyn med vedlikehold og drift av anlegg. Etter gjeldende V § 144 nr. 4 må det imidlertid være adgang til å fastsette mer skjematiske gebyrbestemmelser.

Vregl. § 12 nr. 13 annet ledd og pbl. § 33-9 inneholder særskilte hjemler for å pålegge tiltakshaveren å dekke kostnadene ved å utføre etterundersøkelser.

Vregl. § 12 nr. 8 inneholder en spesiell bestemmelse om at konsesjonæren kan pålegges å dekke utgifter til forsterket jakt- og fiskeoppsyn i anleggsperioden. Tilsvarende regler finnes ikke i industrikonsesjonsloven eller gjeldende vassdragslov.

*Utvalget* foreslår i utk. § 63 hjemmel for at vassdragsmyndigheten kan fastsette forskrift om gebyr til dekning av utgifter for utført kontroll med vassdragstiltak.

Det legges opp til et enklere system enn etter dagens praksis, ved at det kan fastsettes generelle avgifter differensiert etter type anlegg m.v., men begrenset slik at gebyrene ikke samlet overskrider kostnadene ved kontrollen og tiltak utført i medhold av § 45 første ledd annet punktum, se i "*Direkte gjennomføring*" i kap. 28.5 om sistnevnte bestemmelse. I forslaget skilles det ikke mellom kontroll med vedlikehold og drift, og kontroll med overtredelse av konsesjonsvilkår, noe som også i praksis kan være vanskelig. Det foreslås en særskilt hjemmel i utk. § 62 annet ledd tilsvarende vregl. § 12 nr. 13 annet ledd og pbl. § 33-9 for å pålegge tiltakshaveren å dekke kostnadene ved å utføre etterundersøkelser.

*Utvalget* finner det av forenklingshensyn ønskelig at reglene om dekning av kontrollutgifter i vregl. § 12 nr. 18 og 19 og ikl. § 2 nr. 15 og 16 oppheves, slik at

vannressurslovens regler omfatter all kontroll med vassdragstiltak. Utk. § 62 annet ledd vil gjelde ved siden av vregl. § 12 nr. 13 annet ledd.

Derimot finner ikke utvalget det nødvendig å foreslå en tilsvarende hjemmel som i vregl. § 12 nr. 8 for pålegg om forsterket jakt- og fiskeoppsyn i anleggsperioden i vannressursloven. Det praktiske behovet for en slik bestemmelse vil være ivare tatt ved at den gjelder for kraftutbyggingstiltak med midlere årsproduksjon over 40 GWh, jfr. utk. § 17 annet ledd.

## 27.4 ORGANISERING AV TILSYNET

### 27.4.1 Organisering i dag

Både vassdragslovkommissjonen av 1908 som utarbeidet forslag til gjeldende lov og vassdragslovkommissjonen av 1876 foreslo opprettet distriktsvise tilsynsorganer med ansvar for å føre generelt tilsyn med vassdragene. Flertallet i den sistnevnte kommissjonen foreslo at det i tillegg skulle kunne opprettes kollegiale tilsyn for enkeltvassdrag eller deler av vassdrag der det kunne ventes store interessekollisjoner. Ingen av disse forslagene om lokale vassdragstilsyn ble tatt til følge. Ved V 1940 § 144 ble det i stedet overlatt Kongen å avgjøre i hvilken utstrekning tilsyn med vassdrag skulle opprettes. Tilsynsmyndighetene var i denne sammenheng tiltenkt et videre ansvarsområde enn etterfølgende kontroll med vassdragstekniske anlegg, jfr. gjeldende V §§ 144-146.

Det finnes som nevnt foran flere sentrale tilsynsmyndigheter med oppgaver innenfor vannforvaltningen, særlig viktige er NVE, SFT og DN. Mens SFT har ansvar for tilsyn med forurensning av vassdrag og grunnvann og DN har ansvar for fisketilsyn, har NVE ansvar for det øvrige tilsyn mht. vassdrag og grunnvann.

I praksis har tilsynet fra NVEs side særlig vært konsentrert om generell hydrologisk overvåking og sikkerheten ved vassdragstekniske anlegg. Det er for øvrig ikke utført noen systematisk overvåking av hvorvidt vassdragslovgivningen eller gitte konsesjonsvilkår følges.

### 27.4.2 Utvalgets vurderinger

Formålet med å føre tilsyn med vassdrag, grunnvann og vassdrags- og grunnvannstiltak bør for det første være å føre tilsyn med vannressursenes tilstand, og tiltak som kan medføre skade på liv, miljø og eiendom. For det andre bør det føres tilsyn med at lovgivningen følges, nødvendige tillatelser innhentes og at vilkår i gitte konsesjoner overholdes. Siden lovens regler og konsesjonsvilkårene også tar sikte på å unngå slik skade, vil det ikke være noe klart skille her.

Det kan nok være behov for å føre mer aktivt tilsyn med vassdragene og anlegg som etableres i vassdrag for å sikre at lovens regler m.v. følges. Oppsyn med vassdragene er ingen prioritert oppgave for de alminnelige ordensmyndighetene, som sjelden engasjerer seg i slike saker uten at det aksjoneres fra andre myndigheter eller interesserte.

*Utvalget* mener at det overordnede tilsynsansvar bør ligge til NVE. Samtidig kan lokale myndigheter og organer bidra til en mer effektiv overvåking av utviklingen mht. vannressursene og tiltak og inngrep av betydning for disse. Dersom tilsynet hadde utgangspunkt i f.eks. vassdraget i stedet for en bestemt interesse, kunne det ivareta alle aktuelle offentlige og allmenne interesser, fra ferdsel, fiske og forurensning, til utbyggingstiltak og sikkerheten ved disse. Å innføre et slikt system i dag ville bryte sterkt med den gjeldende forvaltningsordning, og kostnadene ville neppe stå i forhold til fordelene. *Utvalget* mener likevel at det med utgangspunkt i dagens forvaltningsordning kan være aktuelt i større utstrekning å trekke inn lokale

organer og myndigheter i tilsynet. En bedre koordinering av tilsynsoppgavene innenfor de ulike sektorer bør også vurderes.

Et eksempel på det sistnevnte kan være at DN for tiden utreder en samordning av det offentlige fiskeoppsynet med annet oppsyn i et fellesoppsyn for naturforvaltningen. Et slikt oppsyn kan f.eks. omfatte oppsyn med saltvannsfiske, verneområder, forurensning, friluftsliv og småbåttrafikk, jfr. Ot.prp. nr. 29 (1991-92) s. 35. Et utvidet samarbeid om tilsynsoppgavene kunne også tenkes f.eks. ved at NVE kjører tilsynstjenester av DN og SFT.

I forbindelse med lokalt tilsyn bør dessuten NVEs fem regionkontorer nevnes. Disse har tidligere særlig arbeidet med forbygnings- og flomsikringstiltak, men utfører nå også visse oppgaver i forbindelse med overvåking av hydrologiske forhold, damsikkerhet og overholdelse av konsesjonsvilkår f.eks. vedrørende natur og landskap.

Den statlige administrasjonen på fylkesnivå er allerede utbygd for å kunne ivareta en del tilsynsoppgaver. Fylkesmennenes miljøvernavdelinger har miljøfaglig kompetanse, og fører tilsyn med vannforurensning m.v. Miljøvernavdelingene har også kompetanse mht. vassdragsforvaltning generelt.

Kommuneadministrasjonene er også blitt betydelig utvidet i de senere år. Mange kommuner har teknisk og miljøfaglig kompetanse som kan gjøre det aktuelt å ivareta visse tilsynsoppgaver.

Tilsynsmyndighet kan tenkes delegert utfra forskjellige kriterier, f.eks. ut fra tiltakstyper eller type vassdrag. Delegasjon av myndighet basert på tiltakstyper måtte ta utgangspunkt i den kompetanse lokale myndigheter har. Et utgangspunkt for ansvarsdeling mht. vassdrag kunne være hvor sterkt de er berørt av inngrep – regulerte, uregulerte og vernede vassdrag. En annen tenkelig inndelingsmåte kunne ta utgangspunkt i vassdragsstørrelse, f.eks. «kommunale vassdrag», «fylkesvassdrag» og «nasjonale vassdrag».

*Utvalget* foreslår på denne bakgrunn i lovutkastet (jfr. § 69) at også tilsynsoppgaver kan desentraliseres i form av en delegering til lokale myndigheter, inkludert kommuner, for å effektivisere tilsynet. Det åpnes dessuten for at oppgaver etter loven kan legges til andre enn vassdragsmyndigheten. Utvalget regner med at vassdragsmyndighetene vil vurdere hvilket forvaltningsnivå som er passende for tilsyn med ulike vannressurser og tiltak.

## KAPITTEL 28

**Gjennomføring og sanksjoner****28.1 OVERSIKT OVER SPØRSMÅL OM GJENNOMFØRING OG BRUK AV SANKSJONER VED OVERTREDELSE**

For å sikre etterlevelse av reglene i en lov er det i praksis nødvendig å gi regler om gjennomføring og bruk av sanksjoner ved overtredelse. Å håndheve lovregler ses i våre dager gjerne som en oppgave for offentlige myndigheter, men private driver også rettshåndheving, f.eks. gjennom reglene om skadeserstatning.

Sanksjonsregler kan altså være av såvel privatrettslig som offentligrettslig karakter, og de ulike reglene bør ses i sammenheng slik at en får et hensiktsmessig sanksjonssystem. De sanksjonsreglene som foreslås i vannressursloven kan hensiktsmessig deles i tre grupper.

Reglene om *erstatning for skade* er behandlet i "*Erstatning for skade*" i kap. 18, og håndhevingen er her normalt overlatt private som kan kreve erstatning for sitt økonomiske tap. Regelen i utk. § 54 annet ledd om erstatning for skade og ulempe for utøving av allemannsrett utenfor næring er spesiell i denne sammenheng, ved at erstatning for slik skade alltid skal tilfalle vassdragsmyndigheten, mens krav om erstatning kan reises både av vassdragsmyndigheten og private med rettslig interesse.

Erstatningsbestemmelsene tar sikte på å gjenopprette de skadelidtes økonomiske stilling når noen har opptrådt i strid med reglene. Det kan også være behov for regler om *faktisk gjennomføring*, eventuelt om *gjenoppretting*, for å sikre at loven etterlevs. Bruk av slike virkemidler kan være opp til private, som f.eks. etter gjeldende V §§ 24 og 35 nr. 2, jfr. § 114 nr. 1, eller offentlige myndigheter, som i V § 120 nr. 1. For private er det mest aktuelt med pålegg om retting, eventuelt fjerning for den forsømmeliges regning. Offentlige myndigheter kan i tillegg til en slik adgang ha flere virkemidler. Der et tiltak i vassdraget f.eks. er betinget av at det søkes konsesjon, kan forvaltningen tvinge utøveren til å søke ved at det i loven gis regler for administrativt fastsatt tvangsmulkt kombinert med hjemmel for å stoppe utøvelsen. Andre mulige sanksjoner er at en gitt konsesjon trekkes tilbake – jfr. mindretallets forslag til omgjøringsregler i utk. § 27 – eller at en tidsbegrenset konsesjon ikke blir fornyet når den misbrukes i vesentlig grad.

Når det er behov for en ytterligere reaksjon fra samfunnets side for å sikre etterlevelse av reglene, benyttes *straff* som sanksjonsmiddel. Behovet for å gjøre overtredelser straffbare bør ses i lys av hva som kan oppnås gjennom det øvrige sanksjonssystemet.

**28.2 GJELDENDE RETT OG SVAKHETER VED DEN****28.2.1 Sanksjonsregler i vassdragsloven**

vassdragsloven inneholder flere hjemler for å kreve *gjennomføring eller gjenoppretting*, jfr. V §§ 24, 35 nr. 2, 114 nr. 1, 115 nr. 3, som alle overlater initiativet til den som kan utsettes for skade. Vedkommende kan gå frem etter V § 114 nr. 1 og kreve istandsetting eller fjerning av vassdragsanlegg i disse tilfellene. Dersom et slikt krav ikke etterkommes, kan arbeidet etter avholdt skjønn gjennomføres for den forsømmeliges regning. V § 114 nr. 2-4 gir adgang til å kreve gjenoppretting når et tiltak er utført uten nødvendig godkjenning eller hjemmel. Dersom tiltakshaveren

ikke retter seg etter et slikt pålegg, må det reises sivilt søksmål for å få dom for pålegget, som deretter kan kreves gjennomført ved hjelp av namsmyndigheten.

V § 120 nr. 1 inneholder hjemmel for at NVE kan gi pålegg om istandsetting og fjerning av anlegg som kan volde alvorlig fare, eventuelt utføre arbeidet for anleggseierens regning. En tilsvarende adgang til fjerning av ulovlige stengsler for ferdsel eller fløting har NVE etter V § 120 nr. 3. Tvangsmulkt kan ilegges ved overtreddelse av byggefrist fastsatt i medhold av skjønn etter V § 56 nr. 4 i forbindelse med innløsning av fall som ligger i sameie og ikke kan kreves utskiftet. Også i forbindelse med omgjøring etter V § 107 nr. 1, kan departementet i medhold av nr. 2 ilegge anleggseieren en dagmulkt dersom endringene ikke er gjennomført innen fristen, og eventuelt gjennomføre endringene for dennes regning. V § 145 nr. 3 gir hjemmel for vassdragstilsynet til å påby stansing av anleggsarbeid og retting når et anlegg ikke blir bygget i samsvar med gjeldende regler.

En spesiell regel om gjennomføring finnes i V § 86 nr. 1, som gir Kongen hjemmel til å opprette fløtingsforening dersom dette ikke er gjort innen to år etter at vassdragsloven trådte i kraft.

*Straffereglene* i V §§ 154-156 er detaljert utformet mht. gjerningsbeskrivelsen, og gjennomgås kort nedenfor. Overtredelse av V § 154 kan straffes med bot eller fengsel inntil fire måneder, mens det etter V §§ 155 og 156 kun kan ilegges bøtesstraff.

Etter V § 154 er følgende forhold straffebelagt:

- a) overtreddelse av bestemmelser om restriksjoner på bruk av vann fra vannledning gitt i forbindelse med ekspropriasjonsvedtak etter V § 17 nr. 3, og overtreddelse av pålegg om rådighetsinnskrenkninger, jfr. V § 18
- b) iverksetting av tiltak uten påbudt godkjenning m.v. i vassdrag eller deler av vassdrag undergitt offentlig tilsyn i henhold til § 109
- c) overtreddelse av pålegg om å sette anlegget i forsvarlig stand eller ta det bort i henhold til V § 120 nr. 1, om å ta bort ulovlig stengsel for allmenn ferdsel eller fløting i henhold til V § 120 nr. 3 og om å stanse anleggsarbeid m.v. i henhold til V § 145 nr. 3
- d) slipping eller tilbakeholding av vann i strid med vilkår fastsatt i godkjenning, tillatelse eller skjønn etter V §§ 112 eller 113
- e) brudd på forbud mot fløting eller forskrifter om flerbruk i henhold til V § 123
- f) overtreddelse av bestemmelser i henhold til V § 157 om gjennomføring av folkerettslige regler.

Med hjemmel i V § 155 kan overtreddelse av den særskilte meldeplikten i V § 145 nr. 1 og 2 straffes – det samme gjelder overtreddelse av forbud mot å stanse anleggsarbeid m.v. i henhold til V § 145 nr. 3.

V § 156 gir hjemmel for straff i forbindelse med fløting til skade for fiskegang og bruken av fiskeredskap, eller særlige regler fastsatt av hensyn til fiskeinteressene i medhold av V § 81 nr. 1. Bestemmelsen hjemler dessuten straff dersom fløtere ved særfløting ikke retter seg etter de regler som fløtingsforeningen gir i henhold til V § 99 nr. 3.

### **28.2.2 Enkelte av straffelovens straffebud som er aktuelle i vassdragssaker**

En del av straffebudene i den alminnelige *straffelov 22. mai 1902 nr. 10* retter seg mot overtreddelser knyttet til vassdrag. Det gjelder særlig strl. §§ 148-152 b og 398, som knytter seg til skadehandlinger. Også enkelte andre straffebud vil kunne ha betydning i vassdragssammenheng. En kort oversikt over reglene følger nedenfor.

Alle bestemmelsene gir hjemmel for fengselsstraff, og bortsett fra strl. §§ 148 og 152 b kan straffen begrenses til bøter. Strafferammene varierer.

Etter strl. § 148 kan den som forsettlig forårsaker *oversvømmelse* som kan føre til tap av menneskeliv eller skade på eiendom, straffes med fengsel fra to til 21 år. Det er satt fengselsstraff fra ett til 21 år etter strl. § 149 for den som legger hindringer i veien for tiltak som skal hindre eller begrense slik skade. Medvirkning er også straffbart. Unnlatelse som medfører slik oversvømmelse (f. eks. unnlatelse av å sikre et vassdragsanlegg), straffes med fengsel inntil seks år som ordinær strafferamme i henhold til strl. § 150. Hvis en overtredelse er begått ved uaktsomhet, er strafferammen lavere etter strl. §§ 150 fjerde ledd og 151; bøter eller fengsel inntil ett år.

I følge strl. § 151 b er det straffbart (fengsel inntil ti år) å ødelegge, skade eller sette ut av virksomhet *anlegg for energiforsyning*. Medvirkning straffes på samme måte, og uaktsom overtredelse straffes mildere (bøter eller fengsel inntil ett år).

Strl. § 152 inneholder en bestemmelse om at det er straffbart å tilsette «*sundhetsskadelige*» stoffer til vann som nyttes til drikkevann for mennesker og dyr. Strafferammen er fengsel inntil fem år, men inntil 21 år i særlig alvorlige tilfelle. Medvirkning er også straffbart, og uaktsom overtredelse straffes mildere (bøter eller fengsel inntil ett år).

Ved en lovendring i 1993 fikk straffeloven en ny § 152 b som fastsetter at forsettlig eller grovt uaktsom *forurensning og avfallshåndtering* som kan medføre betydelig skade for livsmiljøet i et område kan straffes med fengsel inntil 10 år, og inntil 15 år dersom noens død eller betydelig skade på noens legeme og helbred er voldt. Den som minsker naturlig bestand av *fredede levende organismer som er utryddingstruet*, påfører *betydelig skade på fredede områder* eller på *kulturminner eller kulturmiljøer av særlig nasjonal eller internasjonal betydning*, kan straffes med fengsel inntil 6 år. Medvirkning er også straffbart.

Strl. § 351 setter bøtestraff – eventuelt fengsel inntil tre måneder – for den som forsømmer å inngjerde eller tildekke en brønn eller en utgravning (nr. 4), eller som forsømmer å vedlikeholde en bro (nr. 5), eller for øvrig unnlater å treffe påbudte sikkerhetstiltak (nr. 6).

Strl. § 398 gjør det straffbart å *rettsstridig forurense eller stenge for rennende vann eller forandre vannets løp*. Straffen er bøter eller fengsel inntil tre måneder, og det er et vilkår for straff at handlingen fører til skade for andre, eller til utilbørlig hinder for alminnelig ferdsel eller fløting.

Dersom det kreves offentlig tillatelse for å utøve en virksomhet, er det ifølge strl. § 332 straffbart (bøter eller fengsel inntil tre måneder) *å utøve virksomheten uten at slik tillatelse* er gitt. Overtredelse av lovfestet *meldeplikt* eller *opplysningsplikt* straffes med bøter etter strl. § 339 nr. 1.

Ifølge strl. §§ 291-292 og 391 er det dessuten straffbart *å utøve skadeverk* eller å medvirke til det. Strafferammen for vanlig forsettlig skadeverk etter § 291 er bøter eller fengsel inntil ett år. Uaktsomt grovt skadeverk kan også straffes.

*Utvalget* har inntrykk av at straffelovens regler har vært lite benyttet i saker som har med vassdrag å gjøre.

### 28.2.3 Straffebestemmelser i andre lover

Også annen særlovgivning inneholder straffebestemmelser som kan få betydning i vassdragssammenheng.

*Forurl*. §§ 78 og 79 inneholder straffebestemmelser om ulovlig forurensning og avfallshåndtering, inkludert forurensning av vassdrag og grunnvann. Straffebestemmelsen for forurensning (§ 78) har tre forskjellige strafferammer – bøter eller feng-



sel inntil tre måneder, fengsel inntil to år og inntil fem år, avhengig av hvor alvorlig overtredelse det gjelder.

*Friluftsløven* § 39 gir hjemmel for bøtStraff for den som under ferdsel volder skade eller ulempe på annen manns grunn, men gjelder ikke for overtredelse av ferdselsregler i vassdragsloven.

*Kulturminneløven* § 27 inneholder hjemmel for bøtStraff (og fengsel inntil seks måneder i grove tilfelle) dersom noen handler i strid med lovens bestemmelser eller forskrifter gitt i medhold av loven, og rammer f.eks. riving av fredede bygninger. Bygninger og anlegg i vassdrag kan være fredet med hjemmel i § 16. Fredningsvedtak kan dessuten i medhold av § 21 være knyttet til et område, f.eks. rundt et fornminne.

*Naturvernloven* inneholder en hjemmel for bøtStraff i § 24, som ikke angir konkrete handlingsalternativ. Den som handler i strid med forbudsbestemmelser i loven eller gitt i medhold av loven kan straffes. Bestemmelsen vil kunne ha betydning i den utstrekning vern i medhold av naturvernloven omfatter også vann og vassdrag.

#### 28.2.4 Svakheter ved gjeldende rett

Hjemlene som skal sikre *gjennomføring og gjenoppretting* i gjeldende vassdragslov har vist seg å være utilstrekkelige for å sikre en effektiv håndheving av lovens regler. Reglene er svært spesifikke, og knytter seg dels til forhold som ikke er aktuelle. Kravet i V § 114 nr. 1 om skjønn på forhånd for å fastsette istandsettings- eller fjerningskostnader gjør denne fremgangsmåten lite aktuell for potensielle skadelidte. Også fremgangsmåten med søksmål m.v. for å få gjennomført pålegg etter V §§ 114 nr. 2-4, gjør disse bestemmelsene lite egnet som virkemidler for å sikre gjennomføring.

*Straffebestemmelsene* i vassdragsloven er så spesielle og detaljerte i beskrivelsen at de har liten eller ingen praktisk betydning i dag. V § 154 nr. 1 b) er f.eks. knyttet til vassdrag hvor det er opprettet offentlig tilsyn etter V § 109, noe som ikke har vært gjort, og § 154 nr. 1 e) til forskrifter om flerbruk m.v. i medhold av V § 123 som heller ikke har vært gitt. Overtredelse av påbud gitt i medhold av V § 145 nr. 3 er til gjengjeld straffbart både etter V §§ 154 nr. 1 c) og 155 nr. 1.

Løven har ingen generell straffregel knyttet til overtredelse av lovens bestemmelser. Forhold som ikke omfattes er bl.a. at tiltak iverksettes uten tillatelse etter V §§ 104-105, eller utføres i strid med en gitt tillatelse, med unntak av ulovlig slipping eller tilbakeholding av vann i henhold til vilkår fastsatt i skjønn etter V §§ 112 eller 113. Derimot kan slike forhold rammes av strl. § 332.

*Utvalget* mener det er behov for bedre regler for å sikre gjennomføring av reglene enn etter gjeldende vassdragslov, og viser i den forbindelse til punkt 4 i utvalgets mandat hvor dette forholdet påpekes spesielt. Det er i utkastet til ny lov særlig lagt vekt på at vassdragsmyndigheten får flere og bedre virkemidler for å håndheve lovens regler. I forhold til sanksjonsreglene i gjeldende lov er forslagene til nye regler mer generelle, og de vil derfor fange opp flere tilfelle, samtidig som risikoen for at sanksjonsmidlene skal bli uaktuelle som følge av endret utvikling reduseres.

### 28.3 PÅLEGG OM GJENOPPRETTING

Som det ble redegjort for i 28.2.1, er de gjeldende reglene om gjenoppretting av forhold i strid med loven begrenset til noen få tiltakstyper, og fremgangsmåten ved krav om gjenoppretting omstendelig.

*Utvalget* mener det er nødvendig for å sikre etterlevelse av lovens regler at mulighetene for å gripe inn overfor ulovlige tiltak blir bedre enn etter gjeldende lov. Utk. § 64 gir derfor en generell hjemmel for at den som har rettslig interesse, kan kreve at forhold i strid med loven eller vedtak i medhold av loven, rettes. Rettingskravet kan fremsettes overfor vassdragsmyndigheten, og behandlingen av kravet blir noe forskjellig avhengig av om det dreier seg om et konsesjonspliktig tiltak eller ikke.

Gjelder kravet rettsstridige forhold ved et konsesjonspliktig tiltak, *skal* vassdragsmyndigheten gi pålegg om retting dersom det ikke gis konsesjon etter utk. § 8 eller fattes vedtak om omgjøring etter utk. § 27. vassdragsmyndigheten kan om nødvendig gi pålegg om stans i pågående virksomhet.

Når det gjelder rettingskrav vedrørende andre forhold, kan vassdragsmyndigheten gi pålegg om retting i samsvar med reglene i utk. §§ 27 eller 45 dersom forholdet kan volde skade eller ulempe for mennesker, miljø eller eiendom.

## 28.4 TVANGSMULKT

En tvangsmulkt i forvaltningsrettslig lovgivning vil si en plikt til å betale et pengebeløp ved overtredelse av loven eller vedtak fattet med hjemmel i loven. Tvangsmulkt er *ikke* straff, og skiller seg fra straff på flere måter. Mens straff fastsettes etter at en straffbar handling er begått, fastsettes tvangsmulkten på forhånd. Tvangsmulkten tar sikte på å forhindre (fortsett) ulovlig forhold, mens straff er samfunnets reaksjon på en handlemåte. Formålet med tvangsmulkten er oppnådd dersom den ansvarlige gjennomfører pålegg e.l. slik at han slipper å betale. En siste forskjell er at tvangsmulkt ilegges når det foreligger et objektivt ulovlig forhold, mens subjektiv skyld hos den ansvarlige er et vilkår for å idømme fysiske personer straff.

Etter gjeldende lov kan tvangsmulkt bare ilegges i to situasjoner – ved overtredelse av byggefrist fastsatt i medhold av skjønn etter V § 56 nr. 4, og i forbindelse med unnlattelse av å etterkomme omgjøringspålegg etter V § 107 nr. 1, jfr. nr. 2. Begge disse bestemmelsene er lite aktuelle.

*Utvalget* mener at tvangsmulkt er et hensiktsmessig sanksjonsmiddel for å sikre etterlevelse av vannressurslovens regler, og viser i den forbindelse til at den tilsvarende regelen om forurensningsgebyr i forurl. § 73 har hatt stor praktisk betydning. Det foreslås derfor i utk. § 65 en hjemmel for å pålegge tvangsmulkt til staten for å sikre gjennomføringen av bestemmelser fastsatt i eller i medhold av loven.

## 28.5 DIREKTE GJENNOMFØRING

Plikten til å etterleve lovens regler og bestemmelser fastsatt i medhold av loven påhviler i første rekke de ansvarlige for vassdragstiltak og andre som reglene retter seg mot. Dersom reglene ikke overholdes, vil vassdragsmyndigheten primært gi pålegg om gjennomføring, og eventuelt fastsette tvangsmulkt for å sikre etterlevelse.

I visse situasjoner kan det imidlertid være nødvendig eller ønskelig at vassdragsmyndigheten har mulighet til selv å iverksette nødvendige tiltak. Dette kan være aktuelt når den ansvarlige ikke er kjent, eller når vedkommende er ute av stand til å gjennomføre de pliktene som påhviler ham. Tidshensyn kan også gjøre det nødvendig med direkte inngrep for å avverge skade eller fare.

V § 120 nr.1 inneholder som nevnt en hjemmel for iverksetting for å forhindre alvorlig fare fra vassdragsanlegg som er dårlig bygd eller vedlikeholdt når eieren ikke har etterkommet pålegg om tiltak. V § 120 nr. 2 inneholder hjemmel for direkte gjennomføring uten forutgående pålegg til vern mot overhengende fare.

*Utvalget* finner det ønskelig å videreføre adgangen til direkte gjennomføring i utkastet til ny lov, og foreslår en noe utvidet adgang til iverksetting i forhold til dagens lov, jfr. utk. §§ 45 og 66.

Utk. § 45 første ledd annet punktum er en ny bestemmelse som pålegger vassdragsmyndigheten en subsidiærplikt til å sørge for nødvendig vedlikehold etter § 42 av anlegg som kan volde fare for vesentlig skade, dersom anleggseieren åpenbart er ute av stand til å oppfylle vedlikeholdsplikten. Bestemmelsen tar sikte på tiltak i alvorlige faresituasjoner, og vil bare unntaksvis være aktuell. vassdragsmyndighetens utgifter i forbindelse med tiltak etter § 45 første ledd annet punktum kan om nødvendig dekkes inn gjennom gebyr fastsatt i medhold av § 63.

Utk. § 66 favner videre enn reglene i dagens vassdragslov. Utk. § 66 første ledd gir hjemmel for iverksetting dersom den ansvarlige ikke etterkommer pålegg gitt i medhold av loven. Hjemmel for iverksetting uten forutgående pålegg foreslås i § 66 annet ledd dersom det er nødvendig for å avverge en overhengende fare, eller det utfra omstendighetene vil være urimelig byrdefullt å finne frem til den ansvarlige. Utgiftene ved iverksetting kan i medhold av § 66 tredje ledd kreves dekket av den ansvarlige.

## 28.6 STRAFF

### 28.6.1 Behovet for straffebestemmelser i vannressursloven

Straff er samfunnets reaksjon på den enkeltes handlinger eller unnlater. Det kan prinsipielt reises spørsmål om straff er et nødvendig sanksjonsmiddel for å unngå uønsket adferd. Dette må vurderes i lys av hvilke sanksjonsmuligheter som ellers foreligger, og hvilken betydning en straffetrussel vil ha for å hindre slik adferd.

Ofte vil regler som gir forvaltningen hjemmel for å gi pålegg, ilegge tvangsmulkt og iverksette tiltak ha større faktisk betydning for rettshåndhevelsen enn eventuelle straffebestemmelser. Til dels kan nok dette skyldes at myndighetene har vært tilbakeholdne med å anmelde en del overtredelser fordi de faller på siden av tradisjonell kriminalitet, slik at krav om straff kan fremstå som et for drastisk virkemiddel. Også risikoen for å pådra seg erstatningsansvar bidrar til å hindre skadelige handlinger.

Straffens betydning for å unngå uønsket adferd varierer mellom livsområder. Når det gjelder virksomhet av betydning for vassdrag og grunnvann, er det nok større grunn enn i mange tilfelle ellers til å tro at en trussel om straff kan ha preventiv betydning. Tiltak og virksomhet utøves normalt etter en nærmere vurdering av ulike handlingsalternativer, hvor konsekvensene av handlingen overveies på forhånd.

Straff bør derfor slik *utvalget* ser det, være et supplement til de øvrige sanksjonsmidlene i den utstrekning disse ikke er tilstrekkelige til å sikre etterlevelse av lovens regler eller for å unngå skade. Det kan dessuten være ønskelig å idømme straff for å markere samfunnets holdning til uønsket adferd.

### 28.6.2 Hvordan bør en ny straffebestemmelse utformes?

Det kan virke noe tilfeldig hvilke handlinger som er straffbare etter gjeldende vassdragslov. Bestemmelsene illustrerer dessuten at detaljerte gjerningsbeskrivelser lett kan bli uaktuelle.

*Utvalget* går derfor inn for en straffebestemmelse som er mer generell enn dagens regler. Til sammenligning vises det til straffebestemmelsen i vregl. § 24, som ble tilføyd ved revisjonen av vassdragsreguleringsloven i 1992. Bestemmelsen gir hjemmel for straff for den som forsettlig eller uaktsomt foretar vassdrags-

regulering uten konsesjon, eller handler i strid med bestemmelser fastsatt i loven. En så generell straffebestemmelse i vannressursloven vil imidlertid gjøre at straffet-russelen rammer forhold som det ikke er grunn til å ha straffesanksjoner mot. Vi foreslår derfor en mer spesifisert straffebestemmelse, knyttet til fem hovedgrupper av tilfelle.

Etter utk. § 68 vil det være straffbart å iverksette tiltak uten hjemmel i konsesjon etter vannressursloven eller uten å følge lovens meldepliktregler (første ledd bokstav a og b). Også overskridelse av konsesjon og overtredelse av konsesjonsvilkår eller pålegg fastsatt med hjemmel i loven vil være straffbart (bokstav c). Visse pliktregler som er fastsatt i loven fortjener også strafferettslig vern (bokstav d), og dessuten har vi tatt med en uttrykkelig bestemmelse om straff for overtredelse av sikkerhetsfor-skrifter etter utk. § 41 (bokstav e).

Medvirkning bør i samsvar med det som ellers er vanlig i strafferetten, også være straffbart.

Strl. § 398 vil ikke ha noen selvstendig betydning ved siden av den foreslåtte bestemmelsen i vannressursloven, og foreslås derfor opphevet.

### 28.6.3 Skyldkravet

Det er normalt et vilkår for å straffe en enkeltperson at gjerningsmannen har utvist subjektiv skyld – forsett eller uaktsomhet. For å fremme etterlevelse av lovens regler mener *utvalget* at uaktsomhet bør være tilstrekkelig for å idømme fysiske per-soner straff, slik det er vanlig i spesiallovgivningen, jfr. også her vregl. § 24.

I 1991 ble det gitt nye generelle regler om straff for foretak i strl. § 48 a og b. Reglene om foretaksstraff kan ha praktisk betydning ved eventuelle straffesaker etter vannressursloven, særlig mht. tiltak i vassdrag, som ofte gjennomføres av fore-tak og grunneiersammenslutninger.

Strl. §§ 48 a og b innebærer en modifikasjon av kravet til subjektiv skyld når et straffebud er overtrådt av noen som har handlet på vegne av et foretak, slik at det kan idømmes straff også for anonyme og kumulative feil dersom et foretak er ansvarlig. Dette medfører i utgangspunktet et objektivt straffansvar for juridiske personer. At anonyme feil kan straffes, innebærer at det ikke er nødvendig å påvise hvem som har begått den straffbare handlingen, men det må være klart at det er noen som har handlet på vegne av foretaket. Kumulative feil er feil som ingen enkeltperson kan gjøres ansvarlig for, men som foretaket kunne unngått ved bedre kontroll eller sikkerhetsrutiner. Det er likevel ikke meningen at rent hendelige uhell og force majeure-situasjoner skal gi grunnlag for straff.

Som foretak regnes selskap, forening eller annen sammenslutning, enkeltpersonforetak, stiftelse, bo eller offentlig virksomhet. Ansvar kan pålegges både for feil begått av foretakets egne ansatte, og feil begått av selvstendige oppdragstakere. Det er ikke noe i veien for at det tas ut tiltale mot en bestemt person og mot foretaket samtidig og for samme handling.

### 28.6.4 Reaksjonsvalg og straffutmåling

Straffereaksjonene kan bestå i fengsel, hefte (brukes ikke i praksis), samfunnstje-neste og bøter. I særlige tilfelle anvendes rettighetstap, jfr. strl. §§ 15 og 29. Enkelte typer tilleggsreaksjoner kan også idømmes, uten at de regnes som straff. Dette gjel-der f.eks. inndragning av gjenstander som har vært brukt i forbindelse med den straffbare handlingen og inndragning av vinning oppstått ved en straffbar handling, jfr. strl. §§ 34 og 35.

Foretaksstraff er alltid bøtestraff. I særlige tilfelle kan foretaket fradømmes retten til å utøve sin virksomhet eller å utøve den i visse former.

Alle straffebestemmelsene i gjeldende vassdragslov gir hjemmel for å idømme bøtestraff. V § 154 gir også adgang til å idømme fengselstraff inntil *fire* måneder. Utvalget kjenner ikke til eksempler på at bestemmelsene i gjeldende vassdragslov har vært benyttet i praksis. Med hjemmel i vregl. § 24 kan straffen fastsettes til fengsel inntil *tre* måneder eller bøter. Etter forurl. §§ 78 og 79 kan det idømmes bøter eller fengsel inntil *tre* måneder, eller begge deler, for forurensning eller ulovlig avfallshåndtering. Rammen for fengselsstraff ved forurensning utvides etter § 78 annet ledd med fengsel inntil *to* år dersom det er voldt fare for stor skade og ulempe eller foreligger andre skjerpene omstendigheter, og inntil *fem* år dersom overtredelsen har voldt fare for skade for menneskers liv eller helbred.

*Utvalget* mener vannressurslovens straffehjemmel som gjeldende V § 154 bør inneholde hjemmel for å idømme såvel bøte- som fengselsstraff.

*Bøtenivået* fastsettes i den enkelte sak ut fra en avveining av hvor straffverdig tiltalte har opptrådt og vedkommendes økonomi, jfr. strl. § 27. Ved vurderingen av straffverdighet tas det hensyn til skadevirkningen av handlingen og av straffeskjerpene og formildende forhold ved både handlingen og tiltalte selv.

I praksis varierer bøtenivået mye mellom ulike sakstyper. Når det gjelder overtredelser av skogbrukslovens og jordlovens bestemmelser om ulovlig omdisponering av dyrket mark og skog er det i praksis fastsatt lave bøter, mens bøtenivået i saker etter plan- og bygningsloven er høyere, f.eks. mellom kr. 10 000 og kr. 30 000. Praksis etter forurensningsloven gir eksempler på langt høyere bøter, med forelegg på opp til 1,5 mill. kr. En viktig forklaring på forskjellene i bøtenivå ligger i at mange av de som straffes med hjemmel i forurensningsloven er foretak og offentlige virksomheter (kommuner).

Når det gjelder bøtestraff for foretak, uttalte Justisdepartementet i Ot.prp. nr. 27 (1990-91) s. 34:

«Hovedbegrunnelsen for enhver straffereaksjon, også foretaksstraffen, er atferdsregulering. Straffen skal motvirke at samfunnets handlingsnormer overtres. Og straffen må søkes utmålt på en slik måte at den såvidt mulig vil virke avskrekkende og normdannende for framtiden. For foretak med solid økonomi bør dette hensynet etter omstendighetene lede til høye bøter, slik man har sett det i praksis. Departementet mener at bøtenivået for foretaksstraff generelt bør ligge vesentlig høyere enn bøtenivået for personlig ansvarlige for samme overtredelse.»

*Utvalget* er enig i at det bør skilles mellom overtredelser begått av foretak og overtredelser hvor enkeltpersoner holdes ansvarlige. Hensynet til effektiv gjennomføring av lovens påbud tilsier etter *utvalgets* mening at straffebøter generelt bør ha mer enn en symbolfunksjon, og at bøtenivået bør avspeile alvoret i samfunnets vurdering av den begåtte lovovertrædelsen.

Når det gjelder *fengselsstraff*, er maksimumsstraffen etter gjeldende rett begrenset til *fire* måneder. Ut fra situasjonen i dag kan det virke lite aktuelt å tenke seg mer alvorlige forbrytelser som vil aktualisere strengere straff ved overtredelse av vannressurslovens regler, men dette kan heller ikke utelukkes i spesielle tilfelle.

*Utvalget* mener derfor at strafferammen etter gjeldende lov er for lav, særlig vurdert i lys av den nye bestemmelsen om forurensning og annen miljøkriminalitet i strl. § 152 b. Bestemmelsen gir uttrykk for en skjerpet holdning fra lovgivers side til lovovertrædelse som kan skade miljøet, med en ordinær strafferamme på inntil 10 års fengsel, og 15 år i spesielle tilfeller. Lovovertrædelse av betydning for vassdrag og grunnvann vil med unntak av forurensning i liten utstrekning fanges opp av

denne bestemmelsen. I vannressurslovens § 68 foreslås derfor en ordinær strafferamme på inntil *tre måneder*, og inntil *to* år dersom det er voldt fare for betydelig skade på mennesker, miljø og eiendom eller på verneverdiene i et vernet vassdrag, sml. strafferammene i aml. § 85 og forurl. § 78. Overtredelser med særlig alvorlige konsekvenser kan bli rammet av en av bestemmelsene i strl. §§ 148-152 b. Forslaget til strafferammer i vannressursloven reiser spørsmål om en endring av strafferammene i vregl. § 24 med sikte på en harmonisering.

### 28.6.5 Påtaleregler

Hovedregelen i norsk rett er ubetinget offentlig påtale, jfr. strl. § 77, som gjelder dersom ikke annet fremgår av det enkelte straffebud. Regelen innebærer at det er politiet som tar stilling til om en handling skal være gjenstand for straffeforfølging. Ofte er påtalebegjæring fra fornærmede eller det offentlige en betingelse for at det reises straffesak, eller påtale kan bero på om allmenne hensyn krever det. Slik begjæring om offentlig påtale må i henhold til strl. § 80 fremsettes innen seks måneder etter at den berettigede (fornærmede) har fått kunnskap om den straffbare handlingen og hvem som har foretatt den. Valget av påtaleregler har derfor konsekvenser for hvor lang tid som kan gå fra en handling er utført til den ikke lenger er gjenstand for straffeforfølging.

Ved overtredelse av V §§ 154 nr. 1 a) – e) og 155 er offentlig påtale betinget av begjæring fra NVE, og for overtredelse av V § 156 av begjæring fra en fornærmet.

Spørsmålet om påtaleregler ble drøftet i forbindelse med vedtakelsen av vregl. § 24.<sup>284</sup> Forslaget til straffebestemmelse var opprinnelig utformet med ulike påtaleregler avhengig av om lovbruddet hadde «ubetydelig karakter» eller ikke. Justisdepartementet og Riksadvokaten gikk mot en slik regel. Riksadvokaten viste i sin uttalelse til at innhenting av påtalebegjæringer kan være et forsinkende moment i straffesaker og skape prosessuelle problemer fordi det kan være vanskelig å fastslå når fristen begynner å løpe. Olje- og energidepartementet foreslo derfor at straffeforfølging etter vregl. § 24 i stedet skulle bero på ubetinget offentlig påtale. *Utvalget* foreslår av samme grunn at det skal gjelde ubetinget offentlig påtale ved overtredelser av vannressursloven.

284.Ot.prp. nr. 50 (1991-92) s. 83-84.

## KAPITTEL 29

**Lovens virkeområde i tid****29.1 GJELDENDE RETT****29.1.1 Innledning**

Før vi tar opp den nye lovens virkeområde i tid – dvs. om den også bør gjelde for eksisterende vassdragstiltak og grunnvannstiltak – er det hensiktsmessig å se hvordan dette stiller seg for gjeldende vassdragslov og vassdragsreguleringslov. Mens virkeområdet i tid er noe uklart for vassdragslovens regler, er det forutsatt at vassdragsreguleringsloven ikke skal omfatte tiltak etablert før lovens ikrafttreden, jfr. vregl. § 26 nr. 3.

Reglene om justering av årlige erstatninger er derimot ikke undergitt begrensninger mht. virkeområde i tid. De justeringsreglene som ble innført ved lov 3. juni 1983 nr. 51 er ved endringslovens avsnitt VI nr. 3 gjort gjeldende for *alle* årlige erstatninger. Justeringsreglene omfatter altså alle årlige erstatninger, uansett om de er fastsatt i medhold av vassdragsloven av 1940, vassdragsreguleringsloven av 1917 eller etter tidligere lover. Tilsvarende gjelder etter lovens avsnitt VI nr. 1 og 2 for reglene om justeringer av årlige ytelser til konsesjonsavgifter eller næringsfond, som ikke er aktuelle for vassdragslovens vedkommende.

**29.1.2 vassdragslovens virkeområde**

vassdragsloven har ingen generell bestemmelse om hvorvidt lovens regler gjelder for tiltak som var etablert før den trådte i kraft. I mangel av en slik bestemmelse kunne det være nærliggende å anta at loven også var ment å gjelde for eksisterende tiltak og virksomhet, men etter gjeldende rett må spørsmålet trolig bedømmes særskilt for de enkelte bestemmelser i loven.

En del regler er etter sin art rettet mot nye tiltak, f.eks. bestemmelsene om *konsesjonsplikt* i V §§ 104-105. vassdragsmyndighetene har lagt til grunn at konsesjon ikke er nødvendig for tiltak som var etablert og har vært i drift kontinuerlig fra før 1940. Det er derfor ikke krevd noen søknad om konsesjon etter V §§ 104-105 for eldre damanlegg og kraftanlegg.

Konsesjonsplikten etter vassdragsloven omfatter etter V § 104 nr. 3 også *ombygging, påbygging og endring av eldre anlegg*, dersom endringen kan medføre skade eller ulempe for allmenne interesser, se "*Gjeldende rett*" i kap. 15.3.2. Her må loven forstås slik at det inntreer konsesjonsplikt også om det opprinnelige anlegg ble etablert før 1940.<sup>285</sup>

Dersom et anlegg har vært ute av bruk en periode, eller en virksomhet innstilt, kan det være spørsmål om *gjenopptakelse* av driften på et senere tidspunkt er konsesjonspliktig etter V §§ 104-105. I den utstrekning det inntreer konsesjonsplikt i slike situasjoner, tilsier reelle hensyn at dette også gjelder anlegg eldre enn loven.

285. Jfr. Sør-Gudbrandsdal herredsretts dom 18.12.1990 i sak nr.17/89 A om grusuttak i Lågendeltaet. vassdragsmyndighetene hadde her krevd at grusuttaket, fordi det hadde fått et omfang som kunne medføre skade for allmenne interesser, skulle konsesjonsbehandles etter V §§ 104-105. De saksøkte bestred at virksomheten var konsesjonspliktig, bl.a. fordi grusuttak hadde pågått siden før vassdragsloven av 1940. Retten kom til at V 1940 måtte kunne anvendes på tiltak som var eldre enn loven utfra effektivitets- og likhetshensyn. En annen fortolkning ville medføre at myndighetene ikke kunne få kontroll med eldre tiltak i vassdrag.

Andre regler i vassdragsloven kan lettere få anvendelse på eldre tiltak, men også her må det vurderes i forhold til den enkelte bestemmelse. De generelle reglene om *sikkerhet og ansvar* i V §§ 108 og 115 bør av effektivitetshensyn anses for å omfatte også eldre anlegg. Det samme må gjelde reglene om *omtilsyn* i V "*Offentlig forhåndskontroll med tiltak i vassdrag*" i kap. 13.

### 29.1.3 vassdragsreguleringslovens virkeområde

Konsesjonsplikt med adgang til å sette vilkår for vassdragsreguleringer ble innført ved at V 1887 § 25 i 1907 fikk en tilføyelse om at større reguleringsarbeider måtte ha tillatelse selv om de foregikk på egen grunn. V 1887 § 25 var før dette en ren ekspropriasjonshjemmel. I 1911 ble det vedtatt en egen vassdragsreguleringslov (lov 4. august 1911 – vregl. 1911), som ble avløst av den gjeldende vassdragsreguleringslov 14. desember 1917 nr. 17. Det er redegjort nærmere for rettsutviklingen i "*Vassdragslovgivningens utvikling*" i kap. 5.1.

Ifølge vregl. § 26 nr. 3 gjelder den tidligere lovgivningen for utførte reguleringsanlegg med mindre anlegget er overtatt av staten. Det samme gjelder reguleringsanlegg som er utført i henhold til en tidligere meddelt konsesjon, eller som lovlig var påbegynt før vassdragsreguleringslovens ikrafttreden.

Vregl. § 26 nr. 3 må imidlertid forstås med den begrensning som ligger i vassdragsreguleringslovens saklige virkeområde; at den er en konsesjonslov for vassdragsreguleringer. Den tidsmessige avgrensningen av virkeområdet gjelder bare i forhold til tidligere konsesjonsregler. Når det gjelder f.eks. de generelle reglene om vassdragstiltak i vassdragsloven, må det bero på vassdragsloven selv hvorvidt den gjelder for reguleringsanlegg, og vregl. § 26 nr. 3 kan ikke ha noen betydning i denne forbindelse.

Ved endringen av vassdragsreguleringsloven i 1992 ble noen spørsmål om lovendringenes virkeområde i forhold til gitte konsesjoner og tiltak uten konsesjon drøftet nærmere.<sup>286</sup> Dette gjelder særlig spørsmålet om revisjon etter vregl. § 10 nr. 3 av vilkårene for tidligere etablerte tiltak. Det ble innført en revisjonsadgang for tidligere gitte tidsbegrensede konsesjoner 50 år etter konsesjonstidspunktet, og for alle konsesjoner i alle tilfelle 30 år etter at lovendringen trådte i kraft, jfr. lov 19. juni 1992 nr. 62 avsnitt VI nr. 3. Dette gjelder både gitte konsesjoner etter vregl. 1917 og vregl. 1911. Tidligere gitte tillatelser etter vassdragsloven omfattes ifølge bestemmelsen ikke av revisjonsadgangen. I motivene drøftes imidlertid bare forholdet til tiltak som ville komme inn under den nye regelen i V § 106 nr. 4. Nærings- og energidepartementet fortolker revisjonsreglene slik at de skal gjelde også for reguleringsanlegg med konsesjon etter V 1887 § 25.

### 29.1.4 Oppsummering av den rettslige situasjonen for eksisterende tiltak

Rettsstillingen er til dels uklar mht. hvilke regler som gjelder for eldre tiltak i vassdrag. Et hovedskille går mellom tiltak som har konsesjon, og tiltak som ikke har konsesjon.

Tiltak som *har konsesjon* kan være undergitt forskjellige regler. De fleste tiltak har konsesjon etter V 1940 eller vregl. 1917.

Eldre reguleringsanlegg kan imidlertid ha tillatelse etter reglene i vregl. 1911, eventuelt etter lovendringen 20. februar 1913, eller i medhold av V 1887 § 25 etter lovendringen i 1907. For slike eldre reguleringsanlegg gjelder ikke vregl. 1917, med unntak av revisjonsreglene, jfr. 29.1.3, mens enkelte av reglene i V 1940 må antas

286.Ot.prp. nr. 50 (1991-92) s. 106-109.



å gjelde. Reglene om justering av årlige erstatninger og eventuelle konsesjonsavgifter gjelder imidlertid også for disse.

Tiltak som ble iverksatt før dette har ikke konsesjon, og betegnes gjerne som *konsesjonsfrie*. Ved siden av tiltak som er konsesjonsfrie på grunn av alder, finnes det også en rekke tiltak som ikke har konsesjon fordi de ikke er av et omfang som utløser konsesjonsplikt, eventuelt ikke gjorde det på etableringstidspunktet.

Hvilke regler som gjelder for de konsesjonsfrie tiltakene varierer. En del av vassdragslovens generelle regler må antas å gjelde, f.eks. V §§ 108 nr. 1-3 og 115 nr. 1-2 om sikkerhet, vedlikehold og ansvar. Reglene om justering av årlige erstatninger gjelder.

Det foreligger ingen oversikt over vassdragstiltak som skriver seg fra tiden før V 1887 trådte i kraft. I vassdragsregisteret er det registrert 78 tillatelser til regulerings- og kraftutbyggingstiltak utført i henhold til tillatelse etter V 1887. Av disse er 28 tillatelser gitt før lovendringen i 1907, og derfor rettslig å betrakte som ekspropriasjonstillatelser. Disse tiltakene er konsesjonsfrie, og det gjelder trolig også for flere av de øvrige registrerte tillatelsene etter V 1887.

## 29.2 VANNRESSURSLOVENS ANVENDELSE PÅ EKSISTERENDE TILTAK OG VIRKSOMHET

### 29.2.1 Utvalgets generelle synspunkter

Regeltechniske og administrative hensyn tilsier at den nye vannressursloven i størst mulig utstrekning gjøres gjeldende for alle vassdragstiltak, også for eksisterende tiltak. Et system basert på at tiltak reguleres av opphevede lover gjør det vanskelig for brukere og forvaltning å finne frem til hvilke regler som gjelder, samtidig som det er tungvint å måtte forholde seg til flere regelsett for likeartede tiltak.

Dagens styringsmål innenfor vannforvaltningen tilsier også at de nye reglene bør gjelde alle vassdragstiltak, uavhengig av når de måtte være etablert. Den nye vannressursloven legger større vekt på hensynet til natur og miljø, ved siden av at prioriteringen av at brukerinteresser er annerledes enn i den tidligere vassdragslov. Hvis vassdragene skal bli forvaltet mer i samsvar med dagens mål, må de nye reglene gjelde mest mulig generelt.

*Utvalget* foreslår derfor at vannressurslovens regler i størst mulig utstrekning gjøres anvendelige også på eksisterende tiltak og virksomheter, jfr. utk. § 71 første ledd. Konsekvensene av dette i forhold til enkelte av lovens bestemmelser drøftes nærmere nedenfor. Utvalget har utfra samme hensyn overveid visse endringer mht. vassdragsreguleringslovens virkeområde i tid, se 29.2.4.

### 29.2.2 Vannressurslovens konsesjonsordning

Trass i utvalgets generelle utgangspunkt, finner vi det ikke praktisk å gjennomføre konsesjonsbehandling etter vannressursloven for alle eksisterende vassdragstiltak. Etter utk. § 71 annet ledd er det derfor ikke nødvendig å søke om konsesjon etter vannressursloven for *tiltak som har tillatelse etter V §§ 104-105*. Den tidligere konsesjon vil fortsette å gjelde i medhold av utk. § 72, men hovedregelen vil nå være at vassdragstiltaket kommer inn under den nye lovens regler. Den tidligere konsesjon kan således bortfalle etter utk. § 26 eller bli endret eller tilbakekalt (mindretallets forslag) etter omgjøringsreglene i utk. § 27. En tiltakshaver med eldre konsesjon må også respektere en grunneiers rett til vannuttak for prioriterte formål, slik det fremgår av utk. § 25 annet ledd. Det vil bare gjelde ett unntak fra hovedsynspunktet om at den nye loven heretter vil gjelde for tidligere konsesjoner, nemlig når det gjelder flertallsforslaget til utk. § 25 første ledd om at en konsesjon skal ha

ekspropriasjonsvirkninger. En slik bestemmelse forutsetter at berørte grunneiere og rettighetshavere er behandlet som parter under konsesjonssaken, noe som ikke uten videre kan tas for gitt ved konsesjonsbehandling etter vassdragsloven. I praksis vil imidlertid tiltakshaveren ha søkt om ekspropriasjon samtidig med konsesjonssøknaden etter vassdragsloven.

For *tiltak uten konsesjon* som lovlig består før lovens ikrafttreden, foreslår utvalget en ordning med innkalling til konsesjonsbehandling som i hovedsak svarer til forurl. § 86 tredje ledd. Tiltak uten konsesjon bør i utgangspunktet kunne fortsette sin virksomhet, men vassdragsmyndigheten bør få hjemmel til å kreve søknad om konsesjon og fastsette at virksomheten vil være ulovlig uten konsesjonsbehandling innen en bestemt frist. *Utvalgets flertall – lederen Backer og medlemmene Ajer, Lund, Simonsen, Traagstad, Ødegaard, Aalstad og Aasen* – foreslår en slik regel i utk. § 71 tredje ledd. Ved en eventuell konsesjonsbehandling kan det settes vilkår for fortsatt utøving av virksomheten. *Utvalgets medlem Traagstad* vil her understreke at vilkår om vannslipping bare bør fastsettes hvor spesielle hensyn tilsier et slikt pålegg. *Mindretallet – medlemmene Berg, Høisveen, Samuelsen og Terjesen* – kan ikke se at det er påvist noe behov for å la tilbakevirkningsregler lik de som finnes i forurensningsloven gjelde for kraftutbygginger som er konsesjonsfrie. Det er ikke foretatt noen utredning av konsekvensene av flertallets forslag på dette punkt. Mindretallet ser ikke bort fra at forslaget kan by på betydelige administrative problemer. Det vil være spørsmål om hva som skal være kriterier for at vassdragsmyndigheten skal kreve søknad. I praksis vil slik søknad føre til krav om vilkår av miljøhensyn. Slike vilkår kan føre til redusert kraftproduksjon. Med de konsekvenser dette forslaget kan få mener mindretallet at innkallingsadgangen ikke bør omfatte konsesjonsfrie kraftutbyggingstiltak.

### 29.2.3 Nærmere om enkelte av vannressurslovens regler

Selv om det generelle utgangspunktet er at vannressurslovens regler skal gjelde også for eksisterende vassdragstiltak, er en del av lovens regler formulert spesielt med sikte på nye tiltak, eller det fremgår av sammenhengen at ikke eksisterende tiltak omfattes. Utk. § 6 annet ledd om *avløp gjennom infiltrasjon i grunnen* gjelder bare nye tiltak. I forhold til eksisterende tiltak inneholder bestemmelsen i annet punktum en påleggshjemmel. Regelen om *kantvegetasjon* i utk. § 11 innebærer ikke noe forbud mot etablert utnyttning av kantsonen, og ingen plikt til å reetablere kantvegetasjon. Den generelle regelen i utk. § 33 første ledd om *bevaring av naturforholdene ved forbygging* vil heller ikke gjelde for utførte forbygninger, men kan få betydning når det gjelder vedlikeholdstiltak på slike eldre forbygninger.

Bestemmelsen om *vannuttak og minstevannføring* i utk. § 10 er en generell regel som oppstiller minstekrav til tilstanden i vassdrag. I følge utk. § 71 fjerde ledd får denne bestemmelsen bare en begrenset betydning for eldre vassdragstiltak. Tiltakshaveren kan fortsette å utnytte lavvannføringen i samme omfang som er blitt praktisert frem til lovens ikrafttreden. Utkastets § 10 gjelder ikke for eldre vassdragstiltak som faller inn under vassdragsreguleringsloven. Det vises forøvrig til merkandene til § 71.

Adgangen til *gjenoppføring av vassdragsanlegg* uten ny konsesjon i medhold av utk. § 19 vil som følge av utk. § 71 annet ledd også omfatte tiltak med tillatelse etter V §§ 104-105.

*Omgjøringsreglene* i utk. § 27 vil etter forslaget omfatte tiltak som er utført i medhold av tillatelse etter V §§ 104-105. De vil også gjelde for slike eldre kraftutbyggingstiltak over 40 GWh, idet revisjonsregelen i vregl. § 10 nr. 3 ikke ble gjort gjeldende for slike tiltak gjennomført før lovendringen i 1992.

Når det gjelder meldeplikten for *masseuttak* i § 32, kan det oppstå avgrensningsspørsmål i forhold til eksisterende uttak. *Utvalget* mener meldeplikten bare bør gjelde for nye uttak, men at vassdragsmyndigheten kan innkalle eldre uttak til konsesjonsbehandling med hjemmel i utk. § 71 tredje ledd.

Når reglene om *forbygging, lukking og tørrlegging m.v.* i utk. §§ 33-35 skal anvendes, skal også tiltak foretatt før lovens ikrafttreden regnes med ved vurderingen av om det nye tiltaket er konsesjonspliktig. Etter utk. § 35 er dette likevel begrenset til tiltak som er foretatt høyst ti år før det nye uttaket. Det sier seg selv at adgangen til å gjenåpne vassdrag etter utk. § 34 annet ledd også vil gjelde i forhold til vassdrag som ble lukket før den nye loven trer i kraft.

Flertallets forslag til regler om *statens rådighet over grunnvann* i utk. § 49 vil ikke omfatte etablerte grunnvannsuttak dersom tiltakshaveren gir melding om uttaket, jfr. "*Hvem bør rå over grunnvannet?*" i kap. 19.6.3 og forslaget til utk. § 71 femte ledd med merknader.

I den utstrekning reglene om *erstatningsansvar* avviker fra gjeldende lov kommer de nye reglene til anvendelse også i forhold til virksomhet som er igangsatt tidligere. Avgjørende her er hvorvidt den skadevoldende tilstand opprettholdes eller skadevoldende begivenheter inntreffer etter at den nye loven trer i kraft.

*Straff* etter utk. § 68 kan også anvendes ved eldre vassdragstiltak som ikke oppfyller de krav den nye loven setter med virkning for eldre tiltak.

#### 29.2.4 Endringer i vassdragsreguleringsloven

*Utvalget* mener at reglene om vassdragsreguleringslovens virkeområde i tid i vregl. § 26 nr. 3 er lite hensiktsmessige. Bestemmelsen er preget av det langt mer restriktive synet på adgangen til å gi tilbakevirkende lover som var fremtredende på begynnelsen av århundret. Vi foreslår derfor at vregl. § 26 nr. 3 endres, slik at vassdragsreguleringslovens regler kommer til anvendelse på eldre reguleringer med konsesjon etter 1907. En konsesjon som er gitt etter tidligere lovgivning regnes etter forslaget som gitt etter vassdragsreguleringsloven. Det blir da klart at lovens revisjonsregel i vregl. § 10 nr. 3 også kommer til anvendelse i disse tilfellene.

For reguleringer som er gjennomført uten konsesjon foreslår *utvalgets flertall* – *lederen Backer og medlemmene Ajer, Lund, Simonsen, Ødegaard og Aalstad* – en ordning med innkalling til konsesjonsbehandling som svarer til forslaget under 29.2.2. Slike tiltak kan fortsette uten konsesjon, men vassdragsmyndigheten bør ha hjemmel til å fastsette at virksomheten vil være ulovlig uten konsesjonsbehandling innen en bestemt frist, jfr. forslaget til ny vregl. § 26 nr. 4. *Mindretallet* – *medlemene Berg, Høisveen, Samuelsen, Terjesen, Traagstad og Aasen* – ønsker ikke en slik regel, under henvisning til utvalgets mandat og den begrunnelse som er gitt i 29.2.2.

## KAPITTEL 30

**Lovtekniske overveielser****30.1 INNLEDNING**

En lov kan utformes på forskjellige måter, noe det er mange eksempler på i vårt samlede lovverk. Et lovteknisk hovedsiktemål er å utforme en lovtekst som er presis og lett tilgjengelig for den adressatkrets loven har, og som gir et dekkende uttrykk for lovens innhold. Kravene til en god utforming av lover er dels uavhengig av hvilket innhold loven skal ha, men må til dels ses i sammenheng med innholdsmessige overveielser.

Kravene til en god utforming gjelder ikke bare den aktuelle lov isolert sett, men også loven sett i sammenheng med lovverket ellers. Dette reiser spørsmål om å harmonisere lovutkastet med det eksisterende regelverk, og om fordelingen av regler på den aktuelle lov eller på andre lover.

En god lovteknisk utforming stiller krav til terminologi og ordbruk, setningsbygningen, og inndelingen i kapitler, paragrafer og ledd (avsnitt) i de enkelte paragrafer.

Valget av lovteknisk utforming vil ofte henge sammen med hvilke adressater loven retter seg til. For en lov om vassdrag og grunnvann er det tale om en omfattende og uensartet adressatkrets som omfatter jurister, forskjellige fagspesialister, og legfolk med ulik tilknytning til de vannressurser som loven skal gjelde for. Noen adressatgrupper vil arbeide nokså kontinuerlig og permanent med vannressurs-spørsmål, mens andre vil komme i kontakt med loven mer sporadisk. De forskjellige adressatgruppene har derfor varierende forutsetninger for å oppfatte innholdet i en lovtekst. Når enkelte bestemmelser i loven har en mer begrenset adressatkrets for øye, kan dette få betydning for hvordan disse bestemmelsene utformes. Men det bør samtidig oppnås at loven som helhet i rimelig grad får en enhetlig utforming.

En god lovteknisk utforming kan lette kommunikasjonen og praktiseringen av loven. Det er derfor grunn til å understreke at en god lovteknisk utforming vil ha fordelaktige økonomiske og administrative konsekvenser, og bidra til at lovens formål lettere blir oppfylt.

Dersom en lov skal tjene som grunnlag for edb-basert saksbehandling, kan det stille særlige krav til utformingen. *Utvalget* antar imidlertid at denne problemstillingen ikke er aktuell for den nye vannressursloven. Noe annet er at edb-registre vil være et viktig hjelpemiddel til å fremskaffe relevante faktiske opplysninger for vedtak etter loven og for planlegging av tiltak og forvaltning av ferskvannressursene.

Som påpekt i "*Behovet for en ny lov*" i kap. 7.4, er vassdragsloven av 1940 kasuistisk og detaljrik. Selv om det senere er kommet mer generell lovgivning om en del av de spørsmål som loven regulerer, er den i liten grad blitt endret. Med sin nitide utforming kan nok loven gi god veiledning om konkrete spørsmål som den regulerer, men det er vanskelig å få oversikt over den, og den er tung å trenge inn i for den uinnvidde.

Vi vil nedenfor ta opp endel spørsmål som har betydning for hvordan den nye loven skal utformes.<sup>287</sup>

**30.2 REGELFORENKLING**

I de senere år er det lagt vekt på regelforenkling som et selvstendig formål ved ny lovgivning. Slik vassdragsloven av 1940 er utformet, anse *utvalget* det klart at hen-

synet til regelforenkling må spille en betydelig rolle ved utformingen av en ny lov om vassdrag og grunnvann.

Regelforenkling er ikke noe entydig begrep. Det kan for det første sikte til en *materiell regelforenkling*. Slik regelforenkling er uløselig knyttet til innholdsmessige vurderinger av loven. Ved en deregulering blir gjeldende lovregler opphevet. Meningen kan være å avstå helt fra en rettslig regulering av vedkommende spørsmål, men det kan også bety at spørsmålet overlates til regulering på ulovfestet grunnlag. Vanligvis er dereguleringer knyttet til oppheving av konsesjonsordninger og andre former for administrativ kontroll med atferden på det aktuelle livsområdet.

Regelforenkling kan for det annet ha hovedvekten rettet mot *administrativ forenkling*. Det kan skje ved at reglene knyttes til kriterier som gjør dem lettere å administrere, eller ved at de legger opp til en enklere saksgang enn det som hittil har vært tilfellet.

For det tredje kan det siktes til *enspråklig regelforenkling*, som gjør lovteksten mindre ordrik, mer treffende og mer i samsvar med ordbruk og setningsbygning i moderne norsk. Hovedformålet med språklig regelforenkling er å øke lesbarheten av regelverket. Men en kortfattet regeltekst kan etter omstendighetene være mindre opplysende, f.eks. pga. sitt abstraksjonsnivå eller bruk av henvisninger.

En fjerde form for regelforenkling går ut på *harmonisering med det øvrige regelverk*. Dette kan bestå i at spesialregler om et spørsmål oppheves og avløses av de generelle regler som ellers gjelder for denne type spørsmål. En annen mulighet er at lovens spesialregler tilpasses de generelle regler som gjelder, uten at de formelt tas ut av loven. En viktig form for harmonisering med regelverket ellers er å forhindre motstridende løsninger og unngå dobbeltreguleringer. Det er imidlertid verdt å huske på at det bak lover med regler som tilsynelatende strider mot eller overlapper hverandre kan ligge forskjellige hensyn eller formål. Harmonisering med annet regelverk har derfor ofte en materiellrettslig eller administrativ side.

Regelforenkling kan for det femte bestå i å skape *enbedre oversikt* over regelmassen. Det kan f.eks. skje ved å oppheve foreldete eller lite aktuelle regler, erstatte konkrete spesialbestemmelser med mer generelle regler, og å strukturere regelverket på en annen måte enn tidligere.

Disse forskjellige formene for regelforenkling opptrer ikke uavhengig av hverandre. Det som vil være én form for regelforenkling, vil i mange tilfelle også være det i en annen form.

*Utvalget* mener det er grunn til å legge vekt på regelforenkling innenfor vassdragsretten. Samtidig vil vi minne om at ferskvannsressursene byr på store variasjoner, og at det er forskjelligartede interesser og til dels sterke interesse-motsetninger knyttet til disponeringen av vassdrag og grunnvann. vassdragsforvaltning er derfor et omfattende og sammensatt saksfelt, og det er ikke mulig å forenkle seg bort fra komplekse problemer bare ved et enklere lovspråk.

Å forenkle regelverket kan derfor bære galt avsted om man bare ser på egenskaper ved selve rettsreglene, og ikke på den sammenheng de skal inngå i. Forenklinger som på papiret ser gode ut, kan i realiteten gjøre det vanskeligere å forholde seg til eller praktisere reglene. En kortfattet regel er gjerne enklere å lese enn en som er

287. Spørsmål om lovteknikk, regelforenkling og lovstruktur er behandlet mer generelt eller inngående bl.a. i Justisdepartementets hefte Lovteknikk (2. utg. 1979, anmeldt av Backer i Lov og Rett 1981 s. 209-23), Finn-Erik Vinje: Godt norsk lovspråk (1990), Kristin Kjelland-Mørde: Om forenkling av regler (CompLex 12/1983), St.meld. nr. 57 (1984-85) – Arbeidet med regelreform i forvaltningen (særlig s. 19-22), NOU 1987:18 – Forenkling av rettsregler og rettslig regulering (en utredning av Hans Petter Graver), Folketrygdutvalgets utredning NOU 1990:20 – Forenklet folketrygdlov (særlig s. 76-103), og Lovstrukturutvalgets hovedutredning NOU 1992:32 – Bedre struktur i lovverket. .

mer kompleks, men den gir ikke alltid like god veiledning. Essensen i forenklingsarbeidet er derfor å få til et funksjonelt godt lovverk, hvor man ser på samspillet mellom reglene og den virkelighet de inngår i.

Disse reservasjonene er ikke til hinder for at utvalget ser betydelige forenklingsmuligheter i forhold til vassdragsloven av 1940. En reell forenkling forutsetter videre at det trekkes bedre grensesnitt mot andre lover og regler, bl.a. i forhold til tingsretts- og ekspropriasjonslovgivningen, forvaltningsloven og plan- og bygningsloven.

Utvalgets lovutkast innebærer en sterk reduksjon av paragraftallet i loven, samtidig som de enkelte paragrafer er kortere enn det som er vanlig i vassdragsloven. Lovutkastet omfatter 74 paragrafer (foruten forslag til endringer i andre lover). Vassdragsloven ble vedtatt med 158 paragrafer, og har i dag 142 gjeldende paragrafer.

### 30.3 FORHOLDET TIL ANNET LOVVERK

Forholdet til det øvrige regelverk reiser flere spørsmål.

*Utvalget* anser det klart at det er behov for en egen lov for vassdrag og grunnvann, slik mandatet forutsetter. Dersom reglene skulle inngå i annen lovgivning, ville det motvirke en samlet vurdering av vannressursene og av det enkelte vassdrag eller grunnvannsforekomst. Vassdrag og grunnvann reiser dessuten særskilte spørsmål som atskiller seg fra det som blir regulert i annen lovgivning.

Omfanget av den nye vannressursloven kan ses fra to sider. Det kan for det første spørres om forhold som i dag er regulert i vassdragsloven, for fremtiden bør løses i vannressursloven, eller i annen lovgivning. Hvor det finnes alminnelige regler om forholdet, og det ikke kan påvises sterke og konkrete behov for en særordning for ferskvannressursene, mener *utvalget* at de alminnelige regler bør gjelde. Hensynet til regelforenkling tilsier her at særreglene i vassdragsloven bør avvikles. Dette får konsekvenser bl.a. i forhold til tingsrettslig lovgivning om sameie og servitutter, og i forhold til forvaltningsloven, jfr. "[Forholdet til alminnelig lovgivning](#)" i kap. 8.7.

Når det er behov for særregler med sikte på ferskvannressursene, vil det som utgangspunkt være mest naturlig å ta dem med i den nye vannressursloven. Forholdet kan imidlertid være annerledes hvis særreglene fremtrer som unntak fra regler i andre lover, eller hvis det er tale om særregler av en type som finnes fra før i den annen lov. I slike tilfelle bør rettspedagogiske hensyn være avgjørende for plasseringen. For å begrense regelverkets omfang bør det normalt unngås å ta med likelydende bestemmelser i begge lover. *Utvalget* er ut fra slike betraktninger kommet til at regler som gjør unntak fra arealplaners virkning for vassdrag bør plasseres i plan- og bygningsloven, og at det er mest hensiktsmessig å plassere selvstendige ekspropriasjonshjemler for vassdragsformål sammen med de øvrige ekspropriasjonshjemler i oreigningsloven.

Dette innebærer at det samlede bildet av reglene for vassdrag og grunnvann først kommer frem når man ser flere lover i sammenheng. *Utvalget* ser derfor i flere sammenhenger at vannressursloven av pedagogiske grunner bør henvise til andre lover. Vi viser ellers til gjennomgåelsen i "[Forholdet til annen lovgivning](#)" i kap. 31 når det gjelder anvendelsen av de mest aktuelle andre lover på forhold som gjelder vassdrag og grunnvann. Der kommer vi inn på både avgrensningen av de respektive lovers virkefelt og spørsmålet om administrativ samordning når et tiltak må behandles etter flere lover.

Det annet hovedspørsmål er hvilke lover om vassdragsforhold som bør inngå i den nye vannressursloven, jfr. også "[Hvilke formål og hva slags bruk bør loven](#)

*omfatte?*" i kap. 8.5 foran. Lovstrukturutvalget har i NOU 1992:32 gått inn for en sterkere samling her. Det følger imidlertid av utvalgets mandat at vassdragsreguleringsloven av 1917 skal opprettholdes som en egen lov ved siden av den nye loven, jfr. nærmere "*vassdragsreguleringsloven*" i kap. 31.3 nedenfor. Vi har heller ikke funnet det hensiktsmessig å ta med i vannressursloven loven for grensevassdragene med Sverige av 1931 (lov 12. juni 1931 nr. 1). Denne loven bygger på en konvensjon med Sverige av 11. mai 1929, og inneholder så vidt mange bestemmelser at det vil svekke oversikten over den nye loven å ta dem med der. I stedet bør den nye vannressursloven inneholde en henvisning til 1931-loven.

### 30.4 FORHOLDET MELLOM LOV OG FORSKRIFT, FORARBEIDER OG PRAKSIS

En presis regulering av et spørsmål kan lett bli omfattende, særlig hvis reguleringen skal nyanseres med henblikk på ulike forhold. Skal en lovbestemmelse utformes på denne måten, kan det gjøre at hovedbudskapet går tapt og at veiledningen for spesialtilfelle fortrenger hovedreglene.

Det er derfor hverken nødvendig eller ønskelig at lovteksten bestandig gir en uttømmende regulering av spørsmålet. En nærmere detaljregulering kan i stedet skje ved *forskrift*. *Utvalget* har åpnet for denne muligheten bl.a. når det gjelder den nærmere avgrensning av konsesjonsplikten for vassdragstiltak og hvilke krav som skal stilles til innholdet av søknader og meldinger (utk. §§ 16 og 70).

Etter norsk lovgivningstradisjon kan man *iforarbeidene* til en lov presisere innholdet av en lovtekst. Dette er særlig aktuelt når loven gjør bruk av generelle begreper hvor den konkrete anvendelse vil bero på en sammensatt vurdering av forskjellige momenter.

Det kan også være hensiktsmessig å overlate enkelte spørsmål til avklaring gjennom *praksis* fremfor å angi en uttømmende løsning i lovteksten. Det forekommer f.eks. at man på lovgivningsstadiet ikke har full oversikt over de konkrete spørsmål som kan melde seg. Å overlate spørsmål til løsning i praksis kan også gi en viss frihet og fleksibilitet for rettsanvenderne, enten det er forvaltningsorganer i første hånd, eller domstolene. *Utvalget* anser det således formålstjenlig at vassdragsforvaltningen får en viss frihet til å prioritere hvilke vassdragstiltak som skal konsesjonsbehandles ut fra bl.a. de administrative ressurser som er tilgjengelige.

### 30.5 HOVEDSTRUKTUREN I LOVUTKASTET – KAPITTELINNDELINGEN

I vassdragsloven av 1940 er hovedstrukturen – kapittelinnvidlingen – for en stor del knyttet til forskjellige typer tiltak eller utnyttingsformål (vannforsyning, tørrlegging, vannkraftutbygging, fløting osv.). Dette bidrar sterkt til vassdragslovens kasuistiske preg, og kan også motvirke en helhetlig forvaltning av vassdragene. Når de generelle regler om konsesjonsplikt først finnes i V "*Generelle lovregler for disponering av vassdrag*" i kap. 10, viser det at de opprinnelig skulle spille en mer underordnet rolle enn det nå er naturlig å gi dem.

*Utvalget* mener at den nye loven bør få en annen struktur enn vassdragsloven av 1940. Loven bør i større grad gå fra det generelle til det spesielle. Det er naturlig å starte med et kapittel med bestemmelser om formål, virkeområde og definisjoner av utvalgte gjennomgående begreper, noe vassdragsloven mangler. Lovutkastets kap. II bør inneholde alminnelige regler som setter rammer for utnyttingen av vannressursene, knesetter konsesjonsplikt for vassdragstiltak og fastslår eierrådigheten

over vassdrag. Som et motstykke til eierrådigheten er det naturlig også å ta med regler om allmennhetens rådighet over vassdrag, selv om allemannsretten er knyttet til spesifiserte former for rådighet. Det trengs nærmere regler for konsesjonssystemet, som naturlig kan samles i kap. III. Særregler for forskjellige typer tiltak kan etter dette samles i kap. IV, og for nedlegging av vassdragstiltak i kap. VIII. Regler med sikte på fellestiltak er samlet i kap. V, mens de i vassdragsloven finnes spredt på forskjellige kapitler. Kap. VI inneholder særregler for vernete vassdrag. Generelle regler om sikring mot skade fra vassdragstiltak er inntatt i kap. VII.

Grunnvannet har vært mindre påaktet i gjeldende rett, og vassdragsloven av 1940 gjør det ikke klart hvilke av dens regler som skal gjelde for grunnvann. For å unngå at grunnvannsproblematikken forsvinner blant reglene om vassdrag, foreslår vi et eget kapittel IX til å trekke opp de rettslige rammeverk for disponeringen av grunnvann.

De resterende kapitler i loven (X-XV) bør vies gjennomføringsspørsmål i vid forstand, medregnet spørsmål om sanksjoner mot overtredelse av loven eller vedtak truffet i medhold av den. Dette gjør det mulig å samle reglene om erstatningsansvar for skade (kap. X) og om ekspropriasjon så langt det her trengs særregler i vannressursloven (kap. XI). I vassdragsloven av 1940 er bestemmelser av denne art spredt over hele loven. Regler om tilsyn (overvåking og kontroll) plasseres i kap. XII. Det påfølgende kapittel bør omfatte regler om administrative tiltak til fysisk gjennomføring av loven og vedtak truffet i medhold av den (kap. XIII). Regler om straff får et eget kapittel (kap. XIV), mens generelle administrative bestemmelser inntas i kap. XV. Det avsluttende kap. XVI har med regler om ikrafttreden, virkning for eldre forhold og endringer i andre lover.

### 30.6 INNDELING OG UTFORMING AV PARAGRAFER

*Utvalget* har lagt vekt på å gjøre de enkelte paragrafer kortere og knappere i formen enn det som er vanlig i gjeldende vassdragslov. Innenfor hver enkelt paragraf har vi også lagt vekt på å gjøre hvert ledd (avsnitt) kortere, med færre perioder (punktum) enn vassdragsloven av 1940 har. Oppregninger er nummerert i større grad enn i vassdragsloven, med bruk av tall hvis oppregningen innebærer en prioritering (jfr. utk. § 13), og ellers som regel med bruk av små bokstaver.

Enkelte gjennomgående begreper blir definert i en egen paragraf i kap. I. I noen tilfelle er et begrep definert mer presist i den sammenheng hvor det brukes, men for det meste er den nærmere forklaring av begreper som brukes bare i en enkelt paragraf gitt i motivene.

Hver paragraf er forsynt med en egen overskrift som angir hovedtemaet i paragrafen. Overskriften må imidlertid ikke oppfattes som en uttømmende angivelse av paragrafens innhold. Vi har ikke funnet det nødvendig eller formålstjenlig å ta inn i begynnelsen av hvert kapittel en innledende bestemmelse som gir en oversikt over innholdet i paragrafene i kapitlet.

Ved utformingen av bestemmelsene har vi som regel foretrukket en aktiv uttrykksmåte fremfor en passiv og en verbal uttrykksform fremfor en substantivisk. Vi har lagt vekt på kortere perioder enn vassdragsloven ofte har. Terminologien er kjønnsnøytral.



## KAPITTEL 31

**Forholdet til annen lovgivning****31.1 INNLEDNING**

I "*Hvilke formål og hva slags bruk bør loven omfatte?*" i kap. 8.5-"*Forholdet til alminnelig lovgivning*" i 8.7 foran har utvalget tatt opp forholdet mellom en ny vannressurslov og annen lovgivning med sikte på å fastlegge en hensiktsmessig lovstruktur, jfr. også "*Forholdet til annet lovverk*" i kap. 30.3. Her i "*Forholdet til annen lovgivning*" i kap. 31 vil vi drøfte konkrete tilpasningsspørsmål mellom vannressursloven og lovverket ellers. Vi kommer også noe inn på hvordan annen lovgivning skal anvendes på spørsmål som gjelder vassdrag og grunnvann, selv om dette til dels er behandlet i samband med bestemte problemstillinger tidligere i utredningen.

Kapitlet omfatter ikke alle aktuelle lover. I tillegg til de som nevnes, vil vi særskilt peke på at sameieloven 18. juni 1965 nr. 6 og servituttloven 29. november 1968 vil få større betydning i vassdragsforhold enn etter dagens lovgivning. Kommunehelsesloven (lov 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene) vil ha betydning i vannforsyningsssammenheng som hjemmel for forskrifter om kvalitetskrav til drikkevann, jfr. "*Generelle aktsomhetskrav for å sikre vannforsyningen*" i kap. 20.5.3.

**31.2 PLAN- OG BYGNINGSLOVEN**

Plan- og bygningsloven fremstår som den mest generelle lov om arealdisponering. Lovens regler kan grovt inndeles i tre hovedgrupper: om arealplanlegging, om konsekvensutredninger og om byggesaksbehandling. Lovens virkeområde omfatter også vassdrag og grunnvann, jfr. pbl. § 1. Særlig i byggesaksreglene er det foreslått omfattende endringer i Ot.prp. nr. 39 (1993-94). Fremstillingen nedenfor bygger på loven slik den vil lyde om de foreslåtte endringene blir vedtatt.

**31.2.1 Arealplanlegging**

Arealplanleggingen har for det første betydning gjennom planleggingsprosessen, som skal bringe frem faktiske opplysninger som er relevante for arealbruken og interesser i fremtidig arealdisponering, om mulig med sikte på en omforent løsning og optimal tilpasning av forskjellige brukerinteresser og i forhold til naturgrunnlaget. For det annet har de arealplaner som er resultatet av planleggingsprosessen, rettsvirkninger for ny arealbruk. En plan er imidlertid ikke til hinder for at eksisterende arealbruk fortsetter. Skal det gripes inn i eksisterende arealbruk i medhold av en plan, må det skje ved at planen blir gjennomført ved ekspropriasjon – slik pbl. § 35 gir adgang til for reguleringsplaner – og at eksproprianten benytter sin ervervede rådgighet til å stanse eller endre den tidligere arealbruk. Reglene om arealplanlegging er gjennomgått foran i "*Gjeldende regler for vannbruksplanlegging*" i kap. 14.5 med sikte på vannbruksplanlegging.

Arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven vil ha betydning for forvaltningen av *grunnvannsressursene*. Særlig gjelder dette for å forhindre lokalisering av ny virksomhet som kan skape risiko for forurensning av grunnvannet. I stor grad kan dette forenes med en arealdisponering som er hensiktsmessig også under andre synsvinkler. I samband med grunnvannsuttak kan det fastsettes særskilte restriksjo-

ner på virksomheten omkring, jfr. forslaget til endringer i pbl. § 20-4 annet ledd bokstav h.

Arealplanleggingen vil også ha betydning for disponeringen av *vassdrag*. Det kan skje enten ved at vassdrag inngår i planområdet for en arealplan som ikke utarbeides spesielt med sikte på vassdraget, eller ved at reglene om arealplanlegging blir brukt til vannbruksplanlegging. I begge tilfelle vil arealplanen ha rettslig betydning for tiltak og virksomhet knyttet til vassdrag. I Ot.prp. nr. 39 (1993-94) foreslås det en endring i pbl. § 25 nr. 6 som får uttrykkelig frem at områder for anlegg i vassdrag kan avsettes som spesialområde i en reguleringsplan. Om arealplanlegging som virkemiddel til vannbruksplanlegging viser vi til "*Hva kan og bør oppnås med vannbruksplanlegging?*" i kap. 14.6 og "*Trengs det nye regler om vannbruksplanlegging?*" i 14.7 foran.

*Utvalget* foreslår flere regler som vil fremme bruk av arealplaner som virkemiddel i vassdragsforvaltningen. Etter utk. § 11 vil kommunen ha adgang til å fastsette i reguleringsplan bredden på det belte av kantvegetasjon som skal opprettholdes. I utk. § 39 foreslår vi bindende arealplaner som ett av de tre rettslige hovedvirkemidler for en differensiert forvaltning av vernet vassdrag. I utk. § 20 foreslås det videre at samlet planlegging av tiltak i et vassdrag fortrinnsvis bør skje etter reglene i plan- og bygningsloven. Hvis en plan gjelder tiltak som vesentlig berører vannkraften eller vannkraftpotensialet i et vassdrag, foreslår et *mindretall* – *Berg, Høisveen, Samuelsen, Terjesen og Traagstad* – at planen bare kan vedtas etter godkjenning fra vassdragsmyndigheten.

Et *flertall* i *utvalget* foreslår dessuten at konsesjon til et tiltak som vil stride mot en rettslig bindende plan etter plan- og bygningsloven, bare kan gis med samtykke fra planmyndigheten, og at en plan kan fastsette at den for bestemt angitte og stedfestede vassdragstiltak kan ha samme virkning som en konsesjon etter utk. § 8. Dette gjelder særlig i forhold til konsesjonspliktige masseuttak, forbyggingstiltak, bekkelukkinger og tørrleggingstiltak (utk. §§ 32-35). *Mindretallet* går inn for å fastslå at en arealplan etter plan- og bygningsloven ikke har virkning for tiltak med konsesjon etter vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven. Spørsmålet om plikt til å utarbeide reguleringsplan for større vassdragsanlegg etter pbl. § 23 nr. 1 kan synes noe uklart på bakgrunn av de endringer som foreslås i Ot.prp. nr. 39 (1993-94). *Utvalgets flertall* tilrår – uten å fremme noe konkret lovforslag – at plikten til å utarbeide reguleringsplan ikke skal gjelde for tiltak med konsesjon etter vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven.

For å sikre vannkvaliteten i vassdrag til vannforsyningsformål, foreslår *utvalget* en utvidelse av adgangen til å fastsette utfyllende bestemmelser til kommuneplanens arealdel. Dette åpner for at kommuneplanens arealdel kan brukes som et effektivt instrument til å forhindre ny bruk og virksomhet i nedbørfeltet som kan virke negativt inn på vannkvaliteten. Loven gir allerede adgang til å fastsette slike bestemmelser om det skjer i en reguleringsplan. Rådighetsinnskrenkninger som på denne måten blir fastsatt av vannforsyningshensyn, kan være både av midlertidig og av varig karakter. Et *mindretall* – *Ødegaard, Aalstad og Aasen* – forutsetter at varige rådighetsinnskrenkninger av hensyn til vannforsyningen blir pålagt ved ekspropriasjon og mot erstatning til grunneiere og rettighetshavere etter reglene i vederlagsloven 6. april 1984 nr. 17. Hvis vannforsyningshensyn gjør det nødvendig å endre eksisterende arealbruk, må det etter *utvalgets* mening skje ved ekspropriasjon i medhold av reguleringsplan eller ekspropriasjonshjemmelen i oreignl. § 2 nr. 47.

På den annen side foreslår *utvalget* en begrensning i adgangen til å fastsette bestemmelser om vassdrag i en plan, slik at det ikke skal kunne gis bestemmelser om vannstand og vannføring. Disse spørsmålene skal løses utelukkende på grunnlag

av lovutkastet sammen med vassdragsreguleringsloven og forurensningsloven. Dette er imidlertid ikke til hinder for at planen har bestemmelser om tiltak som kan virke inn på vannstand eller vannføring.

### 31.2.2 Konsekvensutredninger

Reglene om konsekvensutredninger i pbl. kap. VII-a gjelder også for vassdragstiltak. Hvilke vassdragstiltak som er meldepliktige etter pbl. § 33-3 og dermed omfattes av reglene, er bestemt i forskr. 27. juli 1990 nr. 626. Etter forskr. § 2 første ledd bokstav a gjelder det meldeplikt for utbygging av vannkraft med årlig produksjon over 40 GWh, eller utbygginger som innebærer en øking av reguleringen i vassdraget med minst 9000 naturhestekrefter. Andre vassdragstiltak er ikke meldepliktige, men Miljøverndepartementet kan i samråd med Nærings- og energidepartementet pålegge meldeplikt etter pbl. § 33-3 tredje ledd jfr. forskr. § 2 annet ledd hvis «virkningenes art, omfang eller betydning antas å være særlig store eller usikre, eller dersom det råder betydelige motsetninger med hensyn til vurdering av tiltakets virkninger for miljø, naturressurser og samfunn». Dette kan f.eks. tenkes ved etablering av nye drikkevannsmagasiner. Et vassdragstiltak kan også bli innfanget av reglene om konsekvensutredninger fordi det er et ledd i et annet tiltak som går inn under forskriftene, f.eks. etablering eller utvidelse av særlig store akvakulturanlegg (forskr. § 2 første ledd bokstav l).

Innsending av melding skal skje lenge før det er aktuelt å fremme noen konsesjonssøknad, jfr. pbl. § 33-3 første ledd. Hvis det skal foretas en full konsekvensutredning, skal den som hovedregel foreligge samtidig med konsesjonssøknaden, jfr. pbl. § 33-6 første punktum. Det er forutsetningen at det som kommer frem under konsekvensutredningen, skal tas i betraktning av søkeren ved utforming av søknadens innhold. For øvrig vil konsekvensutredningen være en vesentlig del av beslutningsgrunnlaget for vassdragsmyndigheten og bidra vesentlig til at den alminnelige utredningsplikt etter fvl. § 17 er oppfylt.

Nærings- og energidepartementet er fagdepartement for avgjørelser etter forskriften om konsekvensutredninger. Når et vassdragstiltak inngår som del av et annet meldepliktig tiltak, kan et annet departement være fagdepartement etter forskriften (f.eks. Fiskeridepartementet for større akvakulturanlegg).

Selv om et vassdragstiltak ikke går inn under plan- og bygningslovens regler om konsekvensutredninger, fritar ikke det for å utrede konsekvensene av tiltaket i samband med en konsesjonsbehandling. Utredningsplikten følger da av den alminnelige regel i fvl. § 17 første ledd. Gjenstand for utredning må være forhold som er relevante for avgjørelsen. Utredningsplikten etter fvl. § 17 påhviler i utgangspunktet forvaltningen, men *utvalget* foreslår bestemmelser som vil supplere dette og delvis legge utredningsoppgaven over på konsesjonssøkeren. Etter utk. § 70 kan det gis forskrift om hva en søknad skal inneholde, og etter utk. § 21 annet ledd kan vassdragsmyndigheten kreve ytterligere opplysninger og utredninger av søkeren.

Et generelt spørsmål gjelder utredning av alternativer til det omsøkte tiltaket. Utvalget foreslår her en regel i utk. § 21 tredje ledd, som vil supplere pbl. § 33-5 annet ledd når det foretas full konsekvensutredning. Regelen foreslås i to forskjellige utforminger, og vi viser nærmere til "*Utredning av alternativer*" i kap. 13.10.2 og merknadene til utk. § 21.

### 31.2.3 Byggesaksbehandling

Spørsmålet om byggesaksreglene – med krav om byggetillatelse m.v. – gjelder for vassdragstiltak, er kommet i en ny stilling med forslaget til endringer i plan- og byg-

ningsloven i Ot.prp. nr. 39 (1993-94). Etter forslaget til endringer i pbl. § 84 vil lovens utgangspunkt være at de materielle regler for byggetiltak – f.eks. kravet til fagmessig utførelse i pbl. § 77 og «skjønnhetsparagrafen» i pbl. § 74 nr. 2 – skal gjelde også for fysiske tiltak og inngrep i vassdrag. At pbl. § 84 vil omfatte etablering av dammer, er sagt uttrykkelig i motivene (prp. s. 148 sp. 1). Forslaget til endringer i pbl. § 93 vil – på samme måte – fastslå at alle slike tiltak må ha byggetillatelse. Samtidig foreslås det i både §§ 84 og 93 en adgang til å gi forskrift om at bestemmelsene ikke skal gjelde for visse tiltak, og i motivene (særlig prp. s. 142 og 148-49) forutsettes det at denne unntakshjemmelen vil bli brukt for tiltak som får konsesjon etter vassdrags- eller energilovgivningen.

Etter dette legger *utvalget* til grunn at pbl. §§ 84 og 93 ikke vil gjelde for konsesjonspliktige vassdragstiltak. Derimot vil de få anvendelse på vassdragstiltak som ikke er konsesjonspliktige. Fordi slike tiltak i alle fall vil komme inn under et visst sett med regler, kan dette gjøre det mulig å trekke snevrere grenser for konsesjonsplikten etter utk. § 8 enn det som ellers ville ha falt naturlig. Enkelte byggesaksregler vil være aktuelle i forhold til vassdrag og grunnvann, uten hensyn til om pbl. §§ 84 og 93 får anvendelse.

I pbl. § 83 er det foreslått regler om sikring av basseng og brønn og pålegg om gjenfylling av brønn og dam (jfr. prp. s. 139 og 188-91). Bestemmelsen vil avløse de nå gjeldende regler i lov 31. mai 1957 nr. 1 om sikring av brønner, noe *utvalget* er enig i.

Bassenger – av typen svømmebasseng – vil falle helt utenom utkastet til ny vannressurslov. For brønner vil reglene i utk. kap. IX (om rådighet, eventuell konsesjonsplikt og regler for grunnvannsboring) gjelde ved siden av pbl. § 83, mens plan- og bygningsloven vil gi regler om sikkerhetsmessige tiltak i stedet for utk. kap. VII, som bare gjelder for vassdragstiltak.

Slike dammer som går inn under forslaget til pbl. § 83, er ofte et viktig trekk i kulturlandskapet og kan ha betydning for biologisk mangfold. De er blitt færre i de 35 år brønnloven har vært gjeldende. Det bør derfor vises varsomhet med gjenfylling av de dammer som er tilbake. Samtidig er det grunn til å regne med at dammene i langt mindre grad utgjør et generelt faremoment for barn enn det som var tilfellet da brønnloven ble til. Gjenfylling av dammer vil som utgangspunkt være et konsesjonspliktig tiltak etter lovutkastet, og når det virkelig foreligger en konkret fare for barn, gir lovutkastets regler (utk. § 5 annet ledd tredje punktum jfr. § 64 og § 45 annet ledd) tilstrekkelig hjemmel for å kreve eller foreta gjenfylling. *Utvalget* mener etter dette at dammer bør holdes utenfor den adgang til gjenfylling som pbl. § 83 vil gi, og fremmer forslag om det i utk. § 74 nr. 16.

Anlegg av nye dammer vil alltid være konsesjonspliktig, jfr. utk. § 7. Det bør overveies om denne myndigheten for mindre dammer bør delegeres til kommunen.

Reglene om midlertidige og transportable konstruksjoner m.v. i pbl. § 85 gjelder også for stasjonering av husbåter o.l. Bestemmelsen vil derfor innebære en begrensning i den ferdselsrett som gjelder etter utk. § 14. Reglene i pbl. § 85 gjelder også i forhold til grunneieren selv. Hjemmelen i § 85 kan dessuten brukes av kommunene til å regulere plassering av campingvogner m.v. langs vassdrag, også til å innføre en sone fri for campingvogner langs vassdragene.

Pbl. § 101 gjelder forebyggende tiltak mot vannsig fra en naboeiendom som kan skade et byggverk. Slik § 101 nr. 1 foreslås i Ot.prp. nr. 39 (1993-94), kan kommunen pålegge naboen å foreta slike forebyggende tiltak på sin grunn. Denne regelen vil fortsatt være aktuell etter lovutkastet. Erstatningsregelen i pbl. § 103 nr. 3 tredje ledd annet punktum knytter seg imidlertid til den form regelen i nr. 1 har hatt tidligere, og den blir mindre aktuell når eieren av den skadevoldende eiendom selv blir pålagt å utføre tiltakene. Skade og ulempe som er voldt bør da vurderes etter almin-

nelige naborettslige og erstatningsrettslige regler, *ogutvalget* foreslår derfor at pbl. § 101 nr. 3 tredje ledd annet punktum oppheves.

### 31.3 VASSDRAGSREGULERINGSLOVEN

#### 31.3.1 Forholdet mellom vassdragsreguleringsloven og vassdragsloven etter gjeldende rett

vassdragslovkommisjonen av 1908 foreslo i sin innstilling at den nye vassdragsloven skulle ha et eget kapittel med de særlige regler for vassdragsreguleringer som var tatt inn i vassdragsreguleringsloven av 1917. Justisdepartementet mente imidlertid at dette kunne gi inntrykk av at bestemmelsene om vassdragsreguleringer var blitt vurdert på ny, noe som ikke var tilfellet. vassdragsloven av 1940 ble derfor vedtatt uten et eget kapittel for vassdragsreguleringer, og vassdragsreguleringsloven ble opprettholdt.<sup>288</sup>

I forarbeidene til vassdragsloven sies det at forholdet mellom vassdragsloven og vassdragsreguleringsloven blir som vanlig mellom generelle lovbestemmelser og spesialbestemmelser.<sup>289</sup> Dette må innebære at spesialbestemmelsene i vassdragsreguleringsloven går foran de alminnelige regler i vassdragsloven så langt de rekker, men at vassdragslovens regler for øvrig vil supplere denne. Selv om det prinsipielle utgangspunkt er klart, kan det iblant oppstå tvilsomme spørsmål, bl.a. når et spørsmål er regulert i begge lover, men vassdragsloven har mer utførlige regler uten at de direkte strider mot vassdragsreguleringslovens bestemmelser. Utvalget finner det ikke nødvendig å gjennomgå i detalj hvilke regler i vassdragsloven som får anvendelse på vassdragsreguleringer.

Selv hvor det gjelder spørsmål med samme løsning for vassdragsreguleringer og andre vassdragstiltak, har de gjeldende lover ikke noen konsekvent redaksjon når det gjelder å uttrykke slike fellesløsninger. I noen tilfeller er identiske eller nesten identiske bestemmelser satt inn i begge lover, mens man i andre tilfeller har basert seg på en enkelt regel i vassdragsloven.

#### 31.3.2 Utvalgets hovedsynspunkter

Etter sitt mandat har utvalget ikke til oppgave å foreta en alminnelig vurdering av bestemmelsene i vassdragsreguleringsloven. Mandatet forutsetter også at vassdragsreguleringsloven skal bestå som egen lov etter utvalgets forslag.

Etter at utvalget ble oppnevnt, er det gjennomført en omfattende revisjon av reglene i vassdragsreguleringsloven ved lov 19. juni 1992 nr. 62, jfr. Ot.prp. nr. 50 (1991-92). Lovstrukturutvalget gikk i sin utredning NOU 1992:32 inn for å slå sammen vassdragsloven og vassdragsreguleringsloven (s. 205-06). Lovstrukturutvalget foreslo videre at denne loven skulle omfatte de bestemmelser i industrikonsesjonsloven som omhandler inngrep i vassdrag, mens industrikonsesjonslovens regler om ervervskonsesjon burde samles med konsesjonsloven av 1974 i én lov (s. 205).

*vassdragslovutvalget* ser det som en oppgave å foreslå et så klart og enkelt lovverk som mulig basert på den forutsetning at vassdragsreguleringsloven opprettholdes som egen lov ved siden av lovutkastet. Dette innebærer at vi må vurdere visse endringer av lovteknisk eller innholdsmessig karakter som følge av våre forslag i utkastet til ny vannressurslov. I henhold til mandatet vil vi imidlertid ikke foreta

288.Se VKI 1918 s. 6 og 144-45, jfr. også s. 79-80, og Ot.prp. nr. 65 (1939) s. 4-5.

289.Ot.prp. nr. 65 (1939) s. 94 sp. 1.

noen generell lovteknisk eller innholdsmessig vurdering av vassdragsreguleringsloven.

Etter vårt lovutkast vil derfor vassdragsreguleringslovens særregler fortsatt gjelde for de tiltak som etter revisjonen i 1992 går inn under den. På den annen side antar vi at de løsninger som er valgt i vassdragsreguleringsloven, ikke bør ha noen avgjørende betydning for hva som foreslås i en ny vannressurslov.

Vi mener det må komme klart frem i hvilken utstrekning utkastet til ny vannressurslov skal gjelde for tiltak som går inn under vassdragsreguleringsloven. Dette forutsetter at det er på det rene hvilke tiltak vassdragsreguleringsloven omfatter, noe som er blitt bedre klargjort ved lovrevisjonen i 1992. Videre må vannressursloven gi beskjed om hvilke vassdragstiltak vassdragsreguleringslovens regler helt eller delvis skal gjelde for, jfr. utk. § 17.

Forholdet mellom de to lovene vil også bli klarere om vassdragsreguleringsloven begrenser seg til regler for spørsmål som bare oppstår i samband med de tiltak den gjelder for, og regler som avviker fra bestemmelsene i utkastet til vannressurslov. Regler som skal gjelde både for tiltak etter vassdragsreguleringsloven og for andre vassdragstiltak, bør inntas i den nye vannressursloven.

Når det gjelder forhold som er aktuelle både for vassdragsreguleringer og for andre vassdragstiltak, kan det bli spørsmål om reglene i utkastet til vannressurslov også bør gjelde for tiltak etter vassdragsreguleringsloven. *Utvalget* går inn for at de samme regler bør gjelde, når det ikke gjør seg gjeldende særlige hensyn i forhold til vassdragsreguleringer. Ved vurderingen har vi også tatt hensyn til om det gjelder en regel i vassdragsreguleringsloven som nylig har vært vurdert i samband med revisjon av loven.

Enkelte spørsmål om endringer i vassdragsreguleringsloven ble utsatt i Ot.prp. nr. 50 (1991-92) til senere vurdering.<sup>290</sup> Dette gjelder bl.a. spørsmålet om skjønnsrettens kompetanse og om tiltaksskjønn. *Utvalget* er ikke bedt særskilt om å ta opp slike enkeltspørsmål som knytter seg til vassdragsreguleringsloven, og av tidsmessige årsaker har vi måttet begrense oss på dette punkt.

Noen av de spørsmål *utvalget* har drøftet foran, har størst betydning i forhold til kraftutbyggingstiltak som går inn under vassdragsreguleringsloven. Det gjelder bl.a. for spørsmål om flerbruk og drift ("*Flerbruk og drift*" i kap. 15.1), omgjøring av pålegg fastsatt ved rettslig skjønn ("*Omgjøring av pålegg fastsatt ved rettslig skjønn*" i kap. 15.5.5), og spørsmål om erstatning ved ekspropriasjon og ved senskader ("*Erstatningsspørsmål*" i kap. 17.6 og "*Senskader og uforutsett skadeutvikling – utsettelse og etterskjønn*" i 17.7). Fellesregler om slike spørsmål bør imidlertid samles i den nye vannressursloven. Dette vil medføre en viss forenkling av vassdragsreguleringsloven og gjøre at den etter vårt lovutkast vil fremstå noe sterkere som en ren konsesjonslov for visse tiltak.

### 31.3.3 Endringer i vassdragsreguleringsloven

vassdragsreguleringsloven bør innledningsvis gjøre det klart hvilke tiltak den gjelder for. *Utvalget* foreslår at dette skal fremgå av lovens § 1. Bestemmelsen bør bygge på definisjonen av vassdragsreguleringer slik den lyder etter endringen i 1992. Selv om definisjonen ikke gjør det klart hvor omfattende en regulering (hvilken reguleringsgrad) må være for at den skal omfattes av loven, vil mange tvils-

290. Se Ot.prp. nr. 50 (1991-92) s. 18 (hydrologisk definisjon av beregningsgrunnlaget for konsesjonsavgifter og konsesjonskraft), s. 60 (driftsutvalg) og s. 72 (kompetanseforholdet mellom skjønnsrett og konsesjonsmyndighet ved tiltaksskjønn). Det sist nevnte problemkompleks er heller ikke fullstendig vurdert i Skjønnslovutvalgets utredning NOU 1993:35.

spørsmål i praksis bli løst ved at store deler av vassdragsreguleringsloven skal gjelde for elvekraftverk med en midlere årsproduksjon over 40 GWh. For øvrig vil man som hittil være henvist til å bygge på et skille mellom årsreguleringer og døgn- og ukereguleringer, slik dette har utviklet seg i forvaltningspraksis.

I forvaltningspraksis er det forutsatt at også pumping av vann til et høyereliggende magasin omfattes, uten at det er kommet til uttrykk i vassdragsreguleringsloven. Det bør derfor tilføyes nå.

Et større vannkraftprosjekt med en vassdragsregulering omfatter en rekke tekniske inngrep som ikke i seg selv regnes som noen del av reguleringsanleggene, f.eks. inntaksmagasin for kraftverket, tilløpstunnel fra inntaksmagasin til kraftverk og utløpstunnel fra kraftverk til vassdrag eller sjø. Ekspropriasjon til slike anlegg skjer i dag etter vassdragsloven (særlig V § 62 nr. 1) og ikke i henhold til vregl. § 16 nr. 1. Når det gjelder konsesjonsspørsmålet, treffes det imidlertid i praksis ikke noe særskilt konsesjonsvedtak etter vassdragsloven for denne del av prosjektet, men anleggene inngår som en del av konsesjonsbehandlingen etter vassdragsreguleringsloven. For elvekraftverk med midlere årsproduksjon over 40 GWh synes det derimot etter gjeldende rett som om alle vassdragsinngrep knyttet til et elvekraftverk går inn under de reglene i vassdragsreguleringsloven som er gjort gjeldende.

*Utvalget* mener at den nye loven bør angi en klar løsning. Når et vannkraftprosjekt inneholder en regulering, kan det være praktisk at hele prosjektet blir behandlet etter de samme regler i vassdragsreguleringsloven. Dette kan imidlertid føre til at likeartede inngrep – f.eks. et inntaksmagasin – blir behandlet etter forskjellige regler ettersom det inngår et reguleringsmagasin i prosjektet eller ikke.

For motstående interesser vil det ikke være noen ulempe at konsesjonsbehandlingen skjer etter vassdragsreguleringsloven. Derimot vil adgangen til senere endring/omgjøring av konsesjonen være mer begrenset etter vassdragsreguleringsloven enn etter utkastet til vannressurslov, iallfall så lenge konsesjonen ikke er tatt opp til alminnelig revisjon (vregl. § 10 nr. 3 første ledd). Den foreslåtte løsningen innebærer ikke noen endring i forhold til hjemfallsretten, som fortsatt bare vil omfatte reguleringsanlegget med tilhørende grunn og rettigheter, og bygninger og andre innretninger som er oppført av hensyn til reguleringen, jfr. vregl. § 10 nr. 4.

*Utvalget* er blitt stående ved at de praktiske fordeler ved en samlet behandling av prosjektet etter *ett* regelsett bør veie tyngst. Hvis derimot utbyggeren på et senere tidspunkt vil foreta utvidelser eller endringer som må ha konsesjon, vil det bero på en vurdering av det nye tiltaket isolert sett om det faller inn under vassdragsreguleringsloven eller den nye vannressursloven, eller bare energiloven (f.eks. en ny kraftstasjon uten påvirkning av vassdraget).

Det bør også fremgå uttrykkelig av vassdragsreguleringsloven at vannressurslovens regler gjelder så langt vassdragsreguleringsloven ikke har særregler.

Reglene om hvilke tiltak som er konsesjonspliktige etter vassdragsreguleringsloven, kan med fordel samles i lovens § 2 og forenkles uten vesentlige reelle endringer i forhold til gjeldende rett. I forhold til dagens regler i vregl. § 3 nr. 2 a-d foreslår vi at bare økningen i rå vannkraft benyttes som avgrensningskriterium, og at de spesielle kriteriene i bokstav a-c sløyfes. Bestemmelsene i vregl. § 4 om avklaring av om det foreligger konsesjonsplikt i det enkelte tilfelle, har hatt liten betydning i praksis, og bør erstattes med reglene i den nye vannressursloven, jfr. utk. § 16.

Både vassdragsreguleringsloven og vassdragsloven har regler om ekspropriasjonserstatning, bl.a. om 25 % tilleggserstatning og om årlige erstatninger, jfr. vregl. § 16. *Utvalget* har drøftet disse spørsmålene foran i "[Ekspropriasjon og erstatning](#)" i kap. 17. Hverken *utvalgets flertall* eller *mindretall* ser grunn til å ha en

annen løsning i vassdragsreguleringsloven enn det foreslås for den nye vannressursloven.

De generelle regler om minstevannføring som utvalget har foreslått i utk. § 10, setter i et nytt lys reglene i vregl. § 19 om avgivelse av vann til allmenn ferdsel og fløting og andre allmenne interesser. Etter rettspraksis (Rt. 1972 s. 560) omfatter dette ikke avgivelse av vann for å ivareta generelle landskaps- og naturvern hensyn. Kravene i utk. § 10 tar imidlertid særlig sikte på å bevare et minimum av vassdragets naturkvaliteter, og bør derfor gjelde i forhold til alle slags inngrep i vassdraget, herunder reguleringer og overføringer. *Etmindretall i utvalget – Berg, Høisveen, Samuelsen, Terjesen og Traagstad* – mener imidlertid at det fortsatt bør være adgang til å utnytte hele vannføringen – medregnet den alminnelige lavvannføring – til produksjon av vannkraft dersom samfunnsøkonomiske hensyn tilsier det. *Mindretallet* går derfor inn for at utk. § 10 ikke skal gjelde for vassdragsreguleringer eller elvekraftverk med en midlere årsproduksjon over 40 GWh.

Vregl. § 19 nr. 1 gir også hjemmel for å pålegge andre tiltak enn avgivelse av vann, og kan derfor under ingen omstendighet erstattes fullt ut av utk. § 10. Siden utvalget har avstått fra en generell vurdering av bruken av tiltaksskjønn, foreslår vi på denne bakgrunn bare rent formelle endringer i vregl. § 19 nr. 1.

Etter vregl. § 19 nr. 2 kan det gis tillatelse til å disponere alt vannet til reguleringsformål, selv om det rammer de allmenne interesser som beskyttes av § 19 nr. 1. Bestemmelsen ble vurdert i samband med lovendringen i 1992 og opprettholdt på bakgrunn av nr. 1. Også bestemmelsen i nr. 2 kommer etter utvalgets syn i en annen stilling så langt utk. § 10 rekker, og vregl. § 19 nr. 2 vil etter utkastet ikke gi hjemmel for å fritta for de krav som følger av utk. § 10. Skal minstevannføringen settes lavere enn den alminnelige lavvannføring, må det skje med hjemmel i utk. § 10 selv. Det kan da reises spørsmål om å oppheve vregl. § 19 nr. 2. Bestemmelsen ble imidlertid vurdert og opprettholdt ved lovrevisjonen i 1992 pga. sammenhengen med retten til å kreve avgitt vann etter nr. 1. *Utvalget* er på denne bakgrunn blitt stående ved ikke å foreslå bestemmelsen opphevet. Vregl. § 19 nr. 2 vil dermed fungere som en hjemmel til å fritta for de krav som følger av § 19 nr. 1, men ikke for de krav som følger av *flertallets* forslag til utk. § 10 jfr. § 17.

Vregl. § 19 nr. 4 foreslås erstattet med en henvisning i nr. 3 som kan gi den alminnelige regel om utsettelse og etterskjønn i oreignl. § 21 anvendelse på tiltaksskjønn, jfr. nærmere "*Utsettelse*" i kap. 17.7.2.

Reglene om straffebestemmelser og lovens anvendelse på eldre anlegg, knytter seg til de materielle bestemmelsene i vassdragsreguleringsloven. *Utvalget* mener derfor at de fortsatt hører hjemme i vassdragsreguleringsloven.

