

Utvalget for samordning av vannressursforvaltningen

Offentlig forvaltning av vannressurser

Status 1. mars 1979

NIVA - RAPPORT

Norsk institutt for vannforskning  NIVA

Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Forskningsråd

Postadresse: Brekke 23 52 80
Postboks 333, Blindern Gaustadalleen 46 69 60
Oslo 3 Kjeller 71 47 59

Rapportnummer:
0-78028

Undernummer:

Løpenummer:
1119

Begrenset distribusjon:

Rapportens tittel:
Offentlig forvaltning av vannressurser.
Status 1. mars 1979.

Dato:
27.3.1979

Prosjektnummer:
0-78024-03

Forfatter(e):
Råheim, John Mikael
Thaulow, Haakon

Faggruppe:

Geografisk område:
Norge

Antall sider (inkl. bilag):
92

Oppdragsgiver:
Utvalget for samordning av Vannressursforvaltningen,
"Vannressursutvalget"

Oppdragsg. ref. (evt. NTNf-nr.):
T.Østborg
E.Børset

Ekstrakt:
9 forvaltningsområder omtales: Energiproduksjon, Vern mot forurensninger, Drikke- og industrivannforsyning, Jordbruksvanning, Flomsikring - erosjonsvern - senkning - masseuttak i vassdrag, Naturvern - landskapsvern, Rekreasjon, Fiske, Transport. For hvert område analyseres: Organisasjon- og saksbehandling, Rettsgrunnlag, Økonomi- og finansiering, Målavklaring og planlegging, Forskning/utredning og ressursundersøkelser, Prosjektplanlegging og gjennomføring, Drift og tilsyn.

4 emneord, norske:

1. Vannressursutvalget
2. Forvaltningssystemer
3. Brukerinteresser
4. Rettsgrunnlag for vann

4 emneord, engelske:

1. Water Resources Board
2. Water institutions
3. User interests
4. Water laws in Norway


Prosjektleders sign.:


Seksjonsleders sign.:

Instituttetsjefs sign.:

ISBN

F O R O R D

Utvalget for samordning av vannressursforvaltningen, "Vannressursutvalget", ble oppnevnt ved Kongelig resolusjon i Statsråd 30. juni 1978.

Utvalget har sett det som en viktig oppgave å fremskaffe en oversikt over det eksisterende system for offentlig forvaltning av vannressurser som grunnlag for utvalgets videre arbeide med samordningsspørsmålene i vannressursforvaltningen.

Arbeidet med denne rapporten tok utgangspunkt i ønsket om å bidra til å øke de enkelte utvalgsmedlemmers innsikt i de forskjellige forvaltningsområder som arbeider med vannspørsmål. Utvalget har imidlertid funnet det hensiktsmessig å utgi rapporten. En slik samlet oversikt er ikke tidligere utarbeidet, og utvalget antar at oversikten har betydelig interesse også utenfor selve vannressursutvalget; i forvaltningsorganer, organisasjoner m.m. som på forskjellige måter arbeider med vannspørsmål.

Rapporten er basert på et utkast utarbeidet ved Norsk institutt for vannforskning (NIVA) ved siv.ing. John Mikael Råheim og siv.ing. Haakon Thaulow. Utkastet er gjennomgått og justert av utvalget.

Oslo, 27. mars 1979



Tor Østborg

Formann i Vannressursutvalget



Erik Børset

Sekretariatleder

INNHALDSFORTEGNELSE

	<u>Side:</u>
FORORD	1
<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin: 10px 0;">DEL I Generelt</div>	
1. Systematikk	7
2. Samvirke mellom brukerinteresser	9
3. Vassdragsloven som generelt rettslig grunnlag for inngrep i vassdrag	11
<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; margin: 10px 0;">DEL II De enkelte forvaltningsområder</div>	
1. ENERGIPRODUKSJON	14
1.1 Administrasjon og saksbehandling	14
1.2 Rettsgrunnlag	22
1.3 Økonomi og finansiering	24
1.4 Målavklaring og planlegging	26
1.5 Forskning/utredning og ressursundersøkelser	30
1.6 Prosjektplanlegging og gjennomføring av tiltak	31
1.7 Drift og tilsyn med tiltak	31
2. VERN MOT FORURENSNINGER	32
2.1 Organisasjon og saksbehandling	32
2.2 Rettsgrunnlag	36
2.3 Økonomi og finansiering	38
2.4 Målavklaring og planlegging	39
2.5 Forskning/utredning og ressursundersøkelser	41
2.6 Prosjektplanlegging og gjennomføring av tiltak	41
2.7 Drift og tilsyn med tiltak	43

3.	DRIKKE- OG INDUSTRIVANNFORSYNING	44
3.1	Drikkevannforsyning	44
3.1.1	Organisasjon og saksbehandling	44
3.1.2	Rettsgrunnlag	48
3.1.3	Økonomi og finansiering	50
3.1.4	Målavklaring og planlegging	51
3.1.5	Forskning/utredning og ressursundersøkelser	53
3.1.6	Prosjektplanlegging og gjennomføring av tiltak	53
3.1.7	Drift og tilsyn med tiltak	53
3.2	Industrivannforsyning	54
3.2.1	Organisasjon og saksbehandling	54
3.2.2	Rettsgrunnlag	54
3.2.3	Økonomi og finansiering	54
3.2.4	Målavklaring og planlegging	55
3.2.5	Forskning/utredning og ressursundersøkelser	55
3.2.6	Prosjektplanlegging og gjennomføring av tiltak	55
3.2.7	Drift og tilsyn med tiltak	55
4.	JORDBRUKSVANNING	56
4.1	Organisasjon og saksbehandling	56
4.2	Rettsgrunnlag	57
4.3	Økonomi og finansiering	59
4.4	Målavklaring og planlegging	59
4.5	Forskning/utredning og ressursundersøkelser	59
4.6	Prosjektplanlegging og gjennomføring av tiltak	60
4.7	Drift og tilsyn med tiltak	60
5.	FLOMSIKRING - EROSJONSVERN - SENKING - MASSEUTTAK I VASSDRAG	61
5.1	Organisasjon og saksbehandling	61
5.2	Rettsgrunnlag	63
5.3	Økonomi og finansiering	65
5.4	Målavklaring og planlegging	66
5.5	Forskning/utredning og ressursundersøkelser	66
5.6	Prosjektplanlegging og gjennomføring av tiltak	67
5.7	Drift og tilsyn med tiltak	67

6.	NATURVERN - LANDSKAPSVERN	68
6.1	Organisasjon og saksbehandling	68
6.2	Rettsgrunnlag	70
6.3	Økonomi og finansiering	71
6.4	Målavklaring og planlegging	72
6.5	Forskning/utredning og ressursundersøkelser	73
6.6	Prosjektplanlegging og gjennomføring av tiltak	74
6.7	Drift og tilsyn med tiltak	74
7.	REKREASJON	75
7.1	Organisasjon og saksbehandling	75
7.2	Rettsgrunnlag	77
7.3	Økonomi og finansiering	78
7.4	Målavklaring og planlegging	79
7.5	Forskning/utredning og ressursundersøkelser	81
7.6	Prosjektplanlegging og gjennomføring av tiltak	81
7.7	Drift og tilsyn med tiltak	81
8.	FISKE	82
8.1	Organisasjon og saksbehandling	82
8.2	Rettsgrunnlag	84
8.3	Økonomi og finansiering	85
8.4	Målavklaring og planlegging	86
8.5	Forskning/utredning og ressursundersøkelser	87
8.6	Prosjektplanlegging og gjennomføring av tiltak	88
8.7	Drift og tilsyn med tiltak	89
9.	TRANSPORT	90
9.1	Organisasjon og saksbehandling	90
9.2	Rettsgrunnlag	91
9.3	Generelt	91

FIGURFORTEGNELSE

Side:

DEL I Generelt

Fig. nr.: Tekst:

G2.1	Brukermatrise for vannressurser i et tenkt vassdrag	10
------	---	----

DEL II De enkelte forvaltningsområder

Fig.nr.: Tekst:

1.1	Vassdragsreguleringssaker. Planleggingsfasen.	19
1.2	Vassdragsreguleringssaker. Søknadsfasen.	20
1.3	Vassdragsreguleringssaker. Helhetsvurdering og beslutningsfasen.	21
1.4	Vasskraftpotensialets fordeling pr. 1.1.1979	28
2.1	Organisasjonsmønster - vannforureningsforvaltning	33
2.2	Saksbehandling for større kommunale og industrielle utslipp etter reglene i vannforureningslovens § 9.	35
3.1.1	Vannforsyning, avløp. Forvaltningsstruktur.	45
3.1.2	Godkjenningsprosedyre for vannverksaker etter sunnhetsloven og drikkevannsforskriftene (§§ 5 og 7)	47
4.1	Gjeldende saksbehandlingsprosedyre i saker om tilskott til jordvanningsanlegg.	58
5.1	Saksgang i forbygningssaker for behandling av søknad om tilskott ("administrativ" saksgang)	62
6.1	Saksbehandling i fredningssaker etter naturvernloven	69
8.1	Saksgang i forbindelse med søknad om etablering av anlegg for oppdrett av matfisk	83

TABELLFORTEGNELSE

Side:

DEL I Generelt

Tab. nr.: Tekst:

G1.1	Systematikk for beskrivelse av de enkelte forvaltningsområder (analysefelt)	8
------	---	---

DEL II De enkelte forvaltningsområder

Tab. nr.: Tekst:

1.1	Viktige paragrafer i vassdragsreguleringsloven	23
1.2	Fordeling av fastkraftforbruk i 1977	25
1.3	Verdi av elektrisk kraft fordelt på konsum, vareinnsats og eksport i 1976 og 1977 (foreløpige tall)	26
1.4	Vasskraftpotensialet pr. 1.1.1979 (midlere årsproduksjon)	28
2.1	Fylkesmannens nåværende oppgaver i forurensningsaker	34
2.2	Viktige paragrafer i Lov om vern mot vannforurensning av 26. juni 1970 (m/endringer av 31. mai 1974)	36
2.3	Vannforurensningsbegrensende tiltak - oversikt over investeringer og statlig finansieringsbistand for perioden 1975-77.	38
2.4	Undersøkelser av vannressurser. Dagens organisasjonsmønster. (Bare utførende instanser).	42
6.1	Statlige bevilgninger til friluftsliv og naturvern 1978	71

D E L I

G E N E R E L T

1. Systematikk
2. Samvirke mellom brukerinteresser
3. Vassdragsloven som generelt rettslig grunnlag for inngrep i vassdrag

1. SYSTEMATIKK

Offentlig forvaltning av vannressurser i Norge fremtrer som et komplisert og sammensatt system. En rekke faglige, økonomiske, administrative, rettslige og planleggingsmessige forhold tilligger ulike forvaltningsorganer på stats-, fylkes- og kommunenivå. En rekke fag-institusjoner bidrar med kunnskapsgrunnlaget for forvaltningen. For å kunne gi oversikt over de enkelte forvaltningsområder (sektorer) og for å kunne foreta sammenlikninger mellom forvaltningsområdene, er det viktig å følge en viss systematikk i angrepsmåten.

Rapporten beskriver situasjonen i den offentlige vannressursforvaltningen inndelt etter forvaltningsområde. For disse er valgt følgende inndeling:

1. Energiproduksjon
2. Vern mot forurensninger
3. Drikke- og industrivannforsyning
4. Jordbruksvanning
5. Flomsikring - erosjonsvern - senkning - masseuttak i vassdrag
6. Naturvern - landskapsvern
7. Rekreasjon
8. Fiske
9. Transport

Forvaltningsområdene tilsvare stort sett en inndeling etter brukerinteressene. Betegnelsen forvaltningsområde er imidlertid mer dekkende enn brukerinteressene. Eksempelvis er forurensningsvern og flomsikring egne forvaltningssektorer, men kan vanskelig sies å være brukerinteresser. Tiltakene på disse sektorene skal først og fremst tjene andre brukerinteresser.

Hvert forvaltningsområde er beskrevet etter et system vist i tabell G1.1 på neste side.

Tabell G1.1 Systematikk for beskrivelse av de enkelte forvaltningsområder (analysefelter).

Hovedtype analysefelt	Analysefelt
Administrasjon	Organisasjon og saksbehandling Rettsgrunnlag Økonomi og finansering
Faglige	Målavklaring og planlegging Forskning/utredning og ressursundersøkelser Prosjektplanlegging og gjennomføring av tiltak Drift og tilsyn med tiltak

Vi har valgt å kalle hvert betraktningsområde "Organisasjon og saksbehandling", "Rettsgrunnlag" m.v. for analysefelt.

Det er lagt vekt på å beskrive de rent faktiske forhold etter et likeartet system for de forskjellige forvaltningsområder. Vurderinger og karakteristikk av forhold som berører de enkelte forvaltningsområder er ikke tatt med. Omtalen av hvert forvaltningsområde i Del II er lagt opp slik at det egner seg for selvstendig lesning. Hver institusjons navn, lovbenefnelse m.v. er skrevet fullt ut første gang. Deretter er institusjonsforkortelse og vanlig bruksnavn for aktuelle lover anvendt.

Systematikken ovenfor med inndeling primært etter forvaltningsområde, sekundært etter analysefelt, kan synes å stride mot utvalgets overordnede oppgave; å arbeide med samordningsspørsmål ut fra vann som en ressurs og ikke ut fra de enkelte bruksformer/forvaltningsområder. I en rapport som denne er imidlertid en slik angrepsmåte både nødvendig og hensiktsmessig. Samordningsoppgavene må ta utgangspunkt i de eksisterende administrative, organisatoriske og økonomiske systemer.

Det er grunn til å presisere at utvalget primært arbeider med spørsmål knyttet til ferskvannsressursene. I den grad forholdene/tiltak på land imidlertid påvirker fjorder og kystfarvann, vil saltvannsproblemstillinger kunne tas opp av utvalget. Motsatt vil forhold/tiltak i saltvann som påvirker ferskvannsressursene også kunne tas opp.

2. SAMVIRKE MELLOM BRUKERINTERESSER

Samvirket mellom brukerinteresser for vann utgjør et sammensatt system. Brukerinteressene har krav til vannmengde, ("nok vann"), vannkvalitet, og for enkelte brukerinteressers vedkommende, bunnforhold, strandkvalitet, tilgjengelighet m.m. Noen interesser er svært kvalitetsavhengige (f.eks. vannforsyning), mens eksempelvis energiproduksjon og transport først og fremst stiller krav til vannmengden.

Karakteristisk for brukerinteressene er at noen fysisk påvirker andre uten selv å bli påvirket direkte. Teoretisk kan vi kalle de "påvirkede" brukerinteresser for aktive. De som "må ta imot" uten selv direkte fysisk å kunne påvirke tilbake, kan kalles passive. Til typisk aktive brukerinteresser kan vi regne energiproduksjon, resipientbruk og delvis vannforsyning. Til de typisk passive kan regnes naturvern - landskapsvern, rekreasjon og fiske.

Dette er en sterkt forenklet fremstilling, og dekker ikke alle tilfeller i praksis. Begrepet aktive og passive interesser kan imidlertid være nyttig å ha i minne. Konflikter mellom brukerinteresser skjer oftest mellom aktive og passive interesser. Det kan også være grunn til å minne om at de mest omfattende tekniske styringsmuligheter for å påvirke et vassdrags hydrologi og vannkvalitet i hovedsak er knyttet til de aktive brukerinteresser (vassdragsreguleringer, forurensningsbegrensende tiltak, klausulering av områder i nedbørfeltet for drikkevannskilder).

I figur G2.1 har vi forsøkt å illustrere i hvilken retning brukerinteressene vanligvis påvirker hverandre i et tenkt konkret vassdrag. Dette er gjort i en såkalt brukermatrise: interesser i konflikt med hverandre er merket -, interesser som "fremmer" hverandre er merket +, og lite samvirke har fått tegnet 0.

Fig. G2.1 Brukermatrise for vannressurser i et tenkt, konkret vassdrag.

Forvaltnings områder	1. Energi-produksjon		2. Resipientbruk		3. Vannforsyning		4. Jordbruksvanning		5. Flomsikring erosjonsvern m.v.		6. Naturvern Landskapsvern		7. Rekreasjon		8. Fiske og dambruk		9. Transport (fløting)	
	↓	↗	↓	↘	↗	↘	↓	↘	↓	↘	↓	↘	↗	↘	↓	↘	↓	↘
1. Energiproduksjon	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘
2. Resipientbruk	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘
		↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗
3. Vannforsyning	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘
		↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗
4. Jordbruksvanning	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘
5. Flomsikring - erosjonsvern - senkning - masseuttak i vassdrag	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘
6. Naturvern - landskapsvern	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘
		↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗
7. Rekreasjon	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘
		↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗
8. Fiske og dambruk	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘
		↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗
9. Transport (fløting)	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘

TEGNFORKLARING:

Alle viktige brukerinteresser i vassdrag er medtatt.

Samvirke mellom to brukerinteresser finnes i skjæringsruten mellom vannrett rad for den ene interesse og lodrett kolonne for den andre interesse

- ↗ interessert i konflikt med hverandre
- ↘ interessert »fremmer» hverandre i positiv retning
- ↖ lite samvirke mellom interesser

Praktisk bruk av matrisen er bare aktuell i et konkret vassdrag/vassdragsavsnitt hvor premissene for tegnsetting klargjøres

Hvilke brukerinteresser som påvirkes og i hvilken retning (positiv, nøytral eller negativ) påvirkningen går, vil variere fra sted til sted, bl.a. avhengig av synsmåter som legges til grunn. Praktisk bruk av matrisen er bare aktuell i et konkret vassdrag/vassdragsavsnitt der premisset for tegnsetting blir klargjort.

Vi har valgt å kalle matrisen for brukermatrise, selv om betegnelsen brukerinteresse ikke passer for flomsikring - erosjonsvern m.m. Brukermatrisen er tilpasset inndelingen i forvaltningsområder. Vi har imidlertid byttet ut uttrykket vern mot forurensning med resipientbruk i matrisen for å få frem konfliktene knyttet til denne bruksformen.

3. VASSDRAGSLOVEN SOM GENERELT RETTSLIG GRUNNLAG FOR INNGREP I VASSDRAG

Stort sett er forholdene slik at de enkelte analysefelt (organisasjon og saksbehandling, økonomi og finansiering m.v.) lar seg beskrive under det enkelte forvaltningsområde. Hva rettsregler angår, dekker imidlertid vassdragsloven av 15. mars 1940 så mange brukerinteresser at det er hensiktsmessig å omtale denne her før de enkelte forvaltningsområder gjennomgås.

I vassdragslovens § 1 gis det en antydning om hva som menes med "vassdrag" i lovens forstand. Det er alt fra småbekker som renner ut i elver til innsjøer som passerer underveis inntil elven når havet. Bestemmelsene i loven gjelder videre selve vannet, vannføringen, bunnen og strandkanten så langt opp vannet står ved vanlig høgmål.

Et inngrep i vassdrag får normalt ikke bare betydning for eiendommen der inngrepet foretas, men også for andre eiendommer og rettighetshavere langs vassdraget.

Den interessekonflikt som derved kan oppstå, regulerer vassdragsloven gjennom en rekke bestemmelser om rettigheter og plikter for grunneiere, rettighetshavere og almenhet. Det må her minnes om at vassdragene i utgangspunktet er undergitt privat eierrådighet (se vassdragslovens § 1) - og at begrensninger i eierrådigheten etter legalitetsprinsippet må ha hjemmel i lovregler.

I det følgende gis en kort oversikt over de viktigste bestemmelser som begrenser rådigheten over vassdragene. Bortsett fra annet og fjerde kapittel i loven som handler om vannforsyning og kloakkledninger, er forvaltningen av vassdragsloven primært lagt til Olje- og energidepartementet med Norges vassdrags- og elektrisitetsvesen (NVE) som forberedende etat. Femte kapittel om forurensning er erstattet av lov om vern mot vannforurensning av 26.6.1970, som forvaltes av Miljøverndepartementet. Det er forøvrig etablert en saksbehandling på de forskjellige felter av loven som bringer inn øvrige berørte departementer før avgjørelsene treffes.

Hovedregelen om den fysiske rådighet i vassdragene er gitt i vassdragslovens § 8, som forbyr visse tiltak (bokstavene a og b) såfremt disse volder skade for andre eller utilbørlig hinder eller fare for almene interesser.

Hvorvidt et tiltak strider mot § 8, kan avgjøres ved skjønn etter vassdragslovens § 112. Skjønnet kan helt forby tiltaket, tillate det på visse vilkår eller tillate det uten vilkår.

Videre kan - etter omstendighetene - et ulovlig inngrep forlanges fjernet. Se vassdragslovens § 114, nr. 4.

Mer sentralt - fra myndighetenes synspunkt - er vassdragslovens §§ 104 og 105. Etter disse bestemmelser må det foreligge tillatelse av Kongen før et "vassdragstiltak" kan settes i verk - når tiltaket medfører skade/ulempe av noen betydning for noen særskilt nevnte interesser, så som fløting, ferdsel, fiskens frie gang og jordbruk. "Vassdragstiltak" favner meget vidt, og må omfatte praktisk talt et hvert tiltak som kan tenkes å skade de beskyttede interesser.

Virkningene som vurderes omfatter alle av allmenn betydning, således også rent landskapsmessige forhold som utseendet ved tørrlegging av vassdrag. Dette får særlig betydning f.eks. ved utbygging av elvekraftverk uten etablering av magasiner hvor lov om vassdragsreguleringer av 14. desember 1917 (vassdragsreguleringsloven) ikke brukes. Tillatelse til slike utbygginger kreves etter de nevnte lovbestemmelser, og det settes

omfattende vilkår etter samme lovs § 106. Hva søknader av denne art tiltak skal inneholde omhandles i § 125. Særlig nevnes at § 104 pkt. 5 gir Hovedstyret i NVE administrativ hjemmel for å gi tillatelse til visse midlertidige arbeider i vassdrag som ellers, når de er av mer varig karakter, krever tillatelse av Kongen.

Tiltak i vassdragene generelt som ønskes iverksatt kan etter Hovedstyrets tillatelse i samsvar med § 129 kunngjøres for at det kan bli forhåndsregistrert om enkeltpersoner motsetter seg tiltaket.

Forøvrig har Hovedstyret i § 116 hjemmel for å gripe inn ved nedleggelse av et vassdragsanlegg slik at dette gjøres forsvarlig ut fra allmenne interesser, på samme måte som det etter § 120 kan gripe inn og pålegge forandringer når et anlegg frambyr fare for menneskeliv eller for allmenne eller vesentlige private interesser.

Hvis noen setter i gang tiltak som faller inn under vassdragslovens §§ 104 og 105 uten at tillatelse av Kongen foreligger, kan tiltaket etter omstendighetene forlanges fjernet, jfr. vassdragslovens § 114, nr. 3.

For en særdeles viktig type inngrep - større vassdragsreguleringer - får vassdragsreguleringsloven anvendelse, og vassdragsloven blir av sekundær betydning, jfr. kapittel 3.

Om nærmere detaljer i loven vises til de enkelte kapitler.

D E L I I

D E E N K E L T E F O R V A L T N I N G S -

O M R Å D E R

1. Energiproduksjon
2. Vern mot forurensninger
3. Drikke- og industrivannforsyning
4. Jordbruksvanning
5. Flomsikring - erosjonsvern - senkning -
 masseuttak i vassdrag
6. Naturvern - landskapsvern
7. Rekreasjon
8. Fiske
9. Transport

1. ENERGIPRODUKSJON

1.1 Administrasjon og saksbehandling

Energiproduksjon av vannkraft er administrativt sett et stort saksfelt. De tekniske anlegg består av selve kraftanleggene (dammer, tunneler, inntak, magasiner m.m.) og av elektriske overførings-/fordelingssystemer. Her skal vi konsentrere oss om kraftanleggene, som er de som i første rekke berører selve vassdragene.

Norges vassdrags- og elektrisitetsvesen (NVE) innehar en helt dominerende plass i dette saksfeltet som planlegger, utbygger, forvaltningsenhet, finansieringsinstitusjon m.v.

NVE ledes av et hovedstyre (generaldirektør + 5 stortingsvalgte medlemmer). NVE er inndelt i 4 direktorater: Statskraftverkene, Elektrisitetsdirektoratet (E-dir.), Vassdragsdirektoratet (V-dir.) og Administrasjonsdirektoratet (A-dir.).

V-dir. og E-dir. har oppgaver knyttet til forvaltning, utredning, tilsyn og service. Statskraftverkene har ansvar for bygging og drift av statens kraftanlegg.

