

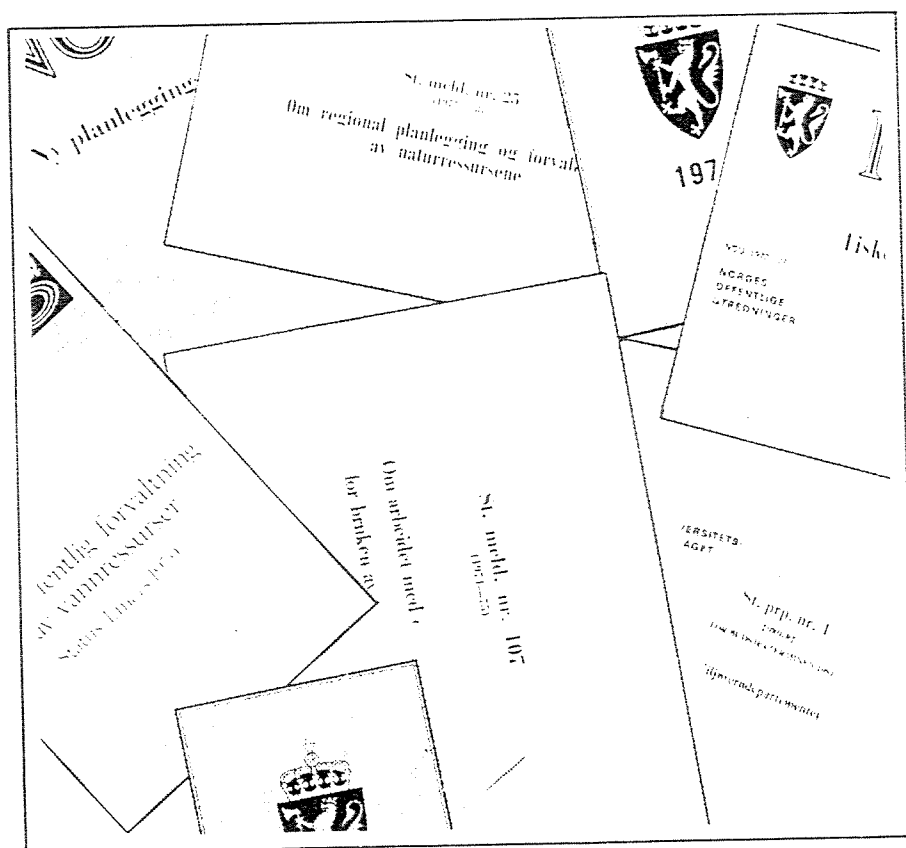
1286



Vannressurs-forvaltning

RAPPORT

7802802
R 4/81



Offentlig forvaltning av vannressurser
organisasjon, lovgrunnlag, saksbehandling

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:
II

Løpenummer:
1286

Begrenset distribusjon:

Rapportens tittel: OFFENTLIG FORVALTNING AV VANNRESSURSER Organisasjon, lovgrunnlag, saksbehandling	Dato: 20.5.1981
	Prosjektnummer: 0-78028-02
Forfatter(e): John Mikal Råheim	Faggruppe: SEKVRF
	Geografisk område: Norge
	Antall sider (inkl. bilag): 126

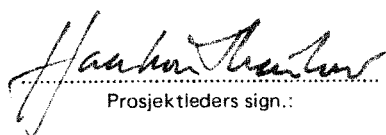
Oppdragsgiver: Miljøverndepartementet	Oppdragsg. ref. (evt. NTNf-nr.):
--	----------------------------------

Ekstrakt:

En oversikt over den offentlige vannforvaltnings historie og status i dag (1980) beskrevet ved oversikter over organisering, lovgrunnlag og saksbehandling. Tre samordningsalternativer som omfatter samordning av datagrunnlag, beslutninger og organisasjon diskuteres.

4 emneord, norske:
1. vannressursforvaltning
2. statsforvaltningen
3. forvaltningshistorie
4. reorganisering

4 emneord, engelske:
1.
2.
3.
4.