### 31.3.4 Vannressurslovens betydning for tiltak som går inn under vassdragsreguleringsloven

Etter utvalgets forslag vil reglene i den nye vannressursloven som utgangspunkt få anvendelse også i forhold til vassdragsreguleringer. Dette gjelder f.eks. for utk. § 5 om forvalteransvar og aktsomhetsplikt, § 9 med hjemmel for kvalitetsmål, § 10 om vannuttak og minstevannføring, §§ 13 og 25 annet ledd om grunneierens vannuttak, § 14 om allmennhetens rådighet over vassdrag, § 16 om særskilt avgjørelse av konsesjonsplikten, § 20 om forholdet til samlet planlegging, kap. VI om vernede vassdrag, kap. VII om sikring mot skade fra vassdragstiltak, kap. X om erstatning for skade fra vassdragstiltak, kap. XII om tilsyn. Så langt disse reglene i den nye vannressursloven skal gjelde, vil også de tilhørende regler i utk. kap. XIII-XVI få anvendelse.



Reglene i vassdragsreguleringsloven gjør imidlertid at noen av bestemmelsene i vannressursloven ikke vil gjelde for vassdragsreguleringer. Dette dreier seg i det vesentlige om regler som angår konsesjonsbehandling (konsesjonsplikt, konsesjonsbehandling, konsesjonens innhold og virkninger). Adgangen til å utøve rådighet over regulerte vassdrag og reguleringsmagasiner som ikke følger av konsesjonen etter vassdragsreguleringsloven, skal imidlertid bedømmes etter den nye vannressursloven. Hvis slik annen rådighet gjør det nødvendig å endre reguleringskonsesjonen på noen måte, må det skje etter reglene i vassdragsreguleringsloven (eventuelt alminnelige forvaltningsrettslige omgjøringsregler).

De bestemmelser i utkastet til ny vannressurslov som etter dette ikke vil gjelde for vassdragsreguleringer, er (de bestemmelser i vassdragsreguleringsloven som etter lovutkastet vil gjelde i stedet, er angitt):

- § 6 (vannets avløp), jfr. vregl. § 2 jfr. § 1
- § 7 (tilføring av vann), jfr. vregl. § 2 jfr. § 1
- § 8 (konsesjonspliktige tiltak), jfr. vregl. § 2
- § 12 (hovedreglene om grunneierens rådighet), jfr. vregl. § 2
- § 19 (gjenoppføring av vassdragsanlegg), jfr. vregl. § 2 fjerde ledd
- § 21 (innholdet av søknader, saksutredning), jfr. vregl. §§ 5 og 6
- § 22 (offentliggjøring av søknader), jfr. vregl. § 6
- § 23 (kriterier for konsesjon), jfr. vregl. § 8
- § 24 (vilkår i konsesjon), jfr. vregl. §§ 11-12
- § 25 første ledd (konsesjonens virkning), jfr. vregl. § 16 nr. 1
- § 26 (bortfall av konsesjon), jfr. vregl. § 12 nr. 1
- § 27 (endring og omgjøring av konsesjoner), jfr. vregl. § 10 nr. 3
- § 28 (behandlingen av omgjøringssaker), jfr. vregl. § 10 nr. 3 tredje ledd og § 12 nr. 2 annet ledd annet punktum
- § 37 (refusjon for utgifter til fellestiltak), jfr. vregl. § 9
- kap. VIII (nedlegging av vassdragsanlegg), jfr. vregl. § 21, jfr. § 10 nr. 4
- § 50 (konsesjonsplikt mht. grunnvann), jfr. vregl. § 2
- § 71 (forholdet til eldre vassdragstiltak), jfr. vregl. § 21
- I tillegg går et *mindretall* inn for at § 10 (minstevannføring) ikke skal gjelde for vassdragsreguleringer.

For små reguleringer, som faller utenfor konsesjonsplikten etter vassdragsreguleringsloven, vil utkastet til vannressurslov gjelde fullt ut. Også endringer i et reguleringsanlegg som ikke behandles etter vassdragsreguleringsloven, vil falle inn under utkastet til vannressurslov i samme utstrekning som tilsvarende tiltak uten tilknytning til et reguleringsanlegg ville gjøre det.

Også elvekraftverk med en midlere årsproduksjon over 40 GWh vil komme inn under mange av vassdragsreguleringslovens regler (jfr. i dag V § 106 nr. 4). Dette betyr at de fleste av de bestemmelser i utkastet til vannressurslov som ikke vil gjelde for vassdragsreguleringer, heller ikke vil gjelde for slike elvekraftverk. Reglene i utk. §§ 12, 37 og kap. VIII vil imidlertid gjelde med henblikk på slike elvekraftverk, selv om de blir uten anvendelse på vassdragsreguleringer.

### 31.4 ENERGILOVEN

Etter den tidligere lov 19. juni 1969 nr. 65 om elektriske anlegg forekom det at endringer i et kraftverk med virkninger for vassdraget bare ble konsesjonsbehandlet etter den loven, og ikke etter vassdragsloven. Dette forekommer også etter energiloven 29. juni 1990 nr. 50. Vi viser om dette til redegjørelsen i "*Energiloven*" i kap. 21.2.2.

*Utvalget* tilrår at skillet mellom virkeområdet for energiloven og den nye vannressursloven for fremtiden trekkes slik at alle tiltak som kan påvirke vassdraget, må konsesjonsbehandles etter de vanlige regler i utk. § 8. Dette bør gjelde selv om det er utskifting i det maskinelle eller elektriske utstyr i en kraftstasjon som kan påvirke vassdraget, typisk ved redusert vannføring i en delvis utbygd foss. I stedet for å sette konsesjonsvilkår etter energiloven av hensyn til vassdraget når det skal skiftes ut elektriske anlegg i et gammelt kraftverk uten konsesjon etter vassdragslovgivningen, foreslår *flertallet* en adgang til å innkalle slike eldre anlegg til konsesjonsbehandling etter lovutkastet, jfr. utk. § 71 tredje ledd annet punktum. *Et mindretall – Berg, Høisveen, Samuelsen, Terjesen og Traagstad* – tilrår at man for eldre anlegg fortsetter den gjeldende praksis med eventuelle supplerende vilkår i medhold av energiloven når det blir aktuelt med konsesjonsbehandling etter denne loven.

### 31.5 KONSESJONSLOVEN OG INDUSTRIKONSESJONSLOVEN

Konsesjonsloven 31. mai 1974 nr. 19 og industrikonsesjonsloven 14. desember 1917 nr. 16 har regler om konsesjonsplikt for erverv. Konsesjonsloven har en alminnelig regel om konsesjonsplikt for erverv av fast eiendom (konsl. § 2) og for stiftelse og overdragelse av visse begrensede rettigheter i fast eiendom (konsl. § 3). Industrikonsesjonslovens kap. I medfører konsesjonsplikt for erverv av eiendomsrett eller stiftelse og overføring av bruksett til vannfall (inkl. § 1).<sup>291</sup> Hvis et erverv er konsesjonspliktig etter industrikonsesjonsloven, gjelder ikke konsesjonslovens regler (konsl. § 2 fjerde ledd nr. 2).

Iverksetting av et vassdrags- eller grunnvannstiltak er ikke noe som i seg selv utløser konsesjonsplikt etter disse to lovene. *Utvalget* har videre gått inn for at erverv (overføring) av eiendomsrett eller bruksrett til vassdrag eller av rett til å utnytte eller påvirke grunnvannet ikke skal være konsesjonspliktig etter lovutkastet, se foran "*Overdragelse av konsesjon eller konsesjonsobjekt*" i kap. 13.9 og "*Avgrensning av konsesjonsplikten ved grunnvannsuttak*" i 19.7.3. Ved et eierskifte vil den tidligere konsesjon med vilkår og eventuelle pålegg etter vannressursloven bli bindende for den nye eieren. I prinsippet er det derfor et klart skille mellom konsesjonsplikten etter den nye vannressursloven og konsesjonsplikten etter konsesjonsloven og industrikonsesjonsloven.

Selv om konsesjonsplikten etter disse lovene er knyttet til erverv, er det imidlertid adgang til å avslå en konsesjonssøknad på grunn av det tiltak som konsesjons søkeren planlegger eller har angitt i sin søknad. Gjennom konsesjonsvilkår etter konsl. § 9 eller inkl. § 2 (jfr. §§ 4 fjerde ledd og 5 fjerde ledd nr. 3) kan konsesjonsmyndigheten regulere bruken av den konsederte eiendom. Reglene om ervervskonsesjon kan derfor brukes slik at de fungerer som regler om tiltakskonsesjon når en tiltakshaver må erverve eiendom til sitt tiltak. Industrikonsesjonslovens regler er i en årrekke blitt brukt på denne måten når det gjelder kraftutbyggingstiltak som ikke går inn under vassdragsreguleringsloven. Når regler om ervervskonsesjon omfatter stiftelse av bruksretter, blir skillet mellom ervervskonsesjon og tiltakskonsesjon enda mer utvisket.

*Utvalget* foreslår likevel ikke noen endringer i konsesjonsloven eller industrikonsesjonsloven, bortsett fra at reglene om tilsyn i inkl. § 2 fjerde ledd nr. 15 og 16 bør erstattes av vannressurslovens regler i utk. kap. XII. Spørsmålet om en klarere avgrensning mellom disse lovene og vannressursloven bør etter vår mening

291. Både konsesjonsloven og industrikonsesjonsloven har dessuten regler om konsesjonsplikt for visse aksjeerverv.

heller vurderes i samband med en revisjon av regelverket om ervervskonsesjon, slik Lovstrukturutvalget har tatt til orde for i NOU 1992:32 s. 198-200.

### 31.6 GRANNELOVEN

Lov 16. juni 1961 nr. 15 om rettshøve mellom grannar er den alminnelige lov for naboforhold. Som naboforhold regnes ikke bare forholdet mellom tilgrensende eiendommer; loven kan i prinsippet få anvendelse så langt virkningene av virksomhet på en fast eiendom strekker seg.<sup>292</sup> Loven oppstiller en alminnelig tålegrense i naboforhold som begrenser hva man kan gjøre på egen eiendom dersom det får virkninger for naboen (§ 2). Overskrides tålegrensen, får naboen krav på erstatning for voldt økonomisk tap (§ 9) og – med viktige modifikasjoner – på retting (§ 10). Det skal gis nabovarsel om påtenkte tiltak som kan være til skade eller ulempe på nabo-eiendom (§ 6), og det kan holdes forhåndsskjønn til å avgjøre om tiltaket vil gå klar av tålegrensen (§ 7).

Granneloven gjelder bare så langt ikke annet følger av «serlege rettshøve» (grannel. § 1). Denne reservasjonen tar først og fremst sikte på privatrettslige rettsgrunnlag, som avtale og hevd. Forholdet til annen lovgivning er ikke løst uttrykkelig, og *utvalget* ser derfor et visst behov for å avklare forholdet mellom granneloven og lovutkastet.

Etter gjeldende rett ser det ut til at vassdragsloven – så langt den rekker – vanligvis har vært oppfattet som uttømmende og gått foran grannelovens regler. Også utenom den alminnelige bestemmelse i V § 8 har vassdragsloven en rekke regler av naborettslig karakter.<sup>293</sup> Det gjelder f.eks. V § 10 nr. 2 om at en lavereliggende nabo må finne seg i at små vannsamlinger har naturlig avløp over hans grunn, og nr. 4 om at ingen eier må rå over en dam til skade for naboen når den strekker seg over begge eiendommer. V § 14 nr. 1 om vannuttak og § 25 nr. 1 bokstav a om utledning av vann i grøfter er andre eksempler. På den annen side har grannelovens regler i rettspraksis vært anvendt på vannsig fra en eiendom til en annen som ble forårsaket ved anlegg av en hage, jfr. RG 1993 s. 1224 (Larvik – kort referat).

*Utvalget* foreslår en generell tilføyelse til grannel. § 1 om at granneloven ikke skal gjelde for vassdragstiltak. I stedet skal naboens interesser ivaretas gjennom bl.a. forvalteransvaret etter utk. § 5 og konsesjonsplikten etter utk. § 8, jfr. "*Naborettslige spørsmål*" i kap. 11.8. Tålegrensen i grannel. § 2 vil imidlertid få betydning for retten til erstatning for skade som et lovlig vassdragstiltak volder på fast eiendom, jfr. utk. § 54 første ledd.

Påvirkning av grunnvann står etter *utvalgets* mening i en noe annen stilling. Lovutkastet innfører ikke noen alminnelig konsesjonsplikt for grunnvannstiltak, og skader fra endringer i grunnvannsnivået kan til dels være vanskelige å skille fra andre skadeårsaker. Vi er etter dette blitt stående ved at granneloven bør gjelde på vanlig måte for grunnvannstiltak. Dette vil også medføre en endret og mer nyansert bedømmelse enn f.eks. V § 11 medfører når det gjelder vern for eldre brønner m.v.

### 31.7 FORURENSNINGSLOVEN

#### 31.7.1 Oversikt over lovverket

Forurensning av vassdrag var regulert i vassdragslovgivningen frem til 1970, da lov 26. juni 1970 nr. 75 om vern mot vannforurensning ble vedtatt. vassdragsloven av

292.Jfr. Ot.prp. nr. 24 (1960-61) s. 22 og Falkanger 1993 s. 311.

293.Jfr. også oversikten i Sivillovbokutvalgets Rådsegn 2 – Om eigerskaden i grannehøve (1957) s. 12-13.

1940 hadde opprinnelig et eget "*Rettsgrunnlag og organisasjon i vassdragssektoren*" i kapittel 5 om forurensning av vassdrag, som også fastsatte konsesjonsplikt for visse forurensende utslipp. Vannvernloven av 1970 ble opphevet da lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall ble vedtatt som en samlet forurensningslov.

Forurensningsloven omfatter bl.a. forurensning av både vassdrag og grunnvann. Den er bygd opp på et alminnelig forbud mot å forurense (§ 7 første ledd jfr. § 6), slik at forurensende virksomhet må ha et særskilt rettsgrunnlag. Det kan følge av loven selv (§ 8, f.eks. når det gjelder «vanlig forurensning» i landbruket), av forskrift (§ 9), eller av konsesjon (utslippstillatelse, § 11). Det er nærmere regler om konsesjonsbehandling i forurl. "*Bruk og påvirkning av vassdrag og grunnvann*" i kap. 3. vassdragslovens regler om kloakkledninger (V "*Fremtidig utvikling*" i kap. 4) er i det vesentlige avløst av regler om avløpsanlegg i forurl "*Fremtidig utvikling*" i kap. 4. Forurensningsloven har videre regler bl.a. om tilsyn "*Formålet med ny lov om vassdrag og grunnvann*" i kap. 7) og erstatning for forurensningsskader "*Hva bør en ny vannressurslov omfatte?*" i kap. 8).

vassdragslovens alminnelige regler om konsesjonsplikt i V §§ 104-105 har, særlig etter endringen i 1992, en så vid ordlyd at de godt kan omfatte forurensningshensyn. I seg selv faller forurensningshensyn naturlig inn under begrepet «allmenne interesser». Men både ut fra vassdragslovens forhistorie – med særskilte konsesjonsregler for forurensning – og med en særskilt forurensningslov som uttrykkelig omfatter vannforurensning – er det klart at forurensning ikke er konsesjonspliktig etter V §§ 104-105.

### 31.7.2 Utvalgets hovedsynspunkter

*Utvalget* har drøftet lovstrukturen i "*Forurensning*" i kap. 8.5.3 foran. Selv om man i utenlandsk rett har mange eksempler på at vannforurensning behandles i vassdragslovgivningen, har vi konkludert med at forurensningsloven og en alminnelig lov for vassdrag og grunnvann bør utgjøre to atskilte lover.

Hovedskillet mellom forurensningsloven og vannressursloven bør ette*utvalgets* mening gå slik at forurensning av vassdrag og grunnvann reguleres av forurensningsloven, mens andre inngrep og annen påvirkning av vassdrag og grunnvann reguleres i vannressursloven. Lovteknisk foreslår vi dette gjennomført ved at forurensning holdes utenfor nøkkelbegrepet vassdragstiltak i definisjonen i utk. § 3 bokstav a. Når det gjelder påvirkning av grunnvann, forutsetter*utvalget* at hjemmelen for å innføre konsesjonsplikt i utk. § 50 første ledd bokstav c ikke blir brukt med sikte på forurensning av grunnvann.

Selv om den prinsipielle grensen mellom de to lovene etter dette vil være klar, kan det likevel oppstå tvil. Dels kan tvilen knytte seg til selve forurensningsbegrepet – altså om en viss påvirkning av vannressursene skal regnes som forurensning. Dessuten kan mange tiltak og anlegg i vassdrag ha en forurensningsmessig side i tillegg til sine øvrige virkninger for vassdraget.

Begrepet forurensning er omfattende slik det er definert i forurl. § 6. I forhold til lovutkastet er de viktigste punkter at begrepet omfatter både tilførsel av fast stoff, væske og gass til både vann, grunn og luft, foruten påvirkning av temperaturen. Dessuten regnes ethvert tiltak som forverrer virkningen av tidligere utslipp som en forurensning (forurl. § 6 annet ledd). Vannuttak kan derfor falle inn under forurensningsloven fordi det øker konsentrasjonen av forurensende stoffer og forverrer forurensningssituasjonen i vassdraget.

Etter *utvalgets* oppfatning vil de rettslige virkemidler i lovutkastet redusere behovet for en vid anvendelse av forurensningsloven. Når vannressursloven er ved-

tatt, vil den kunne tjene til å sikre vassdragsmiljøet i tilfelle hvor man i dag ser seg nødt til å bruke forurensningsloven. På den annen side står det fortsatt klart at vannressursloven ikke skal tjene til noen delvis avløsning av forurensningsloven.

*Utvalget* finner det vanskelig å oppstille ett enkelt kriterium som presiserer grensen. Det lar seg neppe gjøre å trekke en prinsipiell grense mellom fysisk og kjemisk påvirkning av et vassdrag, slik at bare de kjemiske virkninger skulle betraktes som forurensningsvirkninger. På den annen side kan det føre for langt å anse enhver påvirkning av vannkvaliteten for forurensning, rent bortsett fra at også kvantitetsmessig påvirkning kan ha virkning for vannkvaliteten. Er det tale om tiltak som tilfører miljøfremmede stoffer eller forverrer virkningen av slike, må forurensningsloven få anvendelse – alene eller ved siden av lovutkastet. Hvis miljøpåvirkningen skjer via stoffer som finnes naturlig i vassdraget, kan det lettere bli tale om å anse vannressursloven for uttømmende. Men hvis dette forverrer anerkjente forurensningsproblemer (f.eks. ved eutrofiering), vil forholdet dekkes av forurensningsloven.

I grensetilfellene bør det overveies om konsesjonsbehandling etter én av lovene kan være tilstrekkelig. Dette kan løses ved den administrative praktisering av grensene for konsesjonsplikt i utk. § 8, ved at Kongen gir forskrift etter utk. § 8 fjerde ledd annet punktum om at konsesjonsbehandling etter vannressursloven kan erstatte konsesjonsbehandling etter forurensningsloven, eller ved en tilsvarende forskrift etter utk. § 18 første ledd bokstav b om at konsesjonsbehandling etter forurensningsloven kan erstatte konsesjonsbehandling etter vannressursloven.

I tilfelle hvor de forurensningsmessige og andre virkninger av et vassdragstiltak tilsier at det blir behandlet etter både vannressursloven og forurensningsloven, bør det sørges for en prosessuell og materiell samordning: Det bør foretas en samordnet og samtidig saksbehandling etter de to lovene, om mulig basert på én felles søknad og felles høring. De eksisterende ordninger med samordnet konsesjonsbehandling etter forurensningsloven og vassdragslovgivningen i saker om kraftutbygging, jordvanning og akvakultur bør fortsette. En materiell samordning innebærer at de avgjørelser som treffes etter de respektive lover, ikke må stride mot hverandre og lede frem til et resultat som samlet sett er rimelig og hensiktsmessig, jfr. "[Samordning med behandling etter andre lover](#)" i kap. 13.11. En slik samordning innebærer imidlertid ingen begrensning av hjemmelsgrunnlaget i de respektive lover for å sette konsesjonsvilkår, foreta omgjøring osv.

Uansett om et tiltak blir behandlet etter bare den ene lov eller etter begge, vil de respektive myndigheter ha adgang til å ta hensyn til virkninger som primært ivaretas gjennom den annen lov. Ellers kunne man risikere f.eks. at det ble gitt konsesjon i tilfelle hvor de samlede ulemper tilsier at et tiltak ikke blir utført, men hvor både forurensningsvirkningene og andre ulemper hver for seg er for små til alene å begrunne et avslag på konsesjonssøknaden. Denne betraktningssåten er også i samsvar med den seneste høyesterettspraksis om forurensningsloven, Rt. 1993 s. 528.

*Utvalget* peker endelig på at lovutkastet har med flere regler som delvis er motivert i ønsket om å motvirke forurensninger. Det gjelder særlig for utk. § 6 annet ledd om infiltrasjon i nedbørfeltet og reglene om kantvegetasjon og forbygging i utk. §§ 11 og 33.

### 31.7.3 Konkrete grensetilfelle

Utvalget skal her ta opp noen tiltakstyper som ligger i grenselandet mellom forurensningsloven og vassdragslovgivningen, og som til dels blir behandlet etter begge lover i dag.

*Grusuttak* kan medføre forurensningsproblemer i tillegg til skjemmende sår i elvebredden, endringer i strømforhold og massetransport, biotopendringer for fisk og vannfugl m.v., jfr. "*Grusuttak*" i kap. 24.4. Forurensningsproblemene kan bestå i oppvirvling av partikler og erosjon, eutrofieringsproblemer der grusforekomsten står i forbindelse med finkornete og næringsrike masser, og oljelekkasjer m.v. fra maskinelt utstyr. Etter Miljøverndepartementets rundskriv T-1/88 vedlegg II må alt dette anses som forurensningsvirkninger som faller inn under forurensningslovens virkefelt. *Utvalget* anser at det for fremtiden vil være rimelig å behandle grusuttak etter forurensningsloven iallfall når det gjelder eutrofiering og lekkasjer fra maskinelt utstyr.

*Mudringsarbeider* vil medføre en oppvirvling av partikler, som regel av midlertidig karakter og endre bunnforholdene med mulige biotopmessige konsekvenser. Oppvirvlingen kan medføre frigjøring og spredning av stoffer som har ligget i ro i avsetninger på bunnen. Inneholder massene fremmede stoffer, vil dette tilsi en behandling etter forurensningsloven, mens dette bør være unødvendig når massene er naturlige avsetninger i vassdraget. Hensynet til fiskebiotoper kan ivaretas etter lovutkastet i den grad arbeidene ikke går inn under lakseloven i stedet.

*Forbygging* kan ha lignende konsekvenser som grusuttak, og Miljøverndepartementet har i rundskriv T-1/88 vedlegg I forutsatt at forbygging faller inn under forurensningsloven. Lekkasjer fra maskinelt utstyr vil her falle inn under lovgrunnlaget for midlertidig anleggsvirksomhet i forurl. § 8, men utslipp av sanitært avløpsvann fra eventuelle arbeidsbrakker vil kreve utslippstillatelse på vanlig måte. Andre miljøvirkninger av forbyggingen bør ivaretas gjennom utk. § 33. Det gjelder både for erosjonsproblemer i anleggsfasen og for økt avrenning og erosjon etter fullført forbygging. Bestemmelsen kan dessuten brukes med sikte på andre miljøvirkninger av forbyggingen, f.eks. vegetasjonsskader og biotopendringer. Særlig når det ikke skjer noen konsesjonsbehandling etter forurensningsloven, kan også de utpregete forurensningshensyn telle med ved vurderingen etter utk. § 33.

*Dumping* av miljøgifter og avfall vil kreve behandling etter forurensningsloven. Derimot bør dumping og utfylling med naturlige masser – sprengstein, grus m.v. – som ikke inneholder særlige forurensende stoffer, bare behandles etter lovutkastet.

*Vannuttak* og senking bør i utgangspunktet vurderes etter lovutkastet, men vil kreve behandling etter forurensningsloven hvis det kan medføre en skadelig øking av forurensningskonsentrasjonen i vassdraget. Erosjonsvirkninger bør som utgangspunkt vurderes etter lovutkastet, men forurensningsloven kan komme inn der erosjonen kan medføre særlige forurensningsproblemer, især ved eutrofiering.

*Tilføring av vann* omfatter flere situasjoner. Tilføring av ferskvann faller inn under lovutkastet (jfr. bl.a. utk. § 7), og selve tilføringen faller utenfor forurensningsloven også om vannet kommer fra et annet vassdrag med en annen kjemisk sammensetning. Tilføring av forurenset avløpsvann krever derimot tillatelse etter forurensningsloven, og bør normalt falle helt utenom lovutkastet. Tilføring av overvann, særlig fra tettbygde strøk, kan volde fare for forurensning, og i utslippstillatelser for kommunale renseanlegg blir det ofte stilt krav til overvannshåndteringen. Det kan imidlertid ikke sies generelt at tilføring av overvann vil kreve konsesjon etter forurensningsloven. Det må derimot sies om tilføring av saltvann, f.eks. ved etablering av saltvannsmagasiner på land, bl.a. på grunn av faren for forurensning av grunnvannet. For tilføring av saltvann bør det overveies om ikke behandling etter forurensningsloven kan være tilstrekkelig.

*Luftovermetning* (nitrogenovermetning) kan forekomme ved bekkeinntak til kraftverk, der inntaket er utformet som en bratt sjakt som fører fra bekkeleiet ned til overføringstunnellen. I overgangen til et fylt tverrsnitt rives luft med vannmassene og utsettes for trykkøkning i tunnelsystemet, med luftovermetning til følge. Hvis det

overmettede vannet ikke blir blandet med annet vann, kan dette skape problemer ved utslipp i vassdraget, hvor det kan skje at særlig oppdrettsfisk får «dykkersyke» av luftovermettet vann. Et slikt hendelsesforløp innebærer at det tilføres gass til vann slik at det kan være til skade eller ulempe for miljøet, og det faller dermed inn under forurensningslovens regler.

*Bekkelukking* gir dårligere selvrensningsevne og kan dermed påvirke vannkvaliteten og falle inn under forurensningsloven. Hittil er likevel bekkelukking konsekjonsbehandlet etter forurensningsloven i liten grad. *Utvalget* vil ikke utelukke at det i enkelte tilfelle kan være aktuelt å behandle bekkelukking etter forurensningsloven, men antar at de forurensningsmessige hensyn stort sett kan bli ivaretatt ved en vurdering på grunnlag av utk. § 34.

Om forholdet mellom forurensningsloven og lovutkastet når det gjelder særlige *rådighetsinnskrenkninger på forurensende virksomhet av hensyn til drikkevannsforsyningen*, viser vi til "*Rådighetsinnskrenkninger for å sikre vannforsyningskilder*" i kap. 20.5.4 og "*Utvalgets vurderinger*" i 20.5.6.

#### 31.7.4 Konkrete tilpasninger mellom regelverket i forurensningsloven og vannressursloven

Som det fremgår ovenfor, er det vanskelig å trekke en helt skarp grense mellom forurensning og vassdragstiltak for øvrig. I forhold til bl.a. regler om konsesjonsbehandling og tilsyn kan den nærmere grensedragning foretas administrativt i samarbeid mellom de berørte myndigheter. Det kan påregnes at domstolene vil akseptere en slik grensedragning i forvaltningspraksis dersom den har rimelige grunner for seg. Likevel vil det være en ulempe om regelsettene avviker sterkt fra hverandre.

I forhold til reglene om erstatning for skader fra vassdragstiltak vil en slik administrativ grensedragning overfor reglene om erstatning for forurensningsskader være mer problematisk. I praksis kan det oppstå tilfelle hvor det er vanskelig å skille mellom f.eks. forurensningsskade og fuktsskade. Dette taler for at reglene om erstatning bør være mest mulig ens, og *utvalget* har derfor tatt hensyn til erstatningsreglene i forurl. "*Hva bør en ny vannressurslov omfatte?*" i kap. 8 ved utforming av reglene om erstatning i lovutkastets kap. X.

### 31.8 NATURVERNLOVEN

Lovutkastet gjør ingen innskrenkninger når det gjelder naturvernlovens anvendelse på vassdrag og grunnvann. Som det fremgår av "*Vern av vassdrag*" i kap. 23 foreslår vi at naturvernloven blir tatt i bruk som det strengeste hjemmelsgrunnlaget i en differensiert forvaltning av vernede vassdrag. Vi foreslår derfor en endring i naturvernloven for å bedre hjemmelsgrunnlaget for dette, jfr. utk. § 74 nr. 12 med forslag til endring i naturvernl. § 11 og innføring av en ny § 11 a. Vern etter naturvernloven vil gi en adgang til å utføre visse skjøtselstiltak i vassdraget som går utover det vannressursloven vil gi adgang til.

Når et vassdragsobjekt som Stortinget har vernet mot kraftutbygging, er blitt vernet eller inngår i et verneområde etter naturvernloven, vil bare enkelte av kapitlene i lovutkastet gjelde. Utgangspunktet etter utk. § 39 annet ledd første punktum er at vannressurslovens regler, bl.a. om konsesjonsbehandling, ikke skal gjelde. Reglene om sikkerhet, tilsyn, erstatning og om hvem som kan utøve rådighet skal likevel gjelde på vanlig måte, jfr. utk. § 39 annet ledd annet punktum.

Vassdrag som ikke er vernet i Stortingets vedtak om verneplan for vassdrag, men som inngår i et verneområde etter naturvernloven, står i en annen stilling. For disse vassdragene vil reglene i vannressursloven gjelde side om side med vernebe-

stemmelsene som er fastsatt etter naturvernloven. Det kan være spørsmål om dette bør forenkles, f.eks. slik at det blir tilstrekkelig med behandling i forhold til vernevedtaket uten konsesjonsbehandling etter vannressursloven. *Utvalget* foreslår derfor en hjemmel for dette i utk. § 18 bokstav c. For øvrig er dette en del av et generelt spørsmål om samordning mellom behandling etter vernebestemmelser etter naturvernloven og saksbehandling etter annen lovgivning, som trolig egner seg for en vurdering på bredere basis av Miljøverndepartementet.

### 31.9 VILTLOVEN

Lov 29. mai 1981 nr. 38 om viltet omfatter alle viltlevende landpattedyr og fugler, amfibier og krypdyr. Loven vil gjelde fullt ut ved siden av den nye vannressursloven. Viltlovens regler vil derfor ha betydning for tiltak i vassdrag som kan påvirke viltet eller dets leveområder.

Dette gjelder bl.a. hensynsregelen i viltl. § 3 tredje ledd, som bestemmer at det ved enhver virksomhet skal tas hensyn til viltet og dets egg, reir og bo, slik at det ikke påføres unødig lidelse og skade. Vedtak om biotopvern etter § 7 annet ledd kan beskytte vassdragsnære biotoper og også omfatte (deler av) vassdrag. Når det gjelder fjerning av beverdammer, viser utk. § 29 femte ledd til reglene i viltloven, særlig § 13 annet ledd, som direkte angår dette. Lovutkastets regler om ferdsel i vassdrag blir supplert av viltl. § 21 når det gjelder jakt fra motorfartøy. Likedan har det forbud som viltl. § 22 setter mot jakt på svømmende dyr betydning fra et vassdrags-synspunkt. Grunneierens jaktrett på elv og innsjø går etter viltl. § 32 så langt som hans eiendomsrett.

### 31.10 LAKSELOVEN

#### 31.10.1 Historikk

Enkelte sider av ferskvannsfisket er behandlet i lovgivningen så langt tilbake som Gulatingsloven, Frostatingsloven og Magnus Lagabøters landslov av 1274. I Christian Vs Norske Lov fra 1687 (NL) fantes det i 5. bok 11. kapittel i alt 14 artikler av vassdragsrettslig karakter, hvorav de fleste vedrørte fiske. Reglene, som hadde sine røtter i Magnus Lagabøters landslov fra 1274 og landskapslovene, bygget på prinsippet om eksklusiv fiskerett og knyttet i prinsippet fiskerett og eiendomsrett sammen – dog med visse modifikasjoner. Allerede på dette tidspunkt var innført restriksjoner på tiltak som kunne ødelegge fisket for andre – å sette gjerde «tvert over Elv» var således en krenkelse i forhold til eierne høyere opp i vassdraget.

I nyere tid har det vært gitt særskilte lover om fiskevannsfisket selv om både vassdragsreguleringsloven og vassdragslovene av både 1887 og 1940 har hatt betydning. Det var laksefisket som først fikk lovgivernes oppmerksomhet, og lov av 17. august 1848 angående Fredning av Lax og Sørret var den første rene lakselov som ble vedtatt. Senere ble det vedtatt en rekke lover og lovendringer om laksefisket. Til tross for denne særskilte reguleringen, dannet reglene i NL grunnlaget for fiskeretten i Norge i bort i mot tre hundre år, og først ved lov om laksefiske og innlandsfiske av 6. mars 1964 ble det satt definitiv strek over bestemmelsene i NL 5-11.

Innlandsfisket har i mindre grad enn laksefisket vært regulert, selv om det ned gjennom tidene er laget bestemmelser av betydning for innlandsfisket også – av nyere lover kan nevnes fjelloven av 1920 (nå avløst av lov 6. juni 1975 nr. 31) og lov om fredning av ferskvannsfisk av 2. juni 1933 med tilleggslov av 19. mai 1946.

I 1947 ble det oppnevnt en komite til å utarbeide en lov om ferskvannsfisket. Komiteens innstilling av 1948 dannet grunnlag for Ot.prp. nr. 8 (1955) med forslag



til ny lov om innlandsfisket. I 1949 var det imidlertid nedsatt nok en komite – til revisjon av lakselovverket (lov 27 februar 1930 nr. 5 om laks og sjøørretfiskeriene med senere endringer, samt en rekke «smålover», hovedsaklig om fredningstidene). Da Ot.prp. nr. 8 (1955) ble behandlet, henstilte Odelstinget derfor regjeringen om å legge frem en felles lov, og basert på Ot.prp. nr. 3 (1962-63) fikk vi ved lov av 6. mars 1964 en felles lov om laksefiske og innlandsfiske. Denne er nå avløst av lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v.

### 31.10.2 Kort om lakseloven av 1964

Lakseloven av 1964 tok bl.a. sikte på å løse forholdet mellom næringsfiskere og sportfiskere, mellom sjøfiskere og elvefiskere, og mellom grunneiere og allmenhet. Loven var preget av overgang fra næringsfiske til rekreasjons- og fritidsfiske.

Selv om reglene for laksefiske og innlandsfiske fantes i samme lov, betydde ikke det at reglene var de samme for alt fiske i vassdrag. Dette avspeilet seg i lovens systematikk, med en del med «alminnelige bestemmelser», en annen del med «særbestemmelser for laksefisket», en tredje del med «særbestemmelser for innlandsfisket» og en kort felles fjerde del med «forskjellige bestemmelser».

I henhold til formålsparagrafen tok loven sikte på at lakse- og innlandsfisket skulle utvikles både i næringsmessig øyemed og som rekreasjon. Dette innebar et vern om fiskebestanden. Foruten at loven selv inneholdt en rekke forbud og bestemmelser av regulerende art, var den en typisk fullmaktslov, som ga forvaltningsmyndigheten stor frihet til å gi nærmere regulerende bestemmelser. For å oppnå formålet ble det videre gitt mulighet til en sterkere organisering av fisket og fiskekulturen og til større grad av systematisk statlig forvaltning enn tidligere.

Lakseloven av 1964 bygde som tidligere lover på det prinsipp at grunneieren har enerett til fisket. Loven inneholdt imidlertid også bestemmelser med sikte på å ivareta og forbedre allmennhetens muligheter til fiske.

### 31.10.3 Kort om lakseloven av 1992

I årene etter lakseloven av 1964 har bl.a. sjøfisket etter laks ført til at det samlede press på laksestammen har økt betydelig. Arbeidet med vern og forvaltning av laksestammene er også blitt kraftig trappet opp. Samtidig har interessen for annen innlandsfisk økt. I 1981 ble det derfor nok engang nedsatt et utvalg som skulle foreslå en ny lov på dette området. Utvalgets utredning NOU 1987:2 ble fulgt opp av Ot.prp. nr. 29 (1991-92) og resulterte i den nå gjeldende lov om laksefisk og innlandsfisk.

Lovens tittel og systematikk er endret i forhold til loven av 1964. Videre fremhever lovens formål bevaring og utvikling av ressursene fremfor høsting, og er således mer naturvernrettet. Den viktigste materielle endringen er fredningsprinsippet i § 4; mens laksefiske tidligere var tillatt med mindre det fantes positive forbud, er regelen nå at alt laksefiske er forbudt med mindre det er uttrykkelig tillatt. Det er videre foretatt visse endringer innen fiskeforvaltningen, først og fremst ved at alle krav om egne nemnder er sløyfet og kommunen er blitt det lokale forvaltningsorgan (§ 6). Vern og utvikling av fiskestammer og biotoper er viet større plass enn tidligere (se særlig § 7). Videre er det kommet bestemmelser om importforbud, kultiveringstiltak, og tiltak i akutte krisesituasjoner – alle med sikte på bevaring av fiskestammene. I tillegg er alle bestemmelser om bevaring av fiskestammene i loven av 1964 videreført. Den nye loven inneholder dessuten en regel om organisering og drift av vassdrag med krav til driftsplaner (§ 25). Verdt å merke seg er også en ny bestemmelse om objektivt ansvar ved skade på fiskeredskap (§ 46). Med unntak av en

bestemmelse som gir barn en begrenset rett til gratis fiske etter innlandsfisk (§ 18), gjør loven ingen endringer i reglene om fiskeretten.

Et overordnet mål for lakseloven av 1992 er å verne og utvikle de naturlige bestander av vandrende laksefisk og innlandsfisk, å beskytte og forbedre fiskens livsmiljø, og å gi vern for truede eller sårbare arter. Også vassdragsloven av 1940 gir rom for å legge vekt på virkningene for fiskens livsmiljø. Særlig i sin opprinnelige utforming pekte den på hensynet å sikre fiskens frie gang i vassdraget (V § 104 slik den lød før endringen i 1992). Det er ikke foretatt noen generell avklaring av forholdet mellom lakseloven og vassdragsloven i lovene eller deres forarbeider. Enkelte bestemmelser i lakseloven sier imidlertid at de ikke gjelder hvis forhold blir behandlet etter vassdragslovgivningen.

#### 31.10.4 Tiltak som kan påvirke fiskebestanden

Et vassdragstiltak kan påvirke fiskens leveområder uansett om det er ledd i kraftutbygging, vannforsyning, jordbruk, skogbruk, fiskeoppdrett, grusuttak, samferdsel eller annen virksomhet. Fiskens leveforhold kan bli påvirket bl.a. ved at reproduksjonsområdene blir forringet, bestanden av næringsdyr blir redusert, fiskens frie gang blir vanskeliggjort, eller ved at det skjer uheldige endringer i beskatningen. Tiltak som kan få konsekvenser for fisken er særlig tiltak som medfører endring av vannstand, vannføring, vannhastighet, temperaturforhold, substrat, bassengform eller av den nærmeste randsonen til vassdraget. Som eksempler kan nevnes:

- uttak av vann
- endring av vannstand
- bygging av demninger, brokar og terskler
- utstikkere
- utlegging av store steiner
- forbygging av elvebredder
- utretting/kanalisering av elveløp
- masseuttak
- fjerning av kantvegetasjon.

Lakseloven av 1964 inneholdt i liten grad bestemmelser som beskyttet fiskens leveområder mot tiltak som nevnt ovenfor. Dette har resultert i at det mange steder er foretatt en rekke mindre inngrep i selve vannstrengen uten at det har vært mulig å føre kontroll med inngrepene. De har gjennomgående vært så små at det ikke trengtes tillatelse etter vassdragsloven, men den totale effekt av flere inngrep i samme vassdrag er ofte så stor at det har virket inn på fiskebestanden.

#### 31.10.5 Forholdet mellom lakseloven og vannressursloven

Hensynet til å unngå skadevirkninger for fiskebestanden vil være et viktig hensyn ved vurderingen av vassdragstiltak etter den nye vannressursloven. På den annen side bør man unngå dobbelt administrativ behandling etter de to lovene. Vi viser nærmere til utk. § 74 nr. 17 med merknader.

Lakseloven gir i § 7 tredje ledd hjemmel for å kreve godkjenning fra fiskeforvaltningen for fysiske tiltak i vassdrag, og etter laksel. § 10 kreves det tillatelse til kultiveringstiltak. I utgangspunktet tar § 7 tredje ledd sikte på tiltak som kan skade fiskens naturlige leveforhold, mens § 10 gjelder tiltak som skal «bedre på» naturen (Ot.prp. nr. 29 (1991-92) s. 41 sp. 2). Grensen mellom bestemmelsene er likevel ikke klar, bl.a. fordi terskler er aktuelle i begge sammenhenger.<sup>294</sup> I medhold av §§ 7 og 10 er det gitt en forskrift 18. desember 1992 nr. 1175 om tekniske kultivering-

stiltak og inngrep i vassdrag og (etter § 10) forskrift 30. desember 1992 nr. 1232 om etablering og drift av kultiveringsanlegg for fisk og kreps. Begge forskrifter delegerer til fylkesmannen å gi tillatelse etter forskriften. I samsvar med § 7 femte ledd fastsetter den først nevnte forskriften at det ikke trengs tillatelse til § 7-tiltak som blir behandlet etter vassdragsloven eller vassdragsreguleringsloven.

*Utvalget* foreslår opprettholdt regelen om at det ikke kan kreves særskilt godkjenning etter § 7 for tiltak som utføres i henhold til konsesjon etter vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven, jfr. § 7 femte ledd. Fiskeforvaltningens syn vil i stedet bli hørt og tillagt vekt ved saksbehandlingen etter vassdragslovgivningen. Også noen kultiveringstiltak som går inn under § 10 kan trenge konsesjon etter vannressursloven, eller de kan være fastsatt som avbøtende vilkår etter utk. § 24. Det bør derfor overveies en endring i forskriftene av 1992 som gjør tillatelse etter laksel. § 10 overflødig i slike tilfelle, men *utvalget* finner ikke tilstrekkelig grunn til å foreslå en regel om dette i loven.

Mange av de tiltak som vil gå inn under §§ 7 og 10, er små og betyr lite i annen sammenheng. *Utvalget* foreslår derfor at det kan gjøres unntak fra konsesjonsplikten etter vannressursloven for tiltak som må ha tillatelse eller godkjenning etter disse bestemmelsene, jfr. utk. § 18 bokstav a.

*Utvalget* har merket seg at rotenonbehandling av vassdrag er tatt i bruk som middel mot lakseparasitten gyrodactylus salaris, og at dette er et meget sterkt inngrep i biologisk liv i vassdraget. Vi anser det på denne bakgrunn naturlig at forurensningsmyndighetene har lagt til grunn at rotenonbehandling av vassdrag er konsesjonspliktig etter forurensningsloven. Vi er også kjent med at rotenonbehandling i enkelte vassdrag til dels har vært omstridt på grunneierhold. Det kan på denne bakgrunn reises spørsmål om lovhjemmelsgrunnlaget i forhold til grunneierne i vassdraget, jfr. "*Eierrådighetens omfang*" i kap. 11.2.2. Lakseloven inneholder ikke noen eksplisitt hjemmel for dette. Selv om det kan være usikkert hvor klar hjemmel som er nødvendig for tiltak i vassdrag for å verne eller utvikle fiskestammer, kan det hevdes at hjemmelsspørsmålet byr på tvil. Etter det vi forstår, har fiskeforvaltningen bygd sin adgang til rotenonbehandling på laksel. § 13. Vi vil da tilrå at man overveier å klargjøre denne bestemmelsen.

§ 14 gir hjemmel for pålegg om sperreanordninger ved vanninntak og utløp. Slike sperreanordninger kan tjene flere formål. Vi antar at de sperreanordninger som tilsies av hensyn til fisken, også er tjenlige for andre formål. Det kan imidlertid være en risiko for at de fører til oppstuvning av vann, noe fiskeforvaltningen bør vurdere i samråd med vassdragsmyndigheten. Under denne forutsetning anta *utvalget* at pålegg etter § 14 ikke trenger behandling etter vannressursloven, og vi regner med at en hensiktsmessig administrativ praktisering av grensene for konsesjonsplikt etter utk. § 8 gjør at de ikke blir konsesjonspliktige. I samband med konsesjonspliktige vassdragstiltak kan imidlertid pålegg om sperreanordninger bli vurdert som et konsesjonsvilkår etter utk. § 24. I slike saker vil det være naturlig for vassdragsmyndigheten å søke nødvendig samråd med fiskeforvaltningen. Vi finner etter dette ikke at det behøver foretas noen særskilt lovendring på grunn av laksel. § 14.

Ved ekspropriasjon til vassdragstiltak hender det at grunneieren blir tilkjent erstatning for tapt fiske basert på en antakelse om at fisket blir fullstendig ødelagt. Det kan likevel forekomme – f.eks. i et magasin – at det utvikler seg en viss fiskebestand, kanskje av andre arter enn dem som det tidligere ble fisket på. Det kan også tenkes at et nytt magasin etablert ved neddemming av fastmark gir grunnlag for en fiskebestand. I slike tilfelle kan fiskeretten representere en tilfeldig fordel enten den tilkommer grunneieren eller konsesjonshaveren. På den annen side kan fiske gi all-

mennheten en kompensasjon for andre verdier som går tapt som følge av vassdrags-tiltaket. Hvorvidt dette gir grunn til å innføre en lovhjemmel for konsesjonsvilkår om fritt fiske i slike tilfelle, bør etter *utvalgets* mening belyses under høringen.

§§ 35 og 36 om stengning av vassdrag og tilstopping av friløpet tar særlig sikte på bruk av fiskeredskaper, men har en mer generell rekkevidde. Bestemmelsene er absolutt utformet, slik at det kan oppstå spørsmål om de slår igjennom overfor en konsesjon etter vannressursloven. Det er ikke holdepunkter i forarbeidene til lakse-loven for at det var tilsiktet. Vi foreslår derfor endringer i disse bestemmelsene som tilpasser dem til vannressursloven. Også bestemmelsen om gjenoppretting i § 36 fjerde ledd foreslås tilpasset vannressursloven.

### 31.11 OPPDRETTSLOVEN

Til fiskeoppdrett kreves det konsesjon etter lov 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v., jfr. lovens § 3. Loven gjelder også for oppdrettsvirksomhet i ferskvann og brakkvann.

Konsesjonsplikten etter oppdrettsloven knytter seg til oppdrettsanlegget. Det følger av lovens § 5 nr. 3 at konsesjon skal avslås dersom anlegget «har en klart uheldig plassering i forhold til det omliggende miljø eller lovlig ferdsel eller annen utnyttning av området». Både miljøhensyn og hensyn til annen utnyttning av vassdraget kan altså være til hinder for konsesjon etter oppdrettsloven. Selv om forholdet ikke kan karakteriseres som «klart uheldig», vil det være adgang til å ta hensyn til det i en skjønsmessig vurdering etter § 3. Plassering av oppdrettsanlegg i vassdrag – innenfor vannressurslovens virkeområde – kan også kreve konsesjon etter vannressursloven. *Utvalget* mener derfor at det fortsatt er behov for å legge opp til en samordnet behandling av oppdrettssøknader i forhold til oppdrettsloven, forurensningsloven og vannressursloven.

Hvis oppdrettsanlegget ikke plasseres i vassdraget, men det tas vann fra vassdraget til anlegget, vil det i praksis ofte være tale om slike mengder at det krever konsesjon etter utk. § 8. Selve vannuttaket vil bare være konsesjonspliktig etter vannressursloven, ikke etter oppdrettsloven, og i praksis neppe etter forurensningsloven. Vannuttak til nye oppdrettsanlegg vil ikke gå inn under eller ha prioritet etter utk. § 13. Hvis det slippes ut vann fra oppdrettsanlegget i et vassdrag, vil dette først og fremst være konsesjonspliktig etter forurensningsloven. Mer unntaksvis vil det være nødvendig med konsesjon etter vannressursloven, jfr. utk. §§ 7 og 8.

Etter oppdrettsl. § 14 er det forbudt å ferdes nærmere et akvakulturanlegg enn 20 meter. Denne bestemmelsen innskrenker den ferdselsrett i vassdrag som følger av utk. § 14.

*Utvalget* foreslår ingen endringer i oppdrettsloven.

### 31.12 KULTURMINNELOVEN

Lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner gjelder også for kulturminner i og nær vassdrag. Reglene om automatisk fredning av kulturminner fra oldtid og middelalder i §§ 3-4 jfr. § 8 med den tilhørende undersøkelsesplikt etter § 9 har stor praktisk betydning for utbyggingstiltak i vassdrag, særlig kraftutbygging. vassdragsrelaterte kulturminner fra nyere tid – f.eks. fløtingsanlegg – kan fredes ved enkeltvedtak med hjemmel i lovens kap. V. Dette er blitt et mer aktuelt spørsmål etter hvert som disponeringen av vassdragene endrer seg og mange former for tradisjonell utnyttning opphører.

Kulturminnehensyn ivaretas i lovutkastet på flere måter. Hvis et vassdragstiltak virker inn på vassdragsrelaterte kulturminner, kan det bli konsesjonspliktig etter

utk. § 8 av den grunn. Det vil være adgang til å avslå en konsesjonssøknad fordi den strider mot kulturminnehensyn, og det kan fastsettes konsesjonsvilkår etter utk. § 24 for sikre at kulturminner i nærheten lider minst mulig skade. I vernede vassdrag, hvor kulturminnehensyn kan være en del av begrunnelsen for at vassdraget ble tatt med i verneplanen, kan kulturminnehensyn ivaretas gjennom de strengere bestemmelser i utk. kap. VI. Fredning etter kulturminneloven, både av et bestemt kulturminne og av et kulturmiljø, jfr. kulturminnel. § 20, kan være et supplerende virkemiddel til å ivareta kulturminneverdier knyttet til vernede vassdrag. Ønsker eieren å nedlegge og fjerne et vassdragsanlegg som må betraktes som kulturminne, kreves det konsesjon etter utk. § 46. Konsesjonsbehandlingen åpner da for at anlegget kan overdras vederlagsfritt til noen som påtar seg å bevare det, eller for fredning etter kulturminneloven.

*Utvalget* foreslår ingen endringer i kulturminneloven. Det kan nok tenkes å oppstå lignende samordningsspørsmål mellom kulturminneloven og vannressursloven som i forholdet mellom vannressursloven og naturvernloven, men de vil ventelig være langt færre og av mindre omfang. Vi foreslår derfor ingen særlige samordningsregler for forholdet mellom vannressursloven og kulturminneloven.

### 31.13 FRILUFTSLOVEN

Lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet regulerer allemannsretten til ferdsel og opphold på andres eiendom. Når det gjelder allemannsretten i vassdrag, har reglene hittil vært å finne i vassdragsloven. Vi foreslår at selve ferdselsretten i vassdrag reguleres i vannressursloven (utk. § 14), men at de øvrige allemannsretter (bading, landsetting og fortøyning av båt) skal følge av friluftsl. §§ 15 og 16. Vi foreslår også at adgangen til å ta en avgift for bruk av motorfartøyer på kanaler og tilrettede vassdrag samles med regelen om bompenger i friluftsl. § 5.

### 31.14 MOTORFERDSELLOVEN

Adgangen til motorisert ferdsel i vassdrag er regulert i lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag. Reglene er forskjellige for bruk av motorfartøyer, for start og landing på vassdrag med luftfartøy, og for kjøring med motorkjøretøy på bredden eller på islagte vassdrag. Vi foreslår ingen endringer i disse reglene, som vil gjelde i tillegg til reglene i lovutkastet. De regler som vi foreslår om adgangen til motorisert ferdsel i utk. § 14, gjelder forholdet til grunneieren og hans adgang til å motsette seg motorferdsel.

### 31.15 HAVNELOVEN

Som det fremgår av "*Havnelovens regler*" i kap. 25.3.3 og "*Avgifter for ferdsel*" i 25.4.5, kan lov 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann ha en viss betydning for vassdrag. Etter § 2 annet ledd gjelder havneloven for vassdrag så langt de er farbare fra sjøen, og Fiskeridepartementet kan vedta at loven helt eller delvis skal gjelde for elv og innsjø for øvrig.

Havneloven gir i kap. II bl.a. hjemmel for å regulere bruken av farvannene (f.eks. med trafikkseparering, fartsbegrensning og forbud mot trafikk, se § 6), om merking og andre navigasjonshjelpemidler (§ 7) og krav om særskilt tillatelse for bygging og andre tiltak som kan være av betydning for Forsvarets eller Kystverkets anlegg (§ 8 annet ledd). Det kan videre treffes vedtak f.eks. om legging av kabler og

ledninger og om opplag av skip (§ 11). Det kan fastsettes havneavgifter etter havnel. kap. VI.

*Utvalget* vil ikke tilrå at reglene i havneloven kap. II blir gjort gjeldende for vassdrag som ikke er farbare fra sjøen. Skulle det bli gjort, vil det lett føre til administrativ dobbeltbehandling og uklarhet og reise en rekke samordnings spørsmål. Dersom reglene i havneloven kap. VI kan egne seg som grunnlag for visse avgifter på ferdsel i vassdrag og bruk av innsjøhavner, er vi åpne for å gjøre denne delen av loven gjeldende.

I vassdrag som er farbare fra sjøen gjelder i dag havnelovens regler side om side med andre lover, og dette vil også være tilfellet i forhold til vannressursloven. Høringen av utvalgets utredning bør belyse om dette er en hensiktsmessig ordning. *Utvalget* ser iallfall behov for samordningstiltak i forholdet mellom konsesjonsplikten etter utk. § 8 og kravet om tillatelse til bygging og andre tiltak etter havnel. § 8 annet ledd.

### 31.16 JORDSKIFTELOVEN

Jordskifteloven 21. desember 1979 nr. 77 inneholder regler om utskifting og fastsetting av grenser, deling av sameie og andre endringer av eiendomsforhold som er utjenlige for en tidsmessig utnyttning, særlig til landbruksformål. Jordskiftesaker behandles av jordskifteretten, som er en særdomstol (domstoll. § 2). Jordskifteloven gir rammene for jordskifterettens virksomhet. Fremgangsmåten i jordskiftesaker følger reglene i jordskifteloven, til dels med tillegg av reglene i tvistemålsloven og domstolloven.

Et jordskifte vil ofte berøre vassdrag og vannforhold, og kan aktualisere eller være foranlediget av et ønske om å foreta inngrep i vassdrag, f.eks. ved senking, tørrlegging, grøfting, utretting eller omlegging av elveløp og forbygging.

Etter gjeldende rett har jordskifteretten en viss kompetanse i vassdrags spørsmål. Etablering av fellestiltak for tørrlegging som nevnt i V § 31 kan være selvstendig tema for jordskifte, jfr. § 2 første ledd bokstav e. Som ledd i et jordskifte over andre tema (jfr. opplistingen i § 2) kan det treffes avgjørelse om opparbeiding og vedlikehold av åpne og lukkede grøfter og kanaler (§ 44 første ledd) og gis regler om bruk av vann og vassdrag og om vannledninger og kloakkledninger, særlig med tanke på vannforsyning og avløp (§ 44 annet ledd). Jordskifteretten kan også fastsette forbygging eller andre sikringstiltak mot elvebrudd m.v. (§ 54). Jordskifteretten har en omfattende kompetanse til å fastsette regler om felles bruk av vassdrag og vannretter (§§ 34 og 35 bokstav h), til å bestemme avløsning av en rekke bruksretter til vassdrag (§ 36) og til å overføre vannforsyningsanlegg (§§ 47-49). Jordskifteretten kan også fastsette grenser i vassdrag (§§ 16 og 88), og det følger av dens kompetanse til å endre eiendomsforholdene at den kan overføre vassdrag til ny eier. Når det gjelder vassdrag som kan få stor verdiøkning ved utnyttning – typisk vannfall – medfører riktignok § 31 at jordskifteretten ikke bør foranstalte noe eierskifte.

Jordskifterettens avgjørelser innebærer en bindende ordning av rettsforholdet mellom dem som er parter i jordskiftesaken. Hvis avgjørelsene vil ha virkning for parter utenom skiftefeltet (som representerer den geografiske avgrensning av saken), er utgangspunktet at jordskifteretten ikke kan avgjøre saken i forhold til dem, uten at de blir trukket inn i jordskiftet. Dette er en situasjon som lett kan oppstå i vassdragsforhold. Henger den sammen med avgjørelser etter § 44 eller etablering av fellestiltak for tørrlegging (§ 2 e), kan imidlertid jordskifteretten treffe de avgjørelser som vassdragsloven legger til skjønn (§ 44 tredje ledd)<sup>295</sup>

Skifteplanen – som sammenfatter de avgjørelsene jordskifteretten treffer – bør ta hensyn til naturmiljøet, landskapsbildet og livsmiljøet for planter og dyr (§ 29 før-

ste ledd). Jordskifteretten skal også «ta omsyn til»<sup>296</sup> plan etter plan- og bygningsloven (§ 41). Jordskifteretten har en alminnelig plikt til å samrå seg med andre offentlige myndigheter når skifteplanen får betydning for forhold under deres ansvarsområde (§ 20 tredje ledd første punktum). Denne regelen gjelder også i forhold til vassdragsmyndigheten.

Det synes noe uklart om et jordskifte kan fritas for konsesjonsbehandling etter vassdragslovgivningen. Etter § 20 tredje ledd annet punktum skal jordskifteretten samrå seg med andre offentlige myndigheter når det gjelder forhold som krever vedtak etter annen lovgivning. Oppnås det ikke enighet, skal Landbruksdepartementet treffe avgjørelsen etter § 20 tredje ledd annet punktum.

*Utvalget* foreslår ingen endringer i jordskifterettens kompetanse til å overføre eiendom eller bruksretter til vassdrag og grunnvann. Disse reglene vil derfor gjelde side om side med ekspropriasjonsadgangen etter oreigningsloven resp. utk. § 25 første ledd, og reglene i servituttløven.

*Utvalget* konstaterer for øvrig at det er en betydelig grad av overlapping eller usikkerhet i forholdet mellom jordskifterettens og vassdragsmyndighetens kompetanse. Denne uklarheten vil bli et økende problem med en utvidet konsesjonsplikt som utvalget foreslår. Etter vår vurdering gir ikke fremgangsmåten ved jordskifte full sikkerhet for at allmenne interesser blir ivaretatt og konsekvensene utenfor skiftetfeltet vurdert i samme grad som en konsesjonsbehandling for vassdragsmyndigheten kan gi. Vi går derfor inn for at avgjørelse av jordskifteretten ikke uten videre skal fritas for konsesjonsbehandling etter vannressursloven. Men praktiske hensyn tilsier at vassdragsmyndigheten for den enkelte sak bør ha adgang til å la jordskifteretten avgjøre konsesjonsspørsmålet. Dette kommer til uttrykk i utk. § 18 annet ledd, jfr. forslaget til endring i jordskiftel. § 44.

Når skifteplanen inkluderer et konsesjonspliktig tiltak etter vannressursloven, bør jordskifteretten kunne søke om konsesjon. Hvis et avsluttet jordskifte inkluderer et konsesjonspliktig vassdragstiltak uten at det er gitt konsesjon, vil dette være en ankegrunn over jordskifterettens avgjørelse. Partene kan ikke gjennomføre vassdragstiltaket uten konsesjon.<sup>297</sup> Dersom det er bestemmende for andre deler av jordskifterettens avgjørelse, kan det spørres om jordskiftel. § 73 jfr. tvml. § 407 nr. 6 gir adgang til å kreve jordskiftet gjenopptatt dersom konsesjon etter vannressursloven blir nektet.<sup>298</sup> I allfall vil det være mulig å kreve nytt jordskifte etter ti år (§ 4).

*Utvalget* foreslår ingen endring i jordskifterettens kompetanse til å treffe regler om felles bruk. Det kan derfor være at jordskifterettens avgjørelse vil gjøre det overflødig for vassdragsmyndigheten å treffe vedtak om gjennomføring av vannuttak etter utk. § 13 annet ledd. På den annen side vil ikke jordskifterettens avgjørelse begrense vassdragsmyndighetens kompetanse til å treffe en avgjørelse med videregående begrensninger for tiltakshaverne.

Spørsmål om refusjon i samband med fellestiltak kan løses av jordskifteretten etter jordskiftelovens alminnelige regler hvis det kommer opp under et jordskifte. Gjelder det et etablert tiltak, er utgangspunktet at refusjonsspørsmål skal løses etter utk. § 37. Etter denne bestemmelsen kan vassdragsmyndigheten overlate avgjørel-

295. Det er noe uklart om jordskifteretten også kan holde skjønn etter V § 112 nr. 2, som avgjør om et tiltak er konsesjonspliktig etter V §§ 104-105. Austenå/Øvstedal 1984 s. 169 svarer bekræftende på dette.

296. Dette bør fortolkes slik at en rettslig bindende plan etter plan- og bygningsloven også er bindende for jordskifteretten, mao. som mer enn et pålegg om «hensyntaken».

297. En kjennelse i RG 1992 s. 1060 (Agder) kan belyse noen av de problemer som kan oppstå.

298. Spørsmålet om gjenopptakelse ble vurdert ved revisjonen av jordskifteloven. Drøftelsen i forarbeidene kan tas til inntekt for at det ikke er adgang til å kreve gjenopptakelse i disse tilfelle, jfr. Ot.prp. nr. 38 (1990-91).

sen til jordskifteretten dersom spørsmålet henger sammen med andre forhold som står under jordskifte, se utk. § 37 tredje ledd bokstav c.

For å få gjennomført et vassdragstiltak kan det iblant være behov for å få eiendomsforholdene avklart eller endret gjennom jordskifte. For tiden kan denne situasjonen trolig oppstå lettest ved forbyggingstiltak. *Utvalget* har av den grunn vurdert om vassdragsmyndigheten bør ha adgang til å kreve jordskifte. Spørsmålet ble imidlertid tatt opp mer generelt i St.meld. nr. 40 (1991-92) (s. 89 og 92), og stortingskomitéen gikk ikke inn for en slik adgang (Innst. S. nr. 34 (1993-94) s. 9 sp. 1). Vi har derfor ikke sett grunn til å fremme et slikt forslag.

Etter dette foreslår *utvalget* endringer i jordskiftel. §§ 2, 44 og 54, se utk. § 74 nr. 14 med merknader. Når vassdragsloven av 1940 blir opphevet, blir det i tillegg nødvendig å endre §§ 16 og 88, som har uttrykkelige henvisninger til V §§ 2-4. Vi har likevel ikke utformet noe utkast til endring i disse paragrafene, da dette bør foretas som ledd i en ny lov om eiendomsgrenser (jfr. "[Eiendomsgrenser i vassdrag. NOU 1988:16](#)" i kap. 8.6).



## KAPITTEL 32

**Administrative, økonomiske og miljømessige  
konsekvenser av lovutkastet****32.1 ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER****32.1.1 Innledning**

De administrative konsekvenser som lovutkastet vil eller kan ha for den offentlige forvaltning, beror på flere forhold.

For det første er det spørsmål om hvilke oppgaver – rettslig sett kompetanse og plikter – som lovutkastet legger til offentlige myndigheter. Dette gir vi en samlet oversikt over i 32.1.2. Konsekvensene i forhold til situasjonen i dag vil bl.a. bero på hvilke oppgaver som er nye og hvilke oppgaver etter tidligere lovgivning som bortfaller.

For det annet vil de administrative konsekvenser bero på i hvilken grad det blir aktuelt for myndighetene å bruke de hjemler som lovutkastet legger til dem. Dette vil avhenge både av lovens utforming og av den fremtidige utvikling og etterspørsel etter ferskvannsressursene. I "*Fremtidig utvikling*" i kap. 4 har vi omtalt fremtidsutviklingen på generelt grunnlag, men for noen typer vassdragstiltak som vil bli sterkere innfanget av lovutkastet enn av den gjeldende vassdragslov, har vi søkt å innhente mer konkrete indikasjoner på hvilken utvikling som kan ventes. Dette redegjør vi for i 32.1.3.

Når lovutkastet gir vassdragsmyndighetene et visst skjønnsmessig spillerom mht. hvilke oppgaver de vil ta seg av, vil de administrative konsekvenser bero på hvilket ambisjonsnivå man har i vassdragsforvaltningen. Sett fra den annen side gir dette en mulighet for å tilpasse ambisjonsnivået til de administrative ressurser. Utvalget har konkret gitt uttrykk for denne muligheten i samband med den nedre grense for konsesjonsplikt etter utk. § 8, selv om det er forutsatt at flere vassdrags-tiltak vil falle inn under konsesjonsplikten enn tilfellet er i dag.

**32.1.2 Oppgaver for vassdragsmyndigheten**

Innledningsvis gis en oversikt over hvilke oppgaver vassdragsmyndigheten vil få etter lovutkastet. Forskriftshjemlene i utkastet blir nevnt særskilt.

Vi har søkt å avmerke hvorvidt det er tale om nye hjemler og oppgaver. Til dels er det her tale om regler som i prinsippet finnes i dag, men som foreslås gitt en større slagvidde eller en utvidet bruk (utk. § 8 er et eksempel på det siste). Det er også regler som setter rammer for vassdragsmyndighetens avgjørelser, f.eks. reglene om minstevannføring i utk. § 10.

Noen av forslagene innebærer i virkeligheten at vassdragsmyndigheten eller andre offentlige organer fritas for en mer ressurskrevende oppgave som de ellers ville ha. Dette gjelder typisk for avgjørelser om samordning av behandling etter flere lover med hjemmel i utk. § 8 fjerde ledd eller § 18. På den annen side vil lovutkastet også medføre at den offentlige forvaltning blir fritatt for oppgaver som de har etter vassdragsloven. Men det er nok særlig domstolene – skjønsrettene – som kan bli avlastet ved at en del oppgaver etter lovutkastet blir lagt til vassdragsmyndighetene, jfr. 32.1.6.

Oversikten nedenfor må derfor leses med visse forbehold.

a) Oppgaver for vassdragsmyndigheten (avgjørelser i enkeltsaker):

|   |              |
|---|--------------|
| – § 2 fjerde ledd bokstav a-c (avgrense lovens stedlige virkeområde)  | Ny           |
| – § 6 annet ledd (pålegg om tiltak som vil gi bedre infiltrasjon i grunnen)   | Ny           |
| – § 7 første ledd (konsesjonsplikt ved tilføring av vann til vassdrag)  |              |
| – § 7 annet ledd (konsesjonsplikt ved anlegg av dam eller magasin)  | Delvis<br>ny |
| – § 8 første ledd (konsesjonsplikt for vassdragstiltak)   |              |
| – § 8 annet ledd (konsesjonsplikt for tiltak utenfor vassdraget)  | Ny           |
| – § 8 tredje ledd (pålegg om utførelse og retting av tiltak utført uten konsesjon)  |              |
| – § 10 annet ledd (pålegg om minstevannføring)  | Delvis<br>ny |
| – § 11 tredje ledd (frita for krav om opprettholdelse av kantvegetasjon)  | Ny           |
| – § 13 annet ledd (treffe vedtak om fordeling og gjennomføring av vannuttak i knapphetssituasjoner)   |              |
| – § 14 annet ledd (treffe vedtak om at forbud mot motorisert ferdsel er urimelig)   | Ny           |
| – § 16 første ledd (fastsette om et vassdragstiltak trenger konsesjon etter § 8)  | Ny           |
| – § 18 første ledd (fastsette at det ikke trengs konsesjon for visse tiltak som er lovlige etter lakseloven, forurensningsloven eller naturvernloven) | Ny           |
| – § 18 annet ledd (overlate til jordskifteretten å avgjøre om tillatelse skal gis i forbindelse med pågående jordskifte)                              | Ny           |
| – § 19 (forlenge fristen for gjenoppføring av vassdragsanlegg)  |              |
| – § 20 første ledd (utsette/avslå konsesjon når offentlig myndighet har satt i gang samlet planlegging)   |              |
| – § 20 annet ledd, <i>mindretallet</i> , (godkjenne planer som berører vannkraften eller vannkraftpotensialet)  | Ny           |
| – § 21 annet ledd (pålegge konsesjonssøker å komme med ytterligere opplysninger)  |              |
| – § 22 annet ledd (kunngjøre søknad)  |              |
| – § 24 femte ledd (frita tiltakshaver fra å begjære skjønn)   | Ny           |
| – § 25 (fastsette i manøvreringsreglement eller konsesjon at retten til vannuttak skal begrenses eller bortfalle)                                     |              |
| – § 26 (forlenge fristen for igangsetting av arbeid)  |              |
| – § 27 (omgjøring av konsesjoner)   | Delvis<br>ny |
| – § 28 (holde offentlig møte om endringer i manøvreringsreglementet)  | Ny           |
| – § 29 annet ledd (gjenopprette vassdragets løp)  | Ny           |
| – § 31 første ledd (fastsette at fløting må ha konsesjon)   | Ny           |
| – § 32 (motta melding og fastsette at masseuttak må ha konsesjon)   | Ny           |
| – § 33 (gi konsesjon til forbygging)  | Ny           |
| – § 34 første ledd (gi konsesjon til lukking av vassdrag)   | Ny           |
| – § 34 annet ledd (gjenåpne lukkede vassdrag)   | Ny           |
| – § 35 (motta melding og fastsette om det trengs konsesjon for tørrlegging og utfylling av myr og våtmark)  | Ny           |

|  |              |
|--|--------------|
| – § 36 annet ledd (klarlegge om vannforsynings- eller tørreleggingstiltak også kan dekke behovet for andre interesserte enn konsesjonssøker) | Ny           |
| – § 37 annet ledd (avgjøre hvordan fellesutgifter til vassdragstiltak skal fordeles)   | Ny           |
| – § 40 nr. 3 (avgjøre om lukking og forbygging under 100 meter trenger konsesjon i vernede vassdrag)   | Ny           |
| – § 40 nr. 6 (fastsette grense for samlet vannuttak i vernede vassdrag)  | Ny           |
| – § 40 nr. 8 (treffe vedtak om å reetablere vegetasjon i vernede vassdrag)   | Ny           |
| – § 42 annet ledd (gi pålegg om vedlikehold av vassdragsanlegg)  |              |
| – § 43 annet ledd a-c (gi pålegg om beredskapsplaner)  | Ny           |
| – § 44 (sette krav til faglige kvalifikasjoner)  | Ny           |
| – § 45 første ledd (pålegge tiltak i alvorlige faresituasjoner)  |              |
| – § 45 annet ledd (iverksette tiltak på fremmed eiendom i alvorlige faresituasjoner)   |              |
| – § 46 tredje ledd (konsesjon til nedlegging av vassdragsanlegg)   | Ny           |
| – § 47 (overføre et vassdragsanlegg som søkes nedlagt til noen som ønsker det opprett- holdt)  | Delvis<br>ny |
| – § 48 (kreve sikkerhet for utgiftene til nedlegging av fløtingsanlegg)  | Ny           |
| – § 50 bokstav c (fastsette at rådighet over eller påvirkning av grunnvann må ha konsesjon)  | Ny           |
| – § 54 annet ledd (fordeling av erstatning for forringet allemannsrett)  | Ny           |
| – § 55 (gi pålegg om forsikring for farefulle vassdragstiltak)   | Ny           |
| – § 58 (føre tilsyn med vassdrag og grunnvann)   |              |
| – § 61 (gi rett til å sette opp vannmerker på annens eiendom)  |              |
| – § 62 (pålegge tiltakshaver å foreta undersøkelser)   |              |
| – § 64 (gi pålegg om retting)  |              |
| – § 65 (pålegge tvangsmulkt)   | Ny           |
| – § 66 første ledd (sørge for iverksetting av tiltak som er pålagt)  | Delvis<br>ny |
| – § 66 annet ledd (iverksette tiltak uten forutgående pålegg)  |              |
| – § 67 første ledd (gi rett til bruk av annens eiendom ved iverksetting)   |              |
| – § 71 tredje ledd (innkalle eldre vassdragstiltak til konsesjonsbehandling)   |              |

*b) Forskriftshjemler:*

Hjemmel til å gi regler om:

|   |    |
|---|----|
| § 2 fjerde ledd bokstav a-e (lovens virkeområde)  | Ny |
| § 4 første ledd (Svalbard, Jan Mayen og bilandene)  | Ny |
| § 4 annet ledd (gjennomføring av folkerettslige regler)   |    |
| § 8 annet ledd (konsesjonsplikt for tiltak utenfor vassdraget)  | Ny |
| § 8 fjerde ledd (konsesjonsbehandling etter vannressursloven kan erstatte konsesjonsbehandling etter andre lover) | Ny |
| § 9 (kvalitetsmål for vassdrag)   | Ny |
| § 16 (særskilt avgjørelse om konsesjonsplikt)   | Ny |
| § 18 første ledd (unntak fra konsesjonsplikt)   | Ny |

|   |              |
|---|--------------|
| § 31 tredje ledd (fløtingsretten)   | Delvis<br>ny |
| § 37 femte ledd (kostnadsfordelingen ved fellestiltak)  | Ny           |
| § 41 (sikkerhetsmessige krav)   | Delvis<br>ny |
| § 44 (krav til faglige kvalifikasjoner)   | Ny           |
| § 50 (konsesjonsplikt for grunnvannstiltak)   | Ny           |
| § 51 tredje ledd (utførelse av grunnvannsboringer)  |              |
| § 55 (pålegg om forsikringsplikt)   | Ny           |
| § 58 (hvem som skal føre tilsyn med vassdrag)   |              |
| § 59 (internkontroll og internkontrollsystemer)   | Ny           |
| § 63 (gebyr for tilsyn)   | Ny           |
| § 69 første ledd (vassdragsmyndigheten)   |              |
| § 70 (gjennomføring og utfylling)   |              |
| § 71 tredje ledd (at vassdragstiltak som ikke trengte tillatelse etter eldre vassdragslov-<br>lovgivning er ulovlig etter en fastsatt frist uten konsesjon etter § 8) | Ny           |

I 32.1.5 kommer vi tilbake til behovet for forskrifter i samband med lovens ikrafttreden.

### 32.1.3 Fremtidig utvikling med hensyn til visse inngrep og tiltak i vassdrag

Det fremgår allerede av "*Fremtidig utvikling*" i kap. 4 at det er vanskelig å si noe helt sikkert om det fremtidige omfanget av forskjellige typer inngrep i vassdrag. Innenfor kraftutbyggingssektoren kan det imidlertid være grunn til å regne med at behandling etter vannressursloven vil være aktuelt for en større andel av sakene enn tidligere.

Som nevnt i 32.1.1 har utvalget funnet grunn til å innhente indikasjoner på den fremtidige utvikling når det gjelder visse mindre vassdragstiltak, særlig slike som vil falle inn under bestemmelsene i utk. §§ 32-35. Gjennom forespørsel til NVE, Vegdirektoratet og fylkesmennene i Østfold, Sør-Trøndelag, Troms og Sogn og Fjordane har utvalget fått inn en del opplysninger om hvilken utvikling de venter i de kommende år. Fremstillingen nedenfor baserer seg i stor grad på dette.

NVE antar at det fremover vil være aktuelt med *masseuttak* fra vassdragene minst på dagens nivå. Utviklingen i grusuttak framover vil antageligvis ha nøye sammenheng med utviklingen i bygge- og anleggsvirksomheten.

I de områder hvor det allerede er foretatt store uttak, vil miljøhensyn sette en naturlig stopp for masseuttak. I et fylke som Sør-Trøndelag hvor det i visse områder er tatt ut store mengder masse, antar fylkesmannen at grusuttak i elveløpene i de neste tre til fem år derfor bare bør aksepteres der det er fare for oppstuing og skadeflom.

Aktiviteten med legging av bekker i rør har avtatt betraktelig de siste 5-10 årene, og det er ventet at antall *lukkinger av bekker og elver* vil holde seg på et lavt nivå i årene fremover. NVE antar at lukkinger for å innvinne areal i byer og tettsteder er mest aktuelt.

Vegvesenet gjennomfører lukking av bekker i samband med nye veier. Dette gjøres bl.a. ved bruk av kulvert. Antall nye lukkinger vil være avhengig av takten i ny veibygging, men vi har ellers ingen indikasjon på noen vesentlig endring i antall lukkinger fra Vegvesenets side. For mindre veier kan lukkingen falle utenfor utk. §

34 fordi den ikke overstiger ti meter. Når det gjelder større offentlige veier, vil lukkingen etter *flertallets* forslag ikke utløse konsesjonsbehandling dersom det er tatt uttrykkelig standpunkt til den i samband med planlegging av veien etter plan- og bygningsloven.

NVE har anslått at maksimalt 2800 km elvebredder er berørt av *forbygging*. Det må antas at dette tallet vil øke i tiden fremover. Det er fortsatt stor etterspørsel etter erosjonshindrende tiltak, bl.a. sikring av elveløp i områder utsatt for leirskred. Disse sakene kan være omfattende.

Landbruksinteresser er ofte truet av erosjon på grunn av manglende *forbygging*, og har fortsatt et stort ønske om å få utført *forbyggingstiltak*. Ut fra rene jordbruksfaglige behov er målet størst mulig vannavledningskapasitet og stabile vannkanter – dvs. steinsatte vannkanaler.

Ett veikontor har opplyst uttrykkelig at de i dagens veiplanlegging normalt forsøker å unngå nærføring til vassdrag. De regner derfor med at behovet for elveforbygging vil avta og i tilfelle dreie seg om svært korte partier. Vi har ikke nok opplysninger til å fastslå om dette er en generell tendens i veiplanleggingen i hele landet.

Det er i dag få tilfelle av *senking og tørrlegging av vann og sjøer* (flomsenking eller nivåsenking). Bl.a. er det for tiden lite aktuelt med slike inngrep til jordbruksformål. Noen flomsenkingsaker for å sikre eiendommer må påregnes i fremtiden. Ut over dette vil flomvannsavledning for nivåer over normalvannstand være av interesse for dyrkede arealer og for forurensningstilstanden i vassdragene.

Det er ikke og forventes heller ikke særlig stor aktivitet når det gjelder *tørrlegging av myrer og annen våtmark*. Slike inngrep skjer nå i liten utstrekning i jordbruksammenheng, men kan forekomme i beskjeden grad i skogbruksammenheng. Omfanget er redusert mye de senere årene bl.a. av hensynet til naturmiljøet og lav lønnsomhet.

Når det gjelder *utfylling av vann- og våtmarksområder*, antas det at de fleste store inngrepene vil ha tilknytning til samferdselssektoren. Antall inngrepssaker i forbindelse med vei- og jernbaneutbygginger har økt mye de siste årene, og det er ikke grunnlag for å vente noen nedgang i antall inngrep når man ser på de planer Vegvesenet har for de nærmeste årene. Utfyllingene blir foretatt både i forbindelse med nye veianlegg og i forbindelse med endring eller utvidelse av eldre veier.

Omfanget av utfyllinger fra Vegvesenets side kan variere mye fra år til år, og fra fylke til fylke. Sogn og Fjordane Vegkontor har f.eks. frem til og med 1997 planlagt utfylling i 7,4 km vassdrag (gjelder bare utfyllinger langs riksveier). Til sammenligning kan det opplyses at det fra før er registrert 88,9 km med utfyllinger i fylket, dvs. 5 % av fylkets riksveilengde.

Utfylling i vassdrag for landbruksformål foregår i nokså lite omfang, og antakelig vil det ikke skje noen endringer av dette i framtiden.

*Utvalget* regner etter dette med at antallet konsesjonssaker etter lovutkastet om masseuttak, bekkelukking, *forbygging*, *senking* og *tørrlegging* eller *utfylling* ikke vil bli vesentlig større enn at det kan håndteres innenfor den nåværende forvaltning. Vi har her tatt hensyn til at dette er sakstyper som ofte har engasjert fylkesmannen, uten at det har foreligget egnete lovbestemmelser til å hankses med dem. Mye kan tale for at man lettest unngår en administrativ merbelastning av disse sakene om konsesjonsmyndigheten blir lagt til fylkesmannen.

### 32.1.4 Den administrative oppbygging av forvaltningen og fordeling av arbeidsoppgaver

*Utvalget* har i liten utstrekning gjennomgått de administrative forholdene mht. offentlig forvaltning av vassdrag og grunnvannsressurser. Til dels ligger dette utenfor utvalgets mandat, jfr. "*Utvalgets mandat*" i kap. 1.2. Forslaget til ny lov vil derfor ikke ha konsekvenser for den eksisterende administrative oppbygging av vannforvaltningen ved at det foreslås nye forvaltningsorganer.

Lovutkastet legger i liten utstrekning oppgaver til bestemte forvaltningsorganer, og vil ikke gjøre det vanskelig å foreta endringer innenfor vannforvaltningsmyndigheten dersom det skulle være ønskelig.

På en del områder har *utvalget* tatt til orde for at myndighet etter loven bør kunne delegeres fra sentrale myndigheter i større utstrekning enn i dag, se særlig "*Hvem skal treffe avgjørelser etter vannressursloven?*" i kap. 13.12 og "*Organisering av tilsynet*" i 27.4. Det er særlig fylkesmennene og kommunene som kan være aktuelle i denne sammenheng. Lovutkastet legger til rette for en mer desentralisert behandling av vassdrags saker – jfr. i forhold til kommunen utk. § 11 annet ledd og adgangen til delegasjon etter utk. § 69. *Utvalget* går ut fra at forholdet til NVEs regionkontorer i tilfelle vil bli overveid nærmere.

Både fylkesmennene og kommunene vil langt på vei kunne forvalte loven med eksisterende saksbehandlingskapasitet. Fylkesmennes miljøvern avdelinger behandler allerede vassdrags saker uten at fylkesmannen har noen formell kompetanse etter vassdragslovgivningen med unntak av etter V §§ 17 og 18, jfr. NVEs retningslinjer for inngrep i vassdrag omtalt i "*NVEs retningslinjer for inngrep i vassdrag*" i kap. 13.1.3. Muligheten for delegasjon av vassdragsmyndighet til kommunene vil bero på kapasiteten lokalt, og den kan nok variere en del. De fleste kommuner har i dag ansatte med teknisk kompetanse, og mange har også miljøvern rådgivere eller andre med kompetanse i miljøspørsmål.

### 32.1.5 Offentlig bruk av administrative ressurser

Selv om ikke lovforslaget vil ha konsekvenser for den administrative oppbyggingen av vannforvaltningen, skiller utkastet til ny lov seg så mye fra gjeldende regler at det åpenbart vil ha betydning for det offentliges bruk av administrative ressurser. En del av endringene vil innebære forenklinger og redusert offentlig ressursbruk, mens andre deler av lovforslaget innebærer at forvaltningen kan få flere arbeidsoppgaver.

Forslaget til ny vannressurslov innebærer en betydelig regelteknisk forenkling i forhold til gjeldende lov, og vil derfor være langt lettere for forvaltningen å bruke. Det vil bli enklere å lære opp nye ansatte i lovgivningen, og risikoen for feil anvendelse av loven vil bli redusert. I denne forbindelse kan nevnes de forslagene til regler som klargjør lovens virkeområde, også i forhold til tiltak med tillatelse etter vassdragsreguleringsloven. *Utvalgets* forslag legger dessuten opp til en avklaring av forholdet mellom vassdragslovgivningen og plan- og bygningsloven. *Etteflertallets* forslag vil noe større administrativ kapasitet gå med til vassdragsmyndighetens behandling av arealplaner, mens *mindretallets* forslag i stedet kan kreve noe større ressurser til konsesjonsbehandling.

Lovutkastet gjør det ikke nødvendig med noe omfattende *forskriftsverk* for loven settes i kraft. Det bør gis forskrift i medhold av utk. § 4 første ledd om lovens anvendelse på Svalbard, Jan Mayen og bilandene. Det er videre behov for en revidering av forskr. 14. november 1980 for dammer og forskr. 2. april 1982 om tilsyn med dammer, som i hovedsak kan forankres i utk. § 41. Det bør også gis en forskrift om gebyr for tilsyn i medhold av utk. § 63. De forskrifter om internkontroll med vassdragstiltak som er under forberedelse, bør gis med hjemmel i utk. § 59. For

øvrig kan det være behov for eller ønskelig med forskrifter for virkelig å oppnå de fordeler som lovutkastet gir grunnlag for, f.eks. forskrifter etter utk. §§ 8 fjerde ledd og 18 for å fremme samordning med andre lover, og etter utk. § 16 for nærmere avklaring av hvilke tiltak som er konsesjonspliktige.

Det er vanskelig å vurdere hvilke endringer lovutkastet vil medføre når det gjelder *konsesjonsordningen* for vassdragstiltak. *Utvalget* har i liten utstrekning funnet det mulig å foreslå generelle lovbestemmelser om utføring av tiltak i vassdrag i stedet for en ordning med forhåndskontroll, se "*Generelle lovregler for disponering av vassdrag*" i kap. 10 og "*Offentlig forhåndskontroll med tiltak i vassdrag*" i 13. Generelle lovregler innebærer en fare for å favne for vidt eller for snevert i forhold til en optimal disponering av vannressursene, og en konkret vurdering av tiltak og virkninger utfra forholdene vil normalt være nødvendig.

I lovutkastet legges det vekt på å klargjøre rekkevidden av konsesjonsplikten i en del sammenhenger, se særlig kap. IV, samtidig som det er meningen at konsesjonsordningen skal fange opp flere tiltak enn de som konsesjonsbehandles etter dagens praksis. Antallet konsesjonssaker vil derfor være større etter vannressursloven enn etter gjeldende vassdragslov. Det betyr ikke at slike spørsmål i dag ikke behandles av forvaltningen. Når det gjelder kraftutbyggingssaker, er situasjonen i enkelte tilfelle at endringer i vassdraget har vært vurdert i forbindelse med vassdragsmyndighetens behandling etter energiloven. I andre typer saker vurderer ofte vassdragsmyndigheten og fylkesmannen tiltaket med sikte på hvorvidt det er konsesjonspliktig eller ikke – til dels er det også praktisert en uformell ordning med krav til utforming av tiltaket for at det ikke skal utløse konsesjonsplikt, se "*Gjeldende rett*" i kap. 13.5.1. *Flertallets* forslag til regler om minstevannføring også i samband med kraftutbygging vil kreve visse administrative ressurser til slike vurderinger.

Det legges i lovutkastet også til rette for *ensamordning* av saksbehandlingen etter flere lover ved at det kan gjøres unntak fra vannressurslovens regler om konsesjonsplikt i en del tilfelle, jfr. utk. § 18. Omvendt kan konsesjonsbehandling etter vannressursloven i en del tilfelle erstatte behandling etter andre lover (§§ 8 fjerde ledd og 20). Et *flertall* i utvalget foreslår også at en konsesjon til vassdragstiltak etter utk. § 8 har ekspropriasjonsvirkning, jfr. utk § 25 første ledd, noe som vil gjøre det unødig med særskilt ekspropriasjonssak ved vassdragstiltak, men muligens vil stille noe større krav til konsesjonsbehandlingen.

Den administrative merbelastningen vil til dels også bero på myndighetenes praktisering av loven. Hvilke tilfelle som må konsesjonsbehandles beror i noen grad på vassdragsmyndighetens skjønn. I dette skjønnet ligger det også at vassdragsmyndigheten kan foreta en prioritering bl.a. ut fra hvilke administrative ressurser som står til rådighet. Kravene til saksutredning er dessuten formulert fleksibelt for å muliggjøre en differensiering avhengig av sakens omfang.

Enkelte spesielle godkjenningsordninger mht. fløting og ferdsel blir ikke videreført i utkastet til ny lov, men disse har uansett spilt en begrenset rolle i den senere tid.

Den nye loven vil gjelde også for *eksisterende tiltak*, men slik at disse fortsatt kan bestå uten ny behandling. Det er vanskelig på forhånd å ha noen sikker oppfatning om i hvilket omfang vassdragsmyndigheten vil benytte sin adgang til å innkalle slike tiltak til konsesjonsbehandling, og sin omgjøringsadgang mht. løpende konsesjoner. *Mindretallets* restriktive holdning til å konsesjonsbehandle gamle kraftutbygginger uten konsesjon vil gjøre det unødvendig med administrative ressurser til dette formål.

Når det gjelder *grunnvannsuttak*, er bruken av administrative ressurser forskjellig etter de to alternativene. *Flertallsforslaget*, som er basert på at staten rår over

grunnvannsressursene, innebærer at det må gis konsesjon til mer omfattende grunnvannsuttak. Det kan dessuten i forskrift kreves konsesjonsbehandling også ellers. Etter *mindretallets* forslag vil konsesjonsplikten bero på om det gis forskrifter om konsesjonsplikt. *Flertallets* forslag kan på sin side gi en viss reduksjon i det administrative ressursbehov ved gjennomføring av større vannforsyningstiltak fra grunnvann.

Forslaget til nye *håndhevingsregler* vil innebære en mer effektiv håndheving av reglene med bruk av mindre administrative ressurser. Dette gjelder selv om det kan ventes å bli flere saker å håndheve.

Slik utkastet til ny lov er lagt opp, vil lovens regler om konsesjonsplikt for vassdragstiltak neppe gjøre det *etnødvendig* å øke forbruket av administrative ressurser vesentlig i forhold til dagens situasjon. Til dels kan dette forklares med at vassdragsforvaltningen i dag arbeider med en rekke spørsmål hvor det ikke oppnås ønsket resultat på grunn av manglende virkemidler i lovgivningen. Dette var en viktig grunn til at vassdragsloven ble tatt opp til revisjon, se bl.a. "*Utvalgets arbeid*" i kap. 1 og "*Rettsgrunnlag og organisasjon i vassdragssektoren*" i 5.

Om dagens forvaltningskapasitet vil være tilstrekkelig utfra hvilken grad av forhåndskontroll som er *ønskelig*, vil kunne vurderes uavhengig av selve loven. Kravet til konsesjonsbehandling av vassdragstiltak er såvidt fleksibelt formulert at det gir myndighetene mulighet til å prioritere omfanget av forhåndskontrollen utfra behov og tilgjengelig kapasitet. Lovutkastet gjør det mulig ved forskrift å begrense eller utvide konsesjonsplikten utfra ønsket kontrollnivå.

### 32.1.6 Skjønnsbehandling av vassdragssaker

Til forskjell fra gjeldende vassdragslov legger lovutkastet opp til at få avgjørelser skal treffes ved skjønn. Stort sett vil skjønnsavgjørelser bli erstattet med andre, mindre ressurskrevende ordninger.

De forvaltningspregede avgjørelsene vil i fremtiden bli overlatt forvaltningen, f.eks. spørsmålet om et tiltak er konsesjonspliktig eller ikke. Forvaltningen vil dessuten i større utstrekning enn i dag kunne ta stilling til spørsmål av betydning mellom private, både ved konsesjonsbehandlingen og i en del andre tilfelle. Det er i noen tilfelle opp til vassdragsmyndigheten hvordan den vil behandle slike spørsmål, og adgangen vil neppe innebære noen stor merbelastning for myndighetene.

Selv om forvaltningen i en del tilfelle vil kunne ta stilling til stridsspørsmål mellom private, vil det i hovedsak være opp til partene selv å løse de privatrettslige spørsmålene ved avtale. Erstatningssaker skal stort sett behandles ved de ordinære domstolene som vanlige søksmål. I en del tilfelle kan rådighet over fremmed eiendom utøves direkte i medhold av loven, se "*Erstatningsspørsmål når det utøves lovfestet rådighet over fremmed grunn*" i kap. 17.8.

Ekspropriasjonssaker vil følge de alminnelige reglene, og fortsatt bli behandlet ved skjønn. *Utvalget* har foreslått betydelige forenklinger mht. ekspropriasjonsbehandlingen av vassdragssaker ved å foreslå at de alminnelige regler om ekspropriasjon og erstatning skal gjelde i stedet for spesialreglene i vassdragslovgivningen.

### 32.1.7 Konsekvenser av lovforslaget i den private sektor

Den nye loven vil være enklere å bruke for tiltakshavere og andre som ønsker å utnytte vassdragene, eller på andre måter har interesser i tilknytning til dem. Adgangen til å delegerer myndighet til fylkesmannen og kommunen vil også gjøre det enklere å samordne saksbehandlingen etter flere lover, noe som vil være en fordel for tiltakshavere. Det kan også skape større nærhet til mange brukere.



Muligheten for å overlate en del spørsmål til forvaltningens avgjørelse vil også være en praktisk fremgangsmåte for private i forhold til å begjære skjønn. De nye reglene om fellestiltak kan dessuten gjøre det enklere å få til fellesløsninger der det er ønskelig.

Lovforslaget vil på den annen side innebære krav til konsesjonsbehandling av en del typer tiltak som ikke eller i liten utstrekning har vært konsesjonsbehandlet tidligere. Dette gjelder f.eks. vannuttak til andre formål enn kraftutbygging, masseuttak, forbygging, lukking, tørrlegging og utfylling i vassdrag. For å unngå en mer omfattende saksbehandling enn nødvendig, er kravet til tiltakshaveren mht. grusuttak, tørrlegging og utfylling som hovedregel begrenset til en meldeplikt med adgang for vassdragsmyndigheten til å kreve konsesjonsbehandling innen en viss frist, jfr. utk. §§ 32 og 35.

## 32.2 ØKONOMISKE KONSEKVENSER

### 32.2.1 Finansiering

Som det fremgår av 32.1.5 er det en mulig, men neppe nødvendig, konsekvens av utkastet til ny lov at det offentlige forbruket av administrative ressurser kan øke.

Det er likevel ikke foreslått noen generell hjemmel for å kreve dekning for forvaltningens utgifter til behandling av saker etter vannressursloven. Hjemmel for å kreve dekket forvaltningens utgifter til behandling av konsesjonssøknader finnes i fvl. § 27 a. Slike gebyr kreves ikke i dag.

*Utvalget* har foreslått en spesiell hjemmel for å kreve gebyr i utk. § 63, som kan dekke to typer tilfelle. Det gjelder for det første tilsynsutgifter, dvs. utgifter til vassdragsmyndighetens kontroll med vassdragstiltak. For det andre kan gebyrene omfatte vedlikeholdsutgifter vassdragsmyndigheten pådrar seg i de spesielle situasjonene hvor anleggseieren er ute av stand til å oppfylle sin vedlikeholdsplikt.

vassdragsmyndigheten kan også bestemme at den som søker eller har konsesjon, skal bekoste nødvendige undersøkelser, og en konsesjonssøknad skal i visse tilfelle kunngjøres for søkerens regning.

### 32.2.2 Virkninger for ressursutnytting, næringsvirksomhet og tiltakshavers økonomi

Forslaget til vannressurslov tar sikte på å bidra til at vassdragene brukes og forvaltes i pakt med en helhetlig og omfattende avveining av ulike interesser og hensyn. Dette fremgår av lovens formålsparagraf, men også av at flere typer tiltak som hittil ikke har vært undergitt konsesjonsbehandling, vil måtte ha konsesjon etter den nye loven.

Lovforslaget stiller ikke noe krav om at et vassdragstiltak må være samfunnsøkonomisk lønnsomt for å få konsesjon. Derimot stilles det krav om at tiltakets betydning for både allmenne og private interesser skal vurderes, og loven har flere bestemmelser som ivaretar hensynet til naturverdier og miljø. *Utvalget* anbefaler dessuten at det i en konsesjonsbehandling legges vekt på tiltakets samfunnsøkonomiske lønnsomhet.

Lovforslaget åpner på denne bakgrunn for at vannressursene utnyttes og forvaltes på en samfunnsøkonomisk effektiv måte. Hvor effektiv ressursutnyttingen blir i praksis, vil avhenge av hvor stor vekt vassdragsmyndigheten legger på samfunnsøkonomiske vurderinger i forbindelse med konsesjonsbehandlingen av vassdragsstiltak.

Utkastet til ny lov vil på noen punkter medføre strengere restriksjoner på ressursutnytting enn det som er situasjonen i dag.

Lovens generelle krav om at det som hovedregel skal gå en minstevannføring i alle vassdrag, vil for enkelte nye tiltak kunne legge en viss begrensning på den økonomiske lønnsomheten for tiltakshaveren. I vannkraftkonsesjoner er vilkår om minstevannføring vanlige i dag, slik at de nye reglene vil ha størst betydning for vannuttak til andre formål, f.eks. til vannverk, jordvannings- og fiskeoppdrettsanlegg. Den økonomiske betydningen av reglene i forhold til eksisterende tiltak vil bero på hvordan bestemmelsene om innkalling til konsesjonsbehandling og omgjøring blir praktisert.

Kravet om å opprettholde kantvegetasjon langs vassdrag vil på samme måte innebære en restriksjon på den fremtidige muligheten for økonomisk utnyttning av slike arealer. På den annen side kan også privatøkonomiske fordeler oppnås ved bedret vannkvalitet, bevaring av leveområder for fisk og reduserte utgifter til tiltak mot vannforurensning m.v.

*Flertallets* forslag om konsesjonsplikt mht. grunnvannsuttak vil tilsynelatende gjøre det vanskeligere enn i dag å iverksette slike tiltak. På den annen side representerer dagens rettstilstand en betydelig usikkerhet for disse, som vil bli avklart ved flertallets forslag til nye regler.

Den nye regelen om avløp for nedbør ved infiltrasjon vil redusere handlefriheten noe i forhold til dagens situasjon, men antas ikke å innebære vesentlige kostnader ved utnyttning av grunnarealer. Tilrettelegging for infiltrasjon i stedet for tradisjonelle avløpsløsninger der forholdene ligger til rette for det, vil trolig kunne innebære redusert investeringsbehov innenfor avløpssektoren. Dette vil også gi seg utslag i avgiftsnivået, og forsåvidt komme de som utnytter grunnarealer til gode.

De nye reglene om refusjon for utgifter til vassdragstiltak innebærer særlig to fordeler for deltakerne i et fellestiltak. For det første kan deltakerne, dersom de ønsker det, selv gjøre avtale om fordelingen av tiltakets utgifter. For det andre er den enkelte deltaker sikret mot å måtte betale en så stor andel av fellesutgiftene at tiltaket blir privatøkonomisk ulønnsomt for deltakeren.

*Flertallets* forslag om ikke å videreføre særreglene om tillegget på 25 % mht. ekspropriasjonsersatninger i forbindelse med kraftutbygging, vil være fordelaktig for tiltakshaverne, men vil innebære redusert kompensasjon til fremtidige ekspropriater. På samme måte vil flertallets forslag om ikke å videreføre særreglene om årlige erstatninger innebære administrative fordeler for tiltakshaverne, men redusert valgfrihet for de som mottar erstatning.

### 32.3 MILJØMESSIGE KONSEKVENSER

Med de miljømessige konsekvenser av lovforslaget sikter vi til flere slags forhold. Hensynet til å opprettholde *biologisk mangfold* og *landskapsestetiske* hensyn er sentrale. Det samme gjelder hensynet til å redusere eller motvirke *vannforurensning*. Også hensynet til *kulturminnevern* ligger bak enkelte av bestemmelsene, særlig reglene om nedlegging i utk. §§ 46-47. *Enbevaring av vannressursene også for fremtidig bruk* er hovedsiktet målet med forslaget om at uttak av grunnvann må begrenses til det grunnvannsmagasinet tåler (utk. § 49 avslutningsvis), og er også et viktig formål med konsesjonsordningen generelt og med vassdragsmyndighetens kompetanse til å fordele vann i knapphetssituasjoner etter utk. § 13 annet ledd.

Det er vanskelig å tallfeste miljøvirkningene av utvalgets forslag. I stedet skal vi peke på hvilke bestemmelser som – særlig sammenlignet med rettsstillingen i dag – kan ha virkninger for miljøet. Både generelt formede bestemmelser og de bestemmelser som retter seg spesielt mot miljøforhold, kan tenkes å ha en slik virkning. Det regelverk som foreslås for vassdrag som Stortinget har vernet mot kraftutbyg-

ging (utk. kap. VI, §§ 38-40), står i en særstilling når det gjelder miljømessig betydning av lovforslaget.

Utkastet til ny lov vil i høyere grad enn gjeldende lov være preget av at lovens regler ved siden av å legge til rette for forskjellig slags utnyttning av vassdrag og grunnvann, også skal ivareta miljøhensyn. Dette fremgår generelt både av lovens formålsbestemmelse i utk. § 1 – mest direkte i mindretallsforslaget – og av en rekke av lovens øvrige bestemmelser. Miljøvirkningene av vassdragstiltak vil være av sentral betydning både for om et tiltak er konsesjonspliktig, og ved konsesjonsbehandlingen. I forhold til konsesjonsplikten går dette mest eksplisitt frem av mindretallets forslag til utk. § 8. Også reglene om utredning av alternativer (utk. § 21 tredje ledd), fastsetting av konsesjonsvilkår (utk. § 24), omgjøringsadgangen (utk. § 27), retten til erstatning for skade på allemannsretter (utk. § 54 annet ledd) og styrkede regler om håndheving (utk. §§ 64-68) vil ha betydning.

Hensynet til å motvirke *vannforurensning* ivaretas først og fremst gjennom forurensningslovgivningen, men noen av lovutkastets bestemmelser vil ha betydning her. Utk. § 6 annet ledd om å legge forholdene til rette for infiltrasjon i nedbørfeltet kan bidra til at naturens evne til selvrensing blir bedre utnyttet og at kommunale rensesanlegg ikke blir overbelastet. Reglene om kantvegetasjon i utk. § 11 vil redusere avrenningen til vassdrag og kan derigjennom dempe problemene med næringssalter og eutrofiering i vassdrag. Kravene til minstevannføring etter utk. § 10 har også en forurensningsmessig side, selv om denne normalt blir ivaretatt gjennom forurensningsloven. Restriksjonene på bekkelukking i utk. § 34 kan bidra til å opprettholde vassdragenes selvrensende evne. Også restriksjonene på tørrlegging (utk. § 35) og kontrollen med masseuttak (utk. § 32) kan i noen grad ha gunstige følger for forurensningssituasjonen.

En rekke bestemmelser vil ha betydning for å ivareta *biologisk mangfold og produksjon*. Det gjelder i generell form for utk. § 9 om kvalitetsmål for myndighetsutøving. Kravene til minstevannføring etter utk. § 10 skal settes bl.a. ut fra hensynet til biologisk mangfold og produksjon. Reglene om kantvegetasjon i utk. § 11 tar sikte på å opprettholde viktige biotoper som gir grunnlag for et variert liv i kantsonen til vassdraget og for biologisk produksjon i vassdraget. Utk. § 24 legger opp til at det for konsesjonspliktige vassdragstiltak settes vilkår for å ivareta biologisk mangfold og produksjon. Reglene for gjenoppretting i utk. § 29 sammenholdt med den alminnelige konsesjonsplikten vil gi en bedre beskyttelse for vedvarende naturlige endringsprosesser i vassdrag. Bestemmelsene i utk. §§ 32-35 kan bidra til at visse biotoper som i dag er utsatt for betydelig press, kan bli tatt bedre vare på. Det gjelder for masseavsetninger i vassdrag (utk. § 32), som er av betydning for både fisk og vannfugl. Reglene om forbygging i utk. § 33 vil sammen med utk. § 11 om kantvegetasjon bidra til å sikre naturlige bredder langs vassdrag bedre enn tilfellet er i dag. Også utk. § 34 vil bidra til å ta vare på de biotoper som er knyttet til mindre vassdrag, og gir dessuten muligheter for å gjenskape biotoper som er gått tapt gjennom bekkelukking. Regelen vil ha størst betydning for jordbrukslandskapet med de holt og kantsoner som tradisjonelt er knyttet til vassdrag der. Utk. § 35 vil gi en bedre beskyttelse for forskjellige våtmarker, både for vegetasjon og dyreliv. Det er til dels tale om naturtyper som med utbygging og oppdyrking er gått sterkt tilbake i antall, f.eks. strandenger ved utløpet av vassdrag. Endelig vil regelverket for vernede vassdrag ha stor betydning for å sikre biologisk produksjon og mangfold i disse vassdragene.

*Landskapsmessige hensyn* ivaretas spesielt gjennom reglene om minstevannføring i utk. § 10, om kantvegetasjon i utk. § 11 og gjennom reglene for forbygging, bekkelukking og tørrlegging og utfylling av våtmarker (utk. §§ 33-35). Bestemmelsen om konsesjonsvilkår i utk. § 24 legger uttrykkelig opp til å sikre en landskaps-

messig tilpasning av vassdragsanlegg og åpner også for konsesjonsvilkår om restaurerende landskapstiltak. Bestemmelsen om opprydding i samband med nedlegging (utk. § 46 første ledd) ivaretar også landskapsmessige hensyn. Endelig vil reglene om kontroll med nedlegging (utk. § 46 jfr. § 47) ha en viss betydning for å sikre den landskapsmessige virkningen av eksisterende vassdragsanlegg.

Når det gjelder *kulturminnehensyn*, vil de både bli ivaretatt gjennom den alminnelige konsesjonsbehandling og gjennom de særskilte regler for nedlegging (utk. § 46). Ved konsesjonsbehandlingen kan et vassdragstiltak bli utformet slik at det ikke skader kulturminner og tilpasses eksisterende kulturminner som har tilknytning til vassdraget. Selv om lovutkastet ikke gir noen generell adgang til å nekte nedlegging ut fra kulturminnehensyn, vil det gi bedre muligheter for å unngå at vassdragsanlegg som er verdifulle fra kulturminnesynspunkt, blir fjernet uten videre.

Ivaretakelsen av miljømessige hensyn vil i stor grad være en oppgave for *vassdragsmyndigheten* ved praktisering av loven. Dette er i tråd med Brundtlandkommisjonens anbefaling om å integrere miljøhensyn i alle beslutningsprosesser. Miljømessige hensyn vil ha betydning for den aktsomhetsplikt og det forvalteransvar som påhviler *grunneiere* og andre som iverksetter vassdragstiltak, jfr. utk. §§ 5 og 14 annet ledd. Den siste bestemmelsen innebærer en kompetanse for grunneieren til å beskytte sin del av vassdraget mot miljøbelastning fra motorisert ferdsel. Også *miljøinteressertes* stilling og muligheter for å ivareta miljøhensyn i vassdraget blir styrket. Det vises særlig til reglene om klargjøring av konsesjonsplikt i utk. § 16, adgangen til å kreve retting av forhold som er i strid med loven etter utk. § 64, og om adgangen til å kreve erstatning for tiltak til å gjenopprette skade på allmannsretter (utk. § 54 annet ledd).

## KAPITTEL 33

**Merknader til de enkelte paragrafer***Lovens tittel*

*Utvalget* foreslår at den nye loven kalles *lov om vassdrag og grunnvann*. Med denne tittelen blir det markert at loven har regler om både overflatevann og grunnvann, samtidig som det går frem at den er begrenset til ferskvannsressursene. Som korttittel foreslår vi *vannressursloven*. Både lovens offisielle tittel og korttittelen skiller seg fra betegnelsen på lovens forgjenger, lov 15. mars 1940 nr. 3 om vassdragene (vassdragsloven). *Utvalget* ser det som en fordel.

*Utvalgets medlem Terjesen* vil likevel peke på at tittelen «Lov om vassdrag og grunnvann» kan virke uheldig fordi grunnvannet hydrologisk sett er en del av vassdraget. *Dette medlem* mener at betegnelsen på gjeldende lov, «Lov om vassdragene», er bedre og dessuten mer på linje med utenlandsk språkbruk på området. Kortversjonen «Vannressursloven» kan heller ikke sees å være noen forbedring i forhold til gjeldende «Vassdragsloven».

**33.1 FORMÅL OG VIRKEOMRÅDE***§ 1 (formål)*

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

*Et mindretall* (Backer, Ajer og Lund) foreslår:

**Denne lov har til formål å sikre en miljøforsvarlig forvaltning av vassdrag og grunnvann som tilgodeser samfunnets behov og enkeltmenneskers virksomhet og trivsel.**

*Merknader til § 1*

Paragrafen angir lovens formål, og er drøftet i de generelle motiver "*Lovens formålsbestemmelse*" i kap. 7.6. Vassdragsloven har ingen tilsvarende bestemmelse.

Paragrafen vil ha betydning både for tolkningen av de enkelte bestemmelser i loven og for forvaltningens skjønnsutøving i medhold av loven. Formålet vil ha betydning både når man skal vurdere den samlede praksis etter loven, og når man tar stilling til den enkelte sak eller spørsmål. De myndigheter som skal praktisere loven, er derfor pliktige til å vurdere hvordan en sak skal løses i samsvar med formålet. Paragrafen utelukker likevel ikke at andre generelle hensyn er relevante og kan modifisere den løsning lovens formål alene skulle tilsi.

Formålsbestemmelsen er knyttet til vassdrag og grunnvann, og gir dermed beskjed om at loven gjelder ferskvannsressursene, jfr. også utk. § 2. Begrepet «forvaltning» er i begge forslag til § 1 brukt i vid betydning, slik at det omfatter både utnytting av vannressursene til ulike formål, og vern og opprettholdelse av naturlige prosesser og biologisk mangfold knyttet til vassdragene. Det ligger også i § 1 at dette er mål som loven skal ivareta (også) på lang sikt.

*Flertallets forslag*

Etter flertallet (Berg, Høisveen, Samuelsen, Simonsen, Terjesen, Traagstad, Ødegaard, Aalstad og Aasen) sitt forslag til § 1 er formålet å sikre en «samfunnsmessig forsvarlig» bruk og forvaltning av vassdrag og grunnvann. Disponeringen av vassdrag og grunnvann må derfor vurderes i lys av hva allmenne samfunnsinteresser tilsier. Begrepet «samfunnsmessig» omfatter både miljøhensyn, medregnet hensynet til å sikre biologisk mangfold, og hensynet til aktuelle bruksformål og økonomi. Hva som for øvrig anses som «samfunnsmessig forsvarlig», må bero på en samlet vurdering av forholdene til enhver tid.

*Mindretallets forslag*

Som det går frem av de generelle motiver, finner mindretallet (Backer, Ajer og Lund) det ønskelig å presisere at loven har til formål å respektere de rammer som miljøhensyn kan sette for utnytting av vassdrag og grunnvann. Når det samtidig fremheves at samfunnets behov og enkeltmenneskers virksomhet og trivsel skal bli tilgodesett, understreker dette loven som et virkemiddel til å fremme en bærekraftig utvikling. Begrepet «miljøforsvarlig» er valgt for å få frem at ferskvannsressursene kan tenkes disponert på forskjellige måter så lenge det skjer med forsvarlig hensyntaken til miljøet. «Miljø» kan i denne sammenheng omfatte både naturlige prosesser og biologisk mangfold som er avhengig av vassdrag og grunnvann, foruten landskapsestetiske hensyn og kulturminneverdier knyttet til vassdraget. Enkeltmenneskets «trivsel» er nevnt særskilt for å få frem at vassdragene har betydning ikke bare som økonomisk ressurs, men også som trivselsfaktor for dem som bor ved vassdraget eller bruker vassdraget eller dets nærområder til friluftsliv eller annen aktivitet utenom næring.

*§ 2 (hva loven regner som vassdrag og grunnvann)*

**Som vassdrag regnes alt stillestående eller rennende overflatevann med årssikker vannføring, med tilhørende bunn og bredder inntil høyeste vanlige flomvannstand. Selv om et vassdrag på enkelte strekninger renner under jorden, regnes det i sin helhet som vassdrag. Som vassdrag regnes også vannløp uten årssikker vannføring dersom det atskiller seg tydelig fra omgivelsene.**

**Lovens regler for vassdrag gjelder også for**

- a) andre kunstige vannløp med årssikker vannføring enn ledninger og tunneller;
- b) kunstige vannmagasiner som står i direkte samband med grunnvannet eller et vassdrag.

**Mot sjøen gjelder loven så langt**

- a) vassdraget ved midlere vannføring ligger over havets nivå ved alminnelig lavvannstand; eller
- b) bunnen er preget av tilløp av ferskvann.

**Kongen kan fastsette**

- a) hvor grensen mot fast mark går etter første ledd;
- b) hvor grensen mot sjø går etter tredje ledd;
- c) at loven helt eller delvis skal gjelde for poller og andre innelukkete vannområder uten fall til havet, når det er rimelig å likestille dem med vassdrag ut fra vannets saltholdighet og naturlige funksjon;
- d) ved forskrift i hvilken utstrekning lovens bestemmelser skal gjelde for kun-

- stige vannløp og vannmagasiner;**  
 e) **ved forskrift at loven også ut over kap. X helt eller delvis skal gjelde for ledninger og tunneller som fører vann under trykk.**

**Ved grunnvann forstås vann i den mettede sonen i grunnen.**

*Merknader til § 2*

Paragrafen er ny. Den er behandlet i de generelle motiver "*Ferskvannsressurser*" i kap. 8.2- "*Tiltak i nedbørfeltet*" i 8.4.