Som forvaltnings-, utrednings-, tilsyns- og serviceinstans for kraftverksanlegg er Vassdragsdirektoratet det sentrale direktoratet. Oppgavene til dette direktoratet, som også omfatter områder utenom energisektoren, kan stikkordmessig listes som følger:

- Våke over almene og offentlige interesser i vassdragene.
- Være myndighetenes rådgivende og koordinerende organ i vassdragsspørsmål, herunder bistå myndighetene med utarbeidelse av lover og retningslinjer for vassdragenes og vannressursenes utnyttelse og vern.
- Behandle og fremme innstilling om ervervs- og vassdragsreguleringskonsesjoner, tillatelser til inngrep i vassdragene i.h.h. til vassdragsloven og behandle andre saker av vassdragsforvaltningsmessig art etter vassdragslovgivningen.
- Innkreve konsesjonsavgifter til stat og kommune og fordele de kommunale avgifter.

- Utøve kontroll og tilsyn med alle anlegg i vassdragene (dammer, kraftanlegg m.v.) og ha tilsyn med vassdragene som sådanne.
- I samarbeid med andre offentlige myndigheter forberede beredskapstiltak og være rådgiver ved katastrofesituasjoner i forbindelse med vassdragene.
- Forestå de hydrologiske og glasiologiske undersøkelser i Norge samt de geodetiske målinger som er spesielt knyttet til vassdragene, og stille resultatene til disposisjon for interesserte.
- Sørge for flomvarsling samt planlegge og forestå bygging av flomsikringsanlegg og senkningsanlegg for innvinning av jord (se kap. 5).
- Føre kontroll og tilsyn samt ta initiativ til landskapspleie i forbindelse med vassdragene.
- Ivareta andre oppgaver av teknisk og samfunnsmessig art med tilknytning til vassdragene som ikke er dekket av annen offentlig myndighet.
- Kartlegge landets nyttbare og utbygde vasskraft.

Vassdragsdirektoratet er for enkelte oppgaver desentralisert, idet oppgavene er lagt til distriktskontorer. Dette gjelder for forbygnings- og senknings saker (kap. 7). En lignende ordning er etablert når det gjelder Vassdragstilsynet og Natur- og landskapsavdelingens arbeidsområder, idet fagfolk blir stasjonert på tjenlige steder ute i distriktene. Nevnes må også det nett av kontaktpersoner NVE har i fylkene. Kontaktpersonene er representanter for kraftlag såvel som personer innen fylkesadministrasjonen.

Utbygging av et kraftverk med reguleringsmagasiner skjer etter en konsesjonsbehandling etter lov om vassdragsreguleringer av 14. desember 1977. Konsesjonsbehandlingen av større regulerings saker er av de mest omfattende formaliserte behandlingsprosedyrer i norsk forvaltning.

Energiproduksjon står, ved de omfattende inngrep som kreves, dominerende i problemene omkring vannressursforvaltning i Norge. Konsesjonsbehandlingen belyser konfliktene, kompleksiteten og flerbruksaspektet i vassdragene, og vil her derfor bli beskrevet relativt detaljert.

For at allmenne interesser som kan bli berørt ved reguleringen - og i særlig grad gjelder dette interesser knyttet til vitenskap, naturvern m.v. - skal kunne bli tatt hensyn til tidligst mulig, plikter en kraftutbygger etter reguleringslovens § 4 å forhåndsmelde til NVE at planleggingen begynner. Dersom NVE finner det nødvendig, blir meldingen kunn-

gjort og sendt en rekke organer for bl.a. de nevnte interesser og for berørte fylker, kommuner og aktuelle departementer. Hensikten er å få etablert et aktivt samarbeide mellom planlegger og interesseorganisasjoner allerede på planleggingsstadiet.

Søknadene behandles i henhold til vassdragsreguleringsloven med senere endringer (eventuelt også konsesjonsloven av 19. desember 1917). Hva en søknad skal inneholde, er generelt fastlagt i § 5 og utdypet nærmere i samråd med Miljøverndepartementet. Det vises til Vassdragsdirektoratets rundskriv nr. 36, 38 og 39. Distriktsbehandlingen av søknaden forutsettes likeledes å dekke lov om vern mot vannforurensning av 26.6.1970 (vannforurensningsloven). Statens forurensningstilsyn (SFT) utreder de forurensningsmessige sider, og foreslår eventuelle vilkår etter nevnte lov overfor NVE.

Konsesjonssøknadene sendes til Vassdragsdirektoratet, der hele den forberedende behandling foregår med godkjennelse av søknaden, utsendelse til distriktet m.v. Vassdragsdirektoratet forbereder videre saken i en samlet vurdering for NVEs Hovedstyre.

Når søknaden er godkjent, sender Vassdragsdirektoratet den til fylkesmannen, idet en ber om uttalelse fra fylkeskommunen, kommunestyre, fylkesfriluftsnemnda, fylkeslandbruksstyret, fylkesskogrådet og mulige andre interesserte, slik § 6 i reguleringsloven forlanger. I oversendelsen ber en også om at kommunestyret innhenter uttalelse fra eventuelle lokale organer for jakt, fiske og friluftsliv og for jord- og skogbruk. Søknaden sendes ut selv om visse utredninger ennå ikke måtte være ferdige, men disse blir etter sendt så snart de foreligger. Dette vil da klart fremgå av utsendelsen. Videre blir saken sendt Miljøverndepartementet, som innhenter uttalelse bl.a. fra Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk, det berørte arkeologiske museum og SFT. Vassdragsdirektoratet sørger også for uttalelse fra Landbruksdepartementet dersom reindriftsnæringen blir berørt, samt fra Fiskeridepartementet/Havforskningsinstituttet hvis fisket i nærliggende fjord- og sjøområder kan ventes berørt.

Søknaden blir kunngjort i Norsk lysningsblad og i lokalpressen, der det blir satt frist for uttalelser fra interesserte privatpersoner og organisasjoner.

Overfor kommunestyret settes vanligvis ingen frist. Søknadsdokumentene legges dessuten ut til gjennomsyn for interesserte ved ett eller flere offentlige kontorer som ligger sentralt til. Følgende organer orienteres direkte ved bl.a. kopi av kunngjøringen:

- Miljøverndepartementet
- Norges Naturvernforbund
- Norges Jeger- og Fiskerforbund
- Kontaktutvalget for vassdragsreguleringer ved Universitetet i Oslo
- Vegdirektoratet
- Landssammenslutningen av vasskraftkommuner
- Norges Geologiske Undersøkelser

Alle parter som er underlagt tidsfrist skal uttale seg direkte til Vassdragsdirektoratet. Ønskes ytterligere merknader, sendes disse gjennom kommunestyret. Uttalelser som innhentes via fylkesmannen sendes Vassdragsdirektoratet fra fylkesmannen, som da gir sin uttalelse.

Under hele denne høringsfase er Vassdragsdirektoratet det sentrale behandlende organ som interesserte henvender seg til med eventuelle spørsmål og mulige krav vedrørende søknaden. Vassdragsdirektoratet skal gi Miljøverndepartementet kopi av alle uttalelser som vedrører dets fagområde: forurensningsspørsmål, natur- og kulturvern, friluftsliv m.v. Gjennom dette departementet får så Vassdragsdirektoratet uttalelser fra Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk, de arkeologiske museer, SFT samt fra Statens friluftsråd og Statens Naturvernråd.

Samtlige uttalelser som anses for å være av noen betydning, blir nå forelagt søkeren til bemerkning. Når så disse er mottatt, begynner sluttbehandlingen i Vassdragsdirektoratet. Denne resulterer i en innstilling for Hovedstyret i NVE. Innstillingen består av en gjengivelse av søknaden i større eller mindre grad og av samtlige uttalelser av betydning for avgjørelsen. Vassdragsdirektoratet gir så en samlet vurdering av søknaden og uttalelsene i henhold til § 8 i reguleringsloven. I denne forbindelse baserer direktoratet seg på sine enkelte fagavdelinger når det gjelder hydrologi, isproblemer, erosjon, naturvern og vasskraftteknikk. Elektrisitetsdirektoratet foretar en vurdering av prosjektets innpassing i elektrisitetsforsyningssystemet. Når saken er vedtatt i møte av Hovedstyre, blir den sendt som NVEs innstilling til Olje- og energidepartementet.

Dette departementet vil nå sende saken til de berørte kommuner til ny uttalelse innen kort frist, og dessuten til Miljøverndepartementet, eventuelt også til Landbruks- og Fiskeridepartementet. Dersom de nye merknader gir grunn til det, vil Olje- og Energidepartementet innhente tilleggsuttalelse fra Hovedstyret før det fremmer saken for Regjeringen. Dersom kraftøkningen er over 20 000 nat.hk. eller betydelige interesser står mot hverandre, skal saken forelegges Stortinget. Den behandles der først av Industrikomitéen.

Det understrekes at det som regel først er når saken tas opp til sluttbehandling i Hovedstyret at materialet er så fylldig at en helhetsvurdering kan foretas.

De uttalelser som innhentes før den tid, forutsettes i første rekke å inneholde faktiske opplysninger om de virkninger som reguleringen etter vedkommendes eget skjønn vil føre med seg for hans interessefelt.

Konsesjonsmyndighetene står ved en slik helhetsvurdering fritt, men den tilatelse som gis, kan ikke være mere vidtgående enn søknaden. Derimot står myndighetene fritt når det gjelder å redusere omfanget.

Hovedstyret foretar vanligvis før sin sluttbehandling befarings av de berørte deler av vassdraget, og avholder åpne møter i distriktet. Nytt materiale som måtte komme til under søknadens behandling - f.eks. spesialundersøkelser over skadevirkninger - vil bli sendt ut til orientering i den grad en finner det nødvendig. Det er for øvrig anledning for enhver til å uttale seg i saken på alle trinn under sluttbehandlingen.

I 1974-75 ble spørsmålet om vassdragsreguleringssakers stilling m.h.t. bestemmelser i lov om vern mot vannforurensning tatt opp med Miljøverndepartementet. Man ble da enige om at undersøkelser av forurensningsproblemer i reguleringssaker skulle utføres i et omfang som tilfredsstillende saksbehandlingen så vel etter vassdragsreguleringsloven som vannforurensningsloven. For å koordinere slike vassdragsundersøkelser ble det i mai 1975 etablert en kontaktgruppe med representanter fra Vassdragsdirektoratet, SFT og Norsk institutt for vannforskning (NIVA).

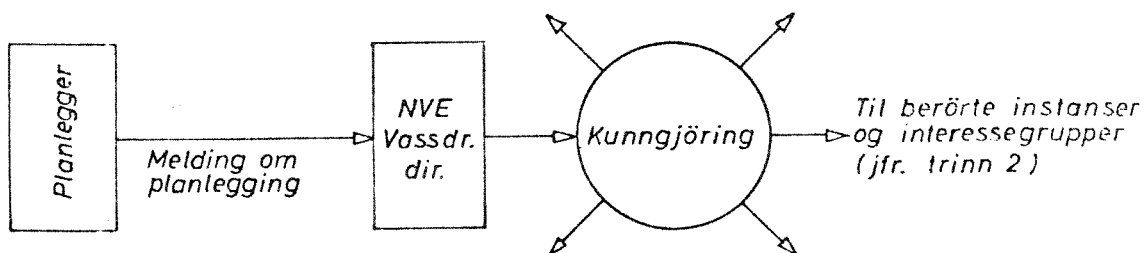
Gruppen har ikke avgjørende myndighet, men skal være et kontaktorgan mellom konsesjonsmyndighetene og konsesjonssøkeren.

Fig. 1.1

VASSDRAGSREGULERINGSSAKER

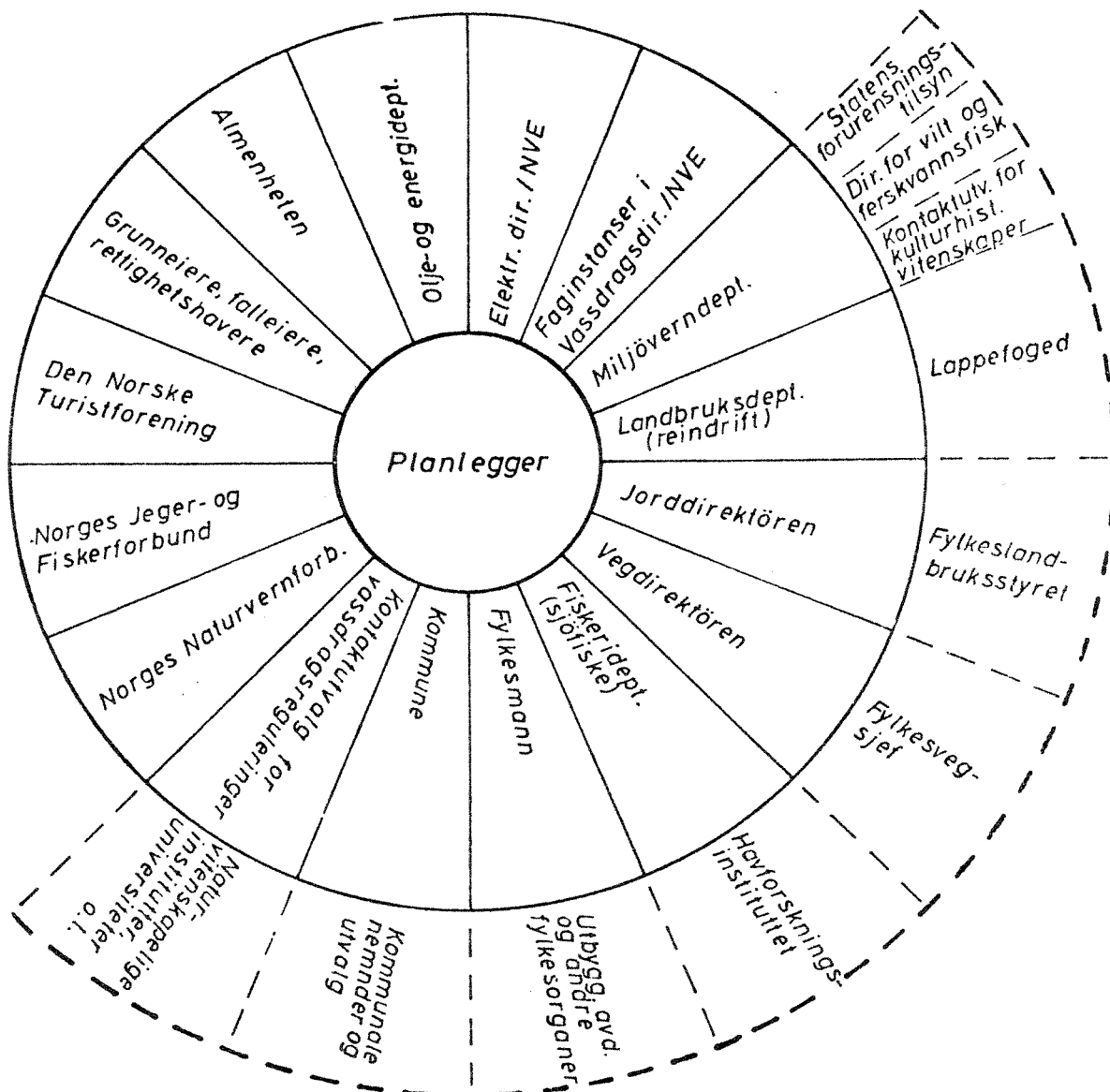
1. PLANLEGGINGSFASEN i.h.t. §4a i vassdragsreguleringsloven

TRINN 1



TRINN 2

Aktivt samarbeid mellom planlegger og berørte interessegrupper.



Nødvendig kontakt med NVE/Vassdragsdir.

Kopi av korrespondanse mellom partene sendes NVE/Vassdragsdir. i den grad det ansees nødvendig eller hensiktsmessig.

TRINN 3

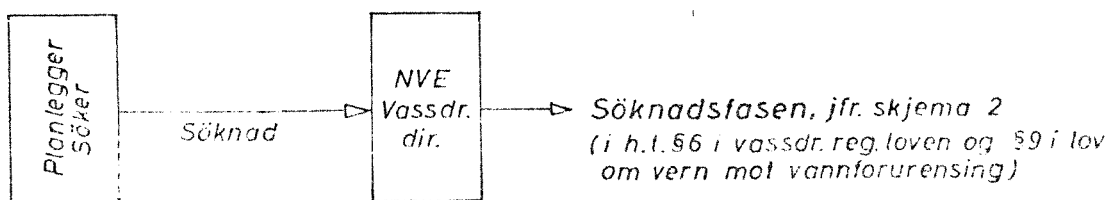


Fig. 1.2

VASSDRAGSREGULERINGSSAKER

2. SÖKNADSFASEN i.h.t. §6 i vassdragsreguleringsloven
(og §9 i lov om vern mot vannforurensing)

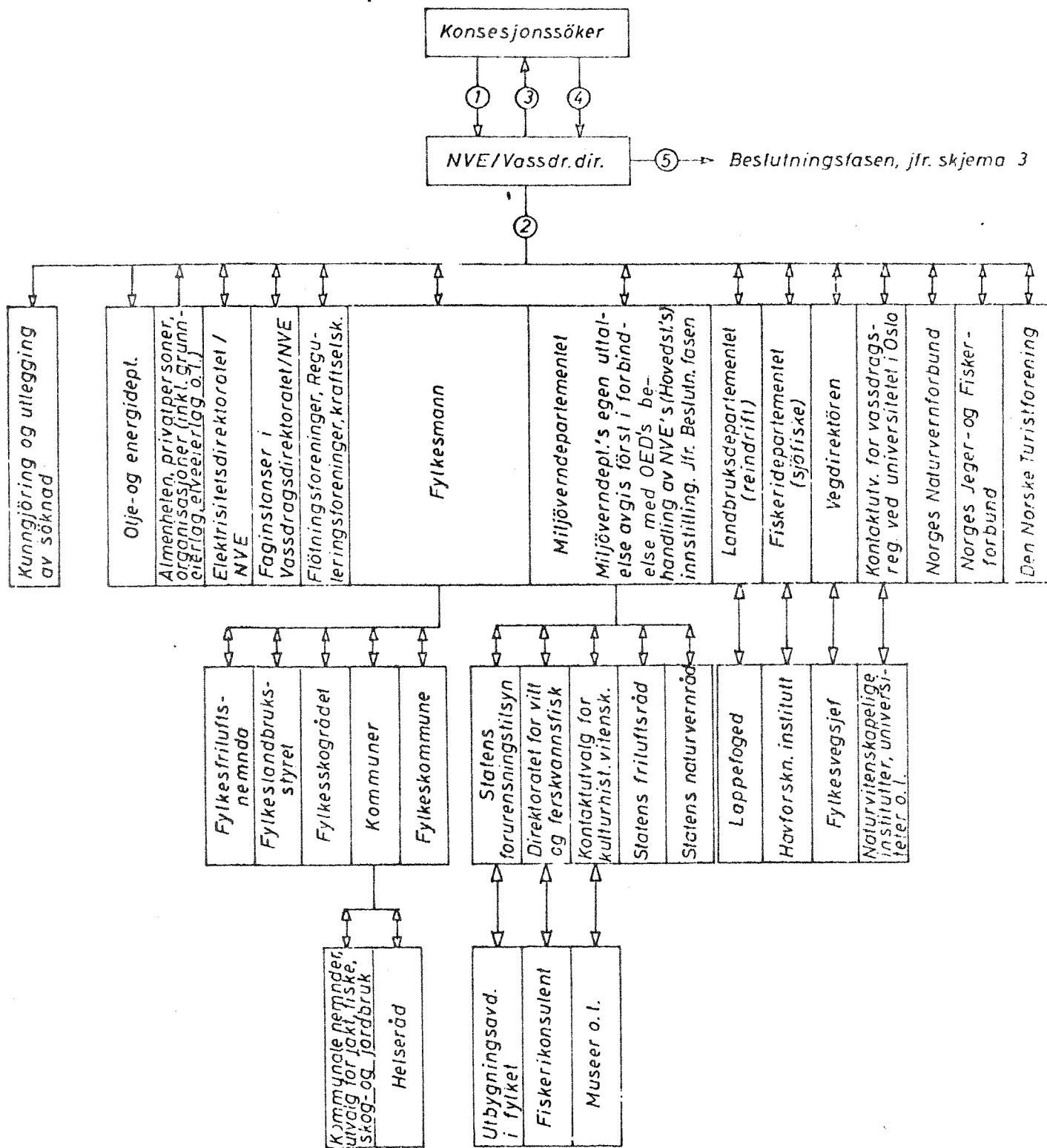
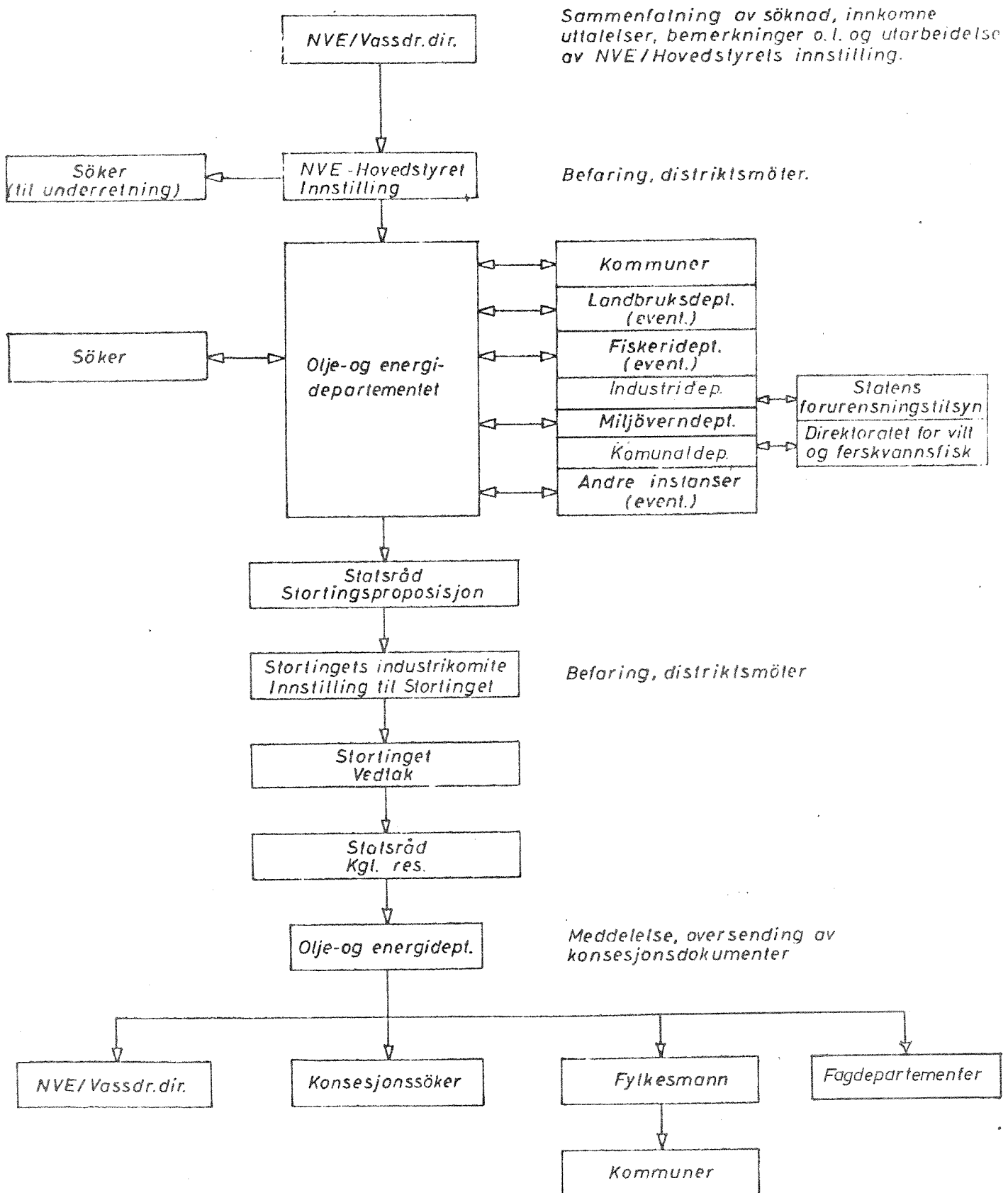


Fig. 1.3

VASSDRAGSREGULERINGSSAKER

3. HELHETSVURDERING og BESLUTNINGSAFASEN



Saksbehandlingen er fremstilt grafisk i fig. 1.1, 1.2 og 1.3. Her er de forskjellige faser i konsesjonsbehandlingen vist.

Konsesjonsbehandlingen etter vassdragsreguleringsloven (og vannvernloven) kan betraktes som en formalisert flerbruksvurdering knyttet til et konkret prosjekt.

Konsesjonsbehandlingen trekker inn en rekke ulike interesser som uttalende instanser til Vassdragsdirektoratets behandling. Det er kun forurensningsmyndighetene som kan fremme forslag hjemlet i egen lov (vannforurensningsloven).