Prosjektleders sign.:


Seksjonsleders sign.:


Instituttetsjefs sign.:

ISBN 82-577-0382-6

Norsk institutt for vannforskning
Brekke

0-78028 02

OFFENTLIG FORVALTNING AV VANNRESSURSER

Organisasjon, lovgrunnlag, saksbehandling

Brekke, 20. mai 1981

Saksbehandler: siv.ing. Haakon Thaulow

Medarbeider: siv.ing. John M. Råheim

Instituttssjef: Kjell Baalsrud

"I am not an advocate for frequent changes in laws and constitutions, but laws and institutions must go hand in hand with the progress of the human mind, as that becomes more developed, more enlightened, as new discoveries are made, new truths discovered and manners and opinions change. With the change of circumstances, institutions must advance also to keep pace with the times. We might as well require a man to wear still the coat which fitted him when a boy as civilized society to remain ever under the regimen of their barbarous ancestors."

Thomas Jefferson

President of the United States 1801-09

F O R O R D

Det interdepartementale utvalg for samordning i vannressursforvaltningen - Vannressursutvalget - ga i mars 1979 ut en rapport "Offentlig forvaltning av vannressurser. Status 1. mars 1979."

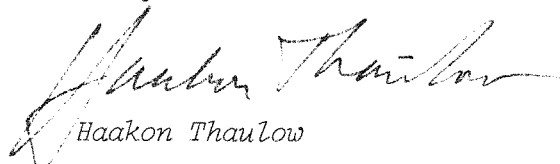
NIVA deltok i arbeidet med denne rapporten, og ble etter ferdigstillelsen gitt i oppdrag av Miljøverndepartementet å fortsette arbeidet med studier av den offentlige vannressursforvaltningen i Norge. Hensikten med dette videre arbeide er å gi Vannressursutvalget ytterligere grunnlagsmateriale for å kunne "drøfte og eventuelt fremme forslag til samordning og effektivisering av organisasjon, lovgrunnlag, saksbehandlingsregler mv." (Sitat fra utvalgets mandat, punkt g).

Vannressursutvalgets rapport fra mars 1979 beskriver forvaltningen (saksbehandling, rettsgrunnlag, økonomi mv.) separat for hvert forvaltningsområde (energiproduksjon, vern mot forurensninger, drikke- og industri-vannforsyning mv.). I denne rapporten har vi tatt for oss organisasjon, lovgrunnlag og saksbehandling under ett for alle forvaltningsområdene.

Rapporten behandler et meget vidt saksområde og er basert på en rekke offentlige dokumenter supplert med korte ustrukturerte telefonintervjuer. Både arbeidsform og det omfangsrige tema skaper usikkerhet med hensyn til detaljer i framstillingen. Rapporten må følgelig betraktes som en arbeidsrapport som danner grunnlag for videre arbeide, og ikke som en i alle deler nøyaktiv fremstilling av det tema som behandles.

Rapporten er ført i pennen av siv.ing. John M. Råheim. Rapporten er maskinskrevet av sekretær Inger Johanne Gustavsen.

Oslo, 20. mai 1981


Haakon Thaulow
siv.ing.