Paragrafen definerer bruken av begrepene vassdrag og grunnvann i loven og blir dermed langt på vei bestemmende for lovens saklige virkeområde. Det er likevel ikke tale om noen generell avgrensning av lovens virkeområde, idet enkelte bestemmelser kan ha et virkeområde som avviker fra det som vanligvis gjelder. Når det gjelder nedbørfeltet for vassdrag, vil bl.a. utk. kap. IX om grunnvann, § 6 annet ledd om infiltrasjon i grunnen og § 35 om tørrlegging gjelde.

*Første ledd første punktum* medfører at begrepet vassdrag vil omfatte elver, bekker, innsjøer, tjern og vann av alle størrelser, og kilder der de kommer opp til jordoverflaten. Dette er i tråd med V § 1. Det forutsettes imidlertid at vassdraget ikke kan påregnes å tørke ut i løpet av sesongen (har «årssikker vannføring», jfr. definisjonen av dette begrep i utk. § 3 bokstav c). Det fremgår imidlertid av *første ledd tredje punktum* at lovens regler for vassdrag også vil gjelde for vannløp uten årssikker vannføring, dersom løpet atskiller seg tydelig fra omgivelsene.

Begrepet vassdrag omfatter ikke bare vannmassene, men også bunn og bredder. I forhold til vassdragets nærområder og nedbørfeltet for øvrig strekker vassdraget seg til høyeste vanlige flomvannstand, som etter utk. § 3 bokstav d er definert til nivået for tiårsflommen. Dette området regnes etter loven som vassdrag også når det ikke er dekket av vann.

Hvis en elv stedvis går under jorden – som f.eks. i karstområder – regnes den også for disse delene som et vassdrag, jfr. *første ledd annet punktum*.

For vannløp uten årssikker vannføring må det etter *første ledd tredje punktum* overlates til praksis å ta stilling til hvor markert løpet må atskille seg fra omgivelsene for at de skal anses som vassdrag. I denne vurderingen må det også tas hensyn til hvor regelmessig eller sporadisk løpet fører vann, og hvor store vannmengder det da kan være tale om.

Etter sitt eget innhold vil enkelte bestemmelser i utkastet overhodet ikke gjelde for vannløp uten årssikker vannføring, jfr. utk. §§ 10 og 11.

*Første ledd* forutsetter at vassdragsbegrepet bare omfatter naturlige vassdrag, idet *annet ledd* angir når kunstige vannmagasiner og vannløp faller inn under reglene for vassdrag. Et vannløp som er anlagt kunstig, kan imidlertid med tiden få et naturlig preg (f.eks. grøfter i vannsyk mark som blir en bekk). I slike tilfelle vil vannløpet falle inn under vassdragsdefinisjonen i første ledd, men på grunn av annet ledd bokstav a vil det ikke alltid bli nødvendig i praksis å trekke opp en skarp grense mellom naturlige og kunstige vannløp.

*Annet ledd* angir i hvilken utstrekning kunstige vannmagasiner og vannløp likestilles med vassdrag. Kunstige vannløp kan inndeles i forskjellige grupper: Kanaler (f.eks. for samferdsel, irrigasjon eller fløting); åpne grøfter (som i dag særlig blir anlagt i skogbruket eller langs vei/jernbane, tidligere også i jordbruket); lukkede grøfter (som kan være steinsatt eller med drensør; og i praksis gjerne forekommer i jordbruket eller rundt bebyggelse); ledninger (f.eks. for overvann, særlig i tettbygde strøk, for vannforsyning eller tilløp til kraftverk, det siste gjerne som rørgater); og tunneller (for vannforsyning eller tilløp til kraftverk). Det er ikke nødven-

digvis en skarp grense mellom de forskjellige gruppene. F.eks. snakkes det iblant om senkingskanaler, og en lukket grøft med drenerør har mye til felles med en overvannsledning. Etter *annet ledd bokstav a* skal lovens regler for vassdrag gjelde uten videre for andre kunstige vannløp enn ledninger og tunneller – dvs. for kanaler og åpne og lukkede grøfter, forutsatt at de har årssikker vannføring (jfr. utk. § 3 bokstav c). Bestemmelsen må ses i sammenheng med fjerde ledd bokstav d og e. For ledninger og tunneller er det bare erstatningsreglene i kap. X som vil gjelde uten videre. Andre bestemmelser kan bli gjort gjeldende for ledninger og tunneller hvis de fører vann under trykk. Avløpsledninger – til forskjell fra overvannsledninger – faller helt utenfor lovens virkefelt.

Kanaler og grøfter uten årssikker vannføring kan helt eller delvis bli bragt inn under lovens regler ved forskrift etter fjerde ledd bokstav d. Tilknytningen til vassdrag som innebærer uttak eller tilførsel av vann til et vassdrag vil dessuten være et vassdragstiltak etter § 3 første ledd bokstav a.

Lukking av en elv eller bekk medfører ikke at den heretter betraktes som et kunstig vannløp.

*Annet ledd bokstav b* gjelder kunstige vannmagasiner (overflatevann). Det avgjørende for om reglene for vassdrag vil gjelde for dem, er om det er et direkte samband med grunnvannet eller et vassdrag. Dammer og reguleringsmagasiner i et vassdrag faller derfor uten videre inn under reglene for vassdrag. En oppgravd dam vil også gå inn under reglene for vassdrag når den får naturlig tilsig fra vassdrag eller grunnvann, eller hvis den har naturlig avløp dit. På den annen side vil f.eks. svømmebasseng og cisterner falle helt utenfor lovens regler, siden de er isolert mot omgivelsene og bare har forbindelse til vassdrag og grunnvann via vann- og avløpsledninger.

Etablering av saltvannsmagasiner på land vil gå inn under reglene for vassdrag, enten det skjer ved anlegg av en kunstig dam eller ved at ferskvann skiftes ut med saltvann i en eksisterende vannforekomst. Tilførsel av saltvann på land må dessuten betraktes som en form for forurensning som faller inn under forurensningslovens regler. Om samordning mellom vannressursloven og forurensningsloven viser vi for øvrig til merknadene til første ledd i utk. § 18 og til "*Forurensningsloven*" i kap. 31.7.

*Tredje ledd* angir grensen mellom vassdrag og saltvann (sjø). *Bokstav a* tar særlig sikte på avgrensingen i poller og fjordarmer, og bestemmer at vannområdet regnes som vassdrag hvis det ved midlere vannføring ligger over havets nivå ved alminnelig lavvannstand. I elvemunninger vil *bokstav b* føre til at reglene for vassdrag gjelder lengre ut enn den rette linjen mellom de ytterste punkter på elvebredden. Når det skal tas stilling til om «bunnen er preget av tilløp av ferskvann», må det først og fremst ses hen til bunnformasjonen (djupål, sedimentering).

Fordi reglene i første til tredje ledd etter omstendighetene kan reise tvil om lovens virkeområde, gir *fjerde ledd* Kongen hjemmel til å fastsette mer presise bestemmelser. Dette kan skje generelt ved forskrift – for hele landet eller for visse områder eller vassdrag – eller i det enkelte tilfelle. Det vil være naturlig å delegere Kongens myndighet iallfall til departementet når det gjelder generelle forskrifter, og til NVE, eventuelt fylkesmannen, når det gjelder fastsetting i enkelttilfelle.

Fastsetting av grensen mot fast mark eller mot sjø etter *bokstav a og b* må skje innenfor rammen av henholdsvis første og tredje ledd. *Bokstav c* gir imidlertid adgang til å utvide lovens virkeområde i forhold til det som tredje ledd ville medføre.

Adgangen til å utvide lovens virkeområde etter *bokstav c* gjelder poller, innelukkete fjordarmer og andre brakkvannsområder. Bestemmelsen er bare aktuell hvis de er uten fall til havet, dvs. hvor de ved midlere vannføring ikke ligger over havni-



vået ved alminnelig lavvannstand. Kriteriene for eventuell utvidelse er knyttet til vannets saltholdighet – som kan variere mellom ulike vannskikt – og om vannområdets naturlige funksjon i noen grad svarer til et ferskvannområdes. Hvis saltholdigheten i øvre vannskikt er under 1 promille, bør det uten videre regnes som et vassdrag. Ligger saltholdigheten over 10 promille, bør det uten videre regnes som saltvannsområde som loven ikke gjelder for.

*Bokstav d* gir hjemmel for forskrifter som fastsetter nærmere hvilke av bestemmelsene i lovutkastet som skal gjelde for kunstige vannløp og vannmagasiner. Der loven som utgangspunkt gjelder, jfr. annet ledd, kan en slik forskrift gå ut på å begrense lovens anvendelse. Hvor loven i utgangspunktet ikke gjelder – typisk for kunstige vannløp som ikke har årssikker vannføring, som mange grøfter – kan forskriften i stedet gå ut på at loven i sin helhet eller enkelte bestemmelser i den skal gjelde. Utvalget legger imidlertid ikke opp til at vanlige grøfter i landbruket skal gå innunder loven, jfr. "*Kunstige vannløp og vannmagasiner*" i kap. 8.2.3.

For ledninger og tunneller som fører vann under trykk, gir *bokstav e* adgang til å gjøre loven gjeldende helt eller delvis. Vi antar at det bør gis en slik forskrift til å avløse de nåværende damforskriftene av 1982, og at forskriften iallfall bør gjøre gjeldende reglene om konsesjonsplikt, sikring mot skade og tilsyn. Som nevnt ovenfor følger det direkte av utk. § 52 bokstav c at erstatningsreglene i lovutkastet gjelder for vannledninger og tunneller.

*Femte ledd* definerer grunnvann som vann i den mettede sonen i grunnen. Denne definisjonen er i samsvar med vanlig hydrologisk terminologi, og medfører at lovens regler ikke vil gjelde direkte for markvannet.

### § 3 (definisjoner)

#### I denne lov forstås med

- a) **vassdragstiltak: vassdragsanlegg og alle andre tiltak i vassdraget som etter sin art er egnet til å påvirke vannføringen, vannstanden, vassdragets leie eller strømmens retning og hastighet eller den fysiske og kjemiske vannkvaliteten på annen måte enn ved forurensning;**
- b) **vassdragsanlegg: bygning eller konstruksjon i eller over vassdrag, bortsett fra luftledninger;**
- c) **årssikker vannføring: vannføring som ved middeltemperatur over frysepunktet ikke tørker ut av naturlige årsaker oftere enn hvert tiende år i gjennomsnitt;**
- d) **høyeste vanlige flomvannstand: vannstand ved den høyeste flom som erfaringsmessig kan påregnes i gjennomsnitt hvert tiende år;**

*Et mindretall* (Backer, Ajer, Berg og Lund) foreslår:

- e) **vassdragets naturlige funksjon: vassdragets betydning for avløp av overflatevann, for regulering av grunnvannsnivået, for planter og dyr, for transport av løsmasser, og for lokalklima, landskap og kulturminner;**
- f) **aktuell utnytting: lovlig og påregnelig utnytting som det er reelt grunnlag for etter forholdene på stedet.**

#### *Merknader til § 3*

Paragrafen inneholder definisjoner av viktige begreper i lovutkastet. Vassdragsloven har ingen tilsvarende bestemmelse.

*Bokstav a* definerer *vassdragstiltak*, som er et sentralt begrep i lovutkastet. Begrepet er omfattende og avgrenses gjennom tre typer kriterier: «tiltak», stedet for tiltaket («i vassdraget») og virkningene av tiltaket.

Begrepet dekker ikke naturbegivenheter. Tiltak som utføres utenfor vassdraget dekkes heller ikke av definisjonen. Vassdragsanlegg er nevnt særskilt, fordi steds- og virkningskriteriene i bokstav a ikke gjelder for dem. I stedet blir vassdragsanlegg definert særskilt i bokstav b.

Hva som regnes som vassdrag, følger av reglene i utk. § 2 første til fjerde ledd. Tiltak som utføres andre steder men har virkninger for vassdraget, kan imidlertid bringes inn under konsesjonsreglene med hjemmel i utk. § 8 annet ledd. I så fall vil også lovens øvrige regler om vassdragstiltak gjelde for tiltaket.

Endelig er definisjonen knyttet til visse endringer i vannets egenskaper. Denne delen av definisjonen svarer til kriteriene i V § 8 bokstav a, men påvirkning av fysisk og kjemisk vannkvalitet er tatt med i tillegg.

Virkningskriteriet gjør at enkelte aktiviteter i vassdrag – særlig vanlig ferdsel og bading – vil falle utenfor begrepet vassdragstiltak. For slike aktiviteter gjelder lovutkastets generelle regler, jfr. utk. §§ 5 første ledd og 14.

Både kvantitative og kvalitative endringer i vassdraget er relevante i forhold til definisjonen i bokstav a. Endringer i fysisk og kjemisk vannkvalitet – f.eks. partikkelinnhold, vanntemperatur og surhetsgrad – omfattes imidlertid bare dersom det ikke regnes som forurensning etter forurensningsloven, jfr. forurl. § 6 første ledd nr. 1 og 4. Erosjonsvirkninger og utfylling med naturlig materiale bør bedømmes etter vannressursloven fremfor forurensningsloven, men i mange andre slike tilfelle vil ikke lovutkastet få noen betydning, jfr. nærmere "*Forurensningsloven*" i kap. 31.7. På den annen side vil det etter vedtakelsen av lovutkastet være rimelig å tolke forurensningsloven på bakgrunn av at forholdet i stedet blir fanget opp av vannressursloven. Dette vil gi vassdragsmyndighetene og forurensningsmyndighetene mulighet til å komme overens om en smidig arbeidsdeling.

Det er uten betydning i forhold til definisjonen om påvirkningen anses som gunstig for visse arter, økosystemer eller brukerinteresser, eller om den regnes for skadelig.

Et tiltak vil bli regnet som vassdragstiltak uansett om virkningene i bokstav a faktisk inntreffer. Det er tilstrekkelig at tiltaket er «egnet til» å gi slike virkninger. Dette må bedømmes objektivt, uten hensyn til om virkningene er tilsiktet eller ønsket. Ved vurderingen vil tiltakets art være avgjørende, jfr. «etter sin art». Om dets størrelse eller omfang utelukker at det får noen slike virkninger, er uten betydning i forhold til definisjonen av vassdragstiltak, men kan gjøre at det faller utenfor konsesjonsplikten etter utk. § 8. Hvor det er usikkert om et tiltak vil ha slike virkninger, må det overlates til praksis å ta stilling til hvor stor sannsynligheten for virkninger skal være. Dersom det kan konstateres at relevante virkninger er inntrådt, må det i alle tilfelle regnes som et vassdragstiltak.

*Bokstav b* definerer *vassdragsanlegg*, som omfatter fysiske innretninger i eller over vassdraget. Dette dekker f.eks. dammer, lenser, gjerder, bygninger, brygger, broer og stolper. Luftledninger regnes ikke som vassdragsanlegg, og dette er uttrykkelig nevnt. Forbygninger, utfyllinger og masseuttak vil også falle utenfor.

For tiltak som faller inn under begrepet vassdragsanlegg, er det – til forskjell fra vassdragstiltakene – ikke tatt med noe supplerende virkningskriterium.

Enkelte bestemmelser i lovutkastet gjelder bare for vassdragsanlegg og ikke for vassdragstiltak generelt, se således utk. § 19 (gjenoppføring av vassdragsanlegg) og kap. VIII (nedlegging av vassdragsanlegg).

Alle nye vassdragsanlegg må ha byggetillatelse etter pbl. § 93 slik den er foreslått i Ot.prp. nr. 39 (1993-94), hvis ikke de blir unntatt ved forskrift etter forslaget til pbl. § 93 annet ledd.

*Bokstav c* definerer *årssikker vannføring*, jfr. utk. §§ 2, 10 og 11. Begrepet korresponderer ikke med noen fast hydrologisk terminologi. Etter definisjonen i lovutkastet regnes vannføringen som årssikker hvis den ikke tørker ut oftere enn hvert tiende år i gjennomsnitt. Om et vassdrag eller deler av et vassdrag går tørt under ekstreme tørke- eller temperaturforhold, kan altså vannføringen likevel blir regnet som årssikker. Bare uttørring av naturlige årsaker har betydning i denne forbindelse; man må altså se bort fra det som skyldes vannuttak og bortledning. I forhold til definisjonen er det bare hyppigheten av uttørring som det kommer an på. Hvor lenge vassdraget ligger tørt når dette først inntreffer, er uten betydning. Men det er bare uttørring ved middeltemperatur over frysepunktet som har betydning.

*Bokstav d* definerer *høyeste vanlige flomvannstand*, jfr. utk. § 2 første ledd første punktum. Dette er vannstanden ved den høyeste flom som kan påregnes i gjennomsnitt hvert tiende år. Gjennomsnittet regnes prinsipielt over en lang tidsperiode og må baseres på hydrologiske målinger, nedbørsstatistikk m.v. Dersom hydrologiske data er mangelfulle eller usikre, kan lokale observasjoner av flomsituasjoner få betydning som bevis for hva som er høyeste vanlige flomvannstand.

I mange vassdrag er flomfaren endret som følge av foretatte vassdragstiltak. Som regel har det ført til at høyeste vanlige flomvannstand nå fremstår som lavere enn den ville ha vært i vassdragets naturlige tilstand. Skulle man i forhold til definisjonen bygge på flomfaren i naturtilstanden, vil det gi et bredere virkeområde for loven og kunne sies å bety en ekstra sikkerhetsmargin i forhold til fremtidige flommer. En slik løsning kan imidlertid ha betydelige praktiske konsekvenser i strøk som er bebygd eller oppdyrket som følge av tiltak som har redusert flomrisikoen. Utvalget er derfor kommet til – i tråd med svensk rett – at det avgjørende bør være den høyeste vanlige flomvannstand under de forhold som er i vassdraget i dag. Dette innebærer også at grensen for høyeste flomvannstand kan forskyve seg som følge av at det blir iverksatt nye vassdragstiltak. Når det er tale om å gi konsesjon til et vassdragstiltak som kan tenkes å øke flomhøyden, sier det derfor seg selv at slike virkninger må være utredet og vurdert som ledd i konsesjonsbehandlingen.

Når definisjonen knyttes til tiårsflommen, betyr det at loven som utgangspunkt ikke rekker så langt som til flomvannstanden ved 30-årsflommen, 100-årsflommen eller 1000-årsflommen. Behov for å føre kontroll med tiltak i dette området må da ivaretas gjennom annen lovgivning, særlig plan- og bygningsloven.

*Et mindretall* (Backer, Ajer, Berg og Lund) foreslår ytterligere to definisjoner inntatt i utk. § 3, jfr. "*Valg av terminologi: Allmenne interesser eller vassdragets naturlige funksjon*" i kap. 9.4.6 i de generelle motiver:

*Bokstav e* definerer *vassdragets naturlige funksjon*. Begrepet dekker de naturlige (fysiske, kjemiske og biologiske) forhold i vassdraget. Det omfatter vassdragets betydning for avløp av overflatevann, for regulering av grunnvannsnivået, for planter og dyr, for materialtransport og for lokalklima, landskap og kulturminner. Begrepet omfatter derimot ikke menneskelig bruk av vassdraget, jfr. her bokstav f, men dekker det naturgrunnlag som kan være en forutsetning for menneskelig bruk. Betydningen for planter og dyr omfatter både arter som lever i vassdraget, og arter som vassdraget dekker et funksjonelt behov for (f.eks. som hekkeplass for fossefall). Med materialtransport – i lovutkastet betegnet som transport av løsmasser – siktes det til den transport som foregår naturlig i vassdraget av kjemisk løste stoffer, suspendert materiale og bunntransportert materiale. Det omfatter også avsetning av løsmasser (sedimentering), som etter omstendighetene kan falle inn under vassdragets betydning for landskapet. Betydningen for landskap omfatter både landskaps-

utforming (f.eks. meandrering) og den landskapsestetiske betydning (landskapsbildet). Med betydningen for kulturminner går definisjonen noe ut over det rent språklige innhold i begrepet vassdragets naturlige funksjon, men for kulturminnenes del harmonerer definisjonen godt med kulturminnel. § 1 tredje ledd. Betydningen for landskap og kulturminner vil også fange opp den betydning vassdraget har i så måte rent lokalt (f.eks. landskapsopplevelsen rundt dammen eller stryket).

Vassdragets selvrensende evne er ikke nevnt særskilt i definisjonen i bokstav e, og forutsettes ivaretatt gjennom forurensningsloven.

*Bokstav f* definerer *aktuell utnytting*. Dette omfatter alle former for utnytting, både av økonomisk og ikke-økonomisk karakter, f.eks. vannforsyning, energiproduksjon, transport, fiske, friluftsliv (jfr. "*Fra overflodsressurs til knapphetsgode*" i kap. 3.5). Natur- og landskapsvern går derimot ikke under aktuell utnytting, men blir ivaretatt av begrepet vassdragets naturlige funksjon (bokstav e).

Aktuell utnytting omfatter som utgangspunkt både eksisterende utnytting og fremtidig utnytting. For eksisterende utnytting er det en forutsetning at den er lovlig. Når det gjelder fremtidig utnytting, må den være påregnelig. Ikke enhver tenkelig utnytting av vassdraget i fremtiden vil gå inn under begrepet. I vurderingen av om fremtidig utnytting av vassdraget er påregnelig, vil det inngå flere elementer: om den er lovlig eller om det er en rimelig mulighet for at nødvendige tillatelser vil bli gitt; hvor konkrete planer som foreligger eller om slik utnytting er vanlig i vassdraget eller i tilsvarende vassdrag annet steds; hvilken tidshorisont det er tale om; og særlig hva det ut fra en objektiv vurdering av forholdene på stedet er et reelt grunnlag for.

Om begrepene vassdragets naturlige funksjon og aktuell utnytting vises også til merknadene til utk. § 8.

#### *§ 4 (stedlig virkeområde)*

**Kongen fastsetter i hvilken utstrekning loven skal gjelde for Svalbard, Jan Mayen og bilandene, og kan for disse områder fastsette slike endringer som de stedlige forhold tilsier.**

**Loven gjelder for grensevassdrag med de begrensninger som følger av alminnelig folkerett eller konvensjoner som Kongen har inngått. Som grensevassdrag regnes et vassdrag som utgjør eller krysser grensen til en annen stat. Kongen kan gi forskrifter til gjennomføring av folkerettslige regler.**

**For grensevassdrag mot Sverige gjelder loven så langt det er forenlig med lov 12. juni 1931 nr. 1 i henhold til konvensjonen mellom Norge og Sverige om visse spørsmål vedrørende vassdragsretten av 11. mai 1929.**

#### *Merknader til § 4*

Bestemmelsen angir lovens geografiske virkeområde. Første ledd har ingen tilsvarende bestemmelse i vassdragsloven. Annet og tredje ledd avløser V § 157. Det vises ellers til henholdsvis "*Svalbard, Jan Mayen og de antarktiske besittelser*" i kap. 8.8 og kap. "*Særspørsmål for grensevassdrag*" i 26 i de generelle motiver.

*Første ledd* overlater til Kongen å fastsette i hvilken utstrekning loven skal gjelde for Svalbard, Jan Mayen og bilandene, og kan samtidig fastsette bestemmelser som avviker fra loven. Denne bestemmelsen går foran de alminnelige regler i lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard, lov av 27. februar 1930 nr. 2 om Jan Mayen og lov s.d. nr. 3 om Bouvetøya, Peter Is øy og Dronning Mauds Land m.m. I dette ligger at vannressursloven ikke får anvendelse så lenge Kongen ikke har truffet

bestemmelse etter første ledd. Vi antar at det for tiden ikke er grunn til å gjøre loven gjeldende for de norske biland.

*Annet ledd* angir det generelle virkeområdet i forhold til grensevassdrag. Annet ledd annet punktum inneholder en definisjon av grensevassdrag, som omfatter både vassdrag som danner grensen mot en nabostat og vassdrag som krysser grensen. Første punktum medfører at loven som utgangspunkt gjelder for grensevassdragene, men selvsagt bare for den del av vassdraget som ligger på norsk side av grensen. Unntak fra dette kan følge av alminnelig folkerett eller en konvensjon (traktat, overenskomst eller annen bindende folkerettslig disposisjon) som Norge har inngått. Med hjemmel i første punktum kan folkeretten begrense anvendelsen av loven uten at det kreves noen særskilt gjennomføringsakt i norsk rett. Hvis derimot folkeretten skal gi grunnlag for en selvstendig regel, må den folkerettslige regel gjennomføres særskilt, og tredje punktum gir en generell hjemmel for å gjøre det ved forskrift.

Bestemmelsen medfører ikke i seg selv noen plikt til å ta hensyn til virkningene i et annet land når det treffes vedtak om vassdragstiltak i Norge; jfr. til forskjell forurl. § 2 nr. 6 i forurensningssaker. En slik plikt kan imidlertid følge av andre regler, jfr. for grensevassdrag mot Sverige lov 12. juni 1931 nr. 1 § 4, og i forhold til Sverige og Finland i noen grad også den nordiske miljøvernkonvensjon 19. februar 1974 (jfr. art. 1), som er gjennomført i norsk rett ved lov 9. april 1976 nr. 21.

*Tredje ledd* gjelder grensevassdrag mot Sverige, og viser av pedagogiske grunner til lov 12. juni 1931 nr. 1, som bygger på konvensjonen 11. mai 1929 mellom Norge og Sverige. Dette tjener også til å klargjøre at vannressursloven ikke medfører noen endring eller innskrenkning i 1931-loven (bortsett fra det som følger av utk. § 74 nr. 4).

### 33.2 ALMINNELIGE REGLER OM VASSDRAG

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

**Enhver skal opptre aktsomt for å unngå skade eller ulempe i vassdraget for allmenne eller private interesser.**

**Vassdragstiltak skal planlegges og gjennomføres slik at de er til minst mulig skade og ulempe for allmenne og private interesser. Denne plikten gjelder så langt den kan oppfylles uten uforholdsmessig utgift eller ulempe. Vassdragstiltak skal fylle alle krav som med rimelighet kan stilles til sikring mot fare for mennesker, miljø eller eiendom.**

*Et mindretall* (Backer, Ajer, Berg og Lund) foreslår i *første ledd* at ordene «i vassdraget for allmenne eller private interesser» erstattes med «for vassdragets naturlige funksjon eller lovlig utnytting».

*Mindretallet* foreslår i *annet ledd første punktum* at ordene «allmenne eller private interesser» erstattes med «vassdragets naturlige funksjon eller aktuell utnytting av vassdraget eller nedbørfeltet».

#### *Merknader til § 5*

Paragrafen inneholder generelle regler om forvalteransvar og aktsomhetsplikt. Første ledd er med på å avløse V § 8, jfr. "[Utvalgets vurderinger](#)" i kap. 11.8.4, og avløser dessuten V § 101. Annet ledd avløser V §§ 104 nr. 1 og 108 nr. 1, 2 og 4.

*Første ledd* fastslår en generell aktsomhetsplikt som innebærer et forvalteransvar med henblikk på vassdraget. Bestemmelsen har både en pedagogisk og en reell betydning. Størst praktisk betydning vil den få for atferd og tiltak som ikke er kon-

sesjonspliktige etter lovutkastet. Det gjelder særlig når skadevirkningene er for uvesentlige til å fortjene konsesjonsbehandling etter utk. § 8 første ledd, eller det er tale om tiltak utenfor vassdraget som ikke blir innkalt til konsesjonsbehandling etter utk. § 8 annet ledd. Den kan også ha betydning for tiltak som etter andre bestemmelser i lovutkastet ikke trenger konsesjon, men ved de bestemmelser hvor dette er mest aktuelt, er det tatt med mer konkrete regler om forvalteransvar og aktsomhetsplikt (se utk. § 14 annet ledd første punktum og § 33 første ledd).

Bestemmelsen vil ha betydning f.eks. i forholdet mellom flere grunneiere i vassdraget. Den vil også ha betydning for allmennheten innbyrdes og i forholdet mellom allmennheten og grunneiere. Den som ferdes i vassdraget med båt – enten det er grunneieren eller andre – må således ta hensyn til badende. Den som bruker vassdraget til lek, må på samme måte ta hensyn til annen bruk av vassdraget.

Når det skal avgjøres om en opptreden kommer i strid med første ledd, må det legges vekt på om skaden og ulempen er unødig, i den forstand at vedkommende kunne oppnå sitt formål på annen og mer hensynsfull måte. I den sammenheng må vedkommende være innstilt på en viss grad av uleilighet for seg selv. Det bør også legges vekt på hvor berettiget nytteformål som ligger bak. Hva slags og hvor stor og varig skade og ulempe som voldes, må ha vekt. Siden det er tale om tiltak uten så store skadevirkninger at de blir konsesjonspliktige, vil det forholdsvis sjelden være aktuelt å anse § 5 første ledd som en absolutt hindring for et tiltak. Det kan imidlertid ikke utelukkes helt, særlig i naboforhold.

Overtredelse av første ledd kan utløse krav på erstatning eller retting. Fordi bestemmelsen er av en så vidt ubestemt karakter, bør den imidlertid ikke være straffesanksjonert, og § 5 første ledd er derfor ikke tatt med i oppregningen i utk. § 68 første ledd bokstav d.

*Annet ledd første punktum* innebærer et krav om å minimalisere skader og ulemper ved vassdragstiltak. Det gjelder uansett om skadevirkningene angår allmenne eller private interesser, og uansett om de vil gjøre seg gjeldende i vassdraget eller i nedbørfeltet. Kravet retter seg både til planlegging, anlegg og drift av mer varige tiltak. Bestemmelsen tar opp i seg V § 14 nr. 1 tredje punktum (jfr. "*Utvalgets vurderinger*" i kap. 22.5.3), slik at en grunneier må sørge for at overflødig vann ved vannuttak etter utk. §§ 12 og 13 føres tilbake til vassdraget så nær inntaket at man unngår skadevirkninger for andre.

*Annet ledd annet punktum* begrenser plikten til å minimalisere skader og ulemper til det som lar seg gjennomføre «uten uforholdsmessig utgift eller ulempe» for tiltakshaveren. Når man vurderer hva som vil være uforholdsmessig, må man ikke bare se isolert på størrelsen av tiltakshaverens utgifter og ulemper ved avbøtende tiltak, men vurdere det i relasjon til forhold som:

- art og omfang av den skade eller ulempe allmenne eller private interesser for øvrig kan bli utsatt for, og det økonomiske tap som eventuelt vil oppstå;
- de samlede utgifter til tiltakshaverens tiltak;
- hvilken reduksjon i skade og ulempe som oppnås ved de aktuelle avbøtende tiltak, og hvilken sikkerhet det er for at dette oppnås;
- i noen grad også lønnsomheten av vassdragstiltaket.

*Annet ledd tredje punktum* knesetter en alminneligsikkerhetsstandard med tanke på å unngå skadevirkninger for mennesker, miljø og eiendom. Den beskytter naturgrunnlaget uten hensyn til den økonomiske interesse i det. Sikkerhetsstandarden vil ha størst betydning for vassdragsanlegg, men gjelder generelt for vassdragstiltak, jfr. V § 108 nr. 2. Standarden er strengere enn det som følger av første og annet punktum, særlig når det gjelder å sikre mot fare for mennesker. Den er likevel ikke absolutt, jfr. uttrykket «med rimelighet». Det nærmere innhold av sikkerhetsstan-

darden må overlates til praksis. Kravene til sikkerhetstiltak kan også bli konkretisert gjennom forskrifter etter utk. § 41.

Overtredelse av annet ledd kan medføre krav om erstatning og retting. Det kan også gi grunnlag for å omgjøre en konsesjon, jfr. utk. § 27, og etter omstendighetene få betydning ved tildeling av ny konsesjon. Overtredelse kan også medføre straff, jfr. utk. § 68 første ledd bokstav d.

Et *mindretall* i utvalget (Backer, Ajer, Berg og Lund) foreslår paragrafen utformet med utgangspunkt i terminologien vassdragets naturlige funksjon/aktuell utnytting istedenfor allmenne/private interesser, jfr. generelt "*Valg av terminologi: Allmenne interesser eller vassdragets naturlige funksjon*" i kap. 9.4.6. Aktsomhetsplikten etter *første ledd* bør imidlertid ikke referere seg til fremtidig utnytting, og mindretallet foreslår derfor at ordene «i vassdraget for allmenne eller private interesser» erstattes med «for vassdragets naturlige funksjon eller lovlig utnytting». – I *annet ledd første punktum* foreslår mindretallet at ordene «allmenne og private interesser» erstattes med «vassdragets naturlige funksjon eller aktuell utnytting av vassdraget eller nedbørfeltet». Kravet om minimalisering av skader og ulemper bør også gjelde med tanke på utnytting av nedbørfeltet, noe som ville falle utenfor dersom mindretallets forslag skulle begrense seg til aktuell utnytting av vassdraget.

#### § 6 (vannets avløp)

**Ingen må hindre vannets løp i vassdrag uten hjemmel i denne lov.**

**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.**

#### *Merknader til § 6*

Paragrafen er ny. Første ledd er imidlertid i tråd med norsk rett fra gammelt av, jfr. nå V § 8. Annet ledd er drøftet i "*Særlig om infiltrasjonen i grunnen*" i kap. 22.5.4. Paragrafens hovedformål er å opprettholde det naturlige hydrologiske kretsløp og derved forebygge flom og oversvømmelse.

*Første ledd* bestemmer at sperring av vassdrag og andre tiltak som hindrer vannets løp bare må skje med hjemmel i loven, dvs. normalt med konsesjon etter utk. § 8. Bestemmelsen kan strengt tatt være overflødig ved siden av § 8, men har en funksjon ved å markere en grunnregel i forvaltningen av vassdragene.

Første ledd gjelder bare i vassdrag og kunstige vannløp m.v. etter utk. § 2 annet ledd, og er derfor ikke til hinder for f.eks. avskjærende grøfter eller dreneringstiltak.

*Annet ledd* skal bevare muligheten for infiltrasjon i grunnen fremfor avrenning på overflaten og ledningstransport av nedbør og smeltevann. Også dette kan redusere faren for flom og oversvømmelse og minske behovet for en høy dimensjonering av ledningsnett for overvann. Bestemmelsen tar særlig sikte på tettbygde strøk og medfører at tette flater (asfalt, betong m.v.) bør unngås hvor det er mulig. Den generelle regelen i *annet ledd første punktum*, som retter seg både til tiltakshaverne og til relevante myndigheter, er ikke et absolutt påbud. Det forutsettes imidlertid at bestemmelsen blir tatt i betraktning bl.a. ved utforming av reguleringsplaner og bebyggelsesplaner etter plan- og bygningsloven og ved praktiseringen av pbl. § 69 om den ubebygde del av tomten.

Annet ledd *annet punktum* gir vassdragsmyndigheten adgang til å pålegge tiltak som kan gi bedre infiltrasjon i grunnen. Dette er mest aktuelt i samband med ny utbygging m.v. Regelen er ikke til hinder for pålegg i etterhånd, men vilkårene for

å gi pålegg vil sjeldnere være oppfylt da. Det avgjørende i begge tilfelle er at pålegget må kunne gjennomføres uten urimelige kostnader. Ved rimelighetsvurderingen må man særlig se hen til merkostnaden, både isolert og i forhold til de samlede utgifter ved tiltaket. Innholdet av et pålegg etter annet ledd annet punktum kan f.eks. gå ut på å avstå fra tette flater på et areal.

Bestemmelsen kan ikke brukes mot tiltak som øker avrenningen i et område uten å hemme infiltrasjon i grunnen, f.eks. bakkeplanering eller flatehogst.

#### *§ 7 (tilføring av vann)*

**Vann kan fritt tilføres et vassdrag når det skjer i samsvar med § 5 første ledd. Det kreves likevel konsesjon etter § 8 dersom**

- a) **tilføringen medfører en vesentlig øking i forhold til naturlig vannføring; eller**
- b) **tilføringen kan volde nevneverdig skade eller ulempe for allmenne eller private interesser.**

**Anlegg av dam eller magasin, jfr. § 2 annet ledd bokstav b, kan bare skje med konsesjon etter § 8.**

*Et mindretall (Backer, Ajer, Berg og Lund) foreslår i første ledd at ordene «allmenne eller private interesser» erstattes med «vassdragets naturlige funksjon eller pågående lovlig utnytting».*

#### *Merknader til § 7*

Paragrafen er ny, men vil delvis avløse V § 25 nr. 1 bokstav a. Den regulerer tilføring av vann til vassdrag (første ledd) og etablering av ny dam eller magasin på fast grunn (annet ledd). Bestemmelsen gjelder ikke for reguleringer og overføringer som faller inn under vassdragsreguleringsloven, jfr. utk. § 17 første ledd.

*Første ledd* angir når tilføring av vann til et vassdrag trenger konsesjon. Eiere nedstrøms kan ikke motsette seg tilføringen dersom det skjer med konsesjon. Hvis tilføringen ikke trenger konsesjon etter første ledd, jfr. § 8, kan eierne nedstrøms ikke motsette seg tilføringen på noe annet grunnlag enn utk. § 5 første ledd.

*Av bokstav a* fremgår at konsesjon til tilføringen alltid er nødvendig hvis det er tale om en vesentlig øking i forhold til den naturlige vannføring. Hvis vannføringen også etter tilføringen blir liggende under den naturlige vannføring – fordi den er redusert ved vassdragstiltak fra før – trengs det konsesjon bare hvis tilføringen kan volde nevneverdig skade eller ulempe for allmenne eller private interesser, jfr. *bokstav b*. Dette er i tråd med den almennelige regel om konsesjonsplikt i utk. § 8. Er det ikke tale om noen vesentlig øking, må det foreligge noe særskilt for at tilføringen skal bli konsesjonspliktig. Utformingen tar sikte på å få frem at man bør være varsom med å åpne for en vesentlig øking i vannføringen i forhold til den naturlige vannføring.

Skadevirkningene ved tilføring kan bero på om det skjer en tilføring innen samme vassdrag eller en overføring fra et annet vassdrag. I siste fall kan det lettere inntre endringer i vanntemperaturen, forandringer i vannets kjemiske sammensetning eller en risiko for sykdomsoverføring, som kan tilsi at tilføringen bør konsesjonsbehandles.

Første ledd medfører bl.a. at det er kurant adgang til å lede tilbake overskuddsvann som er tatt ut fra vassdraget (jfr. i dag V § 14 nr. 1 tredje punktum). Det med-



fører også at drensvann fra lukkede eller åpne grøfter uten videre kan ledes ut i et vassdrag.

Et mindretall (Backer, Ajer, Berg og Lund) foreslår at uttrykket «allmenne eller private interesser» i første ledd erstattes med «vassdragets naturlige funksjon eller pågående lovlig utnytting», jfr. "*Valg av terminologi: Allmenne interesser eller vassdragets naturlige funksjon*" i kap. 9.4.6 og merknadene til utk. § 5.

*Annet ledd* har en strengere regel for anlegg av dam eller magasin, som alltid må ha konsesjon etter utk. § 8. Ved siden av § 8 har bestemmelsen selvstendig betydning særlig hvor det opprettes en dam eller et magasin utenfor vassdrag og med kunstig tilføring av vann. Regelen gjelder ikke for små bassenger som hagedammer og svømmebassenger, og heller ikke for sedimenteringsbassenger i renseanlegg. I grensetilfelle må det legges vekt på hvor godt isolert bassenget er fra grunnvannet.

Anlegg av dam eller magasin krever byggetillatelse etter pbl. § 93 slik den foreslås i Ot.prp. nr. 39 (1993-94), hvis det ikke blir gjort unntak i forskrift etter forslaget til § 93 annet ledd.

#### *§ 8 (konsesjonspliktige tiltak)*

**Ingen må iverksette vassdragstiltak som kan være til nevneverdig skade eller ulempe for noen allmenne eller private interesser i vassdraget, nedbørfeltet eller sjøen, uten at det skjer i medhold av reglene i § 13 eller kapittel IV, eller med konsesjon fra vassdragsmyndigheten.**

Vassdragsmyndigheten kan i forskrift eller i det enkelte tilfelle fastsette at tiltak utenfor vassdraget som kan ha påtakelige virkninger for et vassdrag, må ha konsesjon etter denne paragraf. I så fall gjelder også lovens øvrige regler om vassdragstiltak.

Dersom et vassdragstiltak som går inn under første ledd, må iverksettes straks for å hindre vesentlig skade, skal det gis melding til vassdragsmyndigheten så snart som mulig. Vassdragsmyndigheten kan om nødvendig gi pålegg om utførelsen og om retting.

Om konsesjonsplikt og konsesjonsbehandling gjelder ellers nærmere regler i kapittel III. Kongen kan gi forskrift om at konsesjonsbehandling etter loven her i bestemte sakstyper kan erstatte konsesjonsbehandling etter bestemte andre lover.

*Et mindretall* (Backer, Ajer, Berg og Lund) foreslår som *første ledd*:

**Ingen må iverksette vassdragstiltak som kan være til nevneverdig skade eller ulempe for vassdragets naturlige funksjon eller aktuell utnytting av vassdraget, uten at det skjer i medhold av reglene i § 13 eller kapittel IV, eller med konsesjon fra vassdragsmyndigheten. Det samme gjelder for vassdragstiltak som kan være til nevneverdig skade eller ulempe i nedbørfeltet eller i sjøen.**

**Annet og følgende ledd som i flertallets forslag.**

#### *Merknader til § 8*

Paragrafen inneholder hovedregelen om konsesjonsplikt for vassdragstiltak. Den avløser V §§ 104 nr. 2-4 og 109. Den er behandlet i de alminnelige motiver i "*Gjeldende rett*" i kap. 13.1-"*Kriterier for konsesjonsplikt*" i 13.4, jfr. også "*Overdragelse av konsesjon eller konsesjonsobjekt*" i kap. 13.9-"*Samordning med behandling etter andre lover*" i 13.11.

Hovedregelen i § 8 om når et vassdragstiltak er konsesjonspliktig, blir supplert av andre bestemmelser i lovutkastet som i avgrensede sammenhenger angir konsesjonspliktens omfang mer presist. Noen av disse bestemmelsene angir at det foreligger konsesjonsplikt, andre at konsesjonsplikt ikke foreligger, og andre igjen lar en ordning med meldeplikt, kombinert med en adgang for vassdragsmyndigheten til å kreve konsesjonsbehandling, tre i stedet for hovedregelen i utk. § 8. Vi viser til utk. §§ 7, 13, 14, 19, 29-35, 40 og 46. Det forekommer også bestemmelser som henviser til hovedregelen i utk. § 8 og eventuelt gir den tilsvarende anvendelse, se utk. § 6 (vannets avløp) og § 50 (grunnvannstiltak). Hvorvidt en plan etter plan- og bygningsloven kan tre i stedet for konsesjon etter utk. § 8, er løst i utk. § 20, og utk. §§ 17-18 gir regler om når konsesjonsplikt etter andre lover erstatter konsesjonsbehandling etter § 8. Endelig kan vassdragsmyndigheten konkretisere konsesjonspliktens omfang gjennom vedtak etter utk. § 16.

Nærmere regler om konsesjonsordningen finnes i utk. kap. III. Her er det – som nevnt – visse regler som angår konsesjonspliktens omfang og videre regler om saksbehandlingen (som kommer i tillegg til de alminnelige regler i forvaltningsloven 10. februar 1967 og offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69), om kriterier og innhold av en konsesjon og om konsesjonens virkninger, herunder adgangen til omgjøring.

Lovutkastet har i § 11 om kantvegetasjon en dispensasjonsordning som ikke faller inn under konsesjonsordningen etter utk. § 8. De regler som lovutkastet fastsetter for konsesjonsbehandling, gjelder ikke for dispensasjonssaker etter utk. § 11.

Hovedregelen om konsesjonsplikt er fastsatt *iførste ledd*. Konsesjonsplikten er knyttet til et virkningskriterium – hvorvidt tiltaket kan være til «nevneverdig skade eller ulempe for allmenne eller private interesser». Det er i prinsippet uten betydning for spørsmålet om konsesjonsplikt om skadevirkningene vil inntre i vassdraget, i nedbørfeltet for øvrig, eller i sjøen. I vurderingen om tiltaket har nevneverdige skader eller ulemper for allmenne interesser, skal det legges vesentlig vekt på om vassdraget er vernet, jfr. utk. §§ 38-40. Om begrepet «allmenne interesser» viser vi for øvrig til "[Forholdet mellom allmenne og private interesser](#)" i kap. 9.4. Også når tiltaket bare berører private interesser, kan det inntre konsesjonsplikt. De private interesser kan være knyttet til eksisterende utnytting eller mulig fremtidig utnytting. Skadevirkninger for en privat interesse i utnytting som ikke er rettmessig, vil selvsagt ikke utløse noen konsesjonsplikt.

Ikke all påvirkning av allmenne eller private interesser vil utløse konsesjonsplikt, jfr. kravet om «nevneverdig skade eller ulempe». Det kan også være spørsmål om hvor sannsynlige skadevirkningene må være, jfr. uttrykket «kan være». Jo mer hypotetiske og fjerne skadevirkningene er, desto lettere vil et tiltak falle utenfor konsesjonsplikten. Av denne grunn vil nok skader og ulemper i sjøen eller nedbørfeltet ha noe vanskeligere for å utløse konsesjonsplikt enn skader i vassdraget. Avgrensningen av konsesjonsplikten må skje ut fra en samlet vurdering av skadevirkningenes størrelse og sannsynlighet for at de inntre, og i grensetilfellene må vassdragsmyndigheten i en viss grad også kunne foreta en prioritering av saker i lys av de tilgjengelige administrative ressurser.

I forhold til spørsmålet om konsesjonsplikt er det avgjørende om det kan inntre skadevirkninger for *noen* interesse, ikke om det ut fra en samlet vurdering av fordeler og ulemper kan sies å inntre skadevirkninger. Det siste er et vurderingstema for avgjørelsen om å gi eller avslå konsesjon.

Et tiltak som utelukkende medfører fordeler og ingen skader eller ulemper for andre interesser, trenger ikke konsesjon. Vassdragsmyndigheten kan imidlertid ikke bygge bare på tiltakshaverens utsagn om dette, men må supplere med sin egen kunnskap og erfaring om hvorvidt slike tiltak kan ha skadevirkninger.

*Et mindretall* (Backer, Ajer, Berg og Lund) foreslår en annen utforming av virkningskriteriet, med bruk av begrepene «vassdragets naturlige funksjon» og «aktuell utnytting», jfr. definisjonene i mindretallets forslag til utk. § 3 bokstav f og g med merknader. Også mindretallet holder fast ved ordene «nevneverdig skade eller ulempe» for å angi at ikke enhver påvirkning av vassdraget eller aktuell utnytting vil utløse konsesjonsplikt.

Begrepet «vassdragets naturlige funksjon» i *mindretallets* forslag sikter til situasjonen på vedtakstiden, ikke til den opprinnelige naturtilstand i vassdraget. Både etter flertallets og mindretallets forslag kan derfor et tiltak i vassdrag med redusert vannføring bli konsesjonspliktig, selv om det samme tiltaket ville ha vært uten betydning med den opprinnelige, naturlige vannføring i vassdraget. Hvis tiltaket innebærer at vassdraget tilbakeføres i retning av naturtilstanden, er også det noe som etter både flertallets og mindretallets forslag kan være konsesjonspliktig, bl.a. fordi det kan ha negative konsekvenser for bestander og tiltak som er etablert i mellomtiden.

Konsesjonsplikten etter første ledd gjelder bare for *vassdragstiltak*, jfr. definisjonen i utk. § 3 bokstav a med merknader. Konsesjonsplikt eller krav om individuell tillatelse til tiltak utenfor vassdraget (jfr. avgrensningen i utk. § 2) kan imidlertid følge av annet ledd, eller av utk. §§ 11 og 35. Eierskifte utløser ikke konsesjonsplikt etter lovutkastet, jfr. "*Overdragelse av konsesjon eller konsesjonsobjekt*" i kap. 13.9.

Ved suksessive vassdragstiltak er utgangspunktet at hvert tiltak skal vurderes for seg i forhold til spørsmålet om konsesjonsplikt. De tidligere tiltak kan imidlertid gjøre at det nye tiltaket utløser nevneverdig skade eller ulempe. Da må dette tiltaket ha konsesjon, selv om det isolert sett bare har en beskjeden påvirkning på vassdraget.

Når et vassdragstiltak består i en virksomhet som ikke drives kontinuerlig, kan det etter et avbrekk bli spørsmål om det iverksettes et nytt vassdragstiltak, som man må ha ny konsesjon for. Spørsmålet vil lettest oppstå ved masseuttak, se utk. § 32 med merknader. Er det tidligere gitt konsesjon, vil omfang og varighet av denne konsesjonen bli avgjørende for om det kreves ny søknad. Er det ikke gitt konsesjon fordi tiltaket ikke ble ansett konsesjonspliktig, kan imidlertid den fortsatte virksomhet gjøre at vassdraget eller andre brukerinteresser blir utsatt for en slik samlet belastning at det inntre konsesjonsplikt, jfr. ovenfor om suksessive vassdragstiltak.

Konsesjonsplikten etter utk. § 8 tar sikte på nye tiltak. Om det kreves konsesjon etter § 8 for eksisterende tiltak og anlegg, må bedømmes etter reglene i utk. § 71 annet og tredje ledd, jfr. "*Vannressurslovens konsesjonsordning*" i kap. 29.2.2.

Endringer i igangværende tiltak og bestående anlegg faller inn under utk. § 8 på vanlig måte, jfr. nærmere "*Når bør en endring være konsesjonspliktig?*" i kap. 15.3.4. Også endringer må vurderes i forhold til virkningskriteriet. Det er ikke nok til å utløse konsesjonsplikt at formålet med et vassdragstiltak blir endret, dersom dette ikke gir seg nevneverdige utslag i virkningene.

Konsesjon må foreligge før det startes opp noen anleggsarbeider i vassdraget, uansett om de i seg selv eller først etter fullføring vil ha slike skadevirkninger som første ledd angir, jfr. «iverksette». Forberedende arbeider utenfor vassdraget (jfr. utk. § 2) utløser derimot ikke konsesjonsplikt. Forhåndsundersøkelser i vassdraget kan i seg selv være konsesjonspliktige etter hovedregelen i utk. § 8 første ledd. Lovutkastet oppstiller derimot ikke noe krav om forhåndsmelding under planleggingen av vassdragstiltak, i motsetning til det som tidligere gjaldt etter vregl. § 4a og som nå gjelder for tiltak som faller inn under reglene om konsekvensutredninger, jfr. pbl. § 33-2 med forskr. 27. juli 1990.

Konsesjon forutsetter vanligvis en forutgående søknad fra tiltakshaveren. Men ordlyden i første ledd utelukker ikke at det unntaksvis kan gis konsesjon uten at det foreligger noen søknad fra tiltakshaveren (sml. ordningen etter forurl. § 11 første ledd annet punktum). Dette kan tenkes hvor tilsynet oppdager et vassdragstiltak som er iverksatt uten konsesjonsbehandling, jfr. utk. § 64, men hvor det er på det rene at konsesjon ville ha blitt gitt, og hvor det er behov for å fastsette standardvilkår på en kurant måte.

*Annet ledd* gir vassdragsmyndigheten adgang til å innkalle til konsesjonsbehandling tiltak utenfor vassdraget. Hva som regnes som vassdrag, følger av utk. § 2. Forutsetningen for en slik innkalling er at tiltaket kan ha påtakelige virkninger for et vassdrag. Dette er et vesentlig strengere kriterium enn det som er oppstilt i første ledd. Innkalling kan skje generelt ved forskrift for visse typer tiltak i visse områder, eller i det enkelte tilfelle. I siste fall blir innkallingen et enkeltvedtak, men vedtakets karakter tilsier at saksforberedelsen etter forvaltningsloven kan gjøres enkel, siden det er den konsesjonsmessige vurdering som innebærer den reelle avgjørelse i saken. Enkeltvedtak om innkalling til konsesjonsbehandling kan påklages etter fvl. § 28, mens en unnlattelse av å foreta innkalling etter annet ledd ikke blir regnet som noe vedtak som kan påklages. Hvis et tiltak må konsesjonsbehandles i henhold til første punktum, bestemmer *annet punktum* at også de øvrige reglene for vassdragstiltak gjelder.

*Tredje ledd* fritar for konsesjonsplikt når det gjelder tiltak som må iverksettes straks for å hindre vesentlig skade, jfr. i dag V § 109 nr. 3. I stedet må det gis melding så snart som mulig til vassdragsmyndigheten, som etter *annet punktum* om nødvendig kan gi pålegg om hvordan tiltaket skal utføres og om supplerende tiltak, herunder om retting. Et slikt pålegg er enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Med retting siktes det her som ellers i lovutkastet til endringer, korreksjoner og suppleringer generelt, og ikke (bare) til fysisk utretting.

*Fjerde ledd første punktum* viser til nærmere regler i kap. III om konsesjonsplikt og konsesjonsbehandling. Etter *annet punktum* kan Kongen gi forskrift om at konsesjonsbehandling etter vannressursloven kan erstatte krav om tillatelse (konsesjon, dispensasjon, tillatelse) etter andre lover. En slik forskrift kan være et middel til å samordne og forenkle den administrative behandling av tiltak som i utgangspunktet faller inn under flere lover, jfr. "*Samordning med behandling etter andre lover*" i kap. 13.11. Forskriften må angi konkret hvilke sakstyper og andre lover den skal ha betydning for. Myndigheten til å gi en slik forskrift er lagt til Kongen. Da forskriften vanligvis vil berøre lover som administrativt hører under andre departementer enn vannressursloven, bør myndigheten ikke delegeres.

Blir et tiltak iverksatt uten nødvendig konsesjon, innebærer det en straffbar overtredelse av loven, jfr. utk. § 68 første ledd bokstav a. I grensetilfelle hvor det er små skadevirkninger og lite å bebreide tiltakshaveren, bør det imidlertid overveies å frifinne pga. rettsvillfarelse eller utsette fastsettingen av straff (domsutsettelse), jfr. strl. § 52 nr. 1 og 4. Med hjemmel i utk. § 64 kan vassdragsmyndigheten (og andre med rettslig interesse i det) kreve tiltaket stanset og tilstanden i vassdraget gjenopprettet. Hvis vassdragsmyndighetens pålegg om dette ikke blir etterkommet, kan den anvende tvangsmulkt etter utk. § 65 eller foreta direkte iverksetting etter utk. § 66. Manglende etterlevelse av pålegget er i tillegg et selvstendig straffbart forhold, jfr. utk. § 68 første ledd bokstav c.

### § 9 (kvalitetsmål for vassdrag)

**Vassdragsmyndigheten kan fastsette kvalitetsmål for vassdrag, f.eks. om vannføring, stoffinnhold og artsforekomst i vassdraget, og bestemmelser om**

**vassdragsmyndighetens plikter hvis kvalitetsmål ikke blir oppfylt. Kvalitetsmål som skal være bindende for utøving av offentlig myndighet, fastsettes etter forvaltningslovens regler for forskrifter.**

**Kvalitetsmål for forurensende stoffer fastsettes etter forurensningsloven.**

#### *Merknader til § 9*

Paragrafen er ny. Den er behandlet i de alminnelige motiver "*Kvalitetsmål for vassdrag*" i kap. 10.2.3.

Bestemmelsen gir hjemmel for å fastsette kvalitetsmål (kvalitetsnormer) for vassdrag, og gir dermed et rettslig grunnlag for å utvikle en sterkere grad av målstyring i vassdragsforvaltningen. Dette kan bl.a. være nyttig i samband med delegering til underordnede organer. Kvalitetsmål fastsatt etter utk. § 9 vil ikke i seg selv være bindende for borgerne, men de kan gjøres bindende for tiltakshavere ved at de tas inn som vilkår i en konsesjon.

*Første ledd første punktum* angir vannføring, stoffinnhold og forekomsten av visse arter som eksempler på hva kvalitetsmål for vassdrag kan referere seg til. Kvalitetsmålene bør knyttes til et begrenset antall parametre – ofte betegnet miljøindikatorer – som kan tjene som indikasjon på at vassdraget mer generelt holder et ønsket nivå.

Kvalitetsnormer etter utk. § 9 kan være veiledende eller bindende for den offentlige forvaltning. Dette må gjøres klart ved fastsettingen. Hvis de gjøres bindende, kan det gjelde generelt eller begrenses til visse myndigheter eller lover. En bindende kvalitetsnorm vil sette rammer for hva som kan tillates ved nye konsesjoner, og være en grunnleggende forutsetning ved utarbeiding av en vannbruksplan. Skulle bindende kvalitetsmål bli brutt ved utøving av offentlig myndighet, kan det gjøre avgjørelsen ugyldig og påberopes av dem som er interessert i det.

Et kvalitetsmål alene gir ikke svar på hvilke rettslige følger det skal ha at kvalitetsmålet ikke er oppfylt. Siden kvalitetsnormer etter utk. § 9 ikke er umiddelbart bindende for borgerne, blir det tale om hvilken betydning det skal ha for vassdragsmyndigheten. Etter *første punktum avslutningsvis* kan kvalitetsnormen inneholde nærmere regler om dette, f.eks. om plikt til å utarbeide en handlingsplan for å få oppfylt kvalitetsmålet, plikt til å vurdere endringer i gitte konsesjoner etter utk. § 27, eller plikt til å innkalle eldre vassdragstiltak til konsesjonsbehandling med hjemmel i utk. § 71 tredje ledd. Det vil i alle tilfelle være en naturlig fortolkning av bindende kvalitetsmål at det ikke kan gis nye konsesjoner som vil innebære at man fjerner seg ytterligere fra kvalitetsmålet. Det kan også fastsettes at kvalitetsmålet – eventuelt under visse forutsetninger – kan fravikes. Det er grunn til å vurdere særskilt hvilken betydning det skal ha når naturlige hendelser gjør at kvalitetsmålet ikke er oppfylt.

Fordi bindende kvalitetsmål kan ha betydning for andre forvaltningssektorer og indirekte – via senere myndighetsutøving – kan få betydning for borgerne, må de fastsettes som forskrifter og følge den åpne saksbehandling som forvaltningsloven kap. VII angir. Dette fastslås i *første ledd annet punktum*. Hvis denne fremgangsmåten ikke er brukt, vil kvalitetsmålene bare være veiledende.

*Annet ledd* gjør det klart at bestemmelsen ikke griper inn i hjemmelen for miljøkvalitetsnormer etter forurl. § 9 nr. 3. Kvalitetsmål mht. forekomsten av forurensende stoffer må som hittil fastsettes i medhold av forurensningsloven. Vi forutsetter at den samordning som det eventuelt kan være behov for mellom kvalitetsmål for vannføring etter utk. § 9 og kvalitetsmål mht. forurensning etter forurensningsloven, blir ivaretatt i samarbeid mellom vassdragsmyndigheten og forurensningsmyndigheten.

*§ 10 (vannuttak og minstevannføring)*

**Ved uttak og bortledning av vann som endrer vannføringen i elver og bekker med årssikker vannføring, skal minst den alminnelige lavvannføring være tilbake, hvis ikke annet følger av denne paragraf. Det samme gjelder når vann holdes tilbake ved oppdemming.**

**I konsesjon til uttak, bortledning eller oppdemming skal det fastsettes nødvendige vilkår som sikrer minstevannføring i elver og bekker. Kravene bør ikke settes lavere enn det som fremgår av første ledd. Ved avgjørelsen skal det legges vekt på å sikre**

- a) vannspeil,
- b) vassdragets betydning for plante- og dyreliv,
- c) vannkvalitet,
- d) grunnvannsføremster.

**Paragrafen er ikke til hinder for at den alminnelige lavvannføring blir brukt i nødrettssituasjoner.**

*Merknader til § 10*

Paragrafen er ny. Den tar sikte på å sikre en viss minimumsvannføring i vassdragene. Bestemmelsen kan ses som en kvalitetsnorm som er rettslig bindende også i forhold til tiltakshaverne. Den er drøftet i "*Krav til minstevannføring i vassdrag*" i kap. 10.3.

Kravet om minstevannføring etter utk. § 10 gjelder bare for elver og bekker med årssikker vannføring. Begrepet årssikker vannføring er definert i utk. § 3 bokstav c. Regelen gjelder f.eks. ikke for flombekker som gjerne går tørre en del av året. Paragrafen stiller heller ingen krav når det gjelder vannstanden i innsjøer.

Bestemmelsen innebærer grenser for uttak og bortledning av vann uansett om det skjer direkte fra vassdraget eller fra grunnvannet, jfr. ordene «som endrer vannføringen». Dette kommer også til uttrykk gjennom henvisningen til § 10 i utk. § 49 siste ledd om grunnvannsuttak.

*Første ledd* inneholder hovedregelen om at minst den alminnelige lavvannføring skal være tilbake. Med «alminnelig lavvannføring» siktes det til den definisjon som er vanlig brukt i Norge, jfr. i dag vregl. § 3 (vregl. § 2 etter utvalgets forslag). Bestemmelsen har betydning både i forhold til vannuttak som kan skje konsesjonsfritt, og i forhold til konsesjonspliktige tiltak. For de siste vil den fungere som en tungtveiende retningslinje for vassdragsmyndighetens myndighetsutøving, jfr. *annet ledd annet punktum*. Indirekte medfører bestemmelsen at det kreves konsesjon til et ellers konsesjonsfritt vannuttak som går ut over den alminnelige lavvannføringen, og at en slik konsesjon normalt ikke vil bli gitt.

*Annet ledd* innebærer at kravet om minstevannføring skal konkretiseres i konsesjonsvilkår når det gis konsesjon til uttak, oppdemming eller bortledning av vann. Med «nødvendige vilkår» i *første punktum* siktes det til at det for grunnvannsuttak som er konsesjonspliktige etter utk. § 50, særlig bokstav b (i flertallets forslag), kan forekomme at uttaket åpenbart ikke vil få noen betydning for vannføringen i et vassdrag. I så fall er det unødvendig å fastsette vilkår med tanke på minstevannføring i vassdraget.

*Annet ledd annet og tredje punktum* gir nærmere retningslinjer for fastsettingen av konsesjonsvilkåret som skal sikre minstevannføring. Etter annet punktum skal det vanligvis («bør») settes til minst den alminnelige lavvannføring, jfr. første ledd. Bestemmelsen utelukker likevel ikke at kravet kan settes lavere. Vilkåret kan fastsettes som et forbud mot uttak når den gjenværende vannføring kommer under et

visst nivå, eller som en mengdebegrensning på selve uttaket dersom dette er en mer effektiv måte å beskytte lavvannføringen på.

I tredje punktum er det gitt anvisning på sentrale momenter ved denne vurderingen, knyttet til vassdragets funksjon økologisk sett, i landskapet og for grunnvannsnivået. Disse momentene kan i mange tilfelle tilsi at kravet til minstevannføring settes høyere enn til den alminnelige lavvannføring, iallfall i mindre vassdrag.

Bestemmelsen vil hindre at et vassdrag «tømmes» til vannforsyningsformål, hva enten det skjer til husholdning, husdyr, jordvanning, oppdrettsformål, teknisk bruk eller andre næringsformål. Den vil også få betydning for fremtidig kraftutbygging.

Nye tiltak i kraftutbyggingssektoren kan bli berørt av utk. § 10 på flere måter. Den vil for det første stille krav til minstevannføring og begrense den reelle betydning av vregl. § 19 nr. 2. – For det annet kan den påvirke planløsningene når det gjelder bekkeinntak (takrenneprosjekter). Her må man imidlertid ha for øye at bestemmelsen ikke vil gjelde flombekker, bare bekker med årssikker vannføring. For disse bekkene vil imidlertid bestemmelsen som utgangspunkt føre til at den alminnelige lavvannføring må sikres. I noen tilfelle kan det likevel være at deres naturlige funksjon er så vidt begrenset at det etter en konkret vurdering kan tillates at hele vannføringen tas inn på en overføringstunnel. – For det tredje kan bestemmelsen få betydning i forhold til elvekraftverk, hvor vannet ledes ut av sitt leie over en helt kort strekning. Også her må man akseptere at en konkret vurdering, der landskapsmessige, økologiske og økonomiske forhold ses i sammenheng, kan berette at man avstår fra de krav på minstevannføring som utk. § 10 normalt medfører. *Et mindretall* ( Berg, Høisveen, Samuelsen, Terjesen og Traagstad) foreslår at § 10 ikke skal gjelde for vassdragsreguleringer og utbygging av kraftverk med en midlere årsproduksjon over 40 GWh, jfr. utk. § 17 første og annet ledd. Se nærmere i "[Krav til minstevannføring i vassdrag](#)" i kap. 10.3.

I *tredje ledd* fastslås at den alminnelige lavvannføring kan brukes i nødrettssituasjoner, f.eks. til brannslukking.

Et særlig spørsmål er om kravene i utk. § 10 skal gjelde *foreldre tiltak*. Dette spørsmålet er regulert særskilt i fjerde ledd i utk. § 71 som omhandler forholdet til eldre tiltak. Hittil har «tørrlegging» av vassdrag oftest skjedd i samband med jordvanning eller kraftutbygging, men forekommer også ved vannverk. Tørrlegging som følge av vannuttak til fiskeoppdrett er av nokså ny dato.

I enkelte deler av landet kan bosettingen i samband med etablert virksomhet være avhengig av å disponere så å si hele vannføringen i tørkesomre og kuldeperioder for vannuttak til husholdning, husdyr og jordvanning. Selv om ny virksomhet må innrette seg med sikte på kravene i utk. § 10, kan det ta tid før dette er mulig for etablert virksomhet. Dette er bakgrunnen for forslaget om at utk. § 10 bare skal gjelde for eldre tiltak i den utstrekning tiltaket ikke har gjort bruk av den alminnelige lavvannføring før lovens ikrafttreden. Endringer i forholdene, bl.a. tilknytning til kommunal vannforsyning, kan imidlertid gjøre det mulig etter hvert å oppfylle kravene om minstevannføring i utk. § 10. Praktisk kan dette gjennomføres gjennom innkallingsadgangen etter utk. § 71, tredje ledd omtalt nedenfor, eller ved omgjøringsadgangen etter utk. § 27. Eldre virksomhet kan også bli berørt av vedtak som treffes etter utk. § 13 annet ledd annet punktum. I forhold til energiproduksjon ble spørsmålet om minstevannføringer vurdert ved endringen av vassdragsreguleringsloven i 1992, jfr. "[Utvalgets vurderinger](#)" i kap. 10.3.6, hvor det ikke fremmes forslag om at utk. § 10 gjøres gjeldende for tiltak med reguleringskonseksjon meddelt før den nye vannressursloven trer i kraft, jfr. utk. § 71, fjerde ledd siste punktum. Dette gjelder uansett om det rettslige grunnlag for reguleringskonseksjonen er vregl. 1917, vregl. 1911 eller V 1887 § 25. Heller ikke for eldre reguleringer,

som er iverksatt uten noen konsesjon, vil utk. § 10 gjelde uten videre. Hvis slike reguleringer blir innkalt til konsesjonsbehandling etter forslaget til ny vregl. § 26 nr. 4 annet punktum, vil imidlertid bestemmelsen gjelde på vanlig måte.

*Et mindretall* (Berg, Høisveen, Samuelsen, Terjesen, Traagstad og Aasen) foreslår at forslaget til vregl. § 26 nr. 4 annet og tredje punktum utgår.

Når det gjelder rene utbygginger uten noen særskilt regulering, vil det være tale om bortledning av vannet over relativt korte strekninger (jfr. ovenfor om elvekraftverk). Er utbyggingene av gammel dato, kan naturforholdene ha tilpasset seg den manglende vannføringen. Hvilken reduksjon i kraftproduksjon – og dermed økonomiske konsekvenser – det vil medføre om utk. § 10 gjøres gjeldende for alle eldre utbygginger, er ikke avklart.

Konsesjonsfrie utbygginger kan innkalles til konsesjonsbehandling etter utk. § 71 tredje ledd. I følge utk. § 71 fjerde ledd vil utk. § 10 da gjelde fullt ut. Utbygginger med konsesjon kan drives som før, inntil konsesjonen eventuelt blir endret i tråd med kravene i § 10 i medhold av utk. § 27.

For andre vannuttak – uttak til fiskeoppdrett, teknisk bruk, grunnvannsuttak m.m. – gjør ikke de samme motargumentene seg uten videre gjeldende mot å anvende utk. § 10 på eldre uttak helt ut. Regeltekniske grunner taler likevel for å bruke samme regel for slike uttak som for de øvrige, all den stund utk. § 10 skal gjelde fullt ut ved innkalling til konsesjonsbehandling og det ved omgjøring etter § 27 kan settes krav i samsvar med utk. § 10 annet ledd.

*Et mindretall* (Berg, Høisveen, Samuelsen og Terjesen) mener at innkallingsadgangen etter utk. § 71 tredje ledd bør begrenses til andre vassdragstiltak enn kraftutbygging. Utk. § 10 vil da ikke få betydning i forhold til konsesjonsfrie utbygginger. Det vises til begrunnelsen i "*Vannressurslovens konsesjonsordning*" i kap. 29.2.2.

Forholdet mellom utk. §§ 10 og 71 er ytterligere belyst i merknadene til § 71.

### *§ 11 (kantvegetasjon)*

**Langs bredden av vassdrag med årssikker vannføring skal det opprettholdes et begrenset naturlig vegetasjonsbelte som motvirker avrenning og gir levested for planter og dyr. Denne regelen gjelder likevel ikke for byggverk som står i nødvendig sammenheng med vassdraget, eller hvor det trengs åpning for å sikre tilgang til vassdraget.**

**Grunneieren, samt tiltakshavere og foreninger med rettslig interesse i det, kan kreve at kommunen fastsetter bredden på beltet. Bredden kan også fastsettes i reguleringsplan etter plan- og bygningsloven.**

**Vassdragsmyndigheten kan i særlige tilfelle frita for kravet i første ledd.**

### *Merknader til § 11*

Paragrafen er ny. Den er behandlet i "*Bevaring av kantvegetasjon langs vassdrag*" i kap. 10.4 foran. Bestemmelsen henger nær sammen med regelen om forbygging i utk. § 33 første ledd første punktum. *Første ledd første punktum* pålegger å opprettholde kantvegetasjonen langs vassdrag i form av et begrenset naturlig vegetasjonsbelte. Beltet vil normalt omfatte vegetasjon på bredden under høyeste vanlige flomvannstand (dvs. vegetasjon i vassdraget, slik dette er definert i utk. § 2 første ledd), og en begrenset sone ut over dette. En nøyaktig grense for beltet kan fastsettes i medhold av annet ledd. Retningsgivende for grensen etter første ledd, og også ved fastsetting etter annet ledd, er at beltet skal motvirke avrenning og gi levested (skjul,



oppholdssted m.v.) for arter av planter og dyr som har naturlig tilhold ved eller i vassdraget.

Ordet «opprettholdes» viser at bestemmelsen bare gjelder hvor de naturlige forhold ligger til rette for vegetasjon, og heller ikke innebærer plikt til å reetablere vegetasjon. En plikt til reetablering kan imidlertid følge av konsesjonsvilkår etter utk. § 24, eventuelt etter omgjøring med hjemmel i utk. § 27. Hvis vegetasjon er fjernet i strid med utk. § 11, kan det gis pålegg om retting i form av reetablering med hjemmel i utk. § 64.

Kantvegetasjonen kan høstes ved hogst eller på annen måte, forutsatt at høstingen ikke medfører en biotopendring. En hogst må derfor vanligvis være bledningspreget (plukkhogst), hvis det ikke gjelder løvtreslag med sterk evne til selvfornyeelse. Regelen betyr en videreføring av de retningslinjer om bevaring av kantvegetasjon ved flatehogst som i dag finnes i veiledningsheftet Flersidig skogbruk (utg. av Landbruksdepartementet og Det norske skogselskap, 1986; s. 32). Regelen blir også supplert av eventuelle bestemmelser om vern av skog mot elvebrudd og skadeflom, jfr. skogbruksl. §§ 32-33, og bestemmelser om hogstføring i kantsoner fastsatt i forskrifter etter skogbruksl. § 17 b (jfr. for Osломarka forskr. 2. april 1993 § 3-3).

Kravet om bevaring av kantvegetasjon gjelder bare for vassdrag med årssikker vannføring, jfr. definisjonen i utk. § 3 bokstav c. Kriteriet «årssikker vannføring» vil ofte gjøre at bestemmelsen ikke gjelder langs kunstige vannløp. Men har naturlig vegetasjon etablert seg langs f.eks. en kanal med årssikker vannføring, vil den være beskyttet av utk. § 11 i kantsonen. Det samme vil være situasjonen ved en bekk som opprinnelig er anlagt som en kunstig grøft, men som over årene har fått et naturlig preg.

*Første ledd annet punktum* gjør unntak fra plikten til å opprettholde kantvegetasjon i to tilfelle. Det ene gjelder byggverk som står i nødvendig sammenheng med vassdraget, f.eks. båthus og lukehus. Villabebyggelse er ikke tilstrekkelig til å komme inn under dette unntaket, uansett om byggherren ønsker å legge villaen helt inntil vassdraget, eller i en viss avstand fra det. Det andre unntaket gjelder hvor det trengs åpning i vegetasjonen for å komme til vassdraget. Dette tar særlig sikte på tilgang til f.eks. brygger og fiskeplasser, men kan også ha en viss betydning i forbindelse med stier langs vassdraget.

*Annet ledd* fastlegger fremgangsmåten for å få fastsatt en bestemt grense for det vegetasjonsbeltet som skal opprettholdes. Bredden på beltet fastsettes av kommunen. Det kan skje ved et selvstendig enkeltvedtak, eller i en reguleringsplan. Kommunestyret kan legge myndigheten til å treffe selvstendig enkeltvedtak til et annet kommunalt organ eller en tjenestemann etter kommunelovens vanlige regler. Kommunen er pliktig til å treffe et slikt vedtak dersom bredden ikke er fastsatt fra før, og fastsetting blir krevd av en berørt grunneier, av en tiltakshaver som det har betydning for, eller etter omstendighetene av en forening med rettslig interesse i det (f.eks. en naturvernforening, fiskeforening, et turlag osv.). Et selvstendig enkeltvedtak om bredden kan etter utk. § 69 annet ledd påklages til fylkesmannen. Om klage rett og klagebehandling gjelder de vanlige regler i forvaltningsloven.

Uansett om kommunen fastsetter bredden på beltet ved selvstendig enkeltvedtak eller ved reguleringsplan, er første ledd første punktum retningsgivende for bredden. Kommunen kan ikke gjøre unntak fra kravet til kantvegetasjon i vedtak etter annet ledd (dvs. sette bredden på vegetasjonsbeltet til null). Dette må i tilfelle skje i henhold til tredje ledd.

Når bredden på beltet fastsettes i en reguleringsplan, gjelder de vanlige regler i plan- og bygningsloven for planbehandlingen. Fastsettes den som selvstendig enkeltvedtak, må berørte grunneiere få anledning til å uttale seg og relevante naturforvaltningsinteresser trekkes inn, enten via kommunens egen miljøfaglige eksper-

tise eller ved samarbeid med fylkesmannens miljøvernavdeling. Frivillige organisasjoner bør få anledning til å uttale seg, f.eks. ved at kommunen sørger for kunngjøring om saken i lokalpressen.

For sikkerhets skyld har utvalget tatt med en hjemmel *itredje ledd* for å fritta for kravet om å opprettholde kantvegetasjon. Både grunneieren, en berørt tiltakshaver og kommunen selv kan ta opp spørsmålet om fritak. Slikt fritak vil trolig lettest bli aktuelt i tettbygd strøk, men utvalget vil samtidig understreke at kravet i § 11 har en av sine viktigste funksjoner nettopp her. *Utvalgets medlem Aalstad* mener for sin del at fritaksmyndigheten etter tredje ledd bør delegeres til kommunen.

### *§ 12 (hovedregelen om grunneierens rådighet)*

**Vassdrag tilhører eieren av den grunn det dekker, hvis ikke annet følger av særlige rettsforhold. Når et vassdrag helt eller delvis ligger i sameie, gjelder sameielovens regler for forholdet mellom grunneierne.**

**Eiere på hver side av vassdrag har lik rett til utnytting av vannkraften, om ikke annet følger av særskilt rettsgrunnlag.**

**Grunneieren kan motsette seg at andre uten særskilt rettsgrunnlag utøver rådighet over vassdrag som tilhører ham. Grunneieren kan selv utøve rådighet over vassdraget, men må ha konsesjon eller sende melding etter reglene i kap. II-IV.**

### *Merknader til § 12*

Paragrafen avløser V § 1, jfr. også V §§ 56 flg. Det vises til "*Eierrådigheten over vassdrag*" i kap. 11 i de alminnelige motiver.

*Første ledd første punktum* svarer fullt ut til V § 1. Bestemmelsen medfører at det er rådigheten over bunnen som i utgangspunktet avgjør hvem som rår over vassdraget. Hvem som eier bunnen, må avgjøres ut fra reglene om grenser mellom faste eiendommer, jfr. V §§ 2-6 som vi – i samsvar med Sivillovbokutvalgets lovutkast i NOU 1988:16 – foreslår overført til en ny lov om eiendomsgrenser. Regelen vil også gjelde for kunstige vannmagasiner, jfr. Rt. 1972 s. 344 om Nesjøen.

Forbeholdet om at «annet følger av særlige rettsforhold» tar sikte på at rådigheten over vannet kan være skilt ut fra rådigheten over bunnen, jfr. diskusjonen "*Særlig om fallretter*" i kap. 11.6 om fallretter. Tilfelle hvor fiskevann – særlig i fjellet – er skilt ut som en egen eiendomsenhet fra de omliggende fjellområder kan godt være en anvendelse av hovedregelen hvor bunn og bredder følges, men det kan også tenkes at den utskilte rett bare gjelder vannområdet og ikke bunnen, og dermed dekkes av forbeholdet.

*Første ledd annet punktum* fastslår for ordens skyld at sameieloven 18. juni 1965 nr. 6 gjelder på vanlig måte når bunnen og dermed vassdraget ligger i sameie. Bestemmelsen tar ikke sikte på den ordinære situasjon at vassdraget ligger på eller renner over flere eiendommers grunn; her reguleres forholdet mellom eierne av lovutkastets regler, ikke av sameieloven. *Første ledd annet punktum* i kombinasjon med sameieloven og ekspropriasjonsadgangen for vassdragstiltak avløser reglene i V §§ 56-58.

*Annet ledd* regulerer forholdet mellom eiere på motstående sider av vassdraget når det gjelder rett til utnytting av vannkraften til energiproduksjon eller andre formål. Bestemmelsen medfører at de har lik rett, uten hensyn til hvor grensen går mellom dem i vassdraget og hvor stor del av vannmassen som passerer over eiendommen til hver av dem. Bestemmelsen svarer til V § 59 nr. 1 første ledd annet punktum.

*Tredje ledd* angir hovedtrekkene i grunneierens stilling til vassdragene. *Første punktum* viser at grunneieren kan motsette seg at andre utøver noen rådighet over vassdraget hvis de ikke kan påvise et særskilt grunnlag for det. Et slikt grunnlag kan følge av vannressurslovens egne regler (utk. §§ 14-15 og 29-31), av ekspropriasjon, eventuelt som en sidevirkning av konsesjon (utk. § 8 jfr. § 25 første ledd etter flertallets forslag, vregl. § 16 nr. 1 og oreignl. § 2), av annen lovgivning (f.eks. lakseloven og fjelloven mht. fiske), av avtale med grunneieren, hevd eller alders tids bruk (jfr. om innholdet av servitutter stiftet på denne måten servituttloven 29. november 1968), eller – i verneområder etter naturvernloven – av vernevedtakets bestemmelser om skjøtsel, jfr. naturvernl. §§ 4, 6, 10 og 12.

Tredje ledd *annet punktum* lovfester grunneierens rett til aktiv rådighet over vassdraget. Vannressurslovens regler om konsesjonsplikt og meldeplikt gjelder imidlertid for grunneieren hvis det ikke er gjort særskilt unntak (jfr. bl.a. utk. § 13 første ledd). Grunneierens rådighet kan også være begrenset av servitutter og av bestemmelser i eller i medhold av andre lover, f.eks. bindende arealplaner etter plan- og bygningsloven, strandvernet etter pbl. § 17-2, pbl. § 85 om midlertidige konstruksjoner som husbåter og flytebrygger, lakseloven og forurensningsloven. Ved utøving av juridisk rådighet, f.eks. ved salg, må grunneieren respektere bl.a. regler om konsesjonsplikt i industrikonsesjonsloven 14. desember 1917 nr. 16 og konsesjonsloven 31. mai 1974 nr. 19. En grunneier kan gi andre servitutter til f.eks. vannuttak fra vassdraget, men servitutthaveren kan ikke få den konsesjonsfrihet eller prioriterte rett i knapphetssituasjoner som grunneieren har etter utk. § 13.

#### *§ 13 (supplerende regler om grunneierens vannuttak)*

**En grunneier i vassdraget kan uten konsesjon etter § 8 ta ut vann til husholdning og husdyr på eiendommen. Dette gjelder så langt uttaket ikke kommer i strid med reglene i §§ 5 og 10.**

**Er det knapphet på vann, har grunneierne i vassdraget lik rett etter behov til å ta ut vann til følgende formål etter denne prioritering:**

1. **husholdning,**
2. **vann til husdyr.**

**Vassdragsmyndigheten kan om nødvendig treffe nærmere vedtak om fordelingen og gjennomføring av vannuttak i knapphetssituasjoner, og herunder ta hensyn til bakenforliggende eiendommer og allmenne interesser.**

*Et mindretall (Ødegaard, Aalstad og Aasen) foreslår tilføyd som nr. 3 i annet ledd første punktum:*

3. **jordvanning.**

#### *Merknader til § 13*

Paragrafen avløser V §§ 14-16. Den er omtalt i "*Bør grunneieren ha en særrett til å ta ut vann?*" i kap. 20.4.5- "*Utenlandsk rett*" i 6 i de generelle motiver.

Det følger av utk. § 12 at grunneieren har en rådighet over vassdrag på sin eiendom som gir adgang til å ta ut vann. Grunneierens rett kan også utøves av en fester eller annen leietaker til eiendommen. Begrensningen i retten til vannuttak vil etter lovutkastets alminnelige regler ligge i at vannuttak som kan volde skade eller ulempe for allmenne eller private interesser (for vassdragets naturlige funksjon eller annen aktuell utnytting), blir konsesjonspliktig etter utk. § 8, og at uttaksretten må utøves under hensyn til forvalteransvaret etter utk. § 5 og reglene om minstevann-

føring etter utk. § 10. Reglene i § 13 innebærer en modifikasjon i den konsesjonsplikt som ellers ville følge av lovutkastet.

*Første ledd* medfører at vannuttak til husholdning og husdyr kan skje uten konsesjon, selv om uttaket skulle være til skade eller ulempe for allmenne eller private interesser. Det er imidlertid en forutsetning at reglene i §§ 5 og 10 blir overholdt. Med «husholdning» siktes til vannforbruk til slike formål som er vanlige i en husholdning, som drikke og matlaging, vask, toalettspyling, ordinær hagevanning og bilvask. Regelen omfatter bare egen husholdning, ikke vann til campingplasser, utleiehytter, pensjonater m.v. Vann til husdyrhold omfatter både drikkevann og vann til renhold av fjøs m.v. Med husdyr siktes det både til brukerens egen besetning og til husdyr som han har oppsyn med for andre. Når det gjelder mer omfattende uttak til større husdyrbruk, kan det ligge begrensninger i utk. §§ 5 og 10.

Reglene i § 13 er knyttet til bruk på eiendommen. Flere eiendommer som grenser til hverandre og har hatt felles eier og drift siden før 1941, regnes likevel som én eiendom, slik forholdet var etter V § 14. Sammenføyning med en bakenforliggende eiendom øker ikke uttaksretten etter § 13. Blir det fradelte en eiendom eller festetomt som ikke får del av vassdraget, får den fradelte eiendom heller ingen rett etter § 13.

*Annet ledd* innebærer at retten til vannuttak kan utøves uten konsesjon også når det er knapt med vann i vassdraget på grunn av lite naturlig tilsig, slik at den enes uttak kommer i konflikt med andres behov. Regelen gjelder selv om uttaket er større enn vanlig (f.eks. pga. tørke), så lenge det ikke skjer noen utvidelse av den virksomhet som vannet skal brukes til. *Første punktum* gir samtidig en regel om prioritering i forholdet mellom grunneierne i vassdraget, bestemt etter bruksformål og – innenfor hvert enkelt formål – i forhold til behovet. De bruksformål som nevnes, er de samme som etter første ledd, men i prioritert rekkefølge. *Et mindretall* i utvalget (Ødegaard, Aasen og Aalstad) foreslår at jordvanning tas med som det tredje prioriterte bruksformål. Vannuttak til f.eks. teknisk bruk, fiskeoppdrett eller hytteutleie regnes ikke med blant formål med særskilt prioritet.

*Annet ledd annet punktum* gir vassdragsmyndigheten adgang til å treffe nærmere vedtak om vannuttaket i knapphetssituasjoner. Det vil være naturlig å legge denne myndigheten til fylkesmannen eller kommunen. Vedtaket kan treffes som enkeltvedtak rettet mot en eller flere bestemte grunneiere, eller som forskrift for et helt vassdrag eller del av det.

I vedtaket må vassdragsmyndigheten som utgangspunkt respektere den prioritering av bruksformål som følger av annet ledd første punktum. Uttaket til de enkelte formål kan imidlertid tallfestes, og vedtaket kan også fastsette at vannet ikke må brukes til visse husholdningsformål (som hagevanning eller bilvask) dersom slik bruk ikke anses forsvarlig i lys av knapphetssituasjonen og forvalteransvaret etter utk. § 5. Ved avgjørelsen kan det også tas hensyn til at vannuttak fra vassdraget ikke bør føre til en uforholdsmessig senkning av grunnvannsnivået som hindrer uttak av grunnvann. Når det er nok vann til prioriterte bruksformål, men ikke til å dekke alle uprioriterte, vil vassdragsmyndigheten stå nokså fritt til å fastsette vedtakets innhold. Etter flertallets forslag til annet ledd kan vassdragsmyndigheten da legge avgjørende vekt på å sikre jordvanning i distrikter og gårdsbruk hvor dette er vesentlig for næringsgrunnlag og bosetting (mindretallet foreslår at jordvanning tas med blant de prioriterte formålene). Vassdragsmyndigheten kan også treffe vedtak om begrensninger av hensyn til bakenforliggende eiendommer eller allmenne interesser (jfr. bl.a. utk. § 14). Bakenforliggende eiendommer kan likevel ikke få nytte godt av vannuttak til et formål før grunneierne har fått dekket sine behov til prioriterte formål.

Hvis knapphetssituasjonen skyldes at noen vil begynne med et nytt vannuttak eller øke vannforbruket for å utvide produksjonen, må dette anses som et conse-

sjonspliktig tiltak etter utk. § 8. Lovutkastet inneholder visse regler som da kan gi mulighet for en samlet avveining av alle uttakene på knapphetsstrekningen. I tilknytning til en slik konsesjonssøknad kan vassdragsmyndighetene eventuelt ta opp spørsmålet om å innkalle eldre vannuttak uten konsesjon til konsesjonsbehandling, jfr. utk. § 71 tredje ledd. Etter forslaget til utk. § 27 (første ledd bokstav e jfr. tredje ledd) fra et mindretall i utvalget kan vassdragsmyndighetene også ta opp spørsmålet om endringer i gitte konsesjoner til vannuttak. Uttak til husholdning og husdyr kan imidlertid ikke rokkes på denne måten, bare gjennom den begrensede adgang etter utk. § 13 annet ledd til å treffe vedtak om økonomisering med vannet.

Nye eller utvidede vannuttak innenfor rammen av § 13 første ledd trenger ikke konsesjon. Her må en knapphetssituasjon løses gjennom reglene i utk. § 13 annet ledd.

Vassdragsmyndighetene kan treffe vedtak etter annet ledd annet punktum av eget tiltak eller etter begjæring fra en grunneier i vassdraget. Også en eier av bak-enforliggende eiendom eller en representant for allmenne interesser kan fremsette en slik begjæring. Vassdragsmyndighetenes avgjørelse må regnes som et enkeltvedtak som kan påklages, også om den ikke finner noen grunn til å ta begjæringen til følge.

#### *§ 14 (allmennhetens rådighet over vassdrag)*

##### **Enhver kan bruke vassdrag til**

- a) **vannuttak uten grøfting eller bruk av fast ledning eller motorkraft;**
- b) **bading i samsvar med friluftsløven 28. juni 1957 nr. 16;**
- c) **ferdsel uten bruk av motor;**
- d) **motorisert ferdsel på åpent eller islagt vann når det skjer i samsvar med lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag og grunneieren ikke har nedlagt forbud etter annet ledd.**

**Bruk av vassdrag i samsvar med første ledd skal skje så hensynsfullt at det ikke volder ulemper av betydning for grunneieren eller for andre brukere. Grunneieren kan forby motorisert ferdsel, hvis ikke vassdragsmyndigheten treffer vedtak om at et slikt forbud vil være urimelig etter en avveining av de krys-sende interesser.**

**Om allmennhetens rett til å ta opp sunkne gjenstander og til fløting gjelder reglene i §§ 30 og 31. Om retten til fiske gjelder reglene i lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v.**

#### *Merknader til § 14*

Paragrafen avløser V §§ 12 og 65. Det vises til "[Ferdsel i og på vassdrag](#)" i kap. 25.2-"[Fremtidig utvikling](#)" i 4 i de alminnelige motiver. Reglene i utk. § 14 gir allmennheten rett til å bruke vassdraget på de måter som nevnes, uten hensyn til hvilket formål bruken har. Til dels er det tale om en oppstilling av pedagogiske grunner, idet bestemmelsen henviser til andre lover som avgrenser nærmere hvilken rådighet som kan utøves. I forhold til V § 12 gjelder bestemmelsen for alt overflatevann, også naturlige kilder (oppkommer). Bruksmåtene vanning av husdyr og vask har knapt noen praktisk betydning lenger og er derfor ikke tatt med i utk. § 14. Beiteretter må naturlig forstås slik at de også omfatter rett til vann for husdyrene i beiteområdet. Om gullvasking er det gitt forskrift 18. august 1987 nr. 687 om søking etter og utvinning av alluvialt gull på statsgrunn i medhold av bergverksl. 30. juni 1972 nr. 70 § 1.

Rådighet etter utk. § 14 kan utøves uten konsesjon etter utk. § 8. Det kan imidlertid være innført restriksjoner i medhold av annen lovgivning, f.eks. i vernevedtak etter naturvernloven (jfr. naturvernl. § 22), for beskyttelse av vannforsyningskilder (i dag i medhold av drikkevannsforskr. 28. september 1951, som nå har hjemmel i lov 18. november 1982 nr. 66), eller etter friluftsl. §§ 15-16.

Rådighet etter utk. § 14 gir ikke allmennheten noen større rett til å ferdes over andres grunn enn det som følger av friluftsløven. Ligger vassdraget i innmark, kan det derfor være at allmennhetens rådighet etter utk. § 14 bortfaller i praksis. Dette er i samsvar med V § 12 («uten at han kommer inn på fremmed grunn ulovlig»).

Rådighet som nevnt i utk. § 14 kan selvsagt utøves av eieren selv.

*Første ledd bokstav a* gir adgang til vannuttak som kan skje uten grøfting, bruk av fast ledning eller motorkraft. Etter bokstav a er det tillatt med vannuttak gjennom løs ledning. Hvis ledningen blir liggende over noe tid, faller det utenom rammen av bokstav a.

*Bokstav b* gir adgang til bading i samsvar med friluftsløvens regler, jfr. utk. § 74 nr. 7 med forslag til endring i friluftsl. § 8. Bading kan imidlertid være utelukket på grunn av andre regler, særlig restriksjoner av hensyn til vannforsyningen (jfr. utk. § 74 nr. 16 med forslag til endringer i pbl. § 20-4 annet ledd, bokstav i).

*Bokstav c* omfatter all ferdsel som skjer uten bruk av motor og gjelder ferdsel både på åpent og islagt vassdrag. Ferdseletsretten omfatter altså også ferdsel ved hjelp av dyr eller av vind. Også her kan det imidlertid være lagt restriksjoner på ferdselen i medhold av annen lovgivning. Det kan ikke tas avgift for ferdsel i medhold av bokstav c.

*Bokstav d* gjelder motorisert ferdsel på åpent eller islagt vann. Bestemmelsen gir ikke adgang til motorisert ferdsel på bredden.

Motorbåttrafikk som er lovlig etter motorferdselloven 10. juni 1977 nr. 82, er som utgangspunkt tillatt på alle vassdrag, uansett om de er fremkommelige fra naturens side eller etter særskilte tiltak fra grunneierens side. Grunneieren kan imidlertid forby eller begrense motorisert ferdsel i vassdraget med hjemmel *annet ledd annet punktum*, jfr. nedenfor. Om rett til å ta avgift av motorfartøy for ferdsel i vassdrag gjelder reglene i friluftsl. § 5 (jfr. utvalgets forslag til endring i utk. § 74 nr. 7) og havnelovens regler.

For fortøyning og oppankring av båter (med eller uten motor) gjelder reglene i friluftsl. § 7. Oppankring av båter (særlig husbåter) går dessuten inn under pbl. § 85 og kan være nærmere regulert i kommunale vedtekter etter bestemmelsen. Overføring av båter fra ett vassdrag til et annet kan medføre en viss risiko for sykdoms-smitte, og kan derfor være underlagt nærmere regler eller forbud i medhold av midlertidig lov 22. juni 1990 nr. 44 om tiltak mot sykdom hos akvatiske organismer, jfr. særlig forskriftshjemmelen i lovens § 8.

Om rett til start og landing med luftfartøy på vassdrag (innsjøer) gjelder de samme regler som for bruk av motorfartøy (unntatt reglene om avgifter).

*Annet ledd første punktum* pålegger en alminnelig plikt til å vise hensyn når allemannsretten utøves. Bestemmelsen er i tråd med regelen om god ferdselskultur i friluftsl. § 11 og kan ses som en konkret anvendelse av aktsomhetsplikten etter utk. § 5 første ledd. Reglene forplikter til å vise hensyn både overfor grunneieren og naboer og overfor andre brukere og utøvere av allemannsretten. Forvalteransvaret etter utk. § 5 første ledd vil supplere bestemmelsen når det gjelder hensyntaken til naturmiljøet, jfr. også viltl. § 3 tredje ledd når det gjelder dyrelivet. Etter omstendighetene kan plikten til å vise hensyn føre til en begrensning i utøving av allemannsretten. Om avfall gjelder forsøplingsforbudet i forurl. § 28.

*Annet ledd annet punktum* gir grunneieren adgang til å begrense eller forby motorisert ferdsel på åpent vann som ellers er tillatt etter motorferdsellovens regler.

Regelen gjelder i forhold til både motorfartøy og luftfartøy. Grunneierens forbud eller begrensning kan imidlertid overprøves av vassdragsmyndigheten. Overprøvingsmyndigheten bør legges til fylkesmannen eller kommunen. Overprøving kan skje av eget tiltak eller ved at noen interessert bringer saken inn for vassdragsmyndigheten. Grunneieren må regnes som part etter forvaltningsloven, og vassdragsmyndighetens avgjørelse blir et enkeltvedtak. En slik overprøving vil særlig være naturlig når en enkelt grunneier ved forbudet blokkerer vassdraget for ferdsel. Ved overprøvingen skal det bl.a. legges vekt på om ferdselen volder større ulemper enn vanlig i lignende vassdrag, om den har økt vesentlig, om grunneierens egen aktivitet kan bli berørt av ferdselen, og om den kan bli en belastning for naturmiljøet.

Regelen i annet ledd annet punktum suppleres av friluftsl. § 10 om krav til forhåndssamtykke fra grunneieren når det gjelder organiserte møter, stevner og konkurranser med båt.

*Tredje ledd* viser at allmennheten kan utøve rådighet i vassdraget ut over det som følger av første jfr. annet ledd. Bestemmelsen viser til retten til å ta opp sunkne gjenstander etter utk. § 30 og retten til fløting etter utk. § 31, og for øvrig til reglene om fiske etter lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v. I tillegg kan andre enn grunneieren få rett til å gjenopprette vassdragets løp i medhold av utk. § 29, og særlig interesserte eller representanter for allmennheten kan etter utk. § 64 ha rett til å kreve håndheving av bestemmelser til vern om allmenne interesser.

#### *§ 15 (rådigheten over midtstykket i innsjøer)*

**Staten rår over det som er fritt midtstykke i større innsjøer. Ligger innsjøen til statsallmenning, inngår midtstykket i allmenningen. Private har den rett til bruk av midtstykket som følger av lov eller annet rettsgrunnlag.**

#### *Merknader til § 15*

Paragrafen er ny. I forhold til utk. § 12 inneholder den særregler for det frie midtstykke i innsjøer. Den er behandlet i "*Rådigheten over det frie midtstykke i større innsjøer*" i kap. 11.4 i de generelle motiver.

Paragrafen tar ikke opp spørsmålet om hvilke innsjøer som har fritt midtstykke, men gir regler om rådigheten over det frie midtstykket.

Hovedregelen etter *første punktum* er at staten har rådigheten over midtstykket. Hvis innsjøen helt eller delvis ligger i en statsallmenning, eller grenser inntil allmenningen, bestemmer *annet punktum* at midtstykket inngår i allmenningen, bl.a. med den følge at reglene i fjelloven 6. juni 1975 nr. 31 kap. XII om fiske gjelder for midtstykket. Uansett om midtstykket inngår i statsallmenning eller ikke, kan private ha rett til bruk på særskilt grunnlag etter *tredje punktum*, jfr. Høyesteretts dom om Sperillen i Rt. 1972 s. 77.

### **33.3 NÆRMERE OM KONSESJON TIL VASSDRAGSTILTAK M.V.**

#### *§ 16 (særskilt avgjørelse om konsesjonsplikt)*

**Vassdragsmyndigheten kan ved forskrift eller enkeltvedtak fastsette om et vassdragstiltak trenger konsesjon etter § 8. Vassdragsmyndigheten skal treffe slikt enkeltvedtak dersom tiltakshaveren eller andre med rettslig interesse begjærer det, og kan forby iverksetting før avgjørelsen er truffet. Klage over vedtak om at tiltaket må ha konsesjon, har ikke oppsettende virkning. Regelen i § 26 gjelder tilsvarende.**

*Merknader til § 16*

Paragrafen avløser V § 112, jfr. § 113 nr. 2 og vregl. § 4. Det vises til "*Forhåndsavgjørelse om konsesjonsplikt*" i kap. 13.5 i de generelle motiver.

Etter *første punktum* kan vassdragsmyndigheten gi forskrift som fastsetter at visse vassdragstiltak etter sin art er konsesjonspliktige. Forskriften kan også gå ut på at visse tiltak ikke trenger konsesjon.

Første punktum gir videre adgang for vassdragsmyndigheten til å fastsette særskilt i det enkelte tilfelle om et tiltak trenger konsesjon. En slik forhåndsavgjørelse er enkeltvedtak.

Etter *annet punktum* kan forhåndsavgjørelse i det enkelte tilfelle kreves av tiltakshaveren selv, eller av andre med rettslig interesse i det. Det kan særlig være naboer og grunneiere oppstrøms eller nedstrøms som kan bli berørt av tiltaket, eller foreninger som ivaretar ideelle interesser eller allemannsretter (f.eks. naturvernlag og fiskeforeninger). For å hindre at et tiltak blir iverksatt før det er vurdert om det er konsesjonspliktig, kan vassdragsmyndigheten forby at det settes i verk før dette er avgjort.

Avgjørelsen om det foreligger konsesjonsplikt, må bygge på en vurdering av det konkrete tiltaket. Normalt må denne avgjørelsen treffes på et langt spinklere grunnlag enn realitetsavgjørelsen om konsesjon skal gis eller nektes. Som enkeltvedtak kan avgjørelsen påklages til overordnet vassdragsmyndighet. Hvis det blir klaget over en avgjørelse som fritar for konsesjonsplikt, kan også klageinstansen bestemme at tiltaket ikke må iverksettes før klagesaken er avgjort. Går underinstansens avgjørelse ut på konsesjonsplikt, følger det *avtredje punktum* at den må respekteres inntil klagesaken er avgjort, og at klagen ikke kan gis noen oppsettende virkning etter fvl. § 42.

Avgjørelsen skal bare ta stilling til om konsesjonsplikt foreligger eller ikke. Noen form for vilkår kan ikke fastsettes, men det kan iblant være aktuelt å presisere nærmere hvilke(t) tiltak som anses eller ikke anses konsesjonspliktig.

En avgjørelse om konsesjonsplikt kan også bringes inn for domstolene, selv om domstolskontrollen bør ha forholdsvis lav intensitet i disse tilfelle.

En avgjørelse etter utk. § 16 om konsesjonsplikt gjelder bare en viss tid, idet forholdene i vassdraget kan endre seg. Det forutsettes derfor at utk. § 26 skal gjelde tilsvarende for avgjørelser etter utk. § 16 annet punktum.

*§ 17 (særregler for konsesjonsbehandling av vannkraftutbygging)*

**Konsesjon til vannkraftutbygging som omfatter vassdragsreguleringer gis etter reglene i vassdragsreguleringsloven når dette følger av vassdragsreguleringsloven §§ 1 og 2. Loven her gjelder likevel for slike vassdragsreguleringer, unntatt §§ 6-8, 12, 18-19, 21-24, 25 første ledd, 26-28, 37, 46-47, 50 tredje ledd og 71.**

**For elvekraftverk med midlere årsproduksjon over 40 GWh gjelder vassdragsreguleringsloven § 5 bokstav a-d og f, § 6 og § 8 første ledd i stedet for §§ 18 og 21-23 i loven her. For konsesjoner til slike elvekraftverk gjelder vassdragsreguleringsloven § 10 nr. 3, § 12 nr. 1-13, 16-20, 21 med unntak av tredje og fjerde ledd, § 16 nr. 1-3, § 19 og § 20 i stedet for §§ 24 og 26-28 i loven her. Hvis det for et elvekraftverk med midlere årsproduksjon over 40 GWh ikke er gitt ervervskonsesjon etter industrikonsesjonsloven 14. desember 1917 nr. 16, fastsettes konsesjonsavgifter etter reglene i lovens § 2 nr. 13, jfr. § 5 tredje ledd nr. 2.**

**For andre vannkraftanlegg gjelder loven her fullt ut.**



*Et mindretall* (Berg, Høisveen, Samuelsen, Terjesen og Traagstad) foreslår at § 10 settes inn i oppregningen i *første ledd annet punktum* og i *annet ledd annet punktum* foran § 24.

*Mindretallet* foreslår at *tredje ledd* skal lyde:

**For andre vannkraftanlegg gjelder loven her fullt ut, likevel slik at vassdragsreguleringsloven § 12 nr. 1 om byggefrister gjelder i stedet for § 26.**

#### *Merknader til § 17*

Paragrafen regulerer forholdet mellom lovutkastet og vassdragsreguleringsloven og bygger på den ordning som ble etablert ved revisjonen av vassdragsreguleringsloven i 1992. Vi viser til "*Regelverket vedrørende kraftutbygging og -produksjon*" i kap. 21.2 og "*vassdragsreguleringsloven*" i 31.3 i de generelle motiver.

I forhold til lovutkastet faller kraftutbyggingstiltak i tre grupper:

*Første ledd* gjelder kraftutbygging som omfatter vassdragsreguleringer. Her skjer konsesjonsbehandlingen etter vassdragsreguleringsloven 14. desember 1917 nr. 17. Bestemmelsen viser til vregl. §§ 1 og 2 for å fastslå hvilke kraftutbyggingstiltak som regnes som reguleringer. Inngår det en regulering i prosjektet, kan hele prosjektet som inngår i søknaden, behandles etter vassdragsreguleringsloven. Lovutkastet vil som utgangspunkt gjelde også for vassdragsreguleringer, unntatt utk. §§ 6-8, 12, 18-19, 21-24, 25 første ledd, 26-28, 37, 46-47, 50 tredje ledd og 71. *Et mindretall* (Berg, Høisveen, Samuelsen, Terjesen og Traagstad) foreslår i tillegg at heller ikke utk. § 10 skal gjelde for nye reguleringer. For eldre reguleringer vises til utk. § 71 med merknader og til merknadene til utk. § 10.

*Annet ledd* omfatter elvekraftverk med midlere årsproduksjon over 40 GWh og avløser V § 106 nr. 4. For dem gis konsesjon i henhold til lovutkastet, men en rekke av vassdragsreguleringslovens regler vil gjelde for konsesjonsbehandlingen i stedet for lovutkastets egne regler. Det dreier seg om vregl. § 5 bokstav a-d og f, §§ 6, 8 første ledd, 10 nr. 3, § 12 nr. 1-13, 16-20 og 21 med unntak av tredje og fjerde ledd, § 16 nr. 1-3, § 19 og § 20, som vil gjelde i stedet for utk. §§ 21-24 og 26-28. Henvisningen til vregl. § 5 bokstav d er ny, men i samsvar med motivene til V § 106 nr. 4. Det ble konkludert med at § 5 bokstav d (tidligere bokstav e) burde gjelde her (Ot.prp. nr. 50 (1991-92) s. 99), men dette kom ved en inkurie ikke med i lovteksten. *Annet ledd tredje punktum* sikrer at det blir fastsatt konsesjonsavgifter (etter industrikonsesjonsloven) for slike utbygginger. *Mindretallet* (Berg, Høisveen, Samuelsen, Terjesen og Traagstad) foreslår også her at utk. § 10 ikke skal gjelde for slike nye prosjekter.

Etter *tredje ledd* går annen kraftutbygging fullt ut etter lovutkastet. Det dreier seg om reguleringer som faller utenfor konsesjonsplikten etter vassdragsreguleringsloven og kraftverk med en midlere årsproduksjon på 40 GWh eller mindre. *Et mindretall* (Berg, Høisveen, Samuelsen, Terjesen og Traagstad) foreslår imidlertid at vregl. § 12 nr. 1 om byggefrister skal gjelde i stedet for utk. § 26 også for disse utbyggingene, jfr. "*Utvalgets vurderinger*" i kap. 13.7.2.

*§ 18 (andre unntak fra vassdragsmyndighetens konsesjonsbehandling etter loven her)*

**Vassdragsmyndigheten kan fastsette i forskrift eller i det enkelte tilfelle at det ikke trengs konsesjon etter loven her for tiltak som i stedet**

- a) **må ha tillatelse etter lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v. § 7 annet eller tredje ledd eller § 10;**
- b) **må ha tillatelse etter lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall § 11 eller etter forskrift med hjemmel i forurensningsloven; eller**
- c) **må ha dispensasjon fra vernevedtak etter lov 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern eller utføres som skjøtselstiltak etter naturvernloven.**

**Vassdragsmyndigheten kan i den enkelte sak overlate til jordskifteretten å avgjøre om konsesjon skal gis dersom det kan skje i samband med et pågående jordskifte.**

#### *Merknader til § 18*

Paragrafen er ny. Den tar sikte på å fremme samordning av regelverk og administrativ behandling av saker om vassdragstiltak. Paragrafen åpner derfor for at enkelte sakstyper kan overlates til behandling av andre myndigheter som saksforholdet hører inn under. Regelen må ses i sammenheng med utk. § 8 fjerde ledd, som gir mulighet for at konsesjonsbehandling etter vannressursloven i henhold til forskrift kan tre i stedet for behandling etter andre lover, og med *flertallets* forslag til utk. § 20, jfr. utk. §§ 32-35, som åpner en viss adgang til at arealplaner etter plan- og bygningsloven kan tre i stedet for en konsesjon.

Etter *første ledd bokstav a* kan vassdragsmyndigheten bestemme at et tiltak som må ha tillatelse etter lakseloven § 7 annet eller tredje ledd, ikke trenger konsesjonsbehandling etter vannressursloven. Etter § 7 annet ledd vil dette gjelde områder hvor det er innført biotopvern av hensyn til fiskens livsmiljø. Lakseloven § 7 tredje ledd gir departementet (Miljøverndepartementet) adgang til å bestemme at fysiske tiltak i vassdrag, bl.a. terskler og fiskehøler, må ha godkjenning etter lakseloven. Dessuten bestemmer laksel. § 10 at det kreves tillatelse til kultiveringstiltak (f.eks. kulpegraving, utlegging av store steiner og terskelbygging). Dersom saksbehandling etter lakseloven kan tilfredsstillende alle de aktuelle hensyn som vannressursloven skal ivareta, kan det være grunn til å gi forskrift etter utk. § 18 første ledd. Vi antar at dette vil være mest aktuelt med tanke på mindre tiltak som skal iverksettes for å bedre fisket eller fiskens livsmiljø. En bestemmelse etter første ledd kan også treffes for den enkelte sak. Hvis det er behov for å behandle saken både etter vannressursloven og etter lakseloven, bør det tilstrebes en samordning av saksbehandlingen, f.eks. med å foreta høring under ett i forhold til de to lovene.

Mange tiltak i medhold av lakseloven vil forøvrig være så små at de ikke omfattes av konsesjonsplikten i utk. § 8.

Etter laksel. § 7 femte ledd gjelder ikke annet og tredje ledd for «saker som behandles etter vassdragsloven eller vassdragsreguleringsloven». En bestemmelse etter utk. § 18 første ledd vil medføre at saken ikke trenger behandling etter vannressursloven, slik at laksel. § 7 femte ledd for så vidt ikke får anvendelse. Utk. § 18 første ledd gjør det derfor ikke nødvendig med andre endringer i laksel. § 7 femte ledd enn rent terminologiske, jfr. utk. § 74 nr. 17.

Tilsvarende hjemler foreslås *iførste ledd bokstav b* for tiltak som må ha tillatelse etter forurensningsloven, og *ibokstav c* for tiltak som må ha dispensasjon fra vernevedtak etter naturvernloven eller utføres som skjøtselstiltak med hjemmel i naturvernloven.

En bestemmelse etter første ledd vil medføre at vannressurslovens konsesjonsregler ikke får anvendelse på tiltaket. *Annet ledd* har bare den virkning at avgjørelsen om konsesjon etter vannressursloven treffes av jordskifteretten istedenfor av

vassdragsmyndigheten. Bestemmelsen innebærer derfor en særskilt hjemmel for sidelengs delegasjon fra vassdragsmyndigheten til jordskifteretten. Dette kan være praktisk hvis vassdragstiltaket henger sammen med et pågående jordskifte og bør ses i den sammenheng. Ved sin avgjørelse må jordskifteretten anvende vannressurslovens materielle regler, særlig om kriterier for konsesjon, vilkår og – eventuelt – omgjøring. Saksbehandlingen og eventuell overprøving vil derimot gå for seg etter reglene i jordskifteloven.

#### *§ 19 (gjenoppføring av vassdragsanlegg)*

**Gjenoppføring av vassdragsanlegg med konsesjon etter § 8 kan skje uten ny konsesjon dersom arbeidet tar til innen fem år fra anlegget ble funksjonsudyktig, og det fullføres med rimelig hurtighet. Vassdragsmyndigheten kan forlenge fristen én gang.**

#### *Merknader til § 19*

Paragrafen avløser V § 111 nr. 2.

Paragrafen gjør det unødvendig å søke ny konsesjon for å gjenoppføre et vassdragsanlegg som er forfalt eller ødelagt ved en enkeltstående hending, dersom gjenoppføringen skjer innen fem år. Bestemmelsen gjelder gjenoppføring av vassdragsanlegg med konsesjon etter § 8 eller etter tidligere vassdragslover, jfr. utk. § 72. Derimot faller gjenoppføring av lovlig konsesjonsfrie anlegg etter eldre lovgivning inn under konsesjonsplikten i utk. § 8 på vanlig måte.