1.2 Rettsgrunnlag

Følgende lover står sentralt i vassdragsreguleringssaker:

- Lov om vassdragsreguleringer av 14. desember 1917 (vassdragsreguleringsloven)
- Konsesjonslov for vannfall, bergverk og annen fast eneidom m.v. av 19. desember 1917 (konsesjonsloven)
- Lov om vassdragene av 15. mars 1940 (vassdragsloven)

I tillegg må nevnes lov om oreigning av fast eiendom av 23. oktober 1959 (oreigningsloven) og lov om vern mot vannforurensning av 26. juni 1970 (vannforurensningsloven).

Den alminnelige lov ved vassdragsinngrep er vassdragsloven (jfr. Del 1, pkt. 3). Vassdragsreguleringsloven er det formelle grunnlaget for krav om konsesjon ved reguleringer.

Vassdragsreguleringsloven og konsesjonsloven er bl.a. et resultat av det behov man fikk for klare rettsregler i forbindelse med den omfattende utbygging av vannkraft omkring århundreskiftet.

Vassdragsreguleringsloven gjelder for reguleringer til industrielt formål. I praksis har dette betydd kraftutbygging over en viss minstegrense for kraftøkning uttrykt som 500 nat.hk. for et enkelt fall og 3000 nat.hk. i hele vassdraget. Almene skader betinger også konsesjonsplikt. Elve-

kraftverk uten magasiner kommer ikke inn under reguleringsloven, jfr. i denne forbindelse eget avsnitt foran.

Viktige paragrafer i vassdragsreguleringsloven er illustrert i tabell 1.1 nedenfor (jfr. fig. 1.1 til 1.3).

§§ 2-3	omhandler kravet om tillatelse, og når dette er nødvendig
§ 4	gjelder videre avklaring, planleggingsfasen i en konsesjons-søknad m.v. (jfr. fig. 1.1)
§ 4a	forhånds melding om at planlegging tar til
§ 5	gjelder søknadens innhold
§ 6	omhandler den videre saksgang (fig. 1.3)
§ 7	gir anledning til utsettelse av søknadsbehandling av hensyn til samlet plan for et større område, vurdering av naturvern, friluftsliv m.v. (Verneplanen for vassdragene "henger" på denne bestemmelsen).
§ 8	inneholder hovedkriteriet "flerbruksvurderinger" ved avgjørelsen. Fordeler ved tiltaket, alt tatt i betraktning (samfunnsøkonomi, næringsinteresser, almene interesser m.v.), skal være større enn ulempene (skadene).
§ 10	gjelder konsesjonstidens lengde, oppsigelsesforhold m.v. Hovedregelen er konsesjon for 60 år, men den kan ved sterkt "kommunalt" innslag i eierforholdene gis for ubegrenset tid. Vil-kårene i slike ubegrensede konsesjoner kan i alle tilfelle tas opp etter 50 år.
§ 11	gjelder konsesjonsavgifter til stat, fylke og kommune.
§ 12	er sentral og gir rammebetingelser for de <u>vilkår</u> som konsesjonen skal inneholde.
§ 16	inneholder ekspropriasjonshjemmel og reglene for <u>skjønn</u> . Det er altså denne lovs skjønnsbestemmelser som kommer til anvendelse og ikke vassdragslovens.
§ 19	omhandler bl.a. avgivelse av vann til fordel for fløting, ferdsel og almene interesser. (I praksis brukes i dag vannvernloven for å ivareta forurensningsvurderingene).

Tabell 1.1 Viktige paragrafer i vassdragsreguleringsloven.

Konsesjonsloven gjelder for erverv av fallrettigheter (ervervskonsesjon), og har detaljerte bestemmelser om fallrettigheter i sitt kap. 1. Et viktig poeng med loven er den offentlige kontroll med rettighetene og vernet mot utenlandske interessers oppkjøp av fallrettigheter. Loven virker sterkt beskyttende for norske interesser.

Vassdragsloven kommer - foruten i forbindelse med utbyggingskonsesjon som nevnt foran - til anvendelse i følgende saker:

- Ved ekspropriasjon av grunn og rettigheter for bygging av inntaksdammer, ledninger, rørgater, kraftverksbygninger m.v. brukes vassdragslovens ekspropriasjonsbestemmelser i § 62.
- Ved ekspropriasjon av fallrettigheter brukes §§ 148 og 149 (eventuelt § 55 ved innløsning av fall).
- Ved nedleggelse av anlegg i vassdrag, herunder kraftverk, brukes § 116.

Det er som nevnt bestemt at vassdragsreguleringssaker formelt også skal behandles etter vannforurensningsloven.

1.3 Økonomi og finansiering

Produksjon og forbruk

Elektrisitetsforsynings hovedoppgave har tidligere vært å sikre landet en tilstrekkelig og sikker tilgang på rimelig elektrisk kraft.

Rimelig elektrisk kraft har vært betraktet som et sosialt gode. Videre har elektrisiteten blitt nyttet som et virkemiddel for å stimulere til etablering og utbygging av næringsvirksomhet. Dette siste gjelder særlig utviklingen av den kraftkrevende elektrometallurgiske og elektrokjemiske industri.

I følge Statistisk sentralbyrås (SSB) energibalanse for Norge dekket elektrisk kraft i 1976 42,5% av energien i energibærere levert til forbruk. Resten av det registrerte energiforbruket ble dekket av olje, fast brensel og gass.

Ifølge SSBs oppgaver over elektrisitetsproduksjonen var det totale elektrisitetsforbruk (brutto, dvs. inkl. overføringstap) i Norge i 1976 kommet opp i 75.565 millioner kWh. I 1977 gikk totalforbruket ned til 73.609 millioner kWh. Dette var i første rekke en følge av dårligere vannforhold for kraftforsyningen.

Det samlede fastkraft[★]-forbruk (netto, dvs. ekskl. overføringstap) gikk opp fra 65.150 GWh i 1976 til 65.264 GWh i 1977.

Dette forbruk var i 1977 fordelt slik (tabell 1.2):

Bergverk	758 GWh
Oljeraffinerier	181 "
Treforedling	2.871 "
Kraftintensiv industri	24.488 "
Transport	557 "
Annet fastkraftforbruk	36.409 "
i alt	65.264 GWh

Tabell 1.2 Fordeling av fastkraftforbruk i 1977.

Verdien av den samlede innenlandske tilgang på elektrisk kraft, eksklusiv eksport, utgjorde i 1976 og 1977 ifølge Statistisk sentralbyrås nasjonalregnskap henholdsvis kr 9.233 millioner og kr 9.691 millioner. Gjennomsnittlig utgjorde denne bruttoverdien i 1976 og 1977 ca. 12-13 øre/kWh.

★ Fastkraft er kraft omsatt i henhold til faste kontrakter.

Nedenstående tabell 1.3 viser verdien av tilgangen på elektrisk kraft fordelt på konsum, vareinnsats og eksport i 1976 og 1977 (foreløpige tall):

	1976 mill.kr	1977 mill.kr
Norsk produksjon	9.212	9.372
Import	17	256
Avgifter på eksport	4	63
Tilgang i alt	9.233	9.691
Levert til:		
- privat konsum	2.466	3.008
- vareinnsats	6.483	6.621
- eksport	284	62

Tabell 1.3 Verdi av elektrisk kraft fordelt på konsum, vareinnsats og eksport i 1976 og 1977 (foreløpige tall).

1.4 Målavklaring og planlegging

Dette er et tema som er sterkt fremme i debatten. Når dette skrives, går diskusjonen særlig på de prognoser NVE har foreslått lagt til grunn for energimeldingen Regjeringen skal legge fram i 1979. Granliutvalgets innstilling, som ble avgitt 30. juni 1978 (NOU 1978:35)[★], vil også utgjøre grunnlag for energimeldingen. Generelt kan måldiskusjonen i energi-debatten inndeles i tre trinn:

1. Samfunnets behov for energi ("prognosediskusjon")
2. Valg av energibærere og fordeling mellom disse
3. For vannkraftens del: Valg av prosjekter og utbyggingsrekkefølge

★ NOU 1978:35 "Kjernekraft og sikkerhet"

Ad 1:

Langtidsprogrammet går inn for et program som i 1985 skal gi 60 TWh til alminnelig forbruk, 34 TWh til kraftkrevende industri, tilsammen 94 TWh. NVE har i februar 1979 lagt frem reviderte prognoser for kraftbehovet tilpasset endringene i Regjeringens langtidsprogram. Denne prognosen er sammensatt av et teoretisk beregnet behov på 57 TWh, og et tillegg på 5 TWh.

Den teoretiske prognosen er beregnet på NVEs prognosemodell, og forutsetter bl.a. normale temperaturforhold. Tillegget er betinget av beregningsusikkerhet tilknyttet prognosemodellen, sikkerhet for ekstra kald vinter, tekniske begrensninger i nettet, risiko for maskinhavari og særlig til el-verkenes handlemåte når det gjelder kjøp og salg av kraft.

Ved tidligere prognoser har tilsvarende tillegg vært inkludert i behovstallene uten spesifikasjoner.

Det kan bemerkes at summer av el-verkenes egne prognoser på fremtidige stadier ligger ca. 10 TWh høyere enn den prognose NVE har valgt å legge seg på.

Målet for tildeling av kraft til den kraftkrevende industrien er ikke endret.

De foreliggende prognoser er basert bl.a. på materiale fra fylkeskommunen.

Ad 2:

Her vil spørsmålene om varmekraft og kjernekraft og alternative ukonvensjonelle energikilder stå sentralt.

Ad 3:

Situasjonen er stort sett slik: Innenfor de skranker naturen, økonomien og verneplanen for vassdrag setter, skjer utbyggingen ved konsesjonsbehandling fra sak til sak (jfr. pkt. 1.1).

Vassdragsdirektoratet regner pr. 1.1.1979 med følgende middeltall for vasskraftpotensialet:

Tabell 1.4 Vasskraftpotensial pr. 1.1.1979 (midlere årsproduksjon)

Utbygd		85 TWh
Under utbygging		15 "
Under konsesjonsbeh.		15 "
<u>Vedtatt vernet:</u>		
Varig	7 TWh	
10 år	9 "	16 "
<u>Foreslått vernet:</u>		
Varig	3 TWh	
10 år	2 "	5 "
Rest		22 "
Totalt		158 TWh

Bedre utnyttelse av småkraftverk, en systematisk opprustning av eksisterende vasskraftsystem, samt en heving av øvre kostnadsgrense vil kunne øke utbyggingspotensialet med en størrelsesorden av 10 TWh. En del av den mulige opprustning inngår imidlertid i tallene over nyttbar vasskraft.

Den prosentvise fordeling fremgår av sirkeldiagrammet på figur 1.4 nedenfor.

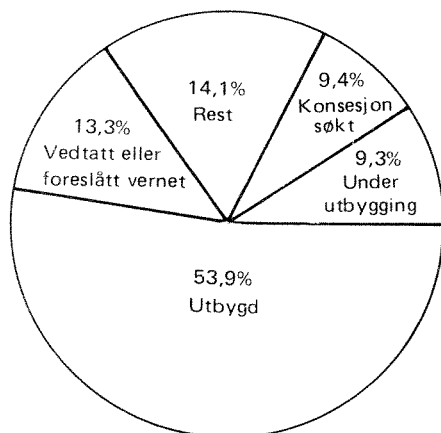


Fig. 1.4 Vasskraftpotensialets fordeling pr. 1.1.1979

Verneplanen for vassdrag (Innst.S. nr. 207 (1972-73) ble vedtatt av Stortinget i 1973. Her ble en rekke vassdrag varig vernet, og noen ble 10-års vernet. Det er forutsetningen at spørsmålet om utbygging av de 9 TWh som disse siste vassdrag representerer skal tas opp i 1983. Dette vil skje bl.a. med bakgrunn i undersøkelser av naturvitenskapelig art som nå utføres under ledelse av Miljøverndepartementet, parallelt med teknisk/økonomiske undersøkelser som foretas i Vassdragsdirektoratet.

Det arbeides dessuten med en del tiltak av mer planleggingsmessig karakter. Disse er ikke direkte knyttet til konsesjonsbehandling etter vassdragsreguleringsloven:

- Arbeidet med å få etablert hensiktsmessige samarbeidsformer for energiplanlegging mellom fylkeskommune og NVE fortsetter. I oktober 1977 ble det i NVE arrangert et 2-dagers seminar om prognoser med representanter for fylkesadministrasjonen og el-forsyningen i alle landets fylker.
- Miljøverndepartementet har nedsatt et utvalg med representanter fra fylkene, departementer, NVE og Norske kommuners sentralforbund for å få utredet energiplanleggingen lokalt i forbindelse med fylkesplaner og generalplaner for kommunene. Utvalget skal avgi rapport innen 1.7.1979.
- Et eget utvalg har nylig lagt frem en samlet vurdering av forurensningsvirkninger ved vassdragsreguleringer ut fra foreliggende tekniske planer (ikke spesielt i forbindelse med konsesjonsbehandlingen) (NOU 9:1979 Vannforurensning ved vassdragsreguleringer). Utvalget har hatt representanter fra NVE, Miljøverndepartementet, Sosialdepartementet, SFT og NIVA. SFT har hatt sekretariatfunksjonen.
- Vannressursutvalget arbeider for tiden med en oversikt over brukerinteresser i viktige vassdrag som er aktuelle for utbygging.

1.5 Forskning/utredning og ressursundersøkelser

NVE dominerer også her hva fagekspertise og utredningskapasitet angår.

I hydrologisk sammenheng står Hydrologisk avdeling i Vassdragsdirektoratet og Meteorologisk institutt sentralt. Meteorologisk institutt forsyner NVE med meteorologiske data (nedbørsdata) og Hydrologisk avdeling undersøker/kartlegger vannressursenes hydrologi. Det drives undersøkelser av overflatevann (1218 hydrometriske målestasjoner), grunnvann, isbreer og snøforekomster. Det foretas dessuten is- og vanntemperaturmålinger fordelt over hele landet. Hydrologisk avdeling forsyner kraftverksektoren med grunnlagsdata for vannressursers bruk til energiformål. Avdelingen er tillagt ansvaret for de nasjonale undersøkelser på sitt fagfelt, og arbeider også for å kunne besvare krav fra andre brukerinteresser. Avdelingen driver metodeutvikling, utredning m.v., virkefeltet dekkes godt av begrepet "operativ hydrologi".

Innen feltet hydrologi må også Norges Tekniske Høyskole (NTH), Institutt for vassbygging og hydrologivirksomhet ved Universitetet i Oslo nevnes.

Vassdragsdirektoratet har egen Natur- og landskapsavdeling (VN) som i varierende grad er engasjert i behandling av saker etter vassdragsreguleringsloven og vassdragsloven, men som særlig er pålagt ansvaret med å følge opp konsesjonsvilkår når det gjelder natur og landskap. I selve vassdragene er terskeltiltakene viktige. VN har der ansvaret for saksbehandlingen, mens forbygningsavdelingen har ansvar for den tekniske siden.

Oversiktsplanlegging og kartlegging av landets nyttbare vasskraft utføres av Vassdragsdirektoratet.

Av faginstanser ellers må nevnes private konsulentfirmaer, Norges Geotekniske Institutt (NGI), Vassdrags- og havnelaboratoriet og NTH.

Med hensyn til faginstanser/ressursundersøkelser som dekker ulempene ved vannkraftutbygging, vises særlig til tilsvarende underkapitler i kap. 3 og 4 (forurensning, naturvern).

1.6 Prosjektplanlegging og gjennomføring av tiltak

For statens andel (32% av investeringene) er det regelen at planlegging og utbygging foregår i Statskraftverkene regi.

Ved de kommunale kraftverk blir planleggingen utført av utbyggeren, som i stor utstrekning bruker private konsulentfirmaer. Anleggsarbeid utføres av private entreprenørfirmaer.

1.7 Drift og tilsyn med tiltak

Anleggene drives av eierne. Vanlig driftstilsyn foretas også av eierne. Tilsyn med viktige deler av de tekniske anlegg, samt med natur- og landskapsmessige forhold, er underlagt Vassdragsdirektoratet uansett hvem som er utbygger.

2. VERN MOT FORURENSNINGER

2.1 Organisasjon og saksbehandling

Miljøverndepartementet har hovedansvaret i forurensningsspørsmål. Andre departementer og tilhørende organer har også enkelte ansvarsområder, men disse er mer perifere og omfatter spesielle deler av forurensningsspørsmålene. Hovedvekten i dette kapitlet er følgelig lagt på Miljøverndepartementet og dets organer.

Foruten Miljøverndepartementet er Statens forurensningstilsyn (SFT), fylkesmyndighetene og kommunen de viktigste forvaltningsorganer. Figur 2.1 viser disse organene og hovedoppgavene i vannforurensningsspørsmål.

Miljøverndepartementet fastsetter hovedrammer for SFTs og fylkenes arbeide med utslippssaker m.m. Departementet er ansvarlig for koordineringen av forurensningspolitikken med naturressursforvaltning generelt, og tar seg videre av forholdet til andre departementers ansvarsområder.

SFT fungerer som generelt rådgivnings- og ekspertorgan for departementet og for fylkene i forurensningsspørsmål. SFT er første instans for behandling av industriutslipp, og fører også tilsyn med at konsekvensvilkårene overholdes. SFT er også første instans i en del forurensningssaker i forbindelse med dumping og mudring. Administrasjon av Lov av 11. juni 1976 om produktkontroll tilligger SFT. SFT er også ansvarlig for oppbygging av oljevernberedskapen. SFT har videre en viktig rådgivende og koordinerende rolle i kommunaltekniske spørsmål og i saker vedrørende resipientspørsmål. Et forslag fremlagt av SFT i februar 1979 til nasjonalt overvåkingsprogram for vassdrag og fjorder forutsetter at SFT skal ha et koordinerende ansvar for iverksettelse og drift av programmet.

Fylkesnivået omfatter fylkesmannen og fylkeskommunen. Fylkesmannen er tillagt en del oppgaver etter lov om vern mot vannforurensning av

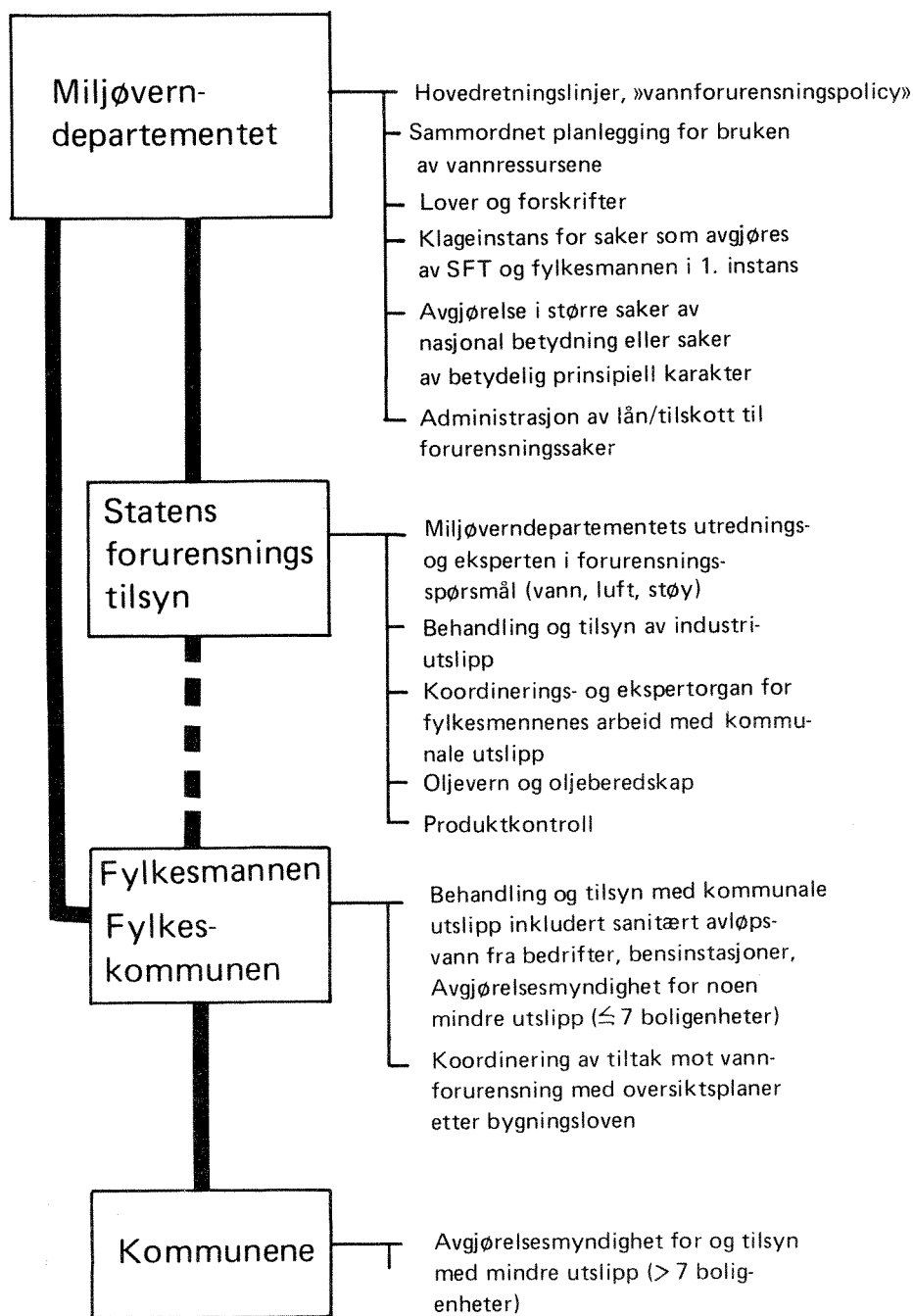


Fig. 2.1. Organisasjonsmønster - vannforurensningsforvaltning.

26. juni 1970 (vannforurensningsloven). Det praktiske arbeidet utføres imidlertid av tjenestemenn som er ansatt i fylkeskommunene.

Funksjonsfordelingen på fylkesplanet (mellom fylkesmann og fylkeskommune) har vært under utredning i lengre tid. En stortingsmelding om funksjonsfordeling på fylkesplanen på Miljøverndepartementets saksområde ventes fremlagt i 1979. Fylkesmannens nåværende oppgaver i forurensningsspørsmål er vist i tabell 2.1 nedenfor.

Fylkesmannens myndighet omfatter etter vannforurensningsloven:

- avgjørelse (1. instans) i søknader om utslipp av kommunalt avløpsvann fra tettbebyggelse, herunder sanitært avløpsvann fra bedrifter og bevertningssteder (§§ 6 og 10).
- avgjørelse i utslippssaker vedr. bensinstasjoner, mindre verksteder samt i vannforurensningssaker i forbindelse med kommunale avfallsplasser.
- avgjørelse i søknad om utslipp fra enkeltboliger i tettbebyggelse og visse avgjørelser etter "Forskrifter for kloakkutslipp fra spredt bolig- og fritidsbebyggelse" av 22. april 1975, der hvor fylkesmannen bestemmer at han selv og ikke bygningsrådet skal ha denne myndighet (jfr. fig. 2.1).
- avgjørelse om utslipp fra pelsførkjøkken (forskrifter av 1. juni 1977), samt i saker vedr. graving, dumping av masser i vassdrag, masseuttak, oppfylling m.v. hvor tillatelse etter loven anses nødvendig.
- oppfølging av vilkår satt etter vannforurensningsloven i vassdragsreguleringssaker og saker vedr. uttak av vann til jordbruksvanning.
- tilsyn etter lovens §§ 13-15. Dette omfatter tilsyn med at vilkår i tillatelser som fylkesmannen selv gir overholdes.
- tilsyn med anlegg etter forskriftene om kloakkutslipp fra spredt bebyggelse, etter siloforskriftene (av 2. august 1973 og endringer av 24. mars 1974), etter forskriftene om lagring og spredning av husdyrgjødsel av 16. februar 1977 og med anlegg etter forskriftene om pelsførkjøkken.
- alminnelig tilsyn med vannforekomstene (delt ansvar med Miljøverndepartementet og SFT).

etter lov om kommunale vann- og kloakkavgifter av 31. mai 1974:

- godkjenning av kommunale avgiftsvedtak

og etter lov om vassdragene av 15. mars 1940:

- 1. instans ved behandling av ekspropriasjonstillatelser etter vassdragslovens §§ 17, 18 og 37.

Forøvrig nevnes informasjons- og veiledningsoppgaver. Fylkesmannen (etter saksforberedelse i fylkeskommunens administrasjon) uttaler seg i tilskotts- og lånesaker for planlegging og bygging av forurensningsbegrensende tiltak i kommunene.