INNHALDSFORTEGNELSE

	<u>Side:</u>
FORORD	4
1. INNLEDNING OG SAMMENDRAG	12
1.1 Bakgrunn og opplegg for arbeidet	12
1.2 Sammendrag og konklusjoner	13
DEL I: TREKK AV VANNRESSURSFORVALTNINGENS UTVIKLINGSHISTORIE FORVALTNINGEN I DAG.	19
2. UTVIKLING AV OFFENTLIG VANNRESSURSFORVALTNING. TRADISJON I SAMMENKOPLING AV SAKSOMRÅDER	20
2.1 Utvikling av departementssystemet. Vannsaks- områdenes introduksjon.	20
2.2 Forurensningsadministrasjon	24
2.3 Vassdrags- og energiproduksjonsadministrasjon	26
2.4 Annen administrasjon med tilknytning til vann	30
2.5 Oppsummering, spørsmål for framtiden	34
3. VANNRESSURSFORVALTNINGEN I DAG	38
3.1 Forvaltningsstruktur	38
3.2 Målsettinger for forvaltning av vannressursene	40
3.3 Personalressurser	43
3.4 Økonomiske virkemidler	50
3.5 Oppsummering	54
4. LOVGRUNNLAG	55
4.1 Lover i vannforvaltningen. Departementer og beslutningsnivå.	55
4.2 Lovenes siktemål. Ressursdisponering, vern, utbygging.	58
4.3 Juridiske styringsmidler	61
4.4 Oppsummering	63

INNHALDSFORTEGNELSE (forts.)

	<u>Side:</u>
5. SAKSBEHANDLING	66
5.1 Modell for saksbehandling	66
5.2 Tilretteleggelseskonsejoner og tiltakskonsejoner. Saksbehandlingsnivåer.	68
5.3 Medvirkning i saksbehandling og planlegging på vann- ressursforvaltningsområdet.	71
5.4 Finansiering. Saksbehandlingsnivåer.	71
5.5 Oppsummering	75
 DEL II. FRAMTIDIG SAMORDNING AV VANNRESSURSFORVALTNING. VIDERE ARBEID.	 77
 6. SAMORDNING AV VANNRESSURSFORVALTNINGEN	 78
6.1 Samordningsalternativer	78
6.2 Samordning av beslutningsgrunnlag - datasamordning	81
6.3 Samordning gjennom planlegging	87
6.4 Reorganisering	91
6.5 De ulike samordningsalternativene. Sammenveing.	100
 7. VIDERE ARBEID	 105
7.1 Tanker omkring videreføring av arbeidet	105
7.2 Forslag til arbeidsetapper i det videre arbeid	106
 VEDLEGG:	 109
 I. Statlige forvaltningsorganer av betydning for forvaltning av innlandske vannressurser	 110
II. Offentlig finansiering av tiltak i eller med tilknytning til vannressursene	111
III. Lover av betydning for disponering av innlandske vann- ressurser	116
IV. Referanser	125

LISTE OVER TABELLER

	Side:
DEL I	
Tabell 2.2.1 Vern mot vannforurensning. Departementstilhørighet og "samhørende" saksområder.	26
" 2.3.1 Vassdrags- og energiproduksjonsadministrasjon. Departementstilhørighet og sammenhørende saksområder på departements- og direktoratnivå.	29
" 2.4.1 Innlandsfiske. Vannforsyning. Departementstilknytning og samhørende saksområder på departements- og direktoratnivå.	31
" 2.4.2 Vassdragsvern og andre vannsaksområder. Departementstilknytning og samhørende saksområder på departements- og direktoratsnivå.	33
" 2.5.1 Vassdragsdirektoratet (Kanalvesenets) departementstilknytning og de saksområder vassdragsforvaltningen til enhver tid er blitt satt i sammenheng med på departementsnivå.	36
" 3.2.1 Eksempler på målsettinger og relevante midler for ulike forvaltningssektorer med tilknytning til vannforvaltning.	42
" 4.1.1 Oversikt over lover av betydning for forvaltning av innenlandske vannressurser. Fordeling på brukerinteresser og ansvarlige departementer. Vedtaksnivå for planlegging av betydning for vannressursforvaltning.	56
" 4.2.1 Lover av betydning for disponering av innenlandske vannressurser. Fordeling av lover etter betydning for utbygging, ressursutnyttelse og/eller vern.	60