Etter *annet punktum* kan vassdragsmyndigheten forlenge fristen en gang (med høyst fem nye år, slik at den samlede frist blir inntil ti år). Adgangen til forlengelse må brukes med varsomhet. Søknad om forlengelse må være kommet inn til vassdragsmyndigheten før femårsfristen er ute. Avgjørelse om forlengelse er enkeltvedtak og kan påklages av tiltakshaveren eller av andre som kan bli berørt av gjenoppføring.

Hvis anlegget er ødelagt ved en enkeltstående hending (f.eks. dambrudd), regnes femårsfristen fra denne. Er det tale om gradvis forfall, regnes fristen fra anlegget – i lys av sitt formål – ble funksjonsudyktig. At det er gått ut av bruk, er ikke nok til at fristen begynner å løpe. Men hvis det er tvil om anlegget skal regnes som funksjonsudyktig, kan det også tas hensyn til hvor lenge anlegget har vært ute av bruk.

At forfallet er skjedd i strid med vedlikeholdsplikten etter utk. § 42, hindrer ikke at gjenoppføring kan skje etter utk. § 19.

Det er ikke tilstrekkelig at gjenoppføring tar til før fristen er ute. Gjenoppføringen må også fullføres med rimelig hurtighet, uten noe vesentlig avbrekk (annet enn ved force majeure). Hvilke nærmere krav som ligger i «rimelig hurtighet», må overlates til praksis.

#### *§ 20 (forholdet til samlet planlegging)*

**Når offentlig myndighet har satt i gang samlet planlegging av forvaltning eller utnytting av vassdrag for et større område, kan vassdragsmyndigheten uten videre utsette eller avslå en søknad om konsesjon som gjelder et vassdrag som inngår i planleggingen. Konsesjon kan bare gis dersom tiltaket er uten nevneverdig betydning for planleggingen.**

Når en plan som nevnt i første ledd er fullført, skal den legges til grunn for behandlingen av søknad om konsesjon. Det samme gjelder for rikspolitiske retningslinjer etter plan- og bygningsloven. En søknad som er i strid med pla-

nen, kan avslås uten videre. I vassdrag som i planen er disponert til kraftutbygging, kan bare departementet gi konsesjon til vassdragstiltak som kan redusere vannkraften.

Samlet planlegging av ulike tiltak innen ett vassdrag bør fortrinnsvis skje etter reglene i plan- og bygningsloven.

Hvis konsesjon etter § 8 vil være i strid med rettslig bindende planer etter plan- og bygningsloven, kan vassdragsmyndigheten bare gi konsesjon dersom planmyndigheten samtykker. I reguleringsplan eller bebyggelsesplan kan det fastsettes at planen for bestemt angitte og stedfestede vassdragstiltak skal ha samme virkning som konsesjon etter § 8. Planen må i tilfelle oppfylle de krav som §§ 10, 11 og 33 setter.

*Et mindretall* (Berg, Høisveen, Samuelsen og Terjesen) foreslår:

Når offentlig myndighet har satt i gang samlet planlegging av forvaltning eller utbygging av vassdrag for et større område, kan vassdragsmyndigheten uten videre utsette eller avslå en søknad om konsesjon som gjelder vassdrag som inngår i planleggingen. Konsesjon kan bare gis dersom tiltaket er uten nevneverdig betydning for planleggingen.

Samlet planlegging av ulike tiltak innen ett vassdrag bør fortrinnsvis skje etter reglene i plan- og bygningsloven. Planer om tiltak som vesentlig berører vannkraften eller vannkraftpotensialet i et vassdrag skal forelegges vassdragsmyndigheten til godkjenning.

Konsesjonspliktige tiltak i vassdrag må ha konsesjon etter loven her, og konsesjon kan ikke erstattes av rettslig bindende planer etter plan- og bygningsloven. Konsesjon etter § 8 går foran kommuneplanens arealdel, reguleringsplan og midlertidig bygge- og deleforbud etter plan- og bygningsloven.

*Et annet mindretall* (Traagstad) foreslår første og annet ledd og tredje ledd første punktumsom første mindretall, og tredje ledd annet punktum slik:

**Konsesjon etter § 8 viker for eldre bindende arealplaner etter plan- og bygningsloven, men går foran senere arealplaner.**

#### *Merknader til § 20*

Paragrafen avløser V § 125 nr. 8 og vregl. § 7, og har for øvrig bestemmelser om forholdet til arealplaner etter plan- og bygningsloven. Vi viser særlig til "[Trengs det nye regler om vannbruksplanlegging?](#)" i kap. 14.7- "[Hva bør en ny vannressurslov omfatte?](#)" i 8 i de alminnelige motiver.

Utvalget har delt seg i forslaget til denne paragraf.

#### *(Flertallets forslag)*

Første og annet ledd tar sikte på sektorplanlegging som omfatter en rekke vassdrag.

Første ledd gir vassdragsmyndigheten adgang til å utsette behandlingen av en konsesjonssøknad, eventuelt avslå den, dersom søknaden gjelder et vassdrag som omfattes av samlet planlegging igangsatt av offentlig myndighet. Bestemmelsen tar først og fremst sikte på planlegging på nasjonalt nivå, som f.eks. Samlet plan for vassdrag og Verneplan for vassdrag, men er ikke begrenset til dette. Planen vil i praksis være avgrenset til visse bruksmåter. Hensikten er å gi effektiv mulighet for å avveie bruken av forskjellige vassdrag og nedbørfelt mot hverandre. Den omfatter derfor ikke planlegging som bare gjelder ett enkelt vassdrag, og forutsetter at plan-

leggingen omfatter vassdrag i et større område – en landsdel eller i det minste et fylke.

Når vassdragsmyndigheten etter *første punktum* «uten videre» kan utsette eller avslå en konsesjonssøknad, ligger det i dette at avgjørelsen kan treffes uten at søknaden sendes på høring og at begrunnelsen kan bestå i en henvisning til den samlede planlegging som er satt i gang. Første punktum er i seg selv ikke noen hindring for å behandle konsesjonssøknaden, men *annet punktum* er til hinder for at det gis en konsesjon som går på tvers av planleggingsarbeidet. Etter annet punktum kan konsesjon derfor bare gis hvis tiltaket er uten nevneverdig betydning for planleggingen. Konsesjon kan dermed gis hvis det er tale om et vassdragstiltak som ikke inngår i den samlede planleggingen, og det omsøkte tiltak heller ikke vil endre forholdene i vassdraget på en måte som kan ha nevneverdig betydning for prioriteringen av tiltak i planen.

Første ledd får anvendelse når planleggingen er «satt i gang» av offentlig myndighet. Det kan først sies å være tilfellet når planleggingsarbeidet er organisert med sikte på å fremme en konkret plan, og dette er gjort kjent utad. I praksis vil dette trolig bare være aktuelt for statlige myndigheter. Når planen er fullført, gjelder ikke første ledd lenger, og annet ledd vil i stedet få anvendelse.

*Annet ledd* angir rettsvirkningen av en fullført samlet plan, og skal sikre at den blir fulgt opp ved konsesjonsbehandlingen etter vannressursloven. Forutsetningen for slike rettsvirkninger er imidlertid at planen er utarbeidet under bred offentlig høring, som minst svarer til høringen ved forskrifter.

*Annet ledd første punktum* bestemmer at en fullført plan skal legges til grunn for konsesjonsbehandlingen. Når uttrykket «legges til grunn» er valgt, i tråd med bl.a. regelen i pbl. § 20-6 første ledd, innebærer det at planen ikke er absolutt bindende for konsesjonsmyndigheten når det gjelder detaljutformingen av tiltakene. Planen må imidlertid følges når det gjelder prioriteringen av de tiltak som er behandlet. I *tredje punktum* presiseres dette slik at vassdragsmyndigheten uten videre kan avslå en søknad som er i strid med planen, dvs. uten å sende søknaden på høring, og med henvisning til planen som begrunnelse for avslaget. Bestemmelsen er generell, men det vil være særlig grunn til å bruke den overfor en søknad som på vesentlige punkter strider mot planen. Planen vil imidlertid ikke ha noen betydning i forhold til andre slags vassdragstiltak enn dem som planleggingen har omfattet, bortsett fra det tilfelle som er angitt i fjerde punktum.

*Annet ledd annet punktum* innebærer at rikspolitiske retningslinjer etter plan- og bygningsloven skal legges til grunn for konsesjonsbehandlingen på samme måte som samlet planlegging etter første punktum. Bestemmelsen er tatt med for å klargjøre at rikspolitiske retningslinjer som angår bruken av vassdrag, ikke bare vil ha betydning for planlegging etter pbl., men også for konsesjonsbehandling etter vannressursloven.

*Annet ledd fjerde punktum* tar særlig sikte på Samlet plan for vassdrag og innfører en «organisatorisk beskyttelse» av vannkraftutbygging. Vassdragstiltak som reduserer vannkraften i et vassdrag som planen disponerer til kraftutbygging, kan bare få konsesjon av departementet, selv om saken normalt skulle bli avgjort på lavere nivå i forvaltningen.

*Tredje ledd* tar sikte på vannbruksplanlegging innen ett vassdrag som omfatter forskjellige typer tiltak i vassdraget. Bestemmelsen gjelder både når vannbruksplanleggingen omfatter hele vassdraget og bare en del av det. Den innebærer at vannbruksplanleggingen fortrinnsvis skal skje etter plan- og bygningslovens regler, men gir ikke noe ubetinget påbud om det. Men skal vannbruksplanen få slike rettsvirkninger som fjerde ledd angir, må den bli til i samsvar med plan- og bygningsloven.

*Fjerde ledd* angir hvilken betydning arealplaner etter plan- og bygningsloven har for konsesjonssaker etter vannressursloven. *Første punktum* medfører at det ikke kan gis konsesjon i strid med gjeldende arealplaner uten at planmyndigheten – dvs. vanligvis kommunestyret – samtykker. Bestemmelsen svarer i hovedsak til regelen i forurl. § 11 tredje ledd annet punktum. Den gjelder bare i forhold til rettslig bindende planer, dvs. kommuneplanens arealdel, reguleringsplan, bebyggelsesplan og rikspolitiske bestemmelser. En fylkesplan, som ikke er rettslig bindende, vil likevel være et relevant og etter omstendighetene tungtveiende moment ved konsesjonsmyndighetens vurdering.

*Fjerde ledd annet punktum* gir en generell hjemmel for at en reguleringsplan eller bebyggelsesplan (men ikke andre plantyper) kan virke som en konsesjon, og gjøre det unødvendig med søknad og behandling etter vannressursloven. Det må i tilfelle fastsettes i planen selv at den skal ha slik virkning. Dessuten må planen oppfylle et par andre krav: Den må konkretisere og stedfeste hvilke vassdragstiltak den skal ha slik virkning for, og tiltakene må ikke komme i strid med reglene om minstevannføring, kantvegetasjon og utførelse av forbygninger i utk. §§ 10, 11 og 33.

Slike konsesjonsvirkninger av en plan vil være mest aktuelle for mindre vassdragstiltak. Det kan f.eks. dreie seg om masseuttak, forbygging, bekkelukking eller tørrlegging (jfr. utk. §§ 32-35), men også om f.eks. broer, veitraséer og brygger.

Konsesjonsvirkningen innebærer at planen vil gjøre det unødvendig med konsesjon. Planen vil også ha direkte ekspropriasjonsvirkning hvis *utvalgsflertallets* forslag til utk. § 25 første ledd blir lagt til grunn, slik at det da blir unødvendig med et særskilt ekspropriasjonsvedtak etter pbl. § 35 nr.1. Bestemmelser som ville ha vært aktuelle som konsesjonsvilkår etter utk. § 24, må i stedet fastsettes som reguleringsbestemmelser etter pbl. § 26. Når det gjelder pålegg om kompensasjonstiltak, kan dette innebære en snevrere adgang enn etter utk. § 24, men spørsmålet vil sjelden komme på spissen ved mindre vassdragstiltak. Planens konsesjonsvirkning faller bort etter reglene i utk. § 26, og den kan omgjøres etter reglene i utk. § 27. For saksbehandlingen – hva enten det gjelder første gangs vedtak eller senere endring av planen – er det imidlertid saksbehandlingsreglene i plan- og bygningsloven som skal følges i stedet for vannressursloven.

Vassdragsmyndigheten kan reise innsigelse mot planen dersom den mener at konsesjonsbehandling er nødvendig. En slik innsigelse bør vanligvis tas til følge.

#### *(Mindretallets forslag)*

Et *mindretall* (Berg, Høisveen, Samuelson, Terjesen og Traagstad) foreslår at *første ledd* i det vesentlige skal svare til flertallets forslag. Mindretallet forutsetter imidlertid at det med «samlet planlegging ... for et større område» bare siktes til nasjonale rammeplaner som Samlet plan for vassdrag og Verneplan for vassdrag. Dette er i samsvar med motivene ved utvidelsen av V § 125 nr. 8 og vregl. § 7 i 1983, jfr. Ot.prp. nr. 79 (1981-82). Mindretallet kan ikke se at det er grunnlag nå for å utvide utsettelsesadgangen ytterligere. Når det gjelder vedtatte verneplaner, følger det av utk. § 40 nr. 7 annet punktum at en konsesjonssøknad kan avslås uten videre.

*Annet ledd første punktum* svarer til tredje ledd i flertallets forslag. *I annet ledd annet punktum* foreslår mindretallet at arealplaner som kan ha vesentlig betydning for vannkraftproduksjonen fra et vassdrag, må godkjennes av vassdragsmyndigheten. Mangler slik godkjenning – f.eks. for kommuneplanens arealdel – vil den bare være bindende så langt den ikke berører vannkraften (vannkraftpotensialet) vesentlig.

*Tredje ledd* gir regler om forholdet mellom arealplaner og konsesjon. Selv om et vassdragstiltak er inkludert i en bindende arealplan, vil det aldri fritta for konsesjonsplikt.

*Tredje ledd annet punktum* gjelder spørsmålet om et tiltak med konsesjon også må være i samsvar med de bindende arealplaner etter plan- og bygningsloven som foreligger. Bestemmelsen medfører at kommunale planer (kommuneplanens arealdel, reguleringsplan og bebyggelsesplan) ikke vil være bindende for et vassdragstiltak med konsesjon. Når vassdragstiltaket blir satt i verk, bør kommunen derfor endre sin plan i samsvar med det. Derimot må et vassdragstiltak med konsesjon respektere eventuelle rikspolitiske bestemmelser etter pbl. § 17-1 annet jfr. tredje ledd.

*Traagstad* foreslår at det i *tredje ledd annet punktum* skilles mellom bindende arealplaner som er eldre enn konsesjonen, og kommunale planer som er vedtatt etter at konsesjon ble gitt. Et vassdragstiltak med konsesjon må respektere de eldre planer, men er ikke bundet av nyere planvedtak.

#### *§ 21 (innholdet av søknader; saksutredning)*

**Søknad om konsesjon etter § 8 skal i samsvar med forskrift etter § 70 gi nødvendige opplysninger om det planlagte tiltak og fordelene og ulempene ved det.**

**Vassdragsmyndigheten kan kreve ytterligere opplysninger av søkeren og kan bestemme at søkeren skal foreta eller bekoste undersøkelser eller utredninger som trengs for å klarlegge fordeler eller ulemper av tiltaket. For tiltak som går inn under reglene om konsekvensutredninger i medhold av plan- og bygningsloven gjelder disse reglene i stedet.**

**Hvis et vassdragstiltak kan volde vesentlige skader eller ulemper, skal det legges vekt på å få utredet aktuelle alternativer som har en annen lokalisering. Hvis tiltaket vil ha betydning for disponeringen av vassdraget for øvrig, skal det legges vekt på å klarlegge slike følger.**

*Et mindretall* (Backer, Ajer og Lund) foreslår at *tredje ledd første punktum* skal lyde:

*Hvis et vassdragstiltak kan volde vesentlige skader eller ulemper, skal det legges vekt på å få utredet alternativer som har en annen lokalisering eller som kan dekke behovet bak søknaden på en annen måte.*

#### *Merknader til § 21*

Paragrafen avløser V § 125 nr. 1-2 og 7. Forvaltningslovens regler gjelder i tillegg. Det kan gis supplerende regler for saksbehandlingen i forskrift etter utk. § 70 bokstav a. Vi viser til "[Krav til avgjørelsesgrunnlaget](#)" i kap. 13.10.1-"[Naturgitte trekk ved norske vassdrag og vannressurser](#)" i 2 i de alminnelige motiver.

*Første ledd* gjelder krav til søknadens innhold. Søknaden skal gi både en beskrivelse av tiltaket, og opplysninger om fordeler og ulemper ved det. De nærmere krav til søknadens innhold må eventuelt fastsettes i forskrift etter utk. § 70 bokstav a. De fordeler og ulemper som det kan være aktuelt å kreve redegjørelse for i søknaden, gjelder bl.a. miljømessige virkninger og virkninger for annen bruk av vassdraget.

Bestemmelsen pålegger ikke å sende forhåndsmelding før søknaden på et tidlig tidspunkt under planleggingen (før søkeren gjør sitt lokaliseringsvalg). For mer omfattende tiltak må det imidlertid sendes forhåndsmelding etter pbl. § 33-3, jfr. forskr. 27. juli 1990 § 2.

*Annet ledd første punktum* gir vassdragsmyndigheten hjemmel til å kreve opplysninger av søkeren ut over det som fremgår av søknaden. Vassdragsmyndigheten kan også pålegge søkeren å foreta eller bekoste undersøkelser eller utredninger for å klarlegge fordeler og ulemper av tiltaket. Et slikt pålegg må ses i forhold til tiltakets størrelse, og hvilken betydning de forhold som skal utredes kan tenkes å ha for avgjørelsen. Pålegget kan også gå ut på å stille sikkerhet for de utgifter som vil påløpe til undersøkelsen, jfr. i dag V § 125 nr. 7. Dersom søknaden blir trukket, vil søkeren også bli fri for et pålegg etter annet ledd første punktum. *Annet punktum* bestemmer at hvis tiltaket faller inn under plan- og bygningslovens regler om konsekvensutredninger (pbl. kap. VII-a jfr. forskr. 27. juli 1990), gjelder disse i stedet for adgangen til å pålegge utredninger og undersøkelser i første punktum. For kraftutbyggingstiltak følger det imidlertid av utk. § 17 at utk. § 21 ikke vil gjelde for de prosjekter som faller inn under plan- og bygningslovens regler om konsekvensutredning, jfr. forskr. 27. juli 1990 § 2 bokstav a.

En viktig del av beslutningsgrunnlaget gjelder klarlegging av alternativer, jfr. for konsekvensutredninger pbl. § 33-5. *Tredje ledd* presiserer kravet om utredning av alternativer. *Utvalgets flertall* foreslår i *tredje ledd første punktum* at det ved søknad om vassdragstiltak som kan volde vesentlige skader og ulemper, skal legges vekt på å få utredet aktuelle alternativer med en annen lokalisering. Det sier seg selv at det også kan være aktuelt å få utredet alternativer med samme lokalisering, men med en annen størrelse og utforming enn det søkeren tar sikte på. *Mindretallet* (Baker, Ajer og Lund) går inn for at det trekkes noe videre rammer for plikten til å utrede alternativer, slik at den også omfatter alternativer som kan dekke behovet bak søknaden på en annen måte. F.eks. kan det i vannforsyningsammenheng bli tale om å utrede et grunnvannsalternativ til en søknad om bruk av overflatevannkilde. Det kan også være aktuelt å pålegge utredning av et fellesanlegg som alternativ til et anlegg som bare dekker søkerens egne behov, sml. utk. § 36. Felles for både flertallets og mindretallets forslag er at det ikke vil være noen alminnelig plikt til å utrede alternativer til alle konsesjonspliktige tiltak, jfr. formuleringen «kan volde vesentlige skader eller ulemper» sammenlignet med «kan være til nevneverdig skade eller ulempe», som er brukt ved avgrensningen av konsesjonsplikten i utk. § 8.

Etter *tredje ledd annet punktum* skal det som ledd i saksforberedelsen legges vekt på å klarlegge følger for disponeringen av vassdraget for øvrig, dersom tiltaket er av en slik art at det er grunn til å tro at det vil ha betydning i så måte.

Hvis det utføres en konsekvensutredning etter reglene i pbl. kap. VII-a, vil de utredningstemaer som er nevnt i tredje ledd, bli tatt opp og presisert i utredningsprogrammet etter pbl. § 33-4, jfr. forskr. 27. juli 1990 § 5.

### § 22 (offentliggjøring av søknader)

**Søknaden er offentlig i samsvar med reglene i offentlighetsloven.**

**Søknaden skal kunngjøres for søkerens regning etter reglene i plan- og bygningsloven § 27-1 nr. 2. Vassdragsmyndigheten kan unnlate kunngjøring hvis**

- a) **saken kan bli fullstendig opplyst på annen måte;**
- b) **det er klart at behandlingen må utsettes etter § 20; eller**
- c) **det er klart at søknaden må avslås.**

### *Merknader til § 22*

Paragrafen avløser V § 125 nr. 3, jfr. "*Behovet for andre saksbehandlingsregler i vannressursloven*" i kap. 13.10.3 i de alminnelige motiver.



*Første ledd* viser til reglene i offentlighetsloven 19. juni 1970 nr. 69.

*Annet ledd første punktum* går videre og pålegger vassdragsmyndigheten en plikt til aktiv offentlighet i form av kunngjøring og utlegging til offentlig ettersyn. Dette skal skje etter de samme regler som gjelder for reguleringsplan etter pbl. § 27-1 nr. 2. Henvisningen til plan- og bygningslovens regler innebærer også at det skal være en minstefrist på 30 dager for å komme med merknader til søknaden. Fristen kan likevel settes kortere i mindre saker. Grunneiere og rettighetshavere kan etter omstendighetene ha krav på et direkte, individuelt varsel, noe som gjelder ubetinget dersom vassdragstiltaket skal utføres på deres eiendom. Nærmere regler om forhåndsvarsling kan fastsettes i forskrift etter utk. § 70 bokstav a.

I saker om vannforsynings- eller tørrleggingstiltak stiller utk. § 36 annet ledd første punktum visse krav til kunngjøringens innhold eller individuell underretning for å klarlegge om det omsøkte tiltak kan dekke behov også for andre interesserte.

*Annet ledd annet punktum* gir adgang til å unnlate kunngjøring og derved korte ned saksbehandlingstiden i visse tilfelle. *Bokstav a* dekker saker hvor søknaden sammen med vassdragsmyndighetens eksisterende kunnskap gir full opplysning av saken. Det kan likevel være grunn til å foreta offentlig kunngjøring, både fordi det kan dukke opp uventede opplysninger og for å informere publikum og aktuelle organisasjoner og gi dem anledning til å medvirke i beslutningsprosessen gjennom høringsuttalelser. I denne sammenheng bør det legges vekt på tiltakets størrelse og om det allerede har vært omdiskutert. Hvis det sendes en ny søknad fordi fristen for å kreve ekspropriasjonsskjønn etter oreignl. § 16 er ute, er det etter bokstav a normalt unødvendig med ny kunngjøring. – *Bokstav b* dekker tilfelle hvor konsesjonsbehandlingen i stedet vil bli utsatt med hjemmel i utk. § 20 første ledd i påvente av en samlet plan for vassdragene. – *Bokstav c* dekker tilfelle hvor det er klart for vassdragsmyndigheten at den vil avslå søknaden, enten pga. forholdet til en samlet plan (jfr. utk. § 20), eller av andre grunner, f.eks. fordi kriteriene i utk. § 23 ikke er oppfylt.

### *§ 23 (kriterier for konsesjon)*

**Konsesjon kan bare gis hvis fordelene ved tiltaket overstiger skader og ulemper for allmenne og private interesser som blir berørt i vassdraget eller nedbørfeltet. I vurderingen skal også tas med skader og ulemper av andre tiltak som utføres i sammenheng med vassdragstiltaket.**

**Når et tiltak er av varig karakter eller av andre grunner kan få mer lang-siktige virkninger, skal kravet i første ledd være oppfylt på lengre sikt.**

*Et mindretall* (Backer, Ajer, Berg og Lund) foreslår i *første ledd* at ordene «allmenne eller private interesser som blir berørt» erstattes med «**vassdragets naturlige funksjon eller aktuell utnytting**».

### *Merknader til § 23*

Paragrafen avløser V §§ 106 nr. 1 og 126 nr. 1. Den er behandlet inngående i "[Kriterier for tildeling av konsesjon](#)" i kap. 13.6 i de alminnelige motiver.

*Første ledd første punktum* oppstiller som minstekrav for å gi konsesjon at fordelene ved tiltaket overstiger de samlede skader og ulemper av tiltaket for allmenne og private interesser, både i vassdraget og i nedbørfeltet. Selv om minstekravet er oppfylt, og tiltaket alene ikke har store skadevirkninger, kan det begrunne et avslag at sumvirkningen av mange slike tiltak som kan forventes i fremtiden, tilsammen vil ha det. Videre kan det tenkes at skadevirkninger i sjøen blir utslagsgivende, selv

om ikke skadevirkningene i vassdraget eller nedbørfeltet er store nok til å begrunne et avslag.

Saksbehandlingen må vise at fordelene er større enn ulempene. Det er ikke nok til å gi konsesjon at det ikke er dokumentert at skader og ulemper er større enn fordelene. I dette ligger det både et element av et føre-var-prinsipp og et incitament for søkeren til å bidra til en realistisk og pålitelig vurdering av både fordeler og ulemper.

Etter *første ledd annet punktum* skal man ved vurderingen ikke bare ta i betraktning virkningene av vassdragstiltaket, men også skadevirkningene av hjelpetiltak og -anlegg utenfor vassdraget som vil bli iverksatt sammen med det. Fordelene ved slike hjelpeanlegg skal derimot ikke regnes med. De kan i tilfelle begrunne at hjelpeanlegget blir satt i verk uavhengig av vassdragstiltaket, men bør ikke kunne brukes til å få iverksatt et vassdragstiltak som ellers ikke ville fylle kriteriene i utk. § 23.

*Annet ledd* presiserer kriteriene i første ledd med tanke på vassdragstiltak av varig karakter eller med mer langsiktige virkninger. Her må kriteriene i første ledd være oppfylt på lengre sikt. Det er ikke nok at de er oppfylt på kort sikt. Det vil følgelig ikke være adgang til å iverksette tiltak hvor skadevirkningene veier tyngst på lengre sikt, med den begrunnelse at det gir større fordeler i et kortsiktig perspektiv (f.eks. i anleggsperioden). Hvis fordelene er overveiende på sikt, men avgjørelsen likevel byr på tvil, kan de kortsiktige virkninger få avgjørende betydning for utfallet.

*Et mindretall* (Backer, Ajer, Berg og Lund) foreslår at ordene «allmenne eller private interesser som blir berørt» i første ledd erstattes med «vassdragets naturlige funksjon eller aktuell utnytting». Det vises til "*Valg av terminologi: Allmenne interesser eller vassdragets naturlige funksjon*" i kap. 9.4.6 og til merknadene til utk. § 3 bokstav e og f og § 8 foran.

#### § 24 (vilkår i konsesjon)

**I konsesjonen kan det settes vilkår for å motvirke skader eller ulemper for allmenne eller private interesser. Det skal legges vekt på å sikre en best mulig landskapsmessig tilpasning og på å opprettholde det naturlige liv i vassdraget. Det kan herunder settes vilkår for å**

- a) sikre opprydding eller tilbakeføring ved nedlegging;
- b) tilpasse tiltaket til annen aktuell utnytting;
- c) gi adgang for andre til å ta del i vassdragstiltaket;
- d) avbøte skader og ulemper ved eldre tiltak i vassdraget, herunder ved gjenåpning av bekker, reetablering av kantsoner og annen restaurering av naturområder, dersom det står i rimelig sammenheng med hva konsesjonen gjelder.

**Kan et vassdragstiltak påvirke vannføring og vannstand, skal det fastsettes grenser for vannstand og vannføring med nødvendige pålegg for kontroll, og om nødvendig gis pålegg om hvordan tapping av magasin skal skje.**

**I konsesjon til vassdragstiltak som kan volde vesentlig ulempe for annen utnytting av vassdraget eller nedbørfeltet, kan det settes som vilkår at tiltakshaveren legger til rette for slik utnytting annet sted eller yter tilskudd for dette formål.**

**Konsesjonen kan tidsbegrenses. Det kan bestemmes at konsesjonen skal revideres etter en viss tid.**

**Det kan settes vilkår om sikkerhet for eventuelt erstatningsansvar for skade eller ulempe som tiltaket volder. Hvis det må påregnes at tiltaket ikke vil**

**volde tap eller skade, kan vassdragsmyndigheten frita tiltakshaveren fra å begjære skjønn til fastsetting av eventuell erstatning.**

*Et mindretall* (Backer, Ajer, Berg og Lund) foreslår *iførste ledd første punktum* at ordene «allmenne eller private interesser» erstattes med «**vassdragets naturlige funksjon eller aktuell utnytting**».

*Et annet mindretall* (Simonsen, Ødegaard og Aalstad) foreslår *atsiste ledd siste punktum* utgår.

*Merknader til § 24*

Paragrafen avløser V §§ 106 nr. 2, 126 nr. 2 og 3 og 127. Vi viser til "[Konsesjonsvilkår](#)" i kap. 13.8 foran.

*Første ledd* gir i *første punktum* en alminnelig hjemmel for sette konsesjonsvilkår for å motvirke skader eller ulemper for allmenne og private interesser. Selv om det viser seg at dette formålet med et vilkår faktisk ikke blir nådd, gjør ikke det at vilkåret blir ugyldig eller bortfaller, men det kan gi grunnlag for omgjøring etter utk. § 27. Merkostnaden ved vilkår til fordel for private bør ikke overstige den pengeerstatning som ellers ville bli satt. Formuleringen i første punktum kan ellers være noe snevrere enn de gjeldende bestemmelser i V §§ 106 nr. 2 og 126 nr. 2, som gir adgang til å sette vilkår for å øke allmenntjenesten av tiltaket, uten at dette er knyttet til noen avbøting av skader eller ulemper. – *Et mindretall* (Backer, Ajer, Berg og Lund) foreslår at ordene «allmenne eller private interesser» i første punktum erstattes med «vassdragets naturlige funksjon eller aktuell utnytting», jfr "[Valg av terminologi: Allmenne interesser eller vassdragets naturlige funksjon](#)" i kap. 9.4.6 og merknadene til utk. § 3 bokstav e og f.

*Første ledd annet punktum* fremhever at det ved vilkårene skal legges vekt på å sikre at vassdragstiltaket blir best mulig tilpasset til landskapet omkring, og at det naturlige liv i vassdraget blir opprettholdt. Dette kan ses som et konkret utslag av prinsippet om bærekraftig utvikling anvendt på reglene for disponering av vassdrag.

*Første ledd tredje punktum* spesifiserer visse formål med vilkårene, som ellers delvis kunne bli oversett eller reise tvil. *Bokstav a* gir klar hjemmel for vilkår med sikte på opprydding eller restaurering etter nedlegging. Det kan også settes vilkår om avsetning til et fond for fortsatt vedlikehold av anlegget etterat driften er nedlagt. Vilkår etter bokstav a vil lette gjennomføringen av reglene i utk. §§ 46-47 ved nedlegging. – *Bokstav b* presiserer adgangen til å sette vilkår om å tilpasse tiltaket til annen aktuell utnytting, både allmenne og private interesser i annen bruk av vassdraget. Det kan gjelde både igangværende utnytting og påregnelig fremtidig utnytting. – *Bokstav c* åpner for å sette vilkår som kan gjøre at tiltaket realiseres som et fellestiltak i en eller annen form, se også utk. §§ 36-37. Bestemmelsen erstatter V § 17 nr. 4 og § 59 nr. 3. – *Bokstav d* gir adgang til å sette vilkår om gjenoppbygging av tidligere tilstand i eller ved vassdraget, bl.a. ved gjenåpning av bekker eller reetablering av kantsoner. Forutsetningen er at restaureringstiltaket har rimelig sammenheng med konsesjonen. Her må man legge vekt på hvor nær stedlig sammenheng det er tale om, om de skadevirkninger som skal restaureres er forårsaket av konsesjonssøkeren eller dennes rettsforgjenger, og om det nye vassdragstiltaket er av lignende art eller kommer i stedet for det som tidligere voldte skader eller ulemper.

Etter *annet ledd* skal det fastsettes konsesjonsvilkår om vannstand og vannføring dersom tiltaket kan påvirke dette. For vannføringen skal det settes krav til minstevannføring i samsvar med utk. § 10. Det skal gis de pålegg som etter omstendighetene trengs for kontroll med vannstanden og vannføringen, jfr. også utk. § 59 om

internkontroll. Det kan også være aktuelt med pålegg om når og hvordan et magasin skal tappes av hensyn til brukerinteresser, naturforhold og sikkerhet nedstrøms.

*Tredje ledd* gir hjemmel for å sette vilkår om kompensasjonstiltak utenfor vassdraget, f.eks. opparbeiding av badeplass, fiskebiotop eller erverv av dyrkingsfelt. Slike kompensasjonstiltak kan pålegges både som fysiske tilretteleggingstiltak og som pålegg om å yte tilskudd, eventuelt i form av et fond. Forutsetningen er i begge tilfelle at det vassdragstiltak som får konsesjon, kan volde vesentlig ulempe for annen utnytting av vassdraget eller nedbørfeltet. Kompensasjonstiltak vil da komme helt eller delvis i stedet for avbøtende tiltak knyttet til det berørte vassdrag, og er særlig nærliggende når avbøtende tiltak i vassdraget vil ha liten effekt.

*Fjerde ledd* presiserer at konsesjonen kan tidsbegrenses. En slik tidsbegrensning kan også bestemmes i den form at det skal foretas en generell revisjon av konsesjonsvilkårene etter en viss tid. Det ligger under fjerde ledd at utkastet ikke inneholder forslag om en lovfestet tidsbegrensning av konsesjoner som gis etter utk. § 8. Tidsbegrensning synes særlig aktuelt når det gjelder konsesjon til å disponere over vannmasser til et formål som utelukker andres bruk av de samme vannmengdene.

*Femte ledd* gir i *første punktum* hjemmel for å kreve sikkerhet for eventuelt erstatningsansvar for fremtidig skade eller ulempe. *Om annet punktum* viser vi til "*Må det alltid holdes skjønn?*" i kap. 17.4.3 foran. I annet punktum foreslås det at vassdragsmyndigheten får adgang til å fritta en tiltakshaver fra å begjære skjønn til fastsetting av erstatning til eiere og rettighetshavere nedstrøms eller i nedbørfeltet som ikke avstår eiendom fysisk til fordel for vassdragstiltaket. Forutsetningen er at det ikke må påregnes at tiltaket vil volde tap eller skade. Dette må vurderes på bakgrunn av bl.a. høringsuttalelser og konsekvensutredninger. Når vilkårene for å bruke bestemmelsen foreligger, betyr det at ekspropriasjonsskjønn kan sløyfes helt dersom tiltakshaveren selv rår over grunnen der tiltaket skal utføres, og at skjønnet ellers kan begrenses til grunnerverv. Skulle utviklingen likevel vise at det oppstår tap eller skade, kan de berørte grunneiere og rettighetshavere reise erstatningskrav etter reglene i kap. X. *Et mindretall* (Simonsen, Ødegaard og Aalstad) foreslår at annet punktum ikke tas med.

#### § 25 (konsesjonens virkning)

**Konsesjon etter § 8 gir adgang til å iverksette vassdragstiltaket uten særskilt vedtak om ekspropriasjon.**

**Grunneierens uttaksrett etter § 13 annet ledd gjelder også i forhold til vassdragstiltak med konsesjon etter § 8, hvis ikke konsesjonshaveren sørger for annen vannforsyning. Vassdragsmyndigheten kan likevel fastsette – i manøvreringsreglement eller vilkår for konsesjonen – at uttaksretten skal begrenses til en viss mengde eller bortfalle helt, mot at konsesjonshaveren yter erstatning for skade eller ulempe.**

*Et mindretall* (Simonsen, Ødegaard, Aalstad og Aasen) foreslår at *første ledd* utgår.

#### *Merknader til § 25*

Paragrafen er ny. Sammen med forslaget til endringer i oreignl. § 2, jfr. utk. § 74 nr. 9, avløser første ledd ekspropriasjonsadgangen etter vassdragsloven for så vidt gjelder tiltak som utføres i vassdraget. Vi viser til "*Samordning mellom ekspropriasjonsbehandling og konsesjonsbehandling*" i kap. 17.4.1-"*Naturgitte trekk ved nor-*

*ske vassdrag og vannressurser*" i 2. Om annet ledd vises til "*Bør grunneieren ha en særrett til å ta ut vann?*" i kap. 20.4.5.

*Første ledd* medfører at konsesjon etter § 8 vil ha virkninger som ekspropriasjon, på samme måte som en konsesjon etter vassdragsreguleringsloven (jfr. vregl. § 16 nr. 1). Med «ekspropriasjonsvedtak» siktes det til både samtykke til og vedtak om ekspropriasjon i oreigningslovens forstand. Grunneieren er derfor part i konsesjonssaken, og henvisningen til vannressursloven i oreignl. § 30 gjør at reglene om saksbehandling, gjennomføring m.v. i oreignl. kap. II-VI vil gjelde i tillegg til de regler som følger av vannressursloven og forvaltningsloven.

Ekspropriasjonsvirkningen av konsesjon etter utk. § 8 er begrenset til å gjelde vassdragstiltaket (jfr. definisjonen i § 3). Dette er snevrere enn ekspropriasjonsvirkningen etter vregl. § 16 nr. 1, som også omfatter hjelpeanlegg. Hvis søkerens prosjekt også omfatter tiltak på andres eiendom utenfor vassdraget, kreves det et særskilt vedtak om ekspropriasjon (med hjemmel i oreigningsloven, eventuelt plan- og bygningsloven).

Hovedregelen er at det må foreligge rettskraftig skjønn, eventuelt samtykke til forhåndstiltreding etter oreignl. § 25, før et vassdragstiltak med konsesjon etter utk. § 8 kan påbegynnes i en del av vassdraget som tilhører andre. Hvis vassdragstiltaket har så liten betydning for eiendommen at det ikke kan påregnes noe tap, kan imidlertid konsesjonsvilkår etter *flertallets* forslag til utk. § 24 femte ledd annet punktum frita tiltakshaveren fra å begjære skjønn. I så fall kan tiltaket påbegynnes straks konsesjonen foreligger, om det ikke blir besluttet utsatt iverksetting med hjemmel i fvl. § 42.

*Et mindretall* (Simonsen, Ødegaard, Aalstad og Aasen) foreslår at første ledd sløyfes, slik at det alltid skal kreves uttrykkelig søknad og vedtak om ekspropriasjon med hjemmel i oreigningsloven.

*Annet ledd* (som etter mindretallets forslag blir første ledd) lovfester en fortrinnsrett for grunneierens vannuttak etter utk. § 13 annet ledd i forhold til vassdragstiltak med konsesjon etter utk. § 8. Bestemmelsen gir grunneieren rett til å fortsette sitt eksisterende vannuttak, og til å sette i verk nye vannuttak. En grunneier nedstrøms kan derfor kreve at konsesjonshaveren avgir tilstrekkelig vann for hans behov, og en grunneier oppstrøms kan ta ut vann i samsvar med § 13 uten å bry seg mer om konsesjonshaveren enn utk. § 5 tilsier.

Konsesjonshaveren kan likevel få disponere alt vannet hvis han sørger for annen like sikker vannforsyning til grunneieren. Etter *annet ledd annet punktum* kan grunneierens uttaksrett også bortfalle helt eller delvis hvis det er fastsatt i manøvreringsreglementet eller et annet konsesjonsvilkår, men da må konsesjonshaveren erstatte den skade eller ulempe dette betyr for grunneieren. Grunneierens uttaksrett kan også være bortfalt i henhold til avtale med konsesjonshaver.

Omfanget av grunneierens fortrinnsrett etter annet ledd beror på innholdet av utk. § 13. Etter *flertallets* forslag til § 13 vil den omfatte vann til husholdning og husdyr på eiendommen, mens den etter *mindretallets* forslag i tillegg vil omfatte vannuttak til jordvanning. Også en grunneier med fortrinnsrett må respektere de krav til minstevannføring som følger av utk. § 10.

En konsesjonshaver må som utgangspunkt også respektere eldre konsesjoner til vannuttak. Etter omstendighetene kan det likevel være adgang til å omgjøre eldre konsesjoner til vannuttak med hjemmel i utk. § 27.

*§ 26 (bortfall av konsesjon)*

**Konsesjonen bortfaller hvis ikke arbeidet er satt i gang senest tre år etter at den ble gitt. Det samme gjelder hvis arbeidet deretter blir innstilt i mer enn to år. Vassdragsmyndigheten kan forlenge fristen én gang.**

*Merknader til § 26*

Paragrafen avløser V § 111 nr. 1. Bestemmelsen er tilpasset bortfallsfristene for byggetillatelser etter pbl. § 96.

Etter *første punktum* bortfaller konsesjonen hvis arbeidet ikke blir satt i gang senest tre år fra konsesjon ble gitt. Bestemmelsen gjelder både for vassdragsanlegg og andre vassdragstiltak. Hvis en konsesjon blir påklaget, regnes fristens utgangspunkt fra klageinstansen treffer sitt vedtak. Den avbrytes når arbeidet blir satt i gang med sikte på fullføring innen rimelig tid hensett til anleggets karakter. Igangsetting i det øyemed å avbryte fristen uten sikte på fullføring, slik at det foreligger en omgåelse av reglene, avbryter ikke fristen.

*Annet punktum* medfører at konsesjonen bortfaller selv om anleggsarbeidene er satt i gang i forhold til første punktum, men senere innstilles over en periode på minst to år. Toårsperioden må være utløpt for at konsesjonen bortfaller. Arbeidet må anses innstilt når det ikke lenger er noen fremdrift med sikte på fullføring i henhold til konsesjonen, selv om det foretas vedlikeholdsarbeider på det som allerede er utført. Retting av utførte arbeider betyr ikke at arbeidet er innstilt. Selv om arbeidet ikke er innstilt sammenhengende for to år, kan konsesjonen bortfalle dersom arbeidet bare går for seg i korte perioder før det stadig blir innstilt, og de innstilte periodene i sum overstiger to år. I tvilstilfelle vil det her spille en rolle om de objektive og subjektive omstendigheter omkring arbeidet og de gjentatte opphold gir preg av manglende vilje til fullføring.

*Tredje punktum* gir vassdragsmyndigheten adgang til å forlenge fristen én gang. Forlengelse kan gis for maksimalt tre år. Med en slik forlengelse kan oppstarting av arbeidene utsettes i inntil seks år, eller arbeidene kan innstilles for inntil fem år. Forlengelse er enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

*Et mindretall* (Berg, Høisveen, Samuelsen, Terjesen og Traagstad) går inn for at vassdragsreguleringslovens regler om byggefrister (vregl. § 12 nr. 1) skal gjelde istedenfor utk. § 26 for alle vannkraftanlegg, også de anlegg som går inn under lovens øvrige regler. Det vises til utk. § 17 (forslag til tredje ledd). Etter vassdragsreguleringslovens regler vil det i stedet gjelde femårsfrist for anleggsstart supplert med en femårsfrist for fullføring, med en generell adgang til å forlenge fristene ytterligere.

Er det utført full konsekvensutredning for tiltaket, gjelder femårsfristen i pbl. § 33-8 ved siden av fristene i utk. § 26 resp. vregl. § 12 nr. 1. Er fristen i pbl. § 33-8 (regnet fra konsesjonen) overskredet, må det foretas ny konsekvensutredning om ikke departementet fritar for dette. Hvis spørsmålet skulle oppstå for et vassdragsiltak som har fått maksimal forlengelse etter utk. § 26, dvs. til seks år, vil det være grunn til å fritta for å foreta ny konsekvensutredning.

*§ 27 (omgjøring av konsesjoner)*

**I særlige tilfelle kan vassdragsmyndigheten oppheve eller endre vilkår eller sette nye vilkår av hensyn til allmenne eller private interesser. \* Det skal tas hensyn til kostnadene som en endring vil påføre konsesjonshaveren og de fordeler og ulemper som endringen forøvrig vil medføre.**

*Et mindretall* (Backer, Ajer, Lund og Ødegaard \*\*) foreslår at paragrafen skal lyde:

**Vassdragsmyndigheten kan endre vilkårene i en konsesjon og om nødvendig kalle konsesjonen tilbake dersom**

- a) skadevirkningene for vassdragets naturlige funksjon eller annen aktuell utnytting blir vesentlig større enn ventet da konsesjon ble gitt;
- b) skadevirkningene kan reduseres uten urimelig kostnad for tiltakshaveren;
- c) vilkårene i konsesjonen er unødvendige for å motvirke skadevirkninger;
- d) de fordeler tiltakshaveren eller andre får av at vilkår blir lempet på, er vesentlig større enn de skadevirkninger dette vil ha;
- e) fordelene ved ny utnytting er vesentlig større enn ulempene for tiltakshaveren;
- f) det forøvrig følger av ellers gjeldende omgjøringsregler.

Når det treffes vedtak etter første ledd, skal det legges vekt på om endringen vil opprettholde vassdragets naturlige funksjon og forøvrig fremme lovens formål.

Endring etter første ledd bokstav e kan ikke skje uten erstatning hvis den fører til at det konsederte tiltak blir privatøkonomisk ulønnsomt, eller hvis det vil frata tiltakshaveren en vesentlig del av næringsgrunnlaget.

Vedtaket etter første ledd medfører ikke plikt til å fjerne anlegg som er bygd i henhold til konsesjonen, uten at dette er fastsatt særskilt i omgjøringsvedtaket.

\*) I tråd med sitt generelle syn mener Berg at paragrafen bør formuleres med bruk av terminologien vassdragets naturlige funksjon/aktuell utnytting.

\*\*) I tråd med sitt generelle syn mener Ødegaard at paragrafen bør formuleres med bruk av terminologien allmenne/private interesser.

#### *Merknader til § 27*

Paragrafen avløser V § 107 nr. 1 og 3, § 110 nr. 2 annet punktum, § 113 og § 117. Den er behandlet i "[Når forutsetter en endring justering eller omgjøring av bestående konsesjon?](#)" i kap. 15.3.5 og "[Pålegg om endringer \(omgjøring\) av hensyn til andre brukerinteresser eller allmenne hensyn](#)" i 15.4-5.

Bestemmelsen tar ikke sikte på systematisk revisjon av gitte konsesjoner etter en viss tid. Dette må i tilfelle fastsettes som konsesjonsvilkår, jfr. utk. § 24 fjerde ledd annet punktum. Er konsesjonen tidsbegrenset etter utk. § 24 fjerde ledd første punktum, vil vassdragsmyndigheten ved konsesjonens utløp stå vesentlig friere enn i en omgjøringssak. På den annen side kan en tidsbegrensning gjøre at man må være mer varsom med omgjøring mens konsesjonen løper, særlig når den har forholdsvis kort tid igjen.

Utk. § 27 gir ikke noen et krav på å få realitetsbehandlet en anmodning om omgjøring. Vedkommende har krav på å få svar på sin anmodning innen rimelig tid, men om vassdragsmyndigheten ikke finner grunn til å gå videre med omgjøringsspørsmålet og derfor legger anmodningen til side, vil ikke dette være noe enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Omgjøring kan bli aktuelt fordi forholdene har endret seg, fordi kunnskapsgrunnlaget er blitt bedre, eller fordi de opprinnelige forhold ble feilbedømt selv ut fra den generelle innsikt man hadde på konsesjonstidspunktet. Adgangen til omgjø-

ring på grunn av endringer i verdisyn og samfunnsoppfatninger kommer i en annen stilling.

Paragrafen har ikke særskilte regler for omgjøring i prosjekteringsfasen, anleggsfasen og driftsfasen. Dette skillet kan likevel få betydning i forhold til betingelsene for omgjøring og vassdragsmyndighetenes skjønnsmessige vurdering av om omgjøring skal foretas, fordi belastningen som en omgjøring vil påføre konsesjonshaveren kan være forskjellig etter hvilken fase det gjelder.

Myndigheten til å treffe vedtak om omgjøring ligger i utgangspunktet til det organ som ga konsesjonen, foruten til overordnede organer. Med hjemmel i utk. § 69 kan det imidlertid bestemmes at mer vidtgående former for omgjøring skal være forbeholdt en overordnet vassdragsmyndighet. Myndigheten til å foreta omgjøring kan også delegeres til et underordnet organ. Om saksbehandlingen i omgjøringssaker vises til utk. § 28 med merknader.

Utvalget har delt seg når det gjelder den nærmere utforming av paragrafen.

#### *(Flertallets forslag)*

Utvalgets *flertall* (Berg, Høisveen, Samuelsen, Simonsen, Terjesen, Traagstad, Aalstad og Aasen) foreslår en omgjøringsregel utformet etter mønster av energil. § 7-4. En generell utforming gir fleksibilitet til å fange opp omgjøringssituasjoner som viser seg aktuelle.

Etter *første punktum* kan vassdragsmyndigheten supplere, endre eller oppheve vilkår i en konsesjon etter utk. § 8. Omgjøringsadgangen er begrenset til å gjelde vilkår, slik at selve tillatelsen – f.eks. til vannuttak – ikke kan oppheves eller utvides. Vilkår må imidlertid tas i vid forstand, og dekker også mengdebegrensninger som er satt i konsesjonen.

Omgjøring kan skje av hensyn til både allmenne og private interesser. «Private interesser» omfatter også omgjøring til fordel for konsesjonshaveren selv. Omgjøringsadgangen er likevel begrenset til særlige tilfelle. Bestemmelsen vil derfor ikke gi adgang til standardmessig omgjøring av alle eller de fleste løpende konsesjoner.

Omgjøringen kan både lempe og skjerpe kravene til konsesjonæren. *Annet punktum* fremhever at det skal tas hensyn til de kostnader som omgjøringen vil medføre for konsesjonæren. Dette har også betydning for saksforberedelsen i omgjøringssaker. Selv store kostnader behøver likevel ikke være til hinder for omgjøring, hvis de bare oppveies av fordelene. I slike tilfelle skjerpes imidlertid kravene til begrunnelse for et vedtak om omgjøring.

Paragrafen blir supplert av alminnelige forvaltningsrettslige omgjøringsregler, herunder fvl. § 35 og ulovfestede regler.

#### *(Mindretallets forslag)*

Et *mindretall* (Backer, Ajer, Lund og Ødegaard) foreslår en sterkere spesifisering av når vilkårene for omgjøring foreligger, slik at man kan unngå tvil om dette i endel typiske situasjoner. Med den nære sammenheng som det er mellom vannkvalitet og mange tiltak etter vannressursloven, vil det også være en fordel å utforme bestemmelsen mer i tråd med forurensningslovens omgjøringsregel (forurl. § 18).

Paragrafen vil gi adgang til både å oppheve, endre og supplere konsesjonsvilkår, og til å tilbakekalle en konsesjon helt eller delvis. Utvidelse av en konsesjon må skje gjennom ordinær konsesjonssøknad, ikke ved hjelp av omgjøringsreglene.

*Første ledd* angir når omgjøring kan finne sted. Bokstav a og b gjelder skjerpede krav til konsesjonæren. Etter *bokstav a* er det tale om alvorligere skadevirkninger enn ventet, som enten rammer vassdragets naturlige funksjon eller hemmer



annen aktuell utnytting (jfr. definisjonen av disse begrepene i utk. § 3 bokstav e og f med merknader). Ikke enhver øking i skadevirkningene er nok til å utløse en omgjøringsadgang, jfr. uttrykket «vesentlig større». Også en vesentlig fareøkning kan oppfylle dette kravet. Sammenligningsgrunnlaget er hvilke skadevirkninger resp. faregrad konsesjonsmyndigheten ventet da konsesjonen ble gitt. Er dette uklart bevismessig, eller hadde man ingen klare forventninger på det aktuelle tidspunkt, vil det normalt være riktig å legge til grunn at det ikke var forventet noen skadevirkninger som overstiger det vanlige for tiltakstypen. Det vil ikke være nok til omgjøring etter bokstav a at den verdimeslige vurdering av skadevirkningene har endret seg dersom de ikke har økt og kunnskapsgrunnlaget om dem er uendret.

*Bokstav b* gir adgang til å skjerpe kravene til konsesjonæren hvis det kan skje uten urimelige kostnader. Etter dette alternativ er det ikke noe krav at skadevirkningene er blitt større eller annerledes enn ventet. Hva som vil være en urimelig kostnad, må først og fremst bedømmes ut fra de kostnader som tiltaket vil medføre, sett i forhold til hva som oppnås av reduserte skadevirkninger. Har det konsederte tiltak god inntjening, kan det foretas en mer vidtgående omgjøring med hjemmel i bokstav b enn ellers.

Bokstav c og d gjelder lempinger i kravene til konsesjonæren. *Bokstav c* gir adgang til å lempe på eller helt oppheve vilkår som viser seg unødvendige for å motvirke skader og ulemper. Det kan være situasjonen hvor det viser seg at de negative virkninger ikke vil inntre i det hele tatt, eller hvor den utnytting som blir skadelidende er blitt uaktuell, eller hvor et fastsatt vilkår er helt uten effekt når det gjelder å motvirke skader og ulemper. *Bokstav d* gir en mer generell hjemmel for å lempe på vilkårene, forutsatt at de fordeler som konsesjonshaveren eller andre får av det, er vesentlig større enn de økte skadevirkninger for andre.

Hensynet til flerbruk og ny bruk av vassdraget kan i noen tilfelle tilgodeses ved omgjøring etter bokstav d. *Bokstav e* gir en mer generell hjemmel for omgjøring i dette øyemed, men den er underkastet særskilte restriksjoner *ettetredje ledd*.

Etter *bokstav f* kan omgjøring også skje i medhold av alminnelige forvaltningsrettslige regler. Disse kan f.eks. være aktuelle hvis det er tale om skjerpet kontroll eller tilbakekall av konsesjonen etterat den er overtrådt eller konsesjonærens atferd på annen måte har skapt en alvorlig tillitssvikt.

*Annet ledd* gir et generelt direktiv for bruk av omgjøringskompetansen etter første ledd. Det skal legges vekt på at omgjøringen fremmer lovens formål og ikke har negative virkninger for de naturlige funksjoner i vassdraget. Begrunnelsen for omgjøringsvedtaket bør vise at dette direktivet er oppfylt, eller hvorfor andre hensyn veier tyngre.

Omgjøring etter utk. § 27 kan skje erstatningsfritt med det unntak som fremgår av *tredje ledd*. Regelen gir en konsesjonshaver et økonomisk vern mot omgjøring til fordel for ny utnytting dersom dette vil gjøre at det konsederte tiltaket blir ulønnsomt i seg selv, eller dersom det vil frata tiltakshaveren en vesentlig del av hans eller hennes samlede næringsgrunnlag.

*Fjerde ledd* presiserer virkningene av et omgjøringsvedtak. Som utgangspunkt vil omgjøringsvedtaket bare bety en plikt for konsesjonæren til å innrette sin virksomhet annerledes for fremtiden, og ikke noen plikt til å restaurere tilstanden i vassdraget. Skal omgjøringsvedtaket medføre en plikt til tilbakeføring ved å fjerne anlegg, må det sies uttrykkelig i vedtaket, og vurderes i forhold til betingelsene for omgjøring etter første til tredje ledd.

*§ 28 (behandlingen av omgjørings saker)*

**For behandlingen av saker etter § 27 gjelder reglene i § 21 så langt de passer.**

**Endringer i et manøvreringsreglement som gir adgang til å variere vannstanden eller vannføringen skal sendes på høring etter forvaltningslovens regler om forskrifter og kunngjøres etter reglene i plan- og bygningsloven § 27-1 nr. 2. Vassdragsmyndigheten skal på søkerens kostnad holde offentlig møte om saken, hvis ikke departementet fritar for dette.**

*Merknader til § 28*

Paragrafen er ny. Reglene som følger av bestemmelsen kommer i tillegg til forvaltningslovens regler. Dessuten gir utk. § 70 en viss adgang til å fastsette saksbehandlingsregler for omgjøringssaker.

*Første ledd* har særlig betydning når konsesjonshaveren selv søker om omgjøring. Flere av reglene i § 21 er likevel uten anvendelse i omgjøringssaker, således paragrafens tredje ledd. Adgangen til å kreve ytterligere opplysninger av søkeren og utredning av det konsederte tiltakets faktiske virkninger, jfr. § 21 annet ledd første punktum, kan også være aktuell i andre omgjøringssaker.

*Annet ledd* gir særlige regler om behandlingen av endringer i manøvreringsreglement. Dette skal etter *første punktum* sendes på høring etter forvaltningslovens regler om forskrifter og kunngjøres etter reglene for reguleringsplan i pbl. § 27-1 nr. 2, jfr. utk. § 22 annet ledd for førstegangsvedtaket. *Annet punktum* pålegger vassdragsmyndigheten å holde offentlig møte om eventuell endring i manøvreringsreglementet, hvis ikke departementet – eller annen overordnet vassdragsmyndighet – fritar for dette.

### **33.4 SÆRSKILTE TILTAK I VASSDRAGET ELLER NEDBØRFELTET**

*§ 29 (gjenoppretting av vassdragets løp)*

**Når et vassdrag tar seg nytt løp, oppgrunnes eller utdypes, kan det gamle løpet uten konsesjon etter § 8**

- a) **gjenopprettes innen tre år hvis forandringen skyldes en enkeltstående hendelse;**
- b) **renses opp inntil den dybde eller bredde som vassdraget hadde for ti år siden.**

**Gjenoppretting etter første ledd kan utføres av grunneieren selv, av andre eiere i vassdraget, av vassdragsmyndigheten eller den vassdragsmyndigheten gir konsesjon etter § 8.**

**Ved gjenoppretting etter første ledd kan det gjøres bruk av fremmed grunn så lenge det ikke volder vesentlige skader og ulemper som med rimelighet kan unngås. Grunneieren skal gis rimelig varsel på forhånd.**

**Grøfter i jordbruk og skogbruk kan renses opp i samsvar med forskrifter etter landbrukslovgivningen.**

**Om beverdammer gjelder reglene i viltloven.**

*Merknader til § 29*

Paragrafen avløser V § 9 og V § 35 nr. 1.

Bestemmelsen tar sikte på gjenoppretting av naturlige endringer i vassdraget. Gjenoppretting av lovlige vassdragstiltak forutsetter et pålegg eller omgjøringssvedtak med hjemmel i loven. Gjenoppretting etter ulovlige vassdragstiltak kan kreves med hjemmel i utk. § 64.

*Første ledd* angir når gjenoppretting kan skje uten konsesjon etter utk. § 8. Dessuten kan mindre gjenopprettingstiltak som ikke har nevneverdige skadevirkninger skje uten konsesjon etter utk. § 8.

Første ledd omfatter to grupper av tilfelle. *Bokstav a* gjelder gjenoppretting etter en enkeltstående hending, f.eks. ras eller flom. Bestemmelsen vil gjelde også i andre tilfelle hvor en elv eller bekk tar seg et helt nytt løp. Forutsetningen er at gjenopprettingen skjer innen tre år. Det må være tilstrekkelig at gjenoppretingsarbeidene tar til innen utløpet av treårsfristen, hvis de så fullføres uten noe vesentlig avbrekk. Er de fullført før treårsfristen er ute, spiller det ingen rolle om arbeidet skjer etappervis. Gjenopprettingen kan ikke gå lenger enn til å gjenskape vassdragets tilstand før den utløsende begivenhet.

*Bokstav b* tar sikte på gjenoppretting ved oppgrunning. Med hjemmel i bestemmelsen kan man fjerne avsetninger fra de siste ti år på bunnen og langs bredden. Er det tvil om vassdragets tilstand for ti år siden, bør det legges større bevisbyrde på gjenoppreteren jo mer inngripende forandringer i de økologiske forhold som gjenopprettingen vil bety. Tiårsfristen gjelder også ved kulturhistorisk restaurering, men formålet vil da ha betydning ved den konsesjonsmessige vurdering etter utk. § 8, jfr. § 23.

Bestemmelsen innebærer at oppgrunning må foretas minst hvert tiende år hvis man uten å søke konsesjon vil opprettholde en bestemt tilstand i et vassdrag som oppgrunnes kontinuerlig av massetransport. Gjenoppretting ved masseuttak kan også – og iblant i tillegg – være tillatt uten konsesjon etter utk. § 32. Ved gjenoppretting med hjemmel i utk. § 29 første ledd bokstav b er det imidlertid aldri nødvendig å gi noen melding til vassdragsmyndigheten.

Første ledd gir adgang til å foreta gjenoppretting, og medfører ikke noen plikt til det. En slik plikt kan følge av andre regler, fortrinnsvis for den som selv er ansvarlig for endringer i løpet. Regler i og i medhold av skogbruksloven kan således medføre en plikt til å fjerne hogstavfall fra vassdrag, jfr. den alminnelige regel i skogbruksl. § 16 tredje ledd annet punktum og særskilt for Oslomarka den uttrykkelige plikt etter forskr. 2. april 1993 § 3-5. Det følger videre av forurl. § 28 at den som deponerer avfall i vassdrag, skal fjerne det og rydde opp.

*Annet ledd* bestemmer hvem som kan foreta gjenoppretting etter første ledd. Det gjelder grunneieren selv, andre grunneiere i vassdraget, og vassdragsmyndigheten. Festere må regnes på linje med grunneiere. For fullstendighetens skyld er det tilføyd at enhver som får konsesjon etter utk. § 8 til gjenoppretting, kan foreta den (jfr. den generelle regel om konsesjoners ekspropriasjonsvirkning i utk. § 25 første ledd). Skal andre enn eiere i vassdraget eller vassdragsmyndigheten foreta gjenoppretting, kreves det altså konsesjon selv om tiltakets virkninger ikke utløser konsesjonsplikt isolert sett. I dette tilfellet må likevel avtale med berørte eiere kunne erstatte konsesjon.

*Tredje ledd* gir regler om fremgangsmåten ved gjenoppretting og bruk av fremmed grunn. Innenfor den ramme som tredje ledd setter, kan gjenopprettingstiltak skje uten å betale noen erstatning. Dette gjelder både for selve arbeidene og for opplegging av overskuddsmasse fra gjenopprettingen. *Første punktum* er i tråd med akt-somhetsplikten etter utk. § 5 første ledd, men gjelder også områder utenfor det som er vassdrag i lovens forstand. Bestemmelsen kan gi adgang til å ferdes på innmark ut over det som følger av frilufsloven og gi grunnlag for å legge opp det som tas opp av vassdraget. Bestemmelsen må anvendes på bakgrunn av at gjenoppretting skjer for å ivareta berettigede interesser, samtidig som ingen skal behøve å bære en uforholdsmessig byrde. Ved rimelighetsvurderingen må man ta i betraktning både tid, sted, omfang og fremgangsmåte for arbeidene. *Annet punktum* inneholder en varslingsregel.

*Fjerde ledd* gjelder opprensning i grøfter i jordbruk og skogbruk. Slike grøfter kan renses opp uten konsesjon etter utk. § 8 dersom det skjer i samsvar med forskrifter etter landbrukslovgivningen. For at bestemmelsen skal bli operativ, vil det derfor være nødvendig å gi forskrifter etter skogbruksloven (jfr. utk. § 74 nr. 11) og den nye jordloven.

*Femte ledd* medfører at fjerning av beverdammer ikke kan skje med hjemmel i utk. § 29, men bare etter viltlovens regler (viltl. § 3 og 13 annet ledd). Etter disse reglene er en beverbolig som utgangspunkt fredet, men viltnemnda kan gi tillatelse til å fjerne beverbolig eller dam for å hindre vesentlig skade ved oversvømmelse.

### § 30 (opptaking av sunkne gjenstander)

**Enhver kan uten konsesjon etter § 8 ta opp gjenstander som er sunket i vassdrag.**

**Hvis en opptatt gjenstand må regnes som hittegods, gjelder reglene i lov 29. mai 1953 nr. 3 om hittegods. Må den anses som avfall, gjelder reglene i forurensningsloven.**

#### *Merknader til § 30*

Paragrafen avløser V § 82 om synketømmer, men har generell rekkevidde.

Etter *første ledd* kan enhver ta opp sunkne gjenstander i vassdraget, uten hensyn til hvem vassdraget og den sunkne gjenstanden tilhører. Bestemmelsen er dermed med på å legge forholdene til rette for opprydding i vassdraget. Den gir likevel ingen hjemmel til å legge det opptatte på strandbredden. Om rett til å ferdes i vassdraget for oppryddingen gjelder de vanlige regler for ferdsel i vassdraget etter utk. § 14, og om ferdsel langs eller til bredden gjelder friluftslovens regler.

Hva som skal skje med gjenstanden når den er tatt opp, løses av reglene *annet ledd*. Hvis gjenstanden etter sin tilstand og omstendighetene forøvrig må anses oppgitt (derelinkvert) av eieren, kan den fritt erverves av den som tar den opp, og må ellers betraktes som avfall og disponeres etter reglene i forurl. "[Rettsgrunnlag og organisasjon i vassdragssektoren](#)" i kap. 5. Hvis gjenstanden ikke kan regnes som derelinkvert, vil den gå inn under reglene i lov 29. mai 1953 nr. 3 om hittegods.

### § 31 (rett til fløting)

**Enhver har rett til å fløte tømmer i vassdrag som er fløtbare.**

**Den som vil begynne å fløte tømmer i et vassdrag der fløting ikke er skjedd på minst ti år, skal senest seks måneder før oppstart gi melding til vassdragsmyndigheten og kunngjøre dette i aktuelle lokalaviser. Kunngjøringen skal oppfordre den som kan lide skade ved at fløtingen gjenopptas, til å melde fra til vassdragsmyndigheten. Vassdragsmyndigheten kan fastsette at fløtingen må ha konsesjon etter § 8.**

**Kongen kan gi forskrifter om fløtingsretten, herunder om begrensning av hensyn til annen bruk av vassdraget.**

#### *Merknader til § 31*

Paragrafen avløser V "[Hva bør en ny vannressurslov omfatte?](#)" i kap. 8, særlig V §§ 70, 80, 81 nr. 1 annet punktum og 83 nr. 1 samt § 123 for så vidt angår fløtingsforskrifter. Fløting er behandlet foran i "[Ferdsl, friluftsliv og fløting](#)" i kap. 25. 5.

*Første ledd* opprettholder allemannsretten til fløting. Fløtingsretten gjelder både for trevirke fra nedbørfeltet og for trevirke annetsteds fra. Bestemmelsen inne-

bærer en viss utvidelse av allemannsretten til fløting, idet den også omfatter alle vassdrag som er gjort fløtbare og kunstige vannløp med årssikker vannføring. Skulle det stride sterkt mot eierens interesser å ta opp fløting i slike vassdrag, kan imidlertid reglene i *annet ledd* gi mulighet for å nekte det.

Vassdragsloven lovfester i dag enkelte aksessoriske rettigheter til fløtingsretten i V §§ 78-79, bl.a. rett til landfeste og til ferdsel. Ferdselsretten i utmark vil i dag være dekket av friluftslovens regler. Andre aksessoriske og begrensede rettigheter som er nødvendige for fløtingsretten vil i stor grad kunne innfortolkes som en del av den. Alternativt kan forskriftshjemmelen i *tredje ledd* brukes til å gi nødvendig klarhet.

Spørsmålet om avgivelse av fløtingsvann fra magasiner i vassdraget løses av bestemmelser i manøvreringsreglement eller tiltak pålagt av skjønnsretten etter vregl. § 19 nr. 1, jfr. om omgjøring "*Utvalgets vurderinger av omgjøringssadgangen*" i kap. 15.5.

Fløtingsretten omfatter ikke rett til å lagre tømmer i vann når det ikke skjer som naturlig ledd i en transport av tømmeret.

Fløtingsretten kan utøves uten konsesjon etter utk. § 8, hvis ikke konsesjonsbehandling blir krevd i medhold av *annet ledd*. Etter *annet ledd første punktum* skal det gis melding og foretas kunngjøring i lokalavisene om planlagt fløting i et vassdrag hvor det ikke har vært fløtet på ti år. For tiårsfristen er det avgjørende når det har vært fløtet på den del av vassdraget hvor det nå er aktuelt å ta opp fløting. Gjelder det fløting i et kunstig vannløp (jfr. utk. § 2 *annet ledd*), må det normalt kreves særskilt underretning til eieren. *Annet punktum* bestemmer at kunngjøringen skal oppfordre den som vil lide skade eller ulempe ved fløtingen til å melde fra til vassdragsmyndigheten. Vedkommende har imidlertid ikke rettskrav på at fløtingsplanene blir konsesjonsbehandlet, men vassdragsmyndigheten kan etter *tredje punktum* fastsette at fløtingen må ha konsesjon. Det kan vassdragsmyndigheten gjøre av eget tiltak eller etter anmodning fra andre.

*Tredje ledd* gir en vid hjemmel for forskrifter om fløtingsrettens innhold og utøving. Takket være denne forskriftshjemmelen, som kan tas i bruk om fløting blir mer aktuelt enn det for tiden er, kan vassdragslovens kapittel om fløting forenkles radikalt. Etter *tredje ledd* kan det bl.a. gis forskrifter om forholdet mellom fløtingsberettigede innbyrdes (bl.a. om samfløting og løsløting), og om forholdet til andre brukere eller allmenne interesser i vassdraget. Forskriftene kan gjelde generelt eller for bestemte vassdrag, og kan også fastsette at fløting i et vassdrag skal være forbudt. De kan også fastsette fløtingsavgifter (jfr. i dag V § 77).

For skade voldt ved fløting gjelder det et objektivt erstatningsansvar etter utk. § 52 bokstav d. Hvis fløtingen var rettmessig i henhold til *annet ledd*, kan imidlertid skadelidte med kunnskap om fløtingen ha en viss plikt til å innrette seg for å forebygge skade.

### § 32 (uttak av masse)

**Den som vil ta ut masse fra vassdraget, skal gi melding til vassdragsmyndigheten senest en måned før uttaket skal ta til. Vassdragsmyndigheten kan innen en måned fastsette at uttaket må ha konsesjon etter § 8 så langt uttaket ikke er tillatt i reguleringsplan etter plan- og bygningsloven. Meldeplikten gjelder ikke for små uttak som åpenbart ikke vil volde skade eller ulempe av betydning i vassdraget.**

*Et mindretall* (Berg, Høisveen, Samuelsen, Terjesen og Traagstad) foreslår at *annet punktum* skal lyde:

**Vassdragsmyndigheten kan innen en måned fastsette at uttaket må ha konsesjon etter § 8.***Merknader til § 32*

Paragrafen er ny. Vi viser til "*Grusuttak*" i kap. 24.4 foran.

Bestemmelsen omfatter uttak av grus, sand, slam, leire, jord og løs stein fra vassdraget, og kommer i stedet for de vanlige regler om konsesjonsplikt i utk. § 8. Bestemmelsen gjelder ikke for oppmudring som foretas som et gjenopprettningstiltak etter utk. § 29.

*Første punktum* pålegger meldeplikt for uttak senest en måned før oppstartning. Meldeplikten omfatter alle masseuttak med en reservasjon. Det kan være tvil om hvordan reservasjonen mest hensiktsmessig bør utformes, men utvalget er blitt stående ved regelen i *tredje punktum*, som gjør unntak fra meldeplikten for små uttak som åpenbart ikke vil volde skade eller ulempe av betydning i vassdraget. Dette vil stort sett innebære at rimelige uttak til husbehov går fri av meldeplikten, likevel med forbehold for sårbare biotoper og forekomster i vassdraget. Uttak må heller ikke skje i perioden fra gyting til klekking for fiskebestander som kan bli berørt. Masseuttak til anlegg av jordbruks- og skogsveier vil normalt falle innunder meldeplikten. Ved vurderingen kommer det først og fremst an på det enkelte uttak, men etter omstendighetene må det ses i sammenheng med andre uttak i nærheten. Dersom årlig uttak overstiger massetransporten pr. år, vil uttaket alltid være meldepliktig når det tas sikte på en flerårig virksomhet. Slik meldeplikten er utformet i utk. § 32, rekker den vesentlig lengre enn konsesjonsplikten etter utk. § 8.

Heller ikke forberedende arbeider må skje før det er gått en måned etter melding. I prinsippet dekkes også prøveuttak av meldeplikten, men her vil det lettere skje at tiltaket kan falle inn under tredje punktum.

Det er ikke nødvendig med ny melding for hver sesong så lenge uttaket er dekket av en tidligere melding om sesongmessig, flerårig uttak av et visst kvantum. Går uttaket i en senere sesong ut over det som den første melding inneholdt, må det gis ny melding. I medhold av utk. § 70 bokstav a kan det gis forskrift om hva en melding etter utk. § 32 skal inneholde.

Uttak som starter uten melding etter utk. § 32 er ulovlig og kan kreves stanset etter utk. § 64. Overtredelse av meldeplikten er dessuten straffbar etter utk. § 68 første ledd bokstav b.

*Annet punktum* gir vassdragsmyndigheten adgang til å kreve at masseuttaket skal konsesjonsbehandles. I så fall kan det ikke startes opp før konsesjon er gitt. Ved vurderingen av hvorvidt det skal kreves konsesjon, må det legges vekt på tiltakets virkninger for allmenne interesser og om det gjelder et vernet vassdrag (jfr. § 40 punkt 7). Ved flere enkelttiltak som hver for seg ikke ville gi grunnlag for krav om konsesjonsbehandling, bør det kreves konsesjonsbehandling for nye tiltak når de samlede skader og ulemper er så store at de ville gitt grunnlag for krav om konsesjonsbehandling.

Vassdragsmyndigheten kan velge om den vil anse meldingen som en søknad og eventuelt kreve ytterligere opplysninger etter utk. § 21, eller om den vil kreve en ny og mer utførlig søknad som grunnlag for konsesjonsbehandlingen. Avgjørelsen om å kreve konsesjonsbehandling – eller ikke – er ikke et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og kan derfor ikke påklages særskilt. Dersom vassdragsmyndigheten mener at spørsmålet om konsesjonsbehandling helt eller delvis bør bero på holdningen blant andre interesserte i vassdraget eller aktuelle organisasjoner, bør det normalt besluttes konsesjonsbehandling for at de interesserte kan komme til orde under

den. Er det derimot bare et meget begrenset antall andre interessenter – f.eks. en nabo – kan vassdragsmyndigheten ta direkte kontakt med vedkommende forut for avgjørelsen av om det skal kreves konsesjonsbehandling eller ikke.

Avgjørelsen om å kreve konsesjonsbehandling må treffes innen en måned etter at meldingen er mottatt av vassdragsmyndigheten. Treffes den senere, binder den ikke tiltakshaveren, selv om vedkommende er varslet på forhånd eller uttaket ennå ikke har begynt. Hvis meldingen er mangelfull i forhold til et oppstartet uttak, kan vassdragsmyndigheten likevel kreve konsesjonsbehandling på et senere tidspunkt.

Konsesjonsbehandling kan etter *flertallets* forslag ikke kreves så langt uttaket kan skje med hjemmel i reguleringsplan etter plan- og bygningsloven. Hvis planen innebærer en ufullstendig regulering av uttaket, kan det imidlertid kreves en konsesjonsbehandling med sikte på supplerende bestemmelser. Planen vil i praksis være fullt dekkende som rettsgrunnlag for uttak bare hvis den angir nøyaktig sted og tid for uttaket og avgrenser det til et visst volum. Blir reguleringsplanen senere endret, må dette respekteres fra og med den påfølgende uttakssesong. Hvis vassdragsmyndigheten mener at masseuttak i et vassdragsparti bør konsesjonsbehandles under enhver omstendighet, bør den reise innsigelse mot planforslaget.

Masseuttak kan etter omstendighetene også trenge godkjenning i henhold til forskrift etter lakseloven § 7 tredje ledd, jfr. forskr. 18. desember 1992 nr. 1175 om tekniske kultiveringstiltak og inngrep i vassdrag. Særlig bruk av maskinelt utstyr kan gjøre det nødvendig med utslippstillatelse etter forurensningsloven pga. faren for oljeutslipp. Om forholdet mellom slike godkjennings- og konsesjonsordninger og meldeplikt/konsesjonsplikt etter utk. § 32 jfr. § 8 viser vi til utk. §§ 8 fjerde ledd og 18 med merknader.

*Mindretallet* (Berg, Høisveen, Samuelson, Terjesen og Traagstad) foreslår å ta ut formuleringen i annet punktum som gjør unntak fra innkallingsadgangen når uttaket er tillatt i reguleringsplan etter plan- og bygningsloven. Dette er i tråd med mindretallets generelle syn, jfr. utk. § 20 med merknader.

### *§ 33 (bevaring av naturforholdene ved forbygging)*

**Forbygging til vern mot skade fra vassdrag skal skje med minst mulig inngrep i naturforholdene. Forbyggingen skal utføres slik at sambandet med grunnvannet ikke blir vesentlig endret, og slik at strandsonen gir grunnlag for vegetasjon som er naturlig på stedet og for et naturlig økologisk mangfold i vassdraget.**

**Forbygging over vanlig vannstand i en lengde av mer enn 100 meter må ha konsesjon etter § 8 så langt den ikke er tillatt i plan etter § 20 fjerde ledd. Når lengden beregnes, skal flere forbyggingsstrekninger regnes under ett dersom avstanden mellom hver av dem er under 100 meter. Ved forbygging etter dette ledd bør det legges til rette for ferdsel til fots langs vassdraget.**

*Et mindretall* (Berg, Høisveen, Samuelson, Terjesen og Traagstad) foreslår at *annet ledd første punktum* skal lyde:

**Forbygging over vanlig vannstand i en lengde av mer enn 100 meter må ha konsesjon etter § 8.**

#### *Merknader til § 33*

Paragrafen er ny. Vi viser til drøftelsen i "[Regler om sikring mot utrasing og andre flomskader](#)" i kap. 22.4. Bestemmelsen må ses i sammenheng med utk. § 11 om

kantvegetasjon. Paragrafen gjelder også for planlagte forbygninger som ennå ikke er kommet til utførelse.

*Første ledd* gir generelle regler for utførelsen av forbygninger til vern mot flom og sikring mot erosjon. Reglene gjelder uansett om forbyggingstiltaket bare kan skje med hjemmel i konsesjon eller plan, jfr. annet ledd, eller om det kan skje uten. Etter *første punktum* gjelder det generelt at tiltakene skal skje med minst mulig inngrep i naturforholdene. *I annet og tredje punktum* er dette kravet presisert med hensyn til forbindelse med grunnvannet, vegetasjon i strandsonen og økologisk mangfold i vassdraget i sammenheng med strandvegetasjonen. Prinsippet vil også ha betydning f.eks. ved plastring av bunnen med de virkninger det kan ha for fiskebiotoper.

*Annet ledd* konkretiserer når det kreves konsesjon etter utk. § 8 til forbygging. Konsesjon kreves for tiltak over normalvannstand som overstiger 100 meter i lengde, men ikke for kortere tiltak. Flere kortere tiltak regnes likevel under ett etter *annet punktum* hvis avstanden mellom hvert av dem er under 100 meter. Konsesjon er etter *flertallets* forslag likevel aldri nødvendig hvis en reguleringsplan uttrykkelig omfatter forbyggingstiltaket. Mener vassdragsmyndigheten det er behov for en konsesjonsbehandling uansett plan, må den reise innsigelse under planbehandlingen.

For konsesjonspliktige forbygginger m.v. bør det under konsesjonsbehandlingen vurderes hvilken virkning tiltakene eventuelt kan få for flomforholdene nedstrøms. Dessuten følger det av *annet ledd tredje punktum* at forbyggingen bør utføres så det legges til rette for ferdsel til fots langs vassdraget, uten at dette skal gå sterkt ut over kantvegetasjonen, jfr. utk. § 11. Formuleringen «bør» viser at dette ikke er ment som noe absolutt krav. Ofte vil det være rimelig å pålegge tiltakshaveren dette, men det må veies mot andre hensyn som beskyttelse av innmark og sårbar natur. Tilrettelegging for ferdselen kan tas inn som konsesjonsvilkår eller fastsettes i reguleringsplanen. Regelen gjelder også når forbyggingstiltak over 100 meter bygger på en arealplan etter plan- og bygningsloven. Annet ledd tredje punktum legger opp til at allmennheten vil ha rett til å ferdes langs vassdraget, men dette spørsmålet skal løses etter friluftslovens regler. Etter friluftsl. §§ 1 og 3 vil det være avgjørende om vassdraget hører til innmark og om ferdsel langs det vil være til utilbørlig fortrengsel for eieren eller brukeren. I landbruksområder vil dette i praksis gi adgang til ferdsel på eller langs forbyggingen, mens det kan stille seg annerledes for bolig- og hyttetomter som går helt ned til vassdraget med bebyggelsen tett ved det.

Reglene i annet ledd gjelder bare for forbyggingstiltak som omfatter de eksisterende bredder. Hvis det søkes innvunnet arealer ved utfylling m.v., går dette inn under konsesjonsplikten etter utk. § 8 på vanlig måte. Utretting av vassdrag er også konsesjonspliktig etter utk. § 8, og faller ikke inn under annet ledd. Prinsippet i første ledd første punktum vil imidlertid også gjelde for et slikt tiltak i flomvernøyemed. Bestemmelsen gir i det hele uttrykk for at vern mot flom skal skje på en så skånsom måte som mulig i forhold til naturmiljøet.

*Mindretallet* (Berg, Høisveen, Samuelsen, Terjesen og Traagstad) foreslår at annet ledd første punktum endres i samsvar med sitt generelle syn på forholdet til plan- og bygningsloven, utdypet i merknadene til utk. § 20.

#### § 34 (lukking og gjenåpning av vassdrag)

**Lukking av vassdrag over mer enn 10 meter må ha konsesjon etter § 8. Lukking inntil 100 meter kan likevel skje i samsvar med plan etter § 20 fjerde ledd. Når lukkelengden beregnes, regnes flere lukkinger under ett dersom den åpne avstanden mellom hver av dem er under 10 henholdsvis 100 meter.**



**Vassdragsmyndigheten kan med seks måneders varsel til grunneieren foreta gjenåpning av et lukket vassdrag. Grunneieren har rett til erstatning for det tap som skyldes at investeringer til lukkingen, eller som følge av den, ikke vil være regningssvarende etter gjenåpning.**

*Et mindretall (Berg, Høisveen, Samuelsen, Terjesen og Traagstad) foreslår at første ledd annet punktum utgår og at «henholdsvis 100» i første ledd tredje punktum utgår.*

*Et annet mindretall (Berg, Terjesen, Ødegaard, Aalstad og Aasen) foreslår at annet ledd annet og tredje punktum skal lyde:*

**Grunneieren har rett til erstatning etter reglene i vederlagsloven for tap som skyldes gjenåpningen. I mangel av avtale fastsettes erstatningen ved skjønn som begjæres av vassdragsmyndigheten.**

#### *Merknader til § 34*

Paragrafen er ny. Vi viser til "[Lukking av vassdrag](#)" i kap. 24.2 og "[De foreslåtte reglene i utk. §§ 34 annet ledd og 40 nr. 8](#)" i 17.8.3 foran.

*Første ledd* gir regler om konsesjonsplikt for lukking av vassdrag. Bestemmelsene tar særlig sikte på lukking ved at vassdraget legges i rør, men omfatter også tilfelle hvor det lukkes ved en steinfylling. Hva som regnes som vassdrag og faller inn under reglene i utk. § 34, fremgår av utk. § 2 første og annet ledd. Vanlige drengrofter som ikke har kontinuerlig vannføring, faller utenfor bestemmelsen. Gjenfylling av dammer vil normalt være et konsesjonspliktig vassdragstiltak etter utk. § 8.

Etter *første ledd første punktum* trengs det som hovedregel konsesjon etter utk. § 8 til all lukking av vassdrag over 10 meter. Denne grensen er satt særlig for å holde typiske kulvertiltak utenom konsesjonsplikten. Konsesjon er *etteflertallets* forslag unødvendig for lukking inntil 100 m hvis lukkingen skjer i medhold av plan, jfr. utk. § 20 fjerde ledd. Det må da fremgå uttrykkelig av planen at det aktuelle vassdrag skal lukkes over strekningen og at planen skal tre i stedet for konsesjon. Plangrunnlag kan særlig være aktuelt når lukkingen skal skje som følge av et tiltak som skal iverksettes i henhold til en bindende arealplan, f.eks. bebyggelse eller vei. Den kan også bli aktuell for landbruksområder. Når man skal avgjøre om lukkelengden er under 100 meter, følger det av *tredje punktum* at flere lukkinger regnes under ett dersom avstanden mellom hver av dem er under 100 meter.

*Annet ledd* gjelder gjenåpning av lukkede vassdrag. Etter *første punktum* kan vassdragsmyndigheten foreta gjenåpning seks måneder etterat det er gitt varsel til grunneieren. Ved tomtefeste gis varslet til festeren. Ved forpakting skal det gis til både eieren og forpakteren. Vassdragsmyndigheten må selv besørge arbeidet og utgiftene med gjenåpningen. Den må gjøres så hensynsfullt som mulig i forhold til brukeren, bl.a. slik at tidspunktet for gjenåpningen tilpasses driften på eiendommen best mulig.

Vassdragsmyndighetens avgjørelse om gjenåpning er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Det må derfor gis forhåndsvarsel om saken til grunneieren, evt. andre som er parter i saken etter fvl. § 2 første ledd bokstav e. Forhåndsvarslet må gjøre rede for hva saken gjelder og gi en forklaring på hvorfor dette vassdraget søkes gjenåpnet. Det kan være naturlig å se dette i sammenheng med en restaureringsplan for vassdrag eller naturområder i distriktet. Varslet etter første punktum skal fylle kravene til underretning om vedtak etter fvl. § 27 og gi opplysning om kla-

geretten etter fvl. § 28. En klage fører ikke til noen avbrytelse eller forlengelse av seks månedersfristen.

*Annet ledd annet punktum* gir grunneieren en begrenset rett til erstatning for gjenåpning. Erstatningen fastsettes slik at grunneieren holdes skadesløs sammenlignet med det som ville ha vært situasjonen om han ikke hadde foretatt lukking (sml. negativ kontraktsinteresse). Hvis hans investeringer i lukking allerede er inntjent, kan gjenåpning utføres erstatningsfritt (med det forbehold at det ved andre investeringer på eiendommen kan være tatt hensyn til effekten av lukkingen). I den grad investeringene og arbeidet med lukkingen er dekket av offentlige tilskudd, kan det ikke kreves noen erstatning for dette. Hvis grunneierens investeringer i eiendommen er gjort bl.a. på grunnlag av lukkingen, men likevel vil være lønnsomme etter gjenåpning, må grunneieren tåle reduksjonen i lønnsomhet uten erstatning.

*Et mindretall* (Berg, Høisveen, Samuelsen, Terjesen og Traagstad) foreslår at første ledd annet punktum og «henholdsvis 100» i tredje punktum utgår i samsvar med sitt generelle syn på forholdet til plan- og bygningsloven, utdypet i merknadene til utk. § 20.

*Et annet mindretall* (Berg, Terjesen, Ødegaard, Aalstad og Aasen) går inn for at *annet ledd annet punktum* skal gi grunneieren rett til erstatning etter reglene i lov 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved overføring av fast eiendom (vederlagsloven), som om det fant sted en ekspropriasjon. Det skal da ikke redusere erstatningssummen om lukkingen fant sted med offentlig tilskudd. Gjenåpningen kan imidlertid skje i henhold til annet ledd første punktum, uten noe særskilt vedtak om ekspropriasjon. Blir det ikke enighet om erstatningsbeløpet, fastsettes det ved skjønn som begjæres av vassdragsmyndigheten.

### *§ 35 (tørrelgging og utfylling av myr og annen våtmark)*

**Tørrelgging, drenering og utfylling av myr, strandeng ved utløpet av vassdrag, sumpskog eller fukteng må meldes til vassdragsmyndigheten senest en måned før arbeidet skal ta til, dersom tiltaket – alene eller sammen med andre slike tiltak i de siste ti år – overstiger fem dekar. Vassdragsmyndigheten kan innen en måned fastsette at arbeidet må ha konsesjon etter § 8 så langt det ikke er tillatt i plan etter § 20 fjerde ledd.**

*Et mindretall* (Berg, Høisveen, Samuelsen, Terjesen og Traagstad) foreslår at *annet punktum* skal lyde:

**Vassdragsmyndigheten kan innen en måned fastsette at arbeidet må ha konsesjon etter § 8.**

### *Merknader til § 35*

Paragrafen er ny. Vi viser til "[Tørrelgging og utfylling av våtmarker](#)" i kap. 24.3.

Bestemmelsen innfører meldeplikt med adgang til å kreve konsesjonsbehandling av mer omfattende tørrelgging, drenering eller utfylling av visse våtmarkstyper. Dette vil gi en bedre beskyttelse mot og styrket kontroll med utnyttningen av visse naturtyper og biotoper som er preget av ferskvannsføremønstre uten å gå inn under definisjonen av vassdrag. *Første punktum* gjør ikke bruk av begrepet våtmark, som kan oppfattes så vidt at det omfatter saltvannspåvirkede markområder og vanddekkede arealer. I stedet er det spesifisert hvilke våtmarkstyper bestemmelsen skal gjelde for: myr, visse strandenger, sumpskog eller fukteng. Senking, tørrelgging og utfylling av dammer, tjern m.v. regnes uten videre som et vassdragstiltak

som trenger konsesjon etter utk. § 8 så sant det kan være til nevneverdig skade eller ulempe for allmenne eller private interesser.

Myr omfatter alle slags myrer, uansett hydrologiske, geografiske og vegetasjonsmessige forhold og måten de er dannet på. Grensen mellom myr og fastmark trekkes ut fra en samlet vurdering av torvlag, vegetasjon og vannforhold. En smal kantzone rundt hører med hvis tørrlegging, drenering eller utfylling her vil påvirke deler av myra i markert grad. Det som regnes som en myr i forhold til utk. § 35, kan omfatte enkeltstående trær og holt.

Bestemmelsen gjelder for strandenger, men bare ved utløpet av vassdrag. Bestemmelsen vil særlig tjene til å gi en bedre beskyttelse mot utfylling for deltaområdene ved vassdragenes utløp i saltvann. Ved at også fuktenger er tatt med i bestemmelsen, vil tilsvarende deltaområder ved utløpet i innsjø også få en beskyttelse. Kanalisering av elveløp i utløpsområder, som i praksis kan få samme virkning som tørrlegging, faller uten videre inn under konsesjonsplikten etter utk. § 8 når det kan være til nevneverdig skade eller ulempe for allmenne eller private interesser, herunder naturmiljøet.

Enkelte sumpskoger vil falle inn under regelen for kantvegetasjon i utk. § 11, men utk. § 35 vil ha selvstendig betydning for sumpskoger i større avstand fra vassdrag. Det kan bl.a. være krattskoger av or og vier, gråor/heggeskoger og sumpgranskoger. Grensedragningen mot skogtyper som bestemmelsen ikke gjelder for, kan bli noe skjønnsmessig, men vil i praksis lettes ved at bestemmelsen bare gjelder for områder over 5 dekar.

Bestemmelsen gjelder ikke for forsumpede jordbruksarealer som faller inn under vanhevsforbudet i jordl. § 53. Den gjelder heller ikke for fuktskog og vassjuk skogsmark. For dreneringstiltak i slike skoger og på mindre myrområder i skog gjelder skogbrukslovens regler, særlig forskrifter etter skogbruksl. § 17 b (jfr. for Oslomarka forskr. 2. april 1993 § 5-4 og for Vestfjella i Aremark og Halden forskr. 15. januar 1993 § 4).

Meldeplikten gjelder bare for tørrlegging, drenering og utfylling, ikke f.eks. gjødsling. Torvopptak vil i praksis innebære tørrlegging eller drenering og dermed falle inn under utk. § 35. Regelen vil i praksis også gjelde for langsgående tiltak over et våtmarksområde, f.eks. veibygging, hvis det drenerte areal til veien omfatter mer enn 5 dekar (jfr. nedenfor). For veier vil spørsmålet om konsesjonsbehandling falle bort når de er hjemlet i en bindende arealplan som fyller kravene etter utk. § 20 fjerde ledd (etter *flertallets* forslag).

Meldeplikten gjelder bare for tiltak som påvirker mer enn 5 dekar. Atskilte tiltak innenfor samme våtmarksområde må som regel ses under ett hvis de utføres i løpet av en tiårsperiode. Unntaksvis kan også tiltak i atskilte, men nærliggende våtmarksområder bli å betrakte under ett. I grensetilfelle må det dessuten legges vekt på hvor nær sammenheng det for øvrig er mellom tiltakene når det gjelder tiltaks-haver, formål og tidsmessig avstand.

Meldeplikten er utformet på samme måte som etter utk. § 32. Meldingen må sendes vassdragsmyndigheten senest en måned før fysiske arbeider i terrenget begynner.

*Annet punktum* gir vassdragsmyndigheten adgang til å kreve konsesjonsbehandling innen en måned, på samme måte som ved masseuttak etter utk. § 32. Vi viser nærmere til merknadene til § 32. Når vassdragsmyndigheten vurderer om det bør kreves konsesjonsbehandling, skal det bl.a. tas hensyn til om tiltaket har noen tilknytning til et vernet vassdrag og kan påvirke verneverdiene der (sml. utk. § 40 nr. 7). På samme måte som etter utk. § 32 kan en bindende arealplan tre i stedet for konsesjon etter utk. § 35.

Foreligger det en plan for tiltaket vil vassdragsmyndigheten være bundet av den. Hvis det ikke foreligger noen plan og myndighetene krever konsesjonsbehandling, har tiltakshaver valget mellom å søke konsesjon eller å få utarbeidet reguleringsplan.

*Mindretallet* (Berg, Høisveen, Samuelsen, Terjesen og Traagstad) foreslår at siste del av siste punktum utgår slik at en plan ikke kan erstatte konsesjon etter § 8, jfr. merknadene til utk. § 20.

### 33.5 FELLESTILTAK

*§ 36 (tilrettelegging for fellestiltak for vannforsyning og tørrlegging)*

**Tiltak for vannforsyning og tørrlegging skal i rimelig utstrekning utføres slik at de kan komme til nytte for andre grunneiere.**

**Når vassdragsmyndigheten behandler søknad om konsesjon etter § 8 til vannforsyning eller tørrlegging, bør den ved offentlig kunngjøring eller individuell underretning søke å klarlegge om tiltaket også kan dekke behovet for andre interesserte. I vilkår for konsesjonen kan vassdragsmyndigheten fastsette nærmere hvordan dette skal skje, bl.a. at andre interesserte skal kunne delta i eierskap eller med tilskudd, jfr. § 37.**

*Merknader til § 36*

Paragrafen avløser V §§ 17 nr. 4 og 31, jfr. også § 26 nr. 2. Vi viser til "[Fellestiltak i vassdrag](#)" i kap. 12, særlig 12.5, foran.

Bestemmelsen gjelder for vannforsyning fra både vassdrag og grunnvann, og for tørrleggingstiltak uansett om de går ut på å senke grunnvannsnivået eller vannstanden i vassdrag. Den gjelder ikke for andre slags vassdragstiltak. For tørrleggingstiltak som senking og kanalisering vil formålet med tiltaket bli avgjørende for om utk. § 36 kan anvendes.

*Første ledd* inneholder et alminnelig direktiv om at vannforsynings- og tørrleggingstiltak i rimelig utstrekning skal utføres så de også kan komme til nytte for andre grunneiere. De mest aktuelle modifikasjoner av hensyn til felles nytte vil angå dimensjoneringen av anlegget, lokalisering (trasévalg), og eventuelt også tidspunkt for og organisering av anleggsarbeidene.

Regelen i første ledd gjelder «i rimelig utstrekning». Den skal ikke gi grunnlag for vederlagsfrie rettigheter for andre grunneiere. Ved vurderingen av hva som vil være rimelig, må det tas hensyn til hvor aktuelt behovet vil være for andre grunneiere i nærheten, hvilke merkostnader og andre ulemper som tiltakshaveren kan bli påført, og hvor store samfunnsøkonomiske fordeler det ligger i at tiltaket utføres så det kan komme til nytte for flere. Regelen vil ha sin fremste betydning som retningslinje for vassdragsmyndigheten ved konsesjonsbehandling av tiltaket. Dette er utdypet gjennom reglene i *annet ledd*.

*Annet ledd første punktum* gir en saksbehandlingsregel for å få klarlagt om andre interesserte har behov som det er naturlig å se i lys av og eventuelt få dekket gjennom det omsøkte tiltaket. Bestemmelsen gir et direktiv om å søke det klarlagt gjennom offentlig kunngjøring, jfr. utk. § 22 annet ledd, eller gjennom individuell forespørsel til dem som etter en rent foreløpig vurdering kan tenkes å dra nytte av et slikt (felles)tiltak. Direktivet er ikke absolutt, men tar sikte på å være en fravikelig hovedregel, jfr. «bør». De behov som blir registrert på denne måten, vil selvsagt ha betydning for om det skal settes vilkår etter annet ledd annet punktum.

*Annet ledd annet punktum* presiserer adgangen til å sette vilkår med sikte på å dekke også behovet for andre. Det kan settes vilkår om at andre skal få være med i

tiltaket, eller at dette skal utføres på en måte som vil lette andres deltakelse eller utnytting på et senere tidspunkt. Konesjonsvedtaket kan imidlertid ikke pålegge andre å delta. Det medfører også visse begrensninger for hva man kan pålegge konsesjonssøkeren når konsesjonsvedtaket ikke samtidig kan sikre at andre deltar. Det kan imidlertid settes vilkår som bare er bindende under den forutsetning at andre forplikter seg ved avtale til å være med. Det kan også settes vilkår om hvilke betingelser andre må oppfylle for at tiltakshaveren plikter å la dem være med. Det kan videre settes vilkår om organisering og finansiering av drift og vedlikehold for å sikre at tiltaket kan fungere som et fellestiltak. Vilkår om kostnadsfordeling – herunder om tilskudd – må være i samsvar med reglene i utk. § 37 fjerde ledd.

Vilkår etter annet ledd annet punktum vil være mest aktuelle når noen har meldt seg under høringen og gitt uttrykk for ønsker om å dra nytte av tiltaket. Vassdragsmyndigheten kan også fastsette slike vilkår av eget tiltak. En søknad om et individuelt tiltak kan etter omstendighetene også bli avslått med den begrunnelse at tiltaket bør dekkes gjennom et fellestiltak.

#### *§ 37 (refusjon for utgifter til fellestiltak)*

**Enhver som drar vesentlig nytte av et vassdragstiltak eller tiltak for tørrelegging eller utnytting av grunnvann, skal regnes som deltaker i tiltaket når det gjelder fordelingen av tiltakets utgifter til anlegg, vedlikehold eller drift.**

**Deltakerne kan gjøre avtale om fordelingen av tiltakets utgifter.**

**Hvis ikke alle fellesutgifter blir fordelt etter avtale mellom deltakerne eller etter særskilte regler, kan de fordeles mellom deltakerne**

- a) **av vassdragsmyndigheten, slik at vedtaket er tvangsgrunnlag for utlegg;**
- b) **ved skjønn etter begjæring fra en deltaker eller henvisning fra vassdragsmyndigheten, og med adgang til nytt skjønn etter ti år;**
- c) **ved jordskifte etter henvisning fra vassdragsmyndigheten, dersom vassdragstiltaket har sammenheng med andre tiltak som står under jordskifte.**

**En fellesutgift kan bare fordeles på de deltakere som drar nytte av den. Når en del av tiltaket avhenger av en annen del som flere drar nytte av, skal utgiftene til begge deler fordeles på dem alle. Ingen deltaker må betale en så høy andel av tiltakets fellesutgifter at deltakeren blir dårligere stilt enn om tiltaket ikke var kommet i stand.**

**Kongen kan gi nærmere forskrift om kostnadsfordeling ved fellestiltak.**

#### *Merknader til § 37*

Paragrafen avløser V §§ 26 nr. 1, 32, 64, 77, 103, 117 nr. 5 og 128. Vi viser til "[Fellestiltak i vassdrag](#)" i kap. 12, særlig 12.4, foran.

Bestemmelsen gjelder for vassdragstiltak, tiltak for tørrelegging eller utnytting av grunnvann. Tørreleggingstiltak omfattes uansett om de går inn under utk. § 35 eller ikke.

*Første ledd* angir grunnvilkåret for at noen kan bli refusjonspliktig og hvilke poster som kan kreves fordelt. Grunnvilkåret er at vedkommende har «vesentlig nytte» av tiltaket. Dette er spørsmål om den faktiske nyttevirkning, og det er ingen forutsetning at vedkommende har forpliktet seg ved et bindende utsagn. For å tale om vesentlig nytte, må det være en aktuell nytte, ikke en potensiell nytte som bare gir seg utslag i omsetningsverdi eller ved bruksendring. Om nyttevirkingen er vesentlig, må ikke bare ses i forhold til vedkommende selv – men også i forhold til

den samlede nytte av tiltaket. Dersom den overveiende nytte av tiltaket ligger hos tiltakshaveren selv, kan det derfor ikke kreves refusjon hos andre selv om de for sin del har stor nytte av tiltaket. Dette innebærer f.eks. at ved vannkraftutbygging som medfører flomdemping eller tørrlegging av forsumpet mark, kan ikke utbyggeren kreve en refusjon av de berørte grunneiere. I dag gir derimot V § 32 nr. 2 adgang til å treffe vedtak om slik refusjon.

Refusjonsregelen omfatter bare betalbare kostnader, jfr. uttrykket «utgifter».

Refusjon kan ikke kreves i den grad det ved ekspropriasjon er gjort fradrag for fordeler i medhold av vederlagslovens § 9.

Refusjonsplikten kan fastsettes og presiseres etter at utgiftene er påløpt, eller på forhånd. Refusjonsplikt etter utk. § 37 medfører likevel ikke at vedkommende blir ansvarlig i forhold til kreditor. Hvis det skal skje, må de selv påta seg en slik forpliktelse.

Begrepet deltaker er innført i paragrafen av lovtekniske grunner. Reglene i utk. § 37 medfører ikke at de som etter paragrafen regnes som deltakere, får noen bestemmelsesrett over tiltaket. Det må i tilfelle bygge på særskilt avtale, eventuelt konsesjonsvilkår etter utk. § 36 annet ledd. Hvis et anlegg ligger i sameie, gjelder sameielovens regler, både om bestemmelsesrett og om utgiftsfordeling.

*Annet ledd* fastslår den selvsagte hovedregel at deltakerne kan avtale seg imellom hvordan utgiftene skal fordeles. Bestemmelsen har først og fremst den funksjon å legge opp til at spørsmålet blir løst ved avtale. Ved avtale står deltakerne fritt til å bestemme hvilke utgifter som skal fordeles mellom dem, og hvordan fordelingen skal skje.

*Tredje ledd* gir regler om hvem som kan fastsette en utgiftsfordeling (refusjon) dersom deltakerne ikke blir enige. Bestemmelsen står også tilbake for særskilte regler, f.eks. i sameieloven.

Etter tredje ledd *bokstav a* kan fastsettingen foretas av vassdragsmyndigheten. Normalt vil det skje etter begjæring fra en deltaker, men vassdragsmyndigheten har adgang til å foreta fastsetting på eget initiativ hvis det trengs for å få tiltaket til å fungere til felles nytte. Vassdragsmyndigheten behøver ikke etterkomme en begjæring selv, men kan henvise den til avgjørelse ved skjønn etter bokstav b eller jordskifte etter bokstav c. Hvis vassdragsmyndigheten fastsetter fordelingen, må de som blir berørt av fastsettingen – vanligvis alle deltakerne – regnes som parter i saken etter forvaltningsloven. Vassdragsmyndighetens avgjørelse er enkeltvedtak. Da enkeltvedtak bare kan tvangsfullbyrdes etter tvangsfullbyrdingsloven når det foreligger en særskilt hjemmel for det, foreslår vi tilføyd at vassdragsmyndighetens vedtak om utgiftsfordeling er tvangsgrunnlag for utlegg. En eventuell tvist om forståelsen eller gyldigheten av vassdragsmyndighetens vedtak kan da tas opp under behandlingen for namsmyndighetene i samsvar med reglene i lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrding.

Etter *bokstav b* kan fordelingen fastsettes ved skjønn dersom en deltaker begjærer det eller vassdragsmyndigheten henviser saken til skjønn. Henvisningen skal oppfylle kravene til en skjønnsbegjæring, eventuelt ved at den ses i sammenheng med den begjæring som en deltaker rettet til vassdragsmyndigheten. Skjønnen holdes som rettslig skjønn, jfr. skjønnsl. § 4. Når saken er henvist fra vassdragsmyndigheten, regnes tiltakshaveren som saksøker. Hvis det skal holdes ekspropriasjonsskjønn i anledning av tiltaket, kan skjønnet eventuelt forenes med det til felles behandling etter tvml. § 98 jfr. skjønnsl. § 2, dersom ikke vilkårene for kumulasjon med ekspropriasjonsskjønnet er til stede etter tvml. §§ 68-70 jfr. skjønnsl. § 2. Skjønnsrettens avgjørelse er tvangsgrunnlag, jfr. skjønnsl. § 41. Utgiftene til skjønnet må fordeles mellom de deltakere som er parter i skjønnet etter reglene i skjønnsl. § 43 jfr. tvml. "*Offentlig forhåndskontroll med tiltak i vassdrag*" i kap. 13. Fordi for-

holdene kan endre seg vesentlig, foreslår vi at fordelingen kan vurderes ved nytt skjønn etter ti år.

Etter *bokstav c* kan utgiftsfordelingen også fastsettes ved jordskifte i samsvar ved jordskiftelovens prosessuelle regler. Dette forutsetter en henvisning fra vassdragsmyndigheten. En slik henvisning kan bare foretas hvis tiltaket henger sammen med andre tiltak som står under jordskifte. Henvisningen skal oppfylle de krav som jordskifteloven setter for å få tatt med et nytt krav under et pågående jordskifte. Fordelingen kan tas opp ved nytt jordskifte etter ti år, jfr. jordskifteloven § 4.

*Fjerde ledd* inneholder materielle regler om utgiftsfordelingen. *Første punktum* bestemmer videre at en fellesutgift bare kan fordeles mellom dem som har nytte av den. Utkastet pålegger imidlertid ikke at denne fordelingen skal skje i forhold til hver enkelt deltakers nytte. Særutgifter som bare knytter seg til en bestemt deltaker, kan ikke fordeles på andre, jfr. etter gjeldende rett V §§ 57 nr. 2, 59 og 61. *Annet punktum* har imidlertid en annen ordning for særutgifter som står i nødvendig sammenheng med fellesutgiftene, f.eks. ved individuelle stikkledninger fra en felles hovedledning. Dette er situasjonen hvor et fellestiltak krever individuelle suppleringer for å bli til nytte for deltakeren, og deltakeren i stedet for fellestiltaket kunne dekket sitt behov gjennom et rent individuelt tiltak. I slike tilfelle skal også særutgiftene fordeles sammen med de rene fellesutgifter.

*Fjerde ledd tredje punktum* gir en garanti for at fordeling etter første og annet punktum ikke stiller noen deltaker dårligere enn vedkommende ville ha vært uten tiltaket. Uttrykket «dårligere stilt» vil hindre at noen blir påtvunget utgifter til et fellestiltak når de av likviditetsmessige grunner ville ha avstått fra enhver slik investering i et individuelt tiltak. Det gir også en viss mulighet for å ta i betraktning andre forhold enn rent økonomiske faktorer.

Refusjonskrav etter utk. § 37 foreldes etter den vanlige foreldelsesfristen på tre år, jfr. lov 18. mai 1979 nr. 18 § 2.

*Femte ledd* gir Kongen adgang til å gi nærmere regler om kostnadsfordeling i forskrift. Bestemmelsen vil først og fremst gi adgang til å fastsette kriterier for fordelingen som supplerer fjerde ledd. Forskriften kan ikke fastsette materielle regler eller saksbehandlingsregler for kostnadsfordelingen som avviker fra det som ellers er fastsatt i lov.

### 33.6 VERNETE VASSDRAG

#### § 38 (*vernete vassdrag*)

**Med vernete vassdrag forstås i denne lov vassdrag som er vernet mot kraftutbygging ved Stortingets vedtak om verneplan for vassdrag.**

**Vernete vassdrag kunngjøres i Norsk Lovtidend.**

**Endring i omfanget av vernete vassdrag kan bare skje ved vedtak i Stortinget. Slike vedtak kunngjøres i Norsk Lovtidend.**

#### *Merknader til § 38*

Paragrafen er ny. Vi viser til "[Vern av vassdrag](#)" i kap. 23, særlig 23.4.3, foran.

*Første ledd* definerer begrepet vernete vassdrag i lovutkastet og blir dermed bestemmende for virkeområdet for reglene i kap. VI. Som vernete vassdrag regnes vassdrag i den utstrekning de er vernet gjennom Stortingets vedtak om verneplan for vassdrag. Et vernet vassdrag (vassdragsobjekt) kan derfor utgjøres av et vassdrag i sin helhet, eller bare bestemte deler av det. Utgangspunktet er at hele vassdraget omfattes av vernevedtaket hvis ikke noe annet fremgår av Stortingets vedtak, jfr. St.prp. nr. 118 (1991-92) s. 43. Når vernet bare omfatter en del av vassdraget, må

avgrensningen avgjøres ut fra holdepunkter i Stortingets vedtak med underliggende offisielle dokumenter, jfr. i denne sammenheng også Backer: Naturvern og naturinngrep (1986) s. 291-97. I en del tilfelle er grensene presisert i samband med senere verneplaner, jfr. således St.prp. nr. 89 (1984-85) s. 109 og St.prp. nr. 118 (1991-92) s. 120-21.

Stortingets vedtak om verneplan for vassdrag omfatter verneplan I (stortingsvedtak 6. april 1973), verneplan II (30. oktober 1980), verneplan III (18. juni 1986) og verneplan IV (1. april 1993), med eventuelle senere suppleringer. Det organiserte arbeid med utarbeiding av nye verneplaner for vassdrag er imidlertid avsluttet, jfr. St.prp. nr. 118 (1991-92) s. 41.

*Annet ledd* pålegger å kunngjøre en samlet liste over de vernetede vassdragene i Norsk Lovtidend. Dette vil lette oversikten, idet man i dag må gå til de respektive stortingsvedtak for å fastslå hva som er vernet.

*Tredje ledd første punktum* fastsetter at endringer i omfanget av vernetede vassdrag må skje ved vedtak i Stortinget. Som endringer regnes både eventuell oppheving av vernet for eksisterende verneobjekter og supplering med nye verneobjekter, samt utvidelse eller begrensning av eksisterende verneobjekter. *Annet punktum* bestemmer at også slike vedtak skal kunngjøres i Norsk Lovtidend.

### § 39 (reglene for vernetede vassdrag)

#### **I vernetede vassdrag ivaretas vernet særlig gjennom**

- a) **reglene i denne lov, herunder særreglene i dette kapittel,**
- b) **bestemmelser i vedtak etter naturvernloven, eller**
- c) **rettslig bindende planer etter plan- og bygningsloven.**

**For så vidt vassdraget går inn under vedtak etter naturvernloven, gjelder reglene i og i medhold av naturvernloven istedenfor loven her. Lovens regler om sikkerhet, tilsyn, erstatning og hvem som kan utøve rådighet gjelder likevel. Går et vernet vassdrag inn under bindende plan etter plan- og bygningsloven, gjelder også reglene i dette kapittel, om det ikke er fastsatt noe annet i planen i medhold av § 20 fjerde ledd.**

*Et mindretall* (Berg, Høisveen, Samuelsen, Terjesen og Traagstad) foreslår at *annet ledd tredje punktum* skal lyde:

**Går et vernet vassdrag inn under bindende plan etter plan- og bygningsloven, gjelder også reglene i dette kapittel.**

#### *Merknader til § 39*

Paragrafen er ny. Vi viser til "[Behovet for lovregler om vassdragsvern](#)" i kap. 23.4.

Bestemmelsen viser hvilke regelverk som regulerer tiltak i vernetede vassdrag og legger det rettslige grunnlaget for en differensiert forvaltning av verneobjektene, jfr. St.prp. nr. 118 (1991-92) s. 40-41.