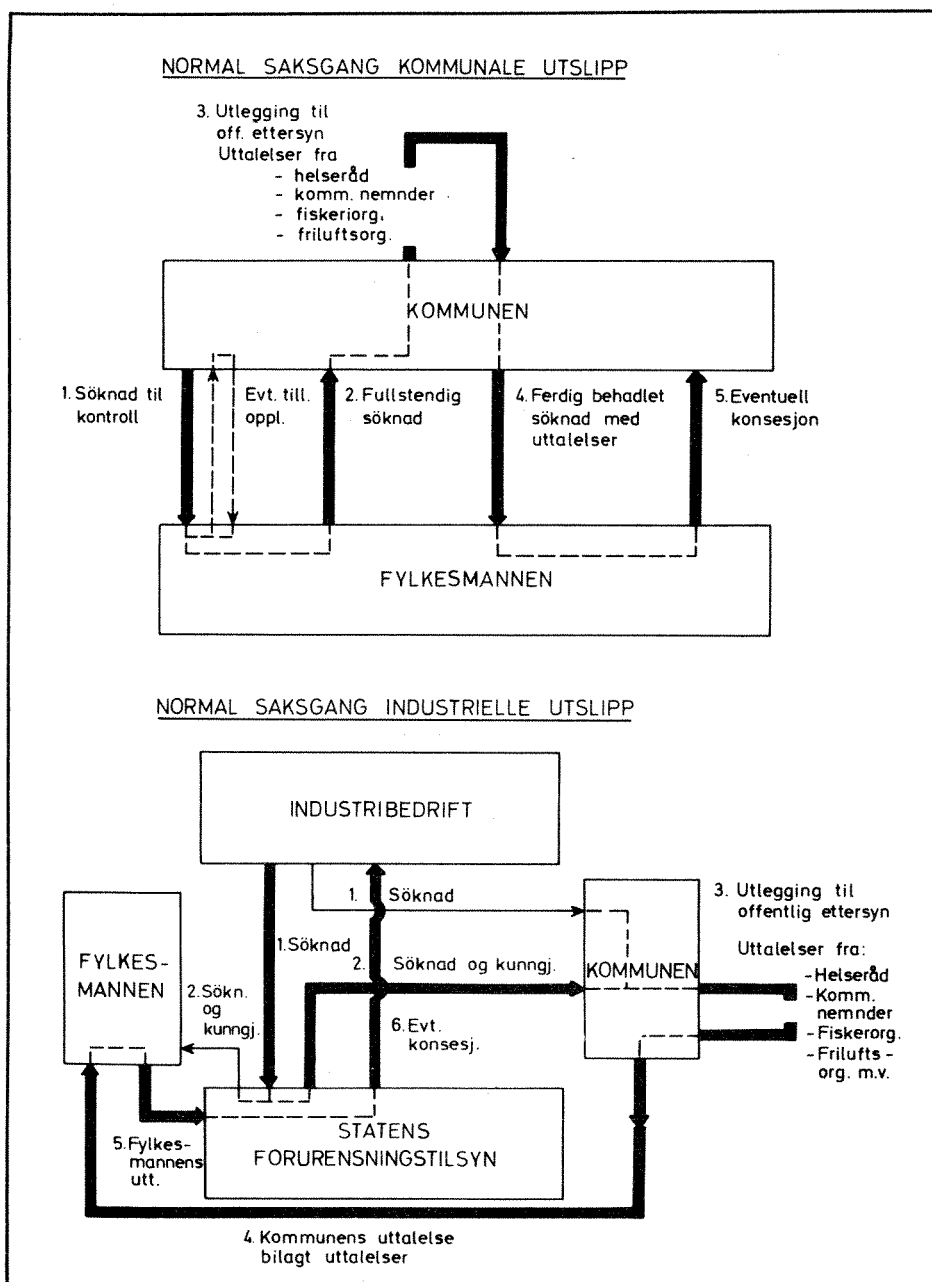
Tabell 2.1 Fylkesmannens nåværende oppgaver i forurensningssaker.

I kommunene er bygningsrådene tillagt omfattende myndighet (gir tillatelse og fører tilsyn) etter forskriftene for kloakkutslipp fra spredt bebyggelse.

På kommunalt plan er helserådene viktige som forvaltningsorganer i enkelte forskriftssaker (utslipp fra spredt bebyggelse), hvor rådene i dag treffer vedtak med hjemmel i sunnhetsloven av 16. mai 1860. Det er imidlertid nå bestemt at helserådene ikke lenger skal delta i byggesaksbehandlingen, og man er i gang med å endre forskriftene på dette punktet. (Helserådene har

imidlertid fremdeles et generelt ansvar i henhold til sunnhetsloven hva angår hygieniske forhold i vassdragene).

Som i andre deler av vannressursforvaltningen utgjør enkeltvedtak etter konsesjonsbehandling eller etter forskrifter en hjørnestein i forurensningsforvaltningen. Saksbehandlingen foregår på departementsnivå, i SFT, i fylket og på kommunenivå, og er bredt anlagt med hensyn til relevante interesser. Fig. 2.2 viser normal saksgang for kommunale og industrielle utslipp. Saksbehandling i forskriftssaker er enklere og varierer avhengig av den forurensningskilde forskriftene gjelder for. Disse vil også enkeltvis være av mindre forurensningsmessig betydning.



Figur 2.2 Saksbehandling for større kommunale og industrielle utslipp etter reglene i vannforurensningslovens § 9.

Det er også viktig å nevne at vassdragsreguleringssaker formelt må behandles etter vannforurensningsloven. Den behandlingen er koordinert med konsesjonsbehandlingen etter vassdragsreguleringsloven av 14. desember 1917. SFT foreslår konsesjonskrav ut fra hensyn til vannforurensning overfor NVE. Dette skjer før hovedstyret behandler saken. Etter hovedstyrets behandling sendes saken til SFT, som igjen avgir innstilling (med forslag til vilkår etter vannforurensningsloven) til Miljøverndepartementet. Saksgangen i denne forbindelse er nærmere beskrevet i kapittel 1.

2.2 Rettsgrunnlag

Den alminnelige lov mot vannforurensning er lov om vern mot vannforurensning av 26. juni 1970 (vannforurensningsloven). Loven er en typisk rammelov med vide fullmakter tillagt de utøvende myndigheter. Loven inneholder ingen konkrete bestemmelser om minstekrav til behandling av avløpsvann e.l. En del viktige paragrafer er omtalt i tabell 2.2 nedenfor.

§ 2	gir en temmelig omfattende definisjon av vannforurensning
§ 3	trekker opp rammer for lovens virkeområde. For vassdrag og sjøområder i nærheten av utløp fra vassdrag, gjelder loven fullt ut; mens den for grunnvann og sjøvann bare gjelder for større utslipp (kloakkutslipp > 7 boliger).
§ 4	gjelder aktsomhetsplikt for å unngå forurensning og inneholder et alminnelig forbud mot vannforurensning som kan medføre skade eller ulempe.
§§ 6 og 10	sier at tillatelse til forurensning kan skje primært i samsvar med vedtak etter bygningslovens planbestemmelser (§ 6) eller, som har størst praktisk betydning, som spesiell tillatelse etter § 10.
§§ 5 og 8	gir anledning til å utferdige forskrifter som kan tre i stedet for tillatelse. Forskriftene kan inneholde forenklete saksbehandlingsregler som konkrete krav til tekniske anlegg m.v.
§ 9	inneholder saksbehandlingsregler. Saksbehandlingen er åpen med krav om at alle relevante parter i en sak skal kunne uttale seg.
Forøvrig har loven bestemmelser om tvangsmulkt og omgjøring av tillatelser, tilsynets organisasjon og myndighet og lovens anvendelse for eldre anlegg og straffeansvar.	

Tabell 2.2 Viktige paragrafer i Lov om vern mot vannforurensning av 26. juni 1970 (med endringer av 31. mai 1974).

Nedenstående forskrifter utferdiget med hjemmel i vannforurensningsloven er av interesse (årstall for ikrafttreden i parentes):

- Dumping av stoffer som kan ha skadelige virkninger på livet i havet og menneskenes helse (1972)
- Avrenning fra silo for gras og andre grøntfôrvekster (1973, endringer 1974)
- Spredt bolig- og fritidsbebyggelse (1975)
- Asfaltverk (1976)
- Lagring og spredning av husdyrgjødsel (1977)
- Avløp fra pelsdyrfôrkjøkken (1978)
- Utslipp av skipsavfall (1978)

Det er videre under planlegging og utarbeidelse forskrifter for en rekke forurensende virksomheter hvor kildene er likeartede, mange og små. Dessuten arbeides det med retningslinjer (rammebestemmelser) for en rekke avløps- tekniske tiltak. Disse retningslinjene har imidlertid ikke direkte forankring i lov- eller forskriftsverk.

I tillegg til vannforurensningsloven, som generell lov, gjelder også noen mer spesielle lover hvis formål er å begrense/forhindre vannforurensning. Nevnes kan lov om vern mot oljeskader av 6. mai 1970 (oljevernloven), vassdragslovens kapittel 4 om kloakkledninger og § 18 vedrørende klausulering av drikkevannskilder, lov om havnevesenet av 24. juni 1933 vedrørende forurensning og forsøpling av havneområder (§ 24) og lov om saltvannsfiske av 17. juni 1955 (§ 20).

Også forslaget til ny planleggingslov (NOU 1977:1), og lov om produktkontroll av 11. juni 1976 må nevnes som rettsgrunnlag i forurensningsforvaltningen. På den økonomiske siden bør lov om vann- og kloakkavgifter av 31. mai 1974 trekkes fram.

Nevnes må også helsemyndighetenes ansvar for forurensning knyttet til drikkevannsspørsmål med hjemmel i sunnhetsloven og næringsmiddeloven av 19. mai 1933 m/forskrifter og lov om helsemessig beredskap av 2. desember 1955 (jfr. kap. 3).

En ny forurensningslov er under forberedelse. Denne vil modernisere og forbedre lovverket. Den vil i én lov samle forurensningsspørsmål som i dag hovedsakelig finnes i vannforurensningsloven, lov om rettshøve mellom grannar av 16. juni 1961 (granneloven) og oljevernloven. Loven vil gi bedre muligheter for å regulere avfallsspørsmål ut fra en forurensnings- og ressursvurdering. Forurensning fra skip er foreslått holdt utenfor denne loven og behandlet i eget kapittel i lov om sjøfart av 20. juli 1893 (sjøloven) (NOU 1978:29).

Forslag til ny forurensningslov ventes fremlagt i 1979.

2.3 Økonomi og finansiering

Landets kommunale kloakkrensaneanlegg er primært en kommunesak rent økonomisk sett. Kommunen har den praktiske oppgaven med å planlegge, bygge og drive kloakkrensaneanlegg med tilhørende transportsystemer.

Anleggene finansieres dels over vanlige driftsbudsjetter, dels ved kloakkavgifter, og dels gjennom statlige tilskott og lån. Vann- og kloakkavgiftsloven gir hjemmel for full finansiering, men denne mulighet er ennå ikke fullt utnyttet.

Det gis betydelig statlige lån og tilskott. Tabell 2.3 gir oversikt over totalinvesteringer, tilskottsandel m.m.

Tabell 2.3 Vannforurensningsbegrensende tiltak - oversikt over investeringer og statlig finansieringsbistand for perioden 1975-77. Mill.kr i 1977-priser.

	Investeringer	Lån	Tilskott	Statlig finans. andel i gj.snitt
Kommunale tiltak	1128	597	125,5	64
Industritiltak ¹⁾	1100	850 ²⁾		77
Landbrukstiltak ³⁾	-	-	-	-

1) Gjelder fireårsperioden 1974-77

2) Omfatter lån, lånegarantier og tilskott. Anslaget noe usikkert.

3) Investeringene til forurensningsbegrensende tiltak er her vanskelig å anslå, da disse inngår i de generelle investeringene i landbruket.

Tilskottsordningen sorterer direkte under Miljøverndepartementet. Lånene går formelt gjennom Kommunalbanken på kommunalsiden og Industribanken på industrisiden. Innenfor visse økonomiske rammer har imidlertid Miljøverndepartementet ved sine prioriteringer betydelig innflytelse på lokaliseringen.

2.4 Målavklaring og planlegging

På avløpssiden finnes i St.meld. nr. 107 (1974-75) "Om arbeidet med en landsplan for bruken av vannressursene" en ramme for hva som skal skje med de kommunale utslipp i tiden fremover. For de andre forurensningskilder (industri, landbruk, transport m.v.) finnes delvis tilsvarende handlingsprogrammer i St.meld. nr. 44 (1975-76) "Tiltak mot forurensninger".

I disse meldingene er målene uttrykt dels ressurspolitisk, hvor det heter at målet er å beskytte naturens evne til produksjon og selvfornyelse, dels er målene formulert ut fra en velferdspolitisk synsvinkel; man skal beskytte menneskenes helse og trivsel i vid forstand.

Tiltakene er stort sett kvantifisert hva kommune- og industriutslipp angår. Målene er imidlertid ikke kvantifisert naturvitenskapelig, det vil si at spørsmålene om hva rent vann er, hvor rent vann vi trenger og hvor langt det er nødvendig å gå med tiltakene, er ubesvart. Drivkraften bak tiltakene så langt har vært et ønske om å bevege seg bort fra en klart uønsket situasjon.

I St.meld. nr. 22 for 1978/79 "Om arbeidet med tiltak mot forurensning av våre vannressurser", omtales behovet for å styrke det naturvitenskapelige grunnlaget for å kunne kvantifisere tiltakene bedre i forhold til målene i forurensningspolitikken. I meldingen sies at dette vil skje bl.a. ved:

1. etablering av en landsomfattende overvåking av vannressursenes tilstand. (Et forslag til overvåkingsprogram er fremlagt av SFT i februar 1979).
2. å få bedre og mer systematiske oversikter over forurensningstilførselene til de enkelte vannressursene.
3. å forbedre de generelle kunnskapene om sammenheng mellom tilførsel av forurensninger og respons i vannressursene.

De to førstnevnte stortingsmeldinger utgjør rammer for dagens praktiske tiltaksrettede forvaltning. Tilrettelegging gjennom handlingsprogram danner en overbygning over tillatelsessystemene som styres på sentralt hold og i fylkene. Dette skjer først og fremst ved prioritering av økonomisk støtte til visse typer av tiltak i vassdrag og på land (f.eks. Mjøsaksjonen). Fylkene har deltatt aktivt i prioriteringsprosessen, og har hatt betydelig innflytelse på den interne prioritering mellom fylkets vassdrag. Meldingene og derved arbeidet med prioriteringen fungerer i praksis som et viktig rammeverk for alle enkeltvedtakene. (Prioriteringsprosessen på sentralt hold har som nevnt betydning for den enkelte utslipps-tillatelse, men er også av stor viktighet for avløpssektorens behandling i fylkes- og generalplaner).

I oversiktsplaner (kommune- og fylkesplaner) er tiltakene i avløpssektoren relativt fyldig og godt beskrevet. Dette er naturlig i og med at fylkesnivået har en så sentral stilling i avløpsspørsmål.

Koplingen til oversiktsplanarbeidet er særlig aktuell for kommunale avløps-spørsmål. På kommuneplanet er avløpsplanen etter hvert blitt en viktig del av generalplanen. Forurensningsmyndighetenes krav om avløpsplaner har trolig vært en viktig drivkraft i utviklingen.

Det er særlig for den kommunale sektor at vi finner et samspill mellom overordnet planlegging, styring med økonomiske virkemidler, behandling av utslippstillatelser og oversiktsplanlegging. Når det gjelder de andre forurensningskilder som industri og landbruk, er behandlingen mer skjematisk. Disse kilder reguleres bransjevis med et begrenset sett av tiltak tilpasset de varierende resipientforhold. Også første generasjons tiltak i landbruket følger et skjematisk opplegg (ovennevnte betraktninger gjelder i begrenset grad for Mjøsaksjonen).

Landbruks- og industrisektorens tiltak får begrenset innpass i oversiktsplanleggingen. Dette skyldes først og fremst at tiltakene hittil ikke har hatt slike arealdisponeringskonsekvenser som kommunetiltak hvor transport-systemene står i direkte sammenheng med utbyggingsmønsteret. Videre er

det svært vanskelig å vurdere forurensningsmengdene fra industrien før man konkret vet hva slags industrivirksomhet som skal legges til området. Generalplanene gir her sjelden holdepunkter.

2.5 Forskning/utredning og ressursundersøkelser

Denne rapporten kan ikke gi full oversikt over dette feltet. Forsknings- og utredningsoppgaver i denne sektoren er vanskelig å skille fra tilsvarende virksomhet innenfor sektoren vannforsyning/naturvern og generelle undersøkelser. Tabell 2.4 viser organisasjonsstrukturen for utførende instanser i forbindelse med vannressursundersøkelser.

Forsknings- og utredningssystemet i forurensningssektoren omfatter en rekke naturvitenskapelige og tekniske enheter. Nevnes kan Norges Tekniske Høgskole (NTH), Selskapet for industriell og teknisk forskning ved NTH, (SINTEF), Sentralinstituttet for industriell forskning (SI), Institutt for atomenergi (IFA), universiteter og høyskoler m.v. Det vil føre for langt å gå nærmere inn på dette. Miljøene innenfor Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Forskningsråd (NTNF) er viktige, og særlig NIVA står sentralt som forsknings- og utredningsinstitusjon i vannforurensningsspørsmål.

En del resipientundersøkelser administreres og/eller utføres av fylker og konsulentfirmaer. Distriktshøyskoler deltar også i en viss utstrekning i slike undersøkelser.

2.6 Prosjektplanlegging og gjennomføring av tiltak

På kommunalsiden domineres dette feltet av kommuner og private konsulentfirmaer i VA-teknikk. Statlige institusjoner deltar i begrenset grad, og en del forskningsinstitusjoner, herunder NIVA, i varierende grad. De tekniske rammebetingelser og delvis detaljerte beskrivelser i forskrifter og retningslinjer fra myndighetene (SFT) er viktige. På industrisiden er bransjeorganisasjonene viktige, likeså SINTEF og SI. På landbrukssiden dominerer Landbrukshøgskolen i arbeidet med tilrettelegging av tekniske tiltak. Private konsulenter bidrar noe med detaljplanlegging i forbindelse med silo-, gjødselbygninger m.v.

Type vannforekomster		BRUKERINTERESSER					Transport
		Vannforsyning	Fiske	Energi produk. regulering	Resipientbruk	Naturvern - Generelle undersøkelser	
FERSKVANN	Overflatevann	SIFF NIVA OU NVE SI	DVF	NVE VHL (MI)	NIVA VHL Universitetene m.fl.	NIVA Universitetene m.fl. (NILU) (MI) NVE SIFF	(NVE)
	Grunnvann	SIFF NGU VHL NVE (NIVA)	—	NVE	NGU NLH NIVA	NGU NLH SIFF NVE	
SJØVANN	Fjorder		FHI	—	FHI NIVA VHL Universitetene m.fl.	FHI NIVA SI Universitetene m.fl.	VHL
	Åpne kyst- og havområder		FHI	—	FHI (FoH)	FHI FoH Universitetene	VHL

SIFF: Statens Institutt for Folkehelse
 NGU: Norges Geologiske Undersøkelse
 DVE: Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk
 NIVA: Norsk institutt for vannforskning
 FHI: Fiskeridirektoratets Havforskningsinstitutt
 NLH: Norges Landbrukshøgskole
 NVE: Norges vassdrags- og elektrisitetsvesen

VHL: Vassdrags- og Havnelaboratoriet
 NILU: Norsk institutt for luftforskning
 MI: Meteorologisk institutt
 FoH: Forskningsprogram om Havforurensninger
 OU: Universitetet i Oslo
 SI: Sentralinstituttet for industriell forskning.

Tabell 2.4 Undersøkelser av vannressurser. Dagens organisasjonsmønster. (Bare utførende instanser).

2.7 Drift og tilsyn med tiltak

Den vanlige drift av tiltak påligger eieren (kommune, bedrift, gårdsbruk). I tillegg til vanlig drift og vedlikehold er kommune og bedrift ansvarlige for en egenkontroll, basert på utslippsmålinger etter et fastlagt program utarbeidet av myndighetene. I tillegg til dette kommer en stikkprøvepreget utslippskontroll som foretas av offentlige myndigheter. Med myndighetene i denne sammenheng menes første instans i behandlingen av utslippstillatelser. Denne kontrollen er i oppbyggingsfasen både hva industrielle og kommunale utslipp angår.

3. DRIKKE- OG INDUSTRIVANNFORSYNING

3.1 Drikkevannsforsyning

3.1.1 Organisasjon og saksbehandling

Særlig aktuelle forvaltningsenheter (myndigheter i forbindelse med drikkevannsforsyning) er Sosialdepartementet ved Helsedirektoratet, Statens Institutt for Folkehelse (SIFF), helserådene, Miljøverndepartementet, fylkesmennene og Norges vassdrags- og elektrisitetsvesen (NVE).

Sosialdepartementet har det overordnede ansvaret for den kvalitetsmessige (herunder hygieniske) siden av vannforsyningen, vannverkenes funksjon, aktivitetsrestriksjoner (båndlegging) m.v.

SIFF er den sentrale vannforsyningsetat med praktiske forvaltningsoppgaver (vannverk for mer enn 1000 personer), rådgivningsfunksjoner, innstillende myndighet og som ekspertorgan for Helsedirektoratet og helseråd i vannforsyningsspørsmål. SIFF har også tilsyn og kontroll med drikkevannskilder og anlegg de selv godkjenner.

Helserådene har en rekke viktige oppgaver. Anlegg som har mer enn 20 husstander eller 100 personer, men mindre enn 1000 personer tilknyttet, skal godkjennes av det stedlige helseråd. Helserådene godkjenner også spesielt vannforsyningen til serveringssteder med egen forsyning. Forøvrig har helserådene et fundamentalt ansvar for å holde løpende kontroll med de kvalitetsmessige sider av vannforsyningen.

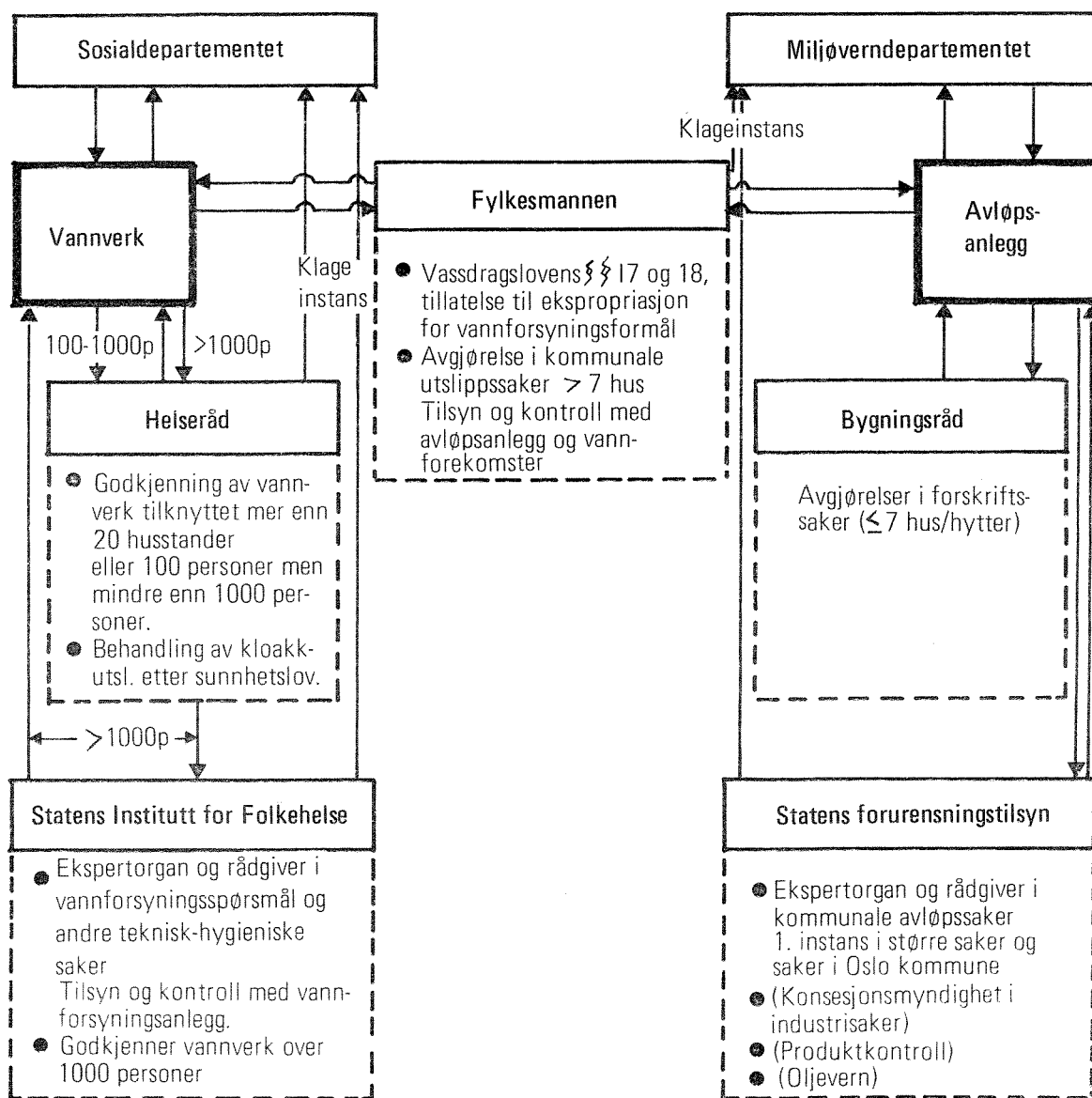
Miljøverndepartementet og Fylkesmannen er henholdsvis ankeinstans og førsteinstans i ekspropriasjonssaker for grunn/rettigheter/anlegg etter vassdragslovens § 17 og ved søknader om tillatelse til å pålegge servitutter etter § 18. Vannforsynings- og forurensningsadministrasjonen, representert ved henholdsvis Sosial- og Miljøverndepartementet med tilhørende organer, er på visse felter knyttet sammen forvaltningsmessig; jfr. figur 3.1.1. Rutiner hvor partene bare sender over saker til hverandre til uttalelse er ikke med på figuren.