Tabell 4.3.1	Lover av betydning for disponering av innenlandske vannressurser. Fordeling av lover på styringsmetode. Ansvarlige departementer.	62
"	4.3.2 Planer av betydning for disponering av vannressursene fordelt på bruksformer.	62
"	4.4.1 Oversikt over lover som inngår i analysen.	64
"	5.2.1 Saksbehandling i tilknytning til tilretteleggeskonesjoner og liknende forberedende tiltak.	69
"	5.2.2 Saksbehandling i tilknytning til tiltakskonesjoner, tillatelser for iverksetting av fysiske tiltak og inngrep i vassdrag.	70
"	5.3.1 Saksbehandling. Utlån, tilskott, garantier av betydning i vannressursforvaltningen.	72
"	5.4.1 Medvirkning i vannressursforvaltning.	73
"	6.2.1 Vannbruksplanlegging. Datatena, datagrupper, formål med datainnsamling.	84
"	6.5.1 Vurdering av ulike samordningsalternativer.	101

LISTE OVER FIGURER

	<u>Side:</u>
DEL I	
Figur 2.1.1 Tilveksten av departementer, saksområder og organisasjonsendringer av betydning for forvaltning av vannressursene	21
" 2.1.2 Ulike departementers orientering. Næringsvirksomhet, problemer skapt av samfunnsutvikling og ressursforvaltning.	22
" 2.5.1 Vannsaksområder. Departementstilknytning og samhørende saksområder på departements- og direktoratnivå 1979.	34
" 3.1.1 Oversikt over offentlig vannressursforvaltning i Norge	39
" 3.3.1 Forholdsvis inndeling av arbeidsinnsats i VRF mellom departementene og direktoratene i 1979.	46
" 3.3.2 Fordeling av departementenes arbeid med VRF på departementer, bruksformer, fag/fagpersonale i 1979.	47
" 3.3.3 Fordeling av direktoratenes arbeid med VRF på direktorater og bruksformer i 1979.	48
" 3.3.4 Stillingspyramider for VRF i departementer og direktorater i 1979.	49
" 3.4.1 Offentlig finansieringssystem. Vannressursforvaltning.	51
" 3.4.2 Offentlig finansieringssystem. Regnskapstall for 1978.	53

Liste over figurer (forts.):

Side:

Figur 4.4.1	Lovverk/planer for vannbruksplanlegging	65
"	5.1.1 Modell for saksbehandling	66
DEL II		
Figur 6.1.1	Gangen i arbeidet med denne rapporten	77
"	6.3.1 Problemløsning i vassdrag. Sammenheng mellom hovedelementer.	83
"	6.2.2 Eksempel. Datanett for saksbehandling i vannressursforvaltning.	85
"	6.3.1 Organisering av interesser i vannbruksplanarbeidet.	90
"	6.3.2 Organisering av plan- og konsesjonssystemet for vannbruksplanarbeidet	90
"	6.4.1 Alternative organisasjonsformer for vannforvaltningen.	93
"	6.4.2 Vannressursforvaltningsenheter på departementsnivå, saksområder de er tilknyttet til innpasning i de ulike saksområder under vannressursforvaltningstemaet.	94
"	6.4.3 Vannressursforvaltningsenheter på direktoratnivå, saksområder de er tilknyttet og innpasning i de ulike saksområder under vannressursforvaltningstemaet.	95
"	6.4.4 Samlet vannressursforvaltning med dagens organisasjonsmønster som utgangspunkt (alternativ A)	97

Liste over figurer (forts.):

	<u>Side:</u>
Figur 6.4.5 Samlet vannressursforvaltning med inndeling etter faglige aktiviteter (alternativ B)	98
" 7.2.1 Forslag til arbeidsetapper i det videre arbeid	108

1. INNLEDNING OG SAMMENDRAG

1.1 Bakgrunn og opplegg for arbeidet

Vannressursutvalgets mandatpunkt g danner bakgrunn for dette arbeidet. Her heter det blant annet at vannressursutvalget skal "vurdere metoder, retningslinjer og virkninger for den samlede vannressursforvaltningen. Herunder bør utvalget blant annet drøfte og eventuelt fremme forslag til samordning og effektivisering av organisasjon, lovgrunnlag, saksbehandlingsregler mv."