*Første ledd* angir de rettslige hovedalternativer for vernetede vassdrag. *Bokstav a* angir det alternativ som vil gjelde om ikke annet blir fastsatt, nemlig reglene i vannressursloven med særreglene i kap. VI. Etter *bokstav b* kan vernet også ivaretas gjennom vernevedtak etter naturvernloven 19. juni 1970 nr. 63, jfr. utk. § 74 nr. 12 med forslag til ny § 11 a i naturvernloven. Dette alternativet vil representere det strengeste vernet, og kan være naturlig særlig for vassdrag som er vernet som referansevassdrag. Dette alternativet får også anvendelse i den grad et vernet vassdrag inngår i et verneområde etter naturvernloven som er fredet av andre grunner. *Bok-*



*stav c* inneholder det tredje og mest lempelige alternativet, nemlig ivaretagelse av vernet gjennom rettslig bindende planer etter plan- og bygningsloven. I denne sammenheng viser vi også til utk. § 74 nr. 16 med forslag fra utvalgets flertall til endringer i pbl. § 20-4 annet ledd bokstav h, som vil gjøre kommuneplanens arealdel til et mer hensiktsmessig virkemiddel for dette formål. Utvalgets *mindretall* (Berg, Høisveen, Samuelsen, Terjesen og Traagstad) viser til at pbl. § 20-4 første ledd nr. 5 i tilstrekkelig grad ivaretar dette formål.

Vi regner med at fordelingen av vernete vassdrag på de forskjellige regelkategorier vil bli foretatt av de aktuelle forvaltningsorganer på et senere tidspunkt. Inntil så skjer, vil reglene i lovutkastet gjelde, om ikke verneobjektet allerede inngår i et verneområde etter naturvernloven.

Spørsmålet om begrensninger på grunnutnytting i nedbørfeltet utenom vassdraget faller utenfor reglene i utk. kap. VI. De foreslåtte rikspolitiske retningslinjer kan i tilfelle få betydning her.

Første ledd utelukker ikke at vernet kan bli ivaretatt også gjennom annet regelverk, jfr. uttrykket «særlig» i innledningen før oppregningen. Verneplanene vil fortsatt ha instruksmessig betydning som en generell retningslinje for forvaltningens myndighetsutøving og for utøving av statens eierrådighet. Ved lovtolking og skjønnsutøving ved en rekke lover vil det være aktuelt å legge vekt på at det er tale om et vernet vassdrag. Etter forurensningsloven kan det være berettiget å sette strengere utslippskrav i vernete vassdrag. Lakseloven vil ha betydning for å sikre stedeegne fiskebestander. Kulturminneloven vil ha betydning når det gjelder beskyttelse av kulturminner og kulturmiljø knyttet til et vernet vassdrag. Det vil også ha betydning f.eks. for anvendelsen av skogbruksloven at det gjelder skogbruk i vassdragsnære områder ved et vernet vassdrag, særlig i samband med forskrifter etter skogbruksl. § 17 b.

*Annet ledd første punktum* gjelder vern etter naturvernloven for vernete vassdrag. Utgangspunktet er at reglene i medhold av naturvernloven da vil gjelde i stedet for lovutkastet, bl.a. med den følge at det ikke blir tale om konsesjonsbehandling etter lovutkastet. Dette gjelder selv om f.eks. et landskapsvernområde skulle ha vernebestemmelser som er mer lempelige enn det som følger av lovutkastet med særreglene her i kap. VI. De generelle dispensasjonshjemler som finnes i vernevedtak etter naturvernloven, må praktiseres i lys av Stortingets vedtak om verneplanene for vassdrag.

Noen spørsmål blir ikke løst av naturvernloven, som i hovedsak har fysisk arealdisponering og beskyttelse av levende organismer i naturen for øye. Lovutkastets regler om sikkerhet (§ 5 annet ledd tredje punktum og kap. VII), om tilsyn (kap. XII), begge deler med tilhørende regler i kap. XIII-XVI, om erstatning (§§ 52-57) og om *hvem* som kan utøve rådighet (§§ 12-15 og 29-31) vil etter *annet ledd annet punktum* derfor gjelde også for vassdrag som er vernet etter naturvernloven. *Hvilken* rådighet en person kan utøve, vil derimot bero på vernebestemmelsene. Dette vil først og fremst få betydning med sikte på eksisterende vassdragstiltak i vernete vassdrag, men også for nye vassdragstiltak om det skulle bli tillatt i medhold av vernevedtaket etter naturvernloven.

*Annet ledd tredje punktum* regulerer forholdet mellom lovutkastet og bindende arealplaner for vernete vassdrag som går inn under første ledd bokstav c. Utgangspunktet er at vannressurslovens regler vil gjelde på vanlig måte. Er det ønskelig med et mer lempelig vern eller en forenkling av saksbehandlingen som i utgangspunktet legger avgjørelsesmyndigheten til kommunen, kan det etter flertallets forslag være aktuelt å fastsette i planen at særreglene i utk. kap. VI helt eller delvis ikke skal gjelde. Hvorvidt planen kan tre i stedet for andre regler i lovutkastet, står i samme stilling som for vassdrag uten vern, jfr. *ommindretallet* merknadene til utk. § 20.

*§ 40 (vassdragstiltak i vernet vassdrag)*

I vernet vassdrag der vernet ivaretas gjennom denne lov, kan eksisterende anlegg bestå og igangværende virksomhet fortsette, om ikke annet følger av §§ 71 og 72. For øvrig gjelder følgende særregler:

1. Eksisterende anlegg kan ikke tas i bruk til nye formål uten konsesjon etter § 8.
2. Dersom en endring i igangværende virksomhet innenfor rammen av gjeldende konsesjon vil påvirke verneverdiene i vassdraget, kan den bare skje med ny konsesjon. Det samme gjelder for gjenopptakelse av virksomhet som har vært innstilt i minst fem år.
3. Forbygging og lukking må alltid meldes til vassdragsmyndigheten senest en måned før arbeidene skal begynne. Vassdragsmyndigheten kan innen en måned fastsette at tiltaket, uansett omfang, må ha konsesjon etter § 8.
4. Nye anlegg kan bare tillates hvis hensynet til verneverdiene i vassdraget ikke taler imot.
5. Ombygging av eksisterende anlegg som innebærer utvidelser kan bare tillates hvis forholdene i vassdraget etter en samlet vurdering vil være miljømessig like gunstige som før ombyggingen.
6. Vannuttak er tillatt i samsvar med § 13. Vassdragsmyndigheten kan likevel fastsette en grense for det samlede vannuttak.
7. Når vassdragsmyndigheten treffer avgjørelser som gjelder et vernet vassdrag etter denne lov, skal det legges vesentlig vekt på hensynet til verneverdiene. Vassdragsmyndigheten kan avslå en søknad om konsesjon uten ytterligere saksbehandling. Blir det gitt konsesjon, skal begrunnelsen for vedtaket vise hvordan verneverdiene antas å bli berørt og hvorfor dette ikke har vært avgjørende for vedtaket.
8. Langs vernet vassdrag kan vassdragsmyndigheten treffe vedtak om å reetablere vegetasjon som er naturlig på stedet i en sone langs bredden som fastsettes i bindende plan etter plan- og bygningsloven.

*Et mindretall (Berg, Terjesen, Ødegaard, Aalstad og Aasen) foreslår som annet og tredje punktum i nr. 8:*

**For tap som følge av vedtaket betales erstatning etter reglene i vederlagsloven. I mangel av avtale fastsettes erstatningen ved skjønn som begjæres av vassdragsmyndigheten.**

*Merknader til § 40*

Paragrafen er ny. Vi viser til "*Hva slags inngrep bør vernet omfatte?*" i kap. 23.4.4 foran. Mens Stortingets vedtak om verneplaner for vassdrag direkte har tatt sikte på forholdet til ny kraftutbygging, tar paragrafen sikte på å gi vernet vassdrag beskyttelse også mot andre inngrep.

Bestemmelsen gjelder bare for vernet vassdrag hvor vernet ivaretas gjennom reglene i vannressursloven, jfr. utk. § 39 første ledd bokstav a og annet ledd tredje punktum med merknader. Utgangspunktet er at lovens øvrige regler gjelder for vernet vassdrag ved siden av særreglene i utk. § 40. Ved utøving av de øvrige fullmaktene i lovutkastet skal det da tas hensyn til at det er tale om et vernet vassdrag, jfr. § 40 nr. 7.

Også i vernet vassdrag gjelder som utgangspunkt at lovlig eksisterende anlegg kan bestå og igangværende virksomhet fortsette uten hinder av de nye reglene, jfr. utk. §§ 71 og 72.

De fleste av særreglene i nr. 1-8 knytter seg til konsesjonsordningen etter lovutkastet. Nr. 1-3 utvider konsesjonsplikten omfang, mens nr. 4-5 og 7 skjerper kriteriene for å gi konsesjon.

*Nr. 1* medfører at det kreves konsesjon også til en ren endring av formålet med driften av et eksisterende vassdragsanlegg. Denne utvidelsen av konsesjonsplikten styrker kontrollen med at det ikke foretas endringer som kan påvirke forholdene i vassdraget på en uønsket måte. Regelen vil bl.a. dekke bruk av fløtingsdammer til nye formål. Undertiden kan en endring i formålet også aktualisere spørsmål om nedlegging og tilbakeføring til den tidligere naturtilstand.

*Nr. 2* gjelder tilfelle hvor en eksisterende konsesjon ikke er utnyttet fullt ut. Der som det vil påvirke verneverdiene i vassdraget at virksomheten endres og utvides, kreves det særskilt konsesjon til dette, selv om endringen skulle ligge innenfor rammen av en eldre konsesjon som kan skrive seg fra tiden før vernet. *Etteiannet punktum* kreves det også konsesjon til gjenopptakelse av en virksomhet som har vært innstilt i minst fem år. Hvis gjenoppføring av anlegg er nødvendig, kreves det som hovedregel konsesjon allerede etter utk. § 19. Med «innstilt» siktes det ikke til situasjoner hvor virksomheten er avbrutt fordi den etter sitt formål for tiden ikke fylte noe behov. Et jordvanningsanlegg som har vært ute av drift i nedbørrike år regnes derfor ikke som «innstilt»; annerledes derimot hvis anlegget er gått ut av drift pga. omlegging i produksjonen.

*Nr. 3* omfatter forbygging og andre fysiske flomverntiltak samt lukking av vassdrag, jfr. for andre vassdrag utk. §§ 33-34. Slike tiltak i vernet vassdrag må alltid meldes til vassdragsmyndigheten senest en måned før arbeidene skal begynne, og vassdragsmyndigheten kan innen en måned kreve konsesjonsbehandling. Adgangen til å kreve konsesjonsbehandling gjelder uansett tiltakets omfang. Om masseuttak og tørrlegging/utfylling, se nedenfor merknadene til nr. 7.

*Nr. 4* (sml. utk. § 23) medfører at nye anlegg i vernet vassdrag bare kan få konsesjon hvis hensynet til verneverdiene ikke taler imot. Dette innebærer at det ikke kan gis konsesjon til nye kraftanlegg i vassdraget, jfr. også utk. § 38 første ledd. Hvorvidt det kan gis konsesjon til andre slags anlegg, må avgjøres konkret. F.eks. må en ny bro over vassdraget tilpasses landskapet og ikke berøre særlige verneverdier knyttet til vassdraget. Ved det endelige forvaltningsskjønn om konsesjon skal gis, må det legges vekt på om det finnes alternative løsninger som ikke berører det vernet vassdraget i det hele tatt. Nye damanlegg i et vernet vassdrag kan normalt ikke tillates, men det kan stille seg annerledes med en mindre dam i en del av vassdraget hvor verneverdiene er mindre markert enn ellers.

*Nr. 5* gjelder utvidelser av eksisterende anlegg gjennom ombygging, herunder opprusting av kraftverk. Forutsetningen for å kunne gi konsesjon til slike utvidelser, er at forholdene i vassdraget etter en samlet vurdering er miljømessig minst like gunstige som før ombyggingen. Dette kriteriet gir – i større grad enn kriteriet i nr. 4 – anvisning på en helhetsvurdering, der de miljømessige fordelene som ombyggingen gir, får spille med. Ved opprusting av kraftverk kan det således tenkes at kriteriet i nr. 5 vil være oppfylt fordi det i en ny konsesjon kan settes strengere vilkår f.eks. om driften av kraftverket og om opprydding i landskapet.

*Nr. 6* opprettholder som utgangspunkt adgangen til vannuttak så langt det dekkes av utk. § 13. Også vannuttak etter utk. § 14 bokstav a kan finne sted i vernet som i andre vassdrag. Vassdragsmyndigheten kan imidlertid sette en grense for vannuttak etter § 13 av hensyn til de verneverdier som kan bli berørt.

*Nr. 7* fastsetter generelt at det skal legges vesentlig vekt på hensynet til verneverdiene når vassdragsmyndigheten treffer avgjørelser om vernet vassdrag. Det gjelder uansett om vedtaket treffes etter særreglene i nr. 1-6 eller etter lovens alminnelige regler. I henhold til nr. 7 er det grunn til en strengere praktisering av f.eks.

utk. § 11 om kantvegetasjon, § 32 om masseuttak og § 35 om tørrlegging og utfylling i vernet vassdrag enn ellers. Bestemmelsen vil også gjelde når det er spørsmål om å kreve et tiltak konsesjonsbehandlet. Med hjemmel i nr. 7 annet punktum kan en søknad avslås under henvisning til verneverdiene uten ytterligere saksbehandling, f.eks. uten offentlig kunngjøring etter utk. § 22. Regelen tilsvarer bestemmelsen i flertallets forslag til utk. § 20 annet ledd annet punktum om at vassdragsmyndigheten kan avslå uten videre en søknad som er i strid med en samlet plan om forvaltning eller utnytting av vassdrag for et større område. *Tredje punktum* setter særlige krav til begrunnelsen for konsesjon av hensyn til verneverdiene i et vernet vassdrag. Begrunnelsen skal vise om og i tilfelle hvordan de ulike verneverdier vil bli berørt av det tiltak som får konsesjon, og hvorfor dette ikke har vært ansett avgjørende.

Nr. 8 gir vassdragsmyndigheten adgang til å treffe vedtak om å reetablere naturlig vegetasjon i en kantsone langs et vernet vassdrag. Bredden på sonen må fastsettes i en bindende plan etter plan- og bygningsloven (kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan). Bestemmelsen er et supplement til utk. § 11, som verner om den bestående kantvegetasjon. Bestemmelsen gir ikke noen generell adgang til å restaurere naturforhold. I vedtak etter nr. 8 bør det tas stilling til hvordan reetableringen skal skje. Nr. 8 gir ikke hjemmel for pålegg til noen grunneier eller andre om å reetablere kantvegetasjon, men vassdragsmyndigheten kan utføre reetablering selv innenfor budsjett- og personalmessige rammer eller gjøre avtale med andre om det. Grunneieren er i så fall pliktig til å gi dem adgang til kantsonen, forutsatt at arbeidet utføres under rimelig hensyntaken til grunneierens interesser (jfr. bl.a. utk. §§ 5 første ledd og 61 annet ledd). Reetableringen kan også gå for seg på naturlig vis, og et vedtak etter nr. 8 vil da innebære et pålegg til grunneieren om å avstå fra tiltak som kan hindre eller hemme at vegetasjonen reetablerer seg i kantsonen.

*Et mindretall* (Berg, Terjesen, Ødegaard, Aalstad og Aasen) foreslår som annet punktum i nr. 8 at grunneieren skal ha krav på erstatning fastsatt etter vederlagsloven for tap som følge av vedtak om reetablering etter nr. 8. Om erstatningsspørsmålet vises til "*De foreslåtte reglene i utk. §§ 34 annet ledd og 40 nr. 8*" i kap. 17.8.3.

### 33.7 SIKRING MOT SKADE FRA VASSDRAGSTILTAK

§ 41 (forskrifter om krav til sikkerhet)

**Vassdragsmyndigheten kan gi forskrifter for å fremme sikkerhet mot skade på mennesker, miljø og eiendom.**

*Merknader til § 41*

Paragrafen avløser V § 13 nr. 2 tredje punktum, men er langt mer generell.

Forskrifter etter utk. § 41 kan inneholde generelle regler rettet til tiltakshaverne eller til vassdragsmyndighetene med sikte på konsesjonsbehandlingen. De gir ikke hjemmel for å innføre en særskilt godkjenningsordning etter mønster av V §§ 109-110. Utvalget forutsetter at de sikkerhetsmessige behov blir ivaretatt gjennom konsesjonsbehandling etter utk. § 8.

Når det gjelder damanlegg og andre reguleringsanlegg som kan magasinere minst 5 mill. kubikkmeter vann, kan det også gis pålegg om sikringstiltak mot skade ved krigshandling eller sabotasje etter energil. §§ 6-2 og 6-4, jfr. § 6-3 annet ledd bokstav d. Andre vassdragsanlegg av betydning for landets kraftforsyning kan bringes inn under energilovens beredskapsregler etter vedtak av NVE med hjemmel i energil. § 6-3 tredje ledd. Forskrifter og enkeltstående pålegg om sperreanordninger

på vanninntak og utløp for å sikre mot skade på fisk kan fastsettes av Direktoratet for naturforvaltning med hjemmel i laksel. § 14.

Forskriftene skal tjene til å konkretisere den lovfestede plikt i utk. § 5 annet ledd tredje punktum. Paragrafen gir bare hjemmel for forskrifter med det formål å fremme sikkerhet mot skade på mennesker, miljø og eiendom, dvs. ulykkesforebyggende forskrifter. Det kan ikke gis forskrifter etter utk. § 41 om å utføre vassdrags tiltak på en måte som minsker normalskadene ved tiltaket mest mulig, og heller ikke forskrifter som har andre formål enn å forebygge skade, f.eks. å øke anleggets funksjonsdyktighet. Noe annet er at ulykkesforebyggende forskrifter etter § 41 kan ha slike sidevirkninger. De gjeldende forskrifter for dammer, fastsatt ved kgl. res. 14. november 1980, har ikke noen klar hjemmel i vassdragsloven, men kan naturlig forankres i utk. § 41.

Forskriftene kan sette både konstruksjonskrav (krav til utførelse eller fremgangsmåte) og funksjonskrav. Et funksjonskrav kan ses som et sikkerhetsmessig kvalitetsmål, og f.eks. gå ut på hvor stor påkjenning av en viss art som et vassdragsanlegg skal kunne tåle uten skade. Krav til personellens kvalifikasjoner kan fastsettes med hjemmel i utk. § 44.

Forskriftene kan omfatte både vassdragsanlegg og andre vassdragstiltak, selv om det vil være mest aktuelt å gi forskrifter om sikkerhetsmessige krav for vassdragsanlegg. For å motvirke faren ved flomløp og kanaler m.v. og ved usikker is i regulerings- og inntaksmagasiner kan det etter utk. § 41 gis forskrift om skilting og avsperring. Det kan også gis pålegg om avmerking på kart eller andre informasjonstiltak.

Hvis de sikkerhetsmessige krav som følger av utk. § 5 annet ledd tredje punktum eller forskrifter i medhold av utk. § 41 ikke blir oppfylt, kan vassdragsmyndigheten gi tiltakshaveren pålegg om å foreta det nødvendige (retting) i medhold av utk. § 64.

#### *§ 42 (vedlikehold av vassdragstiltak)*

**Vassdragstiltak som kan volde skade, skal den ansvarlige til enhver tid holde i forsvarlig stand. Vedlikeholdsplikten varer til anlegget er lovlig nedlagt etter § 46.**

**Vassdragsmyndigheten kan gi pålegg om tiltak etter første ledd. Den skal ta stilling til dette snarest mulig når noen ber om det. Avgjørelsen er enkeltvedtak også om pålegg ikke blir gitt.**

#### *Merknader til § 42*

Paragrafen avløser V §§ 115 nr. 1 (i hovedsak) og 120 nr. 1 første punktum.

*Første ledd første punktum* fastslår en alminnelig vedlikeholdsplikt for vassdragstiltak som kan volde skade. Regelen har et skadeforebyggende formål, og pålegger ikke noen vedlikeholdsplikt for å sikre et anleggs funksjonsevne når det er uten betydning for risikoen for skade.

Vedlikeholdet skal sikre at anlegget er «i forsvarlig stand». Vedlikeholdsnivået må ses i forhold til det alminnelige sikkerhetsnivå som kreves etter utk. § 5 annet ledd tredje punktum. Forsvarlighetsstandarden må ses i lys av skaderisikoen. Jo større skadepotensiale, desto strengere vil kravet til vedlikehold være. Et anlegg kan likevel tenkes å være i forsvarlig stand selv om det ikke er i samme stand som da det var ferdigbygd. På den annen side kan ny kunnskap om skademekanismer og skadepotensiale medføre vedlikeholdskrav som går ut over anleggets opprinnelige

stand. Når det skal treffes vedlikeholdstiltak, kan det derfor være nødvendig å bruke teknikker som setter anlegget i bedre stand enn det opprinnelig var.

Vedlikeholdsplikten påhviler «den ansvarlige». Normalt vil dette være konsesjonæren eller anleggets eier. Hvis en annen enn eieren driver anlegget for sin regning, vil det normalt være naturlig å betrakte også tiltakshaveren som ansvarlig. Det kan heller ikke utelukkes at flere må anses ansvarlige for at vedlikeholdsplikten blir oppfylt.

Vedlikeholdsplikten gjelder for vassdragstiltak som kan volde skade. I hovedsak vil dette være vassdragsanlegg og forbygninger. Vedlikeholdsplikten kan dessuten være presisert i konsesjonsvilkår. For at vedlikeholdsplikten skal gjelde for ledninger og grøfter, jfr. V §§ 24, 35 nr. 2 og 115 nr. 1, må dette fastsettes i forskrift med hjemmel i utk. § 2 fjerde ledd bokstav d og e.

*Første ledd annet punktum* angir hvor lenge vedlikeholdsplikten varer – inntil anlegget er lovlig nedlagt. Hvis anlegget ikke tillates nedlagt, jfr. utk. § 46 annet ledd, kan derfor vedlikeholdsplikten i prinsippet bestå ubegrenset.

Går en ansvarlig anleggseier konkurs, vil vedlikeholdsplikten påhvile konkursboet og senere den som overtar anlegget. Blir det abandonnert uten at noen ny tiltakshaver overtar, må vedlikeholdsplikten falle tilbake på konkursdebitor.

Ophører den ansvarlige å eksistere, kan det reises spørsmål om vedlikeholdsplikten bør gå over på noen annen, f.eks. når et selskap blir oppløst uten noen rettsfølger. Hvis noen annen kan regnes som anleggseier eller tiltakshaver, må vedlikeholdsplikten påhvile denne. Hvis manglende vedlikehold skaper en kritisk situasjon, vil vassdragsmyndigheten ha plikt til å sørge for nødvendig vedlikehold, jfr. utk. § 45 første ledd annet punktum.

Etter *annet ledd* kan vassdragsmyndigheten gi enkeltstående pålegg om vedlikeholdstiltak for å sette anlegget i forsvarlig stand, jfr. første ledd. Et slikt pålegg kan gis av eget tiltak eller etter anmodning fra tredjepersoner. Kommer det en slik anmodning, bestemmer *annet punktum* at vassdragsmyndigheten snarest mulig skal ta stilling til den. Avgjørelsen blir etter  *tredje punktum* et enkeltvedtak uansett i hvilken retning den går, slik at den kan påklages også av den som har anmodet om avgjørelsen. Vedkommende kan ikke regnes som part uten at vedkommende er utsatt for vesentlig fare fra anlegget, men bør underrettes om vassdragsmyndighetens vedtak og få opplysning om klageadgangen.

Hvor raskt vassdragsmyndigheten må treffe avgjørelse etter annet ledd, vil bl.a. bero på hvor kritisk situasjonen kan virke. Normalt må den ansvarlige få forhåndsvarsel med anledning til å uttale seg før pålegg blir gitt, men i kritiske situasjoner kan varsel unnlates med hjemmel i fv1. § 16 tredje ledd.

Hvis et pålegg om vedlikeholdstiltak ikke blir etterkommet, kan det tvangsgjennomføres etter reglene i utk. §§ 65-67. Overtredelse kan dessuten straffes etter utk. § 68 første ledd bokstav c.

For skade som skyldes manglende vedlikehold i strid med utk. § 42 er vedkommende erstatningsansvarlig på objektivt grunnlag etter utk. § 52 bokstav a.

#### § 43 (beredskapsplaner)

**Den som har konsesjon til vassdragstiltak som kan volde betydelig fare for mennesker, miljø eller eiendom, skal ha en beredskapsplan. Planen skal gi retningslinjer for hva som skal gjøres hvis en ulykke inntreffer eller ved akutt fareøking. Planen skal fornyes etter behov.**

**Vassdragsmyndigheten kan**

- a) kreve at en beredskapsplan blir utarbeidet og fremlagt til godkjenning;
- b) gi pålegg om endringer i planen;

- c) **gi pålegg om at flere som har konsesjon, skal samarbeide om beredskapsplan eller at planen skal utarbeides av en felles organisasjon;**
- d) **gi forskrifter om beredskapsplan og beredskap mot akutte vassdragsulykker.**

#### *Merknader til § 43*

Paragrafen er ny. Lignende bestemmelser finnes i forurl. §§ 41-42. For viktige kraftforsyningsanlegg kan det også etter energil. § 6-2 tredje ledd jfr. § 6-3 kreves beredskapsplan for sikring mot skade ved krigshandling eller sabotasje. I beredskapsspørsmål vil det generelt være naturlig at vassdragsmyndigheten samarbeider med kommuner og lokale redningssentraler og med Direktoratet for sivilt beredskap.

*Første ledd første punktum* fastsetter at det skal foreligge en beredskapsplan for vassdragstiltak som kan volde betydelig fare for mennesker, miljø eller eiendom. Dette vil først og fremst være aktuelt for større damanlegg, uansett om de er bygd med sikte på energiproduksjon, vannforsyning eller andre formål. Vassdragsmyndigheten kan fastsette mer presist i forskrift etter annet ledd bokstav d eller enkeltvedtak etter annet ledd bokstav a hvilke vassdragstiltak som skal ha beredskapsplan.

*Annet punktum* angir hovedtrekkene i en beredskapsplan. De handlingsrutiner som skal etableres for tilfelle av en ulykke kan bl.a. gjelde iverksetting og organisering av redningsaksjoner, varsling og evakuering. For tilfelle av akutt fareøking kan det bl.a. bli tale om forebyggende strakstiltak, varsling og evakuering. Planen kan også inneholde forutsetninger om materiell og personell som skal stå til rådighet. I medhold av annet ledd kan vassdragsmyndigheten bestemme nærmere hva en beredskapsplan skal inneholde.

*Tredje punktum* pålegger tiltakshaveren en plikt til å vurdere og revidere beredskapsplanen etter behov.

*Annet ledd* gir vassdragsmyndigheten hjemmel for nærmere vedtak om beredskapsplan. Etter *bokstav a* kan det kreves at tiltakshaveren utarbeider en beredskapsplan og fremlegger den til godkjenning. Når tiltakshaveren mangler en beredskapsplan og ikke anser seg pliktig til å ha en slik plan, vil et pålegg etter bokstav a om å utarbeide en beredskapsplan være et enkeltvedtak. Et pålegg om å fremlegge en beredskapsplan til godkjenning vil derimot ikke være noe selvstendig enkeltvedtak, i motsetning til avgjørelsen om å godkjenne beredskapsplanen eller ikke. Vassdragsmyndigheten kan for øvrig kreve innsyn i en beredskapsplan og andre opplysninger om beredskapstiltak i medhold av utk. § 60.

Etter *annet ledd bokstav b* kan vassdragsmyndigheten gi pålegg om å endre planen. Myndigheten etter bokstav b svarer til energil. § 6-4 annet ledd og er videre enn omgjøringsadgangen etter utk. § 27. Pålegg etter bokstav b kan også gjelde suppleringer av planen eller utarbeiding av en ny plan. Vassdragsmyndigheten kan i siste fall angi retningslinjer som den nye planen skal utarbeides etter.

*Annet ledd bokstav c* gir adgang til å pålegge samarbeid om beredskapsplan, eventuelt gjennom en felles organisasjon. Bestemmelsen er mest aktuell overfor flere dameiere i samme vassdrag.

*Annet ledd bokstav d* gir hjemmel for forskrifter om beredskapsplan og beredskapstiltak. Forskriftene kan bl.a. angi tiltak som skal ha beredskapsplan og gi regler bl.a. for varsling mot dambrudd m.v. og om beredskapsøvelser.

*§ 44 (krav til faglige kvalifikasjoner)*

**Vassdragsmyndigheten kan i forskrift eller enkeltvedtak fastsette krav til faglige kvalifikasjoner hos personell som forestår planlegging, bygging og drift av vassdragstiltak.**

*Merknader til § 44*

Paragrafen er ny.

Bestemmelsen gir bare adgang til å sette kvalifikasjonskrav til personellet for å ivareta sikkerhetsmessige hensyn, ikke for andre faglige hensyn. Kvalifikasjonskravene kan gjelde personell med planleggings- bygge- eller driftsoppgaver, medregnet ledelsesnivået. Hvilket behov det kan være for kvalifikasjonskrav til byggepersonell, må ses i sammenheng med spørsmålet om de regler om vilkår for ansvarsrett i pbl. §§ 98 og 98 a som er foreslått i Ot.prp. nr. 39 (1993-94), vil komme til å gjelde for vassdragstiltak.

*§ 45 (tiltak i alvorlige faresituasjoner)*

**Når forholdene i et vassdrag skaper en særskilt og uvanlig fare for mennesker, miljø eller eiendom, kan vassdragsmyndigheten pålegge enhver tiltakshaver å innrette sin virksomhet for å minske faren. Hvis den ansvarlige åpenbart er ute av stand til å oppfylle vedlikeholdsplikten for et anlegg som volder fare for vesentlig skade, skal vassdragsmyndigheten sørge for nødvendig vedlikehold etter § 42 eller nedlegging etter § 46.**

**Vassdragsmyndigheten kan om nødvendig iverksette tiltak på fremmed eiendom for å verne mennesker, miljø eller eiendom mot en særskilt fare for alvorlig skade. Iverksettes slike tiltak på en eiendom som ikke er truet, har eieren rett til erstatning etter reglene om ansvar for nødhandlinger.**

*Merknader til § 45*

Paragrafen avløser V § 120 nr. 2.

Paragrafen har et videre virkefelt enn de øvrige regler i utk. kap. VII, idet den ikke bare omfatter fare som skyldes vassdragstiltak, men også faresituasjoner som oppstår naturlig.

*Første ledd første punktum* har for øye ekstreme faresituasjoner, og gjør at enhver tiltakshaver i vassdraget – også om vedkommende er helt uten skyld i faren – kan få pålegg om å innrette sin virksomhet på en måte som minsker faren. Regelen er uttrykk for at i alvorlige faresituasjoner må alle eksisterende vassdragstiltak kunne brukes på en måte som motvirker faren. Bestemmelsen kan bli aktuell både ved ekstrem nedbør og snøsmelting, ved stor isgang, og ved overhengende fare for at f.eks. et damanlegg bryter sammen. I praksis kan den bli brukt bl.a. til å pålegge en dameier å slippe eller holde tilbake vann.

Pålegg etter første ledd første punktum gir ikke tiltakshaveren rett til noen erstatning fra vassdragsmyndigheten for produksjonstap eller ekstrakostnader som skyldes pålegget. Den konsesjon som tiltakshaveren har fått til å utnytte vassdraget, må således forstås med det forbehold at vedkommende må virke til det felles beste i alvorlige faresituasjoner. Bare hvis det er åpenbart at pålegget var uforsvarlig i lys av den situasjon som forelå, eller det innebar en klart usaklig forskjellsbehandling sammenlignet med andre tiltakshavere i vassdraget, kan det tenkes at vassdragsmyndigheten kan pådra seg noe erstatningsansvar. Hvis faresituasjonen har en menneskelig årsak – f.eks. svikt ved et vassdragstiltak oppstrøms – kan vedkommende



etter omstendighetene bli ansvarlig for det tap som et pålegg etter første ledd første punktum volder en annen tiltakshaver i vassdraget.

Den som etterkommer et pålegg etter første ledd første punktum på en måte som er forsvarlig etter omstendighetene, blir ikke ansvarlig for skade som dette påfører andre. Hvorvidt skadelidte kan kreve erstatning av den som er ansvarlig for en fare-situasjon eller eventuelt av vassdragsmyndigheten, må avgjøres etter alminnelige erstatningsrettslige regler.

*Første ledd annet punktum* pålegger vassdragsmyndigheten å treffe nødvendige vedlikeholdstiltak på et vassdragsanlegg som volder fare for vesentlig skade, dersom den ansvarlige anleggseier eller tiltakshaver selv åpenbart er ute av stand til å oppfylle vedlikeholdsplikten etter utk. § 42. Vassdragsmyndighetens vedlikeholdsplikt går ikke så langt som til å utføre fullstendig vedlikehold, bare til å gjøre det som er nødvendig for å avverge fare for vesentlig skade. Bestemmelsen kan få anvendelse hvis den ansvarlige er ukjent, umulig å få kontakt med, eller økonomisk helt ute av stand til å bekoste de nødvendige vedlikeholdstiltak. Vassdragsmyndigheten kan kreve regress for sine utgifter hos den ansvarlige. Hvis ikke den ansvarlige er søkegod, vil utgiftene bli dekket gjennom de tilsynsgebyr som pålegges etter utk. § 63. Vassdragsmyndigheten kan også nedlegge anlegget i samsvar med § 46 dersom det er ønskelig.

*Annet ledd første punktum* gir vassdragsmyndigheten adgang til å benytte fremmed eiendom til å iverksette tiltak for å verne mennesker, miljø eller eiendom mot en særskilt fare for alvorlig skade. Bestemmelsen kan f.eks. brukes til å etablere flomløp eller til å fjerne en isgang. Etter *annet punktum* har eieren rett til erstatning etter skadeserstatningsl. § 1-4 for tap som voldes, dersom hans eiendom ikke er truet av faren.

### 33.8 NEDLEGGING AV VASSDRAGSANLEGG

§ 46 (*adgangen til å nedlegge vassdragsanlegg*)

**Hvis eieren av et vassdragsanlegg ikke lenger vil holde anlegget ved like, skal anlegget fjernes og vassdraget så langt som mulig tilbakeføres til forholdene slik de var før anlegget ble bygd.**

**Hvis nedlegging kan føre til påtakelig skade eller ulempe for allmenne eller private interesser, kreves konsesjon etter § 8. Konsesjon skal gis om ikke særlige grunner taler imot. Vassdragsmyndigheten kan sette vilkår i konsesjonen etter reglene i § 24.**

**Vassdragsmyndigheten kan gi konsesjon til at nedlegging skjer på annen måte enn nevnt i første ledd, hvis det ikke vil medføre noen økt fare eller skade.**

*Et mindretall* (Backer, Ajer, Berg og Lund) foreslår i *annet ledd* at ordene «skade eller ulempe for allmenne eller private interesser» erstattes med «**endring i den etablerte naturtilstand eller skade eller ulempe for aktuell utnytting i vassdraget eller dets nedbørfelt**».

*Merknader til § 46*

Paragrafen avløser V § 116 nr. 1 og 3. Vi viser til "[Nedlegging og fjerning av anlegg](#)" i kap. 16 foran. Reglene i utk. § 46 blir supplert av de alminnelige regler om forvalteransvar og aktsomhetsplikt i utk. § 5.

Etter *første ledd* skal et vassdragsanlegg fjernes hvis eieren ikke lenger vil holde det ved like. Samtidig skal vassdraget tilbakeføres til forholdene slik de var før anlegget ble bygd. Regelen i første ledd bygger både på hensynet til vassdrags-

naturen, til annen utnytting av vassdraget, og til å unngå faresituasjoner i fremtiden. Hvilken adgang det er til å fravike regelen i første ledd, fremgår av tredje ledd.

Tilbakeføringsplikten gjelder «så langt som mulig», idet den ikke omfatter endringer som skyldes andre tiltak i vassdraget. Tilbakeføring kan etter omstendighetene omfatte tiltak som planering og beplanting. Tilbakeføringsplikten kan fastlegges nærmere i konsesjonsvilkår etter annet ledd.

*Annet ledd* gjelder konsesjonsplikt for nedlegging. Etter *første punktum* kreves det konsesjon hvis nedleggingen kan føre til påtakelig skade eller ulempe for allmenne eller private interesser, herunder kulturminnehensyn. *Et mindretall* (Backer, Ajer, Berg og Lund) foreslår at kriteriet for konsesjonsplikt i stedet skal være om nedleggingen kan føre til påtakelig endring i den etablerte naturtilstand eller skade eller ulempe for aktuell utnytting i vassdraget eller dets nedbørfelt, jfr. generelt "*Valg av terminologi: Allmenne interesser eller vassdragets naturlige funksjon*" i kap. 9.4.6 og merknadene til utk. § 3 bokstav f. Henvisningen til endringer i den etablerte naturtilstand vil etter mindretallets syn være et mer presist kriterium i nedleggingssituasjoner enn kriteriet vassdragets naturlige funksjon, som mindretallet har lagt til grunn for definisjonen i utk. § 3 bokstav e.

Kriteriet «påtakelig» i annet ledd første punktum gjør at færre nedleggingstiltak må ha konsesjon enn det som ville følge av utk. § 8 første ledd om den ble anvendt direkte.

*Annet ledd annet punktum* medfører at konsesjon som hovedregel skal gis. Hvis konsesjon blir nektet, vil det gjerne skje i samband med overføring av anlegget etter utk. § 47 eller med at anlegget blir fredet etter kulturminneloven, eventuelt som en del av et biotopvern etablert etter naturvernloven. Det kan likevel tenkes at nedlegging nektes også i andre tilfelle fordi anleggseiere bør tåle belastningen ved å holde det ved like av hensyn til naturforholdene eller annen utnytting av vassdraget. Ved en slik vurdering bør det ses hen til hvilke fordeler anleggseieren har hatt av anlegget, hvor lenge det har bestått, og i hvilken grad omgivelsene har innrettet seg på det.

Konsesjonsbehandlings viktigste side vil i praksis være å sikre at nedleggingen blir gjennomført på forsvarlig vis i forhold til naturmiljøet og annen utnytting av vassdraget. For å oppnå dette, kan vassdragsmyndigheten sette konsesjonsvilkår etter *tredje punktum*, jfr. utk. § 24. Dette vil særlig gjelde hva slags tilbakeføringstiltak som skal utføres.

Skade og ulempe som nedleggingen volder på andres faste eiendommer, går i prinsippet inn under tiltakshaverens objektive erstatningsansvar etter utk. § 52 bokstav b. I praksis vil det bare unntaksvis bli tale om noen erstatningsplikt, særlig fordi ulempene ved nedlegging som regel ikke er unødige eller urimelige, jfr. utk. § 54 første ledd. Hvis skadevirkningen av nedleggingen består i bortfall av fordeler som den skadelidende har hatt gratis, er dette et sterkt argument for at tålegrensen i § 54 første ledd ikke er overskredet.

*Tredje ledd* gir adgang til å gi konsesjon til nedlegging av anlegget uten full fjerning og tilbakeføring etter første ledd. Forutsetningen er at disse mer begrensede nedleggingstiltak ikke vil volde noen økt fare eller skade. Det avgjørende er her en sammenligning med den lovlige situasjon umiddelbart forut for nedlegging, mens anlegget består. Er dette vilkåret til stede, vil det bero på vassdragsmyndighetens skjønn om anleggseieren skal slippe fri for de ordinære plikter ved nedlegging. Her vil kostnadene ved tilbakeføringstiltak, hensynet til det bestående naturmiljø og til annen aktuell utnytting i vassdraget spille inn. Det forutsettes likevel at første ledd vil være hovedregelen i praksis ved nedlegging. Hvis en søknad etter tredje ledd blir imøtekommet, kan det være aktuelt å sette som vilkår at det stilles sikkerhet for fremtidige vedlikeholdstiltak m.v. eller ansvar for skader.

*§ 47 (overføring av vassdragsanlegg i stedet for nedlegging)*

**Vassdragsmyndigheten kan overføre et vassdragsanlegg som søkes nedlagt til noen som ønsker det opprettholdt, om ikke eieren da frafaller nedlegging.**

*Merknader til § 47*

Paragrafen avløser V § 116 nr. 2. Den må ses i sammenheng med adgangen til å avslå en søknad om konsesjon til nedlegging etter utk. § 46 annet ledd annet punktum. Vi viser til "*Situasjonen hvis et anlegg ikke bør nedlegges*" i kap. 16.3.3 foran.

Bestemmelsen gir adgang til en tvangsoverføring av vassdragsanlegg som søkes nedlagt. Den tidligere eier vil da bli fri for vedlikeholdsplikten, som går over på den nye eier. Fordi bl.a. konkurranseforhold eller anleggets beliggenhet på egen eiendom kan gjøre at den opprinnelige eier foretrekker å beholde anlegget fremfor at det går over til andre, bortfaller adgangen til overføring etter utk. § 47 hvis eieren frafaller nedlegging. Eieren må derfor få særskilt varsel om dette før et vedtak etter utk. § 47 kan bli bindende. I praksis kan det gjøres på to måter. Vassdragsmyndigheten kan f.eks. gi varsel med frist for å frafalle nedleggingen før det treffes vedtak etter § 47. Alternativt kan den treffe vedtak etter § 47, men fastsette at det først blir bindende når eieren unnlater å frafalle nedlegging innen en frist som han underrettes om.

Overføring etter § 47 vil ikke være konsesjonspliktig etter utk. § 8, men kan trenge konsesjon etter konsesjonsloven 31. mai 1974 nr. 19.

Det eneste vilkår paragrafen stiller til den som skal overta anlegget, er at vedkommende ønsker det opprettholdt. Anlegget kan overføres til enkeltpersoner, eventuelt et sameie, eller til det offentlige. Det kan også overføres til en stiftelse, forening eller annen sammenslutning. Ved vurderingen bør det legges vekt på om vedkommende har faglige og økonomiske forutsetninger for å opprettholde anlegget. Iblant kan det være rimelig at den opprinnelige eier pålegges som konsesjonsvilkår, jfr. utk. § 46 annet ledd, å yte et engangstilskudd til fremtidig vedlikehold av anlegget.

Overføring av anlegget vil som regel ikke gi den tidligere eier noe erstatningskrav mot erververen. Ofte kan man ikke si at eieren lider noe tap ved at anlegget blir stående. Den fordel som vedkommende kunne få f.eks. ved innvinning av dyrkingsjord eller utparsellering av tomter etterat et damanlegg er fjernet, vil ikke utgjøre noe erstatningsberettiget tap.

*§ 48 (opløsning av fløtingsforeninger)*

**Før en fløtingsforening blir oppløst, skal foreningens fløtingsanlegg overdras eller nedlegges i samsvar med reglene i dette kapittel og annen nødvendig opprydding foretas, eller det skal stilles slik sikkerhet for fortsatt drift og vedlikehold samt mulig ansvar som vassdragsmyndigheten fastsetter. Vassdragsmyndigheten kan pålegge en fløtingsforening å stille sikkerhet for utgiftene til nedlegging av fløtingsanlegg.**

*Merknader til § 48*

Paragrafen er ny. Den er behandlet i "*Fløtingsforeninger*" i kap. 25.5.4 foran.

*Første punktum* setter som vilkår for å oppløse en fløtingsforening at foreningens fløtingsanlegg blir overdratt eller nedlagt i samsvar med reglene i utk. §§ 46-47, eller at det stilles en sikkerhet som vassdragsmyndigheten godtar for fortsatt drift og vedlikehold og mulig ansvar. Hvis det ikke går frem på denne måten, kan

de som er med på å disponere over fløttingsforeningens midler til andre formål selv bli ansvarlige for utgifter til nedlegging eller til drift, vedlikehold og ansvar overfor tredjepersoner.

*Annet punktum* gir vassdragsmyndigheten adgang til å kreve at en fløttingsforening stiller sikkerhet for fremtidige utgifter til nedlegging av fløttingsanlegg. Et slikt pålegg kan være aktuelt for å hindre at foreningens midler blir brukt opp til andre formål før spørsmålet om oppløsning melder seg.

Utgiftene som kan kreves dekket av fløttingsforeningen etter utk. § 48 omfatter også utgifter til å ta opp synketømmer som vil være til skade eller ulempe i vassdraget.

Om fremgangsmåten ved oppløsning og fordeling av foreningens formue vil alminnelige foreningsrettslige regler få anvendelse, så langt ikke noe annet er fastsatt i foreningsvedtektene.

### 33.9 GRUNNVANN

#### *§ 49 (rådigheten over grunnvann)*

**Grunneieren kan ta ut vann og for øvrig rå over grunnvannet på egen eiendom, i det omfang som er naturlig for virksomhet som det er vanlig å drive på slike eiendommer.**

**Rådigheten over grunnvannet ut over grunneierens rett etter første ledd tilligger staten. Staten kan i konsesjon etter § 50, jfr. § 8, la grunneieren eller andre få utnytte grunnvannet.**

**Rådigheten over grunnvann må utøves i samsvar med kravene i §§ 10, 13 annet ledd og 35. Uttak av grunnvann skal begrenses til det grunnvannsmagasinet tåler.**

*Et mindretall* (Berg, Samuelsen, Simonsen, Ødegaard, Aalstad og Aasen) foreslår i stedet for første og annet ledd: **Grunnvannet tilhører eieren av den grunn der grunnvannet befinner seg.**

#### *Merknader til § 49*

Paragrafen avløser V § 11, og er for øvrig ny. Vi viser særlig til "[Eierrådighet over grunnvannsressurser](#)" i kap. 19.6, 19.8 og 20.4.8.

#### *(Flertallets forslag)*

*Første ledd* gir grunneieren rett til å rå over grunnvannet på egen eiendom. Bestemmelsen omfatter all slags rådighet, f.eks. bruk av grunnvann til vannforsyning, senking av grunnvannsnivået ved drenering, heving av grunnvannsnivået og utnytting av grunnvannstemperaturen i samband med varmepumper. Også juridisk rådighet over grunnvannet er dekket, f.eks. etablering av brønnrett for en nabo.

Grunneierens rett til grunnvannet er begrenset i omfang, og tar særlig sikte på å dekke «husbehov» i vid forstand, medregnet eiendommens behov for jordvanning. Omfanget bestemmes av hva som er naturlig for virksomhet som det er vanlig å drive på slike eiendommer. På hytteeiendommer vil dette omfatte grunnvannsborring til vannforsyning for hytta, og på jordbrukseiendommer vil det dekke grunnvannsuttak til jordvanning. Omfangsbegrensningen er i lovutkastet formulert som en rettslig standard, som kan variere med tiden og utviklingen – etter hva slags virksomhet som det er vanlig å drive på tilsvarende eiendommer, og hvilke krav til vann de har. Formuleringen i utkastet er ikke knyttet til en bestemt bruk av grunnvannet,

og vil derfor gi rom for at overflateeieren kan ta til med ny bruk, så lenge den samlede belastning ligger innenfor et omfang som er naturlig for vanlig virksomhet på slike eiendommer.

Overflateeierens rett omfatter ikke rett til å dekke vannbehovet for et hotell eller en vannkrevende industribedrift på eiendommen, og heller ikke grunnvannsuttak med sikte på alminnelig vannforsyning eller salg på det åpne marked.

De som i dag tar ut vann utover det som fremgår av første ledd kan bevare sin rett ved å gi melding innen fem år til vassdragsmyndigheten etter utk. § 71 femte ledd. I så fall kan fortsatt uttak skje uten noen konsesjon etter utk. § 50.

Overflateeierens begrensede rett til å rå over grunnvannet er ikke begrenset til en bestemt dybde. Uttak innenfor rammen av første ledd kan derfor i prinsippet skje fra hvilken som helst dybde. Uttak kan også skje ved skråboring inn under naboeiendommen, men her kan det lettere skje at tålegrensen i naboforhold (jfr. utk. § 54) blir overskredet, slik at det inntreffer erstatningsansvar. Om overflateeierens rett i forhold til naboer vises ellers til merknadene til tredje ledd nedenfor.

Tas vannet ut fra et oppkomme i dagen uten at tilførselen økes kunstig ved pumping, gjelder reglene om rådighet over vassdrag istedenfor utk. § 49.

Etter *annet ledd* har staten den rådighet som går ut over grunneierens rett etter første ledd. Dette er særlig aktuelt med tanke på utnytting av større grunnvannsmagasiner til vannforsyning. I praksis vil antakelig staten ofte overlate utnyttingen til andre – kommuner, industrielle foretak eller grunneieren selv. Statens rådighet gjør det mulig å få iverksatt slike større tiltak uten å gjennomføre en ekspropriasjon med tilhørende skjønn i forhold til alle eiendommer som grunnvannsforekomsten ligger under. Fordi statens utøving av rådighet over grunnvannsressursen kan påvirke eiendommen, kreves det alltid konsesjon etter utk. § 50, og overflateeieren har partsrettigheter i konsesjonssaken etter forvaltningslovens regler. Hvis overflateeierens eksisterende vannforsyning blir berørt av et grunnvannsuttak som noen annen får konsesjon til, skal han holdes skadesløs. For øvrig kan staten utøve sin rådighet uten noen erstatning til grunneieren for grunnvannet.

Utkastet tar ikke stilling til hvem som på statens vegne skal utøve rådigheten etter annet ledd.

*Tredje ledd* angir generelle rammer for rådigheten over grunnvann, både for grunneierens og statens rådighet.

Et grunnvannsuttak må ikke redusere vannføringen i et vassdrag så mye at den kommer under de krav til minstevannføring som utk. § 10 setter. Spørsmålet kan lettest oppstå ved grunnvannsuttak på elvesletter hvor grunnvannsnivået og vannstand og vannføring i vassdraget henger nær sammen.

Hvis en grunnvannsforekomst som ligger under flere eiendommer ikke er tilstrekkelig til å dekke behovet for vannforsyning til alle, må prioriteringen skje etter de samme regler om behovsprioritering som gjelder for vannuttak fra vassdrag etter utk. § 13 annet ledd. Dette betyr en endring fra den eksisterende regel om tidsprioritet i V § 11. Bestemmelsen vil bl.a. føre til at hytteeiere har lik prioritet til vannforsyning fra samme grunnvannsforekomst.

Gjør ny brønnboring e.l. at noen mister sin tidligere vannforsyning, må det også her skje en fordeling av det nye uttaket etter reglene i utk. § 13 annet ledd. Utgifter ved å sikre naboen ny vannforsyning – f.eks. ved å sprengte dypere brønn eller føre ledning til den nye brønnen – må dekkes av den som voldt skaden i den utstrekning skaden overstiger tålegrensen etter utk. § 54 første ledd. I forhold til tålegrensen vil det være et moment av betydning om det nye uttaket holder seg innenfor infiltrert mengde med fradrag av fordunsting på denne eiendommen.

Tørrleggingstiltak innebærer som oftest at grunnvannsnivået blir senket. Det er tillatt så langt det er forenlig med utk. § 35. Tilføring av vann til grunnvannsmaga-

sinet – som kan medføre heving av grunnvannsnivået og forsumping – kan imidlertid bli konsesjonspliktig ved forskrift etter utk. § 50.

Etter *tredje ledd annet punktum* skal uttak av grunnvann begrenses til det grunnvannsmagasinet tåler. Bestemmelsen er en anvendelse av prinsippet om bærekraftig utvikling på grunnvannsressurser. Uttak må altså ikke være så omfattende at det fører til et senket grunnvannsnivå over flere sesonger. Regelen er utformet så den også begrenser uttaket hvis det fører til en nedgang i grunnvannskvaliteten. Hvis grunnvannsuttaget på en eiendom ikke overstiger den vannmengde som infiltreres på eiendommen med fradrag av vann som fordunster der, vil regelen i tredje ledd tredje punktum normalt være tilfredsstillt. Det avgjørende i forhold til bestemmelsen er imidlertid virkningen for grunnvannsmagasinet som helhet, uavhengig av eiendomsgrenser. Uttak som overstiger infiltrasjon på en eiendom kan derfor være lovlig, f.eks. som et fellesuttak, hvis det oppveies av lavere uttak på andre eiendommer i grunnvannsfeltet. Hvis uttakene tilsammen overstiger grensen i tredje punktum, må det skje en fordeling etter regelen i annet punktum jfr. utk. § 13 annet ledd. Eiendommens størrelse vil ikke ha noen direkte betydning for hvor mye vann eieren kan ta ut.

*(Mindretallets forslag)*

Utvalgets mindretall (Berg, Samuelson, Simonsen, Ødegaard, Aalstad og Aasen) foreslår i stedet for flertallets utkast til første og annet ledd en regel om at grunneieren skal ha retten til grunnvannet på sin eiendom. Bestemmelsen skal likevel ikke være til hinder for skråboring innenfor den ramme som er trukket opp i merknadene til tredje ledd ovenfor. For nærmere begrunnelse for mindretallets forslag vises til "*Hvem bør rå over grunnvannet?*" i kap. 19.6.3 foran.

*Annet ledd* i mindretallets lovutkast svarer til tredje ledd i flertallets. Det vises derfor til merknadene til tredje ledd ovenfor.

*§ 50 (konsesjonsplikt for rådighet over grunnvann)*

**Til rådighet over grunnvann kreves konsesjon etter § 8, jfr. kap. III for**

- a) **vannuttak som overstiger en grense som vassdragsmyndigheten har fastsatt i forskrift;**
- b) **vannuttak i medhold av § 49 annet ledd. Gis det konsesjon som vil forringe en grunneiers eksisterende vannforsyning, skal tiltakshaveren besørge og bekoste annen tilfredsstillende vannforsyning;**
- c) **annen rådighet over eller påvirkning av grunnvann dersom vassdragsmyndigheten har bestemt det i forskrift eller i det enkelte tilfelle.**

*Et mindretall* (Berg, Samuelson, Simonsen, Ødegaard, Aalstad og Aasen) foreslår at *bokstav b første punktum* utgår, at *bokstav b annet punktum* blir bokstav a annet punktum og at *bokstav c* blir bokstav b.

*Merknader til § 50*

Paragrafen er ny. Den er behandlet i "*Forhåndskontroll – særlig med uttak av grunnvann*" i kap. 19.7.

Bestemmelsen fastsetter når det kreves konsesjon til et grunnvannsuttak eller andre tiltak som forringer grunnvannet. For senking av grunnvannsnivået ved tørrlegging gjelder regelen i utk. § 35 jfr. § 49.

Reglene om konsesjonsplikt for grunnvannsuttak fremgår av *bokstav a og b*. Til grunneierens eget vannuttak – medregnet brønnretter o.l. for naboer – kreves det bare konsesjon hvis det overstiger en grense som vassdragsmyndigheten har fastsatt i forskrift (*bokstav a*). Til uttak med hjemmel i statens rådighet over grunnvannet etter flertallsforslaget til utk. § 49 kreves det alltid konsesjon (*bokstav b*). I en slik konsesjonssak skal grunneieren alltid varsles som part etter forvaltningsloven.

Dersom flertallsforslaget til utk. § 49 legges til grunn, slutter *mindretallet* (Berg, Samuelsen, Simonsen, Ødegaard, Aalstad og Aasen) seg til forslaget om konsesjonsplikt i bokstav b. Legges mindretallets forslag til utk. § 49 til grunn, tas bokstav b annet punktum med i bokstav a.

Hvis statens rådighet går ut over grunneierens eksisterende vannforsyning, skal denne holdes skadesløs (*bokstav b annet punktum*). Det må skje ved annen vannforsyning, ikke bare ved en erstatning i penger. Kravet er oppfylt hvis grunneieren får en ny vannforsyning som er tilfredsstillende for hans behov, selv om den ikke er fullt så god som hans tidligere vannkilde. Typisk vil kompensasjonen skje ved tilknytning til offentlig vannverk. Grunneieren må da fritas for alle utgifter i samband med tilknytningen, men har ikke krav på å få dekket utgifter til fremtidig drift og vedlikehold.

Loven fastsetter ikke konsesjonsplikt for andre tiltak som kan påvirke grunnvannet, ut over det som følger av utk. § 35 jfr. § 49. *Bokstav c* gir i stedet vassdragsmyndigheten fullmakt til å innføre konsesjonsplikt ved forskrift for visse tiltak som påvirker grunnvannet, eller å innkalle et slikt tiltak til konsesjonsbehandling i det enkelte tilfelle. Dette kan f.eks. være aktuelt ved omfattende tilførsel av vann til et grunnvannsmagasin. Et avslag på begjæring fra noen interessert om å innkalle til konsesjonsbehandling vil ikke være enkeltvedtak etter forvaltningsloven. For utslipp som kan forurense grunnvannet gjelder det konsesjonsplikt etter forurensningsloven.

For konsesjonsbehandlingen gjelder reglene i kap. III så langt de passer. Bl.a. kan det være aktuelt å sette konsesjonsvilkår om uttaksvolum. Viser det seg å oppstå såvidt kvalifiserte skadevirkninger som utk. § 27 sikter til for vassdragstiltak, kan konsesjonsvedtaket omgjøres. En konsesjon til grunnvannsuttak vil også ha ekspropriasjonsvirkninger etter flertallsforslaget til utk. § 25 første ledd.

### *§ 51 (grunnvannsboring)*

**Den som utfører boring etter vann, skal opptre aktsomt for å unngå skader og ulemper som følge av boringen.**

**Etter fullført boring skal vedkommende snarest og senest innen 3 måneder sende rapport til vassdragsmyndigheten om sted og fremgangsmåte ved boringen med opplysninger om grunnforhold, vannstand og kopi av fysiske og kjemiske undersøkelsesresultater.**

**Departementet kan gi forskrifter om utførelse av boringer, herunder om hvordan undersøkelser og prøvetaking etter annet ledd skal utføres.**

**Den som utfører undersøkelse etter grunnvann og utarbeider en rapport om undersøkelsen, skal snarest og senest innen tre måneder etter avgivelse av rapporten sende inn et eksemplar med nødvendige bilag til vassdragsmyndigheten.**

### *Merknader til § 51*

Paragrafen avløser V § 11 a.

*Første ledd* er nytt og presiserer at aktsomhetsplikten etter utk. § 5 første ledd også gjelder for grunnvannsboring, særlig med sikte på å unngå saltvannsinntrengning og at andre mister sin vannforsyning.

*Annet til fjerde ledd* bygger i det vesentlige på V § 11 a, og skal tjene til å gi offentlig kunnskap om grunnvannsressursene. Annet og fjerde ledd pålegger en rapporteringsplikt for utført grunnvannsboring eller annen grunnvannsundersøkelse. Rapporten skal sendes til vassdragsmyndigheten. Pålegget i V § 11 a om at det i meldingen til vassdragsmyndigheten skal legges ved resultater av prøvepumpingen og prøver av de masse- og bergarter det er boret gjennom foreslås utelatt. Dette synes mest hensiktsmessig i og med at det i dag kan være vanskelig å forutse hvilke opplysninger man ønsker i årene fremover. For øvrig er det bare foreslått enkelte redaksjonelle endringer i forhold til V § 11 a.

Det bør avgjøres ved ikraftsettingen av loven hvilken vassdragsmyndighet som skal motta rapportene, eller om de som etter V § 11 a skal sendes til Norges Geologiske Undersøkelse. Utk. § 69 første ledd annet punktum gir i tilfelle adgang til å legge dette til NGU.

### 33.10ERSTATNING FOR SKADE FRA VASSDRAGSTILTAK

*§ 52 (erstatningsansvar uten skyld)*

**Tiltakshaveren er ansvarlig uten hensyn til skyld**

- a) **for skade fra vassdragstiltak som henger sammen med at tiltaket var i strid med § 5 eller § 42 første ledd;**
- b) **for skade eller ulempe på fast eiendom fra et vassdragstiltak;**
- c) **for skade fra vannledninger eller vanntunneller;**
- d) **for skade som skyldes motorisert ferdsel eller fløting i vassdraget;**
- e) **når det ellers følger av alminnelige erstatningsregler.**

*Merknader til § 52*

Paragrafen angir når skade i vassdragsforhold skal erstattes uten hensyn til skyld (objektivt ansvar). Den avløser V §§ 69 nr. 1, 78 nr. 2 annet til syvende punktum, 80 avslutningsvis, 108 nr. 3, 112 nr. 1 siste punktum, 115 nr. 2 (unntatt for avløpsanlegg) og 116 nr. 4. De prinsipielle spørsmål som objektivt erstatningsansvar reiser, er drøftet i "[Oversikt over vassdragstiltak med forskjellige slags virkninger på berørte eiendommer](#)" i kap. 17.2.2. Erstatningsansvar for grunnvannstiltak bedømmes etter granneloven.

*Bokstav a* medfører objektivt erstatningsansvar for skade fra vassdragstiltak som henger sammen med at tiltaket var i strid med § 5 eller vedlikeholdsplikten i utk. § 42 første ledd. Begrepet vassdragstiltak er definert i utk. § 3 bokstav a. Det kreves en viss sammenheng mellom pliktforsømmelsen og skaden for at objektivt ansvar skal inntre. Ville skaden ha inntrådt selv om vassdragstiltaket var fullt rettmessig, oppstår det således ikke objektivt ansvar etter bokstav a (men kanskje etter andre regler, jfr. bokstav e). Det rettsstridige forhold trenger imidlertid ikke være hovedårsaken til skaden. Det er tilstrekkelig at det er en viss sammenheng mellom forsømmelsen og skaden, jfr. uttrykket «henger sammen med».

Etter *bokstav b* gjelder det objektivt ansvar for skade eller ulempe på fast eiendom fra et vassdragstiltak. Bestemmelsen svarer til ordningen etter V § 112 nr. 1 siste punktum og grannel. § 9, jfr. også vederlagsl. § 8.

Etter *bokstav c* skal skader som vannledninger eller vanntunneller volder, erstattes på objektivt grunnlag. Dette er mest praktisk for skader voldt ved oversvømmelse etter lekkasjer eller brudd på ledninger. Bestemmelsen gjelder bare for



ledninger for vanntilførsel til produksjon eller forbruk. For avløpsledninger (for overvann eller avløpsvann) gjelder i stedet forurensningsloven § 24 a, jfr. utk. § 74 nr. 15.

*Bokstav d* medfører objektivt ansvar for skade som skyldes bruk av motorfartøy eller fløting i vassdraget. Skade som voldes ved bruk av motorkjøretøyer på islagt vassdrag går i stedet inn under reglene om objektivt ansvar i bilansvarsloven 3. februar 1961. Når motorferdsel i vassdraget medfører skade på fiskeredskap m.v., fører bestemmelsen – sammenholdt med den alminnelige lempingsregel i skadeserstatningsl. § 5-2 – til samme resultat som den objektive ansvarsregel i laksel. § 46. Laksel. § 46 gjør det imidlertid klart at ansvaret også omfatter tap som følge av avbrekk i fisket.

*Bokstav e* klargjør at bestemmelsen blir supplert av andre regler om objektivt erstatningsansvar, særlig det ulovfestede risikoansvar (bedriftsansvaret). Fra rettspraksis kan bl.a. vises til Rt. 1986 s. 1019, som gjaldt tap av rein i sprekker i regulert vann. Også reglene om arbeidsgiverens objektive ansvar for ansattes uaktsomme forhold (skadeserstatningsl. "[Naturgitte trekk ved norske vassdrag og vannressurser](#)" i kap. 2) og nødrettsansvaret (skadeserstatningsl. § 1-4) gjelder i vassdragsforhold.

Ansvaret etter § 53 påhviler «tiltakshaveren». Hvem dette er, må avgjøres ut fra de konkrete omstendigheter. For vassdragsanlegg vil normalt eieren være ansvarlig, men en leietaker som driver anlegget kan også bli ansvarlig alene eller i fellesskap med eieren. Ansvar for skade som skyldes bruk av motorfartøy vil ligge på brukeren.

Spørsmålet om ansvarsfrihet ved force majeure bør som hittil overlates til rettspraksis, jfr. f.eks. RG 1982 s. 180 (Frostating lagmannsrett) og RG 1984 s. 386 (Asker og Bærum herredsrett).

### § 53 (bevisbyrde)

**Hvis et vassdragstiltak er i strid med denne lov eller vedtak i medhold av loven, og tiltaket volder skade, har tiltakshaveren bevisbyrden for tilstanden før skaden dersom den ikke lenger kan iakttas.**

#### *Merknader til § 53*

Paragrafen avløser V § 114 nr. 5. Vi viser til "[Bevisbyrde](#)" i kap. 18.7 foran.

Bestemmelsen medfører i erstatningsaker at usikkerhet om hvordan forholdene var før skaden inntraff, vil gå ut over tiltakshaveren som erstatningsansvarlig. Det må – som hittil – overlates til praksis å avgjøre hvor sterk bevisvilen må være for at bevisbyrderegelen kommer inn.

Bevisbyrderegelen i utk. § 53 gjelder bare når det skadevoldende vassdrags-tiltaket var i strid med loven eller vedtak i medhold av loven. Den gjelder selv om det ikke er noen årsakssammenheng mellom det ulovlige forhold og skaden, og kan derfor fungere som en egen sanksjonsregel som skal stimulere til å etterleve loven. Det er likevel rimelig å ta hensyn til hvor nær sammenhengen er mellom det regelstridige forhold og skaden når man tar stilling til om bevisbyrderegelen får anvendelse.

Regelen er plassert i kap. X om erstatning for skade fra vassdragstiltak. V § 114 nr. 5 gjelder også ved krav om retting, og vi foreslår derfor at det for rettingsaker tas inn en henvisning i § 64 tredje ledd til § 53.

*§ 54 (omfang og utmåling av erstatning)*

**Erstatning for skade og ulempe på eiendom fra et tillatt vassdragstiltak kan bare kreves i den utstrekning skaden eller ulempen er urimelig eller unødig etter reglene i granneloven § 2 annet til fjerde ledd.**

**For erstatning for skade og ulempe for utøving av allemannsretter gjelder reglene i forurensningsloven § 57 bokstav c og d, jfr. § 58-2. Ved skade på fast eiendom eller ting kan det ved vurderingen også tas hensyn til at eiendommen eller tingen tåler særlig lite.**

*Merknader til § 54*

Paragrafen er ny. Den bygger i stor utstrekning på reglen om erstatning for forurensningsskader i forurl. "*Hva bør en ny vannressurslov omfatte?*" i kap. 8, og reduserer derfor behovet for å skille mellom forurensningsskader og væte-, fukt- og over-svømmelsesskader ved skader fra vassdragstiltak m.v. Vi viser til "*En sammenlig-ning av reglene*" i kap. 11.8.3 og "*Erstatningsutmålingen*" i 18.5-6 foran.

*Første ledd* innebærer en tålegrense ved skade og ulempe på eiendom for skade fra tillatte vassdragstiltak. Bestemmelsen innebærer at selv om skaden overstiger tålegrensen, vil ikke det tap som går opp til grensen bli erstattet. Dette kan ses som en form for objektiv egenrisiko for den skadelidte eier, og henger sammen med at en eier alltid må være forberedt på visse skader og ulemper fra naturens side. Tålegrensen kan også motvirke at det blir fremmet erstatningskrav for bagatellmessige skader.

Tålegrensen gjelder – som den tilsvarende regel i forurl. § 56 – bare til fordel for tillatte vassdragstiltak. Et skadevoldende vassdragstiltak som mangler nødven-dig konsesjon eller er i strid med utk. § 5, kan derfor ikke påberope seg tålegrensen.

Tålegrensen gjelder bare ved skade på eiendom, ikke ved personskade (slik løses spørsmålet også etter forurensningsloven, se Ot.prp. nr. 33 (1988-89) s. 43). Som skade og ulempe på eiendom regnes også skade og ulempe for utøving av alle-mannsretter som erstattes etter annet ledd. Tålegrensen fastlegges etter prinsippene i grannel. § 2. Ved vurderingen skal det legges vekt på at erstatningsreglene skal fungere som et middel til å motvirke miljøskader, og at tradisjonelle oppfatninger i vassdragsforhold har betydning for påregnelighets- og rimelighetsvurderingen etter grannel. § 2. Skadens størrelse vil derfor spille en vesentlig rolle når tålegrensen skal fastlegges.

*Annet ledd* gir samme rett til erstatning for skade og ulempe for utøving av alle-mannsrett som ved forurensningsskader. Henvisningen til forurl. § 57 bokstav c vil gi erstatningsrettslig vern bl.a. når noen utøver fritt fiske i næring. Henvisningen til forurl. § 57 bokstav d jfr. § 58 vil f.eks. gi rett til erstatning for gjenoppretting av en badeplass som blir skylt vekk etter et dambrudd. Også forurensningslovens regler om hvem som kan kreve gjenopprettingserstatning ved skade som rammer utøving av allemannsrett utenfor næring (forurl. § 58) vil gjelde tilsvarende. Det bør likevel være vassdragsmyndigheten, ikke forurensningsmyndigheten, som fremmer et slikt erstatningskrav og mottar og fordeler erstatningskrav som inndrives av en privat organisasjon. Med hjemmel i utk. § 69 første ledd annet punktum kan det fastsettes at kravet kan reises av kommunen når skaden er begrenset til å gjelde områder i én kommune.

*Tredje ledd* gjelder adgangen til å lempe erstatningsansvaret. For ordens skyld er det presisert at den alminnelige lempingsregel i skadeserstatningsl. 13. juni 1969 nr. 26 gjelder, samtidig som vurderingstemaet ved lempingsspørsmålet utvides i tråd med reglene i grannel. § 9 annet ledd og forurl. § 61.

*§ 55 (forsikringsplikt)*

**Vassdragsmyndigheten kan gi pålegg om at vassdragstiltak som kan volde betydelig skade skal ha forsikring for mulig erstatningsansvar.**

*Merknader til § 55*

Paragrafen er ny. Vi viser til "*Forsikring*" i kap. 18.8 foran.

Bestemmelsen gir vassdragsmyndigheten adgang til å kreve at vassdragstiltak som kan volde betydelig skade – typisk større dammer – skal ha forsikring for mulig erstatningsansvar. Et slikt pålegg bør fortrinnsvis fastsettes i form av forskrift, men bestemmelsen gir også adgang til å fastsette pålegg i det enkelte tilfelle. Pålegg om forsikring kan også settes som konsesjonsvilkår etter utk. § 24 femte ledd, men utk. § 55 gir i tillegg en generell adgang til å kreve forsikring på et senere tidspunkt uten å gå veien om omgjøringsreglene i utk. § 27.

I tillegg til å kreve at det skal foreligge forsikring, kan pålegg etter utk. § 55 inneholde nærmere bestemmelser om forsikringsdekningen, bl.a. om dekningens omfang.

**33.11 EKSPROPRIASJON OG EKSPROPRIASJONSERSTATNING***§ 56 (forholdet til alminnelig ekspropriasjonsrett)*

**Ved ekspropriasjon av rådighet over vassdrag og grunnvann gjelder reglene i oreigningsloven og vederlagsloven, om ikke annet er bestemt i dette kapittel. Ekspropriasjon kan også skje etter reglene i plan- og bygningsloven eller vassdragsreguleringsloven.**

**Tillatelse til ekspropriasjon etter oreigningsloven bør i tilfelle gis samtidig med konsesjon etter § 8.**

*Et mindretall* (Simonsen, Traagstad, Ødegaard og Aalstad) foreslår som *tredje ledd*: **Tilkjente erstatninger fastsettes til årlige beløp dersom ikke erstatningen er mindre enn det minstebeløp som Kongen bestemmer. Engangserstatning skal likevel fastsettes dersom eiendommen i sin helhet eller for en vesentlig del blir avstått, eller ekspropriaten krever det.**

*Et annet mindretall* (Simonsen, Ødegaard og Aalstad) foreslår som *fjerde ledd*: **Ved ekspropriasjon til vannkraftproduksjon forhøyes alle erstatninger med 25%.**

*Merknader til § 56*

Paragrafen avløser – sammen med flertallets utkast til § 25 første ledd – vassdragslovens bestemmelser om ekspropriasjon. Vi viser generelt til "*Ekspropriasjon og erstatning*" i kap. 17, og spesielt om plasseringen av ekspropriasjonshjemler til "*Plassering av ekspropriasjonshjemler*" i kap. 17.4.2 og om 25 % tilleggserstatning til "*Mererstatning – regelen om tilleggserstatning på 25 %*" i kap. 17.6.4.

*Første ledd* henviser til annen lovgivning når det gjelder adgangen til ekspropriasjon av rådighet over vassdrag og grunnvann. Dette gjelder særlig lov 23. oktober 1959 nr. 3 om oreigning av fast eidegom og lov 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved oreigning av fast eidegom, og dessuten plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 og lov 14. desember 1917 nr. 17 om vassdragsreguleringer. Også andre lover kan være aktuelle som grunnlag for å erverve den rådighet over vassdrag eller grunnvann som er nødvendig for et tiltak, f.eks. jordskifteloven 21. desember 1979

nr. 77 og lov 29. november 1968 um særlege råderettar over framand eigedom (særleg ved omskipling av servitutter).

Det foreslås hjemmel i oreigningsloven § 2 for ekspropriasjon til de viktigste tiltak som kan forutsette rådighet over vassdrag og grunnvann, jfr. utk. § 74 nr. 9 med merknader. For endel ekspropriasjonsformål vil det være nødvendig å supplere forskriftene etter oreignl. § 3 med sikte på å gi private adgang til å ekspropriere. Det bør også delegeres adgang til å gi ekspropriasjonstillatelse til mange formål, særleg til NVE og fylkesmannen, jfr. oreignl. § 5.

Etter *flertallets* utkast til § 25 første ledd vil et tiltak med konsesjon etter § 8 kunne iverksettes uten hensyn til eierforhold, dvs. konsesjonen har ekspropriasjonsvirkninger så langt den rekker. I så fall trengs det ingen hjemmel for eller vedtak om ekspropriasjon i henhold til annen lovgivning, og ekspropriasjonshjemlene der vil bare få betydning for tiltak som ikke faller inn under konsesjonsplikten. Saksbehandlingsreglene i oreigningsloven vil imidlertid supplere saksbehandlingsreglene for konsesjonsbehandling etter lovutkastet når et tiltak skal utføres på fremmed grunn. Ekspropriasjonsersatningen skal fastsettes etter reglene i vederlagsloven og oreigningsloven (jfr. likevel forslaget til tredje og fjerde ledd i utk. § 56 *framindretallet* i utvalget). Dette skal skje etter den fremgangsmåte som skjønnsloven 1. juni 1917 nr. 1 anviser, dersom det ikke blir enighet om erstatningssummen. *Utvalgets flertall* foreslår imidlertid at en tiltakshaver kan fritas for å begjære skjønn dersom det må påregnes at tiltaket ikke vil volde tap eller skade, jfr. utk. § 24 femte ledd annet punktum. Omfatter prosjektet tiltak som ikke faller inn under konsesjonsplikten etter lovutkastet – f.eks. hjelpeanlegg i nedbørfeltet – må det treffes særskilt ekspropriasjonsvedtak etter annen lovgivning for disse.

*Annet ledd* fastsetter at dersom det kreves tillatelse til ekspropriasjon etter oreigningsloven, bør den gis samtidig med konsesjon etter § 8. En slik samordning av saksforberedelse og avgjørelse vil bidra til administrative besparelser og en helhetlig vurdering av prosjektet. Bestemmelsen innebærer også at myndigheten til å gi ekspropriasjonstillatelse bør delegeres til samme nivå som konsesjonsmyndigheten. Bestemmelsen vil ha generell betydning etter forslaget fra utvalgets *mindretall*, mens den etter *flertallets* forslag vil ha betydning når prosjektet omfatter deler som faller utenom konsesjonsplikten etter lovutkastet og derfor krever en særskilt ekspropriasjonstillatelse.

*Et mindretall* (Simonsen, Traagstad, Ødegaard og Aalstad) foreslår *itredje ledd* regler som opprettholder den nå gjeldende hovedregel i vassdragsloven om årlige erstatninger fremfor engangserstatning.

*Et annet mindretall* (Simonsen, Ødegaard og Aalstad) foreslår *ifjerde ledd* opprettholdt særregelen om 25 % mererstatning ved ekspropriasjon til vannkraftproduksjon. Sammenlignet med gjeldende rett innebærer forslaget en liten begrensning, idet ekspropriasjon til andre industrielle vassdragstiltak enn energiproduksjon er holdt utenfor regelen om mererstatning. Tallmessig utgjør andre formål enn energiproduksjon en ubetydelig andel av de samlede industriekspropriasjoner i vassdrag, og begrepet industrielle formål kan ikke sies å gi noen helt klar avgrensning. De tilfelle hvor et anlegg tjener både til vannkraftproduksjon og vannforsyning forutsettes å gå inn under 25 %-regelen.

#### § 57 (erstatning for senskader)

**Volder et vassdragstiltak skade av betydning som ikke ble forutsett ved tidligere oppgjør, kan skadelidte kreve erstatning for skaden ved søksmål.**

*Merknader til § 57*

Paragrafen avløser V § 136 nr. 1. Den er behandlet i "[Senskader og uforutsett skadeutvikling – utsettelse og etterskjønn](#)" i kap. 17.7 foran.

Bestemmelsen gir regler om når det kan kreves erstatning for senskader trass i et tidligere erstatningsoppgjør. Den gjelder uansett om det tidligere oppgjør bygger på avtale, søksmål, skjønn eller voldgift. Regelen bør gjelde ikke bare for erstatningsoppgjør etter ekspropriasjon, men også ellers.

Paragrafen nytter uttrykket «forutsett» istedenfor «medtatt» i V § 136 nr. 1. Det er bare for de forutsette senskader som det ble gitt erstatning for, at det er utelukket å fremme nytt krav når skaden inntreffer. Ble skademuligheten vurdert i samband med første oppgjør, men ikke funnet sannsynlig nok til å gi erstatning, kan det derfor kreves erstatning på et senere tidspunkt når skaden faktisk inntreffer.

Bestemmelsen omfatter både senere skadetilfelle (f.eks. nye flommer) og senvirkninger av et tidligere skadetilfelle (f.eks. langtidsvirkningene av senket vannstand). En generell begrensning ligger i at skaden må være av betydning.

Om beviskrav, prosessform og sakskostnader vises til "[Utvalgets vurderinger](#)" i kap. 17.7.6.

**33.12 TILSYN MED VASSDRAG OG GRUNNVANN***§ 58 (tilsyn)*

**Vassdragsmyndigheten fører tilsyn med iverksatte vassdragstiltak og med tilstanden og utviklingen i vassdrag, om ikke annet er bestemt i annen lovgivning. Vassdragsmyndigheten kan ved forskrift eller i det enkelte tilfelle overlate til andre å føre tilsynet.**

**For tilsyn med grunnvann og grunnvannstiltak gjelder reglene i dette kapittel så langt de passer.**

*Merknader til § 58*

Paragrafen avløser V § 144 nr. 2. Om tilsyn viser vi generelt til "[Tilsyn – overvåking og etterfølgende kontroll](#)" i kap. 27 foran. Etter første ledd har vassdragsmyndigheten til oppgave å føre tilsyn med vassdragstiltak og tilstanden i vassdrag. I dette ligger både overvåking av vassdragenes tilstand og utvikling, og kontroll med påbegynte og iverksatte vassdragstiltak. Dette omfatter også kontroll med at konsesjonsvilkår blir etterlevd.

Reglene om tilsyn vil gjelde uten videre for kunstige vannløp med årssikker vannføring, f.eks. kanaler. De bør også gjelde visse andre kunstige vannløp, særlig tilløpstunneller og rørgater til kraftstasjoner. Dette følger i dag av V § 144 nr. 2 og forutsettes i fremtiden fastsatt ved forskrift etter utk. § 2 fjerde ledd bokstav e.

Kontrollens omfang må i stor grad overlates til vassdragsmyndighetens egen prioritering i lys av administrative ressurser og reelle behov. Vassdragsmyndighetens egen kontroll må ses i lys av den internkontroll som blir utført i medhold av utk. § 59.

I første ledd første punktum avslutningsvis er det sagt at vassdragsmyndighetens tilsynsoppgaver ikke omfatter det som etter annen lovgivning er lagt til andre forvaltningsorganer. Vi tenker her særlig på forurensningsmyndighetens tilsyn med forurensninger og med avfall etter forurl. "[Formålet med ny lov om vassdrag og grunnvann](#)" i kap. 7 og på kontrolloppgaver etter lakseloven og overvåking av bestandene av laksefisk og ferskvannsfisk. Vi regner likevel med at det i mange

vassdrag og for mange vassdragstiltak bør tilstrebes en samordning av det offentlige tilsynet.

*Første ledd annet punktum* gir vassdragsmyndigheten adgang til å la andre utføre tilsynsoppgaver. Etter denne bestemmelsen kan tilsynsoppgaver ved forskrift eller i det enkelte tilfelle (sak, vassdragstiltak, anledning) overlates til andre. Det kan være andre statlige forvaltningsorganer, jfr. ovenfor om ønskeligheten av samordning. Tilsynsoppgaver kan legges til kommunen, f.eks. til dens tekniske etat eller landbruksetaten. Det kan også være hensiktsmessig å få utført tilsyn ved kjøp av tjenester fra statsforetak eller private enheter, f.eks. Statskog SF eller Det norske veritas.

*Annet ledd* fastsetter at tilsynet også omfatter grunnvannsressurser og grunnvannstiltak. Det hydrologiske kretsløp gjør det naturlig å se dette under ett med vassdragene. Tilsyn med grunnvann vil imidlertid ha et vesentlig mindre omfang enn tilsynsoppgaven med vassdrag. Når det gjelder grunnvann, regner vi med at kartlegging og overvåking av grunnvannsressursene vil gjøre krav på større interesse fra vassdragsmyndighetens side enn kontroll med grunnvannstiltak. Det bør legges vekt på samarbeid og oppgavefordeling i forhold til andre institusjoner som har arbeidet med grunnvannsspørsmål, f.eks. Norges geologiske undersøkelse. Kontrollen med grunnvannstiltak bør etter behov ta sikte på å klarlegge innvirkningen på grunnvannsnivået (jfr. utk. § 49 avslutningsvis). Sikkerhetsproblemer vil derimot oppstå sjelden for grunnvannstiltak, idet kontrollen med sikring av brønner og bassenger bør ligge under kommunens tekniske etat etter plan- og bygningslovens regler.

Etter annet ledd vil reglene om tilsyn med vassdrag og vassdragstiltak gjelde for grunnvann og grunnvannstiltak så langt de passer. Dette omfatter bl.a. retten til å kreve opplysninger, sette opp vannmerker og foreta undersøkelser etter utk. §§ 60-62. I tillegg vil utk. § 51 annet til fjerde ledd om rapportering ved boring og undersøkelser etter grunnvann ha stor betydning for å fremskaffe data til en kartlegging av grunnvannsressursene.

#### § 59 (internkontroll)

**Den ansvarlige for et vassdragsanlegg skal føre kontroll med at anlegget og driften av det oppfyller de krav som er fastsatt i eller i medhold av lov. Vassdragsmyndigheten kan gi forskrift om internkontroll og internkontrollsystemer.**

#### *Merknader til § 59*

Paragrafen er ny. Vi viser til "*Særlig om internkontroll*" i kap. 27.3.3 foran. I dag bygger internkontroll for dammer, trykkrør og stenge-/tappeorganer i vassdrag på damtilsynsforskriftene 2. april 1982 nr. 595 slik de ble endret ved kgl. res. 10. januar 1992 (forskriftenes §§ 4 og 5).

*Første punktum* fastslår at den ansvarlige for et vassdragsanlegg selv skal føre kontroll med at anlegget og driften av det oppfyller de krav som er satt i lov, forskrift eller enkeltvedtak.

Etter *annet punktum* kan vassdragsmyndigheten gi forskrift om internkontroll og internkontrollsystemer. Her kan det fastslås nærmere hvem som skal regnes som «ansvarlig», pliktig til å føre kontroll og om hvilke kontrolltiltak og kontrollprosedyrer som skal settes i verk. Det kan også fastsettes hvilke sanksjoner som kan anvendes om plikten til internkontroll ikke blir etterlevd, bl.a. om bruk av tvangsmulkt og om straff. Det vil være naturlig å vurdere en internkontrollforskrift i lys av

den forskrift som er fastsatt etter åtte andre lover, bl.a. arbeidsmiljøloven, forurensningsloven, brannvernloven og loven om tilsyn med elektriske anlegg (forskr. 22. mars 1991 nr. 159 om internkontroll for miljø og sikkerhet).

*§ 60 (rett til opplysninger og synfaring)*

**Vassdragsmyndigheten skal for sitt tilsyn ha uhindret tilgang til vassdrag og vassdragstiltak. Den som har opplysninger, dokumenter eller annet materiale av betydning for tilsynet, plikter på forespørsel å legge dette frem for vassdragsmyndigheten.**

*Merknader til § 60*

Paragrafen avløser V § 144 nr. 3.

*Første punktum* gir vassdragsmyndigheten rett til å foreta gransking og inspeksjon. Dette innebærer at vassdragsmyndigheten skal ha rett til å komme til et vassdrag eller annet granskingsobjekt uten hinder av reglene om ferdsel i innmark eller andre ferdselsrestriksjoner. Spørsmålet om tilgang til sperrede militære områder forutsettes løst i samarbeid med Forsvaret. Første punktum vil også gi vassdragsmyndigheten adgang til vassdragsanlegg og andre vassdragstiltak.

Om fremgangsmåten ved gransking og inspeksjon – bl.a. om at vedkommende skal legitimere seg og om rett for tiltakshaveren til å ha et vitne til stede – gjelder reglene i forvaltningsloven § 15.

*Annet punktum* gjelder vassdragsmyndighetens rett til å få fremlagt opplysninger m.v. om vassdraget og om vassdragstiltaket og dets virkninger. Bestemmelsen gjelder både for muntlig og for skriftlig informasjon som finnes i dokumenter, registre, kart, bilder, også når de bare finnes lagret elektronisk. Den omfatter også fysisk prøve- og bevismateriale. Regelen gir også adgang til å kreve fremlagt resultater fra hydrologiske undersøkelser som er utført, jfr. vregl. § 12 nr. 13, sml. for grunnvannsundersøkelser utk. § 51 fjerde ledd. En plikt til å utføre slike undersøkelser må derimot bygges på annet grunnlag, f.eks. konsesjonsvilkår etter utk. § 24 eller vassdragsreguleringsloven.

Bestemmelsen omfatter bare informasjon og materiale av betydning for tilsynets oppgaver, og plikten til fremleggelse inntreffer bare etter forespørsel fra vassdragsmyndigheten. Om fremgangsmåten ved vassdragsmyndighetens pålegg om å gi opplysninger gjelder forvaltningsloven § 14.

Pålegg etter annet punktum gis normalt overfor en tiltakshaver selv. Men når forholdene tilsier det, kan pålegg om å fremlegge opplysninger gis overfor tiltakshaverens ansatte eller oppdragsmottakere, og til utenforstående som har slike opplysninger som er av betydning for vassdragsmyndighetens tilsynsoppgaver.

Hvis vassdragsmyndigheten har lagt tilsynsoppgavene til andre i medhold av utk. § 58 første ledd annet punktum, har disse samme rett som vassdragsmyndigheten til opplysninger og synfaring etter utk. § 60, om ikke annet er sagt.

Om taushetsplikt for vassdragsmyndigheten gjelder reglene i fvl. §§ 13 flg.

*§ 61 (oppsetting av vannmerker)*

**Vassdragsmyndigheten har rett til å sette opp vannmerker eller apparater for målinger i vassdrag. Grunneieren skal varsles før oppsetting. Vassdragsmyndigheten kan etter søknad også gi andre rett til å foreta slik oppsetting.**

Så langt formålet med oppsettingen gjør det mulig, skal oppsettingen skje uten å volde ulempe for grunneieren eller andre interesser i vassdraget.

*Merknader til § 61*

Paragrafen avløser V § 121.

*Første ledd første punktum* gir vassdragsmyndigheten rett til å sette opp vannmerker og apparater for måling i vassdrag. Bestemmelsen gjelder tilsvarende med tanke på grunnvannsressurser, jfr. utk. § 58 annet ledd. Bestemmelsen tar særlig sikte på hydrologisk kartlegging og overvåking av ferskvannsressursene, men gjelder også ved planlegging av vassdragstiltak. Andre som har fått tilsynsoppgaver etter utk. § 58 første ledd annet punktum har samme rett etter utk. § 61 som vassdragsmyndigheten, hvis ikke annet fremgår. For øvrig kan andre få rett til å sette opp vannmerker og apparater i medhold av tredje punktum.

*Annet punktum* fastslår at grunneieren skal varsles før vassdragsmyndigheten setter opp vannmerker eller apparater på hans eiendom. Varslet behøver ikke gis personlig, og varsel i vanlig brev er alltid tilstrekkelig. Hvilke krav som ellers skal stilles til varslingen, må bero på omstendighetene, bl.a. beliggenhet og utnytting av det aktuelle området og hvor lett det er å få kontakt med eieren. Hvis det gjelder oppsetting av et større antall merker over et større utmarksområde med mange eiere, kan det være tilstrekkelig med kunngjøring i lokalavisene, men det bør samtidig gå frem av det oppsatte hvem som har satt det opp. Som følge av retten etter første punktum vil ikke oppsettingen være noe enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

*Tredje punktum* åpner adgang for at også andre – f.eks. den som planlegger et vassdragstiltak – etter søknad kan få rett til å sette opp vannmerker og måleapparater. Avgjørelsen er enkeltvedtak etter forvaltningsloven og grunneieren er part i forvaltningssaken. En tiltakshaver kan også velge å gå frem etter oreignl. § 4.

*Annet ledd* har en alminnelig regel om at oppsettingen skal skje uten ulemper for grunneieren eller andre interesser i vassdraget, så langt formålet med oppsettingen gjør det mulig. Henvisningen til andre interesser omfatter både allmenne og private interesser, herunder hensynet til bestående naturforhold og fiskebestand. Deresom regelen i annet ledd blir overholdt, oppstår det ikke noe erstatningsansvar for oppsettingen, og grunneieren har heller ikke krav på noe vederlag for at vannmerkene eller apparatene kan bli stående.

*§ 62 (undersøkelser)*

**Vassdragsmyndigheten kan foreta undersøkelser i vassdrag. Hvis undersøkelsen volder skader og ulemper ut over det som man med rimelighet må finne seg i, kan skadelidte kreve erstatning.**

**Vassdragsmyndigheten kan pålegge en tiltakshaver i vassdrag med konsekjon etter denne lov å sørge for eller bekoste undersøkelser eller lignende tiltak som med rimelighet kan kreves for å klarlegge tiltakets funksjonssikkerhet eller virkninger for naturforholdene i vassdraget.**

*Merknader til § 62*

Paragrafen avløser V § 121.

*Første ledd* gir vassdragsmyndigheten adgang til å foreta undersøkelser i vassdrag ut over det som følger av utk. § 61. Det kan også foretas undersøkelser med sikte på grunnvannsforholdene, og undersøkelsene kan foretas av andre enn vassdragsmyndigheten som har fått tilsynsoppgaver overført til seg. Siden det her kan være tale om mer omfattende arbeider enn etter utk. § 61, *gir annet punktum* skadelidte – grunneieren eller eventuelt andre – rett til erstatning for tap som skyldes skader og ulemper ut over det man med rimelighet må finne seg i.



*Annet ledd* gir vassdragsmyndigheten adgang til å pålegge en tiltakshaver for et vassdragstiltak med konsesjon å utføre eller bekoste undersøkelser o.l. for å klarlegge tiltakets funksjonssikkerhet og virkningene for naturforholdene. Det er her ikke tale om hydrologisk kartlegging av vassdraget, ut over det som eventuelt er nødvendig for å vurdere funksjonssikkerhet og innvirkning på naturforholdene. Med funksjonssikkerhet siktes det til både den tekniske soliditet og driftssikkerheten, bl.a. i EDB-styringssystemer. Pålegget må begrenses til det som «med rimelighet» kan kreves. I denne rimelighetsvurderingen vil særlig inngå farens størrelse og omfang, kostnadene ved undersøkelsene, og tiltakshaverens og tiltakets økonomi.

### § 63 (gebyr for tilsyn)

**Vassdragsmyndigheten kan gi forskrift om gebyr for utført kontroll med vassdragstiltak. Gebyrsatsene settes slik at gebyrene samlet ikke overskrider vassdragsmyndighetens kostnader med kontrollen og til tiltak etter § 45 første ledd annet punktum. Gebyret er tvangsgrunnlag for utlegg.**

### *Merknader til § 63*

Paragrafen er ny. Den er behandlet i "[Finansiering av kontrolltiltak](#)" i kap. 27.3.4 foran.

*Første punktum* gir hjemmel for forskrift om gebyr for vassdragsmyndighetens kontroll med vassdragstiltak etter dette kapittel. Gebyrene må knyttes til utført kontroll og kan ikke innkreves f.eks. på årsbasis. Gebyrene kan imidlertid standardiseres og behøver ikke fastsettes ut fra utgiftene knyttet til den enkelte kontroll. Gebyrplikten vil som utgangspunkt påhvile konsesjonshaveren, men dette kan det gis nærmere regler om i forskriften.

*Annet punktum* setter en ramme for gebyrsatsene, som må settes slik at gebyrene samlet ikke overskrider vassdragsmyndighetens kostnader med kontrollen og de vedlikeholdstiltak som vassdragsmyndigheten er pålagt å utføre i medhold av utk. § 45 første ledd annet punktum. Som kostnader med kontrollen regnes ikke bare de direkte utgiftene, men også indirekte administrative kostnader. Kostnader som påløper i samband med vassdragsmyndighetens øvrige oppgaver, herunder den alminnelige overvåking av tilstanden og utviklingen i vassdraget, kan ikke regnes inn i gebyrgrunnlaget.

Ved at utgifter til vedlikeholdstiltak etter utk. § 45 første ledd annet punktum inkluderes i gebyrgrunnlaget, blir tiltakshaverne på sett og vis solidarisk ansvarlige for hverandres alvorlige forsømmelser av vedlikeholdsplikten. Bestemmelsen vil imidlertid på ingen måte frita den ansvarlige for regress fra vassdragsmyndigheten.

Spørsmålet om rammen for gebyrsatsene er overskredet, bør ikke vurderes helt isolert for det enkelte år. Man må regne med at gebyrinntektene kan variere år om annet av forskjellige grunner, også i forhold til utgiftene. Ved fastsetting av gebyr for ulike kontrolltiltak må retningslinjen være at det foretas en differensiering i forhold til kostnadene med tiltaket. Det kan også overveies en differensiering i forhold til tiltakets størrelse og innvirkning på eller fare for omgivelsene.

## 33.13 GJENNOMFØRING AV LOVEN OG VEDTAK I MEDHOLD AV LOVEN

### § 64 (pålegg om retting)

**>Den som har rettslig interesse i det, kan kreve at forhold som er i strid med loven eller vedtak i medhold av loven, blir rettet. Når vassdragsmyndigheten**

**konstaterer et rettsstridig forhold ved et konsesjonspliktig vassdragstiltak, skal den gi pålegg om retting dersom det ikke gis konsesjon etter § 8 eller det tidligere vedtak blir omgjort etter § 27. Om nødvendig kan det pålegges stans i pågående virksomhet.**

**Finner vassdragsmyndigheten andre forhold som kan volde fare eller ulempe for mennesker, miljø eller eiendom, kan den gi pålegg om retting i samsvar med reglene i §§ 27 eller 45.**

**Regelen i § 53 gjelder tilsvarende ved krav om retting.**

#### *Merknader til § 64*

Paragrafen avløser V §§ 114 og 120 nr. 1. Vi viser til "[Pålegg om gjenoppretting](#)" i kap. 28.3 foran.

*Første ledd* gjelder retting av forhold som er i strid med loven, eller med forskrift eller enkeltvedtak i medhold av loven. Bestemmelsen skal sikre at virksomhet som gjelder vassdrag og grunnvann faktisk blir drevet i samsvar med de rettslige krav etter loven.

Begrepet retting er omfattende. Det dekker både gjenoppretting av den tidligere tilstand i vassdraget og andre slags endringer som gjør at tiltaket vil være rettmessig i forhold til loven. Iblant kan derfor flere rettingstiltak være aktuelle. I utgangspunktet vil da tiltakshaveren ha et valg. Men blir det gitt pålegg om retting, kan vassdragsmyndigheten (eventuelt domstolene) ta stilling til hvordan rettingen skal utføres. Ved et slikt valg vil virkningene og kostnadene av de forskjellige rettingstiltakene samt omstendighetene ved overtredelsen av loven ha betydning.

Retting kan bare kreves hvis det foreligger et rettsstridig forhold, f.eks. at et konsesjonspliktig tiltak blir iverksatt uten konsesjon, at konsesjonsvilkår ikke blir overholdt, at generelle krav i loven (bl.a. utk. § 11) ikke blir etterlevd, eller at et meldepliktig tiltak blir startet uten at det er gitt melding.

*Første punktum* bestemmer at enhver som har rettslig interesse i det, kan kreve retting av et rettsstridig forhold. Vedkommende kan gjøre dette gjeldende ved en begjæring til vassdragsmyndigheten eller ved saksanlegg for domstolene (i første omgang normalt ved å ta ut forliksklage for forliksrådet). Adgangen til å kreve retting er begrenset til dem som har rettslig interesse i det. Dette omfatter for det første grunneiere og rettighetshavere som blir berørt av det rettsstridige forhold. Også representanter for allmenne interesser som blir berørt kan ha slik rettslig interesse, f.eks. en fiskeforening, naturvernlag, friluftsansjøsion m.v. Forutsetningen er at det rettsstridige forhold virker inn på interesser som faller inn under foreningens formål og virksomhet. Retting kan også kreves av den som aktivt utnytter allmennhetens rett på en måte som blir hindret eller hemmet av det rettsstridige forhold. Om kravet til rettslig interesse vises ellers til den alminnelige prosess- og forvaltningsrettslige litteratur.

*Første ledd annet punktum* gir vassdragsmyndigheten rett og plikt til å pålegge retting av rettsstridige forhold, hvis den ikke finner at det kan gis konsesjon etter utk. § 8 eller foretas en endring i eksisterende konsesjon med hjemmel i utk. § 27 som gjør forholdet lovlig. Bestemmelsen pålegger ikke vassdragsmyndigheten en selvstendig undersøkelsesplikt for å klarlegge de faktiske forhold, jfr. uttrykket «konstaterer». Konstateringen kan bygge på vassdragsmyndighetens egen kontroll etter kap. XII, meddelte resultater fra tiltakshaverens internkontroll etter utk. § 59, eller en begjæring fra noen med rettslig interesse i retting, eventuelt en henvendelse fra andre myndigheter. Et pålegg om retting er et enkeltvedtak som tiltakshaveren skal få forhåndsvarsel om etter reglene i fvl. § 16. Dersom det er på det rene at tiltakshaveren vil besørge retting – noe som f.eks. kan være tilfelle når forholdet er

oppdaget ved internkontroll – eller det fremstår som en enkeltstående hending, er det normalt ingen grunn til å gi noe pålegg. Det skal heller ikke gis pålegg om retting hvis feilen består i unnlatt melding for et meldepliktig tiltak, men vassdragsmyndigheten ikke ser grunn til å kreve konsesjonsbehandling.

Når vassdragsmyndigheten vurderer om det skal gis konsesjon eller foretas omgjøring istedenfor å pålegge retting, må vurderingen som utgangspunkt skje uten å ta hensyn til de merkostnader det vil medføre at igangsatt tiltak må stoppes eller rettes. For å fremme respekten for lovens regelverk bør det ved vurderingen heller tale til tiltakshaverens ugunst at vedkommende har gått i gang uten å sikre det nødvendige rettsgrunnlag. I denne sammenheng bør det legges vekt på tiltakshaverens subjektive forhold og profesjonelle bakgrunn, slik at man unngår å ramme tilfeldige og unnskyldelige overtredelser som kan møtes bedre gjennom god informasjon fra vassdragsmyndigheten.

Retting kan pålegges så lenge det ulovlige forhold består. Det vil ikke gjelde noen absolutt tidsfrist som 20-årsfristen etter V § 114 nr. 8. Men når forholdene har etablert seg, vil det være et moment i den skjønnsmessige vurdering av om det kan gis konsesjon eller foretas omgjøring i stedet for å pålegge retting.

Etter *første ledd tredje punktum* kan vassdragsmyndigheten pålegge stans i pågående virksomhet inntil rettingsspørsmålet er avgjort. Dette vil være mest aktuelt ved graverende overtredelser og der fortsatt rettsstridig virksomhet vil føre til økte skadevirkninger. Regelen innebærer også at tiltakshaveren kan fortsette på egen risiko inntil rettingsspørsmålet er avgjort, om ikke annet blir bestemt. Domstolene kan i tilfelle pålegge stans etter reglene om midlertidig forføyning i lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse "*Drift av anlegg og virksomhet i vassdrag*" i kap. 15.

Når vassdragsmyndigheten har gitt pålegg om retting, er utgangspunktet at dette skal iverksettes straks – uavhengig av klagefrist og eventuell klage – om ikke annet blir bestemt i medhold av fvl. § 42.

Hvis det er reist sak om retting for domstolene og vassdragsmyndigheten treffer vedtak om konsesjon eller omgjøring som gjør det rettsstridige forhold rettmessig, bortfaller grunnlaget for rettssaken. Den skal da heves. Normalt bør saksøkeren i slike tilfelle bli tilkjent sakskostnader av saksøkte med hjemmel i tvml. § 175 annet ledd. Saken kan imidlertid fortsette hvis saksøkeren nå vil gjøre gjeldende at vassdragsmyndighetens vedtak er ugyldig, eller at et pålegg om retting ikke går langt nok til å sikre at tiltaket blir rettmessig.

Et rettingspålegg som er gitt til en tiltakshaver, vil uten videre være bindende også for senere tiltakshavere som har ervervet retten til anlegget eller tiltaket, jfr. etter gjeldende lov § 114 nr. 7.

*Annet ledd* gjelder pålegg om retting av forhold som ikke er rettsstridige, og tar sikte på situasjoner hvor vassdragsmyndigheten blir kjent med forhold som kan skape fare eller ulempe for mennesker, miljø eller eiendom uten at det er tale om noe ulovlig. Bestemmelsen er tatt inn av pedagogiske årsaker. Den gir ingen selvstendig hjemmel, men viser til utk. §§ 27 og 45.

*Tredje ledd* inneholder en bevisbyrderregel, jfr. utk. § 53. Den kan få betydning ved pålegg om tilbakeføring når det oppstår tvil om hvordan tilstanden i vassdraget var før det rettsstridige forhold oppsto.

### § 65 (tvangsmulkt)

**For å sikre at vedtak i medhold av denne lov blir gjennomført, kan vassdragsmyndigheten pålegge den ansvarlige tvangsmulkt til staten.**

**Tvangsmulkt kan fastsettes når overtredelse av loven eller vedtak i medhold av loven er oppdaget. Tvangsmulkten begynner å løpe dersom den ansvarlige oversitter den frist for retting av forholdet som vassdragsmyndigheten har fastsatt. Tvangsmulkt kan også fastsettes på forhånd, og løper da fra eventuell overtredelse tar til. Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forhold varer, eller at den forfaller for hver overtredelse. Vassdragsmyndigheten kan frafalle påløpt tvangsmulkt.**

*Merknader til § 65*

Paragrafen avløser V § 55 nr. 3 femte til syvende punktum, § 56 nr. 4 femte til syvende punktum og § 107 nr. 2 første punktum.

Bestemmelsen gir regler om forvaltningsrettslig tvangsmulkt som et middel til å gjennomføre de krav som er satt i loven eller i medhold av den. Lignende regler om tvangsmulkt finnes bl.a. i vregl. § 12 nr. 21 annet ledd, forurl. § 73, energil. § 7-3, arbeidsmiljøl. § 78 og i pbl. § 116 a slik den er foreslått i Ot.prp. nr. 39 (1993-94).

*Første ledd* gir hjemmel for å bruke tvangsmulkt for å sikre etterlevelse av offentligrettslige vedtak (forskrifter og enkeltvedtak). Bestemmelsen kan ikke brukes til å få gjennomført tiltak som bygger på privatrettslige regler i loven. Det presiseres at tvangsmulkt bare kan brukes som et gjennomføringsmiddel. Dette har særlig betydning i den forstand at det ikke kan påløpe tvangsmulkt uten at det fysisk har vært mulig for vedkommende å etterleve det aktuelle pålegg. Bestemmelsen gir bare hjemmel for tvangsmulkt ved manglende oppfyllelse av vedtak gitt i medhold av vannressursloven. Overtredelse av vedtak i medhold av annen lovgivning kan ikke gi grunnlag for tvangsmulkt etter utk. § 65.

Tvangsmulkt kan pålegges «den ansvarlige». Normalt vil dette være tiltakshaveren eller den som har konsesjon.

Påløpt tvangsmulkt tilfaller staten. I *annet ledd femte punktum* foreslås en adgang for vassdragsmyndigheten til å frafalle påløpt tvangsmulkt, men en avgjørelse om dette skal ikke regnes som enkeltvedtak.

Det er opp til vassdragsmyndigheten å vurdere om tvangsmulkt bør fastsettes. *Annet ledd* gir valget mellom å gjøre det på forhånd – og da normalt i selve konsesjonen – eller når et rettsstridig forhold er oppdaget. I siste fall begynner tvangsmulkten å løpe først når den fastsatte frist for retting er overskredet uten at retting er skjedd. Vassdragsmyndigheten kan også velge mellom å fastsette tvangsmulkt pr. dag eller annen tidsenhet som overtredelsen varer, eller pr. inntrådt overtredelse når det ikke er tale om en kontinuerlig overtredelse.

Påløpt tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg, jfr. tvangsfullbyrdelsesloven § 7-2 (d). I samband med inndrivingen kan namsmyndighetene også prøve om vilkårene for tvangsmulkt er til stede.

*§ 66 (umiddelbar iverksetting ved vassdragsmyndigheten)*

**Har vassdragsmyndigheten gitt pålegg om tiltak etter denne lov som den ansvarlige ikke etterkommer, kan vassdragsmyndigheten sørge for iverksetting av tiltaket.**

Vassdragsmyndigheten kan iverksette tiltakene uten forutgående pålegg dersom det er nødvendig for å avverge en overhengende fare, eller dersom det etter omstendighetene vil være urimelig byrdefullt å finne frem til den ansvarlige.

Utgiftene til iverksettingen kan kreves dekket av den ansvarlige. De er tvangsgrunnlag for utlegg.

*Merknader til § 66*

Paragrafen avløser V § 107 nr. 2 annet til fjerde punktum og § 120 nr. 1 annet punktum, nr. 3 annet punktum og nr. 4.

Utgangspunktet er at de krav som er stilt i konsesjon, pålegg, forskrift eller loven selv, skal iverksettes av tiltakshaveren eller annen ansvarlig. Bare hvis dette ikke skjer, vil det være aktuelt at vassdragsmyndigheten skal kunne foreta eller besørge iverksettingen. Det kan likevel forekomme situasjoner hvor vassdragsmyndigheten bør ha adgang til å gripe inn direkte, jfr. utk. § 45 første ledd annet punktum og annet ledd.

Etter *første ledd* kan vassdragsmyndigheten selv foreta iverksetting. Forutsetningen etter første ledd er at det er gitt et individuelt pålegg til den ansvarlige. Etter første ledd kan ikke vassdragsmyndigheten sørge for iverksetting på grunnlag av en generell bestemmelse i lov eller forskrift. Iverksettingsmåten er opp til vassdragsmyndigheten selv. Vassdragsmyndigheten kan foreta iverksettingen ved å engasjere andre til arbeidet. Om bruk av den ansvarliges eller andres eiendom er det gitt regler i utk. § 67.

God forvaltningsskikk tilsier at vassdragsmyndigheten varsler den ansvarlige om at vassdragsmyndigheten kan foreta umiddelbar iverksetting på vedkommendes kostnad. Varslet kan gis sammen med pålegget, eller senere.

Iverksetting etter utk. § 66 kan bare skje for plikter med hjemmel i vannressursloven. Dreier det seg om plikter pålagt etter vassdragsreguleringsloven, må gjennomføring skje etter reglene i vregl., som gir hjemmel for tvangsmulkt, men ikke umiddelbar iverksetting. Bli pålegg overfor et reguleringsanlegg gitt med hjemmel i vannressursloven (f.eks. i henhold til kap. VII jfr. § 64), kan derimot iverksetting skje etter lovutkastets regler, inkludert § 66.

Etter *annet ledd* kan vassdragsmyndigheten i visse tilfelle foreta en umiddelbar iverksetting uten å gi den ansvarlige selv en mulighet til å foreta det nødvendige først. Dette gjelder hvis man må gripe inn med en gang for å avverge en overhengende fare, eller dersom det etter omstendighetene vil være urimelig byrdefullt å finne frem til den ansvarlige. Dette kan særlig være tilfellet ved nedlagte anlegg eller uklare eierforhold.

*Tredje ledd* bestemmer at vassdragsmyndigheten kan kreve regress for iverksetningsutgiftene hos den ansvarlige. Utgiftene er selvstendig tvangsgrunnlag for utlegg, og som oftest kan det aktuelle vassdragsanlegg tjene som dekningsobjekt. Bl.a. av den grunn foreslår vi (til forskjell fra forurl. § 76 første ledd annet punktum) ikke at vassdragsmyndigheten skal kunne kreve regress hos andre som er interessert i at tiltakene blir gjennomført, f.eks. dem som ellers står i fare for å lide skade.

*§ 67 (bruk av andres eiendom ved iverksetting)*

**Er det nødvendig for iverksetting etter §§ 45, 64 eller 66, kan vassdragsmyndigheten gjøre bruk av den ansvarliges eller andres eiendom. Vassdragsmyndigheten kan om nødvendig gi den ansvarlige adgang til å gjøre bruk av andres eiendom.**

**Blir det etter første ledd gjort bruk av andres eiendom, skal vedkommende ha erstatning av den ansvarlige for tap som skyldes skade og ulempe. Vassdragsmyndigheten innestår for beløpet.**

*Merknader til § 67*

Paragrafen er ny.

Bestemmelsen gir adgang til å gjøre bruk av andres eiendom i samband med iverksetting av tiltak etter utk. §§ 45, 64 og 66. Det er her tale om å gjøre bruk av andres eiendom uten særskilt vedtak om ekspropriasjon eller ekspropriasjons-skjønn.

Bestemmelsen tar ikke sikte på den rådighet over fremmed eiendom som kan være nødvendig for å utføre et vassdragstiltak som har konsesjon eller er lovlig uten konsesjon. Om dette vises til flertallets utkast til § 25 første ledd og til regler om ekspropriasjon.

Bestemmelsen tar først og fremst sikte på å gi vassdragsmyndigheten adgang til å bruke den ansvarliges eiendom. Men – på samme måte som etter forurl. § 75 – kan omstendighetene tilsi at det er nødvendig også å bruke andres eiendom. Vassdragsmyndigheten kan også gi den ansvarlige adgang til å gjøre det.

Med «eiendom» siktes det først og fremst til fast eiendom, som er det mest praktiske. Men bestemmelsen utelukker ikke at det også gjøres bruk av løsøre, f.eks. nødvendig redskap til det arbeid som skal iverksettes.

Det er bare tale om en bruksrett, ikke om erverv til eie. Men for løsøre kan det tenkes at gjenstanden er verdiløs (oppbrukt) etter bruken.

*Annet ledd* gir regler om erstatning for bruk av andres eiendom i henhold til første ledd. Erstatningen skal holde vedkommende skadesløs ved å dekke tap som skyldes skade og ulempe. Dette vil også omfatte inntektstap, f.eks. når et jordstykke som ellers ville ha gitt avkastning blir beslaglagt for iverksettingsarbeidene. Gjelder det løsøre som blir ubrukelig, må utgiftene til nyanskaffelse erstattes. Noe vederlag for bruken utover dette foreslås ikke, i motsetning til forurl. § 75. Ansvarlig for erstatningen blir den som gjør bruk av den annens eiendom, men vassdragsmyndigheten innestår alltid for beløpet i henhold til *annet punktum*. Vedkommende kan derfor kreve erstatning direkte av vassdragsmyndigheten istedenfor av den ansvarlige selv, og det blir da opp til vassdragsmyndigheten å kreve regress hos den ansvarlige.