VANNFORSYNING

- Sunnhetsloven av 1860
- Næringsmiddeloven av 1933
- Lov om helsemessig beredskap av 1955
- Forskrifter om drikkevann og vannforsynings anlegg av 1951
- Forskrifter om hygieniske forhold i hytteområder av 1970
- Vassdragsloven av 1940 §§ 17 og 18

KOMMUNALE AVLØP

- Vannforurensningsloven av 1970
- Forskrifter fra kloakkutslipp fra spredt bebyggelse av 1975
- Vassdragsloven av 1940 § 37.



Figur 3.1.1 Vannforsyning, avløp. Forvaltningsstruktur.

Bygningslovens planbestemmelser er ikke med; heller ikke NVEs eventuelle behandling av dammer m.v. etter vassdragslovens §§ 104-105.

Planbestemmelsene i Bygningsloven (av 18. juni 1965) og denne lovs §§ 65 og 66 er ikke med i figur 3.1.1. Heller ikke i de tilfeller hvor NVE kommer inn ved behandling av damanlegg til vannforsyning etter lov om vassdragene (av 15. mars 1940).

Det er tre hovedlinjer i forvaltningssaker ved drikkevannsforsyningen:

1. Behandling etter Lov om Sundhetscommissioner m.m. av 16. mai 1860 (sunnhetsloven), næringsmiddeloven av 19. mars 1933 og Forskrifter om drikkevann m.m. og vannforsyningsanlegg av 28. september 1951 (drikkevannsforskriftene, med senere endringer).
2. Behandling av eventuell ekspropriasjonstillatelse for erverv av grunn og rettigheter for vannforsyningsanlegg og tillatelse til aktivitetsrestriksjoner i vannkildens nedbørfelt (klausulering) etter Lov om vassdragene av 15. mars 1940 (vassdragsloven).
3. Søknad om tilskott og lån til vannforsyningsanlegg.

I en konkret sak skjer behandlingen etter de tre hovedlinjer parallelt. Saksbehandling for et planlagt nytt vannverk tilknyttet over 1000 personer kan kronologisk settes opp slik (førsteinstant i parentes):

1. Prinsippgodkjennelse av vannkilde, krav til behandling, beskyttelsestiltak m.v. (SIFF).
2. Eventuell ekspropriasjonstillatelse for erverv av grunn og rettigheter og tillatelse til å pålegge klausuler i nedbørfeltet (Fylkesmannen)
3. Godkjenning av detaljplaner for utbygging (SIFF).
4. Tildeling av eventuelle tilskott og lån fra h.h.v. Kommunaldepartementet og Kommunalbanken.
5. Endelig godkjenning etter ca. 1 års drift (SIFF).

(Ved større damanlegg kan det være aktuelt med behandling etter vassdragslovens §§ 104 og 105).

Godkjenningssprosedyren etter sunnhetsloven, næringsmiddeloven og drikkevannsforskriftene omfatter følgende tre trinn; punkt 1, 3 og 5 ovenfor.

Ved eksisterende ikke godkjente anlegg gjelder kun punkt 5, endelig godkjenning.

Godkjenningssprosedyren etter sunnhetsloven, næringsmiddeloven og drikkevannsforskriftene er vist i fig. 3.1.2. Den gjelder for godkjenning av nyanlegg og for alle tre godkjenningstrinn.

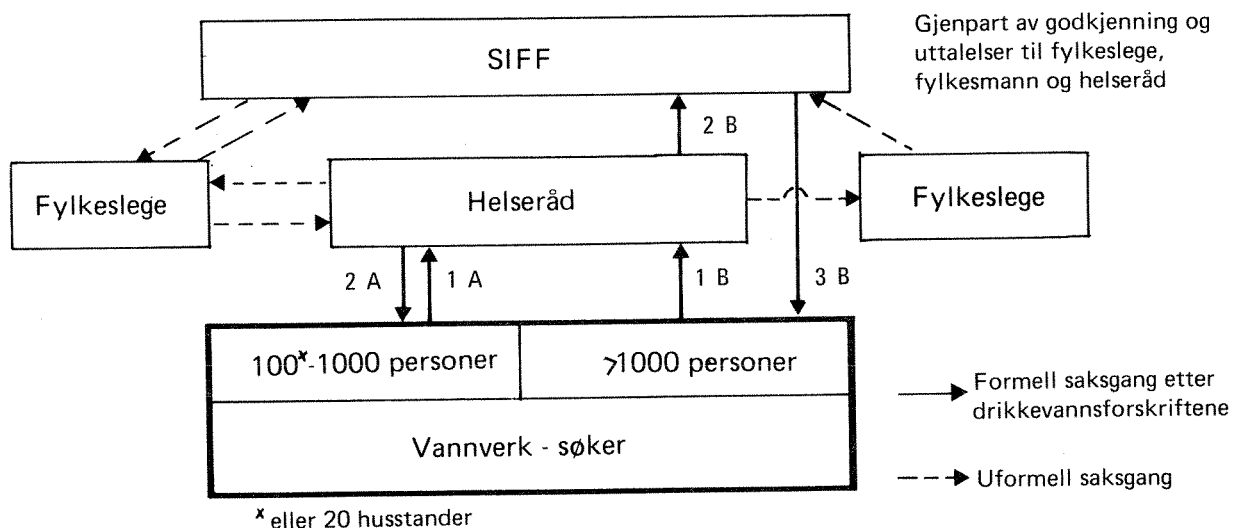


Fig. 3.1.2 Godkjenningssprosedyre for vannverksaker etter sunnhetsloven, næringsmiddeloven og drikkevannsforskriftene (§§ 5 og 7).

Ved behandlingen av vannverk over 1000 personer sier drikkevannsforskriftene at helserådsordføreren skal ha uttalt seg om de hygieniske forhold ved vannkilden før SIFF får sakene til behandling. Det er etablert uformelle rutiner for gjensidig informasjonsutveksling og innhenting av uttalelser. SIFF sender gjenpart av uttalelser og godkjenning til helseråd, fylkeslege og fylkesmann.

3.1.2 Rettsgrunnlag

Viktige lover og forskrifter er:

- Lov om Sundhedscommissioner m.m. av 16. mai 1860 (sunnhetsloven)
- Lov om tilsyn med næringsmidler av 19. mai 1933 (næringsmiddeloven)
- Forskrifter om drikkevann m.m. og vannforsyningsanlegg av 28. september 1951 (drikkevannsforskriftene med senere endringer)
- Lov om vassdragene av 15. mars 1940 (vassdragsloven), særskilt §§ 17 og 18
- Lov om kommunale vann- og kloakkavgifter av 31. mai 1974
- Lov om helsemessig beredskap av 2. desember 1955
- Forskrifter om hygieniske forhold i hytteområder av 10. september 1970 (hjemlet i sunnhetsloven)
- Bygningsloven av 18. juni 1965, særlig §§ 17a, 18, 20 og 65.

Rettsregler knyttet spesielt til drikkevannsforsyning kan inndeles i.h.t. problemområder i vannforsyningssaker. Inndelingen tilsvarende hovedlinjene i saksbehandlingen i kapittel 3.1.1 ovenfor.

- 1) Hygieniske forhold (sunnhetsloven, næringsmiddeloven og drikkevannsforskriftene med hjemmel i disse to lovene. Forskrifter om hygieniske forhold i hytteområder).
- 2) Sikring mot forurensning av drikkevannskilder ved aktivitetsrestriksjoner (vassdragsloven).
- 3) Teknisk/økonomiske forhold ved vannforsyningsanlegg (lov om kommunale vann- og kloakkavgifter, bygningsloven, lov om helsemessig beredskap og drikkevannsforskriftene).

Av indirekte, men stor betydning for drikkevannsspørsmålene nevnes rettsreglene for forurensningsforvaltningen, jfr. kap. 2.

Ad. 1:

I hygieniske forhold står drikkevannsforskriftene sentralt og utgjør det praktiske hovedverktøy for helsemyndighetene i drikkevannsspørsmål. Forskriftene har generelle bestemmelser om hygienisk standard (§ 1) og sikringstiltak (§ 2). Godkjenningssystemet er hjemlet i §§ 5, 6 og 7. Kontrollbestemmelsene er hjemlet i § 7.

Ad. 2:

Sikring av drikkevannskilder mot forurensning (foruten ved behandling etter vannforurensningsloven) kan i praksis skje på tre måter:

- a) Frivillig overenskomst (avtale) mellom partene (vannverk/kommune og grunneierne)
- b) Frivillig offentlig skjønn mellom partene
- c) Skjønn etter ekspropriasjonstillatelse etter vassdragslovens §§ 17 og 18.

a) og b) er aktuelle i mindre oversiktlige saker med få rettighets-
havere. Ved vannverk av noen størrelse er imidlertid ekspropriasjons-
tillatelse ofte nødvendig. § 17 gjelder rettigheter til uttak av vann,
eiendom for tekniske anlegg, rett til å legge ledninger over annenmanns
grunn m.v. § 18 gjelder eiendomsinnskrenkningen for klausulering av ned-
børfeltet. Myndigheten til å gi slike tillatelser ligger hos fylkes-
mannen. Forslag til klausuleringsbestemmelser etter § 18 gis av helse-
myndighetene (SIFF/helseråd), og har avgjørende betydning for utformingen
av fylkesmannens vilkår på dette området.

Alminnelige restriksjoner på almenhetens bruk av drikkevannskilder med til-
hørende nedbørfelt (bading, teltslagning) omfattes av ekspropriasjonstil-
latelse etter vassdragslovens § 18.

Det kan nevnes at det med hjemmel i lov om vern mot vannforurensning av 26. juni 1970 kan treffes vedtak om innskrenkning av rådighet over eiendom av hensyn til fremtidig planlagt vannforsyning (f.eks. byggerestriksjoner). Vedtaket kan maksimalt gjelde for 10 år om gangen og kan etter søknad fornyes.

Fig. 3.1.1 illustrerer ansvarsforholdet mellom helse- og forurensningsmyndighetene ved behandling av vannforsyningssaker. I drikkevannskildens nedbørfelt gir drikkevannsforskriftene (jfr. §§ 1 og 2) hjemmel til å forby f.eks. kloakkutslipp, samtidig som regulering av slike utslipp er forurensningsmyndighetenes ansvarsområde. Drikkevannsforskriftene og vannforurensningsloven gjelder ved siden av hverandre.

3.1.3 Økonomi og finansiering

Som en følge av tidligere støtteordninger er en vesentlig del av vannverkene i Norge organisert som andelslag. Kommunene har imidlertid i flere tilfeller hatt oppgaven med å planlegge, bygge og drive anleggene. Idag forsøker myndighetene å initiere kommunal overtagelse av andelslag. Søknader om tilskott og lån går fra kommunene gjennom fylkesmannen til henholdsvis Kommunaldepartementet (tilskott) og Kommunalbanken (lån). I 1978 var tilskottet fra Kommunaldepartementet 26 mill.kr., i 1979 29 mill.kr. Utover disse midler kan vannforsyningsanlegg, som bygges i samband med distriktsutbygging, bli tilgodesett med tilskott av grunnlagsinvesteringsmidler over Kommunaldepartementets budsjett. Statlige lån og tilskott er toppfinansiert og forutsetter egenkapital og andre lån. Norges Brannkasse har vært en sentral finansieringsinstitusjon innenfor sektoren gjennom tilskotts- og utlånsordninger rettet mot utbygging av anleggene for brannslukkingsreserver. Finansiering forøvrig skjer på vanlig måte over kommunale budsjetter og gjennom vann- og kloakkavgiftene. Vann- og kloakkavgiftene gir anledning til full refusjon for utgifter til vannanlegg. Avgiftene dekker ledningsanlegg i hovedfordelingsnett. Lokale anlegg finansieres ved refusjon etter bygningsloven.

I Norge er mange store vannverk organisert som interkommunale selskaper. Disse er som regel selvfinansierende, og kommunene kjøper vann til selvkost. På sentralt hold ønsker man en slik finansieringsform, men overføringer fra kommunale budsjetter forekommer. Kommunene finansierer sine kjøp av vann ved vannavgiften.

3.1.4 Målavklaring og planlegging

Målene for landets drikkevannsforsyning er konkretisert kvalitativt gjennom de kvalitetskrav til vann som er utarbeidet av helsemyndighetene,[★] og de generelle krav i drikkevannsforskriftene (man skal ha en sikker og god vannforsyning som gir tilstrekkelig vann som kvalitetsmessig overholder de oppsatte normer).

Da vannverkernes behov for "rene vannkilder" ofte kommer i konflikt med andre brukerinteresser, er det viktig å få utarbeidet en landsomfattende plan for hvilke vannkilder som bør benyttes i framtiden. Vannressursutvalget arbeider med forslag til en stortingsmelding om landets vannplan for hvilke vannkilder som bør benyttes i framtiden. Et slikt arbeide er påbegynt ved SIFF etter oppdrag fra Miljø- og Sosialdepartementet. Vannressursutvalget arbeider med forslag til en stortingsmelding om landets vannforsyning.

Selv om en konkret plan for landets vannforsyning mangler, foregår det en planmessighet i behandlingen gjennom systemene for saksbehandling og økonomisk støtte, ved oppbygging av vannverksarkiv og ved vannverkskontroll osv.

En nasjonal sektorplan ville på bred basis kunne ta opp spørsmål om tildeling av tilstrekkelige økonomiske midler til gjennomføring av nødvendige tiltak, både hva utbygging av vannforsyningsanlegg angår og for styrking av forvaltningsorganene.

[★] Sosialdepartementet, Helsedirektoratet "Kvalitetskrav til vann. Drikkevann - vann for omsetning - badevann." Ved SIFF, Sanitær-kjemisk avdeling.

I Stortingsmelding nr. 107 (1973-74) "Om arbeidet med en landsplan for bruken av vannressursene" er betydningen av drikkevannsspørsmålene på nasjonalt nivå vurdert ut fra et "forurensningsbegrensende" syn.

I denne meldingen er det foreslått at opprydding i de kommunale avløpsforhold skal være fullført innen begynnelsen av 1990-årene. Det er her bl.a. foreslått tiltak som direkte har bakgrunn i helsemyndighetenes vurdering av behovet for en bedre og sikrere råvannskvalitet.

Etter initiativ av Miljøverndepartementet, Helsedirektoratet og SIFF ble det i forbindelse med denne stortingsmeldingen utarbeidet en oversikt over vannforsyningsanlegg som omfattet mer enn 4-5000 personer, og som ikke tilfredsstilte myndighetenes krav til råvannskvalitet. (Oversikten omfattet bare vannverk med tilstrekkelig kapasitet fram til år 2000).

Det ble beregnet hva det på avløpssiden vil koste å utføre et eller flere tiltak av følgende:

- a) Økende renskrav til avløpsvann
- b) Avskjærende kloakker ut av nedbørfeltet
- c) Bruk av nye vannkilder som alternativ til a) og b)

Planlegging på fylkes- og kommunenivå bærer preg av at forvaltningen har SIFF som det sentrale organ, og at det opereres fra sak til sak gjennom et tillatelsessystem. Første generasjon av fylkesplaner har i liten grad omhandlet planlegging av vannforsyningen på lengre sikt.

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR)^{*} hevder i sin rapport om vannressursene i fylkesplanen at planene dels er mangelfulle vedrørende vannforsyning, dels er begrenset til en sammenstilling av SIFFs syn på vannforsynings situasjonen innenfor fylkets grenser.

SIFFs arbeide innen vannforsyningssektoren gjennom flere årtier har hatt som siktemål å påvirke vannverksutbyggingen slik at langsiktige løsninger blir etablert. Arbeidet har også bidratt til enhetlig behandling av vannverkssakene.

^{*} Norsk institutt for by- og regionforskning "Naturressurser i fylkesplanen. Vannressurser", Oslo 1978.

3.1.5 Forskning/utredning- og ressursundersøkelser

En rekke instanser er involvert med forskning, utredning og ressursundersøkelser.

Med hensyn til undersøkelser av vannressursene vises til tabell 2.4, kap. 2.5. Kvalitetsundersøkelser av overflatevannskilder utføres ved SIFF, Norsk institutt for vannforskning (NIVA), Universitetet i Oslo og Sentralinstituttet for industriell forskning (SI); av grunnvannskilder ved SIFF, SI og tildels NIVA. Kapasitetsundersøkelser av overflatevannskilder utføres særlig ved NVE, av grunnvannskilder ved NVE, Norges geologiske undersøkelser (NGU) og NLH.

Forskningsarbeider på vannbehandlingsteknologi foregår særlig ved SIFF, NTH, SI og Selskapet for industriell og teknisk forskning ved NTH (SINTEF), på transportområdet særlig ved NTH, SINTEF, SIFF og NIVA. NTNf opprettet 26. september 1978 en ad-hoc gruppe for å vurdere behovet for forskning innen drikkevannsektoren. Utvalget avgir sin innstilling i mars 1979.

Helsemessige spørsmål utredes særlig ved SIFF og Universitetet i Oslo, analyseprosjekt særlig ved NIVA, SIFF og SI.

3.1.6 Prosjektplanlegging og gjennomføring av tiltak

Private konsulentfirmaer og tekniske etater i større kommuner utgjør ryggraden på prosjekterings- og byggesiden. SIFF og helserådene bidrar med korrektiver og kontroll gjennom godkjenningprosedyren på de ulike trinn av arbeidet.

3.1.7 Drift og tilsyn med tiltak

Andelslag, kommunale etater og interkommunale selskaper driver vannverkene. Teknisk kontroll og vanlig driftskontroll utøves av de samme, mens SIFF utøver myndighetenes kontroll for anlegg over 1000 personer. Helserådene utøver kontroll for de anlegg de er førsteinstans for, og samarbeider med SIFF i kontrollen av de større anlegg.

Ved større reguleringsanlegg for vannforsyning har NVE ved Vassdragsdirektoratet tilsynsansvaret tilsvarende som for reguleringsanlegg for

kraftforsyningsformål. (Dette gjelder også de natur- og landskapsmessige forhold).

3.2 Industrivannforsyning

3.2.1 Organisasjon og saksbehandling

Med vannforsyning til industri menes i denne sammenheng vann som inngår spesielt i produksjonsprosessen. Hygienisk kvalitetskontroll er særlig aktuelt for næringsmiddelindustri.

For vannforsyning til næringsmiddelindustrien er samspillet mellom den enkelte bedrift og de lokale helseråd viktig. Dersom båndlegging, erverv av rettigheter eller lignende er aktuelt, kommer også de forvaltningsenheter som er nevnt under foregående kapittel inn (Fylkesmannen m.fl.).

I forbindelse med godkjenning av vannforsyningen, er helserådets godkjenning etter drikkevannsforskriftenes § 5 tilstrekkelig. Her heter det bl.a. at en bedrift som ervervsmessig tilvirker eller omsetter næringsmidler må anmeldes til eller være godkjent av helserådet. SIFF kommer altså ikke inn i bildet ved godkjenning av vannforsyningen, de tekniske anlegg eller lignende.

For båndlegging av arealer, erverv av rettigheter m.v. til industrivannforsyning spesielt, vil vassdragslovens §§ 17 og 18 generelt gjelde som ved vanlig vannforsyning. Saksbehandlingsreglene er de samme som ved drikkevannsforsyning.

3.2.2 Rettsgrunnlag

Dette tilsvarende rettsgrunnlaget i drikkevannsforsyningssaker. I særlige tilfeller kan også vassdragsreguleringsloven av 1917 komme til anvendelse.

3.2.3 Økonomi og finansiering

Anleggene finansieres helt og holdent av industrien selv. Dersom anlegget er felles med kommunal vannforsyning, kan spesielle avtaler gjelde. Dersom bedriften får sitt vann fra det kommunale nettet, betaler den vanligvis etter vannmengde fastsatt ved måling. Lov om vann- og kloakkavgifter og forskrifter til denne gjelder i slike tilfeller.

3.2.4 Målavklaring og planlegging

Vannforsyning til industrien i Norge er trolig stort sett tilfredsstillende. Prognoser for forbruk fremover er ikke kjent. Det er opplyst at Norges Industriforbund har vurdert utviklingstrekk i forbindelse med et arbeide for OECD. Det ble antatt at man i en 5 års-periode fremover ikke vil få noen økning i vannforbruket, bl.a. fordi tiltakene på avløpssiden medfører redusert vannforbruk som vil oppveie eventuell økning i industrivirksomheten.

Målsettingen for de enkelte bransjer er ikke kvantifisert ut over at det for vannavhengige prosesser finnes visse regler for krav til vannets renhet. Man har her internasjonale veiledende bestemmelser. Norske normer, retningslinjer eller kvalitetskrav finnes ikke. Systemet fungerer sannsynligvis uten offentlige inngrep, fordi man fra industriens side må utøve en streng selvkontroll.

3.2.5 Forskning/utredning og ressursundersøkelser

Jfr. tilsvarende avsnitt under foregående punkt 3.1.

3.2.6 Prosjektplanlegging og gjennomføring av tiltak

Jfr. tilsvarende omtale under punkt 3.1.

Kompetanse finnes vesentlig hos konsulenter med vannforsyningsekspertise. Bransjeorganisasjonene eller Industriforbundet har begrenset ekspertise på dette området.

3.2.7 Drift og tilsyn med tiltak

Driften av renseanlegg m.v. er vedkommende bedrifts ansvar. Helserådet setter i enkelte tilfelle krav om innlevering av prøver. Kontrollen utøves også i enkelte tilfeller på det produktet som framstilles.

4. JORDBRUKSVANNING

4.1 Organisasjon og saksbehandling

Grunneiere langs vassdragene er ved sin eiendomsrett til disse de primære forvaltere av ressursen. Hvordan rettighetene fordeles mellom grunneierne, er således av stor betydning.

Etter vassdragslovens § 15 skal det avholdes skjønn for å avgjøre eventuell endret bruk av eksisterende vannledningsanlegg i tilfeller hvor tilgangen på vann er begrensende. Skjønn skal videre kunne avholdes for å prøve krav om avståelse av vannrett til fordel for eier eller bruker av jord som mangler vann til gårdsbruk eller jordvanning. De kriterier for avgjørelse som her skal følges er gitt i vassdragslovens § 19. Er imidlertid vann en begrensende faktor, må vannretten eksproprieres med tillatelse fra fylkesmannen. I praksis kan disse bestemmelsene føre til at bruk som ikke har jord til vassdraget, ikke får vann.

Landbruksdepartementet gir av midler fra Landbrukets utbyggingsfond tilskott til planlegging og etablering av vanningsanlegg for jordbruket. Ordningen som gir mellom 35-50% tilskott, gjør at det i praksis ikke bygges anlegg uten slikt tilskott. Dette betyr at alle planer for utbygging av jordvanningsanlegg trekkes inn i en omfattende offentlig saksbehandling. Anlegget planlegges av herredsaagronom, fylkesagronom eller annen planlegger som kan godkjennes av Landbruksselskapet. Søknad om tilskott sendes via det kommunale jordstyret til Landbruksselskapet. Søknaden og planen med Landbruksselskapets vurdering av økonomiske forhold og forslag om tilsynsmann sendes så til Landbruksdepartementet (ved Statskonsulenten i vatning) som avgjør tilskottssøknaden.

Kombinerte vannforsynings-/vanningsanlegg som er anlagt de senere år, har fått tilskott fra Landbruksdepartementet og Kommunaldepartementet.