### 33.14 STRAFF

#### § 68 (straffansvar)

**Med bøter eller fengsel inntil tre måneder straffes den som forsettlig eller uaktsomt**

- a) iverksetter et konsesjonspliktig vassdragstiltak uten hjemmel i konsesjon eller plan;
- b) iverksetter et meldepliktig vassdragstiltak uten å følge reglene om meldeplikt;
- c) overskrider en konsesjon eller overtrer konsesjonsvilkår eller pålegg fastsatt med hjemmel i denne lov;
- d) overtrer bestemmelsene i § 5 annet ledd tredje punktum, § 10 første ledd (jfr. § 50), § 11, § 14 annet ledd, § 33 første ledd, § 42 første ledd, § 43 første ledd første punktum, § 51 eller § 59;
- e) overtrer en bestemmelse i forskrift etter § 41 som forskriften setter straff for.

Er det voldt fare for betydelig skade på mennesker, miljø eller eiendom, kan overtredelser etter første ledd straffes med fengsel inntil to år, om ikke strengere straffebud får anvendelse. Det samme gjelder hvor overtredelsen har voldt skade på verneverdier i et vernet vassdrag.

Medvirkning straffes på samme måte.

*Merknader til § 68*

Paragrafen avløser V §§ 154-156. Vi viser til "*Straff*" i kap. 28.6 foran.

*Første ledd* fastsetter hvilke overtredelser som er straffbare etter bestemmelsen og oppstiller en ordinær strafferamme på bøter eller fengsel inntil tre måneder. Overtredelse av første ledd regnes dermed som forseelse, jfr. strl. § 2. *Annet ledd* medfører en skjerpet strafferamme dersom overtredelsen har voldt fare for alvorlige skadevirkninger.

Etter *første ledd bokstav a* straffes den som uten hjemmel i konsesjon eller plan iverksetter et konsesjonspliktig vassdragstiltak eller grunnvannstiltak. Hva som er konsesjonspliktig, avgjøres av reglene i utk. § 8, sammenholdt med §§ 7, 13-14, 16-20, 29, 32-35, 40, 46 og 50. Konsesjonsplikten følger vanligvis direkte av lovens regler, men inntre i noen tilfelle først etter bestemmelse i forskrift eller i det enkelte tilfelle. Straffebestemmelsen i bokstav a blir her supplert av bokstav b når det gjelder meldepliktige tiltak. Bokstav a medfører straff selv om tiltaket har de nødvendige tillatelser etter annen lovgivning, så lenge det mangler konsesjon etter vannressursloven. En plan som etter *flertallets* forslag er likestilt med konsesjon (jfr. utk. § 20 fjerde ledd og §§ 32-34) har naturligvis også virkning i forhold til bokstav a.

Blir et kraftutbyggingstiltak iverksatt uten konsesjon, gjelder ikke straffebestemmelsen her dersom det er tale om et reguleringsanlegg som er konsesjonspliktig etter vassdragsreguleringsloven, jfr. utk. § 17 første ledd. Andre kraftutbyggingssprosjekter, derunder mindre reguleringsanlegg og elvekraftverk over 40 GWh, vil falle inn under straffebestemmelsen i bokstav a hvis de iverksettes uten konsesjon.

Som nevnt i merknadene til utk. § 8 inntre konsesjonsplikten allerede når de fysiske arbeidene med et vassdragstiltak blir påbegynt. På denne bakgrunn anser vi det ikke nødvendig å gjøre forsøk på overtredelse straffbar, jfr. strl. § 49 annet ledd.

*Bokstav b* setter straff for å iverksette et meldepliktig vassdragstiltak uten å følge reglene om meldeplikt. Denne straffebestemmelsen omfatter overtredelse av utk. §§ 8 tredje ledd, 31, 32, 35 og 40. Bestemmelsen vil ramme både den som iverksetter et tiltak uten å gi melding og den som iverksetter tiltaket etter melding, men uten å avvete den foreskrevne frist. I forhold til utk. § 8 tredje ledd, som oppstiller en plikt til å gi melding i etterhånd, vil straffansvar inntre først på det tidspunkt melding skulle ha vært gitt.

*Bokstav c* setter straff for å overskride eller la være å etterleve konsesjonsvilkår eller pålegg fastsatt med hjemmel i loven. Bestemmelsen gjelder også for vilkår fastsatt ved omgjøring av et konsesjonsvedtak. Med pålegg siktes det særlig til pålegg i samband med strakstiltak etter utk. § 8 tredje ledd, om vedlikeholdstiltak etter § 42 annet ledd, og om retting etter § 64. Et vedtak om tvangsmulkt etter utk. § 65 er ikke straffesanksjonert.

*Bokstav d* regner opp en del pliktregler som skal være straffesanksjonert. Dette gjelder utk. § 5 annet ledd annet punktum (det alminnelige sikkerhetskrav), § 10 første ledd (minstevannføring, uansett om den krenkes ved uttak etc. fra vassdraget eller fra grunnvannet, jfr. utk. § 50), § 11 (bevaring av kantvegetasjon), § 14 annet ledd (gjensidig hensynstaken for allemannsrett, sml den tilsvarende straffebestemmelse i friluftsl. § 39 jfr. § 11), § 33 første ledd (naturvennlig forbygging), § 42 (vedlikeholdsplikt), § 43 første ledd første punktum (utarbeiding av beredskapsplan), § 51 (grunnvannsboring) og § 59 (internkontroll).

For endel pliktregler i lovutkastet har utvalget unnlatt å foreslå straffesanksjoner, idet vi mener at andre virkemidler (særlig tvangsmulkt og direkte gjennomføring) er tilstrekkelige og mer hensiktsmessige til å fremme etterlevelse. Vi foreslår i denne sammenheng at noen av de mest generelt formede lovbestemmelsene i utkastet ikke blir straffesanksjonert. Det gjelder bl.a. forvalteransvaret etter utk. § 5 første ledd og annet ledd første og annet punktum og tilretteleggingsplikten for fel-

lestiltak etter utk. § 36. Vi foreslår videre at utpreget privatrettslige regler (som §§ 12-13 og 37) og forvaltningsprosessuelle regler ikke blir belagt med straff.

Etter *bokstav e* straffes overtredelse av forskrifter om sikkerhetskrav etter utk. § 41 i den utstrekning forskriften selv bestemmer det. For andre forskrifter (f.eks. etter utk. § 44 om faglige kvalifikasjoner, § 51 om utførelse av grunnvannsboring, § 55 om forsikringsplikt og § 59 om internkontroll) blir det bare tale om straff etter den alminnelige bestemmelse om bøtStraff i strl. § 339 nr. 2 hvis forskriften har bestemt det.

Ved noen overtredelser kan andre straffebud i den alminnelige straffelov komme inn i bildet, f.eks. strl. § 396 (jfr. utk. § 12), § 394 (jfr. utk. § 30 annet ledd) og eventuelt § 166 ved avgivelse av bevisst uriktige opplysninger til vassdragsmyndigheten.

*Annet ledd* setter en strengere øvre strafferamme på fengsel i to år dersom en overtredelse av første ledd (likegyldig hvilken) har voldt fare for betydelig skade på mennesker, miljø eller eiendom. Hvis det er voldt slik skade, vil bestemmelsen få anvendelse uten videre. Den gjelder imidlertid bare når ikke andre og strengere straffebestemmelser får anvendelse på forholdet, særlig strl. §§ 148-151 om oversvømmelse, § 151 b om ødeleggelse av energiforsyningsanlegg og undertiden § 152 b tredje ledd nr. 1 om minskning av en bestand av truede, fredete levende organismer. Den skjerpede straffebestemmelsen gjelder også når overtredelsen har voldt skade på verneverdier i et vernet vassdrag. Etter dette alternativ er det ikke nok at det er voldt fare for slik skade. Er vassdraget vernet etter naturvernloven, vil strl. § 152 b tredje ledd nr. 2 få anvendelse i stedet. Utvalget forutsetter at det blir vurdert om straffebestemmelsen i vregl. § 24 bør endres i tråd med dette.

Både etter første og annet ledd kan bøtStraff anvendes alene eller i kombinasjon med fengselsstraff. I tillegg til straff kan det idømmes inndragning etter de alminnelige regler i strl. §§ 34 flg. Om foretaksstraff gjelder de vanlige regler i strl. §§ 48a – 48b.

Skyldkravet for personlig straffansvar er forsett eller uaktsomhet. Faktisk villfarelse kan lett forekomme på den måte at lovovertrederen ikke var klar over tiltakets virkninger. Straff kan i slike tilfelle bare ilegges hvis villfarelsen var uaktsom. Her må man legge vekt på bl.a. om man står overfor en profesjonell tiltakshaver og hvilket kunnskapsnivå det er rimelig å forvente av tiltakshaveren i lys av lovens formål. En rettsvillfarelse vil etter fast rettspraksis sjelden bli ansett som unnskyldelig, men særlig hvor det gjelder en mindre alvorlig overtredelse av en pliktregel som i seg selv er lite presis, kan det – især den første tiden etter lovens ikrafttreden – være aktuelt å domfelle uten utmåling av straff, jfr. strl. § 52 nr. 1.

Påtalen er offentlig, jfr. strl. § 77, og er derfor ikke avhengig av begjæring fra noen fornærmet. Som fornærmet må man regne den som innehar eller representerer en interesse som er vesentlig krenket ved overtredelsen. Og organisasjoner som ville ha rettslig interesse i forhold til andre av bestemmelsene i lovutkastet, kan derfor bli å betrakte som fornærmet.

*Tredje ledd* fastslår at medvirkning straffes på samme måte som en selvstendig overtredelse.

### 33.15 ADMINISTRATIVE BESTEMMELSER

#### § 69 (vassdragsmyndigheten)

**Kongen fastsetter hvem som er vassdragsmyndighet og hvilken vassdragsmyndighet som kan treffe vedtak etter loven, og herunder legge oppgaver etter loven til kommuner. Departementet kan også legge oppgaver etter loven til andre enn vassdragsmyndigheten, herunder til private rettssubjekter.**



**Fylkesmannen er klageinstans over vedtak truffet av kommunen.  
Kongen kan gi enhver med myndighet etter loven instruks om hvordan myndigheten skal utøves og om delegasjon av den.**

*Merknader til § 69*

*Første ledd første punktum* legger det til Kongen å fastsette generelt hvilke organer som er vassdragsmyndighet og avgjøre hvilken vassdragsmyndighet som kan treffe vedtak etter loven. Myndigheten kan også legges til kommuner. Hvilket kommunalt organ som skal behandle saken, bestemmes av kommunestyret etter reglene i kommuneloven 25. september 1992 nr. 107. Kongens kompetanse etter første punktum er ikke til hinder for at en vassdragsmyndighet delegerer sine oppgaver til andre vassdragsmyndigheter. Delegasjon til fylkesmennene bør skje i forståelse med Administrasjonsdepartementet, og delegasjon til kommunene i forståelse med Kommunaldepartementet.

*Første ledd annet punktum* åpner for at oppgaver etter loven – herunder myndighetsutøving – kan delegeres til andre enn vassdragsmyndigheten, herunder til private rettssubjekter. F.eks. kan tilsynsoppgaver delegeres til Det norske veritas. Delegasjon etter annet punktum kan bare foretas av Kongen eller departementet, om ikke disse har delegert sin delegasjonskompetanse.

*Annet ledd* fastslår at fylkesmannen er klageinstans over enkeltvedtak som kommunen har truffet, både når kommunen utøver sin myndighet direkte på grunnlag av loven (som etter § 11 annet ledd første punktum), og når det skjer i henhold til delegasjon fra et statlig organ.

*Tredje ledd* fastslår Kongens instruksjonsmyndighet også overfor uavhengige underordnede organer, som kommuner og private rettssubjekter, når de utøver myndighet etter loven.

*§ 70 (gjennomføringsbestemmelser)*

**Departementet kan gi forskrifter til utfylling og gjennomføring av loven, herunder om**

- a) **innholdet av søknader og meldinger og om forvaltningens behandling av dem;**
- b) **samarbeid mellom vassdragsmyndigheten og andre offentlige myndigheter.**

*Merknader til § 70*

Paragrafen gir adgang til å gi forskrifter til utfylling og gjennomføring av loven. I bokstav a og b er noen aktuelle forskriftstyper konkretisert.

Etter *bokstav a* kan det gis forskrifter om hva søknader og meldinger skal inneholde og hvordan de skal behandles av vassdragsmyndigheten, bl.a. om hvem som skal høres. Etter *bokstav b* kan det gis bestemmelser om samarbeid mellom vassdragsmyndigheten og andre offentlige myndigheter, bl.a. for å sikre en koordinert behandling av søknader om tillatelse etter flere forskjellige lover for samme prosjekt.

Det kan også fastsettes andre former for utfyllende forskrifter, f.eks. om saksbehandlingen i saker om omgjøring eller pålegg.

Paragrafen gir ikke adgang til å fravike bestemmelser som er fastsatt i annen lov eller forskrift, f.eks. forvaltningslovens regler.

### 33.16 AVSLUTTENDE BESTEMMELSER

§ 71 (forholdet til eldre tiltak)

Loven gjelder også vassdragstiltak som ble påbegynt før loven trer i kraft (eldre vassdragstiltak).

En konsesjon etter lov 15. mars 1940 nr. 3 om vassdragene §§ 104 og 105 eller godkjenning etter § 144 gjelder som en konsesjon etter loven her, unntatt i forhold til § 25 første ledd.

Eldre vassdragstiltak som ikke trengte tillatelse etter tidligere vassdragslovgivning, kan fortsette uten konsesjon etter § 8. Vassdragsmyndigheten kan likevel i forskrift eller enkeltvedtak bestemme at et eldre vassdragstiltak uten konsesjon er ulovlig etter en fastsatt frist, eller at det må søkes om konsesjon for tiltaket.

For eldre vassdragstiltak gjelder § 10 i den utstrekning tiltaket ikke har gjort bruk av den alminnelige lavvannføring før lovens ikrafttreden. Ved konsesjonsbehandling av eldre vassdragstiltak etter tredje ledd annet punktum gjelder § 10 fullt ut. Har et eldre vassdragstiltak konsesjon etter vassdragsloven, kan det ved omgjøring etter § 27 settes krav i samsvar med § 10 annet ledd. For eldre vassdragstiltak som faller inn under vassdragsreguleringsloven gjelder § 10 ikke.

Hvis andre enn staten ved lovens ikrafttreden utøver en rådighet over grunnvann som faller inn under statens rett etter § 49 annet ledd, kan de bevare sin rett til å utøve en slik rådighet dersom de gir melding til vassdragsmyndigheten senest fem år etter at loven trådte i kraft.

*Et mindretall* (Berg, Samuelsen, Simonsen, Ødegaard, Aalstad og Aasen) foreslår at femte ledd utgår.

*Et annet mindretall* (Berg, Høisveen, Samuelsen og Terjesen) foreslår at det i tredje ledd annet punktum settes «andre vassdragstiltak enn kraftutbygging» istedenfor «et eldre vassdragstiltak».

*Et tredje mindretall* (Simonsen, Ødegaard, Aalstad og Aasen) foreslår i annet ledd at ordene «unntatt i forhold til § 25 første ledd» sløyfes.

#### *Merknader til § 71*

Paragrafen gir regler for lovens anvendelse på vassdragstiltak som var påbegynt før loven trådte i kraft (eldre vassdragstiltak).

Hovedregelen er etter første ledd at alle lovens bestemmelser gjelder også for eldre vassdragstiltak. Fra denne hovedregelen oppstiller annet til fjerde ledd forskjellige unntak. *Utvalgets flertall* foreslår i tillegg en regel i femte ledd for eldre grunnvannstiltak.

Det som er foretatt før lovens ikrafttreden, må bedømmes etter den lovgivning som da gjaldt, f.eks. hvis det er tale om å kreve retting eller ilegge erstatning eller straff. Derimot er det ikke noe i veien for at det i nye konsesjonsvilkår – eventuelt fastsatt med hjemmel i omgjøringsadgangen etter utk. § 27 – kan pålegges tiltak for å rette opp skadevirkningene av noe som er foretatt før loven trådte i kraft. Dette kan også omfatte tilbakeføring og restaurering, jfr. utk. § 24 første ledd bokstav d.

Etter annet ledd vil en konsesjon som er gitt etter vassdragsloven §§ 104-105 bli å betrakte som en konsesjon gitt etter den nye loven. Dette innebærer at tiltakshavere med konsesjon ikke trenger å søke om ny konsesjon. På den annen side kom-

mer en eldre konsesjon inn under de samme regler som gjelder for nye konsesjoner, særlig reglene om omgjøring. En eldre konsesjon kan imidlertid ikke få ekspropriasjonsvirkning etter flertallets forslag til utk. § 25 første ledd. En godkjenning i henhold til V § 144 jfr. damtilsynsforskriftene bør også betraktes som en konsesjon så langt den rekker.

*Tredje ledd* gjelder vassdragstiltak som var igangsatt før loven trådte i kraft, og som ikke trengte tillatelse etter vassdragsloven av 1940. *Tredje ledd første punktum* bestemmer at de kan fortsette inntil videre uten å søke konsesjon. Men *annet punktum* foreslår *flertallet* at vassdragsmyndigheten skal gis adgang til å kreve konsesjonsbehandling, enten ved å pålegge tiltakshaveren å sende inn en konsesjonssøknad, eller ved å fastsette at vassdragstiltaket er ulovlig dersom det ikke er sendt inn konsesjonssøknad innen fristen. I begge tilfelle kan krav om konsesjonsbehandling stilles ved forskrift eller enkeltvedtak. Ved selve konsesjonsbehandlingen har vassdragsmyndigheten adgang til å nekte konsesjon slik at tiltaket må stanses, men at det er tale om etablert virksomhet kan etter omstendighetene være et moment av betydning. I praksis vil derfor en slik konsesjonsbehandling vanligvis resultere i at det gis konsesjon med fastsetting av vilkår. *Utvalgets medlem Traagstad* vil her understreke at vilkår om vannslipping bare bør fastsettes hvor spesielle hensyn tilsier et slikt pålegg. Skulle konsesjon bli avslått, må et eventuelt spørsmål om nedlegging av vassdragsanlegg avgjøres etter reglene i utk. kap. VIII. *Mindretallet* (Berg, Høisveen, Samuelsen og Terjesen) mener at innkallingsadgangen etter utk. § 71 tredje ledd bør begrenses til andre vassdragstiltak enn kraftutbygging. Det vises til begrunnelsen i "*Vannressurslovens konsesjonsordning*" i kap. 29.2.2.

*Fjerde ledd* bestemmer i hvilken utstrekning utk. § 10 om minstevannføring skal gjelde for eldre vassdragstiltak, jfr. merknadene til § 10 foran. *Etterførste punktum* kan tiltakshaveren fortsette inntil videre å ta ut vann eller på annen måte påvirke den alminnelige lavvannføring, men bare i det omfang vedkommende har gjort før. Tiltakshaveren vil altså ikke ha adgang til å belaste lavvannføringen ytterligere gjennom høyere vannuttak enn før lovens ikrafttreden. Dersom tiltaket innkalles til konsesjonsbehandling etter tredje ledd, følger det imidlertid *afjerde ledd annet punktum* at utk. § 10 gjelder på vanlig måte. Innkalling til konsesjonsbehandling kan selvsagt bare skje dersom tiltaket ville ha vært konsesjonspliktig som nytt. Har tiltaket konsesjon etter eldre lovgivning, presiserer *tredje punktum* at det er adgang til å stille krav om minstevannføring etter utk. § 10 ved vedtak om omgjøring etter utk. § 27. *Fjerde punktum* gjør det klart at § 10 overhodet ikke vil gjelde for eldre tiltak som har konsesjon etter vassdragsreguleringsloven, eller som ville ha trengt konsesjon etter vregl. om de var iverksatt etterat den trådte i kraft.

*Femte ledd* tar særlig sikte på industriell utnytting av grunnvann, og gir tiltakshaveren adgang til å bevare sin uttaksrett uten hinder av statens rett etter § 49 annet ledd ved å gi melding til vassdragsmyndigheten senest fem år etterat loven trer i kraft. *Utvalgets mindretall*, som går imot en rett for staten til grunnvannet, går inn for at femte ledd utgår som overflødig.

§ 72 (forholdet til vedtak truffet etter eldre lovgivning)

**Forskrifter eller enkeltvedtak fastsatt med hjemmel i lovbestemmelser som oppheves etter §§ 73 og 74, står fortsatt ved lag inntil de blir endret eller opphevet i medhold av loven her.**

*Merknader til § 72*

Paragrafen fastsetter at forvaltningsvedtak med hjemmel i eldre lovbestemmelser som oppheves ved den nye loven, blir stående ved lag. Eldre forskrifter og enkeltvedtak kan imidlertid bli endret eller opphevet i medhold av den nye loven eller alminnelige forvaltningsrettslige regler, jfr. for konsesjoner omgjøringsadgangen etter utk. § 27, jfr. § 71 første ledd. Det følger av utk. § 71 at de nye reglene om bl.a. tvangsmulkt, direkte gjennomføring og straff vil gjelde for fremtidige overtredelser av eldre konsesjoner.

Bestemmelsen tar særlig sikte på vedtak etter vassdragsloven 15. mars 1940 nr. 3, men også vedtak etter vassdragsloven av 1887 og vedtak med hjemmel i andre lovbestemmelser som blir opphevet helt eller delvis ved utk. § 74.

*§ 73 (ikrafttreden)*

**Denne lov trer i kraft når Kongen bestemmer.**

**Fra samme tid oppheves lov 15. mars 1940 nr. 3 om vassdragene.**

*Merknader til § 73*

Paragrafen gir Kongen hjemmel for å bestemme når loven trer i kraft. Utvalget antar at det ikke er behov for en hjemmel for delt ikraftsetting med det innhold bestemmelsene i lovutkastet har.

Når loven trer i kraft, oppheves lov 15. mars 1940 nr. 3 om vassdragene i sin helhet.

*§ 74 (endringer i andre lover)*

**Når loven trer i kraft, gjøres følgende endringer i andre lover:**

1. Almindelig borgerlig Straffelov 22. mai 1902 nr. 10 endres slik:

**§ 398 oppheves.**

2. Lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. endres slik:

§ 2 fjerde ledd nr. 15 og 16 oppheves.

§ 4 fjerde ledd skal lyde:

Ved fastsettelse av øvrige betingelser får grunnreglene i § 2 post 2-8, 12-14 og 22-23 tilsvarende anvendelse.

§ 5 fjerde ledd nr. 3 skal lyde:

For øvrig får bestemmelsene i § 2 post 1-12, 14 og 22-23 tilsvarende anvendelse.

3. Lov 14. desember 1917 nr. 17 om vassdragsreguleringer endres slik:

§ 1 skal lyde:

Denne lov gjelder for vassdragsreguleringer. Med vassdragsreguleringer forstås anlegg eller tiltak til regulering av et vassdrags vannføring, herunder også utvidelse eller forandring av eldre reguleringsanlegg. Likt med vassdragsreguleringer regnes også anlegg eller arbeider til øking av vannføringen ved overføring av vann, og pumping av vann til et høyereliggende magasin.

For tiltak som behandles etter denne lov, gjelder også vannressursloven så langt det ikke er fastsatt særskilte regler i loven her.

§ 2 skal lyde:

Det kreves tillatelse av Kongen (konsesjon) etter denne lov til: vassdragsreguleringer for produksjon av elektrisk energi som øker vannkraften

- a) med minst 500 naturhestekrefter i et enkelt eller flere vannfall som kan utnyttes under ett, eller
- b) med minst 3000 naturhestekrefter i hele vassdraget.

Vil en vassdragsregulering øke vannkraften i vassdraget med minst 20 000 naturhestekrefter, eller står betydelige interesser mot hverandre, bør tillatelse ikke gis før saken har vært forelagt for Stortinget.

Økingen av vannkraften etter første og annet ledd beregnes på grunnlag av den øking av vassdragets lavvannføring som reguleringen antas å medføre ut over den vannføring som har vært påregnelig i 350 dager i året. Ved beregningen legges det til grunn at magasinet utnyttes slik at vannføringen i lavvannsperioden blir så jevn som mulig.

§§ 3 nr. 2, 4 og 7 oppheves.

I § 11 nr. 1 tredje ledd første punktum, § 12 nr. 15 første ledd første punktum, § 13 første ledd skal «§ 3» erstattes med § 2 tredje ledd.

§ 12 nr. 18, 19 og 23 oppheves.

I § 14 nr. 4 skal «post 17» erstattes med post 21.

§ 16 nr. 1 annet ledd, nr. 3 første ledd, nr. 5 og nr. 7 oppheves.

*Et mindretall* (Simonsen, Ødegaard og Aalstad) foreslår at nr. 3 første ledd blir opprettholdt. *Et annet mindretall* (Simonsen, Traagstad, Ødegaard og Aalstad) foreslår at nr. 5 blir opprettholdt.

I § 16 nr. 4 første punktum skal ordene «når tillegget etter post 3, første ledd, regnes med,» utgå og «§ 3» erstattes med § 2 tredje ledd.

I § 19 nr. 1 første ledd tredje punktum skal ordene «første ledd,» utgå. I femte punktum skal «postene 2, 3, 5 og 7» erstattes med nr. 2 og 3.

I § 19 nr. 3 tilføyes som nytt tredje punktum:

Oreigningsloven § 21 gjelder tilsvarende for skjønn etter denne paragraf.

§ 19 nr. 4 oppheves.

§ 22 skal lyde:

For vassdragsreguleringer som utføres for statens regning gjelder ikke bestemmelsene i §§ 9, 10 nr. 1-2 og 4-7, 12 nr. 21 tredje og fjerde ledd, 14 nr. 3 og 4, 20 a og 23.

§ 26 nr. 3 og nytt nr. 4 skal lyde:

3. På reguleringsanlegg som er utført med konsesjon etter tidligere lovgivning gjelder loven på vanlig måte, slik at konsesjonen regnes likt med en konsesjon etter loven her.

4. Reguleringsanlegg som er utført uten konsesjon etter tidligere lovgivning, kan fortsette uten konsesjon etter loven her. Departementet kan likevel bestemme i forskrift eller enkeltvedtak at en slik regulering er ulovlig etter en fastsatt frist, dersom den ikke har konsesjon etter loven her. § 12 nr. 21 annet ledd og § 21 gjelder tilsvarende.

*Et mindretall* (Berg, Høisveen, Samuelsen, Terjesen, Traagstad og Aasen) foreslår at nr. 4 annet og tredje punktum utgår.

4. I lov 12. juni 1931 nr. 1 i henhold til konvensjonen mellom Norge og Sverige om visse spørsmål vedrørende vassdragsretten av 11. mai 1929 gjøres følgende endringer:

§ 3 annet ledd oppheves.

§ 8 nr. 1-4 oppheves.

5. Lov 14. juni 1935 nr. 1 i henhold til konvensjonen mellom Norge og Finland om fløtning i Pasvik av 14. februar 1925 oppheves.

6. Lov 29. mai 1953 nr. 3 om hittegods endres slik:

§ 1 annet ledd skal lyde:

Funne bufe og andre husdyr, berga fiskereiskap og båtreinad, vrakgods og annan bortkomen lausøyre som det er gjeve føresegner om i serskild lov, skal ikkje reknast for hittegods utan det går fram av serføresegnene.

§ 1 tredje ledd tredje punktum skal lyde:

Kjem godset inn under lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminne, gjeld føresegnene der.

7. Lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet endres slik:

§ 5 annet punktum skal lyde:

Det samme gjelder for ferdsel på privat veg med hest eller kjøretøy, og for ferdsel med motorfartøy i kanaler og vassdrag som er tilrettelagt for dette formål.

§ 8 skal lyde:

Enhver har rett til å bade i sjøen eller i vassdrag fra strand i utmark eller fra båt, når det skjer i rimelig avstand fra bebodd hus (hytte) og uten utilbørlig fortrenghet eller ulempe for andre.

8. Lov 27. juni 1958 nr. 1 om rett for den norske stat til å foreta ekspropriasjon for gjennomføring av overenskomst av 18. desember 1957 mellom Norge og Sovjet-Samveldet om utnytting av vannkraften i Pasvikelven oppheves.

9. Lov 23. oktober 1959 om oreigning av fast eigedom endres slik:

I § 2 skal følgende nummer lyde:

29. Velte- og opplagsplass for skogsvyrke, og tiltak for fløting.

47. Vassforsyning og avløp.

49. Senking av grunnvassnivået.

50. Vasskraftproduksjon.

51. Tiltak for ferdsel og transport i vassdrag.

52. Tiltak til vern mot flom eller utrasing i vassdrag.

§ 17 første ledd skal lyde:

Skjøn som skal fastsetja vederlag for oreigningsinngrep etter § 2, er rettsleg skjøn etter skjønlova om ikkje anna er sagt nedanfor. Skjøn som skal fastsetja vederlag for inngrep etter § 2 nr. 1, 3, 9, 10, 11, 12, 29, 30, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 49 og 52 er det i lensmannsdistrikt lensmannen som styrer. Det same gjeld inngrep etter § 2 nr. 19 for lågspana kraftline og nr. 47 til bate for høgst fem brukseiningar. Kongen – eller styringsorgan med fullmakt etter § 5 – kan likevel gjera vedtak for den einskilde saka om at skjønnet skal vera rettsleg.

§ 30 nr. 12 oppheves.

§ 30 nytt nr. 43 skal lyde: Lov .... om vassdrag og grunnvann (vannressursloven).

10. Lov 16. juni 1961 nr. 15 om rettshøve mellom grannar endres slik:

I § 1 skal nytt annet punktum lyde:

For vassdragstiltak gjeld reglane i lov .... nr. .. om vassdrag og grunnvann.

11. Lov 21. mai 1965 om skogbruk og skogvern endres slik:

§ 17 femte ledd skal lyde:

Departementet kan gi nærmere forskrifter om opprensing av grøfter og om regulering av frø- og planteforsyningen i skogbruket, samt å gi nærmere bestemmelser om hva som etter denne lov skal forstås som skogproduserende mark.

12. Lov 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern endres slik:

§ 11 tredje ledd oppheves.

Ny § 11 a skal lyde:

Kongen kan treffe vedtak om vern av et vassdrag eller del av det med den nærmeste strandsonen. I vedtaket fastsettes nærmere bestemmelser om vernet og om skjøtsel av vassdraget.

13. Lov 23. juni 1978 nr. 70 om kartlegging, deling og registrering av grunneiendom (delingsloven) endres slik:

I nytt "*Fremtidig utvikling*" i kapittel 4 a. Lovens anvendelse på vannfall inntas som § 4a-1. Fraskilling og deling av fallretter. Rett til vannfall kan skilles fra eiendommen og sammenføres med andre slike retter. For deling og sammenføring gjelder reglene i denne lov tilsvarende.

14. Lov 21. desember 1979 nr. 77 om jordskifte o.a. endres slik:

§ 2 bokstav e skal lyde:

e) skipe slike sams tiltak som er nemnde i jordlova 18. mars 1955 nr. 2 kap. X.

§ 44 annet ledd skal lyde:

Jordskifteretten kan avgjere spørsmål om bruk av vassdrag og grunnvatn i den mon vannressurslova gir heimel for det.

§ 44 tredje ledd oppheves.

§ 54 første ledd første punktum skal lyde:

Der det er fare for skred, sandfok o.l. skal jordskifteretten om det ikkje er mogeleg å ta omsyn til det i sjølve skifteplanen, fastsette nødvendig forebyggingsarbeid eller andre tryggingstiltak og gi reglar om korleis kostnadene med arbeidet og vedlikeholdet skal delast.

§ 54 nytt tredje ledd skal lyde:

Reglane i første og andre ledd gjeld likeeins ved fare for flaum, elvebrot og annan skade frå vassdrag når tiltaka er lovlege etter vannressurslova.

15. Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall endres slik:

Ny § 24 a (særlige erstatningsregler for avløpsanlegg) skal lyde: Anleggseieren er ansvarlig uten hensyn til skyld for skade som et avløpsanlegg volder fordi kapasiteten ikke strekker til eller fordi vedlikeholdet har vært utilstrekkelig. § 57-61 gjelder tilsvarende.

16. Plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77 endres slik (basert på loven slik den vil lyde etter vedtakelse av Ot.prp. nr. 39 (1993-94)):

I § 20-4 annet ledd skal nye bokstaver h og i lyde:

h) For vassdrag kan det gis generelle bestemmelser om disponeringen og om at bestemte tiltak i samsvar med planen kan utføres uten konsesjon etter vannressursloven.

i) For områder som etter første ledd nr. 4 er båndlagt av hensyn til vannforsyning, kan det i dette øyemed fastsettes bestemmelser som innskrenker eierens, rettighetshaveres eller allmennhetens rådighet.

Nåværende bokstav h blir ny bokstav j.

*Et mindretall* (Berg, Høisveen, Samuelsen, Terjesen og Traagstad) foreslår at bokstav h utgår av forslaget, slik at bokstav i blir bokstav h og nåværende bokstav h blir bokstav i.

I § 20-6 skal annet og nytt tredje ledd lyde:

Tiltak som nevnt i § 93 og tiltak som går inn under forskrift etter § 93 annet ledd må, når ikke annet er bestemt, ikke være i strid med arealbruk eller bestemmelser fastlagt i endelig arealplan. Det samme gjelder andre tiltak som kan være til vesentlig ulempe for gjennomføringen av planen.

For områder som skal båndlegges for nærmere angitte formål i medhold av denne eller andre lover, jfr. § 20-4 første ledd nr. 4, er virkningen av areal-

delen etter annet ledd begrenset til 4 år fra planen er vedtatt av kommunestyret. Departementet kan etter søknad fra kommunen forlenge virkningen med inntil 2 år. For områder der det er fastsatt bestemmelser av hensyn til vannforsyning, kan kommunestyret vedta at tidsbegrensningen etter dette ledd ikke skal gjelde. I så fall kan eieren (festeren) kreve erstatning eller innløsning som om området var regulert.

Nåværende tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

*Et mindretall* (Ødegaard, Aalstad og Aasen) foreslår at tredje ledd tredje og fjerde punktum utgår.

*Et annet mindretall* (Berg, Høisveen, Samuelsen og Terjesen) foreslår at § 20-6 nåværende tredje ledd blir nytt femte ledd, og at nytt fjerde ledd skal lyde:

**Arealdelen har ikke virkning for tiltak med konsesjon etter vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven.**

I § 25 første ledd nr. 6 (spesialområder) erstattes «områder for bygging og drift av fjernvarmeanlegg» med «områder for bygging og drift av anlegg for energiproduksjon eller fjernvarme».

I § 26 første ledd skal nytt fjerde punktum lyde: **Det kan ikke fastsettes bestemmelser om vannføring eller vannstand.**

*Et mindretall* (Berg, Høisveen, Samuelsen og Terjesen) foreslår at i § 31 nr. 1 første ledd skal nytt tredje punktum lyde: **Planen er ikke bindende for tiltak med konsesjon etter vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven.**

§ 83 overskriften og første ledd skal lyde: **§ 83 Basseng og brønn**

**Basseng og brønn skal til enhver tid være sikret slik at barn hindres fra å falle i dem. Brønn som antas å medføre særlig fare for barn kan kommunen pålegge gjenfylt eller sikret på annen måte innen en fastsatt frist. Pålegg om gjenfylling kan ikke gis dersom brønnen er påkrevd for vannforsyningen.**

17. Lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v. endres slik:

§ 7 femte ledd skal lyde:

**Andre og tredje ledd gjelder ikke for saker som behandles etter vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven.**

§ 15 annet ledd tredje punktum skal lyde:

**For vedlikehold eller nedlegging av slike anlegg gjelder bestemmelsene i vannressursloven §§ 42 og 46-47.**

§ 35 skal lyde:

**Det er forbudt å stenge helt for fiskens frie gang uten konsesjon etter vannressursloven. Hvis ikke konsesjonen bestemmer noe annet, skal det i elv, elvearm eller bekk være et friløp som utgjør minst en åttendedel av vassdragets bredde på hver side av midtstrømslinjen ved middels sommervannstand.**

§ 36 annet ledd første punktum skal lyde:

**I friløpet er det forbudt uten konsesjon etter vannressursloven å slippe stein eller andre ting som kan være til hinder for fiskens frie gang.**

§ 36 fjerde ledd skal lyde:

**Er oppfylling eller utdyping skjedd uten noens skyld, gjelder vannressurslovens regler for gjenoppretting av friløpet.**

18. Lov 3. juli 1992 nr. 93 om avhending av fast eigedom (avhendingslova) endres slik:

Ny § 3-2 a (avhending av grunn ved vassdrag) skal lyde:

**Når nokon avhender grunn som støyter til vassdrag, følger det med den delen av vassdraget som ligg til.**



*Merknader til § 74*

Om forholdet til annen lovgivning viser vi generelt til "[Forholdet til annen lovgivning](#)" i kap. 31.

*Nr. 1 (endringer i straffeloven):*

Strl. § 398 er fra før delvis overflødig, idet alternativet «forurensere» dekkes av forurensningslovens straffebestemmelser (forurl. § 78). Med lovutkastets straffebestemmelse i utk. § 68 vil bestemmelsen bli helt overflødig og foreslås derfor opphevet.

*Nr. 2 (endringer i industrikonsesjonsloven):*

§ 2 fjerde ledd nr. 15 og 16 om tilsyn og kontroll vil bli overflødige ved siden av lovutkastets §§ 58 og 59 og foreslås derfor opphevet.

Endringsforslagene i § 4 fjerde ledd og § 5 fjerde ledd følger som konsekvenser av endringen i § 2.

*Nr. 3 (endringer i vassdragsreguleringsloven):*

Vi viser til "[Vannkraftutbygging](#)" i kap. 21 og "[vassdragsreguleringsloven](#)" i 31.3 foran for generelle synspunkter på vassdragsreguleringsloven på bakgrunn av lovutkastet.

§ 1 foreslås utformet som en bestemmelse om vassdragsreguleringslovens saklige virkeområde og forholdet til vannressursloven. *Første ledd annet punktum* om reguleringsbegrepet og *tredje punktum* om overføringer svarer helt til den nå gjeldende § 1, med det tillegg av at pumping av vann til høyere liggende magasin foreslås tatt med, jfr. "[Endringer i vassdragsreguleringsloven](#)" i kap. 31.3.3 foran. *Annet ledd* gjør det klart at vannressurslovens regler skal supplere vassdragsreguleringsloven, men at reglene i vassdragsreguleringsloven går foran så langt de rekker. Vi viser om dette til "[Endringer i vassdragsreguleringsloven](#)" i kap. 31.3.3 og "[Vannressurslovens betydning for tiltak som går inn under vassdragsreguleringsloven](#)" i 31.3.4. Bestemmelsen må ses i sammenheng med utk. § 17. Mange av de endringer som vi foreslår i de øvrige paragrafer i vassdragsreguleringsloven, er motivert med å skape klare linjer i forholdet mellom de to lovene.

I § 2 foreslår vi å samle og forenkle kriteriene i nå gjeldende §§ 2 og 3 annet ledd for konsesjonsplikt etter vassdragsreguleringsloven. Formålskriteriet begrenses til reguleringer for produksjon av elektrisk energi, slik at reguleringer for andre industrielle formål, f.eks. driftsvann, faller utenfor. Endringen vil få liten reell betydning i praksis, men gir et klarere avgrensningskriterium. Virkningskriteriene i gjeldende § 3 nr. 2 første ledd bokstav a-c foreslås sløyfet i forenklingssøyemed, siden tiltak som disse kriteriene ville fange opp, under enhver omstendighet skal konsesjonsbehandles etter vannressursloven. Størrelseskriteriene i bokstav d opprettholdes uendret i *første ledd*, jfr. *tredje ledd* om beregningsmåten, som svarer til nå gjeldende § 3 nr. 2 annet og tredje ledd. Utvalget ser at det kan være grunn til å knytte størrelseskriteriene til en annen enhet enn naturhestekrefter, som i dag neppe brukes i andre sammenhenger, men har ikke hatt anledning til å ta opp dette spørsmålet til løsning.

*Annet ledd* svarer til nåværende § 2 annet ledd.

Etter gjeldende lov trenger ikke staten konsesjon til vassdragsreguleringer, men en rekke av lovens bestemmelser er likevel gjort gjeldende for statsreguleringer, jfr. vregl. § 22. Reguleringer som foretas av Statkraft SF må ha konsesjon på vanlig

måte. Etter utkastet vil statsreguleringer alltid trenge konsesjon. Hverken av prinsipielle eller formelle årsaker er det grunn til at virksomhet i statens regi skal være fritatt fra konsesjonsplikt når tilsvarende prosjekter i privat regi må konsesjonsbehandles, selv om det er bestemmelser i loven som ikke bør gjøres gjeldende i forhold til staten som regulant. *Utvalget* legger til grunn at konsesjonsplikt ikke vil føre til noen endringer i den bestående rettstilstand om eierrådigheten i vassdrag. Det vil derfor fortsatt gjelde at reguleringsretten ligger til staten og ikke den enkelte grunneier.

Siden det for tiden ikke er aktuelt for staten å drive kraftutbygging i egen regi, vil det få liten praktisk betydning at også rent statlige reguleringer anses konsesjonspliktige. Det medfører imidlertid at den nå gjeldende § 22 må «snus om», jfr. nedenfor.

§ 3 nr. 2 foreslås opphevet, idet bestemmelsen i forenklet form er tatt inn i utkastet til vregl. § 2.

§ 4 foreslås opphevet og erstattet med utk. § 16.

§ 7 foreslås opphevet og erstattet med utk. § 20.

Som en konsekvens av endringene i vregl. §§ 2 og 3 skal henvisningen til § 3 i § 11 nr. 1 tredje ledd første punktum, § 12 nr. 15 første ledd første punktum, og § 13 første ledd erstattes med en henvisning til § 2 tredje ledd.

§ 12 nr. 18 og 19 om tilsyn foreslås opphevet og avløst av reglene i utk. kap. XII.

§ 12 nr. 23 foreslås opphevet som en følge av den forenkling i § 2 at kriteriene i nå gjeldende § 3 nr. 2 første ledd bokstav a til c utgår. De reguleringer som går inn under gjeldende nr. 23, vil etter utvalgets utkast ikke være konsesjonspliktige etter vassdragsreguleringsloven, men etter vannressursloven.

I § 14 nr. 4 foreslås rett et henvisning til § 12 post 17, som etter lovrevisjonen i 1992 skal være til § 12 nr. 21.

I § 16 foreslår vi nr. 1 annet ledd om bruk av allmannastevning opphevet, slik at den alminnelige regel i oreignl. § 20 vil gjelde i stedet. Regelen om 25 % tilleggs-erstatning i nr. 3 første ledd foreslås opphevet, jfr. drøftelsen i "[Mererstatning – regelen om tilleggs-erstatning på 25 %](#)" i kap. 17.6.4 foran. *Et mindretall* (Simonsen, Ødegaard og Aalstad) foreslår at den blir opprettholdt. Som en følge av endringen i nr. 3 første ledd foreslår utvalget – unntatt det nevnte mindretall – at ordene «når tillegget etter post 3, første ledd, regnes med» utgår *nr. 4 første punktum*. Henvisningen til § 3 senere *isamme punktum* foreslås endret til § 2 tredje ledd som følge av forslagene ovenfor til endringer i §§ 2 og 3. Reglene om årlige erstatninger nr. 5 foreslås opphevet, slik at det er de alminnelige regler i oreignl. § 22 som vil gjelde om retten til å kreve årlig erstatning istedenfor engangserstatning. *Et mindretall* (Simonsen, Traagstad, Ødegaard og Aalstad) foreslår at bestemmelsen blir opprettholdt, jfr. "[Engangserstatning eller årlige erstatninger](#)" i kap. 17.6.6 foran. Nr. 7 fremstår som en særregel som foreslås opphevet av forenklingssyn.

Endringene i § 19 nr. 1 første ledd tredje og femte punktum er en konsekvens av de endringer som foreslås i § 16. *Mindretallet* går følgelig inn for at også henvisningen til nr. 5 skal bli stående i femte punktum.

Endringene i § 19 nr. 3 og 4 innebærer at den alminnelige regel i oreignl. § 21 skal gjelde tilsvarende for midlertidige avgjørelser og utsettelse ved tiltaksskjønn.

Fordi utvalget foreslår at reguleringer i statens regi skal være konsesjonspliktige, må § 22 endres så den angir hvilke bestemmelser i loven som *ikke* skal gjelde for statlige reguleringer, mens den i sin nå gjeldende form angir hvilke bestemmelser som *får* anvendelse på statlige reguleringer.

Forslagene til endringer i § 26 – endringer i nr. 3 og nytt nr. 4 – tar sikte på at vassdragsreguleringsloven skal kunne gjelde for alle reguleringer som er eldre enn

loven av 1917. For reguleringsanlegg med konsesjon etter eldre lovgivning foreslås det etter nr. 3 at vassdragsreguleringsloven skal gjelde som om konsesjonen er gitt etter den loven. For reguleringsanlegg som er lovlig utført uten konsesjon gir nr. 4 adgang til å kreve konsesjonsbehandling, særlig med sikte på å fastsette konsesjonsvilkår. *Et mindretall* (Berg, Høisveen, Samuelson, Terjesen, Traagstad og Aasen) foreslår at nr. 4 annet og tredje punktum utgår. Det vises til den begrunnelse som er gitt i "[Vannressurslovens konsesjonsordning](#)" i kap. 29.2.2.

*Til nr. 4 (endringer i lov 12. juni 1931 nr. 1 i henhold til konvensjonen mellom Norge og Sverige om visse spørsmål vedrørende vassdragsretten av 11. mai 1929):*

Vi viser generelt til "[Særspørsmål for grensevassdrag](#)" i kap. 26 foran. Bestemmelsene i § 3 annet ledd og § 8 nr. 1-4 foreslås opphevet, idet de knytter seg til skjønn, som etter lovutkastet ikke lenger vil være grunnlag for vassdragstiltak.

*Til nr. 5 (oppheving av lov 14. juni 1935 nr. 1 i henhold til konvensjonen mellom Norge og Finland om fløtning i Pasvik av 14. februar 1925):*

Grensen mellom Norge og Finland er endret etterat loven ble vedtatt og følger ikke lenger Pasvikelva. Hverken loven eller konvensjonen synes å ha noen praktisk betydning i dag, og konvensjoner av denne typen kan i tilfelle gjennomføres i norsk rett med hjemmel i utk. § 4 annet ledd. Vi foreslår derfor at loven blir opphevet av forenklingshensyn, jfr. "[Behovet for endringer](#)" i kap. 26.5 foran.

*Til nr. 6 (endringer i lov 29. mai 1953 nr. 3 om hittegoods):*

Vi foreslår at henvisningen i § 1 annet ledd til særregler om «sokke trevyrke og krabbastømmer» utgår, siden disse reglene (V §§ 82-83) ikke blir videreført i lovutkastet. I tredje ledd tredje punktum foreslås en foreldet henvisning til lov 29. juni 1951 om fornminne rettet til lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner.

*Til nr. 7 (endringer i lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet):*

Vi viser til "[Innledning](#)" i kap. 25.1-"[Utvalgets vurderinger](#)" i 25.4 foran. Den endring som vi foreslår i § 5 annet punktum, vil gi adgang til å fastsette avgift (bompenge) for ferdsel med motorfartøy i kanaler og vassdrag som er tilrettelagt for det, jfr. "[Avgifter for ferdsel](#)" i kap. 25.4.5. Bestemmelsen vil avløse V § 68, jfr. delvis også V § 69 nr. 2.

I § 8 foreslår vi lovfestet allmennhetens rett til bading i vassdrag, som i dag finnes i V § 12. Vi viser til "[Lovteknisk plassering av reglene om ferdsel m.v. i vassdrag](#)" i kap. 25.4.3 foran.

*Til nr. 8 (oppheving av lov 27. juni 1958 nr. 1 om rett for den norske stat til å foreta ekspropriasjon for gjennomføring av overenskomst av 18. desember 1957 mellom Norge og Sovjet-Samveldet om utnytting av vannkraften i Pasvikelven):*

Overenskomsten er for lengst gjennomført og prosjektet fullført. Både av den grunn og fordi oreigningsloven vil gi tilsvarende ekspropriasjonshjemler, er det ikke lenger behov for loven av 1958, og vi foreslår den opphevet av forenklingshensyn. Det sier seg selv at de ekspropriasjonsvedtak som er foretatt i medhold av loven, blir stående, noe som også følger av utk. § 72.

*Til nr. 9 (endringer i lov 23. oktober 1959 om oreigning av fast eiendom):*

De endringer som foreslås i § 2, tar sikte på å gi ekspropriasjonshjemmel til avløsning av vassdragslovens tilsvarende hjemler for ekspropriasjon eller annen hjemmel for rådighet over fremmed grunn. Fordi det vil være tale om rådighet over fremmed grunn til fordel for privatpersoner, må det foretas en tilføyelse til forskriftene etter oreignl. § 3 for de nye numrene. Myndigheten til å gi ekspropriasjonstillatelse bør også delegeres til det forvaltningsorgan hvor konsesjon blir gitt. Ekspropriasjonsadgangen etter oreigningsloven må ses sammen med utvalgets *flertallsforslag* til utk. § 25 første ledd, hvoretter en konsesjon etter vannressursloven vil ha ekspropriasjonsvirkninger så langt konsesjonen rekker.

Forslagene til endring i § 2 gjelder nr. 29, 47 og nye nr. 49-52.

*Nr. 29* gir i dag ekspropriasjonsadgang til velte- og opplagsplass for skogsvirke til fordel for enhver (kgl. res. 5. oktober 1962 i medhold av oreignl. § 3). Bestemmelsen dekker forsåvidt også ekspropriasjonsadgangen etter V § 73, som bare gjelder til fordel for samfløtingsforeninger. Vi foreslår at nr. 29 utvides så den generelt gir ekspropriasjonsadgang for tiltak for fløting.

*Nr. 47* ble tilføyd ved forurensningsloven i 1981, bl.a. til avløsning av ekspropriasjonshjemler for kloakkledninger i vassdragslovens "*Fremtidig utvikling*" i kap. 4. Myndigheten er lagt til fylkesmannen, og ekspropriasjon kan også skje til fordel for private. Vi foreslår at nr. 47 blir endret så den gir en generell ekspropriasjonsadgang til vannforsyning og avløp. Vannforsyningstiltak kan gjelde anlegg for uttak av vann fra vassdrag og grunnvann, og for behandling av råvannet og for magasinering og transport av vannet. Etter *mindretallet* (Ødegaard, Aalstad og Aasen) sitt forslag må denne hjemmelen også brukes til å pålegge rådighetsinnskrenkninger rundt vannkilden, jfr. "*Vannforsyning fra vassdrag*" i kap. 20. Med avløp siktes det til avløp for både overvann og forurenset avløpsvann, og til tiltak som utvider eller øker avløpet for å senke en innsjø. Denne ekspropriasjonshjemmelen vil avløse V §§ 17-19, 21, 23 og (delvis) § 25. Hjemmelen kan også brukes som alternativ omskiping og avskiping etter servituttolven (i stedet for V §§ 23 og 34), og kan også delvis avløse V § 63 nr. 1 (som for øvrig dekkes av oreignl. § 2 nr. 32 når det gjelder vannforsyning til industriltak). Sammen med nr. 49 vil den dekke behovet for å gi adgang til å legge grøfter på fremmed grunn.

I *nr. 49* foreslår vi ekspropriasjonsadgang for tiltak til å senke grunnvannstanden. Bestemmelsen vil sammen med nr. 47 avløse V § 25 jfr. § 27 og V § 30. Myndigheten bør delegeres til fylkesmannen.

I et nytt *nr. 50* foreslår vi en ekspropriasjonsadgang til fordel for vannkraftproduksjon. Bestemmelsen vil gi adgang både til ekspropriasjon av eksisterende anlegg og av grunn og rettigheter for nye anlegg, herunder ekspropriasjon av fallretter. Den vil avløse innløsningsregelen i V § 55 og ekspropriasjonsadgangen etter V § 62 og "*Vannbruksplanlegging og flerbruk*" i kap. 14.

I et nytt *nr. 51* foreslår vi ekspropriasjonsadgang til tiltak for ferdsel og transport i vassdrag. Bestemmelsen vil avløse V § 66.

I nytt *nr. 52* foreslås ekspropriasjonshjemmel for tiltak til vern mot flom eller utrasing i vassdrag. Bestemmelsen vil avløse V § 102.

Ekspropriasjon etter nr. 49-52 bør kunne skje til fordel for private.

I § 17 første ledd foreslår vi tilføyelser for at erstatningen for ekspropriasjon etter § 2 nr. 49, 52 og delvis nr. 47 (til senking av grunnvannstand, vern mot flom og utrasing, og vannforsyning eller avløp for høyst fem bruksenheter) kan fastsettes ved lensmannsskjønn. Dette gjelder fra før for ekspropriasjon etter § 2 nr. 29. Bestemmelsen avløser § 130 nr. 3 i forhold til de respektive ekspropriasjonshjemler.

I § 30 oppheves nr. 12 og tilføyes et nytt nr. 43 som følge av den nye loven. Bestemmelsen vil sikre at oreigningslovens regler supplerer vannressursloven når det gjelder ekspropriasjonsvirkninger.

*Til nr. 10 (endringer i granneloven):*

Vi viser til de generelle motiver i "[Naborettslige spørsmål](#)" i kap. 11.8. Tilføyelsen i § 1 annet punktum medfører at vassdragstiltak fullt ut skal bedømmes etter vannressursloven, og at granneloven som utgangspunkt ikke får anvendelse. Det følger imidlertid av utk. § 54 første ledd at tålegrensen i grannel. § 2 også vil gjelde for spørsmålet om erstatningsansvar for skader og ulemper fra lovlige vassdragstiltak. For tiltak som volder skade og ulemper ved påvirkning av grunnvannsnivået (f.eks. uttørring, forsumping), gjelder granneloven på vanlig måte dersom årsaken ikke består i et vassdragstiltak. For skade voldt ved nye grunnvannsuttak går de særlige prioritetsregler i utk. § 13 jfr. § 50 foran grannelovens regler.

*Til nr. 11 (endring i lov 21. mai 1965 om skogbruk og skogvern):*

§ 17 femte ledd foreslås endret så den gir hjemmel for forskrifter om opprensing av grøfter i skogbruket, jfr. utk. § 29 fjerde ledd med merknader.

*Til nr. 12 (endringer i lov 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern):*

Endringene skal bidra til rettsgrunnlaget for en differensiert forvaltning av vernete vassdrag, jfr. "[Ny vernehjemmel i naturvernloven](#)" i kap. 23.4.5 og utk. § 39 med merknader. §11 tredje ledd gir en begrenset hjemmel for å verne deler av vassdrag, men det er usikkert om bestemmelsen gir hjemmel for å verne hele vassdrag. Vi foreslår at bestemmelsen oppheves og avløses av en ny § 11 a som gir en klar hjemmel for vedtak om vern av et vassdrag eller del av det med den nærmeste strandsonen, sammen med hjemmel for nærmere vernebestemmelser og skjøtselstiltak. Spørsmålet om erstatning for de rådighetsinnskrenkninger et slikt vernevedtak vil medføre, må bedømmes etter de ulovfestede synspunkter om erstatning for rådighetsinnskrenkninger som er utviklet gjennom Høyesteretts praksis i de senere år. Hovedregelen er at et slikt vern ikke vil utløse noen erstatningsplikt.

*Til nr. 13 (endring i delingsloven):*

Bestemmelsen i ny § 4a-1 vil gi adgang til fradeling og sammenføyning av fallretter, jfr. "[Særlig om fallretter](#)" i kap. 11.6. Med fallretter siktes det her til en rett til vannfall med sikte på energiproduksjon.

*Til nr. 14 (endringer i jordskifteloven):*

Endringen i § 2 bokstav e innebærer at henvisningen til V § 31 går ut. Om tilskuddsplikt og kostnadsfordeling ved fellestiltak vises til "[Kostnadsfordeling ved fellestiltak](#)" i kap. 12.4 og "[Er det behov for andre regler for å fremme fellestiltak?](#)" i 12.5 samt til utk. §§ 36-37 med merknader. Etter utk. § 37 kan vassdragsmyndigheten henvide kostnadsfordelingsspørsmål til avgjørelse av jordskifteretten dersom de henger sammen med et pågående jordskifte. Dette dekkes av forslaget til endring i jordskifteloven § 44.

I § 44 foreslås at jordskifterettens selvstendige hjemmel til å treffe avgjørelser om vassdrags- og tørrleggingstiltak bortfaller og avløses av en henvisning til vann-

ressursloven, slik at jordskifteretten bare kan avgjøre slike spørsmål i den grad vannressursloven gir adgang til det.

På samme måte foreslås at jordskifterettens alminnelige adgang etter § 54 første ledd til å treffe avgjørelser om forbygging og andre flomverntiltak bortfaller. Her vil utk. § 33 gjelde på vanlig måte for forbyggingstiltak, og andre tiltak – f.eks. utretting og omlegging av elveløp – vil i stor grad kreve konsesjonsbehandling etter utk. § 8 om ikke vassdragsmyndigheten overlater avgjørelsen til jordskifteretten etter utk. § 18 annet ledd. I stedet foreslår vi en mer begrenset selvstendig hjemmel for jordskifteretten i tredje ledd til å gi regler om kostnadsfordeling og vedlikehold.

*Til nr. 15 (endring i forurensningsloven):*

I ny § 24 a foreslås en regel om objektivt erstatningsansvar for skade fra avløpsanlegg, jfr. "*Hjemmel for ekspropriasjon*" i kap. 17.3 foran. Bestemmelsen vil avløse V §§ 47 nr. 2 og (delvis) § 115 nr. 2.

Paragrafen omfatter avløpsanlegg både for overvann (avrenning etter nedbør, snøsmelting og fra drenering) og forurenset avløpsvann. Som avløpsanlegg regnes også en lukket grøft. Anleggseierens objektive erstatningsansvar omfatter skader som skyldes oversvømmelse eller lekkasje som følge av utilstrekkelig kapasitet eller vedlikehold. Hvis ledningen opprinnelig hadde stor nok kapasitet, men tiltak i nedbørfeltet har økt avrenningen ut over kapasiteten, er utgangspunktet at anleggseieren er ansvarlig selv om det er andre som har iverksatt tiltakene. Men her kan det være aktuelt å lempe erstatningsansvaret etter skadeserstatningsl. § 5-2.

Bestemmelsen gjelder ikke for andre skadeårsaker, men utelukker ikke at det her inntreffer objektivt erstatningsansvar på annet grunnlag.

Bestemmelsen omfatter både fukt- og forurensningsskader. Fordi den skal gjelde mer enn forurensningsskader, og fordi det ikke er grunn til at tålegrensen i forurl. § 56 jfr. grannel. § 2 skal gjelde i disse tilfellene, bør den plasseres i forurensningsloven "*Fremtidig utvikling*" i kap. 4 istedenfor i "*Hva bør en ny vannressurslov omfatte?*" i kap. 8. Vi foreslår imidlertid i *annet punktum* at reglene i forurl. §§ 57-61 skal gjelde også for ansvar etter § 24 a. Reglene i §§ 62-64 vil derimot neppe ha noen praktisk betydning i disse tilfelle.

*Til nr. 16 (endringer i plan- og bygningsloven):*

I Ot.prp. nr. 39 (1993-94) er det foreslått omfattende endringer i plan- og bygningsloven, særlig i reglene om byggesaker. Vårt utkast til endringer i plan- og bygningsloven bygger på loven slik den vil lyde dersom forslagene i Ot.prp. nr. 39 (1993-94) blir vedtatt.

I § 20-4 annet ledd foreslås en ny bokstav h for å gi et bedre rettslig grunnlag for bindende vannbruksplanlegging gjennom kommuneplanens arealdel. Forslaget innebærer både at det kan gis utfyllende bestemmelser til arealdelen og en adgang til å fastsette at bestemte tiltak i samsvar med planen kan utføres uten konsesjon etter vannressursloven, jfr. "*Bør vassdragsmyndigheten stå fritt til å gi konsesjon uten hensyn til planen?*" i kap. 14.8.6- "*Bør en plan gjøre det unødvendig med konsesjon?*" i 14.8.9. Hvis vassdragsmyndigheten i en sak ikke finner det tilrådelig med slike bestemmelser i kommuneplanen, kan den om nødvendig reise innsigelse mot planen, og spørsmålet vil da bli avgjort i samråd mellom de berørte departementer om det ikke skjer en avklaring under fylkesmannens meglingsmindretall (Berg, Høisveen, Samuelsen, Terjesen og Traagstad) mener at forslaget til nytt bokstav h bør utgå. Pbl. § 20-4 første ledd nr. 5 ivaretar etter mindretallets mening dette formål i tilstrekkelig grad.

Som *ny bokstav i* (som for det ovennevnte mindretall blir bokstav h) foreslås en adgang til å fastsette utfyllende bestemmelser som innskrenker eierens, rettighets- havers eller allmennhetens rådighet over et område som etter § 20-4 første ledd nr. 4 båndlegges av hensyn til vannforsyning, jfr. "*Rådighetsinnskrenkninger for å sikre vannforsyningskilder*" i kap. 20.5.4 og "*Utvalgets vurderinger*" i 20.5.6 foran. Innholdet av slike bestemmelser vil i stor grad bli påvirket av helsemessige krav, herunder EUs direktiver om drikkevannsforsyning som er bindende under EØS-avtalen. Bokstav i kan anvendes på all vannforsyning og uavhengig av om det gjelder vannforsyning fra grunnvann eller vassdrag. De strengeste og mest omfattende restriksjoner vil det være behov for omkring overflatevann som tjener som råvannskilde for alminnelig drikkevannsforsyning eller til bruk i næringsmiddelindustrien. Bokstav i vil avløse V § 18 og kan tjene som grunnlag for både midlertidige og varige restriksjoner, jfr. her forslaget til nytt tredje ledd tredje og fjerde punktum i § 20-6. Det må legges til grunn at rådighetsinnskrenkningene omkring en etablert vannforsyningskilde i det vesentlige vil bli stående så lenge kilden er i bruk, uavhengig av revurderinger av kommuneplanen etter pbl. § 20-1 femte ledd. Nye kunnskaper eller nye behandlingsmåter for råvann kan likevel føre til justeringer i bestemmelsene.

Den nåværende *bokstav h* foreslås opprettholdt som *bokstav j* (for mindretallet bokstav i).

I § 20-6 foreslås en redaksjonell deling *avannet ledd*, slik at de to siste punktum skilles ut som første og annet punktum i et nytt *tredje ledd*. Til det nye tredje ledd foreslås tilføyd nye *tredje og fjerde punktum* for å gi adgang til å fastsette varige rådighetsinnskrenkninger (klausuleringer) av hensyn til vannforsyningen i kommuneplanens arealdel. Spørsmålet om erstatning for slike rådighetsinnskrenkninger vil etter fjerde punktum bli avgjort ut fra de alminnelige regler om erstatning for rådighetsinnskrenkninger, jfr. pbl. § 32 nr. 1 og "*Erstatning for restriksjoner*" i kap. 20.5.5- "*Utvalgets vurderinger*" i 20.5.6 foran. *Et mindretall* (Ødegaard, Aalstad og Aasen) mener at rådighetsinnskrenkninger av hensyn til vannforsyning bør erstattes etter reglene for ekspropriasjon (vederlagsloven 6. april 1984 nr. 17). De foreslår derfor at tredje og fjerde punktum utgår, og at restriksjoner overfor grunneiere og rettighetshavere blir fastsatt ved ekspropriasjon i medhold av oreignl. § 2 nr. 47 som foreslått ovenfor. Restriksjoner i forhold til allmennheten kan fastsettes i medhold av kommunehelseloven av 1982 resp. næringsmiddeloven av 1933.

Som følge av delingen av nåværende annet ledd vil nåværende tredje ledd bli nytt *fjerde ledd*. *Et mindretall* (Berg, Høisveen, Samuelsen og Terjesen) foreslår imidlertid at bestemmelsen tas som femte ledd, og at det i et nytt fjerde ledd settes inn en bestemmelse om at kommuneplanens arealdel ikke har virkning for tiltak med konsesjon etter vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven. Dersom det blir gitt en slik konsesjon som ikke er i samsvar med den arealbruk som kommuneplanen legger opp til, bør kommuneplanen endres på dette punkt ved første revisjon.

I § 25 *første ledd nr. 6* foreslås «anlegg for energiproduksjon» tilføyd som nytt underformål under reguleringsformålet spesialområde.

I § 26 *første ledd* foreslås et nytt *fjerde punktum* som avskjærer adgangen til å fastsette reguleringsbestemmelser om vannføring eller vannstand. Slike bestemmelser kan etter forslaget bare fastsettes gjennom konsesjonsbehandling etter vannressursloven (eller vassdragsreguleringsloven), foruten at kvalitetsmål etter utk. § 9 kan legge premisser i så måte.

*Et mindretall* (Berg, Høisveen, Samuelsen og Terjesen) foreslår at det i § 31 nr. 1 *første ledd* tilføyes et nytt *tredje punktum* om at reguleringsplaner ikke er bindende for tiltak med konsesjon etter vannressursloven eller vassdrags-

reguleringsloven, jfr. det tilsvarende forslag til nytt fjerde ledd i § 20-6 når det gjelder kommuneplanens arealdel.

I § 83 som foreslått i Ot.prp. nr. 39 (1993-94) er det regler om sikring av basseng, brønn og dam, og om adgang for kommunen til å pålegge gjenfylling. Det er ikke noen klar grense mellom dammer som går inn under § 83 og dammer som bare fanges opp av vannressursloven. De hensyn som vannressursloven skal ivareta – bl.a. hensynet til å biologisk mangfold – kan gjøre seg like sterkt gjeldende uansett hva slags dam det gjelder. Vi foreslår derfor at § 83 begrenses til å gjelde for bassenger og brønner, og at dammer fullt ut behandles etter vannressursloven. Den alminnelige sikkerhetsstandard i utk. § 5 annet ledd tredje punktum vil stille visse krav til sikring av anlagte dammer, og mer presise krav kan fastlegges i forskrift etter utk. § 41. Uten hensyn til disse sikkerhetskravene kan vassdragsmyndigheten iverksette sikringstiltak etter utk. § 45 annet ledd, herunder gjenfylling, dersom en naturlig eller kunstig dam frembyr en særskilt fare for barn.

*Til nr. 17 (endringer i lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v.):*

I § 7 femte ledd endres henvisningen til vassdragsloven med henvisning til vannressursloven.

I § 15 annet ledd tredje punktum må henvisningen til V §§ 115-116 erstattes med en henvisning til §§ 42 og 46-47 vannressursloven.

I § 35 første ledd foreslår vi at forbudet mot å stenge friløpet helt ikke skal gjelde for tiltak som har konsesjon til dette etter vannressursloven. Hvis stengning gjør friløpet smalere enn første ledd annet punktum tilsier, vil det alene være nok til at det inntre konsesjonsplikt etter vannressursloven. Ved konsesjonsbehandlingen og anvendelsen av utk. § 23 vil hensynet til å sikre fiskens frie gang i lys av den bestående fiskebestand være et vesentlig moment. Vi foreslår også at konsesjonen kan fastsette friløpets bredde, selv om bredden angitt i annet punktum vil være en normalregel.

§ 36 annet ledd første punktum foreslås endret slik at det er forbudt å slippe stein m.v. i friløpet til hinder for fiskens frie gang uten konsesjon etter vannressursloven. Reglene i fjerde ledd om gjenoppretting når det er skjedd oppfylling eller utdyping i vassdraget uten noens skyld, bør erstattes med en henvisning til vannressurslovens regler. Utk. § 29, eventuelt konsesjon etter § 8 jfr. § 25 første ledd, vil føre til at de fiskeberettigede ikke kan motsette seg at vassdragsmyndigheten foretar gjenoppretting på egen kostnad.

*Til nr. 18 (endring i lov 3. juli 1992 nr. 93 om avhending av fast eiendom):*

Vi foreslår tilføyd en ny § 3-2 a, som vil avløse V § 7 nr. 2. Når vassdraget ligger på den grunn som avhendes, sier det nærmest seg selv at det følger med i handelen. Paragrafens hovedsaklige betydning gjelder derfor tilfelle hvor det avhendes en eiendom som grenser til et vassdrag, eller det skilles ut og avhendes en tomt fra eiendommen med tomtegrense i vassdraget. Det følger av den generelle adgang til å fravike avhendingsloven ved avtale, jfr. avhendingsl. § 1-2 (1), at bestemmelsen kan fravikes. Vi har derfor ikke tatt med den uttrykkelige bestemmelse om dette som V § 7 nr. 2 hadde, uten at dette medfører noen realitetsendring.



## KAPITTEL 34

**Lovspeil**

Paragrafene i lovutkastet med henvisning til tilsvarende paragrafer i Vassdragsloven av 1940

| Utkast til ny vannressurslov        | Vassdragsloven av 1940  |
|-------------------------------------|---|
| § 1                                 | -   |
| § 2                                 | -   |
| § 3                                 | -   |
| § 4 første leddannet og tredje ledd | -§ 157  |
| § 5 første leddannet ledd           | §§ 8 og 101 §§ 104 nr. 1 og 108 nr. 1, 2 og 4                                     |
| § 6                                 | -   |
| § 7                                 | § 25 nr. 1 bokstav a  |
| § 8                                 | §§ 104 nr. 2-4 og 109   |
| § 9                                 | -   |
| § 10                                | -   |
| § 11                                | -   |
| § 12                                | § 1, jfr. også §§ 56 flg.   |
| § 13                                | §§ 14-16  |
| § 14                                | §§ 12 og 65   |
| § 15                                | -   |
| § 16                                | § 112, jfr. § 113 nr. 2 (og vregl. § 4)   |
| § 17                                | -   |
| § 18                                | -   |
| § 19                                | § 111 nr. 2   |
| § 20                                | § 125 nr. 8 (jfr. vregl. § 7)   |
| § 21                                | § 125 nr. 1-2 og 7  |
| § 22                                | § 125 nr. 3   |
| § 23                                | §§ 106 nr. 1 og 126 nr. 1   |
| § 24                                | §§ 106 nr. 2, 126 nr. 2 og 3 og 127   |
| § 25                                | Se " <i>Ekspropriasjon og erstatning</i> " i kap. 17 (ekspropriasjonshjemler i V) |
| § 26                                | § 111 nr. 1   |
| § 27                                | §§ 107 nr. 1 og 3, 110 nr. 2 annet punktum, 113 og 117                            |
| § 28                                | -   |
| § 29                                | §§ 9 og 35 nr. 1  |
| § 30                                | § 82  |

| Utkast til ny vannressurslov | Vassdragsloven av 1940   |
|------------------------------|--|
| § 31                         | <i>"Hva bør en ny vannressurslov omfatte?"</i> i Kap. 8, særlig §§ 70, 80, 81 nr. 1 annet punktum, 83 nr. 1 og 123 |
| § 32                         | -  |
| § 33                         | -  |
| § 34                         | -  |
| § 35                         | -  |
| § 36                         | §§ 17 nr. 4 og 31 (jfr. § 26 nr. 2)  |
| § 37                         | §§ 26 nr. 1, 32, 64, 77, 103, 117 nr. 5 og 128   |
| § 38                         | -  |
| § 39                         | -  |
| § 40                         | -  |
| § 41                         | § 13 nr. 2 tredje punktum  |
| § 42                         | §§ 115 nr. 1 og 120 nr. 1 første punktum   |
| § 43                         | -  |
| § 44                         | -  |
| § 45                         | § 120 nr. 2  |
| § 46                         | § 116 nr. 1 og 3   |
| § 47                         | § 116 nr. 2  |
| § 48                         | -  |
| § 49                         | § 11   |
| § 50                         | -  |
| § 51                         | § 11 a   |
| § 52                         | §§ 69 nr. 1, 78 nr. 2 annet til syvende punktum, 80, 108 nr. 3, 112 nr. 1 siste punktum, 115 nr. 2 og 116 nr. 4    |
| § 53                         | § 114 nr. 5  |
| § 54                         | -  |
| § 55                         | -  |
| § 56                         | se <i>"Ekspropriasjon og erstatning"</i> i kap. 17 (ekspropriasjonshjemler i V)                                    |
| § 57                         | § 136 nr. 1  |
| § 58                         | § 144 nr. 2  |
| § 59                         | -  |
| § 60                         | § 144 nr. 3  |
| § 61                         | § 121  |
| § 62                         | § 121  |
| § 63                         | -  |
| § 64                         | § 114 og 120 nr. 1   |
| § 65                         | §§ 55 nr. 3 femte til syvende punktum, 56 nr. 4 femte til syvende punktum og 107 nr. 2 første punktum              |

---

| Utkast til ny vannressurslov | Vassdragsloven av 1940  |
|------------------------------|---|
| § 66                         | §§ 107 nr. 2 annet til fjerde punktum og 120 nr. 1 annet punktum, nr. 3 annet punktum og nr. 4. |
| § 67                         | -   |
| § 68                         | §§ 154-156  |
| § 69                         | -   |
| § 70                         | -   |
| § 71                         | -   |
| § 72                         | -   |
| § 73                         | -   |
| § 74                         | -   |

---

## Utkast til lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)

### KAP .1 FORMÅL OG VIRKEOMRÅDE

#### § 1 (formål)

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

*Et mindretall (Backer, Ajer og Lund) foreslår:*

Denne lov har til formål å sikre en miljøforsvarlig forvaltning av vassdrag og grunnvann som tilgodeser samfunnets behov og enkeltmenneskers virksomhet og trivsel.

#### § 2 (hva loven regner som vassdrag og grunnvann)

Som vassdrag regnes alt stillestående eller rennende overflatevann med årssikker vannføring, med tilhørende bunn og bredder inntil høyeste vanlige flomvannstand. Selv om et vassdrag på enkelte strekninger renner under jorden, regnes det i sin helhet som vassdrag. Som vassdrag regnes også vannløp uten årssikker vannføring dersom det atskiller seg tydelig fra omgivelsene.

Lovens regler for vassdrag gjelder også for

- a) andre kunstige vannløp med årssikker vannføring enn ledninger og tunneller;
- b) kunstige vannmagasiner som står i direkte samband med grunnvannet eller et vassdrag.

Mot sjøen gjelder loven så langt

- a) vassdraget ved midlere vannføring ligger over havets nivå ved alminnelig lavvannstand; eller
- b) bunnen er preget av tilløp av ferskvann.

Kongen kan fastsette

- a) hvor grensen mot fast mark går etter første ledd;
- b) hvor grensen mot sjø går etter tredje ledd;
- c) at loven helt eller delvis skal gjelde for poller og andre innelukkete vannområder uten fall til havet, når det er rimelig å likestille dem med vassdrag ut fra vannets saltholdighet og naturlige funksjon;
- d) ved forskrift i hvilken utstrekning lovens bestemmelser skal gjelde for kunstige vannløp og vannmagasiner;
- e) ved forskrift at loven også ut over kap. X helt eller delvis skal gjelde for ledninger og tunneller som fører vann under trykk.

Ved grunnvann forstås vann i den mettede sonen i grunnen.

#### § 3 (definisjoner)

I denne lov forstås med

- a) vassdragstiltak: vassdragsanlegg og alle andre tiltak i vassdraget som etter sin art er egnet til å påvirke vannføringen, vannstanden, vassdragets leie eller

- strømmens retning og hastighet eller den fysiske og kjemiske vannkvaliteten på annen måte enn ved forurensning;
- b) vassdragsanlegg: bygning eller konstruksjon i eller over vassdrag, bortsett fra luftledninger;
  - c) årssikker vannføring: vannføring som ved middeltemperatur over frysepunktet ikke tørker ut av naturlige årsaker oftere enn hver tiende år i gjennomsnitt;
  - d) høyeste vanlige flomvannstand: vannstand ved den høyeste flom som erfaringsmessig kan påregnes i gjennomsnitt hvert tiende år;

*Et mindretall (Backer, Ajer, Berg og Lund) foreslår:*

- e) vassdragets naturlige funksjon: vassdragets betydning for avløp av overflatevann, for regulering av grunnvannsnivået, for planter og dyr, for transport av løsmasser, og for lokalklima, landskap og kulturminner;
- f) aktuell utnytting: lovlig og påregnelig utnytting som det er reelt grunnlag for etter forholdene på stedet.

#### § 4 (stedlig virkeområde)

Kongen fastsetter i hvilken utstrekning loven skal gjelde for Svalbard, Jan Mayen og bilandene, og kan for disse områder fastsette slike endringer som de stedlige forhold tilsier.

Loven gjelder for grensevassdrag med de begrensninger som følger av alminnelig folkerett eller konvensjoner som Kongen har inngått. Som grensevassdrag regnes et vassdrag som utgjør eller krysser grensen til en annen stat. Kongen kan gi forskrifter til gjennomføring av folkerettslige regler.

For grensevassdrag mot Sverige gjelder loven så langt det er forenlig med lov 12. juni 1931 nr. 1 i henhold til konvensjonen mellom Norge og Sverige om visse spørsmål vedrørende vassdragsretten av 11. mai 1929.

## KAP .2 ALMINNELIGE REGLER OM VASSDRAG

### § 5 (forvalteransvar og aktsomhetsplikt)

Enhver skal opptre aktsomt for å unngå skade eller ulempe i vassdraget for allmenne eller private interesser.

Vassdragstiltak skal planlegges og gjennomføres slik at de er til minst mulig skade og ulempe for allmenne og private interesser. Denne plikten gjelder så langt den kan oppfylles uten uforholdsmessig utgift eller ulempe. Vassdragstiltak skal fylle alle krav som med rimelighet kan stilles til sikring mot fare for mennesker, miljø eller eiendom.

*Et mindretall (Backer, Ajer, Berg og Lund) foreslår i første ledd at ordene «i vassdraget for allmenne eller private interesser» erstattes med «for vassdragets naturlige funksjon eller lovlig utnytting».*

*Mindretallet foreslår i annet ledd første punktum at ordene «allmenne eller private interesser» erstattes med «vassdragets naturlige funksjon eller aktuell utnytting av vassdraget eller nedbørfeltet».*

### § 6 (vannets avløp)

Ingen må hindre vannets løp i vassdrag uten hjemmel i denne lov.

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.

### § 7 (tilføring av vann)

Vann kan fritt tilføres et vassdrag når det skjer i samsvar med § 5 første ledd. Det kreves likevel konsesjon etter § 8 dersom

- a) tilføringen medfører en vesentlig øking i forhold til naturlig vannføring; eller
- b) tilføringen kan volde nevneverdig skade eller ulempe for allmenne eller private interesser.

Anlegg av dam eller magasin, jfr. § 2 annet ledd bokstav b, kan bare skje med konsesjon etter § 8.

*Et mindretall (Backer, Ajer, Berg og Lund) foreslår i første ledd at ordene «allmenne eller private interesser» erstattes med «vassdragets naturlige funksjon eller pågående lovlig utnytting».*

### § 8 (konsesjonspliktige tiltak)

Ingen må iverksette vassdragstiltak som kan være til nevneverdig skade eller ulempe for noen allmenne eller private interesser i vassdraget, nedbørfeltet eller sjøen, uten at det skjer i medhold av reglene i § 13 eller kapittel IV, eller med konsesjon fra vassdragsmyndigheten.

Vassdragsmyndigheten kan i forskrift eller i det enkelte tilfelle fastsette at tiltak utenfor vassdraget som kan ha påtakelige virkninger for et vassdrag, må ha konsesjon etter denne paragraf. I så fall gjelder også lovens øvrige regler om vassdrags-tiltak.

Dersom et Vassdragstiltak som går inn under første ledd, må iverksettes straks for å hindre vesentlig skade, skal det gis melding til vassdragsmyndigheten så snart som mulig. Vassdragsmyndigheten kan om nødvendig gi pålegg om utførelsen og om retting.

Om konsesjonsplikt og konsesjonsbehandling gjelder ellers nærmere regler i kapittel III. Kongen kan gi forskrift om at konsesjonsbehandling etter loven her i bestemte sakstyper kan erstatte konsesjonsbehandling etter bestemte andre lover.

*Et mindretall (Backer, Ajer, Berg og Lund) foreslår som første ledd:*

Ingen må iverksette vassdragstiltak som kan være til nevneverdig skade eller ulempe for vassdragets naturlige funksjon eller aktuell utnytting av vassdraget, uten at det skjer i medhold av reglene i § 13 eller kapittel IV, eller med konsesjon fra vassdragsmyndigheten. Det samme gjelder for vassdragstiltak som kan være til nevneverdig skade eller ulempe i nedbørfeltet eller i sjøen.

Annet og følgende ledd som i flertallets forslag.

*§ 9 (kvalitetsmål for vassdrag)*

Vassdragsmyndigheten kan fastsette kvalitetsmål for vassdrag, f.eks. om vannføring, stoffinnhold og artsforekomst i vassdraget, og bestemmelser om vassdragsmyndighetens plikter hvis kvalitetsmål ikke blir oppfylt. Kvalitetsmål som skal være bindende for utøving av offentlig myndighet, fastsettes etter forvaltningslovens regler for forskrifter.

Kvalitetsmål for forurensende stoffer fastsettes etter forurensningsloven.

*§ 10 (vannuttak og minstevannføring)*

Ved uttak og bortledning av vann som endrer vannføringen i elver og bekker med årssikker vannføring, skal minst den alminnelige lavvannføring være tilbake, hvis ikke annet følger av denne paragraf. Det samme gjelder når vann holdes tilbake ved oppdemming.

I konsesjon til uttak, bortledning eller oppdemming skal det fastsettes nødvendige vilkår som sikrer minstevannføring i elver og bekker. Kravene bør ikke settes lavere enn det som fremgår av første ledd. Ved avgjørelsen skal det legges vekt på å sikre

- a) vannspeil,
- b) vassdragets betydning for plante- og dyreliv,
- c) vannkvalitet,
- d) grunnvannsforekomster.

Paragrafen er ikke til hinder for at den alminnelige lavvannføring blir brukt i nødrettssituasjoner.

*§ 11 (kantvegetasjon)*

Langs bredden av vassdrag med årssikker vannføring skal det opprettholdes et begrenset naturlig vegetasjonsbelte som motvirker avrenning og gir levested for planter og dyr. Denne regelen gjelder likevel ikke for byggverk som står i nødvendig sammenheng med vassdraget, eller hvor det trengs åpning for å sikre tilgang til vassdraget.

Grunneieren, samt tiltakshavere og foreninger med rettslig interesse i det, kan kreve at kommunen fastsetter bredden på beltet. Bredden kan også fastsettes i reguleringsplan etter plan- og bygningsloven.

Vassdragsmyndigheten kan i særlige tilfelle fritta for kravet i første ledd.

*§ 12 (hovedregelen om grunneierens rådighet)*

Vassdrag tilhører eieren av den grunn det dekker, hvis ikke annet følger av særlige rettsforhold. Når et vassdrag helt eller delvis ligger i sameie, gjelder sameielovens regler for forholdet mellom grunneierne.

Eiere på hver side av vassdrag har lik rett til utnytting av vannkraften, om ikke annet følger av særskilt rettsgrunnlag.

Grunneieren kan motsette seg at andre uten særskilt rettsgrunnlag utøver rådighet over vassdrag som tilhører ham. Grunneieren kan selv utøve rådighet over vassdraget, men må ha konsesjon eller sende melding etter reglene i kap. II-IV.

*§ 13 (supplerende regler om grunneierens vannuttak)*

En grunneier i vassdraget kan uten konsesjon etter § 8 ta ut vann til husholdning og husdyr på eiendommen. Dette gjelder så langt uttaket ikke kommer i strid med reglene i §§ 5 og 10.

Er det knapphet på vann, har grunneierne i vassdraget lik rett etter behov til å ta ut vann til følgende formål etter denne prioritering:

1. husholdning,
2. vann til husdyr.

Vassdragsmyndigheten kan om nødvendig treffe nærmere vedtak om fordelingen og gjennomføring av vannuttak i knapphetssituasjoner, og herunder ta hensyn til bakenforliggende eiendommer og allmenne interesser.

*Et mindretall (Ødegaard, Aalstad og Aasen) foreslår tilføyd som nr. 3 i annet ledd første punktum: 3) jordvanning.*

*§ 14 (allmennhetens rådighet over vassdrag)*

Enhver kan bruke vassdrag til

- a) vannuttak uten grøfting eller bruk av fast ledning eller motorkraft;
- b) bading i samsvar med friluftsløven 28. juni 1957 nr. 16;
- c) ferdsel uten bruk av motor;
- d) motorisert ferdsel på åpent eller islagt vann når det skjer i samsvar med lov 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag og grunneieren ikke har nedlagt forbud etter annet ledd.

Bruk av vassdrag i samsvar med første ledd skal skje så hensynsfullt at det ikke volder ulemper av betydning for grunneieren eller for andre brukere. Grunneieren kan forby motorisert ferdsel, hvis ikke vassdragsmyndigheten treffer vedtak om at et slikt forbud vil være urimelig etter en avveining av de kryssende interesser.

Om allmennhetens rett til å ta opp sunkne gjenstander og til fløting gjelder reglene i §§ 30 og 31. Om retten til fiske gjelder reglene i lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v.

*§ 15 (rådigheten over midtstykket i innsjøer)*

Staten rår over det som er fritt midtstykke i større innsjøer. Ligger innsjøen til statsallmenning, inngår midtstykket i allmenningen. Private har den rett til bruk av midtstykket som følger av lov eller annet rettsgrunnlag.

**KAP .3 NÆRMERE OM KONSESJON TIL VASSDRAGSTILTAK M.V.***§ 16 (særskilt avgjørelse om konsesjonsplikt)*

Vassdragsmyndigheten kan ved forskrift eller enkeltvedtak fastsette om et vassdragstiltak trenger konsesjon etter § 8. Vassdragsmyndigheten skal treffe slikt enkeltvedtak dersom tiltakshaveren eller andre med rettslig interesse begjærer det, og kan forby iverksetting før avgjørelsen er truffet. Klage over vedtak om at tiltaket må ha konsesjon, har ikke oppsettende virkning. Regelen i § 26 gjelder tilsvarende.



*§ 17 (særregler for konsesjonsbehandling av vannkraftutbygging)*

Konsesjon til vannkraftutbygging som omfatter vassdragsreguleringer gis etter reglene i vassdragsreguleringsloven når dette følger av vassdragsreguleringsloven §§ 1 og 2. Loven her gjelder likevel for slike vassdragsreguleringer, unntatt §§ 6-8, 12, 18-19, 21-24, 25 første ledd, 26-28, 37, 46-47, 50 tredje ledd og 71.

For elvekraftverk med midlere årsproduksjon over 40 GWh gjelder vassdragsreguleringsloven § 5 bokstav a-d og f, § 6 og § 8 første ledd i stedet for §§ 18 og 21-23 i loven her. For konsesjoner til slike elvekraftverk gjelder vassdragsreguleringsloven § 10 nr. 3, § 12 nr. 1-13, 16-20, 21 med unntak av tredje og fjerde ledd, § 16 nr. 1-3, § 19 og § 20 i stedet for §§ 24 og 26-28 i loven her. Hvis det for et elvekraftverk med midlere årsproduksjon over 40 GWh ikke er gitt ervervskonsesjon etter industrikonsesjonsloven 14. desember 1917 nr. 16, fastsettes konsesjonsavgifter etter reglene i lovens § 2 nr. 13, jfr. § 5 tredje ledd nr. 2.

For andre vannkraftanlegg gjelder loven her fullt ut.

*Et mindretall (Berg, Høisveen, Samuelsen, Terjesen og Traagstad) foreslår at § 10 settes inn i oppregningen i første ledd annet punktum og i annet ledd annet punktum foran § 24.*

*Mindretallet foreslår at tredje ledd skal lyde:*

For andre vannkraftanlegg gjelder loven her fullt ut, likevel slik at vassdragsreguleringsloven § 12 nr. 1 om byggefrister gjelder i stedet for § 26.

*§ 18 (andre unntak fra vassdragsmyndighetens konsesjonsbehandling etter loven her)*

Vassdragsmyndigheten kan fastsette i forskrift eller i det enkelte tilfelle at det ikke trengs konsesjon etter loven her for tiltak som i stedet

- a) må ha tillatelse etter lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v. § 7 annet eller tredje ledd eller § 10;
- b) må ha tillatelse etter lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall § 11 eller etter forskrift med hjemmel i forurensningsloven; eller
- c) må ha dispensasjon fra vernevedtak etter lov 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern eller utføres som skjøtselstiltak etter naturvernloven.

Vassdragsmyndigheten kan i den enkelte sak overlate til jordskifteretten å avgjøre om konsesjon skal gis dersom det kan skje i samband med et pågående jordskifte.

*§ 19 (gjenoppføring av vassdragsanlegg)*

Gjenoppføring av vassdragsanlegg med konsesjon etter § 8 kan skje uten ny konsesjon dersom arbeidet tar til innen fem år fra anlegget ble funksjonsudyktig, og det fullføres med rimelig hurtighet. Vassdragsmyndigheten kan forlenge fristen én gang.

*§ 20 (forholdet til samlet planlegging)*

Når offentlig myndighet har satt i gang samlet planlegging av forvaltning eller utnytting av vassdrag for et større område, kan vassdragsmyndigheten uten videre utsette eller avslå en søknad om konsesjon som gjelder et vassdrag som inngår i

planleggingen. Konesisjon kan bare gis dersom tiltaket er uten nevneverdig betydning for planleggingen.

Når en plan som nevnt i første ledd er fullført, skal den legges til grunn for behandlingen av søknad om konesisjon. Det samme gjelder for rikspolitiske retningslinjer etter plan- og bygningsloven. En søknad som er i strid med planen, kan avslås uten videre. I vassdrag som i planen er disponert til kraftutbygging, kan bare departementet gi konesisjon til vassdragstiltak som kan redusere vannkraften.

Samlet planlegging av ulike tiltak innen ett vassdrag bør fortrinnsvis skje etter reglene i plan- og bygningsloven.

Hvis konesisjon etter § 8 vil være i strid med rettslig bindende planer etter plan- og bygningsloven, kan vassdragsmyndigheten bare gi konesisjon dersom planmyndigheten samtykker. I reguleringsplan eller bebyggelsesplan kan det fastsettes at planen for bestemt angitte og stedfestede vassdragstiltak skal ha samme virkning som konesisjon etter § 8. Planen må i tilfelle oppfylle de krav som §§ 10, 11 og 33 setter.

*Et mindretall (Berg, Høisveen, Samuelsen og Terjesen) foreslår:*

Når offentlig myndighet har satt i gang samlet planlegging av forvaltning eller utbygging av vassdrag for et større område, kan vassdragsmyndigheten uten videre utsette eller avslå en søknad om konesisjon som gjelder vassdrag som inngår i planleggingen. Konesisjon kan bare gis dersom tiltaket er uten nevneverdig betydning for planleggingen.

Samlet planlegging av ulike tiltak innen ett vassdrag bør fortrinnsvis skje etter reglene i plan- og bygningsloven. Planer om tiltak som vesentlig berører vannkraften eller vannkraftpotensialet i et vassdrag skal forelegges vassdragsmyndigheten til godkjenning.

Konesjonspliktige tiltak i vassdrag må ha konesisjon etter loven her, og konesisjon kan ikke erstattes av rettslig bindende planer etter plan- og bygningsloven. Konesisjon etter § 8 går foran kommuneplanens arealdel, reguleringsplan og midlertidig bygge- og deleforbud etter plan- og bygningsloven.

*Et annet mindretall (Traagstad) foreslår første og annet ledd og tredje ledd første punktum som første mindretall, og tredje ledd annet punktum slik: Konesisjon etter § 8 viker for eldre bindende arealplaner etter plan- og bygningsloven, men går foran senere arealplaner.*

#### *§ 21 (innholdet av søknader; saksutredning)*

Søknad om konesisjon etter § 8 skal i samsvar med forskrift etter § 70 gi nødvendige opplysninger om det planlagte tiltak og fordelene og ulemperne ved det.

Vassdragsmyndigheten kan kreve ytterligere opplysninger av søkeren og kan bestemme at søkeren skal foreta eller bekoste undersøkelser eller utredninger som trengs for å klarlegge fordeler eller ulemper av tiltaket. For tiltak som går inn under reglene om konsekvensutredninger i medhold av plan- og bygningsloven gjelder disse reglene i stedet.

Hvis et vassdragstiltak kan volde vesentlige skader eller ulemper, skal det legges vekt på å få utredet aktuelle alternativer som har en annen lokalisering. Hvis tiltaket vil ha betydning for disponeringen av vassdraget for øvrig, skal det legges vekt på å klarlegge slike følger.

*Et mindretall (Backer, Ajer og Lund) foreslår at tredje ledd første punktum skal lyde:*

Hvis et vassdragstiltak kan volde vesentlige skader eller ulemper, skal det legges vekt på å få utredet alternativer som har en annen lokalisering eller som kan dekke behovet bak søknaden på en annen måte.

#### *§ 22 (offentliggjøring av søknader)*

Søknaden er offentlig i samsvar med reglene i offentlighetsloven.

Søknaden skal kunngjøres for søkerens regning etter reglene i plan- og bygningsloven § 27-1 nr. 2. Vassdragsmyndigheten kan unnlate kunngjøring hvis

- a) saken kan bli fullstendig opplyst på annen måte;
- b) det er klart at behandlingen må utsettes etter § 20; eller
- c) det er klart at søknaden må avslås.

#### *§ 23 (kriterier for konsesjon)*

Konsesjon kan bare gis hvis fordelene ved tiltaket overstiger skader og ulemper for allmenne og private interesser som blir berørt i vassdraget eller nedbørfeltet. I vurderingen skal også tas med skader og ulemper av andre tiltak som utføres i sammenheng med vassdragstiltaket.

Når et tiltak er av varig karakter eller av andre grunner kan få mer langsiktige virkninger, skal kravet i første ledd være oppfylt på lengre sikt.

*Et mindretall (Backer, Ajer, Berg og Lund) foreslår i første ledd at ordene «allmenne eller private interesser som blir berørt» erstattes med «vassdragets naturlige funksjon eller aktuell utnytting».*

#### *§ 24 (vilkår i konsesjon)*

I konsesjonen kan det settes vilkår for å motvirke skader eller ulemper for allmenne eller private interesser. Det skal legges vekt på å sikre en best mulig landskapsmessig tilpasning og på å opprettholde det naturlige liv i vassdraget. Det kan herunder settes vilkår for å

- a) sikre opprydding eller tilbakeføring ved nedlegging;
- b) tilpasse tiltaket til annen aktuell utnytting;
- c) gi adgang for andre til å ta del i vassdragstiltaket;
- d) avbøte skader og ulemper ved eldre tiltak i vassdraget, herunder ved gjenåpning av bekker, reetablering av kantsoner og annen restaurering av naturområder, dersom det står i rimelig sammenheng med hva konsesjonen gjelder.

Kan et vassdragstiltak påvirke vannføring og vannstand, skal det fastsettes grenser for vannstand og vannføring med nødvendige pålegg for kontroll, og om nødvendig gis pålegg om hvordan tapping av magasin skal skje.

I konsesjon til vassdragstiltak som kan volde vesentlig ulempe for annen utnytting av vassdraget eller nedbørfeltet, kan det settes som vilkår at tiltakshaveren legger til rette for slik utnytting annet sted eller yter tilskudd for dette formål.

Konsesjonen kan tidsbegrenses. Det kan bestemmes at konsesjonen skal revideres etter en viss tid.

Det kan settes vilkår om sikkerhet for eventuelt erstatningsansvar for skade eller ulempe som tiltaket volder. Hvis det må påregnes at tiltaket ikke vil volde tap eller skade, kan vassdragsmyndigheten frita tiltakshaveren fra å begjære skjønn til fastsetting av eventuell erstatning.

*Et mindretall (Backer, Ajer, Berg og Lund) foreslår i første ledd første punktum at ordene «allmenne eller private interesser» erstattes med «vassdragets naturlige funksjon eller aktuell utnytting».*

*Et annet mindretall (Simonsen, Ødegaard og Aalstad) foreslår at siste ledd siste punktum utgår.*

#### *§ 25 (konsesjonens virkning)*

Konsesjon etter § 8 gir adgang til å iverksette vassdragstiltaket uten særskilt vedtak om ekspropriasjon.

Grunneierens uttaksrett etter § 13 annet ledd gjelder også i forhold til vassdragstiltak med konsesjon etter § 8, hvis ikke konsesjonshaveren sørger for annen vannforsyning. Vassdragsmyndigheten kan likevel fastsette – i manøvreringsreglement eller vilkår for konsesjonen – at uttaksretten skal begrenses til en viss mengde eller bortfalle helt, mot at konsesjonshaveren yter erstatning for skade eller ulempe.

*Et mindretall (Simonsen, Ødegaard, Aalstad og Aasen) foreslår at første ledd utgår.*

#### *§ 26 (bortfall av konsesjon)*

Konsesjonen bortfaller hvis ikke arbeidet er satt i gang senest tre år etter at den ble gitt. Det samme gjelder hvis arbeidet deretter blir innstilt i mer enn to år. Vassdragsmyndigheten kan forlenge fristen én gang.

#### *§ 27 (omgjøring av konsesjoner)*

I særlige tilfelle kan vassdragsmyndigheten oppheve eller endre vilkår eller sette nye vilkår av hensyn til allmenne eller private interesser.<sup>299</sup> Det skal tas hensyn til kostnadene som en endring vil påføre konsesjonshaveren og de fordeler og ulemper som endringen forøvrig vil medføre.

*Et mindretall (Backer, Ajer, Lund og Ødegaard<sup>300</sup>) foreslår at paragrafen skal lyde: Vassdragsmyndigheten kan endre vilkårene i en konsesjon og om nødvendig kalle konsesjonen tilbake dersom*

- a) skadevirkningene for vassdragets naturlige funksjon eller annen aktuell utnytting blir vesentlig større enn ventet da konsesjon ble gitt;
- b) skadevirkningene kan reduseres uten urimelig kostnad for tiltakshaveren;
- c) vilkårene i konsesjonen er unødvendige for å motvirke skadevirkninger;

299. I tråd med sitt generelle syn mener Berg at paragrafen bør formuleres med bruk av terminologien vassdragets naturlige funksjon/aktuell utnytting.

300.\* I tråd med sitt generelle syn mener Ødegaard at paragrafen bør formuleres med bruk av terminologien allmenne/private interesser.

- d) de fordeler tiltakshaveren eller andre får av at vilkår blir lempet på, er vesentlig større enn de skadevirkninger dette vil ha;
- e) fordelene ved ny utnytting er vesentlig større enn ulempene for tiltakshaveren;
- f) det forøvrig følger av ellers gjeldende omgjøringsregler.

Når det treffes vedtak etter første ledd, skal det legges vekt på om endringen vil opprettholde vassdragets naturlige funksjon og forøvrig fremme lovens formål.

Endring etter første ledd bokstav e kan ikke skje uten erstatning hvis den fører til at det konsederte tiltak blir privatøkonomisk ulønnsomt, eller hvis det vil frata tiltakshaveren en vesentlig del av næringsgrunnlaget.

Vedtak etter første ledd medfører ikke plikt til å fjerne anlegg som er bygd i henhold til konsesjonen, uten at dette er fastsatt særskilt i omgjøringsvedtaket.

#### *§ 28 (behandlingen av omgjørings saker)*

For behandlingen av saker etter § 27 gjelder reglene i § 21 så langt de passer.

Endringer i et manøvreringsreglement som gir adgang til å variere vannstanden eller vannføringen skal sendes på høring etter forvaltningslovens regler om forskrifter og kunngjøres etter reglene i plan- og bygningsloven § 27-1 nr. 2. Vassdragsmyndigheten skal på søkerens kostnad holde offentlig møte om saken, hvis ikke departementet fritar for dette.

### **KAP .4 SÆRSKILTE TILTAK I VASSDRAGET ELLER NEDBØRFELTET**

#### *§ 29 (gjenoppretting av vassdragets løp)*

Når et vassdrag tar seg nytt løp, oppgrunnes eller utdypes, kan det gamle løpet uten konsesjon etter § 8

- a) gjenoprettes innen tre år hvis forandringen skyldes en enkeltstående hending;
- b) renses opp inntil den dybde eller bredde som vassdraget hadde for ti år siden.

Gjenoppretting etter første ledd kan utføres av grunneieren selv, av andre eiere i vassdraget, av vassdragsmyndigheten eller den vassdragsmyndigheten gir konsesjon etter § 8.

Ved gjenoppretting etter første ledd kan det gjøres bruk av fremmed grunn så lenge det ikke volder vesentlige skader og ulemper som med rimelighet kan unngås. Grunneieren skal gis rimelig varsel på forhånd.

Grøfter i jordbruk og skogbruk kan renses opp i samsvar med forskrifter etter landbrukslovgivningen.

Om beverdammer gjelder reglene i viltloven.

#### *§ 30 (opptaking av sunkne gjenstander)*

Enhver kan uten konsesjon etter § 8 ta opp gjenstander som er sunket i vassdrag.

Hvis en opptatt gjenstand må regnes som hittegods, gjelder reglene i lov 29. mai 1953 nr. 3 om hittegods. Må den anses som avfall, gjelder reglene i forurensningsloven.

#### *§ 31 (rett til fløting)*

Enhver har rett til å fløte tømmer i vassdrag som er fløtbare.

Den som vil begynne å fløte tømmer i et vassdrag der fløting ikke er skjedd på minst ti år, skal senest seks måneder før oppstart gi melding til vassdragsmyndigheten og kunngjøre dette i aktuelle lokalaviser. Kunngjøringen skal oppfordre den som kan lide skade ved at fløtingen gjenopptas, til å melde fra til vassdragsmyndigheten. Vassdragsmyndigheten kan fastsette at fløtingen må ha konsesjon etter § 8.

Kongen kan gi forskrifter om fløtingsretten, herunder om begrensning av hensyn til annen bruk av vassdraget.

#### § 32 (uttak av masse)

Den som vil ta ut masse fra vassdraget, skal gi melding til vassdragsmyndigheten senest en måned før uttaket skal ta til. Vassdragsmyndigheten kan innen en måned fastsette at uttaket må ha konsesjon etter § 8 så langt uttaket ikke er tillatt i reguleringsplan etter plan- og bygningsloven. Meldeplikten gjelder ikke for små uttak som åpenbart ikke vil volde skade eller ulempe av betydning i vassdraget.

*Et mindretall (Berg, Høisveen, Samuelsen, Terjesen og Traagstad) foreslår at annet punktum skal lyde: vassdragsmyndigheten kan innen en måned fastsette at uttaket må ha konsesjon etter § 8.*

#### § 33 (bevaring av naturforholdene ved forbygging)

Forbygging til vern mot skade fra vassdrag skal skje med minst mulig inngrep i naturforholdene. Forbyggingen skal utføres slik at sambandet med grunnvannet ikke blir vesentlig endret, og slik at strandsonen gir grunnlag for vegetasjon som er naturlig på stedet og for et naturlig økologisk mangfold i vassdraget.

Forbygging over vanlig vannstand i en lengde av mer enn 100 meter må ha konsesjon etter § 8 så langt den ikke er tillatt i plan etter § 20 fjerde ledd. Når lengden beregnes, skal flere forbyggingsstrekninger regnes under ett dersom avstanden mellom hver av dem er under 100 meter. Ved forbygging etter dette ledd bør det legges til rette for ferdsel til fots langs vassdraget.

*Et mindretall (Berg, Høisveen, Samuelsen, Terjesen og Traagstad) foreslår at annet ledd første punktum skal lyde: Forbygging over vanlig vannstand i en lengde av mer enn 100 meter må ha konsesjon etter § 8.*

#### § 34 (lukking og gjenåpning av vassdrag)

Lukking av vassdrag over mer enn 10 meter må ha konsesjon etter § 8. Lukking inntil 100 meter kan likevel skje i samsvar med plan etter § 20 fjerde ledd. Når lukkelengden beregnes, regnes flere lukkinger under ett dersom den åpne avstanden mellom hver av dem er under 10 henholdsvis 100 meter.

Vassdragsmyndigheten kan med seks måneders varsel til grunneieren foreta gjenåpning av et lukket vassdrag. Grunneieren har rett til erstatning for det tap som skyldes at investeringer til lukkingen, eller som følge av den, ikke vil være regningssvarende etter gjenåpning.

*Et mindretall (Berg, Høisveen, Samuelsen, Terjesen og Traagstad) foreslår at første ledd annet punktum utgår og at «henholdsvis 100» i første ledd tredje punktum utgår.*

*Et annet mindretall (Berg, Terjesen, Ødegaard, Aalstad og Aasen) foreslår at annet ledd annet og tredje punktum skal lyde: Grunneieren har rett til erstatning etter reglene i vederlagsloven for tap som skyldes gjenåpningen. I mangel av avtale fastsettes erstatningen ved skjønn som begjæres av vassdragsmyndigheten.*

*§ 35 (tørrlegging og utfylling av myr og annen våtmark)*

Tørrlegging, drenering og utfylling av myr, strandeng ved utløpet av vassdrag, sumpskog eller fukteng må meldes til vassdragsmyndigheten senest en måned før arbeidet skal ta til, dersom tiltaket – alene eller sammen med andre slike tiltak i de siste ti år – overstiger fem dekar. Vassdragsmyndigheten kan innen en måned fastsette at arbeidet må ha konsesjon etter § 8 så langt det ikke er tillatt i plan etter § 20 fjerde ledd.

*Et mindretall (Berg, Høisveen, Samuelsen, Terjesen og Traagstad) foreslår at annet punktum skal lyde: Vassdragsmyndigheten kan innen en måned fastsette at arbeidet må ha konsesjon etter § 8.*

## **KAP .5 FELLESTILTAK**

*§ 36 (tilrettelegging for fellestiltak for vannforsyning og tørrlegging)*

Tiltak for vannforsyning og tørrlegging skal i rimelig utstrekning utføres slik at de kan komme til nytte for andre grunneiere.

Når vassdragsmyndigheten behandler søknad om konsesjon etter § 8 til vannforsyning eller tørrlegging, bør den ved offentlig kunngjøring eller individuell underretning søke å klarlegge om tiltaket også kan dekke behovet for andre interesserte. I vilkår for konsesjonen kan vassdragsmyndigheten fastsette nærmere hvordan dette skal skje, bl.a. at andre interesserte skal kunne delta i eierskap eller med tilskudd, jfr. § 37.

*§ 37 (refusjon for utgifter til fellestiltak)*

Enhver som drar vesentlig nytte av et vassdragstiltak eller tiltak for tørrlegging eller utnytting av grunnvann, skal regnes som deltaker i tiltaket når det gjelder fordelingen av tiltakets utgifter til anlegg, vedlikehold eller drift.

Deltakerne kan gjøre avtale om fordelingen av tiltakets utgifter.

Hvis ikke alle fellesutgifter blir fordelt etter avtale mellom deltakerne eller etter særskilte regler, kan de fordeles mellom deltakerne

- a) av vassdragsmyndigheten, slik at vedtaket er tvangsgrunnlag for utlegg;
- b) ved skjønn etter begjæring fra en deltaker eller henvisning fra vassdragsmyndigheten, og med adgang til nytt skjønn etter ti år;
- c) ved jordskifte etter henvisning fra vassdragsmyndigheten, dersom vassdragsstiltaket har sammenheng med andre tiltak som står under jordskifte.

En fellesutgift kan bare fordeles på de deltakere som drar nytte av den. Når en del av tiltaket avhenger av en annen del som flere drar nytte av, skal utgiftene til begge deler fordeles på dem alle. Ingen deltaker må betale en så høy andel av tiltakets fellesutgifter at deltakeren blir dårligere stilt enn om tiltaket ikke var kommet i stand.

Kongen kan gi nærmere forskrift om kostnadsfordeling ved fellestiltak.

**KAP .6 VERNETE VASSDRAG***§ 38 (vernete vassdrag)*

Med vernete vassdrag forstås i denne lov vassdrag som er vernet mot kraftutbygging ved Stortingets vedtak om verneplan for vassdrag.

Vernete vassdrag kunngjøres i Norsk Lovtidend.

Endring i omfanget av vernete vassdrag kan bare skje ved vedtak i Stortinget. Slike vedtak kunngjøres i Norsk Lovtidend.

*§ 39 (reglene for vernete vassdrag)*

I vernete vassdrag ivaretas vernet særlig gjennom

- a) reglene i denne lov, herunder særreglene i dette kapittel,
- b) bestemmelser i vedtak etter naturvernloven, eller
- c) rettslig bindende planer etter plan- og bygningsloven.

For så vidt vassdraget går inn under vedtak etter naturvernloven, gjelder reglene i og i medhold av naturvernloven istedenfor loven her. Lovens regler om sikkerhet, tilsyn, erstatning og hvem som kan utøve rådighet gjelder likevel. Går et vernet vassdrag inn under bindende plan etter plan- og bygningsloven, gjelder også reglene i dette kapittel, om det ikke er fastsatt noe annet i planen i medhold av § 20 fjerde ledd.

*Et mindretall (Berg, Høisveen, Samuelsen, Terjesen og Traagstad) foreslår at annet ledd tredje punktum skal lyde: Går et vernet vassdrag inn under bindende plan etter plan- og bygningsloven, gjelder også reglene i dette kapittel.*

*§ 40 (vassdragstiltak i vernete vassdrag)*

I vernete vassdrag der vernet ivaretas gjennom denne lov, kan eksisterende anlegg bestå og igangværende virksomhet fortsette, om ikke annet følger av §§ 71 og 72. For øvrig gjelder følgende særregler:

1. Eksisterende anlegg kan ikke tas i bruk til nye formål uten konsesjon etter § 8.
2. Dersom en endring i igangværende virksomhet innenfor rammen av gjeldende konsesjon vil påvirke verneverdiene i vassdraget, kan den bare skje med ny konsesjon. Det samme gjelder for gjenopptakelse av virksomhet som har vært innstilt i minst fem år.
3. Forbygging og lukking må alltid meldes til vassdragsmyndigheten senest en måned før arbeidene skal begynne. Vassdragsmyndigheten kan innen en måned fastsette at tiltaket, uansett omfang, må ha konsesjon etter § 8.
4. Nye anlegg kan bare tillates hvis hensynet til verneverdiene i vassdraget ikke taler imot.
5. Ombygging av eksisterende anlegg som innebærer utvidelser kan bare tillates hvis forholdene i vassdraget etter en samlet vurdering vil være miljømessig like gunstige som før ombyggingen.
6. Vannuttak er tillatt i samsvar med § 13. Vassdragsmyndigheten kan likevel fastsette en grense for det samlede vannuttak.
7. Når vassdragsmyndigheten treffer avgjørelser som gjelder et vernet vassdrag etter denne lov, skal det legges vesentlig vekt på hensynet til verneverdiene. Vassdragsmyndigheten kan avslå en søknad om konsesjon uten ytterligere saksbehandling. Blir det gitt konsesjon, skal begrunnelsen for vedtaket vise hvordan verneverdiene antas å bli berørt og hvorfor dette ikke har vært avgjø-



rende for vedtaket.

8. Langs vernetede vassdrag kan vassdragsmyndigheten treffe vedtak om å reetablere vegetasjon som er naturlig på stedet i en sone langs bredden som fastsettes i bindende plan etter plan- og bygningsloven.

*Et mindretall (Berg, Terjesen, Ødegaard, Aalstad og Aasen) foreslår som annet og tredje punktum i nr. 8: For tap som følge av vedtaket betales erstatning etter reglene i vederlagsloven. I mangel av avtale fastsettes erstatningen ved skjønn som begjæres av vassdragsmyndigheten.*

## KAP .7 SIKRING MOT SKADE FRA VASSDRAGSTILTAK

### § 41 (forskrifter om krav til sikkerhet)

Vassdragsmyndigheten kan gi forskrifter for å fremme sikkerhet mot skade på mennesker, miljø og eiendom.

### § 42 (vedlikehold av vassdragstiltak)

Vassdragstiltak som kan volde skade, skal den ansvarlige til enhver tid holde i forsvarlig stand. Vedlikeholdsplikten varer til anlegget er lovlig nedlagt etter § 46.

Vassdragsmyndigheten kan gi pålegg om tiltak etter første ledd. Den skal ta stilling til dette snarest mulig når noen ber om det. Avgjørelsen er enkeltvedtak også om pålegg ikke blir gitt.