Landbruksdepartementet sender kopi av saksdokumentene til Norges vassdrags- og elektrisitetsvesen (NVE), som er saksbehandler for Olje- og energidepartementet i saker under vassdragslovens kapittel 10. Dette gjelder tiltak som kan hindre almen ferdsel, fløting eller den frie fiskegang i medhold av §§ 104 og 105, jfr. § 106 i vassdragsloven. I praksis er det Landbruksdepartementet som vurderer hvilke saker som skal sendes til NVE.

NVE sender saksdokumentene til uttalelse til Miljøverndepartementet, i praksis Statens forurensningstilsyn og Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk, og får herfra uttalelser som går på forurensningssituasjonen og fiskens vilkår i relasjon til de planlagte anleggene.

Landbruksdepartementet tar avgjørelse etter at saken er kommet i retur fra NVE.

Et utvalg har vært nedsatt for å vurdere saksbehandlingsrutinene i disse sakene hva spørsmål etter vassdrags- og vannvernlovgivningen angår. Utvalget har foreslått at ovennevnte saksbehandling og avgjørelsesmyndighet etter disse lover overtas av NVE og fylkesmannen, med NVE som koordinerende organ.

Etter at de nødvendige uttalelser og tillatelser er innhentet, skal Landbruksdepartementet, som hittil, avgjøre saken om tilskott til fellesanlegg. Tilskott til enkeltanlegg avgjøres av Landbruksselskapet.

Saksbehandlingsprosedyren for tilskottssaker er vist i figur 4.1.

4.2 Rettsgrunnlag

Lov om vassdragene av 15. mars 1940 (vassdragsloven) fastslår i § 1 at elver, bekker og innsjøer tilhører eieren av den grunn de dekker. I utgangspunktet er således alle vassdrag gjenstand for privat eiendomsrett. §§ 2-4 i samme lov regulerer grensene mellom eiendommer som støter mot bekk, elv eller innsjø.

Vassdragslovens § 14 gir grunneieren rett til å ta ut det vann som trengs til husholdning, gårdsbruk, jordvanning og teknisk bruk på eiendommen, selv om det volder skade at vannet tas bort fra vassdraget. Grunneieren har med dette fått hjemmel til å sette i verk tiltak som går utover de grenser samme lovs § 8 setter for virksomhet i vassdrag. Der det er knapphet på vann, setter § 15 grenser for den rett grunneier har etter § 14 og bestemmer at hver grunneier har lik rett etter behov.

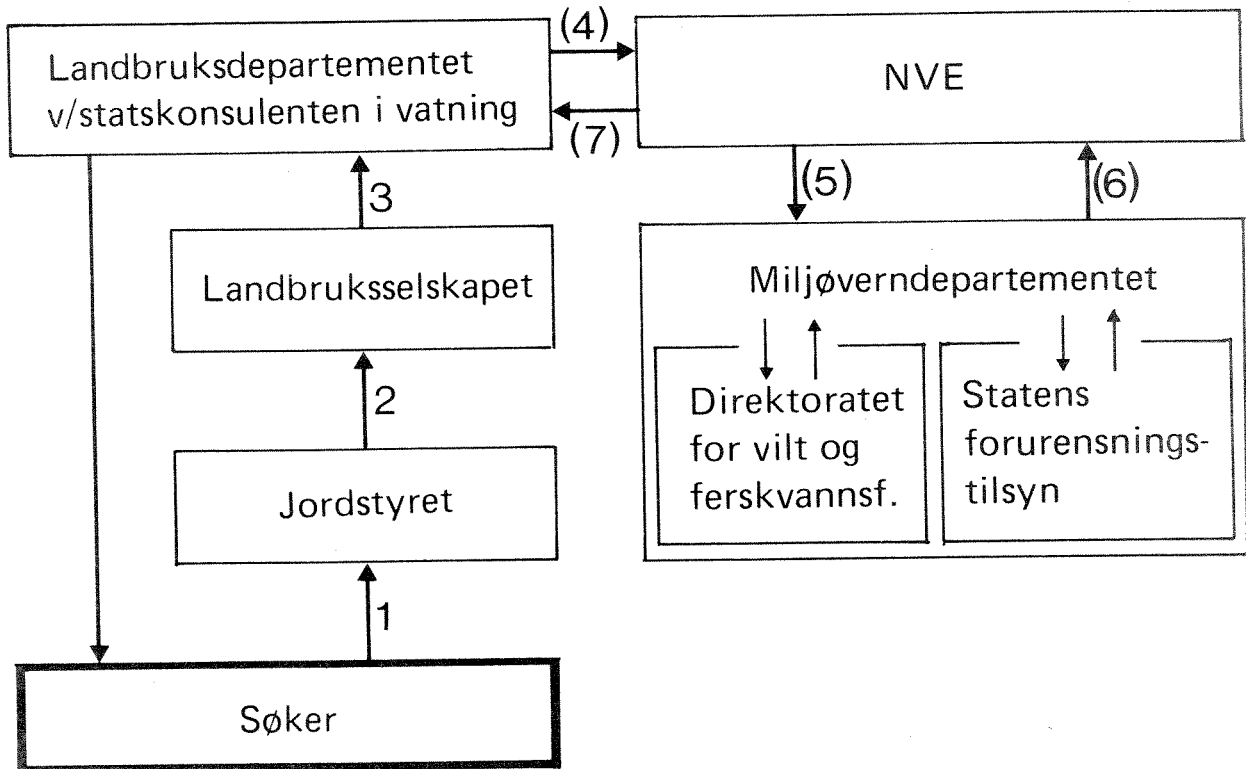


Fig. 4.1 Gjeldende saksbehandlingsprosedyre i saker om tilskott til jordvanningsanlegg. Det foreligger forslag om at Fylkesmannen skal erstatte Miljøverndepartementet som saksbehandler etter vannforurensningsloven.

Av betydning er også vassdragslovens kapittel 10 om tiltak i vassdrag som på grunn av sin betydning for ferdsel, fløting og fiskegang, krever særskilt tillatelse.

Lov om vern mot vannforurensing av 26. juni 1970 (vannforurensningsloven) setter forbud om vannforurensning uten etter tillatelse etter §§ 6 og 10. § 4

omfatter ikke virksomhet som gjennom å minske vannføringen forårsaker økt forurensning, jfr. § 2.★

4.3 Økonomi og finansiering

Landbruksdepartementet gir som nevnt tilskott varierende fra 35-50% til bygging av vanningsanlegg fra Landbrukes utbyggingsfond. Fondet inngår som en del av jordbruksavtalen. Omfanget av de totale utbetalinger har økt fra ca. 20 mill. kroner i 1975, til ca. 70 mill. i 1977 og ca. 40 mill i 1978.

Landbruksbanken har i noen utstrekning ydet lån. Samlet beløp i lån og tilskott har i disse tilfeller vært inntil 80%. De viktigste finansieringskilder utenom tilskottet har vært private banker.

Landbruksdepartementet har fastsatt regler for tilskott til vanningsanlegg. Det er en forutsetning for tilskott at retten til vann er i orden. Det er Landbrukets utbyggingsfond som hvert år allokterer et rammebeløp for tilskott. Hittil har alle godkjente anlegg fått tilskott.

4.4 Målavklaring og planlegging

Retningslinjer for landbruket generelt går på økt selvforsyning av jordbruksvarer (St.meld. nr. 43 (1975-76) ved økt produksjon av fôr, matkorn og ekspansjon i jordbruksareal i drift. Jordbruksavtalen og utbetalingene fra utbyggingsfondet må ses som et middel for å nå denne målsetting. Fylkeslandbruksstyret i samarbeid med jordstyrene er etter jordloven pålagt å utarbeide plan for jordutnyttelsen i fylkene. Det gis som regel ikke tilskott til vanningsanlegg innenfor områder som er regulert til andre formål enn jordbruk.

4.5 Forskning/utredning - ressursundersøkelser

Man samler i Landbruksdepartementet data for vanningsanleggene, men i dette materialet inngår ikke kapasitet for anleggene. Statskonsulenten for vatning

★ Her refereres det syn man har på spørsmålet i Landbruksdepartementet. Forholdet mellom vassdragslovens § 14 om rett til uttak av vann "selv om det volder skade at vatnet tas bort fra vassdraget" og vannvernlovens § 4 trenger nærmere avklaring.

har fra landbruksselskapene på Østlandet samlet inn data hvor også areal og kapasitet inngår. Norges landbrukshøgskole ved Institutt for hydroteknikk står sentralt i forskningsmiljøet på dette området.

NVE driver innsamling av data for en senere vannbudsjettoppstilling for vassdrag i Norge.

4.6 Prosjektplanlegging og gjennomføring av tiltak

Statsansatte fylkes- og herredsagronomer på fylkes- og kommuninivå står for detaljplanleggingen. I noen tilfeller utføres planleggingen av leverandørfirmaer og private konsulentfirmaer.

Vanningsanlegg som det søkes tilskott for, må være planlagt av fylkesagronomen eller annen planlegger godkjent av landbruksselskapet. Det heter videre i reglene at anlegget må planlegges slik at det gir sikker tilgang på vann i de perioder anlegget skal brukes. Vurderingen av dette skal skje på bakgrunn av potensielt behov for vann til de bruk som sokner til vassdraget vannet skal tas fra. Der det anses teknisk og økonomisk riktig, kan anlegget bygges for et framtidig behov.

Statskonsulenten i vatning driver en omfattende veiledningsvirksomhet blant planleggere og brukere av anlegg.

4.7 Drift og tilsyn med tiltak

Ved retningslinjene for tilskottsordningen er det etablert en tilsynsmannsordning. Tilsynsmennene oppnevnes av landbruksselskapet i fylket for hvert enkelt anlegg. Tilsynsmannen ser til at anlegget utføres ifølge de godkjente planer. Tilsynsmannen fører ikke noe oppsyn med anleggene i drift.

Statens tilskott til vanningsanlegg er underlagt Landbruksdepartementets inspeksjonsavdeling.

5. FLOMSIKRING - EROSJONSVERN - SENKNING - MASSEUTTAK I VASSDRAG

5.1 Organisasjon og saksbehandling

Norges Vassdrags- og elektrisistetsvesen (NVE) ved Forbygningsavdelingen står helt sentralt i disse sakene. Anleggene planlegges og utføres av NVE og for en stor del finansieres de i NVEs regi. Avdelingen har hovedkontor i Oslo og 5 distriktkontorer (to i Oslo, ett i henholdsvis Førde i Sunnfjord, Trondheim og Narvik). Landbruksselskapene, delvis også jordstyrekontorene, planlegger en del mindre senknings- og kanaliseringsarbeider.

Forbygningsavdelingen planlegger og utfører sikringstiltak for å hindre erosjon i elver og bekker, flomverk (diker) for å hindre oversvømmelse og tørrleggingstiltak ved senking av vannstanden i elver eller vatn. Hensikten med arbeidene er å beskytte dyrka mark, bolig- og industriområder, veger m.v. mot utgraving og oversvømmelse og muliggjøre utnyttelse av nye områder. Tiltakene har også miljøvernmessig betydning ved at de hindrer erosjon og oversvømmelse som øker stofftransporten i vassdragene.

Behandlingen av slike saker skjer etter to linjer, en "administrativ" saksgang med søknad om økonomisk støtte, og en "forvaltningssaksgang" hvor tiltakene omfattes av vassdragslovens bestemmelser.

I langt de fleste saker er det unødvendig med behandling etter vassdragsloven av 15. mars 1940.

Søknad om tilskudd ("administrativ" saksgang) kommer vesentlig fra grunneiere og kommuner, i sjeldnere tilfeller fra fiskeinteresser.

For større tiltak må det vanligvis innhentes uttalelse om berettigelsen av arbeidet, f.eks. fra Landbruksselskapet, kommunen og fylkets utbyggingsavdeling. Det kan også bli nødvendig med særskilt uttalelse fra andre instanser, blant annet fra fiskerisakkyndige, naturverninteresser m.v.

Når saken er i orden teknisk sett, og de nødvendige uttalelsene foreligger, blir den tatt opp i Hovedstyret med forslag om at kostnadene blir dekket helt eller delvis over NVEs budsjett. Tilsagnet gis under forutsetning av at kommunen overtar garanti for ansvar og vedlikehold. Deretter blir saken sendt via fylkesmannen til kommunen og de interesserte parter. Når distriktsvedtak foreligger, er saken klar til utførelse.

Saksbehandlingen for "administrativ" saksgang er vist i figur 5.1 nedenfor.

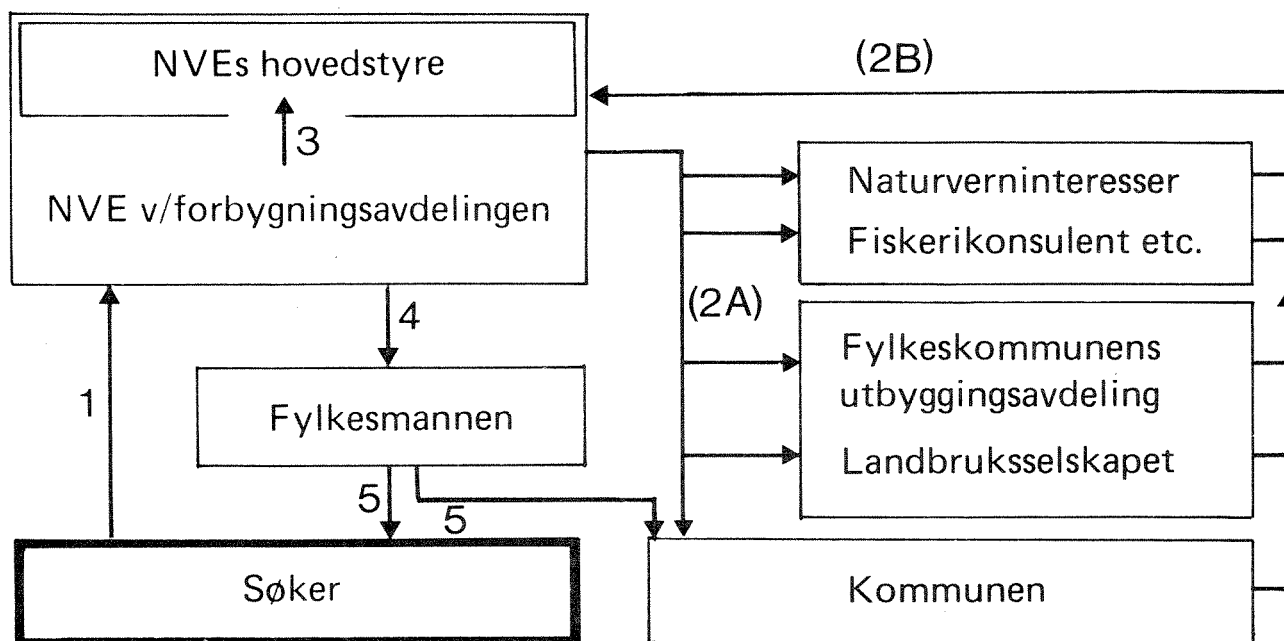


Fig. 5.1 Saksgang i forbygningssaker for behandling av søknad om tilskott ("administrativ" saksgang).

En spesiell behandling er aktuell ved terskler hvor krav om disse går inn under konsesjonsbetingelsene ved vassdragsreguleringssaker. Ansvar er delt mellom Forbygningsavdelingen og Natur- og landskapsavdelingen i Vassdragsdirektoratet. Forbygningsavdelingen er også uttalende instans i forbindelse med f.eks. naturskadesaker, mindre tørrleggingstiltak, veiarbeid m.v.

Grunnlaget for å vurdere om tillatelse etter vassdragsloven er nødvendig, ligger i lovens § 8. Denne paragrafen er grunnpilaren i samband med tiltak i vassdrag. Her slås fast at det ikke er tillatt uten særlig adkomst eller hjemmel i lov å 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 legge lense, gjerde eller brygge i eller over vassdraget, såfremt det derved voldes skade eller fare for annenmanns eiendom eller rettigheter, utilbørlig hindre for ferdsel, fløting eller gi øvrig skade eller fare av noen betydning for almene interesser. Den tekniske og praktiske vurdering skjer ved Forbygningsavdelingen for Forbygningsavdelingens saksområde.

Ved "forvaltningsvedtak", dvs. hvor tillatelse etter vassdragsloven er nødvendig, gjelder denne lovs generelle saksbehandlingsregler i §§ 125, 129 og 130 som tar for seg søknadsinnhold, hvem som skal ha sakene, og innkalling til "allemannsstevning", dvs. kunngjøring i lysningsblad/lokalaviser.

I den senere tid er en del senkingstiltak og kombinerte tiltak blitt stoppet av forskjellige naturvern hensyn, fiskeriinteresser m.v. Miljøverndepartementet har forutsatt at det i kontroversielle tilfeller må gis tillatelse etter vassdragslovene §§ 104-106 (almene interesser). Slik tillatelse kan gis av Kongen etter innstilling fra NVE og Olje- og energidepartementet. Det er inngått avtale med Miljøverndepartementet om saksbehandlingen. Avtalen blir tilpasset utviklingen.

5.2 Rettsgrunnlag

I første rekke gjelder vassdragsloven. Nevnt er § 8 som gjelder inngrep generelt.

Om tørrlegging gjelder kapitel 3. §§ 30 og 31 tar for seg interne konflikter mellom eiendommer hvor tørrlegging bare kan ordnes gjennom fellestiltak.

For enkelttiltak er tillatelse etter vassdragsloven vanligvis unødvendig. For større tørrleggingstiltak (fellestiltak) blir det som oftest nødvendig med behandling etter vassdragslovens §§ 30 og 31 og eventuelt §§ 104-106.

Om erosjonssikring gjelder kapittel 9. Etter § 101 er det forbudt å foreta seg noe som kan medføre skade ved utrasing i vassdrag. Eventuelle erstatninger samt pålegg om tilskuddsplikt i forbindelse med forbygningsarbeider kan ordnes etter §§ 102 og 103. Gjennomføring av skjønn m.v. etter §§ 101-103 følger stort sett samme bestemmelser som for tørrleggingstiltak.

M.h.t. andre generelle bestemmelser om inngrep i vassdrag vises til punkt 3 (del I) og kapittel 1 om energiproduksjon.

Skjønnsbestemmelser trer inn hvis minnelig ordning mellom partene ikke er mulig. Behovet for skjønn varierer for de forskjellige typer tiltak:

Rene forbygningsarbeider

Generelt kan sies at forholdsvis få av forbygningsarbeidene krever skjønn. Nødvendigheten av å utføre tiltakene er oftest åpenbare samtidig som de bare berører et begrenset antall eiere som støter direkte til det utsatte sted i vassdraget. Fiskeinteresser har imidlertid ført til skjønn også for disse saker (§§ 102 og 103).

Flomsikringsarbeider

Flomsikring oppnås ved senking eller utvidelse av elveløpet eller ved overføring av voller (diker) for skjerming av innenforliggende områder, eventuelt ved kombinasjon av begge metoder. Det blir i alle tilfeller et langt mer komplisert forhold både med interesseavveining og ulemper. Ofte blir det derfor nødvendig med skjønn før disse saker kan gjennomføres (§§ 30 og 31, eller §§ 102 og 103).

Senkings- og tørrleggingsarbeider

For disse saker er det som regel aktuelt med senking av både flom- og alminnelig vannstand ved utdyping og utvidelse for å muliggjøre bedre utnyttelse av lave områder som støter til vassdraget. En vesentlig del av inngrepet må ofte foretas nedenfor selve interesseområdet, og kan påføre skade for utenforstående. I mange tilfeller blir fiske- og naturverninteresser berørt ved at tiltakene griper inn i grunn- og våtmarksområder, gyteplasser, badeplasser m.v.. I det hele blir større saker av denne typen så omfattende at en nå for tiden vanligvis må regne med skjønn (§§ 30 og 31 eventuelt også §§ 104 og 105 angående almeninteresser).

Minnelig ordning kan komme i stand ved direkte forhandlinger eller voldgift.

Jordloven av 18. mars 1955 og jordskifteloven av 22. desember 1950 kan komme inn i senkningssaker, men da p.g.a. andre forhold enn de som har med vassdraget å gjøre.

5.3. Økonomi og finansiering

Utgiftene til forbyggings- og flomskadetiltak dekkes av staten. Forbyggingsavdelingen forvalter bevilgningen som er nøye knyttet til den "administrative" saksgang (figur 5.1).

Kombinasjonstiltak (forbygning - senking) behandles og finansieres i samarbeid mellom Landbruksdepartementet, NVE og distriktet.

Til senkningssaker gis det tilskudd fra Landbrukets utbyggingsfond. Tilskudd til enkelttiltak er 50 prosent, til fellestiltak 50-70 prosent.

I 1977 var totalbeløpet for NVEs arbeider ca. 20 mill. kr pluss ca. 4 mill. kr i tilskudd fra Landbruksdepartementet til senkingsarbeider.

I bevilgningsmekanismen i NVE gis flomskader høyeste prioritet. For øvrig skjer prioritering stort sett kronologisk.

Av midler fra Landbrukets utbyggingsfond ble det i 1977 i alt bevilget ca. 43 mill. kr til 3 686 tiltak med samlet kostnadsoverslag på ca. 74 mill. kr.

5.4 Målavklaring og planlegging

Det foreligger ingen samlet beregning av nyttevirkingen av forbygnings- tiltakene. Nyttien omfatter sikring av jordbruks- og boligområder, bebyggelse, veger m.v. mot utgraving, oversvømmelse og ras. Kostnad og nytte blir vurdert for hver sak ved Hovedstyrets behandling, og de fleste tiltakene har meget god rentabilitet.

Man regner med at forbygningsavdelingen i framtiden blir ytterligere engasjert i oppgaver som terskeltiltak, fargegrenser, flomberedskap, opprydding i vassdrag, service-virksomhet i forbindelse med tiltak i vassdrag, som kraftutbygging, fiske, naturvern, veger, uttak av masser m.v., dessuten i å gi bistand blant annet til Statens naturskadefond og Landbruksdepartementet.

5.5 Forskning/utredning og ressursundersøkelser

Forbygningsavdelingen innehar selv den vesentlige ekspertise i forbygnings- arbeider. For øvrig i NVE dras det særlige vekslers på Hydrologisk avdeling og Natur- og Landskapsavdelingen.

I senkingssaker finnes egen statskonsulent i Landbruksdepartementet som samarbeider med Forbygningsavdelingen, og for øvrig hjelper Landbruksselskapet i mindre saker. Av øvrige faginstanser i FOU nevnes: Vassdrags- og Havne- laboratoriet (VHL), Norges Geotekniske Institutt (NGI), Statens Naturskadefond og Norges landbrukshøgskole (NLH). Private konsulentfirmaer deltar også i noen utstrekning.

5.6 Prosjektplanlegging og gjennomføring av tiltak

Forbygningsavdelingen står sentralt i planlegging og gjennomføring. Avdelingen har egne anleggsarbeidere, maskinpark m.v. ved distriktskontorene. Mindre senkingsaker planlegges av landbrukselskapene.

5.7 Drift og tilsyn med tiltak

Vanlig vedlikehold utføres av kommunene på forbygningsavdelingens anlegg. Forbygningsavdelingen utøver den offisielle kontroll (tilsyn) med disse anleggene.

Landbruksetaten fører kontroll med sine senkingsanlegg gjennom tilskottstildeling.

6. NATURVERN - LANDSKAPSVERN

6.1 Organisasjon og saksbehandling

En rekke sektororganer er i sitt lovverk og gjennom praksis pålagt å ta almene landskaps- og naturvern hensyn. Statens Vegvesen. Norges vassdrags- og elektisitetsvesen (NVE), bygningsråd m.v., dvs. organer som forvalter fysiske inngrep i naturen, kan fra en synsvinkel sies å være en del av naturvernadministrasjonen. Her vil vi imidlertid bare ta for oss den organisasjonsstruktur som har naturvern som sin eneste og sentrale oppgave. Slik sett er aktuelle forvaltningsenheter Miljøverndepartementet ved avdelingen for naturvern og friluftsliv og naturverninspektørene og fylkeskommunen ved friluftsliv- og naturvernkonsulentene.

I tillegg har vi Statens Naturvernråd som er rådgiver for Miljøverndepartementet. Naturverninspektørene (2 stk., én i Tønsberg og én i Trondheim) er statstjenestemenn under Miljøverndepartementet.

Det overordnede ansvar for naturvern er tillagt Miljøverndepartementet. I realiteten er naturvernadministrasjonen sterkt sentralisert i dette departementet. Departementet er 1. instans i fredningssaker og 1. instans i uttalelser om større inngrep (vassdragsutbygging, veisaker m.v.). Naturvern-/friluftskonsulent var tidligere en statsstilling under fylkesmannen, men er nå underlagt fylkeskommunen.

På kommunalt plan er egne naturvernadministrasjoner den enkelte kommunes sak. Kun to-tre kommuner har slike (Oslo, Bergen, Bærum).