### § 43 (beredskapsplaner)

Den som har konsesjon til vassdragstiltak som kan volde betydelig fare for mennesker, miljø eller eiendom, skal ha en beredskapsplan. Planen skal gi retningslinjer for hva som skal gjøres hvis en ulykke inntreffer eller ved akutt fareøkning. Planen skal fornyes etter behov.

Vassdragsmyndigheten kan

- a) kreve at en beredskapsplan blir utarbeidet og fremlagt til godkjenning;
- b) gi pålegg om endringer i planen;
- c) gi pålegg om at flere som har konsesjon, skal samarbeide om beredskapsplan eller at planen skal utarbeides av en felles organisasjon;
- d) gi forskrifter om beredskapsplan og beredskap mot akutte vassdragsulykker.

### § 44 (krav til faglige kvalifikasjoner)

Vassdragsmyndigheten kan i forskrift eller enkeltvedtak fastsette krav til faglige kvalifikasjoner hos personell som forestår planlegging, bygging og drift av vassdragstiltak.

### § 45 (tiltak i alvorlige faresituasjoner)

Når forholdene i et vassdrag skaper en særskilt og uvanlig fare for mennesker, miljø eller eiendom, kan vassdragsmyndigheten pålegge enhver tiltakshaver å innrette sin virksomhet for å minske faren. Hvis den ansvarlige åpenbart er ute av stand til å oppfylle vedlikeholdsplikten for et anlegg som volder fare for vesentlig skade, skal

vassdragsmyndigheten sørge for nødvendig vedlikehold etter § 42 eller nedlegging etter § 46.

Vassdragsmyndigheten kan om nødvendig iverksette tiltak på fremmed eiendom for å verne mennesker, miljø eller eiendom mot en særskilt fare for alvorlig skade. Iverksettes slike tiltak på en eiendom som ikke er truet, har eieren rett til erstatning etter reglene om ansvar for nødhandlinger.

## KAP .8 NEDLEGGING AV VASSDRAGSANLEGG

### § 46 (*adgangen til å nedlegge vassdragsanlegg*)

Hvis eieren av et vassdragsanlegg ikke lenger vil holde anlegget ved like, skal anlegget fjernes og vassdraget så langt som mulig tilbakeføres til forholdene slik de var før anlegget ble bygd.

Hvis nedlegging kan føre til påtakelig skade eller ulempe for allmenne eller private interesser, kreves konsesjon etter § 8. Konsesjon skal gis om ikke særlige grunner taler imot. Vassdragsmyndigheten kan sette vilkår i konsesjonen etter reglene i § 24.

Vassdragsmyndigheten kan gi konsesjon til at nedlegging skjer på annen måte enn nevnt i første ledd, hvis det ikke vil medføre noen økt fare eller skade.

*Et mindretall (Backer, Ajer, Berg og Lund) foreslår i annet ledd at ordene «skade eller ulempe for allmenne eller private interesser» erstattes med «endring i den etablerte naturtilstand eller skade eller ulempe for aktuell utnyttning i vassdraget eller dets nedbørfelt».*

### § 47 (*overføring av vassdragsanlegg i stedet for nedlegging*)

Vassdragsmyndigheten kan overføre et vassdragsanlegg som søkes nedlagt til noen som ønsker det opprettholdt, om ikke eieren da frafaller nedlegging.

### § 48 (*oppløsning av fløtingsforeninger*)

Før en fløtingsforening blir oppløst, skal foreningens fløtingsanlegg overdras eller nedlegges i samsvar med reglene i dette kapittel og annen nødvendig opprydding foretas, eller det skal stilles slik sikkerhet for fortsatt drift og vedlikehold samt mulig ansvar som vassdragsmyndigheten fastsetter. Vassdragsmyndigheten kan pålegge en fløtingsforening å stille sikkerhet for utgiftene til nedlegging av fløtingsanlegg.

## KAP .9 GRUNNVANN

### § 49 (*rådigheten over grunnvann*)

Grunneieren kan ta ut vann og for øvrig rå over grunnvannet på egen eiendom, i det omfang som er naturlig for virksomhet som det er vanlig å drive på slike eiendommer.

Rådigheten over grunnvannet ut over grunneierens rett etter første ledd tilligger staten. Staten kan i konsesjon etter § 50, jfr. § 8, la grunneieren eller andre få utnytte grunnvannet.

Rådigheten over grunnvann må utøves i samsvar med kravene i §§ 10, 13 annet ledd og 35. Uttak av grunnvann skal begrenses til det grunnvannsmagasinet tåler.

*Et mindretall (Berg, Samuelsen, Simonsen, Ødegaard, Aalstad og Aasen) foreslår i stedet for første og annet ledd: Grunnvannet tilhører eieren av den grunn der grunnvannet befinner seg.*

*§ 50 (konesjonsplikt for rådighet over grunnvann)*

Til rådighet over grunnvann kreves konsesjon etter § 8 jfr. kap. III for

- a) vannuttak som overstiger en grense som vassdragsmyndigheten har fastsatt i forskrift;
- b) vannuttak i medhold av § 49 annet ledd. Gis det konsesjon som vil forringe en grunneiers eksisterende vannforsyning, skal tiltakshaveren besørge og bekoste annen tilfredsstillende vannforsyning;
- c) annen rådighet over eller påvirkning av grunnvann dersom vassdragsmyndigheten har bestemt det i forskrift eller i det enkelte tilfelle.

*Et mindretall (Berg, Samuelsen, Simonsen, Ødegaard, Aalstad og Aasen) foreslår at bokstav b første punktum utgår, at bokstav b annet punktum blir bokstav a annet punktum og at bokstav c blir bokstav b.*

*§ 51 (grunnvannsboring)*

Den som utfører boring etter vann, skal opptre aktsomt for å unngå skader og ulemper som følge av boringen.

Etter fullført boring skal vedkommende snarest og senest innen 3 måneder sende rapport til vassdragsmyndigheten om sted og fremgangsmåte ved boringen med opplysninger om grunnforhold, vannstand og kopi av fysiske og kjemiske undersøkelsesresultater.

Departementet kan gi forskrifter om utførelse av boringer, herunder om hvordan undersøkelser og prøvetaking etter annet ledd skal utføres.

Den som utfører undersøkelse etter grunnvann og utarbeider en rapport om undersøkelsen, skal snarest og senest innen tre måneder etter avgivelse av rapporten sende inn et eksemplar med nødvendige bilag til vassdragsmyndigheten.

## **KAP .10 ERSTATNING FOR SKADE FRA VASSDRAGSTILTAK**

*§ 52 (erstatningsansvar uten skyld)*

Tiltakshaveren er ansvarlig uten hensyn til skyld

- a) for skade fra vassdragstiltak som henger sammen med at tiltaket var i strid med § 5 eller § 42 første ledd;
- b) for skade eller ulempe på fast eiendom fra et vassdragstiltak;
- c) for skade fra vannledninger eller vanntunneller;
- d) for skade som skyldes motorisert ferdsel eller fløting i vassdraget;
- e) når det ellers følger av alminnelige erstatningsregler.

*§ 53 (bevisbyrde)*

Hvis et vassdragstiltak er i strid med denne lov eller vedtak i medhold av loven, og tiltaket volder skade, har tiltakshaveren bevisbyrden for tilstanden før skaden dersom den ikke lenger kan iakttas.

*§ 54 (omfang og utmåling av erstatning)*

Erstatning for skade og ulempe på eiendom fra et tillatt vassdragstiltak kan bare kreves i den utstrekning skaden eller ulempen er urimelig eller unødig etter reglene i granneloven § 2 annet til fjerde ledd.

For erstatning for skade og ulempe for utøving av allemannsretter gjelder reglene i forurensningsloven § 57 bokstav c og d, jfr. § 58 tilsvarende, og slik at vassdragsmyndigheten trer i forurensningsmyndighetens sted.

For lemping av erstatningsansvaret gjelder skadeserstatningsloven § 5-2. Ved skade på fast eiendom eller ting kan det ved vurderingen også tas hensyn til at eiendommen eller tingen tåler særlig lite.

*§ 55 (forsikringsplikt)*

Vassdragsmyndigheten kan gi pålegg om at vassdragstiltak som kan volde betydelig skade skal ha forsikring for mulig erstatningsansvar.

**KAP .11 EKSPROPRIASJON OG EKSPROPRIASJONSERSTATNING***§ 56 (forholdet til alminnelig ekspropriasjonsrett)*

Ved ekspropriasjon av rådighet over vassdrag og grunnvann gjelder reglene i oreigningsloven og vederlagsloven, om ikke annet er bestemt i dette kapittel. Ekspropriasjon kan også skje etter reglene i plan- og bygningsloven eller vassdragsreguleringsloven.

Tillatelse til ekspropriasjon etter oreigningsloven bør i tilfelle gis samtidig med konsesjon etter § 8.

*Et mindretall (Simonsen, Traagstad, Ødegaard og Aalstad) foreslår som tredje ledd:*

Tilkjente erstatninger fastsettes til årlige beløp dersom ikke erstatningen er mindre enn det minstebeløp som Kongen bestemmer. Engangserstatning skal likevel fastsettes dersom eiendommen i sin helhet eller for en vesentlig del blir avstått, eller ekspropriaten krever det.

*Et annet mindretall (Simonsen, Ødegaard og Aalstad) foreslår som fjerde ledd:*  
Ved ekspropriasjon til vannkraftproduksjon forhøyes alle erstatninger med 25 %.

*§ 57 (erstatning for senskader)*

Volder et vassdragstiltak skade av betydning som ikke ble forutsett ved tidligere oppgjør, kan skadelidte kreve erstatning for skaden ved søksmål.

**KAP .12 TILSYN MED VASSDRAG OG GRUNNVANN***§ 58 (tilsyn)*

Vassdragsmyndigheten fører tilsyn med iverksatte vassdragstiltak og med tilstanden og utviklingen i vassdrag, om ikke annet er bestemt i annen lovgivning. Vassdragsmyndigheten kan ved forskrift eller i det enkelte tilfelle overlate til andre å føre tilsynet.

For tilsyn med grunnvann og grunnvannstiltak gjelder reglene i dette kapittel så langt de passer.

*§ 59 (internkontroll)*

Den ansvarlige for et vassdragsanlegg skal føre kontroll med at anlegget og driften av det oppfyller de krav som er fastsatt i eller i medhold av lov. Vassdragsmyndigheten kan gi forskrift om internkontroll og internkontrollsystemer.

*§ 60 (rett til opplysninger og synfaring)*

Vassdragsmyndigheten skal for sitt tilsyn ha uhindret tilgang til vassdrag og vassdragstiltak. Den som har opplysninger, dokumenter eller annet materiale av betydning for tilsynet, plikter på forespørsel å legge dette frem for vassdragsmyndigheten.

*§ 61 (oppsetting av vannmerker)*

Vassdragsmyndigheten har rett til å sette opp vannmerker eller apparater for målinger i vassdrag. Grunneieren skal varsles før oppsetting. Vassdragsmyndigheten kan etter søknad også gi andre rett til å foreta slik oppsetting.

Så langt formålet med oppsettingen gjør det mulig, skal oppsettingen skje uten å volde ulempe for grunneieren eller andre interesser i vassdraget.

*§ 62 (undersøkelser)*

Vassdragsmyndigheten kan foreta undersøkelser i vassdrag. Hvis undersøkelsen volder skader og ulemper ut over det som man med rimelighet må finne seg i, kan skadelidte kreve erstatning.

Vassdragsmyndigheten kan pålegge en tiltakshaver i vassdrag med konsesjon etter denne lov å sørge for eller bekoste undersøkelser eller lignende tiltak som med rimelighet kan kreves for å klarlegge tiltakets funksjonssikkerhet eller virkninger for naturforholdene i vassdraget.

*§ 63 (gebyr for tilsyn)*

Vassdragsmyndigheten kan gi forskrift om gebyr for utført kontroll med vassdragsstiltak. Gebyrsatsene settes slik at gebyrene samlet ikke overskrider vassdragsmyndighetens kostnader med kontrollen og til tiltak etter § 45 første ledd annet punktum. Gebyret er tvangsgrunnlag for utlegg.

## **KAP .13 GJENNOMFØRING AV LOVEN OG VEDTAK I MEDHOLD AV LOVEN**

*§ 64 (pålegg om retting)*

Den som har rettslig interesse i det, kan kreve at forhold som er i strid med loven eller vedtak i medhold av loven, blir rettet. Når vassdragsmyndigheten konstaterer et rettsstridig forhold ved et konsesjonspliktig vassdragstiltak, skal den gi pålegg om retting dersom det ikke gis konsesjon etter § 8 eller det tidligere vedtak blir omgjort etter § 27. Om nødvendig kan det pålegges stans i pågående virksomhet.

Finner vassdragsmyndigheten andre forhold som kan volde fare eller ulempe for mennesker, miljø eller eiendom, kan den gi pålegg om retting i samsvar med reglene i §§ 27 eller 45.

Regelen i § 53 gjelder tilsvarende ved krav om retting.

#### *§ 65 (tvangsmulkt)*

For å sikre at vedtak i medhold av denne lov blir gjennomført, kan vassdragsmyndigheten pålegge den ansvarlige tvangsmulkt til staten.

Tvangsmulkt kan fastsettes når overtredelse av loven eller vedtak i medhold av loven er oppdaget. Tvangsmulkten begynner å løpe dersom den ansvarlige oversitter den frist for retting av forholdet som vassdragsmyndigheten har fastsatt. Tvangsmulkt kan også fastsettes på forhånd, og løper da fra eventuell overtredelse tar til. Det kan fastsettes at tvangsmulkten løper så lenge det ulovlige forhold varer, eller at den forfaller for hver overtredelse. Vassdragsmyndigheten kan frafalle påløpt tvangsmulkt.

#### *§ 66 (umiddelbar iverksetting ved vassdragsmyndigheten)*

Har vassdragsmyndigheten gitt pålegg om tiltak etter denne lov som den ansvarlige ikke etterkommer, kan vassdragsmyndigheten sørge for iverksetting av tiltaket.

Vassdragsmyndigheten kan iverksette tiltakene uten forutgående pålegg dersom det er nødvendig for å avverge en overhengende fare, eller dersom det etter omstendighetene vil være urimelig byrdefullt å finne frem til den ansvarlige.

Utgiftene til iverksettingen kan kreves dekket av den ansvarlige. De er tvangsgrunnlag for utlegg.

#### *§ 67 (bruk av andres eiendom ved iverksetting)*

Er det nødvendig for iverksetting etter §§ 45, 64 eller 66, kan vassdragsmyndigheten gjøre bruk av den ansvarliges eller andres eiendom. Vassdragsmyndigheten kan om nødvendig gi den ansvarlige adgang til å gjøre bruk av andres eiendom.

Blir det etter første ledd gjort bruk av andres eiendom, skal vedkommende ha erstatning av den ansvarlige for tap som skyldes skade og ulempe. Vassdragsmyndigheten innestår for beløpet.

### **KAP.14 STRAFF**

#### *§ 68 (straffansvar)*

Med bøter eller fengsel inntil tre måneder straffes den som forsettlig eller uaktsomt

- a) iverksetter et konsesjonspliktig vassdragstiltak uten hjemmel i konsesjon eller plan;
- b) iverksetter et meldepliktig vassdragstiltak uten å følge reglene om meldeplikt;
- c) overskrider en konsesjon eller overtrer konsesjonsvilkår eller pålegg fastsatt med hjemmel i denne lov;
- d) overtrer bestemmelsene i § 5 annet ledd tredje punktum, § 10 første ledd (jfr. § 50), § 11, § 14 annet ledd, § 33 første ledd, § 42 første ledd, § 43 første ledd første punktum, § 51 eller § 59;
- e) overtrer en bestemmelse i forskrift etter § 41 som forskriften setter straff for.

Er det voldt fare for betydelig skade på mennesker, miljø eller eiendom, kan overtredelser etter første ledd straffes med fengsel inntil to år, om ikke strengere straffebud får anvendelse. Det samme gjelder hvor overtredelsen har voldt skade på verneverdier i et vernet vassdrag.

Medvirkning straffes på samme måte.

## KAP .15 ADMINISTRATIVE BESTEMMELSER

### § 69 (vassdragsmyndigheten)

Kongen fastsetter hvem som er vassdragsmyndighet og hvilken vassdragsmyndighet som kan treffe vedtak etter loven, og herunder legge oppgaver etter loven til kommuner. Departementet kan også legge oppgaver etter loven til andre enn vassdragsmyndigheten, herunder til private rettssubjekter.

Fylkesmannen er klageinstans over vedtak truffet av kommunen.

Kongen kan gi enhver med myndighet etter loven instruks om hvordan myndigheten skal utøves og om delegasjon av den.

### § 70 (gjennomføringsbestemmelser)

Departementet kan gi forskrifter til utfylling og gjennomføring av loven, herunder om

- a) innholdet av søknader og meldinger og om forvaltningens behandling av dem;
- b) samarbeid mellom vassdragsmyndigheten og andre offentlige myndigheter.

## KAP .16 AVSLUTTENDE BESTEMMELSER

### § 71 (forholdet til eldre tiltak)

Loven gjelder også vassdragstiltak som ble påbegynt før loven trer i kraft (eldre vassdragstiltak).

En konsesjon etter lov 15. mars 1940 nr. 3 om vassdragene §§ 104 og 105 eller godkjenning etter § 144 gjelder som en konsesjon etter loven her, unntatt i forhold til § 25 første ledd.

Eldre vassdragstiltak som ikke trengte tillatelse etter tidligere vassdragslovgivning, kan fortsette uten konsesjon etter § 8. Vassdragsmyndigheten kan likevel i forskrift eller enkeltvedtak bestemme at et eldre vassdragstiltak uten konsesjon er ulovlig etter en fastsatt frist, eller at det må søkes om konsesjon for tiltaket.

For eldre vassdragstiltak gjelder § 10 i den utstrekning tiltaket ikke har gjort bruk av den alminnelige lavvannføring før lovens ikrafttreden. Ved konsesjonsbehandling av eldre vassdragstiltak etter tredje ledd annet punktum gjelder § 10 fullt ut. Har et eldre vassdragstiltak konsesjon etter vassdragsloven, kan det ved omgjøring etter § 27 settes krav i samsvar med § 10 annet ledd. For eldre vassdragstiltak som faller inn under vassdragsreguleringsloven gjelder § 10 ikke.

Hvis andre enn staten ved lovens ikrafttreden utøver en rådighet over grunnvann som faller inn under statens rett etter § 49 annet ledd, kan de bevare sin rett til å utøve en slik rådighet dersom de gir melding til vassdragsmyndigheten senest fem år etter at loven trådte i kraft.

*Et mindretall (Berg, Samuelsen, Simonsen, Ødegaard, Aalstad og Aasen) foreslår at femte ledd utgår.*

*Et annet mindretall (Berg, Høisveen, Samuelsen og Terjesen) foreslår at det i tredje ledd annet punktum settes «andre vassdragstiltak enn kraftutbygging» istedenfor «et eldre vassdragstiltak».*

*Et tredje mindretall (Simonsen, Ødegaard, Aalstad og Aasen) foreslår i annet ledd at ordene «unntatt i forhold til § 25 første ledd» sløyfes.*

*§ 72 (forholdet til vedtak truffet etter eldre lovgivning)*

Forskrifter eller enkeltvedtak fastsatt med hjemmel i lovbestemmelser som oppheves etter §§ 73 og 74, står fortsatt ved lag inntil de blir endret eller opphevet i medhold av loven her.

*§ 73 (ikrafttreden)*

Denne lov trer i kraft når Kongen bestemmer.

Fra samme tid oppheves lov 15. mars 1940 nr. 3 om vassdragene.

*§ 74 (endringer i andre lover)*

Når loven trer i kraft, gjøres følgende endringer i andre lover:

1. Almindelig borgerlig Straffelov 22. mai 1902 nr. 10 endres slik:

§ 398 oppheves.

2. Lov 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v. endres slik:

§ 2 fjerde ledd nr. 15 og 16 oppheves.

§ 4 fjerde ledd skal lyde:

Ved fastsettelse av øvrige betingelser får grunnreglene i § 2 post 2-8, 12-14 og 22-23 tilsvarende anvendelse.

§ 5 fjerde ledd nr. 3 skal lyde:

For øvrig får bestemmelsene i § 2 post 1-12, 14 og 22-23 tilsvarende anvendelse.

3. Lov 14. desember 1917 nr. 17 om vassdragsreguleringer endres slik:

§ 1 skal lyde:

Denne lov gjelder for vassdragsreguleringer. Med vassdragsreguleringer forstås anlegg eller tiltak til regulering av et vassdrags vannføring, herunder også utvidelse eller forandring av eldre reguleringsanlegg. Likt med vassdragsreguleringer



regnes også anlegg eller arbeider til øking av vannføringen ved overføring av vann, og pumping av vann til et høyereliggende magasin.

For tiltak som behandles etter denne lov, gjelder også vannressursloven så langt det ikke er fastsatt særskilte regler i loven her.

§ 2 skal lyde:

Det kreves tillatelse av Kongen (konsesjon) etter denne lov til: Vassdragsreguleringer for produksjon av elektrisk energi som øker vannkraften

- a) med minst 500 naturhestekrefter i et enkelt eller flere vannfall som kan utnyttes under ett, eller
- b) med minst 3000 naturhestekrefter i hele vassdraget.

Vil en vassdragsregulering øke vannkraften i vassdraget med minst 20 000 naturhestekrefter, eller står betydelige interesser mot hverandre, bør tillatelse ikke gis før saken har vært forelagt for Stortinget.

Økingen av vannkraften etter første og annet ledd beregnes på grunnlag av den øking av vassdragets lavvannføring som reguleringen antas å medføre ut over den vannføring som har vært påregnelig i 350 dager i året. Ved beregningen legges det til grunn at magasinet utnyttes slik at vannføringen i lavvannsperioden blir så jevn som mulig.

§§ 3 nr. 2, 4 og 7 oppheves.

I § 11 nr. 1 tredje ledd første punktum, § 12 nr. 15 første ledd første punktum, § 13 første ledd skal «§ 3» erstattes med § 2 tredje ledd.

§ 12 nr. 18, 19 og 23 oppheves.

I § 14 nr. 4 skal «post 17» erstattes med post 21.

§ 16 nr. 1 annet ledd, nr. 3 første ledd, nr. 5 og nr. 7 oppheves.

*Et mindretall (Simonsen, Ødegaard og Aalstad) foreslår at nr. 3 første ledd blir opprettholdt.*

*Et annet mindretall (Simonsen, Traagstad, Ødegaard og Aalstad) foreslår at nr. 5 blir opprettholdt.*

I § 16 nr. 4 første punktum skal ordene «når tillegget etter post 3, første ledd, regnes med,» utgå og «§ 3» erstattes med § 2 tredje ledd.

I § 19 nr. 1 første ledd tredje punktum skal ordene «første ledd,» utgå. I femte punktum skal «postene 2,3,5 og 7» erstattes med nr. 2 og 3.

I § 19 nr. 3 tilføyes som nytt tredje punktum:

Oreigningsloven § 21 gjelder tilsvarende for skjønn etter denne paragraf.

§ 19 nr. 4 oppheves.

§ 22 skal lyde:

For vassdragsreguleringer som utføres for statens regning gjelder ikke bestemmelsene i §§ 9, 10 nr. 1-2 og 4-7, 12 nr. 21 tredje og fjerde ledd, 14 nr. 3 og 4, 20 a og 23.

§ 26 nr. 3 og nytt nr. 4 skal lyde:

3. På reguleringsanlegg som er utført med konsesjon etter tidligere lovgivning gjelder loven på vanlig måte, slik at konsesjonen regnes likt med en konsesjon etter loven her.

4. Reguleringsanlegg som er utført uten konsesjon etter tidligere lovgivning, kan fortsette uten konsesjon etter loven her. Departementet kan likevel bestemme i forskrift eller enkeltvedtak at en slik regulering er ulovlig etter en fastsatt frist, dersom den ikke har konsesjon etter loven her. § 12 nr. 21 annet ledd og § 21 gjelder tilsvarende.

*Et mindretall (Berg, Høisveen, Samuelsen, Terjesen, Traagstad og Aasen) foreslår at nr. 4 annet og tredje punktum utgår.*

4. *I lov 12. juni 1931 nr. 1 i henhold til konvensjonen mellom Norge og Sverige om visse spørsmål vedrørende vassdragsretten av 11. mai 1929 gjøres følgende endringer:*

*§ 3 annet ledd oppheves.*

*§ 8 nr. 1-4 oppheves.*

5. *Lov 14. juni 1935 nr. 1 i henhold til konvensjonen mellom Norge og Finland om fløtning i Pasvik av 14. februar 1925 oppheves.*

6. Lov 29. mai 1953 nr. 3 om hittegods endres slik:

*§ 1 annet ledd skal lyde:*

Funne bufe og andre husdyr, berga fiskereiskap og *båtreinad*, vrakgods og annan bortkomen lausøyre som det er gjeve føresegner om i serskild lov, skal ikkje reknast for hittegods utan det går fram av serføresegnene.

*§ 1 tredje ledd tredje punktum skal lyde:*

Kjem godset inn under lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminne, gjeld føresegnene der.

7. *Lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet endres slik:*

*§ 5 annet punktum skal lyde:*

Det samme gjelder for ferdsel på privat veg med hest eller kjøretøy, og for ferdsel med motorfartøy i kanaler og vassdrag som er tilrettelagt for dette formål.

§ 8 skal lyde:

Enhver har rett til å bade i sjøen eller i vassdrag fra strand i utmark eller fra båt, når det skjer i rimelig avstand fra bebodd hus (hytte) og uten utilbørlig fortrengsel eller ulempe for andre.

8. *Lov 27. juni 1958 nr. 1 om rett for den norske stat til å foreta ekspropriasjon for gjennomføring av overenskomst av 18. desember 1957 mellom Norge og Sovjet-Samveldet om utnytting av vannkraften i Pasvikelven oppheves.*
9. *Lov 23. oktober 1959 om oreigning av fast eiendom endres slik:*

I § 2 skal følgende nummer lyde:

29. *Velte- og opplagsplass for skogsvyrke, og tiltak for fløting.*
47. *Vassforsyning og avløp.*
49. *Senking av grunnvassnivået.*
50. *Vasskraftproduksjon.*
51. *Tiltak for ferdsel og transport i vassdrag.*
52. *Tiltak til vern mot flom eller utrasing i vassdrag.*

§ 17 første ledd skal lyde:

Skjøn som skal fastsetja vederlag for oreigningsinngrep etter § 2, er rettsleg skjøn etter skjønsløva om ikkje anna er sagt nedanfor. Skjøn som skal fastsetja vederlag for inngrep etter § 2 nr. 1, 3, 9, 10, 11, 12, 29, 30, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 49 og 52 er det i lensmannsdistrikt lensmannen som styrei. *Det same gjeld inngrep etter § 2 nr. 19 for lågspana kraftline og nr. 47 til bate for høgst fem bruks-einingar.* Kongen – eller styringsorgan med fullmakt etter § 5 – kan likevel gjera vedtak for den einkilde saka om at skjønnet skal vera rettsleg.

§ 30 nr. 12 oppheves.

§ 30 nytt nr. 43 skal lyde: Lov .... om vassdrag og grunnvann (vannressursloven).

10. *Lov 16. juni 1961 nr. 15 om rettshøve mellom grannar endres slik:*

I § 1 skal nytt annet punktum lyde:

For vassdragstiltak gjeld reglane i lov .... nr. .. om vassdrag og grunnvann.

11. *Lov 21. mai 1965 om skogbruk og skogvern endres slik:*

§ 17 femte ledd skal lyde:

Departementet kan gi nærmere forskrifter om opprensing av grøfter og om regulering av frø- og planteforsyningen i skogbruket, samt gi nærmere bestemmelser om hva som etter denne lov skal forstås som skogproduserende mark.

12. Lov 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern endres slik:

§ 11 tredje ledd oppheves.

Ny § 11 a skal lyde:

Kongen kan treffe vedtak om vern av et vassdrag eller del av det med den nærmeste strandsonen. I vedtaket fastsettes nærmere bestemmelser om vernet og om skjøtsel av vassdraget.

13. Lov 23. juni 1978 nr. 70 om kartlegging, deling og registrering av grunneierdom (delingsloven) endres slik:

I nytt "*Fremtidig utvikling*" i kapittel 4 a. Lovens anvendelse på vannfall inntas som § 4a-1. Fraskilling og deling av fallretter.

Rett til vannfall kan skilles fra eiendommen og sammenføres med andre slike retter. For deling og sammenføring gjelder reglene i denne lov tilsvarende.

14. Lov 21. desember 1979 nr. 77 om jordskifte o.a. endres slik:

§ 2 bokstav e skal lyde:

e) skipe slike sams tiltak som er nemnde i jordlova 18. mars 1955 nr. 2 kap.X.

§ 44 annet ledd skal lyde:

Jordskifteretten kan avgjere spørsmål om bruk av vassdrag og grunnvatn i den mon vannressurslova gir heimel for det.

§ 44 tredje ledd oppheves.

§ 54 første ledd første punktum skal lyde:

Der det er fare for skred, sandfok o.l. skal jordskifteretten om det ikkje er mogeleg å ta omsyn til det i sjølve skifteplanen, fastsette nødvendig førebyggingsarbeid eller andre tryggingstiltak og gi reglar om korleis kostnadene med arbeidet og vedlikehaldet skal delast.

§ 54 nytt tredje ledd skal lyde:

Reglane i første og andre ledd gjeld likeeins ved fare for flaum, elvebrot og annan skade frå vassdrag når tiltaka er lovlege etter vannressurslova.

15. *Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall* endres slik:

*Ny § 24 a (særlige erstatningsregler for avløpsanlegg) skal lyde:*

Anleggseieren er ansvarlig uten hensyn til skyld for skade som et avløpsanlegg volder fordi kapasiteten ikke strekker til eller fordi vedlikeholdet har vært utilstrekkelig. §§ 57-61 gjelder tilsvarende.

16. *Plan- og bygningsloven 14. juni 1985 nr. 77* endres slik (basert på loven slik den vil lyde etter vedtakelse av Ot.prp. nr. 39 (1993-94)):

*I § 20-4 annet ledd skal nye bokstaver h og i lyde:*

h) For vassdrag kan det gis generelle bestemmelser om disponeringen og om at bestemte tiltak i samsvar med planen kan utføres uten konsesjon etter vannressursloven.

i) For områder som etter første ledd nr. 4 er båndlagt av hensyn til vannforsyning, kan det i dette øyemed fastsettes bestemmelser som innskrenker eierens, rettighetshaveres eller allmennhetens rådighet.

*Nåværende bokstav h bli ny bokstav j.*

*Et mindretall (Berg, Høisveeen, Samuelsen, Terjesen og Traagstad) foreslår at bokstav h utgår av forslaget, slik at bokstav i blir bokstav h og nåværende bokstav h blir bokstav i.*

*I § 20-6 skal annet og nytt tredje ledd lyde:*

Tiltak som nevnt i § 93 og tiltak som går inn under forskrift etter § 93 annet ledd må, når ikke annet er bestemt, ikke være i strid med arealbruk eller bestemmelser fastlagt i endelig arealplan. Det samme gjelder andre tiltak som kan være til vesentlig ulempe for gjennomføringen av *planen*.

For områder som skal båndlegges for nærmere angitte formål i medhold av denne eller andre lover, jfr. § 20-4 første ledd nr. 4, er virkningen av arealdelenetter *annet ledd* begrenset til 4 år fra planen er vedtatt av kommunestyret. Departementet kan etter søknad fra kommunen forlenge virkningen med inntil 2 år. *For områder der det er fastsatt bestemmelser av hensyn til vannforsyning, kan kommunestyret vedta at tidsbegrensningen etter dette ledd ikke skal gjelde. I så fall kan eieren (festeren) kreve erstatning eller innløsning som om området var regulert.*

*Nåværende tredje ledd blir nytt fjerde ledd.*

*Et mindretall (Ødegaard, Aalstad og Aasen) foreslår at tredje ledd tredje og fjerde punktum utgår.*

*Et annet mindretall (Berg, Høisveen, Samuelsen og Terjesen) foreslår at § 20-6 nåværende tredje ledd blir nytt femte ledd, og at nytt fjerde ledd skal lyde:*

Arealdelen har ikke virkning for tiltak med konsesjon etter vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven.

I § 25 første ledd nr. 6 (spesialområder) erstattes «områder for bygging og drift av fjernvarmeanlegg» med «områder for bygging og drift av anlegg for energiproduksjon eller fjernvarme».

*I § 26 første ledd skal nytt fjerde punktum lyde:*

Det kan ikke fastsettes bestemmelser om vannføring eller vannstand.

*Et mindretall (Berg, Høisveen, Samuelsen og Terjesen) foreslår at i § 31 nr. 1 første ledd skal nytt tredje punktum lyde:*

Planen er ikke bindende for tiltak med konsesjon etter vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven.

*§ 83 overskriften og første ledd skal lyde:*

§ 83 Basseng og brønn

Basseng og brønn skal til enhver tid være sikret slik at barn hindres fra å falle i dem. Brønn som antas å medføre særlig fare for barn kan kommunen pålegge gjenfylt eller sikret på annen måte innen en fastsatt frist. Pålegg om gjenfylling kan ikke gis dersom brønnen er påkrevd for vannforsyningen.

17. Lov 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v. endres slik:

*§ 7 femte ledd skal lyde:*

Andre og tredje ledd gjelder ikke for saker som behandles etter vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven.

*§ 15 annet ledd tredje punktum skal lyde:*

For vedlikehold eller nedlegging av slike anlegg gjelder bestemmelsene i vannressursloven §§ 42 og 46-47.

*§ 35 skal lyde:*

Det er forbudt å stenge helt for fiskens frie ganguten konsesjon etter vannressursloven. Hvis ikke konsesjonen bestemmer noe annet, skal det i elv, elvearm eller bekk være et friløp som utgjør minst en åttendedel av vassdragets bredde på hver side av midtstrømslinjen ved middels sommervannstand.

*§ 36 annet ledd første punktum skal lyde:*

I friløpet er det forbudt *uten konsesjon etter vannressursloven* å slippe stein eller andre ting som kan være til hinder for fiskens frie gang.

§ 36 fjerde ledd skal lyde:

Er oppfylling eller utdyping skjedd uten noens skyld, *gjelder vannressurslovens regler for gjenoppretting av friløpet.*

18. *Lov 3. juli 1992 nr. 93 om avhending av fast eiendom (avhendingslova)* endres slik:

Ny § 3-2 a (*avhending av grunn ved vassdrag*) skal lyde:

Når nokon avhender grunn som støyer til vassdrag, følger det med den delen av vassdraget som ligg til.

## Litteraturliste

- Amundsen m.fl.: Bærekraft: begreper og analyse. Rapport nr. 22/1989. Senter for anvendt forskning, Norges handelshøyskole
- Andenæs i LoR 1975 – Johs. Andenæs: Grunnlov og ekspropriasjonserstatning. Artikkel i Lov og Rett 1975 (s. 243-274)
- Aubert 1982 – Vilhelm Aubert: Retts sosiologi. Oslo 1982
- Austenå/Øvstedal 1984 – Torgeir Austenå og Sverre Øvstedal: Jordskifteloven – Kommentartutgave. Ås 1984
- Backer 1984 – Inge Lorange Backer: Rettslig interesse for søksmål, skjønn og klage. Oslo 1984
- Backer 1986 – Inge Lorange Backer: Naturvern og naturinngrep. Forvaltningsrettslige styringsmidler. Oslo 1986
- Backer 1987 – Inge Lorange Backer i artikkelsamlingen: Allmenne interesser ved konsesjonsbehandling og skjønn. Oslo 1987
- Backer i LoR 1991 – Inge Lorange Backer: Er det fri adgang til å omgjøre utslipps-tillatelser etter ti år? Artikkel i Lov og Rett 1991 (s. 625-635)
- Brandt 1892 – Fr. Brandt: Tingsretten. (3. utg.) 1892
- Bryn i Den norske advokatforenings småskrift nr. 32 1972 – Erik Bryn: Almenhetens rettsstilling ved naturinngrep. Artikkel i Den norske advokatforenings småskrift nr. 32: Naturinngrep – rettsstilling og erstatningsansvar. Oslo 1972 (s. 88-113)
- Brækhus/Hærem 1964 – Sjur Brækhus og Axel Hærem: Norsk tingsrett. Oslo 1964
- Carlsen 1905 – Arne Carlsen: Vasdragsloven. Kristiania 1905
- Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk. Befolkningens adgang til jakt og fiske Del II: Fiske. Trondheim 1983.
- DN-notat nr. 7 – 1991 – Direktoratet for naturforvaltning: Register over inngrep i verna vassdrag. Trondheim 1991
- Dørstad i Norsk vassdragsrett 1988 – Inger Kjersti Dørstad: Vannforsyning. Fremstilling i Norsk vassdragsrett 1988 (s. 395-453)
- Eckhoff 1983 – Torstein Eckhoff: Statens styringsmuligheter – særlig i ressurs- og miljøspørsmål. Oslo 1983
- Eckhoff 1992 – Torstein Eckhoff: Forvaltningsrett. (4. utg.) Oslo 1992
- Falkanger 1986 – Thor Falkanger: Eierrådighet og samfunnskontroll. (3. utg.) Oslo 1986
- Falkanger 1993 – Thor Falkanger: Tingsrett. Oslo 1993
- FAO: Groundwater Legislation in Europe. Roma 1964
- Fleischer 1974 – Carl August Fleischer: Bestemmelsene i pgrf. 4 og 5 i den nye ekspropriasjonserstatningsloven. Artikkel i Ekspropriasjon, ulempe, skjønn. Oslo 1974 (s. 35 – 48)
- Fleischer i LoR 1974 – Carl August Fleischer: Misvisende om den nye ekspropriasjonslov. En kommentar til byråsjef Rolv Hellesylts artikkel i Lov og Rett 1973 s. 243 flg. om den nye ekspropriasjonslov. Artikkel i Lov og Rett 1974 (s. 216-228)
- Fleischer 1978 – Carl August Fleischer: Norsk ekspropriasjonsrett. Oslo 1978
- Fleischer 1992 – Carl August Fleischer: Plan- og bygningsretten. Oslo 1992
- Fossheimutvalgets innstilling del II – Fossheimutvalget: Mindre inngrep i vassdrag. Retningslinjer for saksbehandling i forhold til vassdragslovens §§ 104-106 m.v. Del II. Oslo 27. november 1986
- Fougner i Rt. 1952 – Eiliv Fougner: Eiendomsretten til midtpartiene i større innsjøer. Artikkel i Norsk Retstidende 1952 (s. 65-73)



- Frihagen III (F) – Arvid Frihagen: Forvaltningsrett III (4 utg.) Oslo 1991
- Frihagen I (F) – Arvid Frihagen: Forvaltningsrett I. (3. utg.) Oslo 1991
- Frihagen I-IV – Arvid Frihagen: Plan- og bygningsloven I-IV. Kommentartutgave. Oslo 1988-90
- Fylkesmannen i Østfold (miljøvernavdelingen): Bekken – naturens renselanlegg. 1989
- Fylkesmannen i Telemark og Fylkesmannen i Buskerud (miljøvernavdelingene): Miljøforbedringer langs vassdrag i tettbygde strøk. Almene problemstillinger konkretisert med eksempler på arealbruk hovedsakelig fra Drammens- og Skiensvassdraget. 1992
- GiN – Sluttrapport, NGU 1992 – Norges Geologiske Undersøkelse: Grunnvann i Norge – Sluttrapport. 1992
- Gjelsvik 1936 – N. Gjelsvik: Norsk tingsrett. (3. utg.) Oslo 1936
- Haagensen, Stiansen og Svarva i Norsk vassdragsrett 1988 – Kjell Haagensen, Odd Stiansen og Helge Morten Svarva: Vannkraftutbygging. Fremstilling i Norsk vassdragsrett 1988 (s. 207-393)
- Hagemann i VANN 1990 – Otto Chr. Hagemann: Rettslige spørsmål knyttet til grunnvann. VANN nr. 1 – 1990
- Harby/Killingtveit i VANN 1989 – Atle Harby og Ånund Killingtveit: Flomskader – Årsak, omfang og mottiltak. VANN nr. 4 – 1989
- Helland i Rt.: 1891 – Amund Helland: Om Grændserne for Eiendomsret til Grund. Artikkel i Norsk Retstidende 1891
- Hellesylt i LoR 1973 – Rolv Hellesylt: Lov om erstatning ved ekspropriasjon av fast eiendom. Artikkel i Lov og Rett 1973 (s. 243-271)
- Hugo-Sørensen/Olafsen 1951 – A. Hugo-Sørensen og Birger Olafsen: Lov om vassdragene. Oslo 1951
- Ibrekk i VANN 1989 – Hans Olav Ibrekk: Drift av vassdrag. VANN nr. 4 – 1989
- Johnsen 1986 – Jon T. Johnsen: Håndheving av allmenne interesser; i Samfunn Rett Rettferdighet. Festskrift til Torstein Eckhoff. Oslo 1986 (s. 387-401)
- Karnovs lovsamling 1992 – Karnovs lovsamling 1992. Danske lover med kommentarer. (13. utg.) København 1993
- Krogh i VANN 1990 – Truls Krogh: Hva vil EF-tilpasning bety for norsk vannforsyning? VANN nr. 4 – 1990
- Landbruksdepartementet og Det norske Skogselskap: Flersidig skogbruk, retningslinjer for skogbruket. Veiledningshefte. Oslo 1990
- Lid i Den norske advokatforenings småskrift nr. 35 1975 – Olav Lid: Norsk konsepsjonslovgjeving i historisk perspektiv. Artikkel i Den norske advokatforenings småskrift nr. 35: Om lov om erverv av fast eiendom. Oslo 1975 (s. 13-41)
- Lund i LoR 1973 – Ketil Lund: Vassdragsfredning og erstatning. Artikkel i Lov og Rett 1973 (s. 216-227)
- Michanek, Gabriel: Energirätt. Uppsala 1990
- Motzfeldt 1908 – U.A. Motzfeldt: Den norske vassdragsrets historie. Kristiania 1908
- MVU-rapport nr. A7 1986 – Arbeidsgruppen for miljøvirkninger av vassdragsutbygging (red. Tor Ziegler): Fleksibel manøvrering. Fleksibel manøvrering og variabel minstevannføring. Rapport nr. A7. Oslo 1986
- Myklebust 1993 – Leiv Myklebust: Strand- og sjøområde. Regelverk for bruk og forvaltning. Oslo 1993
- NIBR-notat 1993:116 – Norsk institutt for by- og regionforskning, Jorunn Reitan: Notat 1993:116 Vassdragsplanlegging. En evaluering av tilskuddsordningen fra Direktoratet for naturforvaltning. Oslo 1993
- NLVF-utredning nr. 107 1980 – Norges Landbruksvitenskapelige Forskningsråd:

- Grunnvann i Norge. Forekomster, utnyttning og beskyttelse. NLVF-utredning nr. 107. Oslo/Ås-NHL 1980
- Nordtveit i JV 1990 – Ernst Nordtveit: Grenser for fast eiendom. Artikkel i Jussens Venner 1990
- Norsk vassdragsrett 1988 – Thor Falkanger og Kjell Haagenen red.: Norsk vassdragsrett. 1988
- NVE-publikasjon nr. 02/1993: Retningslinjer for inngrep i vassdrag – NVE-publikasjon nr. 02 1993. Oddvar Fossheim (red.): Retningslinjer for inngrep i vassdrag. Saksbehandling i forhold til vassdragslovens §§ 104-106 m.v. (almene interesser). Oslo 1993
- NVE-notat nr. V 04 1988: Flom og kriseberedskap i Vassdragsdirektoratet
- NVE-notat nr. V 05 1990: Eldre innretninger i vassdrag
- NVE-publikasjon nr. V 30: Klimaendringer og vannressurser. 1990
- NVE-Vassdragsdirektoratet og Vassdragsregulantenenes forening (Sikringsutvalget): Faremomenter og sikringstiltak ved anlegg i vassdrag. Publikasjon 1990
- Nygaard 1974 – Mons Sandnes Nygard: Ting og rettar. Stensil. Bergen 1974
- Nygaard i LoR 1973 – Mons Sandnes Nygard: Om midtstykke og fiskerett – og den passive partskompetanse. Artikkel i Lov og Rett 1973 (s. 118-129)
- Nygaard 1992 – Nils Nygaard: Skade og ansvar. (4. utg.) Oslo 1992
- Nærstad 1938 – Nærstad: Eiendomsrett til vannområder. Oslo 1938
- Olje- og energidepartementet: På kanaler i Norge. En reise gjennom tid og natur. Brosjyre
- Oppland Fylkeskommune, Plan og utbyggingsetaten: Flerbruksplan for vassdrag i Gudbrandsdalen, rap. 2. Fylkesplanprosjekt – Arealbruk og vassdrag. 1987
- Os i LoR 1977 – Audvar Os: Eiendomsretten til undergrunnen. Artikkel i Lov og Rett 1977 (s. 407-416)
- Otnes/Ræstad 1978 – Jakob Otnes og Erik Ræstad (red.): Hydrologi i praksis. (2.utg.) Oslo 1978
- Pedersen/Sandvik/Skaaraas 1990 – Odd Jarle Pedersen, Per Sandvik og Helge Skaaraas: Ekspropriasjon. Oslo 1990
- Rapport fra Den Interdepartementale Klimagruppen: Drivhuseffekten, virkninger og tiltak. 22. mars 1991
- Robberstad i LoR 1963 – Knut Robberstad: Kløyvd eiendomsrett. Artikkel i Lov og Rett 1963 (s. 162-166)
- Robberstad i TfR 1967 – Knut Robberstad: Midtstykket i innsjøar. Artikkel i Tidsskrift for Rettsvitenskap 1967 (s. 145-156)
- Robberstad 1968 – Knut Robberstad (red): Ekspropriasjonsvederlaget. Oslo 1968
- Robberstad 1969 – Knut Robberstad: Gulatingslovi. (3. utg.) Oslo 1969
- Robberstad i TfR 1961 – Knut Robberstad: Retten til undergrunnen. Artikkel i Tidsskrift for Rettsvitenskap 1961 (s. 25-35)
- Rogstad i Norsk vassdragsrett 1988 – Daniel Rogstad: Eierrådighet over vassdrag. Fremstilling i Norsk vassdragsrett 1988 (s. 69-172)
- Rogstad 1976 – Daniel Rogstad: Noen vassdragsrettslige emner. Institutt for privatretts stensilserie nr. 38. Oslo 1976
- Rogstad i LoR 1974 – Daniel Rogstad: Vassdragsfredning og erstatning. Artikkel i Lov og Rett 1974 (s. 266-274)
- Rogstad, Daniel: E-loven og annen areallovgivning. Notat, Ås 1992
- Ross 1977 – Anton Ross: Vannforsyning og vannavløp. Oslo 1977
- Rudd m.fl.: Are Hydroelectric Reservoirs Significant Sources of Greenhouse Gases? Ambio 1993
- Salzwedel 1988 – Salzwedel: Wasserrecht i von Münch m.fl.: Besonderes Verwaltungsrecht. Berlin 1988

- Samuelsen 1987 – Erik Samuelsen i artikkelsamlingen: Allmenne interesser ved konsesjonsbehandling og skjønn. Oslo 1987
- Sandene/Keiserud 1990 – Erling Sandene og Erik Keiserud: Oreigningsloven med kommentarer. (2. utg.) Oslo 1990
- Sandvik i LoR 1982 – Per Sandvik: Reguleringens betydning ved ekspropriasjon. Artikkel i Lov og Rett 1982 (s. 179-197)
- Scheel 1912 – Herman Scheel: Forelæsninger over Norsk Tingsret. Kristiania 1912
- Schjødt 1947 – Magne Schjødt: Norsk ekspropriasjonsrett. 2. utg. Oslo 1947
- Stordrange i LoR 1988 – Bjørn Stordrange: Rettslige og rettspolitiske aspekter ved utnyttning av grunnvann. Artikkel i Lov og Rett (s. 391-420)
- Strömberg 1984 – Rolf Strömberg: Vattenlagen med kommentar. Stockholm 1984
- Strömberg i Nordstedts juridiska Handbok: Vattenrätt
- Sælthun i Otnes/Ræstad 1978 – Nils Roar Sælthun: Urban hydrologi. Fremstilling i Otnes/Ræstad 1978
- Tollan 1977 – Arne Tollan: Vann – en naturressurs. 1977
- Universitetet i Oslo: Verdien av norsk vassdragsnatur i en internasjonal sammenheng. Publikasjon Oslo 1992
- Vannressursutvalgets rapport 03/87: Organisert drift av vassdrag – Vannressursutvalget (utvalget for samordning av vannressursforvaltningen): Organisert drift av vassdrag. Rapport fra utvalg nedsatt av Vannressursutvalget. Rapport 03/87
- Vihervuori, Pekka: Inledning till Finlands rättsordning. 1993
- Vislie 1944 – Arne Vislie: Grensene for grunneierens rådighet over vassdrag. Oslo 1944
- Vislie 1955 – Arne Vislie: Ferdsels- og fløtingsretten, og dens stilling under ekspropriasjon. Oslo 1955
- Vislie, Ingolf 1987 – Ingolf Vislie i artikkelsamlingen: Allmenne interesser ved konsesjonsbehandling og skjønn. Oslo 1987
- Vislie, Ingolf 1974 – Ingolf Vislie: Om erstatning ved ekspropriasjon. Oslo 1974
- Vislie, Ingolf i Norsk vassdragsrett 1988 – Ingolf Vislie: Ekspropriasjon og skjønn i vassdrag. Fremstilling i Norsk vassdragsrett 1988 (s. 455-541)
- Vogt 1971 – Johan Vogt: Elektrisitetslandet Norge. Oslo 1971
- Vår felles framtid – Verdenskommisjonen for miljø og utvikling: Vår felles framtid. Norsk utgave av verdenskommisjonens rapport. Oslo 1987
- Woxholt 1990 – Geir Woxholt: Foreningsrett. Oslo 1990
- Wulff, Helge: Landboret. (2. utg.) Fredriksberg 1992
- Ørebech 1992 – Peter Ørebech: Om allemannsrettigheter. 1992
- Ørebech i Norsk vassdragsrett 1988 – Peter Ørebech: Oppdrett i vassdrag. Fremstilling i Norsk vassdragsrett 1988 (s. 615-662)

## Forkortelser

|                |  |
|----------------|--|
| aml.           | arbeidsmiljøloven av 4. februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø m.v.                                      |
| BayWG          | (tysk) Bayerisches Wassergesetz av 3. februar 1988   |
| BWHG           | (tysk) Wassergesetz for Baden-Württemberg av 1. juli 1988  |
| delingsl.      | delingsloven av 23. juni 1978 nr. 70 om kartlegging, deling og registrering av grunneiendom                          |
| DN             | Direktoratet for naturforvaltning  |
| domstoll.      | domstolloven av 13. august 1915 nr. 15 om domstolene-  |
| ECE            | Economic Commision for Europe  |
| energil.       | energiloven av 29. juni 1990 nr. 50 om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m.      |
| fiskesykdomsl. | fiskesykdomsloven av 22. juni 1990 nr. 44 om tiltak mot sykdom hos akvatiske organismer                              |
| forurl.        | forurensningsloven av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall                                    |
| friluftsl.     | friluftsløven av 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet   |
| FVL            | (finsk) vattenlag av 19. mai 1961/264  |
| fvl.           | forvaltningsloven av 10. februar 1967 om behandlingmåten i forvaltningssaker   |
| G              | Gulatingslovi  |
| GG             | (tysk) Grundgesetz   |
| grannel.       | granneløven av 16. juni 1961 nr. 15 om rettshøve mellom grannar  |
| GSchG          | (sveitsisk) Gewässerschutzgesetz av 24. januar 1991-   |
| havnel.        | havneløven av 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann m.v.  |
| ikl.           | industrikonsesjonsloven av 14. desember 1917 nr. 16 om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom            |
| jordl.         | jordlova av 18. mars 1955 nr. 2 om tilskipping av jordbruk-  |
| jordskiftel.   | jordskifteløven av 21. desember 1979 nr. 77 om jordskifte o.a.   |
| JV             | Jussens Venner (juridisk tidsskrift)   |
| kommunehelsel. | kommunehelsetjenesteløven av 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene                                  |
| konsl.         | konsesjonsloven av 31. mai 1974 nr. 19 om konsesjon og om forkjøpsrett for det offentlige ved erverv av fast eiendom |
| kulturminnel.  | kulturminneløven av 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner  |
| laksel.        | lakseløven av 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innenlandsfisk m.v.  |
| LoR            | Lov og Rett (norsk juridisk tidsskrift)  |
| MLL            | Magnus Lagabøters landslov fra 1274  |
| motorferdsell. | motorferdselsloven av 10. juni 1977 nr. 82 om motorferdsel i utmark og vassdrag                                      |
| naturvern.     | naturvernloven av 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern  |
| NIVA           | Norsk Institutt for Vannforskning  |
| NL             | Christian Vs Norske Lov av 15. april 1687  |
| NRL            | (svensk) naturressurslag 1987:12   |
| NVE            | Norges vassdrags- og energiverk  |

|   |   |
|---|---|
| NVL<br>næringsmiddell.                        | (svensk) naturvårdslag av 11. desember 1964<br>næringsmiddeloven av 19. mai 1933 nr. 3 om tilsyn med næringsmidler m.v.   |
| Ombm.<br>oppdrettsl.                          | Stortingets ombudsmann for forvaltningen<br>fiskeoppdrettsloven av 14. juni 1985 nr. 68 om oppdrett av fisk, skalldyr m.v.  |
| oreignl.                                      | oreigningsloven av 23. oktober 1959 nr. 3 om oreigning av fast eiendom  |
| pbl.<br>petroleumsl.                          | plan- og bygningsloven av 14 juni 1985 nr. 77<br>petroleumsloven av 22. mars 1985 nr. 11 om petroleums-<br>virksomhet   |
| Rt.<br>sameiel.<br>Samlet plan<br>servituttl. | Norsk Retstidende<br>sameigelova av 18 juni 1965 nr. 6 om sameige-<br>St.meld. nr. 63 (1984-85), Samlet plan for vassdrag-<br>servituttolova av 29. november 1968 um særlege råderettar<br>over framand eigedom-                                    |
| SFT<br>skjønnsl.                              | Statens forurensningstilsyn-<br>skjønnsprosessloven av 1. juni 1917 nr. 1 om skjønn og<br>ekspropriasjonssaker  |
| skl.  | skadeerstatningsloven av 13. juni 1969 nr. 26 om skadeser-<br>statning  |
| skogbruksl.<br>skylddelingsl.                 | skogbruksloven av 21. mai 1965 om skogbruk og skogvern<br>skylddelingsloven av 20. august 1909 nr. 2  |
| SSB   | Statistisk Sentralbyrå  |
| strl.   | straffeloven av 22. mai 1902 nr. 10   |
| TfR<br>tvml.                                  | Tidsskrift for Rettsvitenskap (norsk juridisk tidsskrift)<br>tvistemålsloven av 13. august 1915 nr. 6 om rettergangsmå-<br>ten for tvistemål  |
| utk.<br>V 1887<br>V<br>vederlagsl.            | utkast til vannressursloven om vassdrag og grunnvann<br>lov av 1. juli 1887 om vasdragene<br>vassdragsloven av 15. mars 1940 om vassdragene<br>ekspropriasjonserstatningsloven av 6. april 1984 nr. 17 om<br>vederlag ved oreigning av fast eigedom |
| veil.<br>Verneplan IV<br>viltl.<br>VKI 1918   | vegloven av 21. juni 1963 nr. 23<br>NOU 1991:12, Verneplan for vassdrag IV<br>viltloven av 29. mai 1981 om viltet<br>Indstilling med utkast til ny vasdragslov fra den kgl. vas-<br>dragslovkommission (av 1909)                                    |
| VL<br>vregl. 1911<br>vregl.                   | (svensk) vattenlag 1983:291<br>vassdragsreguleringsloven av 4. august 1911<br>vassdragsreguleringsloven av 14. desember 1917 nr. 17 om<br>vassdragsreguleringer   |
| WBG   | (sveitsisk) Bundesgesetz über die Wasserbaupolizei av 22.<br>juni 1877  |
| WBRG  | (sveitsisk) Bundesgesetz über den Wasserbau av 21. juni<br>1991   |
| WHG<br>WRG<br>x:y VL<br>ZGB                   | (tysk) Wasserhaushaltgesetz av 23. september 1986<br>(østerrisk) Wasserrechtgesetz av 1959<br>x kap. y § VL (vattenlagen)<br>(sveitsisk) sivillovbok  |

**Vedlegg 1****Innkommne høringsuttalelser fra institusjoner og organisasjoner**

Norges Rederiforbund, Oslo  
Fylkesmannen i Vest-Agder, Miljøvernavdelingen  
Norges Geologiske Undersøkelse, Trondheim  
Norges Jeger- og Fiskerforbund, Asker  
Norges Landbrukshøgskole, Institutt for tekniske fag, Ås  
Fylkesmannen i Sør-Trøndelag  
Statens Institutt for Folkehelse, Oslo  
Friluftsrådernes Landsforbund, Asker  
Norske fiskeoppdretteres forening, Trondheim  
Statens Næringsmiddeltilsyn, Oslo  
Jordforsk, Ås  
Statens vegvesen, Vegdirektoratet, Oslo  
Fylkesmannen i Vestfold, Miljøvernavdelingen  
Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar, Oslo  
Helsedirektoratet, Oslo  
Norges Bondelag, Oslo  
Kontaktutvalget for vassdragsforvalterne, Trondheim  
Fylkesmannen i Finnmark, Miljøvernavdelingen  
Norsk Skogbruksforening, Oslo  
Norges Energiverkforbund, Oslo  
Direktoratet for naturforvaltning, Trondheim  
Fylkesmannen i Nord-Trøndelag, Miljøvernavdelingen  
Norges tekniske høgskole, Institutt for vassbygging, Trondheim  
Fylkesmannen i Oppland, Miljøvernavdelingen  
Norges vassdrags- og energiverk, Oslo  
Statens Naturforvaltningsråd, Oslo  
Maskinentreprenørenes forbund, Brønnbøringsgruppa, Alta  
Det Kgl. Selskap for Norges Vel, Skedsmo  
Fylkesmannen i Østfold, Miljøvernavdelingen

**Vedlegg 2****European water charter**

*Proclaimed in Strasbourg, 6 May 1968*

**PREAMBLE**

The Committee of Ministers,

Having regard to Recommendation 436 (1965) of the Consultative Assembly on fresh water pollution control in Europe;

Taking into account Resolution No. 10 (XXI) (1965) of the Economic Commission for Europe of the United Nations containing the ECE Declaration of policy on Water Pollution Control in Europe, and the International Standards for Drinking Water of the World Health Organisation, and in particular the European Standards;

Persuaded that the advance of modern civilisation leads in certain cases to an increasing deterioration in our natural heritage;

Conscious that water holds a place of prime importance in that natural heritage; Considering that the demand for water is increasing, largely because of the rapid development of

industrialisation in the main urban centres of Europe, and that steps must be taken for the qualitative and quantitative conservation of water resources;

Considering, furthermore, that collective action on a European scale on water problems is necessary and that a Water Charter constitutes an effective instrument to create a better understanding of these problems;

Adopts and proclaims the principles of the present European Water Charter, prepared by the European Committee for the Conservation of Nature and Natural Resources of the Council of Europe, as set forth hereunder:

*I. There is no life without water. It is a treasure indispensable to all human activity*

Water falls from the atmosphere to the earth mainly in the form of rain and snow. Streams, rivers, glaciers and lakes are the principal channels of drainage towards the oceans. During its cycle, water is retained by the soil, vegetation and animals. It returns to the atmosphere principally by means of evaporation and plant transpiration. Water is the first need of man, animal and plants.

Water constitutes nearly two-thirds of man's weight and about nine-tenths of that of plants.

Man depends on it for drinking, food supplies and washing, as a source of energy, as an essential material for production, as a medium for transport, and as an outlet for recreation which modern life increasingly demands.

*II. Fresh water resources are not inexhaustible. It is essential to conserve, control, and wherever possible, to increase them*

The population explosion and the rapidly expanding needs of modern industry and agriculture are making increasing demands on water resources. It will be impossible to meet these demands and to achieve rising standards of living, unless each one of us regards water as a precious commodity to be preserved and used wisely.

*III. To pollute water is to harm man and other living creatures which are dependent on water*

Water in nature is a medium containing beneficial organisms which help to keep it clean. If we pollute the water, we risk destroying those organisms, disrupting this self-purification process, and perhaps modifying the living medium unfavourably and irrevocably.

Surface and underground waters should be preserved from pollution. Any important reduction of quantity and deterioration of quality of water, whether running or still, may do harm to man and other living creatures.

*IV. The quality of water must be maintained at levels suitable for the use to be made of it and, in particular, must meet appropriate public health standards*

These quality levels may vary according to the different uses of water, namely food supplies, domestic, agricultural and industrial needs, fisheries and recreation. Nevertheless, since all life on earth in its infinite variety depends upon the manifold qualities of water, arrangements should be made to ensure as far as possible that water retains its natural properties.

*V. When used water is returned to a common source it must not impair the further uses, both public and private, to which the common source will be put*

Pollution is a change, generally man-made, in the quality of water which makes it unusable or dangerous for human consumption, industry, agriculture, fishing, recreation, domestic animals and wildlife.

The discharge of residue (wastage) or of used water which causes physical, chemical, organic, thermal or radioactive pollution, must not endanger public health and must take into account the capacity of the receiving waters to assimilate (by dilution or self-purification) any waste matter discharged. The social and economic aspects of water-treatment methods are of great importance in this connection.

*VI. The maintenance of an adequate vegetation cover, preferably forest land, is imperative for the conservation of water resources*

It is necessary to conserve vegetation cover, preferably forests, and wherever it has disappeared to reconstitute it as quickly as possible.

The conservation of forests is a factor of major importance for the stabilisation of drainage basins and their water regime. As well as their economic value, forests provide opportunities for recreation.

*VII. Water resources must be assessed*

Fresh water that can be put to good use represents less than one per cent of the water on our planet and it is distributed in very unequal fashion.

It is essential to know surface and underground water resources, bearing in mind the water cycle, the quality of water and its utilisation.

Assessment, in this context, involves the survey, recording and appraisal of water resources.



*VIII. The wise husbandry of water resources must be planned by the appropriate authorities*

Water is a precious resource requiring planning which combines short- and long-term needs.

A viable water policy is needed, which should include various measures for the conservation, flow-control and distribution of water resources. Furthermore, maintenance of quality and quantity calls for development and improvement of utilisation, recycling and purification techniques.

*IX. Conservation of water calls for intensified scientific research, training of specialists and public information services*

Research with regard to water in general and waste water in particular should be encouraged in every way possible. Means of providing information should be increased and international exchanges facilitated; at the same time, the technical and biological training of qualified personnel is necessary in the various fields of activity involved.

*X. Water is a common heritage, the value of which must be recognised by all. Everyone has the duty to use water carefully and economically*

Each human being is a consumer and user of water and is therefore responsible to other users. To use water thoughtlessly is to misuse our natural heritage.

*XI. The management of water resources should be based on their natural basins rather than on political and administrative boundaries*

Surface waters flow away down the steepest slopes, converging to form water-courses. A river and its tributaries are like a many-branched tree, and they serve an area known as a watershed or drainage basin.

Within a drainage basin, all uses of surface and underground waters are interdependent and should be managed bearing in mind their interrelationship.

*XII. Water knows no frontiers: as a common resource it demands international co-operation*

International problems arising from the use of water should be settled by mutual agreement between the States concerned, to conserve the quality and quantity of water.

Kilde: Europarådet.

### Vedlegg 3

## Prinsipper for kostnadsfordeling ved fellestiltak

Av Morten Berg<sup>1</sup>

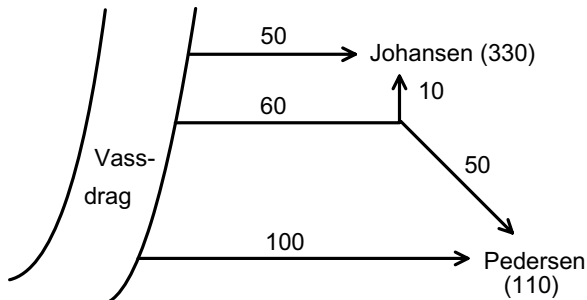
### 1 INNLEDNING

I økonomisk faglitteratur brukes som regel teori om kooperative spill når en skal analysere ulike metoder for å fordele kostnadene ved et tiltak eller en investering mellom deltagerne i tiltaket. Spillteoretiske resultater har blant annet vist at det ikke finnes én kostnadsfordelingsmetode som enhver vil oppfatte som rimelig og rettferdig i alle mulige sammenhenger. Tvert imot har det kommet beskrivelser av svært mange ulike fordelingsprinsipper; de fleste av dem med *noen* ønskelige egenskaper, få med *bare* ønskelige egenskaper, og ingen med *alle* ønskelige egenskaper. For å belyse noe av den problemstillingen som fordeling av kostnader innebærer, er det nyttig å se på et par eksempler.

### 2 VIKTIGE ASPEKTER VED KOSTNADSFORDELINGSPROBLEMET

Sett at to grunneiere, Johansen og Pedersen, vurderer å investere i et vanningsanlegg. De kan hente vann fra et vassdrag som grenser til begge eiendommer, og de kan enten bygge hver for seg eller velge et fellesanlegg. En utforming av tiltaket der de bygger hver for seg, kalles i det følgende «separate anlegg», mens samarbeidsløsningen kalles «fellesanlegg». (Merk at fellesanlegget ikke bare omfatter ledninger som rent fysisk fører vann til begge eiendommer samtidig, men også individuelle stikkledninger — altså alle deler av samarbeidsløsningen.) Anta at de arealene som er aktuelle for vanning, ligger lengre fra vassdraget for Pedersens del enn for Johansens. Dersom grunneierne velger en separat løsning, vil Johansen således pådra seg en kostnad på kr 50 (tusen), mens Pedersen, som ligger lengre unna, må ut med 100. Et fellesanlegg vil på sin side koste 120, som består av 60 for felles ledning, 10 for ledningen inn til Johansen og 50 for ledningen inn til Pedersen. Anta til slutt at all nytte av vanningsanlegget kan måles i penger, at Johansens nytte manifesterer seg som en betalingsvillighet på 330, og at Pedersens betalingsvillighet er 110. Et stilisert bilde av situasjonen er tegnet i Figur 1, der pilene fra vassdraget til Johansen og Pedersen angir de to forskjellige vanningsanleggene som kan tenkes, tallet ved hver pil indikerer kostnad for vedkommende ledning, og tallet i parentes ved hver grunneiers navn indikerer hans betalingsvillighet.

1. Professor Aanund Hylland ved Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo; førsteamanuensis Tore Nilssen ved Handelshøyskolen BI samt Vassdragslovutvalgets medlemmer og sekretær takkes for nyttige kommentarer til tidligere utkast.



Figur 1.

Det er umiddelbart klart at bygging av vanningsanlegg er privatøkonomisk lønnsomt, for Johansen vil få en nettogevinst på 280 dersom han bygger alene, mens Pedersen i samme tilfelle vil komme ut med 10 i gevinst. Verken privat- eller samfunnsøkonomisk er imidlertid de to anleggsalternativene like verdifulle, ettersom totalkostnaden blir lavest dersom Johansen og Pedersen samarbeider. Samlet kostnad for fellesanlegget er 120, mens den separate løsningen gir en totalkostnad på 150. Fra et samfunnsøkonomisk synspunkt er det optimalt at grunneierne bygger et fellesanlegg, uansett hvordan kostnadene fordeles, fordi det ville innebære sløsing med ressursene dersom de samlede anleggskostnader ikke ble så små som mulig. Privatøkonomisk har naturligvis kostnadsfordelingen betydning i seg selv.

Sett nå at Johansen og Pedersen fritt kan velge utforming av vanningsanlegget, men at de ved valg av et fellesanlegg blir pålagt å dele totalkostnadene forholdsmessig etter den nytte de hver for seg oppnår. Samlet nytte er 440, hvorav Johansens betalingsvillighet utgjør 75% og Pedersens 25%. Med dette som fordelingsnøkkel vil fellesanleggets totalkostnader måtte betales med 90 av Johansen og 30 av Pedersen, og deres gevinster blir henholdsvis 240 og 80. I så fall vil Johansen komme bedre ut ved å velge en separat løsning, selv om summen av kostnadene for de to grunneierne da blir 150 i stedet for 120. Konklusjonen er derfor: *Dersom interessentene i et tiltak står fritt til å velge utforming av tiltaket, men pålegges å fordele kostnadene proporsjonalt med den enkeltes nytte, kan selve kostnadsfordelingen forhindre at deltagerne velger en samfunnsøkonomisk optimal utforming av tiltaket.*

Mot dette kunne man innvende at kostnadene ved stikkledningene inn til hver enkelt eiendom bør bæres av hver grunneier alene og holdes utenfor fordelingsdiskusjonen. Da vil det bare være aktuelt med proporsjonal fordeling av kostnaden ved den delen av fellesanlegget som rent fysisk fører vann til begge eiendommer samtidig. Johansen ville i så fall få en 75%-andel av felleskostnaden på 60 samt sin «egen» kostnad på 10, mens Pedersen måtte betale 25% av fellesinvesteringen samt sin «egen» kostnad på 50. Men likevel løses ikke problemet med å få realisert den samfunnsøkonomisk beste utformingen av anlegget, for 75% av 60 er 45. Johansens samlede kostnadsandel ville derfor bli 55 og hans gevinst 275 i stedet for 280. Dessuten er det ikke opplagt at kostnadene ved stikkledningene uten videre kan betegnes som grunneiernes «egne», ettersom ledningene ikke ville ha blitt bygget på samme måte ved en separat løsning. Pedersen kan f.eks. forfekte det synspunkt at «Johansens» kostnad på 10 er en følge av hele fellesanleggets beskaffenhet, ettersom Johansen ikke kunne ha bygget en så billig ledning til seg selv uten samarbeidet med Pedersen. Et tilsvarende synspunkt kan naturligvis også Johansen fremme.

En kunne også hevde at deltagerne ikke burde få velge tiltakets utforming fritt, men at de tvert imot burde pålegges å velge fellesløsningen og fordele kostnadene proporsjonalt med nytten. En slik ordning ville imidlertid by på iallfall to problemer: For det første måtte en sikre at fellesløsningen virkelig ble realisert, noe som

ville betinge detaljert informasjon om alternative utforminger av tiltaket og eventuelt en overprøving av de private lønnsomhetskalkylene. For det andre ville Johansen kunne hevde at han ble urimelig eller urettferdig behandlet, ettersom han kunne ha kommet bedre ut ved å få bygge et separat anlegg. I forhold til hans beste alternativ ville reduksjonen i Johansens gevinst fra 280 til 240 utgjøre 40 av økningen i Pedersens gevinst fra 10 til 80 (de resterende 30 ville være en felles kostnadsgevinst som i sin helhet tilfalt Pedersen). Ordningen ville innebære en kryss-subsidiering og en implisitt inntektsoverføring fra Johansen til Pedersen.

At en ikke er sikker på å unngå kryss-subsidiering, kan oppfattes som en ulempe ved prinsippet om kostnadsfordeling i forhold til deltagerens nytte av et tiltak. Ulempen består ikke bare i at de deltagere som kryss-subsidierer andre, har et incen- tiv til å blokkere fellesløsninger som ville være samfunnsøkonomisk gunstige. I tillegg er det lite meningsfylt at implisitte inntektsoverføringer skjer uten å bli satt i sammenheng med deltagerens økonomiske posisjon utenom det som bare har med fellestiltaket å gjøre. Man kunne eventuelt mene at kostnadsfordeling i fellestiltak burde brukes aktivt som et politikk-instrument til å omfordele inntekt. Dette er imidlertid et høyst diskutabelt virkemiddel dersom formålet er å utjevne forskjeller i individuelle velferdsnivåer i befolkningen, for da bør omfordeling åpenbart skje i henhold til langt bredere sosioøkonomiske kriterier. Utjevning ved hjelp av kostnadsandeler i fellestiltak måtte i tilfelle også ha blitt vurdert opp mot andre inntektsfordelingsmetoder, herunder ulike systemer for progressiv inntektsbeskatning og samfunnsøkonomisk effektive overføringsordninger.

Argumentene for en fordeling i henhold til relativ nytte vil stå enda svakere hvis det lar seg gjøre å finne kostnadsfordelingsmetoder som både er (mer) rettferdige og gjør fellesløsningen til det beste alternativ for alle deltagere i tiltaket. Som nevnt innledningsvis inneholder faglitteraturen mange forslag til kostnads- og gevinstfordelingsprinsipper. De aller fleste tar utgangspunkt i at en deltager — alene eller i gruppe med andre — vil foretrekke en større gevinst fremfor en mindre, såfremt dette er mulig uten at deltageren bryter med de hensyn som må tas under kostnadsfordelingen.<sup>2</sup> I eksempelet ovenfor er det lett å se at Johansen for sin del kan forbedre enhver kostnadsfordeling der hans sluttgevinst er lavere enn 280, ved ganske enkelt å bygge sitt eget anlegg. På samme måte vil ikke Pedersen frivillig bli med på et felles opplegg der han kommer ut med lavere gevinst enn 10, som han jo kan sikre seg på egen hånd. Spørsmålet blir derfor om totalkostnadene ved fellesløsningen kan fordeles på en slik måte at Johansens gevinst blir minst 280 og Pedersens minst 10. Johansen må da ikke bli avkrevet større betaling enn 50, og Pedersen ikke mer enn 100. Hvis Johansen betalte akkurat 50, ville det bli  $120 \div 50 = 70$  igjen til Pedersen å finansiere, noe han ville akseptere. Hvis på den annen side Pedersen betalte akkurat 100, måtte Johansen ut med 20, hvilket ville være akseptabelt for ham. Begge grunneiere ville også foretrekke enhver fordeling mellom disse ytterpunktene fremfor den separate løsningen. Altså ville Johansen akseptere å betale hva som helst mellom 20 og 50, og Pedersen det som var igjen av totalkostnaden etter Johansens betaling; og begge ville fremdeles gå inn for den samfunnsøkonomisk optimale fellesløsningen.

Selv om det naturligvis er gunstig at det finnes kostnadsfordelinger som leder til at fellesløsningen blir realisert, er det ikke nødvendigvis ønskelig å ha flere enn én slik fordeling. Johansen vil riktignok *akseptere* å betale inntil 50, men han vil jo *foretrekke* å betale så lite som mulig. Derfor vil ikke grunneierne nødvendigvis bli

2. Dette er altså ikke en antagelse om reservasjonsløs gevinstmaksimering fra deltagerens side. Det er riktiger å si at deltagerne antas å gjøre det beste ut av situasjonen; eller at de ikke aktivt handler annerledes enn de selv helst vil, gitt den valgsituasjonen de står i.

enige om hvem som skal betale hva, dvs. om hvor mye mer enn 20 og hvor mye mindre enn 50 Johansen skal betale. De trenger et kriterium for å velge én blant de mange mulige gevinst- og kostnadsfordelinger som ikke ville forhindre fellesløsningen. Et av kriteriene som har vært foreslått i faglitteraturen, er å legge en bestemt form for gjennomsnittsbetraktning til grunn. Gevinst-andelen tilordnet hver deltager beregnes da som den gevinstøkning deltageren i gjennomsnitt gir opphav til i de forskjellige utforminger av tiltaket han kan gå inn for. For Pedersens del gir dette følgende utregning: Hvis Pedersen ikke bygger anlegg i det hele tatt, er gevinsten lik null, mens et separat anlegg vil gi ham en gevinst på  $110 \div 100 = 10$ . Gevinstøkningen Pedersen gir opphav til ved denne utformingen (altså separat anlegg) er med andre ord  $10 \div 0 = 10$ . Hvis Pedersen går sammen med Johansen, blir totalgevinsten  $440 \div 120 = 320$ ; og dersom Johansen blir stående alene, vil hans gevinst bli  $330 \div 50 = 280$ . Pedersen gir derfor opphav til en gevinstøkning på  $320 \div 280 = 40$  ved å gå sammen med Johansen. Gjennomsnittet av de gevinstøkningene Pedersen gir opphav til er  $(10 + 40)/2 = 25$ , som blir hans tilordnede gevinst-andel. Pedersen må betale 85 av totalkostnaden for å oppnå en sluttgevinst på 25, siden  $110 \div 85 = 25$ . En tilsvarende beregning for Johansen gir ham en tilordnet gevinst-andel på 295, og ettersom  $330 \div 35 = 295$ , må han betale 35. Summen av de to grunneiernes betalinger er akkurat lik totalkostnaden for fellesanlegget, idet  $85 + 35 = 120$ .

Gjennomsnittsbetraktningen kan også forklares på følgende måte: Anta først at Pedersen planlegger et vanningsanlegg uten å ta Johansen i betraktning. Da kommer han til å bygge et separat anlegg og oppnå en gevinst på 10, hvilket også er den samlede, samfunnsøkonomiske nettofordel av anlegget. Hvis nå Johansen kommer inn i bildet før noe er bygget, kan man planlegge et fellesanlegg som vil gi et overskudd på 320. Johansen bidrar dermed til en økning i den samfunnsøkonomiske nettofordel på  $320 \div 10 = 310$ . Hvis Johansen troverdig kan true med ikke å delta i samarbeidsløsningen, kan Pedersen presses til å akseptere en fordeling der Johansen får nesten hele gevinstøkningen på 310, mens Pedersen bare får litt over 10. Anta nå i stedet at det er Johansen som er først ute med å planlegge et separat anlegg. Gevinsten ved dette, for Johansen og for samfunnet totalt, er 280. Om Pedersen deretter kommer inn i bildet, øker den samfunnsøkonomiske nettofordelen med 40, til 320. Ved troverdig å true med ikke å samarbeide, kan Pedersen presse frem en fordeling der nesten hele gevinstøkningen på 40 tilfaller ham selv. Ettersom vi ikke har noe prinsipielt grunnlag for å si at enten Pedersen eller Johansen ville være først ute med å initiere bygging av vanningsanlegg, kan det være rimelig å si at begge rekkefølger av de to er like sannsynlige. Dermed skal Pedersen ha en gevinst på gjennomsnittet av 10 og 40, dvs. 25; mens Johansens gevinst blir gjennomsnittet av 280 og 310, dvs. 295. Hadde det vært flere enn to deltagere, ville økningen i samfunnsøkonomisk nettogevinst ha blitt beregnet for hver deltager som kunne slutte seg til prosjektet, og gjennomsnittet ville ha blitt beregnet over alle mulige rekkefølger deltagerne kunne komme i.

Resonnementet ovenfor kan gjennomføres for så å si alle tenkelige varianter av kostnadsstruktur og utforminger av vilkårlige tiltak. Hovedpoenget — at det finnes fordelingsprinsipper som kan virke både mer rettferdige og mer ressursbesparende enn kostnadsdeling i forhold til nytte — gjelder generelt og ikke bare i talleksempelen som er brukt her. Resonnementet som sådant er også uavhengig av hva deltagerens individuelle alternativer til en fellesløsning er. Hvis Johansen og Pedersen eksempelvis sto overfor valget mellom fellesanlegg eller intet anlegg overhodet, ville deres respektive gevinster ved ikke å samarbeide være lik null. Da ville også antallet kostnadsfordelinger som var forenlige med felleløsningen, øke sterkt. Johansen ville akseptere å betale hele fellesanlegget alene, for hans gevinst i en felleløsning ville ikke kunne bli mindre enn  $330 \div 120 = 210$ . Men for Pedersens del

måtte det individuelle alternativ fremdeles tas i betraktning, for dersom han ble tildelt en større kostnadsandel enn 110, ville han foretrekke å bruke sine inntekter på noe annet enn vanningsanlegg. (I dette tilfellet ville forøvrig også en fordeling i forhold til deltagerens nytte være forenlig med fellesløsningen. Poenget er altså ikke at en slik fordelingsmetode nødvendigvis vil forhindre gunstige fellesløsninger; poenget er at den *kan* gjøre det.)

Talleksempelen med Johansens og Pedersens separate og felles vanningsanlegg er konstruert slik at det finnes mange kostnadsfordelinger som leder til at begge foretrekker fellesløsningen. Slik behøver det ikke å være. Det kan hende at man bare finner én kostnadsfordeling, som for eksempel dersom en separat vannledning til Pedersen koster 70 i stedet for 100. For at fellesløsningen da skal være akseptabel for begge grunneiere, må Johansen betale akkurat 50.

Et annet poeng å notere er at gjennomsnittsfordelingen av felleskostnadene, med 85 på Pedersen og 35 på Johansen, avviker fra den fordeling en ville ha fått hvis grunneierne hadde betalt sine respektive stikkledninger selv og delt den resterende kostnad likt. Da ville Pedersen ha betalt  $50 + 60/2 = 80$  og Johansen  $10 + 60/2 = 40$ . Opphavet til denne forskjellen er at gjennomsnittsfordelingen gjelder kostnaden ved *hele* fellesløsningen. Deltagerens kostnadsandeler avhenger ikke av en mer eller mindre vilkårlig definisjon av hva som skal regnes som felleskostnader, men er basert på hvilke alternative utforminger av tiltaket deltagerne kan gå inn for. Også en kostnadsfordeling med 80 på Pedersen og 40 på Johansen er dog forenlig med fellesløsningen, ettersom Johansen som tidligere nevnt vil akseptere enhver betaling inntil 50 og Pedersen den medfølgende restkostnad inntil 100. Sett imidlertid at stikkledningen til Pedersen koster 75 i stedet for 50. Da er fellesanlegget fremdeles den samfunnsøkonomisk optimale løsning, med total kostnad på 145. Men hvis grunneierne nå skal betale sine stikkledninger selv og dele den gjenværende kostnad likt, må Pedersen ut med  $75 + 60/2 = 105$ . Han vil altså komme bedre ut med separat anlegg, og vil helst unngå fellesløsningen. Dette viser at det kan være for snevert å definere felleskostnader bare etter hvilke deler av et tiltak som rent fysisk benyttes av flere enn én deltager. Også kostnadene ved de deler av tiltaket som *blir billigere når de inngår i fellesløsningen*, kan være nødvendige å regne som felles for deltagerne hva kostnadsfordelingen angår. Dette hensynet kan i alminnelighet ivaretas ved at man nøye spesifiserer alle alternative utforminger av tiltaket sammen med deltagerens respektive gevinster i hver utforming.

Det kan også hende at man ikke kan finne en kostnadsfordeling i det hele tatt som sikrer fellesløsningen: Sett at de tre grunneierne Dahl, Fjeld og Aas vurderer å investere i et vanningsanlegg som de hver for seg vil ha like stor nytte av. Hvis de bygger tre separate anlegg, blir kostnaden 50 pr. grunneier; går to sammen, blir kostnaden (for de to) 60; og en fellesløsning for alle tre vil koste 108. Total kostnaden blir altså lavere jo flere som går sammen, og en samfunnsøkonomisk optimal utforming av vanningsanlegget betinger derfor at alle samarbeider. Likevel finnes det i dette tilfellet ingen kostnadsfordeling som kan få de tre grunneierne til å slutte å diskutere hvem som skal gå sammen med hvem. Hvis alle tre samarbeider, er en mulig kostnadsfordeling at de betaler like mye, dvs. 36 hver. Men da er det lønnsomt for to av dem, f.eks. Dahl og Fjeld, å bryte ut for derved å oppnå en kostnad på 30 pr. grunneier. Aas står tilbake, og må betale 50 for sitt separate anlegg. Det lønner seg ikke for Aas å bidra med mer enn de to andre for å realisere fellesløsningen. Aas kan nemlig ikke tilby seg å betale mer enn 50, og da må en av de andre måtte betale minst 29 (fordi  $50 + 29 + 29 = 108$ ). Anta at Dahl gjør dette. Han vil da oppdage at han og Aas til sammen betaler 79, og at det ville lønne seg for dem å samarbeide uten Fjeld for derved å presse sin total kostnad ned til 60. Fellesløsningen med tre deltagere er ustabil, og tenderer mot å brytes opp.

Et tilsvarende resonnement kan gjennomføres for å vise at heller ingen samarbeidsløsning med to deltagere vil være stabil, for uansett hvilke to grunneiere som samarbeider, kan den tredje tilby en av dem en mer lønnsom avtale. Forhandlingene vil fortsette i det uendelige med mindre man innfører andre kriterier for å bestemme kostnadsfordelingen. Også her kunne ovennevnte gjennomsnittsbetraktning legges til grunn, denne gang ved å regne ut den gjennomsnittlige *kostnadsøkning* en deltager gir opphav til i alle utforminger av tiltaket han kan tenkes å slutte seg til. (Dette er tilstrekkelig på grunn av forutsetningen om at alle deltagere har lik nytte av tiltaket. Generelt bør imidlertid kostnadsfordelingen ta utgangspunkt i deltagernes nettogevinster.) Den gjennomsnittlige kostnadsøkning blir 36 for både Dahl, Fjeld og Aas i dette tilfellet, og fordeling i pakt med dette vil resultere i den samfunnsøkonomisk optimale fellesløsningen. Dog er det verd å bemerke at hvis de tre grunneierne kan velge kostnadsfordelingsmetode, og hver av dem er opptatt av å minimere sin kostnadsandel, vil de forkaste gjennomsnittsprinsippet, nettopp fordi fellesløsningen som nevnt er ustabil. Om Dahl, Fjeld og Aas allikevel skulle akseptere gjennomsnittsprinsippet når vanningsanleggets kostnadsstruktur er som i dette eksempelet, måtte det altså være av andre grunner enn at hver enkelt forsøkte å komme så billig som mulig ut av tiltaket. En mulig begrunnelse kunne være at det oppfattes som viktigere at de tre overhodet blir enige om noe enn at individuelle kostnadsandeler minimeres. Det at alle tre betaler 36 i stedet for at to av dem — uvisst hvem — betaler 30 og den tredje 50, kan betraktes som prisen alle må akseptere for å kunne fatte en kollektivt fornuftig beslutning.

### 3 EGENSKAPER VED ULIKE FORDELINGSPRINSIPPER

De foregående talleksemlene er laget for å illustrere noen av de viktigste resultatene fra den spillteoretiske faglitteraturen om gevinst- og kostnadsfordeling. Der blir diskusjonen av mulige samarbeidsløsninger, fordelingen av kostnader ved hvert løsningsalternativ, samt den tilhørende utforming av et tiltak betraktet som et spill hvor deltagerne tilstreber størst mulig gevinst. Alle de kostnadsfordelingene som Johansen og Pedersen kan velge mellom, dvs. alle der Johansen betaler minst 20 og maksimalt 50 av totalkostnaden på 120, utgjør det som kalles *kjernen* i spillet dem imellom. Kjernen i et spill er alle de gevinstfordelingene som er slik at ingen deltager kunne ha forbedret sitt resultat ved å bryte med fellesløsningen på egen hånd eller sammen med en undergruppe av andre deltagere. Som vist kan kjernen bestå av mange kostnadsfordelinger, slik som i tilfellet med Johansen og Pedersen; i andre tilfeller finnes det bare én fordeling i kjernen. Hvis det ikke finnes noen kostnadsfordelinger som leder til en fellesløsning, slik som i eksempelet med Dahl, Fjeld og Aas, sier man i spillteorien at «kjernen er tom».

Prinsippet om fordeling i henhold til den gjennomsnittlige gevinstøkning hver deltager gir opphav til, ble lansert i 1953 av spillteoretikeren Lloyd S. Shapley. De gevinstandelene som tilordnes deltagerne i henhold til dette prinsippet, kalles derfor Shapley-verdier. (Man bruker ordet Shapley-verdi også når spillet bare dreier seg om fordeling av kostnader, som tolkes som negative gevinster.) Shapley-verdien for en deltager kan beregnes uansett hvor mange kostnadsfordelinger spillets kjerne består av. Den kan endog beregnes selv om kjernen er tom, slik eksempelet med Dahl, Fjeld og Aas viser. Shapley-verdien utgjør også alltid bare ett tall for hver deltager. Teoretisk sett er det videre av stor betydning at Shapley-verdiene representerer den eneste metoden for å fordele kostnader (og tilsvarende for gevinster) som har følgende tre egenskaper samtidig: (1) Symmetri; dvs. at Shapley-verdiene til Johansen og Pedersen er uavhengige av om Johansens eller Pedersens navn skrives opp først; og at Shapley-verdiene til Dahl, Fjeld og Aas er like siden de tre grunn-

eierne er kostnadmessig identiske; (2) kostnadsdekning; dvs. at summen av Shapley-verdiene alltid er lik totalkostnaden som skal dekkes; og (3) additivitet; dvs. at dersom totalkostnaden ved et tiltak kan skrives opp som en sum av delkostnader, kan Shapley-verdien for hver deltager også deles opp i komponenter som tilsvarer kostnadskomponentene. Shapley-verdiene som gevinst- eller kostnadsfordelingsmetode har på denne bakgrunn tre klare fordeler: de lar seg beregne for nær sagt alle typer kostnadsstruktur et tiltak kan ha; de er alltid entydige (dvs. bare ett tall for hver deltager); og de er den eneste fordelingsmetoden som på én gang er symmetrisk, kostnadsdekkende og additiv.

Dette betyr ikke at Shapley-verdiene utgjør det perfekte fordelingsprinsipp. For det første kan selve beregningen av dem kreve en viss arbeidsinnsats, blant annet fordi en må kjenne til hvordan strukturen i totalkostnadene er for alle aktuelle utforminger av et tiltak. Hvis antall deltagere  $ern$ , kan antall kostnadsanslag som er nødvendig for gjennomsnittsberegningen komme opp i  $2^n - 1$ . I forbindelse med små og mellomstore vassdragstiltak behøver dette likevel ikke å være et alvorlig problem. Ved 10 deltagere kreves det f.eks. ikke mer enn 1023 forskjellige kostnadstall, noe som er lett å håndtere med moderne datateknologi.

Et annet moment, som teoretikere av og til betrakter som en ulempe ved Shapley-verdiene, er at de ikke alltid er med blant de kostnadsfordelingene som utgjør spillets kjerne, selv om det skulle finnes mange fordelinger i kjernen. Dette betyr altså at kostnadsstrukturen i et tiltak kan være så spesiell at en fellesløsning med gevinster fordelt i henhold til Shapley-verdier ikke ville være stabil, samtidig som det finnes minst én annen fordeling av tiltakets kostnader som gir en stabil fellesløsning. I praksis kan imidlertid en kostnadsfordeling i spillets kjerne godt bli oppfattet som både urimelig og urettferdig. Kjernen er en besnærende fordelingsmetode i den forstand at ingen kan forbedre det resultatet de oppnår der. Men om Shapley-verdiene skulle vise seg å ikke ligge i kjernen, kan det ikke desto mindre tenkes at det er kjernefordelingene og ikke Shapley-verdiene som bør forkastes. Dette må i så fall bedømmes i det enkelte tilfelle. Blant annet må en da vurdere om Shapley-verdiens tre egenskaper, som ble nevnt ovenfor, er mer ønskelige enn kjernens evne til å gjøre alle mer fornøyde enn de alternativt ville ha vært.

Et tredje moment kan være at heller ikke en fordeling i pakt med Shapley-verdiene nødvendigvis behøver å bli oppfattet som rettferdig i en bredere forstand. Som allerede anført gir det liten mening å snakke om rettferdighet med mindre deltagerens alminnelige inntekts- og formuesforhold trekkes inn, og Shapley-verdiene reflekterer utelukkende strukturen i det fordelingsproblemet som diskuteres. Det relevante for Shapley-verdiene er nytte- og kostnadsforholdene i forbindelse med de ulike utformingene av det aktuelle prosjektet. Indirekte tar man dermed også hensyn til hvor sterk interesse hver deltager har av samarbeidsløsningen og til realismen i eventuelle trusler om å trekke seg fra denne. Jo mer man har å vinne på en samarbeidsløsning, desto mindre troverdig er en trussel om å trekke seg. Shapley-verdiene representerer derfor de reelle maktforhold som kostnads- og nyttestrukturen i tiltaket gir opphav til, snarere enn rettferdighet i en dypere filosofisk forstand.

#### 4 KONKLUSJON

I praksis er det god grunn til å tro at deltagerne i et vassdragstiltak vil kunne finne frem til en kostnadsfordeling i kjernensåfremt kjernen ikke er tom. Hvis alle interessenter slutter seg til et bestemt forslag til fordeling av kostnadene i en fellesløsning, må det jo være fordi hver enkelt deltager betrakter forslaget som bedre enn alle løsninger og fordelinger han eller hun alternativt kunne gå inn for. I enkelte tilfeller kan det likevel være ønskelig at myndighetene påvirker utformingen av tiltaket og



eventuelt griper inn i eller forestår kostnadsfordelingen. Ett slikt tilfelle er når tiltaket berører vesentlige, almene samfunnshensyn, slik at en bør vurdere om det trengs konsesjon og om samfunnsøkonomiske forhold er relevante for utformingen av tiltaket. Dette behøver imidlertid ikke nødvendigvis påvirke selve fordelingen av tiltakets betalbare kostnader. Et annet tilfelle er når kjernen er tom, slik at deltagerne umulig kan finne en kostnadsfordeling som alle er fornøyde med. Hvis det da er ønskelig å realisere den samfunnsøkonomisk beste utforming av tiltaket, kan det være nødvendig at myndighetene (f.eks. vassdragsmyndighetene eller skjønnsretten) fastsetter en kostnadsfordeling på tvers av hva minst én deltager finner mest lønnsomt for egen del. Et tredje tilfelle er når kjernen inneholder mange mulige kostnadsfordelinger. Da er den ikke tilstrekkelig som fordelingskriterium, for deltagerne må velge kun én av de mulige fordelingene.

I de tilfeller der myndighetene fastsetter en kostnadsfordeling, synes det i utgangspunktet mest hensiktsmessig å benytte Shapley-verdiene som fordelingsprinsipp. Hvis kjernen er tom, kan man naturligvis ikke velge en kjerne-fordeling. Hvis kjernen inneholder mange mulige kostnadsfordelinger, bør én av dem velges, og da vil Shapley-verdiene som regel være et aktuelt alternativ. Riktignok kan Shapley-verdiene ved spesielle kostnadsstrukturer tenkes å ikke være blant kjerne-fordelingene. Men for at dette skal være en problemstilling i praksis, må man vite at kjernen ikke er tom, kjenne til alle fordelinger i kjernen og dertil være forvisset om at Shapley-verdiene ikke er blant dem. Da er man automatisk også i den heldige situasjon at man kan velge et sett av kostnadsandeler fritt blant fordelingene i kjernen foruten Shapley-verdiene.

Hva så med prinsippet om kostnadsfordeling i forhold til hver deltagers nytte av et tiltak? Om dette kan man iallfall si at det er vel innarbeidet i praksis og at det etter manges mening fungerer godt. Prinsippet kan da heller ikke avvises fullstendig på teoretisk grunnlag, for det er fullt mulig at en fordeling proporsjonalt med nytte ligger i kjernen. (Merk imidlertid at nytteprinsippet i så fall kun fungerer som et tilleggskriterium etter at kjernen er lagt til grunn først.) Som påpekt er problemet at en kostnadsfordeling etter nytte ikke *nødvendigvis* er forenlig med frivillig deltagelse i en samfunnsøkonomisk optimal utforming av et vassdragstiltak. Nytteprinsippet kommer derfor i samme kategori som Shapley-verdiene når de sistnevnte ikke er blant kjerne-fordelingene. Det som taler til Shapley-verdienes fordel i slike tilfeller, er at de representerer den eneste symmetriske, kostnadsdekkende og additive fordelingsmetoden.

## Vedlegg 4

# Samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse av vassdrags-tiltak

*Av Morten Berg<sup>3</sup>*

## 1 INNLEDNING

Dersom den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av et vassdragstiltak skal tas i betraktning under en eventuell konsesjonsbehandling av tiltaket, er det nødvendig å bygge på en presis forståelse av hva samfunnsøkonomisk lønnsomhet innebærer. Hovedformålet med dette vedlegget er å gi en slik presisering. I utgangspunktet vil ikke en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse omfatte absolutt alle de virkningene av et tiltak som kan tenkes å være relevante for vurderingen av hvorvidt tiltaket bør gjennomføres eller ei. Derfor kan en ikke uten videre la tiltakets økonomiske lønnsomhet alene være utslagsgivende for konsesjon. Det kan tenkes tiltak som nok medfører samfunnsøkonomiske underskudd, men som har tilstrekkelige, positive, ikke-økonomiske virkninger til at det økonomiske underskuddet mer enn oppveies. Tilsvarende kan det finnes tiltak som isolert sett er lønnsomme, men der de ikke-økonomiske virkningene er negative og så betydelige at de mer enn oppveier det økonomiske overskuddet.

Blant annet av denne grunn må opplegget for en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse defineres presist, slik at det er klart hva som inngår i analysen og hva som ikke inngår. Man kan ikke trekke frem vilkårlige effekter av et tiltak og kalle dem «samfunnsøkonomiske» uten å forankre dem i økonomisk teori. Lønnsomhetsbegrepet kan bare brukes dersom analysen bygger på anerkjent økonomisk vitenskap, og derfor er det viktig å sette tydelige grenser mellom økonomiske og ikke-økonomiske virkninger av et vassdragstiltak. Denne grenseoppgangen kan i mange tilfeller forde betydelig teoretisk og praktisk innsikt i økonomifaget.

Vedlegget starter med en beskrivelse av formålet med samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalyser og av hvordan vassdragstiltak kan oppfattes som økonomiske prosjekter. Deretter, i avsnitt 3 og 4, presenteres grunnleggende økonomiske begreper som er nødvendige for å beskrive innholdet i en lønnsomhetsanalyse. I avsnitt 5 gjennomgås tallfestingen av kostnadsposter i et tiltak, og i avsnitt 6 kvantifiseringen av nytte-effektene. Hvordan nytte- og kostnadsposter kan sammenholdes dersom de kommer på forskjellige tidspunkter og dersom de er beheftet med usikkerhet, beskrives i avsnitt 7. I avsnitt 8 drøftes håndteringen av henholdsvis ikke-økonomiske virkninger, økonomiske virkninger som faller utenfor lønnsomhetsberegningen, den administrative organiseringen av analysearbeidet, samt hvilken betydning samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalyser bør ha i konsesjonsbehandlingen av vassdragstiltak. Til slutt gjennomgås et forenklet eksempel på en lønnsomhetsberegning.

---

3. Professor Agnar Sandmo ved Norges Handelshøyskole, stipendiat Bjørn Hansen ved Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning i Oslo, ekspedisjonssjef Sigurd Tveitereid i Nærings- og energidepartementet samt Vassdragslovutvalgets medlemmer og sekretær takkes for nyttige kommentarer til tidligere utkast.

## 2 FORMÅLET MED LØNNSOMHETSANALYSER

En samfunnsøkonomisk lønnsomhetskalkyle kalles ofte nytte/kostnadsanalyse, etter det engelske faguttrykket «cost-benefit analysis». Den viktigste grunnen til at en bør gjennomføre en nytte/kostnadsanalyse i forbindelse med konsesjonsbehandling av et vassdragstiltak, er at det å gjennomføre lønnsomme og avvise ulønnsomme tiltak bidrar til en effektiv utnytting av økonomiske ressurser. Effektiv ressursutnytting innebærer at vi får maksimalt ut av arbeidskraft, kapital, energi og andre fysiske produksjonsfaktorer som er tilgjengelige i økonomien; og at det vi produserer, ikke kunne ha vært fremstilt med lavere ressursforbruk. Samfunnsøkonomisk effektivitet er et mål på hvor god den totale ressursutnytting er. Effektiviteten kan bedres på tre ulike måter: For det første øker den dersom vi får større produksjonsverdi ut av en gitt ressursmengde. For det andre øker den dersom vi opprettholder produksjonsnivået av alle varer og tjenester samtidig som produksjonskostnadene reduseres. For det tredje øker den hvis vi endrer omsetningen av varer og tjenester på en slik måte at noen får økt velferd uten at andre får redusert velferd.

Slik lønnsomhetsbegrepet vanligvis defineres, bygger det utelukkende på en målsetning om å oppnå en samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnytting. Dette betyr spesielt at lønnsomheten av et tiltak ikke avhenger av hvem som får gevinstene og hvem som bærer kostnadene, så lenge gevinstene i sum overstiger de samlede kostnadene. Dermed er det ikke sagt at gevinst- og kostnadsfordelingen er uten betydning for vurderingen av tiltaket. Imidlertid faller fordelingseffektene utenfor lønnsomhetsberegningen, og må derfor sammenholdes med tiltakets økonomiske overskudd og dets ikke-økonomiske virkninger før tiltaket eventuelt gjennomføres. Ikke alle økonomer er enige i at fordelingseffekter skal skilles ut fra lønnsomhetsberegningen, noe som vil bli utdypet i avsnitt 8.

En lønnsomhetsanalyse er alltid en sammenligning av alternative anvendelser av ressurser. I de fleste tilfeller der et tiltak er foreslått, foreligger det to alternative muligheter: tiltaket gjennomføres, eller en lar situasjonen forbli uendret. Å ikke foreta seg noe, er altså også en mulig ressursanvendelse (nemlig den eksisterende), og kan gjerne kalles for null-alternativ. En fundamental erkjennelse i mikroøkonomisk teori er at ressurser så å si alltid har minst to alternative anvendelser og at «det økonomiske problem» er til enhver tid å allokere ressursene til de anvendelsene der ressursinnsatsen har størst verdi. Formålet med å gjennomføre samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalyser er å finne ut om en foreslått ressursanvendelse er mer eller mindre verdifull enn det beste aktuelle alternativ. Et tiltak kan på denne bakgrunn ikke være lønnsomt i seg selv, det kan bare være mer eller mindre lønnsomt enn en annen, alternativ anvendelse av ressursene.

I dette ligger også en tolkning eller definisjon av et vassdragstiltak betraktet som økonomisk fenomen: det er en bestemt anvendelse av ressurser. Denne definisjonen er riktignok for generell til å være særlig nyttig. Men hvis man på den annen side bare lager en liste over alle mulige konkrete eksempler på tiltak, får man ikke så lett frem de økonomiske fellestrekk som gjør at ett og samme opplegg for lønnsomhetsanalyse kan brukes uansett hva tiltaket går ut på. Det som trengs, er en utvetydig definisjon av hva økonomiske goder eller ressurser er, for da kan lønnsomhetskalkylen omfatte de godene og ressursene som tiltaket involverer. For praktiske formål er det mest hensiktsmessig å si at enhver naturressurs, arbeidskraft, vare, tjeneste eller gjenstand som er noenlunde objektivt målbar, er et økonomisk gode. Et økonomisk gode kan være nesten hva som helst, bare det er en rimelig grad av enighet om hvordan godet kan måles. Verdien av godet kan være negativ hvis det er noe alle vil bli kvitt, null hvis godet ikke kan brukes til noe som helst, eller positiv hvis godet direkte eller indirekte kan bidra til å øke velferden hos minst ett individ. Definisjonen her omfatter således svært mange og svært ulike goder, både slike som

omsettes i markeder og slike som ikke er gjenstand for vanlig markedsomsetning. Eksempelvis vil det en gjerne omtaler som «almene interesser» i mange tilfeller være å oppfatte som økonomiske goder eller økonomiske aktiviteter. Derimot vil mindre håndgripelige fenomener som kjærlighet, sykdom og estetisk opplevelse av kunst antagelig falle utenfor definisjonen av økonomiske goder.

Ettersom et vassdragstiltak er én blant flere alternative ressursanvendelser, kan det oppfattes som en bestemt bruk av bestemte økonomiske goder. Noen av godene tiltaket omfatter, benyttes som innsatsfaktorer eller ressursinnsats. Blant annet vil det som regel være slik med vassdraget selv: det brukes som ressurs for å oppnå et tilsiktet resultat. Resultatet av ressursinnsatsen vil som oftest også være et økonomisk gode (eller flere). Eksempelvis kan senking av vannstanden i et vassdrag resultere i frigjort dyrkningsareal som har produktiv verdi. Økonomisk sett kan et vassdragstiltak på denne bakgrunn oppfattes som et prosjekt eller investering, og lønnsomheten av tiltaket kan beregnes ved å følge alminnelige regler for samfunnsøkonomiske prosjektkalkyler.

Det bør kanskje understrekes at lønnsomheten av et vassdragstiltak har lite med penger som sådan å gjøre. Det som betyr noe, er reelle, subjektive opplevelser av velferd hos individer; reelle varer og tjenester og reell ressursoppofring. Mikro- og velferdsøkonomi, som er de relevante fagområder for nytte/kostnadsanalyser, dreier seg om reelle størrelser, mens penger er en nominell størrelse. Forskjellen kan illustreres med et eksempel: Dersom jeg kjøper 2 brød og brødprisen er kr 15, blir utgiften kr 30. Det jeg har nytte av, og som derfor er det relevante for en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse, er brødene, ikke beløpet på kr 30. Realstørrelsen er 2 (brød) og den nominelle størrelsen er 30 (kroner). Penger har bare verdi indirekte gjennom den kjøpekraft de representerer, og i lønnsomhetskalkyler brukes de derfor som en felles avregningsenhet for reelle størrelser. Alt avregnes i kroner i en nytte/kostnadsanalyse, men det er bare de realøkonomiske størrelsene som har betydning for lønnsomheten. «Økonomi» tolkes med andre ord annerledes enn i vanlige utsagn som f.eks. «det er ikke økonomi i dette prosjektet», som med teoretisk korrekt begrepsbruk måtte oversettes omtrent som «dette prosjektet gir ikke et finansielt overskudd». Et vassdragstiltak kan godt være samfunnsøkonomisk lønnsomt uten å gi noe finansielt overskudd, og det kan være samfunnsøkonomisk ulønnsomt selv om det gir finansielt overskudd.

I et prosjekt som kjøper alle sine innsatsfaktorer i velfungerende markeder og selger sin produksjon i et vanlig vare- eller tjenestemarked, vil den privatøkonomiske lønnsomhet ofte falle sammen med den samfunnsøkonomiske. I mange vassdragstiltak er det imidlertid grunn til å tro at vesentlige deler av ressursinnsatsen — spesielt vassdraget selv — ikke kan handles i et marked. Videre vil en del av kostnadspostene i mange vassdragsprosjekter bestå av nyttetap hos andre personer enn den som gjennomfører tiltaket, f.eks. dersom en badeplass går tapt som følge av tørrlegging. Slike nyttetap kan være vanskelige å knytte til konkrete varer og tjenester, og har sjelden en entydig markedspris, men skal likefullt regnes med blant prosjektets kostnader. Endelig kan produksjonen som et vassdragstiltak resulterer i, være vanskelig å definere presist. Eksempel med badeplassen kan snus: En badeplass vil måtte regnes som en del av produksjonen hvis den er et resultat av tiltaket (f.eks. pga. oppdemming), men dermed får den jo ikke automatisk en veldefinert markedspris som viser plassens økonomiske verdi. Disse forholdene gjør at det oftere kan oppstå avvik mellom privat- og samfunnsøkonomisk lønnsomhet i vassdragstiltak enn i andre prosjekter. Det kan altså tenkes at tiltak som er sterkt lønnsomme for tiltakshaveren, er samfunnsøkonomisk ulønnsomme og derfor ikke bør realiseres. Det kan også tenkes samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltak som ingen foreslår, fordi de er privatøkonomisk ulønnsomme. I begge situasjoner er det

bare en korrekt gjennomført nytte/kostnadsanalyse som kan avdekke de reelle lønnsomhetsforholdene.

### 3 ALTERNATIVVERDI-PRINSIPPET

Ettersom enhver måte å benytte ressurser på er en anvendelse i økonomisk forstand, blir lønnsomhet et relativt begrep. At et prosjekt eller tiltak er lønnsomt, betyr at ressursanvendelsen er mer verdifull der enn i andre prosjekter. For å få til den nødvendige sammenligning mellom anvendelsene, må en fastsette tiltakets kostnader ved å avregne ressursinnsatsen til den verdi ressursene alternativt ville ha hatt. Dette kalles alternativverdi-prinsippet, og bygger på følgende definisjon:

Alternativverdien til en ressurs eller et produkt er den verdien godet ville ha i det beste, aktuelle alternativ til den anvendelsen der godet blir benyttet.

Hovedpoenget ved alternativverdi-prinsippet kan illustreres ved hjelp av et eksempel. Anta at en grunneier har tenkt å kjøpe en gravemaskin for å gjøre grusuttak i et vassdrag, at maskinen i utsalg koster kr 750000, men at grunneierens kjøpsutgift bare blir kr 600000 på grunn av diverse rabatter og støtteordninger. Forutsett også at dersom grunneieren kjøper maskinen, kan han enten bruke den til grusuttaket eller selge den til noen som ikke kan oppnå samme gunstige pris som han selv, og som derfor er villige til å betale kr 700000 for den. I lønnsomhetskalkylen av grusuttak skal kostnaden for gravemaskinen da være kr 700000, fordi den beste alternative anvendelsen av gravemaskinen er å selge den videre, ikke å la være å kjøpe den (som har en verdi på 600000 i form av sparte kostnader). Grunnen til å regne med 700000 i stedet for 600000 er at man da oppnår en implisitt sammenligning av de alternative anvendelsene. Hvis grusuttaksprosjektet kan bære 700000 som kostnad og enda gi overskudd, må det være mer lønnsomt enn å selge gravemaskinen videre. Eksempelet viser også at det ikke nødvendigvis er samsvar mellom finansielle kjøpsutgifter (her på 600000) og de reelle alternativkostnader.

Hvis et prosjekt bare settes i gang under forutsetning av at det bærer sine alternativkostnader, vil ressursanvendelsen i prosjektet nødvendigvis være mer verdifull enn i alle dets alternativer. Dersom alternativverdi-prinsippet ble fulgt for alle tiltak, prosjekter og investeringer i hele økonomien, ville det resultere i den mest verdifulle samlede ressursanvendelse, og derfor til en samfunnsøkonomisk effektiv ressursallokering. Alternativverdi-prinsippet er med andre ord direkte begrunnet i målsetningen om å oppnå maksimal samfunnsøkonomisk effektivitet.

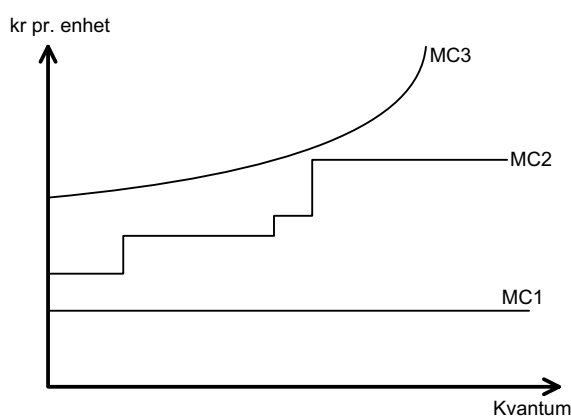
## 4 KOSTNADER OG NYTTE

### 4.1 Grensekostnader

Tre eksempler på grensekostnadskurver er tegnet i Figur 1. Betegnelsen MC i figuren er forkortet fra engelsk: «marginal costs». Langs den vannrette akse måles kvantum av et økonomisk gode, og langs den loddrette akse avsettes verdier i kroner. (Merk at ingen av aksene har noe med tid å gjøre. Kvantum skal forstås som en hypotetisk eller faktisk; produsert, frembrakt eller omsatt mengde i løpet av en viss tidsperiode, f.eks. ett år.) Grensekostnadsdefinisjonen som legges til grunn i nytte/kostnadsanalyser, er:

Grensekostnaden er den økningen i de samfunnsøkonomiske totalkostnader som påløper dersom produsert, omsatt eller forbrukt kvantum av et gode øker med én enhet.

Den nederste kurven i Figur 1 viser konstante grensekostnader. Uansett hvor mye som allerede er produsert, så er kostnadsøkningen ved å produsere en ekstra enhet akkurat like stor. Den midterste kurven i figuren viser hvordan grensekostnadene ofte ser ut når man tegner dem i praksis, nemlig som en trappetrinnskurve. Et slikt forløp kan for eksempel forklares med at det er flere tilbydere av godet og tilbyderenes individuelle grensekostnader er ulike. Hvis tilbyderne er vanlige bedrifter og ordnes etter stigende grensekostnad, vil bredden på det første trappetrinnet tilsvare produksjonskapasiteten i den mest effektive bedriften, bredden på det neste tilsvare kapasiteten hos den nest beste bedriften, osv. Dersom det er mange tilbydere og hver av dem har liten kapasitet i forhold til samlet etterspørsel, kan markedets grensekostnad se ut som den øverste kurven i Figur 1.



Figur 1. Grensekostnadskurver.

En jevnt stigende grensekostnadskurve kan også resultere av bestemte typer produksjonsteknologi. Særlig gjelder dette dersom en av innsatsfaktorene i produksjonen ligger fast og ikke kan økes fritt på verken kort eller lang sikt, slik tilfellet f.eks. er i produksjon av vannkraft. Siden tilgangen på vannressurser ikke kan økes ut over de naturlige grenser, vil en normalt ikke få ut dobbelt så stor produksjon selv om en fordobler kapital- og arbeidsinnsatsen i et kraftverk. Hvis en produksjonsøkning på 1% derfor medfører en kostnadsøkning på mer enn 1%, er grensekostnadskurven stigende. I alminnelige bedrifter stiger likeledes grensekostnaden ofte når produksjonsnivået nærmer seg kapasitetsgrensen, noe som bl.a. skyldes at man må ta i bruk overtidsarbeid og at maskinutstyr påføres større slitasje når det drives hardt. Det er også mulig med en fallende grensekostnadskurve, men et slikt kostnadsforløp er ikke spesielt interessant (eller spesielt problematisk) i økonomisk sammenheng. Arealet under en grensekostnadskurve fra null og opp til et vilkårlig produksjonsnivå tilsvarer de samlede variable kostnader for dette produksjonsnivået. Dette følger rent matematisk av definisjonen foran, men kan også forklares med at avstanden fra grensekostnadskurven ned til den vannrette akse viser kostnadsøkningen for hver enhet utover langs akse. Summen av alle kostnadsøkningene må være lik den samlede kostnaden, og avstandene for alle enhetene utgjør til sammen arealet under kurven.

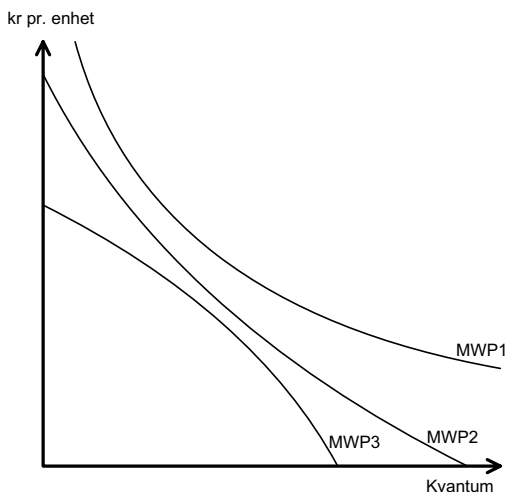
## 4.2 Den marginale betalingsvillighet

Som nevnt i avsnitt 2 er det individenes subjektive opplevelser av velferd som dypest sett er grunnlaget for å vurdere nytten eller «godheten» av et tiltak. Denne subjektive følelsen av velbefinnende som følge av individets økonomiske situasjon kalles nytte i økonomisk teori. Nyttebegrepet blir av og til kritisert som om det innebærer en bestemt psykologisk adferdsmodell, noe det ikke nødvendigvis gjør. Begrepet bygger bare på noen ytterst enkle antagelser om at den som organiserer sin egen økonomiske tilpasning, vet om han foretrekker ett økonomisk gode fremfor et annet og om han foretrekker mer fremfor mindre av et gode.

Ettersom alt måles i kroner i en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse, må også individuell nytte på en eller annen måte uttrykkes i penger. Det er nettopp hva den marginale betalingsvillighet gjør, i henhold til følgende definisjon:

Den marginale betalingsvillighet er den maksimale pris som minst én kjøper er villig til å betale for én enhet av et gode i tillegg til de enheter som allerede er tilbudt.

Den marginale betalingsvillighet er et pengemål på nytten av et økonomisk gode. Tre eksempler på MWP-kurver er tegnet i Figur 2. Betegnelsen MWP i figuren er forkortet fra engelsk: «marginal willingness to pay». Den øverste kurven ligger godt til rette for teoretisk analyse, fordi betalingsvilligheten som den representerer, er svært høy når forbrukt eller etterspurt kvantum er nær null, og dessuten ikke forsvinner selv om mengden av godet blir svært stor. De to kurvene nederst er muligens mer i pakt med virkeligheten. De viser at det er begrenset hvor høy pris man kan få noen til å betale selv for den aller første enheten som fremstilles; og at selv om godet er gratis, er det en grense for hvor mye som etterspørres. Denne siste formuleringen viser forøvrig at MWP-kurver kan tolkes «motsatt vei» som etterspørselskurver: Hvis vi starter med en betalingsvillighet eller pris på den lodrette akse, kan vi benytte MWP-kurven til å lese av hvor stor etterspørselen er ved denne prisen. For enkelhets skyld vil alle kurver for marginal betalingsvillighet og grensekostnader heretter bli tegnet som rette linjer.



Figur 2. Kurver for marginal betalingsvilje.

Arealet under en MWP-kurve fra null til et vilkårlig produksjonsnivå angir den totale betalingsvillighet for produksjonen. Som for grensekostnadskurven følger dette rent matematisk av definisjonen av den marginale betalingsvillighet, men kan også forklares med at avstanden fra MWP-kurven ned til den vannrette akse viser betalingsvilligheten for hver enkelt enhet utover langs akse. Summen av alle disse må naturligvis være den totale betalingsvillighet for det aktuelle produksjonsnivå.

### 4.3 Marked og effektivitet

Mange av de økonomiske godene som inngår i en nytte/kostnadsanalyse, vil omsettes i alminnelige markeder. Hva som er «alminnelige markeder», kan imidlertid være nokså uklart. Det finnes mange forskjellige markedsformer, og konkurransevilkårene varierer sterkt. Såvel på tilbuds- som på etterspørselssiden kan et marked ha én, noen få, mange eller svært mange aktører, de enkelte markedsdeltagernes informasjon om relevante økonomiske rammebetingelser kan være mer eller mindre fullstendig, og den kan dessuten være ulikt fordelt. Disse forholdene er med på å påvirke graden av samfunnsøkonomisk effektivitet i markedsomsetningen. Vanligvis er det slik at jo flere aktører det er på hver side i markedet, og jo bedre deres informasjonsgrunnlag er, desto større er markedseffektiviteten. Dersom alle har fullstendig informasjon om alle relevante rammebetingelser, markedsprisen inkludert, og antallet kjøpere og selgere er stort nok til at hver enkelt aktør alene ikke kan påvirke markedsforholdene i nevneverdig grad, har vi en tilnærmet perfekt konkurransesituasjon. I praksis er de fleste markeder imperfekte fordi antall aktører er lavt og fordi informasjonsgrunnlaget for deres økonomiske beslutninger er ufullstendig.

Det er viktig å være oppmerksom på at «markedet» er et temmelig abstrakt begrep. Forsøksvis kan et marked defineres som alle avtaler om kjøp og salg av et økonomisk gode som gjøres i løpet av en avgrenset tidsperiode og i et avgrenset geografisk område. I mikroøkonomisk teori betraktes ofte relasjonene mellom aktører som et marked, uavhengig av om transaksjoner i dette markedet observeres i virkeligheten eller ikke. Et kompliserende moment ved dette er at markedene blir hypotetiske og gjelder transaksjoner som ville ha vært lønnsomme for både tilbyder og etterspørter dersom aktørene bare hadde handlet eller vært i stand til å handle med hverandre.

Grensekostnaden og den marginale betalingsvillighet utgjør til sammen en tilstrekkelig beskrivelse av perfekte konkurransemarkeder. Den markedsforståelsen som legges til grunn i nytte/kostnadsanalyser, er derfor spesielt konsentrert om disse to aspektene ved markedet. Imperfekte markeder er mer kompliserte, men også der er grensekostnaden og den marginale betalingsvillighet de relevante størrelser når nytte- og kostnadsposter skal tallfestes i en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse.

Markedet må tilfredsstillende mange kriterier for å fungere effektivt. To av dem er at alle samfunnsøkonomiske nytte- og kostnadsposter er reflektert i den marginale betalingsvillighet og grensekostnaden, og at kjøperprisen er lik grensekostnaden. Avvik fra disse helt sentrale betingelsene kan oppstå på flere måter, blant annet ved såkalte eksterne virkninger, ved markedsrett på tilbuds- eller etterspørselssiden, og ved beskatning.

En ekstern virkning oppstår når en aktørs økonomiske aktivitet direkte påvirker andres nytte eller overskudd uten at aktøren via markeder eller på annen måte tar hensyn til dette i sin egen økonomiske tilpasning. Økonomiske problemer i tilknytning til vassdrag er sterkt preget av eksterne virkninger. Det enkleste eksempelet er forurensning der utslipp oppstrøms forringer vassdragets kvaliteter for bruksformål nedstrøms. Et annet eksempel er neddemming der botaniske verdier reduseres eller



beite og trekkveier for reinsdyr blir borte. Dette er negative eksterne virkninger i den grad aktøren som forårsaker ulempene og kostnadene, ikke selv bærer dem. I et slikt tilfelle vil en grensekostnadskurve være ufullstendig dersom den bare inkluderer de kostnader aktøren bærer. Den samfunnsøkonomiske grensekostnaden må omfatte alle målbare, negative eksterne virkninger. Gjør den ikke det, er det ikke en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse man gjennomfører.

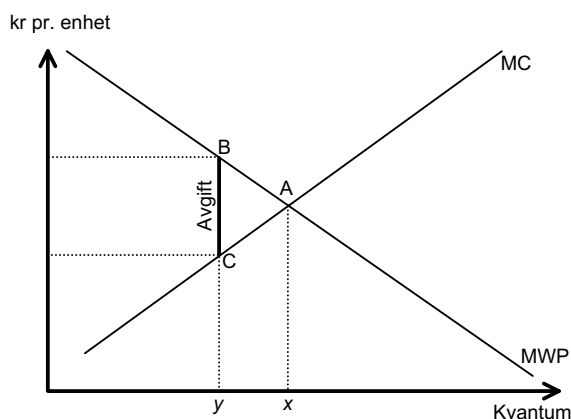
Positive eksterne virkninger kan også tenkes. Et eksempel er når oppdemming og regulering bidrar til å dempe årvisse flomskader uten at regulanten tar hensyn til den økonomiske verdien av dette i sin kalkyle. Så sant de er målbare, skal slike effekter være med i beregningen av den marginale betalingsvillighet for tiltaket dersom det er en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse man ønsker å gjennomføre. Det er svært viktig å være oppmerksom på at en samfunnsøkonomisk analyse i mange tilfeller inkluderer flere virkninger av et tiltak enn en privat prosjektkalkyle gjør. I disse tilfellene oppstår det som regel avvik mellom den samfunnsøkonomiske og den privatøkonomiske lønnsomheten av prosjektet.

Markedsmakt oppstår der hvor antall aktører i markedet er lavt nok til at enkelte av dem alene kan påvirke markedsprisen. I likhet med eksterne virkninger er også dette høyst aktuelt for tiltak i vassdrag, der det ofte kan være ganske få interessenter og ingen ordinær økonomisk konkurransesituasjon. Sett at et selskap viser seg å ha lokalt monopol på leveranser av elektrisk kraft, f.eks. fordi kundene ikke er orientert om konkurrerende tilbydere eller fordi overføringskapasiteten til området er begrenset. Det økonomisk rasjonelle for everket er da å produsere slik at merinntekten av siste solgte enhet akkurat er lik merkostnaden for enheten. Hvis man må sette ned prisen på en større del av produksjonen for å øke salget, vil mer-inntekten være lavere enn prisen på siste solgte enhet, noe som skyldes prisnedgangen på de «foregående» enhetene. Mer- eller grensekostnaden, som er lik merinntekten, blir dermed også lavere enn prisen på siste solgte enhet. Denne situasjonen er imidlertid ikke samfunnsøkonomisk effektiv, for minst én kjøper er villig til å betale mer for en ekstra enhet kraft enn det koster å kompensere for ressursinnsatsen ved å betale grensekostnaden. Det kan sågar vises at kundenes samlede tap på grunn av at prisen overstiger grensekostnaden, er større enn monopolbedriftens netto overskudd.

Beskatning leder også til et avvik mellom kjøperpris og selgerpris i et marked, som illustrert i Figur 3. (Figuren er ikke ment som en illustrasjon av markedet for elektrisk kraft.) Her er det antatt at ingen har markedsmakt, så selgerprisen avleses langs MC-kurven og kjøperprisen langs MWP-kurven. Selgerprisen har imidlertid et påslag i form av en avgift, så kjøperne betaler mer enn hva selgerne mottar. (I de aller fleste sammenhenger er det i økonomisk forstand intet interessant skille mellom skatt og avgift. Marginalskatten på personinntekt kan f.eks. tolkes som en avgift i arbeidsmarkedet.) La oss i første omgang holde formålet med beskatningen utenfor. Da kan det argumenteres med at avgiften isolert sett leder til et effektivitetstap ved at kjøperprisen blir høyere enn grensekostnaden, for minst én kjøper er jo da villig til å betale mer for en ekstra enhet av godet enn det reelt sett koster å frembringe enheten. Nå kan vi naturligvis ikke se bort fra avgiftens formål. Formodentlig er den med på å finansiere verdifull produksjon av varer og tjenester i offentlig sektor. Den korrekte betraktning er derfor å se effektivitetstapet ved avgiften som en del av den samfunnsøkonomiske totalkostnaden som oppføres for å tilveiebringe offentlig produksjon.

Samlet effektivitetstap i et marked med beskatning kan måles på flere måter. En enkel metode er å summere effektivitetstapene for alle enheter av godet som fortrennes i forhold til en situasjon uten skatt. Dersom det ikke var noen avgift, ville kjøper- og selgerpris ha vært like, og markedslivevekten ville ha vært i punktet A, der MC og MWP krysser hverandre. I lys av disse kurvenes definisjoner kan effektiviti-

tetstapet pr. enhet tolkes som avstanden fra MWP-kurven til MC-kurven i hvert punkt langs den vannrette aksens. I likevekten med beskatning  $y$ , er denne avstanden akkurat lik avgiften, men for de andre enhetene som fortrenses mellom  $x$  og  $y$  er avstanden mindre. Summen av disse avstandene utgjør arealet ABC i Figur 3, og er et brukbart mål på det totale effektivitetstapet i markedet.



Figur 3. Marked med beskatning.

## 5 TALLFESTING AV KOSTNADSPOSTER

### 5.1 Omfang og utforming av prosjektet

Tallfestingen av kostnadspostene i et vassdragstiltak krever anslag på prisen pr. enhet og ønsket antall enheter av hver innsatsfaktor som går med i prosjektet. Hva prisanslaget angår, gjelder som allerede nevnt alternativverdi-prinsippet. Det er da om å gjøre å skaffe rede på hvor ressursene «kommer fra» eller hvor de alternativt ville ha blitt brukt, og så sette prisen pr. enhet lik enhetens verdi i den beste alternative anvendelsen. Når det gjelder hvor mye av hver type ressurs som bør settes inn i tiltaket, bør dette ideelt sett være gjenstand for en optimering. Generelt bør ressursinnsatsen være optimal, og det bør i den sammenheng påpekes at optimal faktorinnsats ikke nødvendigvis samsvarer med de kvanta en ville velge ut fra rent tekniske eller landbruksfaglige prinsipper. Kriterier for optimal prosjektutforming blir allikevel ikke beskrevet nærmere her, først og fremst av den grunn at problemstillingen er forholdsvis komplisert.

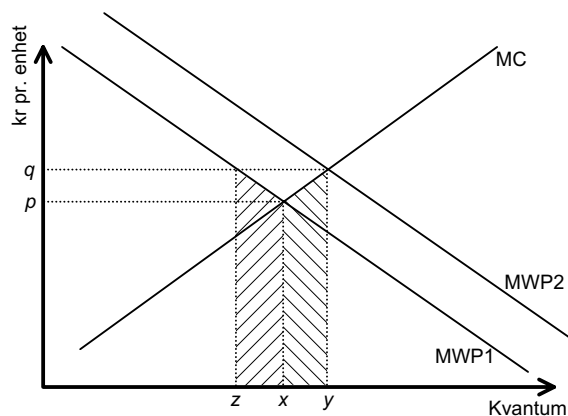
En annen grunn til avgrensning på dette punkt er at optimalitet i prosjektutformingen antagelig er viktigere i mer ordinære prosjekter enn tiltak i vassdrag. Nettopp fordi vassdragstiltak dreier seg om utnytting av naturressurser i form av grunnvann, elveløp, bekker og sjøer, kan fleksibiliteten i prosjektutformingen være mindre enn den er i næringslivets normale investeringsaktivitet. Skal man f.eks. lage forbygninger, terskler eller dammer for å innvinne dyrkningsjord, er det sannsynligvis et begrenset antall måter å gjøre dette på som er aktuelle i praksis. Da vil det som regel være enklere å beregne lønnsomheten av hver fremgangsmåte som et eget prosjektalternativ fremfor å sette opp en hel optimeringsmodell for å skille ut den beste prosjektutformingen. Omfang og utforming av det tiltaket eller prosjektet som analyseres, antas derfor å være gitt i det følgende.

## 5.2 Verdssetting av marginal ressursbruk

Tallfestingen av de kostnadspostene i tiltaket som markedsmessig representerer små kvanta, er forholdsvis enkel såfremt de aktuelle innsatsfaktorene omsettes i et godt fungerende marked med en veldefinert markedspris. Anta f.eks. at den ressursinnsatsen det dreier seg om, er diesel til å drive anleggsmaskiner med. Poenget er da at så lenge prosjektets forbruk er ubetydelig i forhold til samlet omsetning av diesel i økonomien, vil dieselpriisen ikke påvirkes av om prosjektet realiseres eller ikke. Forbruket av diesel skal i så fall avregnes til den pris som faktisk må betales.

## 5.3 Verdssetting av ikke-marginal ressursbruk

Dersom prosjektets etterspørsel etter vareinnsats (som eksempel) er betydelig i forhold til varemarkedets størrelse, blir verdsettingen vanskeligere og krever informasjon om forløpet for grensekostnaden og den marginale betalingsvillighet. Det samme gjelder dersom den aktuelle ressursinnsats ikke kan kjøpes i et marked. Situasjonen er illustrert i Figur 4, som viser antatte forløp for henholdsvis MC- og MWP-kurven. Eventuelle eksterne virkninger må være innkalkulert i kurvene, slik at negative eksterne virkninger kommer som et påslag i grensekostnaden, mens positive eksterne virkninger fører til et påslag i den marginale betalingsvillighet. Før prosjektets etterspørsel kommer inn, gjelder kurven MWP1, som angir etterspørsel eller marginal betalingsvillighet, avhengig av «hvilken vei» den tolkes. Medregnet prosjektet gjelder MWP2, som ligger lengre mot høyre i diagrammet. Den horisontale avstanden mellom MWP1 og MWP2 representerer prosjektets ressursinnsats. Opprinnelig likevekt mellom tilbud og etterspørsel er i punktet  $x$ , med (markeds)pris  $p$ ; mens den nye likevekten vil bli i punktet  $y$  med pris  $q$ .



Figur 4. Alternativverdi av vareinnsats.

Samlet kostnad for vareinnsatsen i prosjektet består nå av to komponenter. For det første øker kvantumet av varer litt, fra  $x$  til  $y$ . Som påpekt i avsnitt 4 er den samfunnsøkonomiske kostnad for denne økningen gitt ved arealet under grensekostnadskurven mellom  $x$  og  $y$ . Den andre komponenten i prosjektets varekostnad er verdien av fortrent, tidligere etterspørsel. Ettersom prisen stiger fra  $p$  til  $q$ , vil de eksisterende kjøpere redusere sitt vareforbruk fra  $x$  til  $z$ . (Det er det som ligger i at MWP-kurven er fallende mot høyre.) Denne delen av prosjektets vareinnsats ville altså alternativt ha blitt benyttet av de tidligere kjøperne, og alternativverdien er gitt ved varenes verdi hos dem. Det beste målet på alternativverdien er hva de tidligere

kjøperne var villige til å betale for vareinnsatsen. Alternativverdien av denne delen av prosjektets vareinnsats er således gitt ved arealet under den tidligere MWP-kurven mellom  $x$  og  $z$ . Samlet blir prosjektets samfunnsøkonomiske varekostnad lik de skraverte arealene i Figur 4. Det er en forskjell mellom merkostnaden ved prosjektet og dets samlede kostnad her, på grunn av alternativkostnaden ved ressursene dersom de ble brukt hos de tidligere kjøperne. Denne alternativkostnaden vil påløpe uansett om prosjektet blir realisert eller ei, og er derfor ikke en del av de samfunnsøkonomiske merkostnader prosjektet medfører. Den fremkommer som arealet under MC-kurven mellom  $x$  og  $z$ .

#### 5.4 Verdsetting av varer som leveres av et monopol

Dersom tilbudssiden i innsatsvaremarkedet har bare én aktør, blir verdsettingen av prosjektets ressursinnsats også mer komplisert enn i et velfungerende marked. Det er likevel ikke nødvendig å gå inn på detaljene i monopolbedrifters økonomiske tilpasning her, idet prinsippene for verdsettingen av prosjektets vareinnsats tilsvarer dem som ble skissert i forrige avsnitt. Når prosjektets etterspørsel kommer inn på markedet, kan den møtes av monopolisten dels ved økt produksjon, dels ved at tidligere kunder fortrenses gjennom prisøkning. Den delen av prosjektets vareetterpørsel som dekkes ved økt produksjon, skal ikke verdsettes til monopolistens prisforlangende for leveransene. I stedet skal den vurderes til den samfunnsøkonomiske kostnaden, som er gitt ved arealet under monopolistens grensekostnadskurve for det aktuelle kvantum. Kostnaden vil normalt bli lavere enn utgiften til kjøp av kvantumet, fordi monopolbedriftens pris ligger høyere enn dens grensekostnad. Den delen av prosjektets vareinnsats som monopolisten måtte dekke ved å fortrenge andre kunder gjennom prisøkning, ville alternativt ha blitt anvendt hos disse kundene. Alternativverdien er derfor gitt ved arealet under kurven som angir de tidligere kundenes marginale betalingsvillighet for det aktuelle kvantum. Samlet samfunnsøkonomisk varekostnad for prosjektet er lik summen av arealene under henholdsvis tidligere MWP-kurve i markedet og monopolistens grensekostnadskurve, over det kvantum prosjektet etterspør.

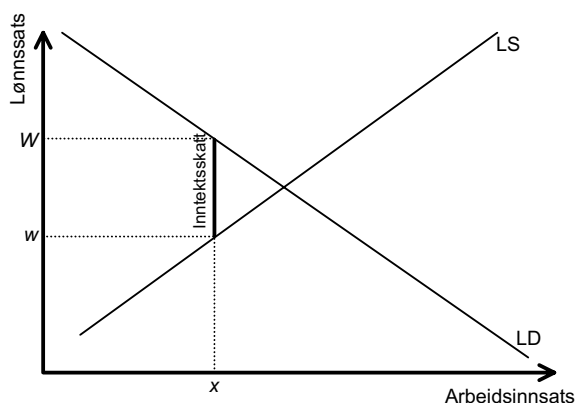
#### 5.5 Verdsetting av arbeidsinnsats

Allerede det faktum at verdsetting av arbeidsinnsats i et vassdragstiltak tas opp under behandlingen av kostnadsposter, viser et viktig poeng: arbeidsinnsats er i utgangspunktet en kostnad, ikke en gevinst. Arbeidskraft er en primær innsatsfaktor i den forstand at den ikke selv er resultatet av en organisert produksjonsprosess. I likhet med andre økonomiske ressurser kan arbeidskraft settes inn i flere ulike anvendelser, og kombineres med andre innsatsfaktorer for å oppnå en tilsiktet produksjon. Det er denne produksjonen som gir opphav til arbeidskraftens verdi. Arbeidskraften som sådan er en kostnad i enhver anvendelse der den settes inn, og kostnaden er gitt ved arbeidskraftens alternativverdi.

Av og til oppstår det en sammenblanding av arbeidskraftens alternativverdi og arbeidskraftens verdiskaping. Dette er svært uheldig i en nytte/kostnadsanalyse, for der skal de to verdiene opptre med motsatte fortegn. Alternativverdien er en kostnadspost, mens verdiskapingen fremkommer som differansen mellom nyttepostene og kostnadspostene. Sammenblandingen oppstår blant annet når man taler som om sysselsetting i seg selv er en tilstrekkelig begrunnelse for å sette i gang et prosjekt. Dette blir galt, siden anvendelse av arbeidskraft er en kostnad og ikke en nyttepost. For å kunne si at sysselsettingen et prosjekt medfører, er positiv i økonomisk forstand, må man henvise til den verdiskapingen arbeidsinnsatsen i prosjektet vil lede

til, og da helst ved å påpeke noe mer konkret enn generelle ringvirkninger. Arbeidskraftens verdiskaping ligger i prosjektets produksjon, men arbeidskraften selv er en del av prosjektets kostnader. Sysselsettingen i prosjektet er positiv i økonomisk forstand dersom verdiskapingen er stor nok til å kompensere for ressursinnsatsen, herunder også arbeidsinnsatsen.

Et alminnelig markedsperspektiv er adskillig vanskeligere å forsvare hva angår arbeidskraft enn når det gjelder f.eks. produserte varer. Blant de mange kompliserende aspekter ved omsetningen av arbeidskraft kan nevnes arbeidsledighet, inntektsbeskatning og lønnsforhandlinger. Spesielt lønnsforhandlinger og eksistensen av fag- og arbeidsgiverforeninger gjør at arbeidsmarkedene sannsynligvis er nokså langt fra å fungere samfunnsøkonomisk effektivt. Som tidligere antydnet kan inntektsbeskatning tas inn i betraktningen ved å definere marginalsakten på personinntekt som en avgift i arbeidsmarkedet. Arbeidsledighet kan inkorporeres ved å tolke den som frivillig; dog på en måte som ikke innebærer en påstand om at all arbeidsledighet skjer etter den lediges eget valg. Tvert imot er problemet, både i teori og praksis, nettopp at ledigheten er ufrivillig. Men dette kan ikke forhindre spørsmålet om hvilke faktorer som kan tenkes å ligge bak en ledighetssituasjon. For eksempel vil den enkelte arbeidstagers kvalifikasjoner, hans egne og familiens bostedsprefranser, flyttekostnader, informasjon om ledige stillinger, yrkeshistorie samt den generelle økonomiske posisjon være med på å bestemme sannsynligheten for å bli arbeidsløs eller oppnå en ansettelse. *Gitt alle disse faktorene* vil det være en minste nettolønn som individet er villig til å arbeide (et eller annet sted) for, og det er også vanlig å anta at jo høyere arbeidslønnen er, desto større eller mer iherdig arbeidsinnsats er individet villig til å yte. En slik sammenheng mellom lønn og arbeidsinnsats, med et gitt sett av bakgrunnsfaktorer, kan representeres av individets arbeidstilbudskurve. Summen av alle individuelle arbeidstilbud ved varierende lønnsnivå utgjør tilbudskurven for arbeidskraft i hvert segment av arbeidsmarkedet. Tilbudskurven i arbeidsmarkedet er illustrert og avmerket med LS (fra engelsk: «labour supply») i Figur 5.



Figur 5. Arbeidsmarkedet.

LS-kurven kan tolkes på to måter. Enten kan man starte med et lønnsnivå på den loddrette akse og avlese hvilket totaltilbud av arbeid dette medfører; eller man kan starte med et arbeidstilbud på den vannrette akse og lese av hvilken minste nettolønn som er nødvendig for å få frem denne arbeidsinnsatsen. Dette minstenivået kan kalles for individets reservasjonslønn. I Figur 5 er det også tegnet en kurve som

viser etterspørselen etter arbeidskraft før det tiltaket vi analyserer, eventuelt iverksettes. Etterspørselen er merket med LD (fra engelsk: «labour demand»), og kan tolkes som den maksimale lønnsatts bedrifter og andre er villig til å betale for en ekstra enhet arbeidskraft i tillegg til dem som allerede tilbys. Siden arbeidstilbudskurven er tenkt å ta hensyn til arbeidsledighet, er det likevekt i arbeidsmarkedet. På grunn av marginalsikten på personinntekt er det imidlertid et avvik mellom den lønnsatts bedriftene betaler og nettolønnen arbeidstagerne mottar. Likevekten mellom tilbud og etterspørsel inntreffer ved kvantumet  $x$ , der bruttolønnen inklusive sosiale utgifter er  $W$  og nettolønnen etter skatt er  $w$ .

Dersom tiltaket var så stort at det hadde betydelig virkning på arbeidsmarkedet, f.eks. ved å etterspørre flere tusen anleggsarbeidere, ville det komme til syne i Figur 5 som et skift mot høyre i etterspørselskurven LD. Så store tiltak er vel for det første sjeldne, og for det andre ville de betinge en langt mer detaljert modellering av arbeidsmarkedet før verdien av arbeidsinnsatsen kunne evalueres. Anta derfor at tiltakets størrelse er normal, dvs. liten i forhold til det totale arbeidsmarked, slik at arbeidsinnsatsen i prosjektet kan verdsettes ved de lønnsattsene som gjelder i markedet. Men da er det to satser å velge mellom: bruttolønn og nettolønn. Begge kan være relevante, noe som følger av alternativverdi-prinsippet.

Dersom arbeidskraften i prosjektet hentes fra de lediges rekke, ville dens alternative anvendelse vært nettopp ledighet. Verdien av denne anvendelsen må være gitt ved den reservasjonslønn de arbeidsledige har, dvs. ved nettolønn etter skatt. Etter at hensyn er tatt til alle bakgrunnsfaktorene som ble nevnt ovenfor, må jo individet, for å være villig til å arbeide, tjene minst like mye som han eller hun alternativt kan oppnå. Det at en arbeidstager kommer på arbeidsmarkedet som svar på et lønnstilbud, avslører at vedkommende finner stillingen mer interessant enn alternativet. Den alternative beskjeftigelsen kan maksimalt være verd reservasjonslønnen.

I de aller fleste tilfeller av ufrivillig ledighet er nok reservasjonslønnen adskillig lavere enn gjeldende nettolønn i det aktuelle segment av arbeidsmarkedet. Slik Figur 5 er tegnet, er reservasjonslønnen større enn null. Før dette reises som en innvending mot verdsettelsesmetoden for arbeidskraft i nytte/kostnadsanalyser, bør det imidlertid bemerkes hvilken virkning en eventuell feilspesifikasjon av arbeidslediges alternativverdi har på tiltakets lønnsomhet. Netto-lønn etter skatt for dem som faktisk lar seg lokke til innsats i tiltaket er et anslag på den maksimale alternativverdien av deres arbeidstid. Snarere enn å undervurderes, overdrives derfor prosjektets kostnader på dette punkt, og beregnet lønnsomhet blir lavere enn eller i høyden like stor som den sanne lønnsomheten. Verdsettingen virker på samme måte som såkalt forsiktig forretningsførsel.

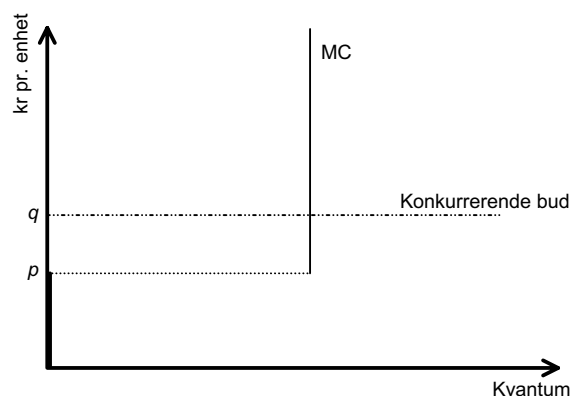
Noen av dem som leverer arbeidsinnsats i tiltaket, kan tenkes å komme fra andre stillinger. Den alternativkostnaden prosjektet da må bære, er deres arbeidsverdi i tidligere beskjeftigelse. Denne verdien må være lik det deres tidligere arbeidsgivere var villige til å betale for deres arbeidskraft, dvs. bruttolønn pluss sosiale utgifter. Med referanse til Figur 5 blir konklusjonen at arbeidsinnsats fra personer som alternativt ville gå ledige, skal verdsettes til nettolønnen  $w$ ; mens arbeidsinnsats fra ellers sysselsatte skal verdsettes til bruttolønnen  $W$ . Samlet lønnskostnad for prosjektet fremkommer ved å gange de respektive lønnsatts med antall timeverk fra de respektive kategorier arbeidskraft.

Et naturlig spørsmål er kanskje hvorfor selve skatten i arbeidsmarkedet ikke tas eksplisitt med i lønnsomhetsanalysen. Det vil føre for langt å gå inn på tilstrekkelig beskatningsteori til at dette kan gis en fyldestgjørende forklaring, men i de aller fleste tilfeller er skatter å regne som nominelle overføringer mellom aktører i økonomien, og ikke som realøkonomiske størrelser. Sett at en vare selges for kr 120, hvorav kr 100 akkurat er hva selgeren må ha til dekning av sine kostnader, og kr 20

er merverdiavgift. Varens realøkonomiske verdi for kjøperen er (minst) kr 120, siden han avslører en så stor betalingsvillighet. Denne prisen fordeles mellom staten og selgeren. Selgerens verdiandel på kr 100 motsvares av den realøkonomiske kostnad ved å frembringe varen, mens de 20 kronene i merverdiavgift er en overføring til staten og ikke en realøkonomisk kostnad.

### 5.6 Verdssetting av fast eiendom

Verdssettingen av fast eiendom eller grunn som medgår i et vassdragstiltak skiller seg prinsipielt sett ikke fra vurderingen av annen ressursinnsats. Et par momenter fortjener allikevel oppmerksomhet. Først og fremst kan fast eiendom være kjennetegnet ved manglende delbarhet, dvs. at man ikke er interessert i å selge, kjøpe, overdra eller benytte vilkårlig små deler av eiendommen. Sett at en grunneier bare er interessert i å avgi et areal som en helhet, og at han har fått et bindende bud fra en annen kjøper før vassdragstiltaket kommer inn i bildet. Denne situasjonen kan illustreres som i Figur 6.



Figur 6. Verdssetting av fast eiendom.

Den loddrette MC-kurven reflekterer at arealets verdi hos grunneieren er  $p$ . Får han en lavere kompensasjon, går han ikke frivillig med på å avhende grunnen; får han en høyere kompensasjon, er han straks villig til å avgi det hele. Den vannrette kurven gjennom  $q$  angir det konkurrerende bud. Siden  $q$  er større enn  $p$ , er verdien av arealet hos budgiveren høyere enn hos grunneieren. I en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse er det verdien i det *beste*, aktuelle alternativ som skal regnes med blant de reelle kostnadene. Den alternativkostnaden som vassdragstiltaket må kunne bære, er derfor  $q$ .

Et annet moment er at fast eiendom av og til kan bli oppfattet som et så spesielt gode at økonomisk verdssetting virker lite meningsfylt. Årsaken er kan hende at eieren er sterkt følelsesmessig knyttet til eiendommen, eller at han lar tradisjon og kultur være mer bestemmende enn den rent økonomiske kalkyle. Imidlertid innebærer dette knapt noe prinsipielt problem for nytte/kostnadsanalysen, som ikke er avhengig av hva den enkelte eiendomsbesitter måtte bygge sine økonomiske overveielser på. For at fast eiendom skal bli regnet som en alminnelig ressursinnsats i lønnsomhetskalkylen, må dens alternativverdi være noenlunde objektivt målbar, eksempelvis i form av grunnens produktive verdi som dyrkningsareal. Vanskelig målbare forhold som estetisk attraksjonsverdi eller kulturell tradisjon vil nok i

mange tilfeller falle utenfor selve lønnsomhetsberegningen og i stedet bli å betrakte som tilleggs momenter i den endelige prosjektvurderingen.

### **5.7 Verdsetting av varer som handles internasjonalt**

Dersom prosjektet benytter varer som handles internasjonalt, skal disse som hovedregel verdsettes til verdensmarkedspris, dvs. til pris ved grensen pluss innenlandske transportkostnader. Dette gjelder selv om prosjektet faktisk kjøper varene fra en innenlandsk produsent, som altså i det tilfellet vil være en importkonkurrerende bedrift. Grunnen til denne verdsettingsregelen er at verdensmarkedsprisen justert for transportkostnader representerer alternativverdien av hver vareenhet uansett om prisen fra produsenter innenlands ligger høyere eller lavere enn det internasjonale prisnivået. Hvis prisen fra produsenter innenlands er lavere enn verdensmarkedsprisen, er det samfunnsøkonomisk lønnsomt at de eksporterer sine varer fremfor å levere dem til prosjektet. De to salgsmulighetene er bare likeverdige dersom prosjektet betaler verdensmarkedsprisen. Hvis derimot prisen innenlands ligger høyere enn på verdensmarkedet, er det samfunnsøkonomisk lønnsomt at prosjektet importerer sin vareinnsats fremfor å kjøpe av hjemlige produsenter.

## **6 TALLFESTING AV NYTTEPOSTER**

### **6.1 Marginal og total betalingsvillighet**

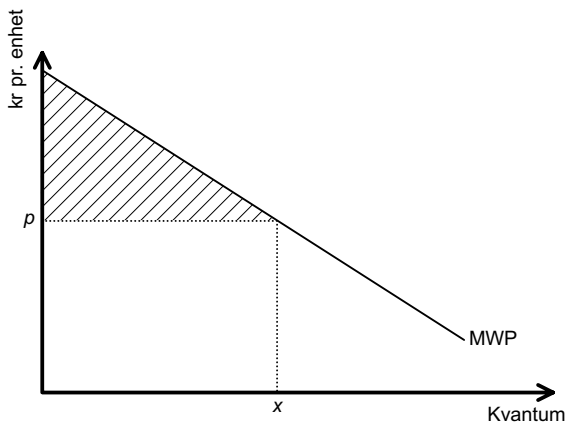
Den marginale betalingsvillighet er et lite problematisk begrep så lenge det aktuelle økonomiske gode omsettes i et alminnelig, velfungerende marked. Det behøver ikke engang å være nødvendig å estimere etterspørselskurven i markedet. Det kan være nok med ett anslag på hvilken pris prosjektets produksjon kan omsettes for, såfremt prosjektet er lønnsomt ved denne prisen. Så lenge en bare er opptatt av om tiltaket er lønnsomt og ikke av hvor lønnsomt det er, trenger en ikke å beregne de samlede nytteeffekter, idet analysen kan begrenses til å undersøke om nytteeffektene er tilstrekkelige i forhold til kostnadspostene.

Nå er det ikke så enkelt som at en hvilken som helst pris som gir lønnsomhet av tiltaket, også er forenlig med betingelsene for samfunnsøkonomisk effektivitet. Effektiv ressursutnytting stiller strenge krav til prissettingen på økonomiske goder. I utgangspunktet innebærer en optimal prissetting at produktprisen er lik grensekostnaden i produksjonen. Dersom prisen overstiger grensekostnaden, er minst én kjøper villig til å betale mer for en enhet av godet enn det koster å kompensere for ressursene som går med til å produsere enheten (nemlig grensekostnaden). Da øker den samfunnsøkonomiske effektiviteten ved at enheten produseres. Hvis prisen er lavere enn grensekostnaden, koster det mer å produsere den siste enheten enn noen er villig til å betale for den. Da øker den samfunnsøkonomiske effektiviteten ved at enheten ikke produseres. Optimum er med andre ord ved et produksjonsnivå som er akkurat så stort at grensekostnaden blir lik den pris som kan oppnås i markedet, dvs. lik den marginale betalingsvillighet.

På den ene side har vi altså at det kan være tilstrekkelig å forvise seg om at prosjektet er lønnsomt ved en eller annen pris; på den annen side gjelder at prisen skal være lik grensekostnaden dersom prosjektet realiseres, selv om dette skulle resultere i et finansielt underskudd. Grunnen til denne tilsynelatende paradoksale konklusjonen er at totalnyttens av et prosjekt, målt ved den totale betalingsvillighet, i de fleste tilfeller er større enn kjøperpris ganger omsatt kvantum. Selv om de prosjektinntektene som kan registreres i et privat forretningsregnskap ikke dekker prosjektets samlede kostnader, kan det tenkes at den totale betalingsvillighet gjør det.



I Figur 7 er den marginale betalingsvillighet for et gode tegnet som en fallende kurve. Kjøpsprisen i (det eventuelt hypotetiske) markedet er antatt å være  $p$ , og etterspørselen vil da bli lik  $x$ . Dersom prosjektet faktisk solgte godet, ville salgsinntektene naturligvis bli  $p \cdot x$ . Alle kjøperne betaler samme pris, men de enhetene som ligger til venstre for  $x$ , har høyere marginal betalingsvillighet og kunne ha vært avsatt til høyere priser enn  $p$ . Jo mindre som i utgangspunktet omsettes, desto høyere er betalingsvilligheten for en ekstra enhet. Summeres disse «merbetalingsvillighetene» over alle enheter til venstre for  $x$ , kommer det som kalles konsumentoverskuddet frem, representert ved det skraverte arealet i Figur 7. Konsumentoverskuddet ligger hos alle de kjøperne som ville ha vært villige til å betale mer for sitt konsum enn de faktisk gjør, og som derfor oppnår et overskudd av nytte i forhold til sin kjøpsutgift. Sammen med kjøpsutgiften reflekterer konsumentoverskuddet de samlede nytte-effekter av et prosjekt. Det kan med visse forbehold regnes inn som bidrag til prosjektets samfunnsøkonomiske lønnsomhet, men bidrar ikke uten videre til prosjektets finansielle resultat. Forbeholdene mot å regne med konsumentoverskuddet er at det kan være vanskelig å tallfeste nøyaktig, og at det i visse tilfeller kan medføre at lønnsomheten overvurderes.



Figur 7. Konsumentoverskudd.

## 6.2 Vanskelig målbare nytteposter

Nytte-effektene av vassdragstiltak kan nok være like mangslungne som tiltakene selv. Prinsipielt kan de imidlertid inndeles etter hvorvidt godet fra prosjektet er et sluttprodukt eller benyttes som innsatsfaktor i videre produksjonsaktiviteter. Hver av disse kategoriene kan i sin tur inndeles etter hvor målbart godet og betalingsvilligheten for det er; det vil m.a.o. si fra ordinære produkter som selges til veldefinerte priser i vare- og faktormarkeder til mer abstrakte nytte-effekter som bedret naturvern og økede muligheter for friluftsliv.

Verdsettingen av objektivt målbare produkter som har en observerbar betalingsvillighet rettet mot seg, skal skje i henhold til de prinsippene som ble skissert i forrige avsnitt. Dette gjelder uansett om det er tale om et sluttprodukt eller en produsert innsatsfaktor. I det motsatte ytterpunkt har vi nytte-effekter som ikke kan måles eller registreres etter metoder som det er alminnelig enighet om, og som derfor må vurderes som ikke-økonomiske tilleggsmomenter til lønnsomhetskalkylen. Det ligger i sakens natur at slike resultater av et tiltak er vanskelige å karakterisere presist (som når resultatet er «kulturvern»). Mellom de to ytterpunktene kan det ten-

kes nytte-effekter som nok er vanskelige og arbeidskrevende å definere og måle, men som tross alt lar seg kvantifisere noenlunde brukbart. Selv om f.eks. friluftsliv i sin alminnelighet kanskje blir en post som faller utenfor i mange nytte/kostnadsanalyser, er likevel utleie av bestemte laksefiskeplasser for et avgrenset tidsrom til sportsfiskere fra andre land et klart definert økonomisk gode der betalingsvilligheten er lett observerbar. Det kan på denne bakgrunn åpenbart oppstå både tvil og diskusjon om hvilke effekter lønnsomhetsanalysen skal omfatte — om hvor grensen går mellom etterspørselen etter en time laksefiske på den ene side og almuens glede over muligheten til et givende friluftsliv på den annen.

Det går neppe an å gi helt uomtvistelige, prinsipielle retningslinjer for hvilke virkninger av et vassdragstiltak som hører hjemme i en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse og hvilke som ikke gjør det. Men det finnes iallfall metoder for å avdekke betalingsvillighet for goder som ikke omsettes i markeder. En enkel fremgangsmåte er å arrangere spørreundersøkelser der en utesker betalingsvilligheten for ulike nyttevirksomheter hos et utvalg individer. To viktige problemer med slike undersøkelser er at folk svarer strategisk og at det er vanskelig å formulere de rette spørsmål på rett måte. Dersom en stiller feil spørsmål eller formulerer spørsmålene dårlig, kan det bli for vanskelig for respondentene å få en tilstrekkelig klar oppfatning av hva nyttevirkningene innebærer. Strategiske svar oppstår når respondentene bevisst oppgir høyere eller lavere betalingsvillighet enn de i realiteten har, i håp om å påvirke resultatet av spørreundersøkelsen. Spørreundersøkelser kan legges opp på en slik måte at strategiske svar forhindres, men dette vil ikke bli drøftet videre her.

## 7 TID OG USIKKERHET

### 7.1 Nytte- og kostnadsposter på ulike tidspunkter

Å summere nytte- og kostnadsposter som faller på forskjellige tidspunkter uten å justere for tidsforskjellen, er ikke riktig. En krone som kommer nå er rett og slett ikke direkte sammenlignbar med en krone som først kommer om ett år. Får man en krone nå, kan man sette den i banken til f.eks. 5% rente, og så ta ut 1 krone og 5 øre om ett år. En krone nå er derfor likeverdig med en krone og fem øre om ett år. Er det bare én krone som mottas om ett år, kan den etter samme logikk ikke være verd så mye som en krone nå. Den er bare verd omtrent 95,2 øre; for dersom 95,2 øre settes i banken, kan 1 krone tas ut om ett år når 5% rente er lagt til startkapitalen.

Bak dette ligger noen viktige økonomiske prinsipper. Det første er at man må diskontere fremtidige nytte- og kostnadsposter med en rentesats før man kan summere dem. Å neddiskontere en krone som kommer om  $n$  år, der  $n$  er et vilkårlig stort tall, gjøres ved å dividere kronen  $n$  ganger etter hverandre med  $1 +$  rentesatsen. Når alle nytte- og kostnadsposter neddiskonteres til nåtidspunktet på denne måten, blir de sammenlignbare og kan summeres. Et annet moment er at det selve det å binde kapital over tid i en bestemt anvendelse har en alternativkostnad. Alternativkostnaden er den avkastningen man går glipp av ved å binde finanskapitalen over tid i tiltaket i stedet for i det beste, alternative prosjekt. Alternativverdi-prinsippet impliserer at denne beste, alternative avkastningsraten skal benyttes som rentesats i diskonteringen. Et tredje poeng som indirekte illustreres av talleksempelen, er at det stilles avkastningskrav til tiltaket fordi det finnes andre prosjekter i økonomien som gir en reell verdiøkning på investert kapital. En bank betaler jo ikke renter «av seg selv», den skal fortrinnsvis tjene dem inn ved å plassere innskuddsmidler i lønnsomme prosjekter. En rentesats har således flere funksjoner: den gjør pengebeløp sammenlignbare over tid, den forteller noe om hvilken reell verdiøkning som kan oppnås på investert kapital, og den forteller noe om hvilken belønning man kan forvente dersom man sparer og derved utsetter noe av sitt mulige konsum til et senere tidspunkt.

## 7.2 Avveining av kortsiktige og langsiktige virkninger

Diskontering medfører at virkninger på kort og lang sikt automatisk avveies mot hverandre på en konsistent måte. Valget av rentesats bestemmer hvilken vekt man tillegger nytte- og kostnadsposter som kommer tidlig i forhold til dem som kommer sent innenfor tiltakets tidshorizont. Jo senere en nytte-effekt kommer, desto mindre vil den bidra til tiltakets lønnsomhet; og jo tidligere en kostnadspost kommer, desto større fradrag fra nyttepostene vil den representere. Dersom rentesatsen  $r$  er konstant fra periode til periode, blir vekten som tillegges en nytte- eller kostnadspost i år  $n$  lik  $(1+r)^{-n}$ , som blir stadig mindre etter som  $n$  øker. Vekten vil også synke over tid selv om rentesatsen ikke er konstant fra periode til periode.

En høy rentesats betyr at det har høy alternativkostnad å binde kapital over tid i et tiltak. For at et tiltak skal være lønnsomt, må dets kapitalavkastning derfor være større desto høyere rentesats tiltaket belastes med. Muligens har dette brakt tilhengerne av naturvern til nå og da å kreve høye rentesatser i kalkyler over prosjekter der naturverdier går tapt, for så å si å representere naturskadene ved hjelp av rentesatsen. I den grad skader på naturen er langsiktige effekter av et prosjekt, er imidlertid standpunktet noe paradoksalt, for en høy rentesats innebærer at langsiktige virkninger tillegges relativt *lav* vekt. Det ville være mer i pakt med økonomisk tankegang å argumentere for en moderat rentesats, for derved å kunne la de langsiktige skadevirkninger få gjennomslag. Likevel er dette naturligvis betinget av at de skader naturvernet lider, lar seg tallfeste slik at de kan representeres som ordinære kostnadsposter i kalkylen. Eventuelt kan en legge naturverdiene inn i lønnsomhetsanalysen i form av en netto nytte/kostnadspost ved tidshorizonten for analysen. Medfører prosjektet langsiktige skader på natur og miljø, vil denne sluttverdien være negativ; i motsatt fall er den positiv. Hvis disse postene er for vanskelige å tallfeste, kommer de i kategorien ikke-økonomiske virkninger, og må vurderes som tilleggsmomenter ved siden av tiltakets samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Det ville være prinsipielt galt å forsøke å «lure dem inn bakveien» ved å fastsette en rentesats som er høyere enn den beste, alternative kapitalavkastningsrate.

## 7.3 Tallfesting av rentesatsen

Som allerede nevnt skal rentesatsen følge alternativverdi-prinsippet og settes lik avkastningsraten i den beste, alternative plassering av finanskapitalen som vurderes investert i prosjektet. Et problem i praksis er at det finnes mange forskjellige investeringsalternativer, og at nominelle rentesatser varierer sterkt mellom de ulike segmentene av finanskapitalmarkedet. Alminnelig banksparing forrentes kanskje med mellom 2 og 10%, avhengig av kontotype. Statsobligasjoner regnes som en nærmest risikofri plassering, og kan gi en nominell avkastning på f.eks. 5–10%. Investeringer i finans- eller aksjemarkedene innenlands eller utenlands kan gi langt høyere forventede gevinster, men er ofte også forbundet med høyere risiko.

I offentlige prosjektkalkyler er det i praksis ikke nødvendig å foreta omfattende analyser av nasjonale og internasjonale finansmarkeder for å spesifisere alternative avkastningsrater på de ulike delene av den finanskapitalen som bindes i prosjektet. Finansdepartementet har nemlig fastlagt én rentesats for alle offentlige prosjekter, for tiden 7% pro anno (se NOU 1983:25 «Bruk av kalkulasjonsrente i staten»). Nå kan ikke et vassdragstiltak uten videre oppfattes som et offentlig prosjekt bare fordi man utfører en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse under konsesjonsbehandlingen. Dessuten kan vi alltid stille spørsmålet om hvorvidt tallet 7% er for høyt eller for lavt. Dette kan bare belyses av nærmere teoretisk analyse og empirisk undersøkelse, men mange marginale industriinvesteringer i Norge i de siste år har iallfall utvilsomt hatt lavere realavkastning enn 7%. Likevel finnes det momenter

som taler for at den fastsatte rentesats bør benyttes. Ett er som nevnt at en da slipper en tid- og arbeidskrevende analyse av alternative plasseringsmuligheter i finansmarkedene. Et annet er at formålet med konsesjonsbehandlingen blant annet er å avveie offentlige og almene interesser mot private, og da kan den offentlige kalkylerente være relevant selv om prosjektet som sådant er privat. Et tredje moment er at det å kunne bruke en fast, konstant rentesats forenkler vurderingen av prosjektets risiko i betydelig grad. Når disse argumentene i favør av den offentlige kalkylerente vel er anført, bør det understrekes at det ikke finnes noen dypere teoretisk begrunnelse for at rentesatsen i nytte/kostnadsanalyser av vassdragstiltak skal være akkurat 7%.

For fullstendighets skyld er det også verd å nevne at inflasjon ikke er spesielt interessant i en lønnsomhetskalkyle. Det er nok å sørge for konsistens mellom tallfestingen av nytte- og kostnadsposter og definisjonen av rentesatsen. Dersom man bruker en nominell rentesats, så som den faktiske, observerte renten på statsobligasjoner, må nytte- og kostnadsposter inneholde en inflasjonskomponent. Dersom man bruker realrente, trenger man ikke å legge generell prisstigning inn i anslagene på nytte- og kostnadspostene, men må til gjengjeld beregne realrenten som nominell rentesats justert for forventet inflasjonsrate.

#### 7.4 Usikkerhet

Informasjonsmangel kan oppstå på flere vis. Den minste grad av usikkerhet som vel kan tenkes, er når en vet hvilke fremtidige tilstander økonomien *kan* havne i, men ikke hvilken tilstand den *kommer til* å havne i — bare sannsynligheten for at hver av tilstandene inntreffer. En slik form for informasjonsmangel er grundig studert, og ligger til grunn for omtalen av risikohåndtering i det følgende. Men usikkerheten om fremtiden kan jo være mer alvorlig. Man vet som regel ikke nok om hvilke tilstander økonomien kan tenkes å havne i, og heller ikke hva sannsynligheten er for at den og den situasjon kommer til å inntreffe. Et annet problem er at aktørene har svært varierende informasjon om og innsikt i forhold som kan være relevante for deres økonomiske beslutninger. Dette kalles informasjonsasymmetri, og kan være en avgjørende hindring for markedets effektivitet. Kompliserte informasjonsproblemer av den siste typen vil imidlertid ikke bli drøftet videre her.

Den minimale usikkerhet innebærer at en kjenner til hvilke tilstander som kan inntreffe i fremtiden, og dessuten kan spesifisere sannsynligheten for at hver av dem faktisk inntreffer. Matematisk sett er dette det samme som at sannsynlighetsfordelingene til alle nytte- og kostnadsposter i prosjektet er kjent. Den aller enkleste måten å håndtere usikkerheten på, er i så fall å regne ut forventet verdi av hver nytte- og kostnadspost, diskontere forventningsverdiene ned til nåtidspunktet ved hjelp av en fast rentesats og summere dem. Da kommer en frem til forventet nåverdi av tiltaket. Dersom alternativverdi-prinsippet er etterfulgt i tallfestingen, er forventet nåverdi av tiltaket et mål på dets lønnsomhet.

Nå kan man innvende at det interessante ved usikkerhet er spredningen i de mulige utfall for en nytte- eller kostnadspost, og ikke forventningsverdien. Forventningen er bare ett tall, og kan tolkes som «det gjennomsnittlige utfall». Risiko oppstår derimot fordi utfallet med en viss sannsynlighet blir noe annet enn hva forventningen tilsier. Risikoen er knyttet til selve spredningen i sannsynlighetsfordelingen, noe forventningsverdiene ikke fanger opp. Sett at man kan sette sine penger inn i et investeringsprosjekt P1 som vil gi en usikker engangsavkastning om nøyaktig ett år, og at forventet avkastning er 8%, som følge av at man kan tjene 7% eller 9% med like stor sannsynlighet. Anta videre at et ekstra prosjekt P2 dukker opp, med forventet engangsavkastning på 9% om nøyaktig ett år som følge av at man her kan tjene

6% eller 12% med like stor sannsynlighet. Dersom man kun forholder seg til forventet avkastning, velges prosjekt P2, og om ett år vil realisert forrentning være enten 6% eller 12%. Hadde man valgt prosjekt P1, ville man når risikoen ble oppløst ha sittet med enten 7% eller 9% avkastning. Sett nå at P1 gir høy avkastning når P2 gir lav. Hvis man da plasserer f.eks. halvparten av sin kapital i hvert av prosjektene, vil man i verste fall komme ut med gjennomsnittlig  $(9\% + 6\%)/2 = 7.5\%$  avkastning på totalkapitalen. I beste fall blir forrentningen  $(7\% + 12\%)/2 = 9.5\%$ , og siden beste og verste utfall er like sannsynlige, får man en forventet avkastning på 8.5%. Sakens kjerne blir dermed hva man er villig til å «betale» mot å oppnå en forbedring av verste utfall: Synes man det er verd å ofre 2.5 prosentpoeng i beste utfall for å være sikret 1.5 prosentpoeng mer i verste utfall? Er et halvt prosentpoengs reduksjon i forventet avkastning for mye å «betale» for å være sikret 7.5% i stedet for bare 6%? Svaret på dette avhenger av hvilken grad av risikoaversjon som fastsettes. Jo sterkere risikoaversjonen er, desto mer er man villig til å ofre i form av lavere beste-utfall for å oppnå høyere verste-utfall. For at en investeringskalkyle skal kunne ta hensyn til risiko, må det gis opplysninger om hvilken grad av risikoaversjon som skal legges til grunn.

De fleste private investorer har risikoaversjon, noe de avslører ved å foretrekke mindre fremfor mer risiko, gitt at forventet avkastning på investeringen er den samme. Når det gjelder hvor stor risikoaversjon det offentlige bør ha, peker faglitteraturen i litt ulike retninger. I NOU 1983:25 «Bruk av kalkulasjonsrente i staten» anbefales risikonøytralitet, dvs. at man bare skal ta hensyn til forventet nåverdi og se bort fra at utfallet kan avvike fra forventningen. Dette standpunktet samsvarer imidlertid ikke uten videre med det generelle alternativverdi-prinsippet som danner utgangspunkt for verdsettingen av nytte- og kostnadsposter i samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalyser. Tanken bak alternativverdi-prinsippet er at offentlig ressursbruk må tåle sammenligning med privat — det er først når et offentlig prosjekt er minst like lønnsomt som den alternative, private ressursanvendelse at igangsettelse av prosjektet kan forsvares ut fra en økonomisk synsvinkel. Hvis private investorer er risikoaverse i sine investeringskalkyler, bør en derfor også legge risikoaversjon til grunn i vurderingen av offentlige investeringer, og dermed i nytte/kostnadsanalyser mer generelt.

Et viktig spørsmål gjelder hvilken type risiko som er relevant i en samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalyse. Det er lett å innse at vi på nasjonaløkonomisk plan bør være opptatt av nasjonaløkonomisk risiko. Den isolerte risiko i et enkelt prosjekt er lite viktig i nasjonal sammenheng; det er prosjektets bidrag til risikoen i nasjonalformuen som er interessant. Dette gjelder for øvrig på alle nivåer: Relevant risiko i et prosjekt er den endring prosjektet medfører for risikoen i investors samlede formue, uansett om investor er en privatperson, en organisasjon eller staten selv. Endringen i totalrisiko som prosjektet medfører, kan kalles for risikobidrag.

Risikobidraget avhenger av hvordan lønnsomheten i prosjektet samvarierer med avkastningen på nasjonalformuen. Hvis en må regne med at prosjektet har høy lønnsomhet i de situasjoner der avkastningen på nasjonalformuen også er høy, er risikobidraget positivt. For eksempel kan det tenkes at en vannkraftutbygging er mer lønnsom desto høyere oljeprisen er, fordi høy oljepris leder til at folk bruker mer strøm og mindre olje. Men avkastningen på nasjonalformuen stiger også når oljeprisen øker, og prosjektet bidrar derfor til større, samlet, nasjonaløkonomisk risiko. Et positivt risikobidrag teller i disfavør av et prosjekt dersom investor er risikoavers. Hvis tiltaket imidlertid har høy lønnsomhet i de situasjoner der avkastningen på nasjonalformuen forøvrig er lav, er risikobidraget negativt. Prosjektet bidrar til å redusere den samlede risikoeksponering i nasjonalformuen, noe som for en risikoavers investor teller i dets favør.

Gitt at ønsket grad av risikoaversjon er fastlagt og man kan benytte en fast rentesats, viser det seg at usikkerhet kan håndteres ved å gange nytte- og kostnadsposter med spesielle risikojusteringsfaktorer. Generelt er disse faktorene større enn 1 dersom prosjektet bidrar til å redusere totalrisikoen og mindre enn 1 dersom prosjektet medfører økt totalrisiko. Risikojusteringen virker med andre ord på tilsvarende måte som diskonteringen, idet nytte- og kostnadsposter blir multiplisert med vekt tall som reflekterer graden av gunstig eller ugunstig risiko i prosjektet. (Parallell illustreres av at det under visse betingelser også er mulig å justere for risiko ved å gi rentesatsen et påslag og la være å korrigere nytte- og kostnadspostene.)

I praksis vil det kunne være vanskelig å ta hensyn til risiko i prosjektkalkylen på en teoretisk uangrikelig måte. Grunnene er blant annet manglende informasjon om hvordan tiltakets lønnsomhet samvarierer med avkastningen på nasjonalformuen, og manglende retningslinjer for å fastsette graden av risikoaversjon. Hvordan nasjonalformuen og dens avkastning bør defineres, er heller ikke hevet over diskusjon. På denne bakgrunn bør en antagelig ikke være for ambisiøs i håndteringen av usikkerhet eller i justeringen for risiko i nytte/kostnadsanalysen. Dermed er det imidlertid ikke sagt at økonomisk risiko i et tiltak kan neglisjeres. Usikkerheten er jo til stede i prosjektet selv om den ikke skulle komme eksplisitt frem i prosjektvurderingen. Derfor bør en gå så langt som mulig i å spesifisere tiltakets risiko, og gi risikojusterte lønnsomhetsanslag i den utstrekning de blir meningsfulle. I det minste kan en oppgi de antatt beste, verste og mest sannsynlige utfall for forventet nåverdi, og dessuten belyse følsomheten i nåverdien med hensyn på rentesatsen og forskjellige nytte- og kostnadsposter. Slike former for risikovurdering kan likevel ikke uten videre begrunnes teoretisk, og derfor bør de ikke få for stor betydning når den endelige beslutning om realisering av prosjektet skal fattes.

## **8 GJENNOMFØRING AV LØNNSOMHETSANALYSEN**

### **8.1 Vurdering av virkninger på inntektsfordelingen**

Slik lønnsomhetsbegrepet vanligvis defineres, er det nøytralt overfor prosjektets eventuelle virkninger på fordelingen av inntekt mellom de aktører som på ulike måter blir berørt. Lønnsomheten bestemmes av hvorvidt prosjektets forventede og eventuelt risikojusterte nåverdi er positiv, og ikke av hvem som får gevinstene og hvem som bærer kostnadene. Som nevnt i avsnitt 2 er ikke alle økonomer enige i denne forståelsen av lønnsomhetsbegrepet. I enkelte modeller for prosjektevaluering i utviklingsland har man anbefalt å ta inntektsfordelingshensyn under tallfestingen av nytte- og kostnadsposter. Følgen vil da være at f.eks. lønnsatsen for arbeidere i prosjektet ikke bare bestemmes av alternativverdien av deres arbeidstid, men også av hvorvidt den enkelte er rik eller fattig. Hvis en rik og en fattig arbeider kommer fra samme alternative beskjeftigelse der de har hatt samme lønn pr. time, kan den fattiges lønnsats i prosjektet bli lavere enn alternativverdien og den rikes bli høyere når en justerer for inntektsfordeling på denne måten. Prosjekter som sysselsetter fattige arbeidere vil derfor automatisk fremstå som mer lønnsomme, etter som lønnskostnadene der blir kalkulert relativt lavt.

To grunner taler imot å inkorporere inntektsfordelingshensyn i utregningen av nåverdien av et tiltak. Den ene er at vektene som legges på rike og fattige blir vanskeligere å oppdage når de skjuler seg inne i matematiske formler for lønnsatser og nåverdier. Hvilke inntektsfordelingshensyn som faktisk er tatt, kan tilsløres på denne måten. (Noen vil kanskje hevde at nettopp dét er nødvendig ved prosjektevaluering i u-land.) Det er da mer klagende dersom avveiningen mellom rike og fattige er eksplisitt og tydelig. Den andre begrunnelsen for å holde fordelingshensyn utenfor nytte/kostnadsanalysen er at i motsatt fall kan selve lønnsomhetsbegrepet

bli teoretisk meningsløst. Det finnes ingen alment akseptert økonomisk teori som forteller hvem som bør være rik(ere) og hvem som bør være fattig(ere) i et land. Kriterier for inntektsfordeling følger direkte av politiske mål, og kan ikke utledes av økonomisk teori. Økonomer kan i egenskap av fagpersoner bare tolke gitte, politiske mål på en slik måte at de passer inn i analysen. Fra et faglig synspunkt kan politiske mål gå ut på hva som helst, og dersom de blandes inn i lønnsomhetsbegrepet, vil også det kunne gå ut på hva som helst. Et prosjekt kan dermed bli lønnsomt så snart det er et politisk mål at prosjektet er lønnsomt, og lønnsomhetsbegrepet mister sin vitenskapelige forankring.

Dette innebærer ikke på noen måte at man med god samvittighet kan se bort fra virkningene på inntektsfordelingen av at et tiltak iverksettes. Spørsmålet dreier seg om *hvordan* fordelings-effektene skal spesifiseres og analyseres, ikke *om* *hvordant* de skal tas i betraktning. Det mest hensiktsmessige kan være at man ganske enkelt utarbeider en liste over alle fordelingsvirkningene, med nøyaktig angivelse av hvem som tjener og hvem som taper på tiltaket og av hva de respektive gevinster og tap er. Listen kan så sammenholdes med tiltakets lønnsomhet og vurderes direkte av politikerne. Eventuelt kan konsesjonsmyndighetene vurdere den på bakgrunn av politisk bestemte inntektsfordelingsmål.

## 8.2 Vurdering av ikke-økonomiske virkninger

Ikke-økonomiske virkninger av et vassdragstiltak kan pr. definisjon ikke være relevante for tiltakets samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Igjen blir spørsmålet derfor hvor grensene mellom økonomiske og ikke-økonomiske virkninger skal trekkes — hva som er kjennetegnet på en post i nytte/kostnadskalkylen og hva som særmerker de prosjektvirkningene som er irrelevante for lønnsomhetsberegningen. Det kan være avgjørende for troverdigheten av en nytte/kostnadsanalyse at den suppleres med en minutiøs oversikt over alle ikke-økonomiske effekter som analytikeren har kunnet finne. Her vil en naturligvis måtte trekke på andre fagområder enn økonomi, så som hydrologi, økologi, biologi, landbruksfag, jus og muligens sosiologi. Blant grunnene til å spesifisere også de lønnsomhetsnøytrale resultater av tiltaket er at analytikeren som oftest vil være den som har best oversikt over alle dets virkninger, og dessuten at det blir klart hvilken avgrensning av økonomiske og ikke-økonomiske virkninger som faktisk er gjort gjeldende i analysen. Forutsetningene for beregningen av prosjektets nåverdi blir eksplisitte, og lønnsomhetsanalysens utsagnskraft styrkes.

## 8.3 Administrativ organisering

Som avslutning på redegjørelsen for prinsippene i en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse kan det være nyttig med en punktvis oppsummering av de viktigste trinnene i analysearbeidet.

### 1. *Formulering av prosjektet.*

Enhver prosjektanalyse må starte med en presis formulering av hva tiltaket går ut på. Her kan en også skissere ulike mulige utforminger av tiltaket, dersom disse skal analyseres som separate prosjektalternativer. I denne fasen er det svært viktig å få med alle virkninger tiltaket kan tenkes å ha.

### 2. *Identifikasjon av nytte- og kostnadsposter.*

Her skjer sorteringen av økonomiske og ikke-økonomiske virkninger. For at en virkning av tiltaket skal kvalifisere som nyttepost eller kostnad, må den være noenlunde objektivt målbar.

### 3. *Tallfesting av nytte- og kostnadsposter.*

Hver nyttepost skal verdsettes ved den observerte eller beregnede marginale betalingsvillighet for vedkommende positive virkning av tiltaket. Hver kostnadspost skal tallfestes etter den verdi vedkommende ressursinnsats ville ha i beste, alternative anvendelse utenom tiltaket.

4. *Lønnsomhetsberegning.*

Den samfunnsøkonomiske verdien av et prosjekt er gitt ved prosjektets forventede nåverdi, beregnet i samsvar med pkt. 3 og eventuelt justert for risiko. I utregningen av nåverdien skal rentesatsen være lik avkastningsraten i beste, alternative anvendelse av finanskapitalen som bindes i prosjektet.

5. *Vurdering av fordelingsvirkninger og ikke-økonomiske forhold.*

Her skal det settes opp nøyaktige oversikter over hvem som taper og hvem som vinner på prosjektet, over hva de respektive gevinster og tap antas å bli, samt over alle de virkninger som ble identifisert under pkt. 1 men ikke tatt med i lønnsomhetsberegningen.

Det må understrekes at man ikke kan sette hvem som helst til å gjennomføre en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse. Å utføre en faglig forsvarlig kalkyle krever betydelige teoretiske kunnskaper sammen med praktisk og institusjonell innsikt. Det er altså ikke nok med lang erfaring fra praksis, og det er heller ikke nok å ha tatt grunnleggende økonomikurs. Den som står ansvarlig for en nytte/kostnadsanalyse i forbindelse med konsesjonsbehandling, bør helst ha gjennomført økonomiutdanning på universitets- eller høyskolenivå med feltet offentlig økonomi i sin fagkrets. En person med slik kompetanse burde til gjengjeld lett kunne gjennomføre lønnsomhetsanalyser av selv forholdsvis store vassdragstiltak.

Hovedgrunnen til å anbefale dette kompetansenivået er at en lønnsomhetsanalyse har liten verdi med mindre den er utført i samsvar med presise, faglige kriterier. I verste fall kan det her faktisk tenkes at ingen informasjon er bedre enn noe informasjon, dersom de opplysninger som frembringes om lønnsomheten av et tiltak, er faglig useriøse. At et tiltak viser seg å være samfunnsøkonomisk lønnsomt (eller eventuelt ulønnsomt) kan og bør ha stor betydning for utfallet av konsesjonsbehandlingen. Da er det en fordel om analytikeren har solid bakgrunn for å være sikker i sin sak.

Neste spørsmål er naturligvis hvor stor betydning en skal tillegge den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av et vassdragstiltak i forbindelse med konsesjonsbehandlingen. En kan velge mellom tre måter å benytte analysen på. Den første er å si at et tiltak får konsesjon hvis og bare hvis det er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Da vil alle lønnsomme og ingen ulønnsomme tiltak få konsesjon, uansett hvilke ikke-økonomiske tilleggs momenter som kunne tenkes. Den andre er å si at tiltaket ikke kan få konsesjon dersom det er samfunnsøkonomisk ulønnsomt. Da kan man nekte å gi konsesjon til et lønnsomt tiltak dersom tilstrekkelige, negative tilleggs momenter tilsier det; mens et ulønnsomt tiltak ikke vil få konsesjon uansett hvilke positive tilleggs momenter som fremmes. Den tredje er å si at tiltaket i utgangspunktet skal være lønnsomt for å få konsesjon, men at de ikke-økonomiske tilleggs momenter kan forhindre konsesjon til lønnsomme tiltak eller omvendt sikre konsesjon til ulønnsomme tiltak. Jeg anbefaler den tredje ordningen.

En kan også stille spørsmål om hvorvidt enhver konsesjonsbehandling skal inneholde en nytte/kostnadsanalyse. Et argument for å begrense bruken av økonomisk analyse kan være at en faglig korrekt lønnsomhetsberegning kan virke for omfattende og overdimensjonert, særlig i forhold til de helt små vassdragstiltak. I motsatt retning trekker det at et vassdragstiltak allerede er av en viss størrelse når det kommer til konsesjonsbehandling, og at jo mindre omfanget av et tiltak er, desto mindre arbeidskrevende blir også analysen av dets lønnsomhet. Selv om teorien for



nytte/kostnadsanalyse kan synes omfattende, vil de aller fleste små vassdragstiltak sannsynligvis bare kreve en lett håndterlig lønnsomhetsberegning. Jeg anbefaler på denne bakgrunn at man alltid gjennomfører en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse av et vassdragstiltak som kommer til konsesjonsbehandling. For nettopp å begrense beregningsarbeidet, kan det være hensiktsmessig at man utarbeider en detaljert manual for nytte/kostnadsanalyse av vassdragstiltak. Manualen bør i tilfelle utformes slik at analysen kan gjennomføres som en enkel, trinnvis prosedyre. Dessuten bør analytikeren ha mulighet til i stor grad å basere sine vurderinger på konkrete illustrasjoner og eksempler i manualen, i stedet for å måtte innhente den samme type grunnlagsdata på nytt for hvert tiltak som konsesjonsbehandles. Endelig bør en legge til rette for at lønnsomhetsanalysen i så stor utstrekning som mulig kan benytte tall og andre data fra de opplysninger som det er naturlig å kreve at tiltakshaveren uansett fremlegger i forbindelse med en søknad om konsesjon. Regneeksempelet i neste avsnitt illustrerer dette ved kun å bygge på tiltakshavers lønnsomhetsberegning samt opplysninger om skade og gevinst for almene og andre private interesser.

## 9 ET FORENKLET EKSEMPEL

### 9.1 Datagrunnlag

I dette avsnittet gjennomgås et forenklet eksempel på en liten lønnsomhetsberegning. *Eksempelet er laget for å belyse noen av momentene i de foregående avsnitt, og omfatter ikke alle spørsmål som kan tenkes å oppstå i en prosjektkalkyle. Eksempelet skal derfor ikke oppfattes som en systematisk oversikt over alle trinn i en samfunnsøkonomisk lønnsomhetsanalyse. Tallene er konstruerte og reflekterer ikke nødvendigvis virkelige forhold. Eksempelet innebærer ingen påstand om hvorvidt den type vassdragstiltak som omtales, bør konsesjonsbehandles i virkeligheten.*<sup>4</sup> Anta at følgende opplysninger foreligger:

- a) Et vassdragstiltak planlegges igangsatt av 10 grunneiere som vil bygge et felles vanningsanlegg for et areal med grønnsaker på i alt 800 dekar samt 4000 dekar med eng og korn. Årlig uttak av vann er beregnet til 400 m<sup>3</sup> pr. time i 10 uker à 5 døgn à 20 timer, og vil bli fordelt med 100 m<sup>3</sup> pr. dekar grønnsaker og 80 m<sup>3</sup> pr. dekar eng og korn. Grunneiernes bruttogevinst vil komme i form av bedret avkastning på arealene, og anslås pr. m<sup>3</sup> vann til omtrent kr 6 for grønnsaker og kr 2,50 for eng og korn. Investeringskostnaden er beregnet til 4 millioner kroner eksklusive investeringsavgift, mens årlige drifts- og vedlikeholdskostnader ventes å utgjøre ca. kr 1 pr. m<sup>3</sup> inklusive elektrisitetsavgift. Etter byggestart vil det ta ett år før vanningsanlegget kan tas i bruk, og levetiden er 25 år. Grunneierne legger på denne bakgrunn frem en privatøkonomisk kalkyle som viser at nåverdien av å investere i vanningsanlegget vil bli omtrent 3,5 millioner kroner før inntektsskatt. Finansieringen av prosjektet anses således ikke å by på problemer.
- b) En del av grunneiernes bruttoinntekter av investeringen viser seg å måtte tilskrives subsidier som følge av inntektsmålsettingene for jordbruket. Som et grovt anslag kan internasjonale priser på grønnsaker sies å ligge på omtrent 80% av de norske, mens tilsvarende tall for eng og korn er 60%. Videre inneholder den private kalkylen både investerings- og elektrisitetsavgift som grunneierne må betale. Halvparten av investeringskostnaden vil bli belagt med investeringsav-

4. Eksempelet er utarbeidet med betydelig hjelp fra Vassdragslovutvalgets medlem Syver Aalstad, som imidlertid ikke står ansvarlig for tallenes realisme, vurderinger, beregningsmåte eller konklusjoner.

- gift på 7%, mens elektrisitetsavgiften utgjør ca. 15 øre pr.  $m^3$ .
- c) Vanningsanlegget vil etter all sannsynlighet komme til å påvirke grunnvannstanden for relativt store arealer et stykke nedenfor anleggsstedet. En regner med at 500 dekar eng vil kunne bli tørkeskadet med  $50 m^3$  /da. Senket grunnvannstand vil imidlertid også kunne gi en kvalitetsforbedring på  $50 m^3$  /da for 100 dekar med halvforsumpet jord som benyttes som beiteareal. Den privatøkonomiske bruttoverdien av forbedringen anslås til kr 2 pr.  $m^3$ , og internasjonalt prisnivå antas også her å ligge på omtrent 60% av det norske.
- d) Den siste virkningen av et eventuelt vanningsanlegg er at en kulp som i mange år har vært brukt som badeplass, vil gå tapt. Badeplassen har vært et populært utfartssted for både turister og fastboende, og det har vært på tale å oppruste området med toaletter og utsalg av kioskvarer med sikte på å tiltrekke et større antall turister i sommerhalvåret. Foreløpig har man imidlertid ingen konkrete investeringsplaner.

## 9.2 Fra privat til samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Vanningsanleggets samfunnsøkonomiske lønnsomhet kan beregnes ved å foreta noen få, enkle modifikasjoner av grunneiernes private kalkyle. For det første bør antagelig verdistigning og skade på arealer avregnes til internasjonale priser, siden jordbruksvarer høyst sannsynlig ville ha blitt handlet internasjonalt i fravær av importvernet for norsk jordbruk. For det andre bør private investeringer og driftskostnader justeres for investerings- og elektrisitetsavgift. For det tredje må verdien av tørkeskadet eng og forbedret beiteareal tas med i betraktningen. For det fjerde må den økonomiske verdien av prosjektet stilles opp mot verdien av badeplassen som kan gå tapt. I praksis vil en også ofte måtte vurdere flere skatteforhold, blant annet grunneiernes inntektsskatt og eventuell merverdiavgift på prosjektets ressursinnsats og produksjon. Disse forholdene, sammen med prosjektets eventuelle risiko, neglisjeres her for å oppnå et så enkelt eksempel som mulig.

Å avregne jordbruksarealer til internasjonale priser er ikke helt udiskutabelt. Alternativverdi prinsippet sier at ressursenes verdi i beste, aktuelle, alternative anvendelse skal regnes som kostnad. Spørsmålet blir derfor hvor aktuelt det er med eksport og import for norsk jordbruk. Hvis internasjonal handel er helt uaktuelt innenfor prosjektets tidshorisont, kan det være mest korrekt å bruke norske priser i kalkylen. Hvis import og eksport kan skje fritt, skal internasjonale priser benyttes. I praksis er vel situasjonen for norsk jordbruk et sted mellom disse to ytterpunktene: man er ikke fullstendig skjermet fra omverdenen, men handelen er heller ikke helt fri. Dersom internasjonale priser brukes som grunnlag for verdsettingen av areal i prosjektet, vil gevinsten (pr.  $m^3$  vann) være ca. kr 4,80 for grønnsaker og kr 1,50 for eng og korn. Totalt vil bruttogeinsten da bli kr 864 000 pr. år. Hvis en derimot benytter norske priser i verdsettingen, blir årlig bruttogeinst kr 1 280 000. Gitt datagrunnlaget i eksempelet kan forskjellen mellom disse to tallene tolkes som importvernets verdi for prosjektet. Det bør da også understrekes at denne verdien av importvernet motsvares av et tap hos dem som betaler mer for jordbruksvarer enn de ville ha gjort under fri internasjonal handel. Lønnsomhetsberegningen i det følgende er gjort under forutsetning av at internasjonale priser benyttes i verdsettingen.

Det er liten grunn til å anta at vanningsanlegget er et så betydelig prosjekt at prisnivået på kapitalutstyr og elektrisitet påvirkes nevneverdig av prosjektets etterspørsel. I så fall skal investerings- og elektrisitetsavgiften ikke regnes som samfunnsøkonomiske kostnader, selv om de er privatøkonomiske utgifter. Den reelle, samfunnsøkonomiske investeringskostnad blir derfor kr 4 000 000, dvs. kr 140 000

lavere enn den private investeringsutgiften. De reelle drifts og vedlikeholdskostnadene blir på sin side kr 0,85 pr. m<sup>3</sup> vann, i alt kr 340 000 pr. år.

Når internasjonale priser først benyttes i verdsettingen av grunneiernes arealer, må de naturligvis også gjøres gjeldende for området med eng som blir tørkeskadet og beiteområdet som blir forbedret. Kostnaden ved tørkeskadet eng blir da kr 37500 pr. år, mens forbedringen av beitearealet verdsettes til kr 6000 pr. år.

### 9.3 Lønnsomhet og realisering av tiltaket

Den årlige, samfunnsøkonomiske nettogevinst av vanningsanlegget er gitt ved bruttogevinsten minus reelle drifts- og vedlikeholdskostnader, minus verdien av tørkeskadet eng, pluss verdien av forbedret beiteareal. Den blir kr 492 500 pr. år, mens den privatøkonomiske nettogevinst er kr 880 000 årlig. Dersom prosjektets levetid settes til 25 år og en kalkulasjonsrente på 7% benyttes, blir den samfunnsøkonomiske nåverdien av vanningsanlegget kr 1 625 598. Dette er lavere enn den privatøkonomiske verdien som er oppgitt, men allikevel en positiv nåverdi. Den samfunnsøkonomiske lønnsomhetsanalysen tilsier derfor isolert sett at prosjektet realiseres.

Før en eventuelt beslutter å realisere prosjektet, må imidlertid dets nåverdi settes opp mot verdien av badeplassen som går tapt hvis vanningsanlegget blir bygget. Kort sagt: Er badeplassen verd minst 1,6 millioner kroner? Dette spørsmålet kan håndteres på to måter. Den enkleste muligheten (for prosjektanalytikeren) er å overlate det til skjønn hos politikerne eller de myndighetene som eventuelt godkjenner prosjektet. En faglig mer tilfredsstillende fremgangsmåte ville være å gjennomføre en undersøkelse av betalingsvilligheten for badeplassen. Betalingsvilligheten ville bestå av nettoinntektene som kan oppnås ved økt tilstrømming av turister, ved siden av lokalbefolkningens verdsetting av badeplassen.

### 9.4 Detaljer i utregningen av tiltakets lønnsomhet

|                                       | Privatøkonomisk | Samfunnsøkonomisk |
|---------------------------------------|-----------------|-------------------|
| Grønnsaker:                           |                 |                   |
| a. Vannmengde i m <sup>3</sup> /år    | 80 000          | 80 000            |
| b. Avregningspris i kr/m <sup>3</sup> | 6,00            | 80% · 6,00 = 4,80 |
| c. Gevinst i kr/år [a·b]              | 480 000         | 384 000           |
| Eng og korn:                          |                 |                   |
| d. Vannmengde i m <sup>3</sup> /år    | 320 000         | 320 000           |
| e. Avregningspris i kr/m <sup>3</sup> | 2,50            | 60% · 2,50 = 1,50 |
| f. Gevinst i kr/år [d·e]              | 800 000         | 480 000           |
| A. Bto. prosjektgevinst/år [c+f]      | 1 280 000       | 864 000           |
| Forbedret beiteareal:                 |                 |                   |
| l. Vannmengde i m <sup>3</sup> /år    |                 | 5 000             |
| m. Avregningspris i kr/m <sup>3</sup> |                 | 60% · 2,00 = 1,20 |
| n. Gevinst i kr/år [l·m]              |                 | 6 000             |
| B. Sum bruttogevinst/år [A+n]         | 1 280 000       | 870 000           |

|                                       | Privatøkonomisk | Samfunnsøkonomisk  |
|---------------------------------------|-----------------|--------------------|
| g. Driftskostnad i kr/m <sup>3</sup>  | 1,00            | 1,00 – 0,15 = 0,85 |
| h. Sum driftskostnad [g·(a+d)]        | 400 000         | 340 000            |
| Tørkeskadet eng:                      |                 |                    |
| i. Vannmengde i m <sup>3</sup> /år    |                 | 25 000             |
| j. Avregningspris i kr/m <sup>3</sup> |                 | 1,50               |
| k. Skade i kr/år [i·j]                |                 | 37 500             |
| C. Sum kostnader/år [h+k]             | 400 000         | 377 500            |
| Sum nettogevinst i kr/år [B-C]        | 880 000         | 492 500            |
| D. Investering                        | 4 000 000       | 4 000 000          |
| E. Investeringsavgift                 | 7% · 2 000 000  |                    |
| Investeringskostnad [D+E]             | 4 140 000       | 4 000 000          |

Den samfunnsøkonomiske nåverdien av prosjektet beregnes ved at investeringskostnaden antas å forfalle til betaling i slutten av første år, mens nettogevinsten antas å komme i hvert av de 25 påfølgende år. Nåverdiformelen er:

$$\frac{-4000000}{(1+7\%)} + \frac{492500}{(1+7\%)^2} + \frac{492500}{(1+7\%)^3} + \dots + \frac{492500}{(1+7\%)^{26}} \approx 1625598$$

**Vedlegg 5****Charter on ground-water management**

*as adopted by the Economic Commission for Europe at its forty-fourth session (1989) by decision E (44), United Nations New York, 1989*

*Foreword*

Ground water – as a natural resource with both ecological and economic value – is of vital importance for sustaining life, health and the integrity of ecosystems. This resource is, however, increasingly threatened by over-use and insidious long-term effects of pollution. Pollution comes from both point sources and diffuse sources. Potential risks or actual impacts could permanently impair underground water resources, with far-reaching and unpredictable implications for present and future generations. Action is urgently needed. *The Charter on Ground-water Management* provides policy measures for such action.

The adoption of the Charter by the member Governments of the Economic Commission for Europe was the culmination of intense regional co-operation aimed at reaching agreement on common policies for the protection of this vital natural resource. Prepared by the Senior Advisers to ECE Governments on Environmental and Water Problems, assisted by the Working Party on Water Problems, the *Charter* builds on the results of extensive experience. It reflects, in particular, the outcome of two special meetings devoted to the subject: the Seminar on Ground-water Protection Strategies and Practices, held in Athens (Greece) in 1983 and the Seminar on Protection of Soil and Aquifers against Non-point Source Pollution, held in Madrid (Spain) in 1987.

The *Charter on Ground-water Management* gives broad support to ECE member Governments in their common endeavours to protect ground water by providing planners and decisionmakers with appropriate policy instruments. Publication of the *Charter* is intended to heighten public awareness of the need for concerted action to protect ground water. The Commission has recommended that member Governments apply the provisions of the *Charter* when formulating, adopting and implementing water-related policies and strategies at both national and international levels.

*Contents*

|        |   |
|--------|---|
| I.     | Ground-water policy                         |
| II.    | Ground-water strategies                     |
| III.   | Integration of instruments                  |
| IV.    | Ground-water allocation                     |
| V.     | Ground-water legislation                    |
| VI.    | Competence                                  |
| VII.   | Economic measures                           |
| VIII.  | Permit and penalty system                   |
| IX.    | Exploration and abstraction permits         |
| X.     | Abstraction and recharge permits            |
| XI.    | Pollution-control permits                   |
| XII.   | Wells and boreholes                         |
| XIII.  | Monitoring and control                      |
| XIV.   | Impact assessment                           |
| XV.    | Inventories                                 |
| XVI.   | Planning and forecasting                    |
| XVII.  | Land-use policies                           |
| XVIII. | Protection zones                            |
| XIX.   | Pollution from agriculture                  |
| XX.    | Pollution from urban and industrial sources |
| XXI.   | Control of mining activities                |
| XXII.  | Heat pumps                                  |
| XXIII. | Research                                    |
| XXIV.  | Education and information                   |
| XXV.   | International co-operation                  |

**I GROUND-WATER POLICY**

Governments should formulate and adopt a long-term policy to protect ground water by preventing pollution and over-use. This policy should be comprehensive and implemented at all appropriate levels. It should be consistent with other water-management policies and be duly taken into account in other sectorial policies.

**II GROUND-WATER STRATEGIES**

1. As ground water should be recognized as a natural resource with economic and ecological value, ground-water strategies should aim at the sustainable use of ground-water and preservation of its quality. These strategies should be flexible so as to respond to changing conditions and various regional and local situations.
2. Ground-water pollution is interrelated with the pollution of other environmental media (surface water, soils, atmosphere). Ground-water protection planning should be incorporated into general environmental protection planning.
3. Protection measures aimed at prevention of ground-water pollution and over-use should be the basic tools for ground-water management. Such protection measures include, *inter alia*, monitoring of ground waters, development of aquifer vulnerability maps, regulations for industry and waste disposal sites paying due account to ground-water protection considerations, geo-ecological assessment of the impact of industrial and agricultural activities on ground waters, and zoning of ground-water protection areas.

### III INTEGRATION OF INSTRUMENTS

1. In formulating and implementing national ground-water policy, legal, administrative and regulatory measures should be co-ordinated with the best available technologies and economic instruments.
2. Integrated water management should be promoted by paying equal attention to both quantity and quality aspects of ground water. Likewise, emphasis should be placed on the co-ordinated management of ground water and surface water, while taking into account the distinguishing features of ground water as compared to surface water which necessitate special protective measures for aquifers.

### IV GROUND-WATER ALLOCATION

An appropriate policy should be adopted for preferential allocation of ground water, giving appropriate weight to competitive uses and balancing short-term demands with long-term objectives in the interest of present and future generations. In allocating ground-water resources, account should be taken of the amount of ground water in reserve and of the rate of its replenishment. Allocation of high-quality ground water only to uses demanding high-quality water, in particular for human and animal consumption, should be encouraged. More emphasis should be given to the nature conservation value provided by ground-water resources, in particular where nature protection areas are vulnerable to changes in ground-water conditions.

### V GROUND-WATER LEGISLATION

1. Provisions of the Charter should be applied in national ground-water legislation. Legal provisions specific to peculiarities of ground-water management should be formulated and promulgated. Legislation should contain provisions for its effective implementation including the mandate, competence and power of the relevant authorities in accordance with uniform principles, e.g. as set out in this document. Governments' rights to control ground-water abstraction and use as well as all activities with a potential impact on the quantity and quality of ground-water resources should be recognized by legislation.
2. Adequate definitions of ground-water characteristics, use and protection should be formulated and integrated into legislation with a view to avoiding ambiguities and thus facilitate implementation of legal provisions for ground water management.
3. Ownership with respect to ground water should be clearly defined in a water act or code depending on national legislation. Ground water should be declared in the public domain or authority should be vested in Government to restrict, in the public interest, the rights accruing from its private ownership. New legislation should strive towards changing ownership rights into ground-water use rights subject to a government-controlled permit system. To this end, it would be necessary to draw up precise rules concerning the selection of criteria applicable for the recognition of ground-water use rights and for the granting of permits taking into account orders of priority for the allocation of available water. Such rules should also determine conditions of transfer, modification or abolition of use rights. Priorities to use ground water, however, should be kept flexible so as to satisfy present and future requirements such as socio-economic factors.

## **VI COMPETENCE**

1. Water authorities or co-ordinating bodies should have the competence to integrate all aspects of water management and should be rendered competent to arbitrate among the various competing demands and diverging interests regarding ground-water abstraction and use, both short- and long-term. The authority or body should collaborate with other authorities, competent for public health, land-use planning, soils' management, waste management, etc. Legislation should provide administrative mechanisms for emergency cases and should empower the competent authorities to act immediately against damage.
2. The territorial competence of such authorities with respect to ground-water management should not necessarily be limited to either administrative boundaries or catchment areas but should allow for encompassing, as appropriate, management of aquifers in their entirety. The work of these authorities should be supported and facilitated by providing them with the resources necessary for the proper discharge of their functions.
3. Regulations, within the framework of legislation mentioned above, should define the actions to be taken by competent authorities in case of accidental pollution or other emergencies impacting on ground water.

## **VII ECONOMIC MEASURES**

1. Economic measures such as fees and waste-disposal charges should be applied in co-ordination and have sufficient impact to constitute an effective incentive to use ground water rationally or be a disincentive to polluting aquifers.
2. The abstraction of ground water could be subjected to differentiated fees in proportion to the volume abstracted, in relation to the available resource or according to the anticipated use of the abstracted ground water, while complying with legal provisions and regulations governing the applied permit system.
3. Costs attributable to pollution should be borne by the polluter whenever the latter can be identified. Serious consideration should be given to all possible economic measures which could have an influence on preventing, mitigating and counteracting damage as well as those bearing on remedying critical situations caused by pollution or over-exploitation of aquifers.

## **VIII PERMIT AND PENALTY SYSTEM**

An appropriate and effective permit and penalty system should be introduced and administered by the competent authorities. The system should promote preventive approaches inducing users to control any activity affecting the quantity and quality of ground water.

## **IX EXPLORATION AND ABSTRACTION PERMITS**

Permits for ground-water exploration or prospection should be granted by the responsible authority separately from those for ground-water abstraction or use because of the functional difference between the sinking of an exploration well and the large-scale exploitation of aquifers. Exploration permits should have short-term duration.

## **X ABSTRACTION AND RECHARGE PERMITS**

1. Abstraction of water from aquifers and the artificial recharge of ground water



should be licensed and controlled by competent authorities according to specific requirements laid down in an appropriate permit system which should be flexible so as to adopt to site-specific conditions. The question of ground-water exploitability should be clarified on a case-by-case basis, taking into account all relevant aspects, including ecological ones. The relevant regulations should establish the extent to which exemptions can be allowed in cases of, for example, ground-water abstraction for households and systems for draining fields. Where compatible with national legislation, permits for ground-water abstraction and use as well as pollution control should not release the user of ground water from responsibility in case of detrimental effects on ground-water quality and quantity as a result of interventions covered by the permit granted.

2. Specifications of licenses should include, *inter alia*, the purpose, amount, location, duration and technical characteristics of abstraction, as well as the legal status of the ground-water user.
3. Authorization for artificially recharging the aquifer should be granted only if the hydrogeological situation, environmental conditions and the recharge-water quality permit injection, percolation or infiltration of water by artificial means into aquifers for storage and retrieval of good-quality water as well as for restoring over-exploited ground-water resources. For induced recharge from adjacent streams or lakes, appropriate security measures should be applied to forestall accidental pollution.
4. Appropriate measures should be taken to combat saltwater encroachment into coastal aquifers. In such areas special regulations for ground-water abstraction should be enforced to avoid seepage into aquifers owing to overpumping and the resultant lowering of the ground-water table.

## XI POLLUTION-CONTROL PERMITS

1. To prevent ground-water pollution, permits issued to regulate the discharge, disposal and possibly the storage of waste should specifically take into account the vulnerability of the aquifer concerned and the provisions necessary for its protection. These provisions should, in particular apply to production, handling, trading, transporting, storage and use of potentially hazardous substances especially those which are toxic, persistent and bioaccumulative and apply above all to:
  - Effluents and sludges produced by waste-water treatment plants;
  - Domestic-waste disposal sites;
  - Subsurface waste containment by deep-well injection or container storage as *ultima ratio*;
  - Surface storage of wastes potentially hazardous by virtue of their chemical composition.

In permitting such activities, *inter alia*, the hydrogeological situation of the area should be taken into consideration. On this matter the opinion of qualified specialists should be sought in all above-mentioned cases. Continuous monitoring programmes should be set up both to control water quality in aquifers as well as for checking compliance with permits granted. The specific regulations on nuclear plants and the handling and processing of radioactive substances should include appropriate provisions for the protection of underground waters.

2. Siting of controlled waste disposal should assure that there is no immediate and/or long-term hazard to ground water. Controlled sites should be equipped with protective installations according to the best available technology and monito-

red by competent authorities. Regulations or guidelines should be drawn up for the site selection of controlled waste-disposal sites, their operation, monitoring, shut-down and eventual rehabilitation, with particular emphasis on ground-water quality protection. Solid or liquid wastes which are toxic, persistent, bio-accumulative or radioactive and which put ground water at risk should be subject to special treatment. Legislation should ban dumping of solid or liquid wastes at unauthorized sites.

3. When applying and operating pollution-control technology for cleaning gases, liquids or solids, during or after treatment processes, the pollutants concentrated in sludges, slurries, gases or solids should not be released uncontrolled into the environment and nor ultimately reach and pollute aquifers. Care should be taken so that pollutants separated from exhaust gas, flue gas and other gaseous emissions do not enter ground water. Measures should be taken to prevent pollution by volatile organic compounds and other aerosols.
4. Pollution control at the source should cover, in particular, those pollutants which are toxic, persistent and bioaccumulative. To this end, regulatory measures and economic incentives should encourage the replacement of chemicals hazardous to ground water by less harmful substances in industrial production processes. Similarly, regulations governing contaminants could be enforced with regard to trade, processing and transport of hazardous substances, with a view to averting or minimizing the risks of leakage into aquifers, and preventing accidental spills of hazardous substances.
5. Application of treated waste water and resulting sludge on land should be subject to license and/or conform to nationally agreed codes of practice and be restricted to areas where there is no immediate or long-term hazard to ground-water quality. In this respect, particular care should be taken not to overload the self-purification capacity of the soil filter and corresponding natural processes therein. Special attention should be paid to hazardous substances, for example heavy metals.
6. In principle, injection of liquid wastes into the ground should be prohibited. Deep-well injection of liquid wastes of industrial origin and other water of objectionable quality into the ground should be authorized only case-by-case as *ultima ratio*, if the necessary precautions and controls for deep-well disposal can be specified, and if injected wastes cannot harm nearby aquifers. Control methods should include proper siting, design, construction, operation, abandonment and monitoring of deep-well injection. Control measures should be taken to prevent wastes escaping into freshwater aquifers. Continuous hydrogeological surveys should be carried out in the planning stage and during construction. These should serve as a basis for authorization. Permits should specify, *inter alia*, restrictions on the operation programme, emergency procedures in the event of malfunction, as well as monitoring and abandonment procedures for deep wells.

## XII WELLS AND BOREHOLES

Drilling and sinking of wells and boreholes should as a rule be carried out by qualified and properly skilled personnel and with appropriate equipment. Prior notice should be given to competent authorities for drilling, sinking, constructing, enlarging, altering, sealing and repairing wells or boreholes and, once work is terminated, a report on the work accomplished should be filed. Provisions might be made for exemptions following precise rules in the case of small and shallow wells. Systematic control should be carried out over the technical status of operation, explo-

ring and monitoring wells, in order to prevent the intrusion into aquifers of polluting substances from the land surface and the mixing of various water layers through drilling of wells.

### XIII MONITORING AND CONTROL

1. Monitoring programmes for ground-water protection should be set up and applied. These programmes should include monitoring at the source of potential pollution which could pose a serious or chronic threat to an aquifer. There should be regular inspections to ensure compliance with protection requirements imposed. Attention should also be paid to the monitoring of ground-water quality changes brought about by air-borne pollution.
2. Systematic monitoring should be carried out for all aquifers found to be vulnerable to pollution and/or over-use, as well as for those whose particular importance has been recognized for public water supply, mineral water supply and industry.
3. Monitoring and control should be considered a public-service activity. Facilities should be set up for co-ordinating the assessment and availability of monitoring data and information on aquifers. The resulting collections of data should be related to information on ground-water quantity and quality characteristics of aquifers as well as details of their location, use, and exposure to various impacts from land uses such as agriculture, industry and urban development. Information should be readily available to those interested.
4. The data from monitoring should make it possible, *inter alia*, to revise periodically plans and forecasts of ground-water use, taking into account actual evolution of aquifers, and to determine measures necessary to ensure the sustainable use of ground-water resources in the long term. Legislative provisions and regulations should, as appropriate, allow for the revision of protection requirements imposed depending on the measures thus determined.
5. Monitoring programmes should be periodically reviewed to ensure that they are achieving their stated aims and that the results have been used effectively.

### XIV IMPACT ASSESSMENT

1. All projects in any economic sector expected to affect aquifers adversely should be subject to an assessment procedure aiming at evaluating the project's possible impact on the water régime and/or the quality of ground-water resources, with particular attention to the important role ground water plays in the ecological system. Impact assessment surveys should continue during the construction and operation phases of a project, in order to keep under review any adverse impacts on ground-water resources before, during and after human interventions.
2. Impact assessments should be undertaken at an early stage of project planning and should be systematically applied to the different alternatives considered in a project study. Results of impact assessment procedures should duly be taken into account in decision making. Systematic monitoring of project realization by competent authorities should ensure compliance with conditions of ground-water protection.

## **XV INVENTORIES**

Inventories of all ground-water aquifers should be made, including data on their quantitative and qualitative characteristics, and their vulnerability to over-exploitation and pollution. The evaluation should include data on the present situation and future prospects with regard to aquifer use.

## **XVI PLANNING AND FORECASTING**

1. Special attention should be accorded to the application of planning tools and forecasting methods when managing ground waters and protecting aquifers against pollution and over-use. Programmes for continuous assessment of both the quality and quantity of ground water should be implemented, particularly for those aquifers vulnerable to or threatened by pollution or over-exploitation.
2. In the planning procedures, prospective studies and forecasts – both in terms of water quantity and quality – of future ground-water demands, use, consumption, discharge and environmental stress should not only be an extrapolation of past trends but should also take into account the anticipated effect of applied or foreseen control measures, economic incentives and other managerial instruments for ground-water protection. Objectives of planning, and in particular long-term planning, should not only serve the purpose of exploitation and utilization of ground-water resources but – to an increasing extent – should serve their protection. Planning should among other elements seek to include quality-forecasts of ground-water resources for appropriate time horizons, taking into account potential pollutants already in the ground and which would eventually contaminate ground-water long after strict pollution-control measures had become effective.
3. Ground-water models should be built so that multi-variant/multiple forecasts can be made of the ground-water régime, particularly for aquifers at risk.

## **XVII LAND-USE POLICIES**

1. Land-use policies should take duly into account the exigencies of natural recharge and protection of ground-water against pollution and over-exploitation. Co-ordination between the various responsible authorities should be promoted. The general application of land-use plans, where appropriate, can be an effective measure in this connection.
2. A co-ordinated approach to ground-water management and land-use control may call for negotiation procedures. Land-use policies should be co-ordinated with other relevant policies of integrated water management such as surface-water and ground-water management policies. Water managers should be involved in land-use planning already at an early stage of development processes. In areas where aquifers are unique, endangered or already impaired, ground-water protection strategies should carry decisive weight in land-use planning and control.
3. Aquifers should be designated critical when already heavily endangered or impaired by pollution or over-use. To avoid further degradation and to make possible their restoration, appropriate measures should be taken which could include changes in land-use patterns and related rights.
4. Sites of waste disposal and places where activities may result in contamination of land should be appropriately restored.
5. Increased attention should be paid to enhancing natural recharge of aquifers.

## **XVIII PROTECTION ZONES**

1. Where compatible with national legislation, ground-water protection zones should be established over and above the general protection of ground-waters through relevant legal provisions, as a preventive measure protecting aquifers around present and future abstraction sites and in recharge areas where aquifers are vulnerable. Compliance with the prescribed restrictions should be strictly controlled.
2. Protection zones could be divided into different classes with differentiated restrictions on land-use and water-use graduated according to environmental considerations and the relative importance of the underlying aquifer. In this respect, particular consideration should be given to the establishment of well-head protection areas. Necessary measures should be taken to minimize the risks of accidental or diffuse pollution in protection zones.
3. Restrictions and/or prohibitions on land-use activities should include mining and industrial processes, manufacturing, intensive farming, including the application of fertilizers and pesticides on agricultural land, transportation, waste disposal and treatment as well as storage of dangerous substances.

## **XIX POLLUTION FROM AGRICULTURE**

1. Advice, recommendations, codes of good agricultural practice, legislation, regulations or economic measures should be applied to keep under control the widespread use of fertilizers and any chemicals in agriculture having potential effects on ground-water. Policies applied through such measures should take into account the general diffuse nature of such pollution as well as the often considerable time-lag in the transfer of pollution substances to aquifers. These policies should, therefore, promote the application of preventive measures. To that end, all appropriate measures mentioned above should also be implemented to encourage and to promote the rational application of industrial fertilizers, manures, crop-protection products and pesticides. Restrictive measures with penalties for non-compliance should be adopted in particular for the protection of vulnerable aquifers and for protection zones.
2. In order to promote the rational use of agricultural inputs, appropriate measures or a combination of them should be taken, wherever deemed necessary, e.g. the establishment of contractual arrangements between professional agricultural organizations and water authorities; restrictive measures of a legal, regulatory or economic character taking into account socio-economic constraints and environmental conditions prevailing in each country or region.
3. Appropriate measures for controlled use of manure could be, for instance: limiting the operation of intensive large-scale livestock farming to sites where sufficient land is available for correct application and use of manure and slurry; making available large tracts of arable land through co-operative agreement between crop-farmers and livestock farmers, if necessary transporting manure over longer distances to croplands. If in a particular region manure is produced in excess of that needed for plant growth, transport to regions which are deficient should be considered as a solution (manure banks). Conditioning of wastes for stabilization and sale as well as treatment of manure with recuperation of by-products (fertilizers) could also be considered. Manure-application control measures may also include: regulations including dosage and timing; volume increase of manure storage tanks; designing and using better equipment for manure spraying.
4. Strict licensing procedures should be introduced for the manufacture and distri-

bution of crop-protection products and pesticides. Their use and application, however, is difficult to regulate. Recommendations should nevertheless be made with regard to their dosage, conditions of use, periodicity of application, precautions to be taken, etc. This advice may be included in information campaigns for farmers.

## **XX POLLUTION FROM URBAN AND INDUSTRIAL SOURCES**

1. Measures should be taken to control pollution associated with surface run-off from paved impermeable areas (e.g. streets) and with leakage from industry, transport, sewerage systems and treatment plants. Polluted surface run-off should be properly treated especially where vulnerable aquifers could be affected.
2. Sites of unauthorized waste disposal and other contaminated areas should be identified and adequately restored.
3. Leakage and spillage of contaminants from industries, transport, sewerage systems and waste-water treatment plants should be prevented through appropriate design as well as efficient maintenance and supervision including leakage tests. Detection of leakage from pipelines, storage tanks and other industrial facilities should be improved by appropriate inspection procedures.

## **XXI CONTROL OF MINING ACTIVITIES**

1. Dewatering of mines should be kept under control so as to minimize the adverse effects on the water régime, prevent depletion or pollution of nearby aquifers and infiltration of low-quality water. Special attention should be paid to the disposal of mining wastes so that they do not put at risk the quality of ground water. When mines are closed down they should be properly sealed off parallel to the abandoned wells and waste dumps. Vegetation on them should be re-established.
2. In planning and operating *in situ* conversion of coal into natural gas or fluids, strict safety measures should be designed and applied to avoid ground-water pollution induced by processing gases or liquids. This should be done in order to prevent leaching of minerals from reaction zones after mining, or to bar solvents, sulphur and phenol-rich fluids from reaching the ground-water. Sites of any kind of waste, in particular tailings ponds for wastes from oil-sand and oil-shale extraction, as well as coal and metal mining should be sealed off against their contaminating ground-water.

## **XXII HEAT PUMPS**

Water authorities should specify criteria for the location, operation, maintenance and closing down of heat pumps and other installations likely to use significant quantities of substances with potential to pollute ground water, e.g. dielectrics, and should draw up guidelines on related ground-water protection measures. Specific requirements should be set for a cooling agent and other chemicals used. Further restriction or even prohibition may be necessary in ground-water protection zones.

## **XXIII RESEARCH**

Research programmes should be intensified in order to improve knowledge of:

- a) hydrodynamics in aquifers;
- b) transportation, fixation and leaching processes of pollutants as well as pheno-

- mena of chemical compounds in the subsoil, in both saturated and unsaturated zones and even in deep-lying aquifers;
- c) appropriate technical measures which prevent, or at least reduce substantially, the transfer of undesirable substances from human activities into ground-waters and/or related surface waters;
  - d) elaboration of guidelines and technologies with regard to the prevention of ground-water pollution from agriculture;
  - e) economical and effective clean-up methods for polluted soils and aquifers; and
  - f) development and calibration of representative ground-water models. International co-operation aiming at the exchange of experience and views and/or joint or co-ordinated research programmes in these fields should be encouraged.

#### **XXIV EDUCATION AND INFORMATION**

1. Education and information should promote greater awareness of the inherent ground-water problems at all levels, contributing to efficient implementation of the measures taken.
2. Every effort should be made to raise the level of knowledge of the public, in general, and of water users, in particular, as regards the nature, behaviour and vulnerability of ground-water resources. To this end, public information, education and training programmes should be encouraged.
3. Active participation of all parties concerned with the management and use of ground-water should be promoted, with a view, *inter alia*, to achieving public acceptance of legal and administrative measures which could restrict the freedom of individual water users, in order to avert possible hazards in the case of misuse. Such knowledge should forestall resistance or outright opposition to the implementation of sound policies for ground-water management.

#### **XXV INTERNATIONAL CO-OPERATION**

1. Concerted endeavours to strengthen international co-operation for harmonious development, equitable use and joint conservation of ground-water resources located beneath national boundaries should be intensified. To this end, existing or new bilateral or multilateral agreements or other legally binding arrangements should be supplemented, if necessary, or concluded in order to place on a firmer basis co-operative efforts among countries for the protection of those ground-water resources which can be affected by neighbouring countries through exploitation or pollution. In order to implement such co-operation, joint commissions or other intergovernmental bodies should be established. The work of other international organizations, particularly on data harmonization, should be taken into account.
2. Co-operative arrangements could include: data collection, standardization and exchange; establishment of joint inventories; research and training; planning and demand-management; joint control and monitoring of activities with regard to quantitative and qualitative aspects of ground-water protection; elaboration of compatible monitoring methods, standards and permits; establishment of adjacent protection zones; establishment of commonly agreed land-use plans and practices; monitoring of surface and ground-water resources' behaviour and interdependence; and the obligation to give notification concerning any activity which might modify the volume and/or the quality of ground water.

# Andre utgaver av dokumentet

## Hent opp dokumentet i HTML-format

Slik ser det ut med Internett browser mot CD-ROM'en

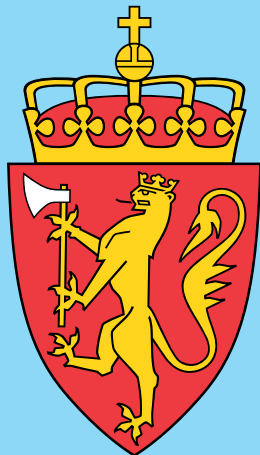
|  |
|--|
| <br>NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER<br>NOU 1994:4   |
| <b>Kontrollen med «de hemmelige tjenester»</b>   |
| Instilling fra EØS-kommisjonen, oppnevnt ved Kgl. resolusjon 24. september 1993<br>Avgitt 7. februar 1994  |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• <a href="#">Utsendelsesbrev</a></li><li>• <a href="#">Innhaldsforside</a></li></ul>  |
| <small>Utgiver:<br/>STATENS FORVALTNINGSTJENESTE<br/>SEKSJON STATENS TRYKKNING</small>   |
| <small>Trykt utgave:<br/>ISSN: 0333-2306<br/>ISBN: 82-583-0279-5<br/>Trykk: Falch Hartvigrykk as, Oslo<br/>OSLO 1994</small>   |
| <small>Elektronisk utgave:<br/>ISSN: 0806-2633 (NOU Computerfile)<br/>⇒ ISBN: 82-583-0279-5 / DOCUMENT NOU 1994: 4/NO<br/>HTML-versjon: Falch Informatikk as, Oslo</small> |

Du må ha en Internett browser for å gjøre dette

## Hent opp i tekstformat (RTF)

|  |
|--|
| <br><b>NOU</b><br>NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER |
| <b>TITTEL</b>  |
| <b>INNLEDNING</b>  |
| <b>KAPITLER</b>  |
| <b>VEDLEGG</b>   |





# NOU

NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

1994

1995

1996

ODIN

HVIS DU HAR INTERNETT

HJELP

BRUKERDOKUMENTASJON



MEDIE UAVHENGIG PUBLISERING