Hva saksbehandling angår, kan det skilles mellom

- saker hvor naturvernadministrasjonen treffer forvaltningsvedtak om vern med hjemmel i Lov om naturvern av 19. juni 1970 (naturvernloven).
- saker hvor naturvernadministrasjonen kun uttaler seg til planer om inngrep som andre sektorer er ansvarlige for.

Saksbehandlingen i fredningssaker (nasjonalparker, landskapsvernområder, naturreservater, naturminner) er vist i figur 6.1 på neste side.

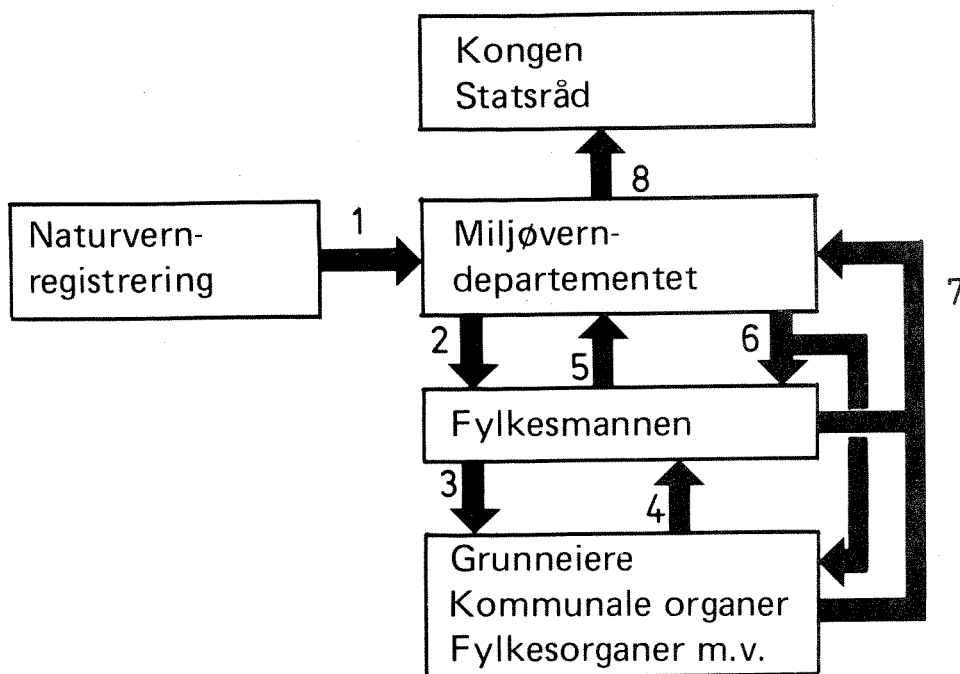


Fig. 6.1 Saksbehandling i fredningssaker etter naturvernloven.

Vedtak om å opprette nasjonalparker, landskapsvernområder og naturreservat er etter naturvernloven tillagt Kongen i statsråd. Det gjelder også fredning av naturminner. (Jfr. naturvernlovens §§ 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13 og 14.) Miljøverndepartementet står sentralt i saksbehandlingen (jfr. figur 6.1).

Fylkesmannen v/friluftsf- og naturvernkonsulenten bistår departementet med registreringen av verneverdige områder og med konkret utforming av forslagene.

Forvaltning og tilsyn med nasjonalparkene er lagt til Statens skoger. Det overordnede ansvar for naturreservatene er lagt til naturverninspektøren i vedkommende landsdel. For reservatene er den praktiske forvaltningen tredelt. Fylkesskogkontorene tar seg av myrer og skog som ikke er på statens grunn. Mens Statens skoger tar seg av myrer og skog på statens grunn. Fylkesmannen ved naturvernkonsulenten har ansvar for våtmarksområdene.

Før det treffes vedtak om vern eller fredning etter naturvernloven skal eiere, brukere eller andre som berøres og aktuelle organer på fylkes- og kommunenivå ha fått anledning til å uttale seg (§ 18).

Naturvernloven har ikke vært brukt for vern av hele vassdrag. Den verneplanen for vassdrag som ble instituert ved Stortingets vedtak av 6. april 1973 virker som en konsesjonsnektelse. Vernet er derfor kun rettet mot kraftutbygging, selv om det i saksdokumentene er poengtert hvor viktig det er at ikke andre brukerinteresser får ødelegge de verneverdiene som er lagt til grunn for vedtaket om vern.

Ved Stortingets vedtak av 6. april 1973 fikk 95 vassdragsobjekter varig vern. I tillegg ble 50 objekter vernet i 10 år. I NOU 1976:15 er foreslått at ytterligere 44 vassdrag skulle få varig vern og 9 skulle vernes i 10 år.

Naturverninteressene kommer inn i behandlingen av vassdragsreguleringer etter lov om vassdragsreguleringer av 14. des. 1977 (vassdragsreguleringsloven), kapittel 1. Naturvernadministrasjonen kommer her inn som uttalende instans. Man kan imidlertid vanligvis ikke anvende naturvernloven på naturinngrep i sin alminnelighet. Naturvernensiden kan således i motsetning til forurensningsmyndighetene ikke treffe/foreslå vedtak med hjemmel i lovverk i konkrete reguleringssaker.

Selv om det ligger utenfor hva vi ovenfor har definert som naturvernadministrasjon, bør arbeidet med landskapsvern i tilknytning til konsesjonsbehandling av reguleringssaker nevnes. NVE har egen avdeling for natur og landskap som tar seg av dette arbeidet (se kapittel 1).

6.2 Rettsgrunnlag

Lov om naturvern av 19. juni 1970 (naturvernloven) er helt sentral. Lovens § 2 er ikke trådt i kraft. Denne inneholder bestemmelser om konsekvensanalyser; krav om at planer for større inngrep skal forelegges naturvernmyndighetene, adgang til å utarbeide forskrifter som spesifiserer typer av inngrep bestemmelsen skal omfatte, krav om utredningsarbeider osv. Kapasitetsproblemer i naturvernadministrasjonen oppgis fra Miljøverndepartementet å være den primære årsak til at § 2 ikke er satt i kraft.

Loven angir fire verneformer for vern av naturområder og naturforekomster. Verneverdige områder kan legges ut som nasjonalparker, landskapsvernområder eller naturreservater alt etter sitt geografiske omfang og den egenart som søkes vernet. Fosser og deler av vassdrag kan fredes som naturminne dersom de er av særlig vitenskapelig eller historisk interesse, eller har spesielt særpreg (§ 11). Denne bestemmelsen kan også brukes til vern av geologiske, botaniske og zoologiske forekomster.

Det finnes ingen forskrifter til naturvernloven, men det finnes vernebestemmelser fastsatt i medhold av naturvernloven for over 100 større og mindre områder.

Det anses for tvilsomt om naturvernloven gir hjemmel for en formalisering av verneplanen for vassdrag.

Nevnes må også lov om kulturminner av 18. mai 1978 som også gjelder fornminner i eller ved vassdrag.

6.3 Økonomi og finansiering

Staten med MD står sentralt i naturvernarbeidet også økonomisk sett. MD forvalter midler til oppkjøp, planlegging, erstatninger, opparbeiding og vedlikehold, tilskott til kommuner, alt i forbindelse med naturvernarealer. (Spesielt kan nevnes tilskott til bl.a. Norges Naturvernforbund.)

Det er ikke mulig å skille mellom naturvern og friluftsmål rent bevilgningsmessig. Nedenstående tabell for budsjettet i 1978 gir et begrep om størrelsesorden av de statlige bevilgninger.

Tabell 6.1 Statlige bevilgninger til friluftliv og naturvern 1978

Formål	Mill kr
Erverv, båndlegging mv.	8,6
Opparbeiding av arealer	3,0
Refusjon og tilskott til kommuner	8,6
Tilskott til organisasjoner	1,0

Utgifter til planlegging, gjennomføring og tilsyn når det gjelder natur- og landskapsforholdene ved kraftutbyggingsanlegg, bæres av konsesjonæren.

6.4 Målavklaring og planlegging

Overordnede mål for natur- og landskapsvern er verbalt formulert, f.eks. slik som i naturvernlovens § 1.

Problemet med å kvantifisere målene for denne sektoren er åpenbart. Man kan ikke sette opp krav til "mengde av naturvern" pr. person pr. tidsenhet. Det blir viktigere å analysere i hvilken grad planlegging på ulike nivåer er igangsatt. Likevel må det sies at det er behov for en klargjøring av mål og retningslinjer i naturvernarbeidet. Det er ved Kgl. res. av 26. august 1977 oppnevnt et utvalg for å utrede det offentliges ansvar for å ivareta naturverninteressene og klargjøre mål og retningslinjer for arbeidet. Utvalget vil avslutte sitt arbeid sommeren 1979. Siktemålet er bl.a. å nå fram til et nettverk av vernede områder og forekomster slik at en på landsbasis dekker hele spekteret av naturtyper, herunder vassdragslementer.

I tillegg til arbeidet med målspørsmålene er det viktig å se på hvordan nasjonal planlegging står på naturvernsektoren. Det har i lengre tid vært arbeidet med landsoversikter over områder som bør fredes eller vernes av hensyn til forskning, undervisning m.v. Arbeidet er intensivert over hele naturvernfeltet, bl.a. gjennom landsomfattende registreringer i samarbeid med universitetene og Norges landbrukshøgskole (NLH). Registreringene er kommet langt, men analysen av materialet har bare så vidt startet.

Mer generelt har det også vært arbeidet med registreringsarbeid for å få bedre oversikt over områder som bør sikres til friluftsliv og naturvernformål. Dette arbeidet er nå avsluttet i de fleste fylkene. Siktemålet med disse oversikter er å skaffe fram nødvendige opplysninger som kan brukes i den regionale planlegging etter bygningsloven, og som videre kan danne grunnlag for vern- og sikringsplaner for fylker og kommuner. Det hevdes av Miljøverndepartementet at naturvern- og landskapsspekteret er svært magelfullt behandlet i de første fylkesplanene (1. generasjons planer). Nevnte registreringsarbeid tar bl.a. sikte på å avhjelpe denne mangelen.

Naturvernet kan i stigende grad ventes å bli ivaretatt gjennom regional planlegging. Gjennom oversiktsplanleggingen blir det fastlagt hvorledes grunn- og naturressursene skal utnytted og forvaltes. Derigjennom blir det også nærmere klargjort i hvilken utstrekning det skal tas hensyn til vern av miljøet. Oversiktsplaner som ramme for enkeltvedtak i naturvernsaker vil trolig få økende betydning i tiden framover.

6.5 Forskning/utredning og ressursundersøkelser

Det absolutte tyngdepunkt ligger her i undervisningsinstitusjonene ved universiteter og høyskoler. De forskjellige naturfaglige institutter ved universitetene i Oslo, Bergen, Tromsø og Trondheim er sentrale. Både forskning, utredning og ressursundersøkelser av ren naturfaglig karakter utføres ved disse institusjoner.

Det må nevnes at det i forbindelse med planlegging og behandling av kraftutbyggingssaker inngår en omfattende utredningsvirksomhet av forskningsmessig og vitenskapelig karakter.

Et særlig viktig planmessig undersøkelsesarbeid i forbindelse med vassdrag utføres i de vassdrag som er gitt 10 års vern ved "Verneplan for vassdrag".

Det er forutsatt at en i løpet av verneperioden skal gjennomføre nærmere utredninger og undersøkelser av utbyggings- og verneinteressene i disse vassdragene. Miljøverndepartementet har ansvaret for gjennomføringen av dette arbeid for så vidt gjelder verneinteressene, og har blant annet igangsatt undersøkelser med sikte på å skaffe oversikt over naturvitenskapelige verneinteresser knyttet til vassdragene og vassdragenes verdi for friluftslivet. Dette arbeid vil kreve betydelige ressurser.

Man regner med at totalkostnadene for undersøkelsene vil være ca. 20 mill. kr. (I 1978 ble utgiftene totalt ca. 6 mill. kr., fordelt med 0,43 mill. på vilt, 0,74 på fisk, 3,75 på naturvitenskap og 1,0 på naturvern.)

6.6 Prosjektplanlegging og gjennomføring av tiltak

I den utstrekning det er tekniske tiltak knyttet til friluftsliv (adkomstveier, søppeldunker i utkanten av områder, rekkverk ved fosser mv.) skjer planlegging og utførelse gjennom kommuner, private konsulenter mv. I finansieringsbildet står MD sentralt.

6.7 Drift og tilsyn med tiltak

Driften av friluftsområder er oftest en kommunal sak. Naturverninspektørene har viktige oppgaver i tilsynsfunksjonene, og tar initiativ til nye tiltak, reparasjoner av eksisterende anlegg mv.

7. REKREASJON

7.1 Organisasjon og saksbehandling

Rekreasjon omfatter en rekke aktiviteter så som vanlig friluftsliv, bading, båtsport, sportsfiske, bilturisme m.m. Aktivitetene sorterer under forskjellige forvaltningsområder, også utenfor de forvaltningsområder denne rapporten omhandler. Forvaltningsmessig er det vanskelig å avgrense rekreasjon, særlig fra forvaltningsområder som naturvern og fiske.

I dette kapitlet behandles forhold knyttet til friluftsliv generelt, og mer spesielt til bruk av fritidsbåter og bading. M.h.t. fiske vises til kapittel 8.

Friluftsliv generelt

På statsnivå har Miljøverndepartementet et overordnet ansvar. Avdelingen for naturvern og friluftsliv har departementets saksbehandling etter friluftsloven og behandlingen av søknader om tilskott til friluftsføremål.

Miljøverndepartementet er høyeste forvaltningsorgan etter strand- og fjellplanloven og etter lov om motorferdsel i utmark og vassdrag av 10. juni 1977. Departementet er klageinstans for en rekke vedtak og er sentral planleggingsmyndighet etter bygningsloven.

Statens friluftsråd, som oppnevnes i statsråd, er rådgivende organ for departementet i saker vedrørende friluftslivet. Avdelingen for naturvern og friluftsliv er sekretariat for friluftsrådet.

På fylkesnivå har fylkeskommunen omfattende oppgaver etter strand- og fjellplanloven, både når det gjelder byggegrensebestemmelser og fastsettelse av grenser og retningslinjer for planer. Fylkesmannen stadfester vedtak om ferdselsregulering etter friluftsloven. I fylkeskommunen har fylkesutvalget viktige oppgaver både etter friluftsloven og strand- og fjellplanloven. Fylkesfriluftsnemnda har uttalerett og vurderer klager etter begge lover. (Hovedkomitéen for reformer i lokalforvaltningen har foreslått at denne nemnda nedlegges, og at fylkesutvalget eller annen nemnd overtar dens arbeidsoppgaver (NOU 1978:7)).

Fylkeskommunens arbeid med fylkesplanen etter bygningsloven kan etter hvert få stor betydning i arbeidet med å sikre arealer for og utnyttelse av arealer til friluftsførmål.

På kommunenivå er kommunestyre, formannskap og bygningsråd sentrale organer innenfor sektoren. Kommunen har omfattende uttalerett, og kan utarbeide plan etter strand- og fjellplanloven. Kommunene står helt sentralt når det gjelder sikring av områder for friluftslivet. Kommunestyret kan gi vedtekt til Bygningsloven av 18. juni 1965, som gir bestemmelser om hyttebygging (bygningslovens § 82). Slike vedtekter må stadfestes av Miljøverndepartementet (bygningslovens § 4). Arbeidet med generalplaner i kommunene er av avgjørende betydning for sikring av arealer til friluftsførmål. De kommunale friluftsnemndene som finnes i de fleste kommuner uttaler seg om saker av betydning for friluftslivet innenfor kommunen.

Det kan også nevnes at grunneiere etter friluftsløven kan få godkjent en rekke spesielle ferdselsrestriksjoner på almenhetens bruk av utmarken.

Fritidsbåter - bading

Sjøfartsdirektoratet under Handels- og Sjøfartsdepartementet godkjenner regler for ferdsel til sjøs etter sjøfartsloven, og står ellers sentralt i arbeidet med opplæringstiltak rettet mot brukere av fritidsbåter. I havnedistrikter kan havnestyret (sorterer under Fiskeridepartementet) gi spesielle bestemmelser for ferdsel til vanns. Jfr. forøvrig kapittel 9. Kommunen må vedta forskrifter for regulering av ferdselen til sjøs.

Ferdsel i innlandsvassdrag reguleres av Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag, hvor som nevnt Miljøverndepartementet har et overordnet ansvar. Kommunen har imidlertid det praktiske hovedansvar ved at kommunen gir forskrifter til loven.

Intet forvaltningsorgan har noe samlet ansvar for bading som rekreasjonsform. Ansvaret er avhengig av hvilke sider ved badelivet som berøres. Helsemyndighetene har et generelt ansvar for den almenne sunnhetstilstand, herunder den epidemiologiske situasjon. Forurensningsmyndighetene har ansvar for at bading blir tilstrekkelig tilgodesett i for-

urensningssaker, og planmyndighetene på alle nivåer har et generelt ansvar for tilretteleggende tiltak for bading (jfr. omtalen av friluftsliv generelt ovenfor).

De hygieniske sider ved bading dominerer i folks bevissthet, og i praksis er helserådet den forvaltningsmyndighet som har et særlig ansvar. Hygieniske problemer ved bading er av tosidig karakter:

- hygieniske problemer for de badende selv i forurensede vannforekomster
- hygieniske problemer for vannforsyningen hvor bading representerer en forurensningsfare

Det er ingen spesielle saksbehandlingsregler for den første problemkategori. Vedrørende forurensning av drikkevannskilder ved bading vises til kapittel 3.

Det kan nevnes at for offentlige uten- og innendørs bassengbad gjelder "Forskrifter for bassengbad" av 13. januar 1967. Vannkvaliteten skal kontrolleres ved daglig drift og rapporteres til helserådet.

7.2 Rettsgrunnlag

Friluftsliv generelt

Bygningsloven av 18. juni 1965 med sine regler for arealplanlegging og vedtektsbestemmelser brukes for sikring av arealer for friluftsliv. Både generalplanvedtekt etter § 21 med bakgrunn i generalplan og vedtekt etter § 82 som begrenser hyttebygging, har avgjørende betydning. Lov om planlegging i strandområder og fjellområder av 10. desember 1971 (strand- og fjellplanloven) innførte 100 meters byggegrense langs strandlinjen til sjø og et krav om plan i strandområdene. Byggeforbudet kan ved særskilt vedtak gjøres gjeldende langs vassdrag. Kravet om plan kan også innføres langs vassdrag og for fjellområder. Denne siste muligheten er lite brukt.

Lov om friluftslivet av 28. juni 1957 (friluftsloven) fastslår en rekke av almenhetens bruks- og fredselsrettigheter på land og i sjøen, og gir

videre muligheter for å regulere disse. En rekke lover har formålsparagrafer som berører friluftslivet. Det kan nevnes at etter konsekvensloven av 31. mai 1974 kan stat og kommune skaffe seg arealer for friluftsmål ved bruk av forkjøpsrett.

Lov om overføring av fast eiendom av 23. oktober 1959 (overføringsloven) gjør det mulig å ekspropriere grunn og retter til fordel for visse rekreasjonsformål §§ 2, særlig nr. 35-39).

Fritidsbåter - bading

Rett til bading og ferdsel på is i vassdrag er fastsatt i lov om vassdragene av 15. mars 1940 (vassdragsloven). Retten til å ferdes med motorbåter og motordrevne kjøretøy og farkoster i innlandsvassdrag reguleres av lov om motorferdsel i utmark og vassdrag av 10. juni 1977. Ferdsel til sjøs med båt kan reguleres med forskrifter etter lov om sjøfarten av 20. juli 1893 (sjøfartsloven). Tilsvarende kan havnestyrets bestemmelser med hjemmel i lov om havnevesenet av 24. juni 1933 (havneloven) virke.

Det er ingen spesielle rettsregler som gjelder selve utøvelsen av bading. Det må presiseres at helsemyndighetene (eventuelt med hjemmel i Sundhetsloven av 16. mai 1860) ikke har hjemmel til å innføre badeforbud i sterkt forurensede vannforekomster av hensyn til de badendes helse. I forbindelse med badeforbud i drikkevannskilder vises til kapittel 3.

7.3 Økonomi og finansiering

Friluftsliv generelt

Bygningsloven gir kommunene hjemmel for ved vedtekt å innføre refusjonsordning for fellesarealer i boligområder (byggningslovens § 52). Ordningen praktiseres noe ulikt fra kommune til kommune.

En del fylker har hatt egne bevilgninger for rekreasjonsformål. Bevilgninger til friluftsmål gis over statsbudsjettets kapittel 1422. Da friluftsområder i stigende utstrekning brukes av befolkningsgrupper fra andre kommuner, fylker og landsdeler enn der områdene ligger, anser

man det som en oppgave for staten i stadig stigende utstrekning å engasjere seg økonomisk i sikring av nye områder. Staten bevilger også årlig midler til opparbeiding av slike områder. I statsbudsjettet er det videre avsatt midler til tilskott for dekning av kommunale utgifter i forbindelse med sikring av friluftsområder. Det bevilges videre midler til planlegging og opparbeiding av områdene.

Fritidsbåter - bading

Til utbygging av båthavner har man i de senere år fått tilskott fra bensinavgiftsfondet. En tilskottsordning finansiert over statsbudsjettet og administrert av Fiskeridepartementet er i dag det langt viktigste statlige støttetiltak.

Vedrørende økonomiske og finansielle spørsmål i tilknytning til bading vises til omtaler av friluftsliv generelt ovenfor.

7.4 Målavklaring og planlegging

Friluftsliv generelt

Miljøverndepartementet har tatt opp arbeidet med landsplanlegging for friluftsområdene med sikte på å intensivere innsatsen for statlig sikring og opparbeiding av friluftsområder. Det innledende registreringsarbeid er gjennomført, men arbeidet er ikke kommet så langt at det har gitt vesentlige praktiske konsekvenser for saksbehandlingen på departementsnivå. Man er fortsatt henvist til å behandle sakene som enkeltsaker. Fylkesplanleggingen har vært svært varierende med hensyn til behandling av rekreasjon og friluftslivet. Sjelden har man drevet arbeidet lenger enn til en overordnet målsetting. Konkret arbeid med kartfesting og utviklingsplanlegging har bare i liten utstrekning funnet sted.

Kommunenes generalplanarbeid vil for den enkelte kommune kunne trekke opp klare retningslinjer for arbeidet med sikring og opparbeiding av arealer for friluftsmål. I praksis er variasjonene i behandling av dette feltet i generalplanleggingen store. Enkelte planer har konkret gjort rede for ønskede utviklingslinjer og detaljert "øremerket" områder for friluftsmål. Dette gjelder særlig i kommuner der utbyggingspress har medført et stort behov for å verne nære rekreasjons-

områder, eller der rekreasjons- og friluftsliv er en del av næringsgrunnlaget. På den annen side finnes generalplaner som nøyer seg med en oppstilling av generell målsetting eller sammen med isolerte enkeltvedtak på finansiering og opparbeiding av idrettsplasser o.l. Dette forekommer gjerne der det umiddelbare behov for avklaring av friluftslivforhold i kommunen har syntes mindre.

Målsettingene for friluftsliv er som for andre sektorer stort sett bare verbalisert. Kvantifisering er vanskelig. Det er utarbeidet visse arealnormer for friluftsliv (Statens Friluftsråd 1968). Her nevnes f.eks. at det for tettsteder med framtidig totalbefolkning over 5000 bør være minimum $50 \text{ km}^2 + 1 \text{ km}^2$ pr. 1000 innbyggere i tilgjengelige områder for fot- og skiturer. I forbindelse med målspørsmålene bør også nevnes det arbeidet med miljøindikatorer som Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) utførte i 1976 for Miljøverndepartementet.

Friluftsbåter - bading

Ved kongelig resolusjon av 10. september 1976 ble det nedsatt et utvalg til å foreta en samlet vurdering av den offentlige politikk vedrørende fritidsbåter. Båtlivutvalget la fram sin utredning i mai 1978 (NOU 1978:32). I denne heter det bl.a.:

"Båtlivet er en landsomfattende fritidsaktivitet for mer enn en million personer, og interessen for denne fritidsaktiviteten er stadig økende også om høsten, vinteren og våren. Utvalget vil fremheve at båtlivet er en av de mest familievennlige og samtidig minst ressurskrevende ferie- og fritidsaktiviteter. Det offentlige bør derfor legge forholdene best mulig til rette for denne rekreasjonsform og gi den positive utviklingsmuligheter."

Utvalget foreslår at den sentrale administrasjon og samordning i saker vedrørende båtlivet tillegges Miljøverndepartementet. Det forutsettes oppnevnt et båtlivråd. Det foreslås videre at det igangsettes arbeid med å utarbeide en landsplan for utbygging av småbåthavner. Utbyggingsbehovet er anslått til 36.000 båtplasser de kommende fem år. Det fore-

ligger også forslag om konkrete tiltak på den miljøvernmessige og sikkerhetsmessige siden, og forslag om utvidet offentlig engasjement på den økonomiske siden gjennom forskjellige tilskottsordninger.

Mål for bading henger nøye sammen med de generelle mål for friluftslivet. Når det gjelder selve vannkvaliteten må det imidlertid nevnes at det finnes kvalitetsnormer til vann for friluftsbad utgitt av Sosialdepartementet/Helsedirektoratet ved Statens institutt for folkehelse. Normene er kun veiledende. De brukes ved oversiktsplanlegging (generalplaner), men har begrenset betydning i forvaltningsvedtak.

7.5 Forskning/utredning og ressursundersøkelser

NIBR har laget flere utredninger om friluftslivet. Norges landbruks- høgskole (NLH) har en sentral plass innenfor feltet som utdanningsinstitusjon for fagfolk til framtidig arbeid med friluftsspørsmål, bl.a. landskapsarkitekter, skogbrukskyndige og naturforvaltere. Videre nevnes at distriktshøgskolen på Lillehammer har reiselivslinje som har vært trukket inn i utredningsarbeid. Statistisk sentralbyrå har gjennomført undersøkelser av friluftsliv, hytte- og ferieliv.

7.6 Prosjektplanlegging og gjennomføring av tiltak

Det norske hageselskap utgir blant annet et informasjonsblad "Det grønne blad" som behandler tilretteleggingstiltak for friluftslivet. Private landskapsarkitektfirmaer benyttes til utarbeiding av detaljplaner i en rekke kommuner, og har også vært trukket inn i fylkenes arbeid med rekreasjon og friluftslivarbeid.

I forbindelse med tilrettelegging av friluftsbad har Norges Svømmeforbund og Statens ungdoms- og idrettskontor (STUI) fagkompetanse.

Tyngden av arbeidet med praktisk gjennomføring av tiltak innenfor sektoren ligger på kommunenivå.

7.7 Drift og tilsyn med tiltak

Dette er en kommunal, dels privat oppgave, avhengig av eierforholdene.

8. FISKE

8.1 Organisasjon og saksbehandling

Den følgende framstilling omhandler bare forhold knyttet til fiske i ferskvann.

Miljøverndepartementet har det overordnede ansvar i saker vedrørende fiske i vassdragene. Det har omfattende myndighet til å utarbeide instruksjer, bestemmelser og nedlegge forbud og ellers administrere fiskeforvaltningen som er instituert ved lov om laksefisket og innlandsfisket av 6. mars 1964. Det er også sentral instans etter Fjellogen av 6. juni 1975 (fjellogen) for bestemmelser om fiske og fangst som regulerer retten til fiske i statsalmenninger. Sin myndighet etter loven har departementet i stor utstrekning delegert til Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk.

Fiskeridirektoratet under Fiskeridepartementet behandler på statsnivå saker etter Midlertidig lov om etablering av anlegg for oppdrett av fisk m.m. av 8. juni 1973. Dette gjelder for oppdrett både i salt- og ferskvann. Fiskeridirektoratet benytter Direktoratet for vilt og ferskvannsfiske til behandling av saker på sistnevnte direktorats fagområde. Hvor det endelige ansvar for oppdrettsnæringen skal legges i forvaltningen, er ikke klarlagt. Såvel Fiskeridepartementet som Landbruksdepartementet og til dels Miljøverndepartementet kan være aktuelle.

Figur 8.1 viser saksgangen i oppdrettsaker etter den midlertidige loven om etablering av anlegg for fiskeoppdrett.

Viktig i det praktiske arbeid med fiskespørsmålene står distriktstjenesten til Direktoratet for vilt og ferskvannsfiske. Distriktstjenesten består av seks fiskerikonsulenter som deler landet mellom seg. Fiskerikonsulentene driver veiledningsarbeid, bistår ved kulturtiltak og skal ellers arbeide for å fremme organisasjonsmessige forhold som kan bidra til å åpne fisket for allmennheten. I spørsmål om regulering av fisket avgir konsulentene uttalelser til Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk og Miljøverndepartementet.

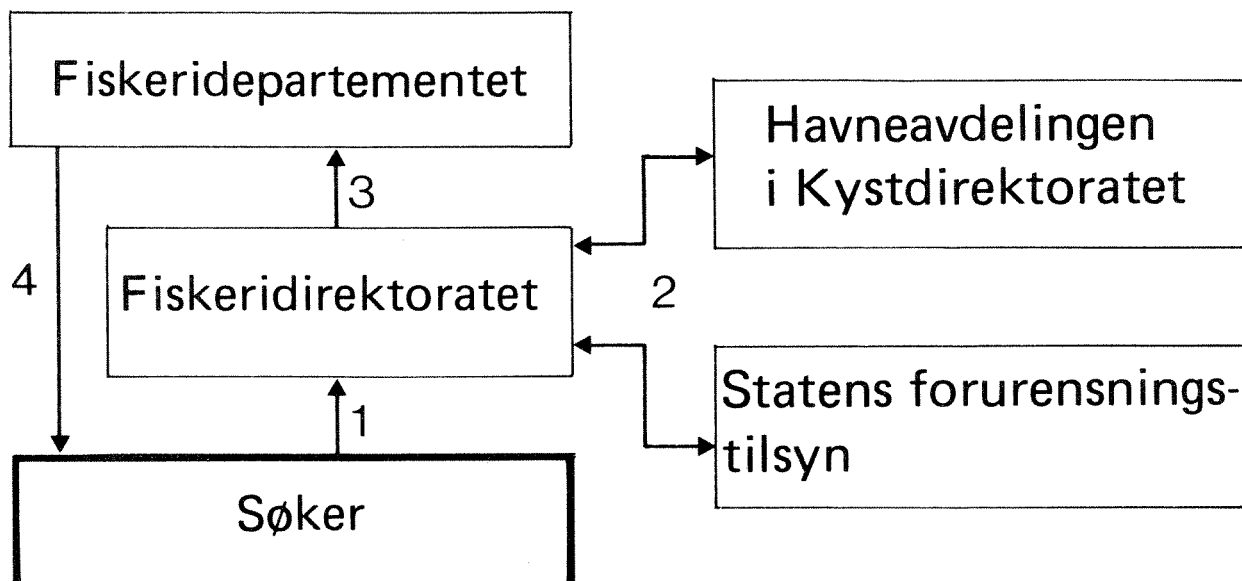


Fig. 8.1 Saksgang i forbindelse med søknad om etablering av anlegg for oppdrett av matfisk.

Landet er etter lakseloven - for områder der det foregår laksefiske - inndelt i laksedistrikter. I alt er det i dag 33 slike distrikter. I hvert laksedistrikt skal det være et laksestyre som velges av fylkestinget.

Laksestyret har først og fremst uttalerett i saker vedrørende laksefisket. Det fører statistikk og kan utlikne lakseskatt, kan i visse tilfeller gi regler for fellesfisket og skal ellers arbeide for å sette i verk tiltak for fremme av laksefisket. Laksestyret må betraktes som et lokalt organ for Miljøverndepartementet og Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk.

I hver kommune som departementet ikke særskilt fritar skal det være en innlandsfiskerinemnd. Nemnda velges av kommunestyret og skal ta seg av innlandsfisket og fangst av kreps i kommunen. Den skal arbeide for at bestemmelser i lov om fiskeregler blir overholdt, og selv sette i verk tiltak for å fremme fiskebestanden og søke å vekke interesse for rasjonelt fiskestell i kommunen.

Fjellstyrene har etter fjelloven relativt sterke fullmakter for forvaltningen av de områder de er gitt oppsyn med.

Salg av fiskekort administreres som regel enten av grunneierlag/elveeierlag (lokale sammenslutninger av grunneiere med fiskerett i vassdragene) eller av fiskeforeninger tilsluttet Norges Jeger- og Fiskerforbund. Dette er foreninger med mer almen tilslutning.

Det oppsyn som opprettes med bakgrunn i lovens bestemmelser er tillagt politimyndighet. Lakseoppsynet er direktoratets eget ansvar, mens fiskeoppsyn for fjellområdene og det øvrige fisket er grunneierens ansvar med delvis støtte fra direktoratet.

8.2 Rettsgrunnlag

Som utgangspunkt har grunneieren enerett til fisket med mindre annet følger av sedvane eller annen særlig hjemmel. Dette følger av lov om laksefisket og innlandsfiske av 6. mars 1964 (lakseloven) §§ 43 og 76. Omfanget av grunneierretten går så langt som den private eierrådigheten rekker i vassdraget.

Fisket er fritt på det offentlige midtstykket i visse større innsjøer, videre i visse vassdrag som er åpnet for fiske ved offentlig innsats og på deler av statens grunn. § 12 i lakseloven regulerer fisket der dette er fritt. Grense for fiskerett følger grensen mellom eiendommer i vassdrag etter loven om vassdragene av 15. mars 1940 (vassdragsloven) så langt ikke annet følger av sedvane, alders tids bruk eller avtale.

Grunneieres fiskerett er imidlertid begrenset på en rekke områder av lakseloven. Dette gjelder bruk av redskap (kapittel 8 og 14), begrensnings gjennom års- og ukefredning (kapittel 9 og 14) og videre ved bestemmelser om friløp som man ikke har lov til å stenge med fiskeredskap eller andre tiltak i elva. Hva laksefiske gjelder, har grunneier også en viss enerett i sjøen begrenset til fiske med spesielle fangstredskaper i soner ved elveutløp og langs strendene, § 44.

Fjelloven av 6. juni 1975 regulerer som nevnt retten til å fiske i statsalmenning.

Midlertidig lov om etablering av anlegg for oppdrett av fisk m.m. av 8. juni 1973 krever at det foreligger tillatelse fra Fiskeridepartementet før det etableres fiskeoppdrett for matfiskproduksjon. Tillatelse skal ikke gis dersom anlegget vil volde fare for forurensning mv. I prinsippet gjelder denne loven

også for innlandsvassdragene, men har liten praktisk anvendelse her. Anlegg som har som formål å drive oppdrett av settefisk for elver og sjøer i rent kultiveringsøyemed er unntatt fra loven og er kun pålagt registreringsplikt.

Lov om vassdragsreguleringer av 14. desember 1917 har bestemmelser om betingelser som kan knyttes til en konsesjon for å ivareta fiskeinteressene. Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk forvalter disse bestemmelser. Vilkår i forbindelse med vassdragsreguleringer har betydning for finansiering av forskning og konkrete tiltak.

Av andre lover kan nevnes: fiskesjukdomsloven av 6. desember 1968, som har til formål å forebygge, begrense og utrydde sykdommer hos ferskvannsfisk.

Loven sorterer under Landbruksdepartementet. Videre nevnes lov om rett til fiske i Tana av 23. juni 1888 og Lov om grensevasdrag av 1930 (konvensjon med Sverige).

Med hjemmel i råfiskloven av 14. desember 1951, kan Fiskeridepartementet monopolisere omsetningen av fisk. Dessuten finnes det spesielle regler for fisket i Finnmark, forskrifter for en lang rekke elver, og enkelte forskrifter om munningsfredning.

8.3 Økonomi og finansiering

Fiskefondet som er opprettet med bakgrunn i lakseloven har til formål å støtte tiltak til fremme av lakse- og innlandsfiske. Fondets penger kan brukes til veiledning, opplysningsarbeid, forsknings- og forsøksvirksomhet. Fondet får sine inntekter fra fisketrygdeavgifter og eksportavgift på laks samt fra avgift på lakse- og innlandsfisket i Finnmark.

Lakseskatten som innkreves av laksestyrene, skal etter loven gå til blant annet tiltak som virker fiskefremmende. Midlene som skaffes til rådighet for tiltak på denne måten er relativt beskjedne. Det har i den senere tid vært en del diskusjon om hensiktsmessigheten av å opprettholde slike ordninger med "øremerkede" statsinntekter.

De fleste laksetrappene bygges med tilskott fra Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk. Ved tildeling av tilskott foretas en vanlig prioritering av de

tiltak som synes å gi best utbytte. Geografiske fordelingshensyn spiller også inn i en viss utstrekning. Direktoratet gir også visse tilskott til klekkerier og settefiskanlegg, men her foretas en til dels hard prioritering. Videre gis det en del tilskott til oppsynet.

Over Kommunaldepartementets budsjett er det gitt en del tilskott til anlegg i Nord-Norge utfra rent distriktpolitiske kriterier. Fra Vestlandsfondet er det gitt tilskott til å holde en fiskeritekniker for vestlandsområdene.

Privat finansering og initiativ betyr ellers mye. I utgangspunktet er siktemålet at driften av vassdragene skal bære seg, det vil si at inntektene ved salg av fiskekort skal dekke utgiftene ved tekniske tiltak og kultiverings-tiltak i vassdragene.

Ved kraftutbygging er de vilkår konsesjonæren pålegges for å redusere skadevirkningene på fisket av betydning. Reguleringsforeningens landssammenslutning har egen fiskerikonsulent og driver eget settefiskanlegg på Sunndalsøra. Også forskning finansieres til dels ved midler fra kraftutbygging. Omfattende yngelutsetting følger også i kjølvannet av denne virksomheten. I forbindelse med utbyggingen i Ulla-Førre og Øvre Otra i Setesdalsheiene har Norges vassdrags- og elektrisitetsvesen ved Statskraftverkene ansatt fire oppsynsmenn i hel-dagsstilling.

8.4 Målavklaring og planlegging

I Ot.prp. nr 63 1977 - 78 om endringer i lakseloven som spesielt går på innføring av konsesjonsplikt for fiske med bestemte redskapstyper etter laks, sjøaure og sjørøye heter det blant annet:

"Siktemålet med regulering av laksefisket må være en forsvarlig høsting av ressursene og en rimelig fordeling av utbyttet mellom de ulike interesser knyttet til havet, kysten og elvene."

og videre:

"Departementet legger vekt på en fleksibel forvaltning der de ulike reguleringstiltak: konsesjoner, års-, uke- og munningsfredninger, maskeviddebestemmelser og garntallsbegrensninger kan tillempes etter hvert som en vinner erfaring."

Noen samlet nasjonal plan for ferskvannsfisket finnes ikke. Utredningsarbeider som blant annet kan gi oversikt over de potensialer som ligger i annet fiske enn laksefiske, er sterkt ønsket. Det hevdes fra flere hold at en i fremtiden må satse mer på såkalt "hvit" ferskvannsfisk. Det har hittil vært en klar tendens til å satse den alt overveiende del av ressursene på laksefisken.

På fylkesplanet drives ingen egentlig planlegging for fiske. Den mest omfattende planleggingsvirksomhet drives med tilknytning til de enkelte vassdrag og som regel av lokale interesser og med deltagelse av fiskerikonsulentene.

Det anses ønskelig med en utvidelse av distriktstjenesten til Direktoratet for vilt og ferskvannsfiske, slik at man i hvert fylke kan få en fiskerikonsulent. Foreløpig avventer man endelig beslutning med hensyn til organisering av naturvernetaten som statlig eller fylkeskommunalt organ på fylkesnivået.

På sentralt hold hadde man gjerne sett en styrking av innlandsfiskenemndene, med en sterkere tilknytning til den sentrale fiskeadministrasjonen. Videre ville det vært ønskelig at de i større grad ble gitt muligheter og midler til selv å ta initiativ i fiskespørsmål. I dag er nemndene høringsorganer, som noe tilfeldig synes å bli trukket inn i saksbehandling på kommunenivå.

8.5 Forskning/utredning og ressursundersøkelser

Direktoratet for vilt og ferskvannsfiske dominerer med sin egen avdeling for fiskeforskning. Denne har blant annet oppdragsarbeid for Vassdragsdirektoratet på skadevirkninger av kraftverksutbyggingen,^{*} men har ellers arbeidet med jordbrukets belastning av vassdrag og forsuring av vann og vassdrag i Sør-Norge. Hittil har de fleste undersøkelser og forsøk som er blitt utført hatt tilknytning til laksefisket.

* I 1978 ble det av NVE og Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk arrangert et to dagers symposium for så langt som mulig å samle opp tilgjengelig viten om fisk og fiske i regulerte vassdrag. Foredrag og diskusjonsinnlegg er trykket og kan fås ved henvendelse til NVE.

Reguleringsforeningens landssammenslutning driver egen forskning. NVE forbereder et prosjekt om biotopforberedende tiltak i vassdrag. Videre nevnes Norges landbrukshøgskole og Norsk institutt for vannforskning.

Det store forskningsprosjektet "Sur nedbørs virkning på skog og fisk" (SNSF-prosjektet) må også nevnes. Prosjektets økonomiske ramme (perioden 1972-1979) er ialt 57 mill.kroner.

Laksestatistikken er et viktig instrument for å vurdere laksestammens utvikling, og er et nødvendig grunnlag for å kunne foreta en hensiktsmessig regulering av laksefisket. Denne er imidlertid relativt upålitelig. Oppgavene for fisket i elvene blir stadig bedre, men tallene for sjøfiske med garn er svært mangelfulle. Statistisk sentralbyrå og Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk arbeider med en forbedring av opplegget. Blant annet søker man å få en kontroll av materialet ved å gå på oppkjøperne.

Undersøkelser på potensialer av "hvit fisk" i vassdragene er som nevnt sterkt ønsket.

8.6 Prosjektplanlegging og gjennomføring av tiltak

Direktoratet for vilt og ferskvannsfiske har egne konstruktører og veiledere for bygging av laksetrappet. Private konsulentfirmaer deltar også i denne utbyggingen.

Settefiskanlegg planlegges av fiskerikonsulentene, private konsulenter eller ved bistand fra Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk.

Initiativ til tiltakene tas ofte av sameielagene eller inngår som konsesjons-tilknyttede tiltak i en regulering for kraftutbyggingsformål. Sameielagene og kraftutbyggerne står også for stordelen av utsettingen.

8.7 Drift og tilsyn med tiltak

Ansvar for drift og tilsyn med laksetrapper og settefiskanlegg påligger eierne. Fiskerikonsulentene vil gjennom sitt arbeid kunne holde et visst tilsyn med anleggene.

Tilsyn med reguleringstiltakene foretas av et omfattende fiskeoppsyn. Direktoratet har som nevnt ansvaret for og driver lakseoppsynet. For fjellområdene har man eget oppsyn delvis finansiert av Direktoratet. Ellers ligger det i grunneierens egen interesse å organisere den lokale oppsynsmannsordning.

9. TRANSPORT

9.1 Organisasjon og saksbehandling

De transportinteresser som er knyttet til vassdrag er tømmerfløtning, båttrafikk, ferdsel på is og isveger samt alminnelig adkomst til vegløse områder.

Fløtning og ferdsel i vassdrag er fra gammelt tillatt for enhver som almen rett. Vassdragsloven regulerer fløtningen som organiseres av private fellesfløtningsforeninger. Medlem i foreningen er den som siste år fløtet eller som har innmeldt et fløtningskvantum, eller skogeier som har skog til vassdraget. Der det er flere enn en interessent, gir loven rettigheter bare til fløtningsforening med vedtekter stadfestet av Kongen. Før vedtektene stadfestes, forelegges disse kommunestyrene i de kommuner tømmeret fløtes fra. Norges vassdrags- og elektrisitetsvesen (NVE) ved Hovedstyret behandler slike saker hvis avgjørelse kan ankes til Olje- og energidepartementet.

Den som vil fløte i vassdrag der det ikke er fløtet de siste 10 år, må sende melding om dette til fylkesmannen i god tid. Fylkesmannen kunngjør dette.

Isveger har lokal betydning i enkelte områder, bl.a. over Mjøsa, flere steder over Glomma og Tana. Vegene anlegges og vedlikeholdes av private eller kommunen. Kommuner ved Mjøsa har oppnevnt en isvegkomité som organiserer vegene, forestår kontroll og merking. Fylkesvegvesenet stiller skilter til disposisjon. På Tana gir også fylkesvegvesenet økonomisk støtte til isvegen.

Helserådet kan nedlegge forbud mot isveger som truer drikkevannskilder. Fylkesmannen er tilsynsmyndighet i forurensningssaker.

Samferdselsstyret i fylkeskommunen avgjør fra 1979 søknader om tillatelse til rutetransport i vassdrag.

Kanalene i Haldensvassdraget og Telemarksvassdragene drives av egne frittstående kanalselskaper som eies av staten.

9.2 Rettsgrunnlag

Fløtningsretten er i prinsippet fri for enhver. Vassdragsloven av 15. mars 1940 gir i kap. 8 detaljerte bestemmelser om utøvelsen av denne. Loven mangler imidlertid regler om avvikling.

Ferdselsretten i vassdrag er også i prinsippet fri. Vassdragslovens § 12 og kap. 7 regulerer dette, likeledes lov om motorferdsel i utmark og vassdrag av 10. juni 1977. Bestemmelsene i vassdragsloven hører under Olje- og energidepartementet, mens lov om motorisert ferdsel i utmark og vassdrag sorterer under Miljøverndepartementet.

Rutetransport som det er gitt tillatelse til etter Samferdselsloven av 19. juni 1964 rammes ikke av denne loven. Offentlig transport og i en viss utstrekning transport tilknyttet næringsdrift er også unntatt fra lovens bestemmelser.

9.3 Generelt

Tømmerfløtningen utføres tradisjonelt som selvfinansierende næringsdrift av fellesfløtningsforening. Utgiftene utlignes hvert år på fløtet kvantum med en rimelig fordeling av utgifter til langsiktige investeringer. Fløtningen er i dag lite konkurransedyktig i forhold til biltransport og derfor nedlagt i de fleste vassdrag. Dette har bl.a. sammenheng med at en større andel av virket går til sagbruk som av hensyn til kvalitet ikke vil ha vannlagret virke. Like avgjørende har det imidlertid vært at sagbrukene er lokalisert rundt i distriktene og ikke som treforedlingsindustrien tidligere, mer eller mindre konsentrert ved vassdragenes utløp.

Fløtet kvantum for hele landet lå i begynnelsen av 1950-årene på vel 4 mill. m³ tømmer og tilsvarende i 1970-årene på ca. 0,9 mill. m³. Det vesentligste av dette er buntefløtning i våre to kanalvassdrag. Haldensvassdraget og Telemarksvassdraget. Løsfløtning som var den vanligste transportmåte i de fleste vassdrag i skogdistriktene tidligere, foregår nå bare i Glomma og Numedalslågen med kvantum på henholdsvis ca. 300 000 m³ og 20 000 m³.

Samfunnsøkonomisk kommer fløtning (løsfløtning) i konflikt med vannkraftproduksjonen. Fløtningsvannet har en ikke ubetydelig alternativ verdi brukt til elektrisk energi, særlig i dårlige vannår.

For fløtningens behov er det gjennom årene foretatt utbedringer og bygget innretninger i og langs vassdragene. Når fløtningen legges ned blir ofte slike innretninger stående uten vedlikehold. Dette kan i mange tilfeller representere fare og være skjemmende i landskapet. Oppryddings- og restaureringsarbeider er nødvendig, og på Vassdragsdirektoratets budsjett for inneværende år er det satt av et beløp for å ta fatt på arbeidet.

Det kan nevnes at et offentlig utvalg ""Transportutvalget for tømmer"" (opprettet av Landbruksdepartementet) bl.a. skal vurdere vassdrag hvor det er aktuelt å opprettholde fløting. Utvalget ventes å avgi innstilling i løpet av 1979.

Det finnes en del ferge- og båtruter på innsjøer, vann og ellers i vassdrag. Det vesentligste av denne trafikken er sesongbetonet og drives i perioden juni - september. Ifølge rutebok for Norge 1. juli 1978 foregår det trafikk bl.a. på Mjøsa, Bygdin, Gjende, Tinnsjø, Møsvatn, Femund, Telemarkskanalene, Eikesdalsvatn og Røsvatn. Samferdselsdepartementet gir driftstilskudd til en del av rutene (Femund, Eikesdalsvatn, Røsvatn). Industriell godstransport foregår i Telemarkskanalene og på Tinnsjø.

Det er i dag to kanalsystem som fortsatt er i drift, nemlig kanalen i Haldenvassdraget samt Banak-Norsjø og Norsjø- Skienkanalen. Disse kanalene har i de senere år hatt svikt i transportgrunnlaget med påfølgende driftsunderskudd. Det arbeides imidlertid med spørsmålet om hvorvidt disse kanalsystemene også i fremtiden kan holdes i drift av hensyn til de friluftts- og rekreasjonsverdier som er knyttet til kanalene.

Vassdragene tjener en del som adkomst sommer og vinter til vegløse områder. Lokalt kan dette være av avgjørende betydning for utnyttelsen av slike områder i primærnæringene jord- og skogbruk. Av størst betydning er vinterveger for skogbruket, men overgangen fra hestetransport til traktortransport, dvs. tyngre kjøretøyer, har redusert interessen og muligheten for å utnytte denne transportmuligheten.