Her har vi hatt som siktemål å gi vannressursutvalget en oversikt som gjør det lettere å følge opp denne målsettingen. Organisasjonsforholdene er behandlet under ett for hele vannressursforvaltningen i kapittel 3. Den lovgivning vannressursforvaltningen bygger på er sammenstilt i kapittel 4. Saksbehandling er vurdert i kapittel 5. Hovedtyngden er lagt på statsforvaltningen.

Vi har også sett på det sentrale offentlige finansieringssystem knyttet til tiltak i vannressursene (kap. 3.4). Som bakgrunnsmateriale har vi laget et historisk riss av utviklingen innenfor den sentrale vannforvaltning (kap. 2). Tilsammen utgjør kapitlene 2-5 en første del av rapporten, der innsatsen er konsentrert om å gi oversikt som krysser de grenser som finnes mellom de ulike bruksformer i forvaltningssystemet.

Denne oversikten er utnyttet i andre del av rapporten, der vi har presentert noen konkrete organisatoriske løsninger. Med disse håper vi å kunne få igangsatt en debatt omkring vannressursforvaltningens framtidige oppbygging. Vi vil tro at en slik diskusjon behøver relativt konkrete utspill i en innledningsfase, og at slike utspill vil hjelpe debatten selv om de i seg selv ikke har kvalitet nok til å overleve den.

Materialet til dette arbeidet er hentet fra uttallige offentlige dokumenter. Statskalenderen (1979-utgaven og tidligere utgaver) har vært en sentral kilde. Opplysninger innhentet og sammenstilt på denne måten er supplert med korte ustrukturerte telefonintervjuer som har dekket de fleste offentlige kontorer av betydning i vannressursforvaltningen.

Både arbeidsformen som her er valgt og det omfangsrike tema den er anlagt på, genererer usikkerhet med hensyn til detaljer i framstillingen. Vi er av den oppfatning at en i alle deler korrekt framstilling ikke er absolutt nødvendig for den innledende prinsippdiskusjon man her sikter mot. Merkostnadene ved å gi en i alle detaljer korrekt framstilling vil etter vår oppfatning langt overstige nytten i form av økt presisjon i debatten. Den rapporten som her legges fram må betraktes som en arbeidsrapport og den følges herved av en oppfordring til leserne om å bidra til opprydding og oppklaring der det er behov for det.

1.2 Sammendrag og konklusjoner

Innledning

Vannressursutvalget (oppnevnt i statsråd 30. juni 1978) la i mars 1979 fram en rapport som gir en oversikt over den offentlige forvaltning innrettet mot forvaltning av vannressursene. Forvaltningen er delt mellom en rekke departementer og direktorater som hver for seg har ansvar for ett eller et fåtall av de bruksformer som normalt gjør seg gjeldende i vassdragene. Å samordne denne sterkt oppsplittede forvaltning er tillagt Vannressursutvalget som en av dets hovedoppgaver. I utvalgets mandat punkt g heter det blant annet at utvalget skal:

"drøfte og eventuelt fremme forslag til samordning og effektivisering av organisasjon, lovgrunnlag, saksbehandlingsregler m.v."

Dette arbeidet sikter mot å bidra til slik drøfting. Dette søker vi å oppnå gjennom å forsyne utvalget og andre interesserte med grunnlagsinformasjon om historisk bakgrunn, status og nærliggende framtidsløsninger for organisering av vannforvaltningen.

Historisk bakgrunn (rapportens kapittel 2)

Den offentlige vannforvaltning har røtter tilbake til tidlig på 1800-tallet. Dens nåværende form og omfang er således blitt til gjennom en stadig tilvekst både i saksområder og institusjoner over en periode av over 150 år.

Forvaltningen og det samfunn som omgir den står under gjensidig påvirkning, og forvaltningen vil i noen grad avspeile samfunnet og de oppgaver det genererer til enhver tid. Når de ulike vannsaksområder opp gjennom tidene er tatt opp som et anliggende for og av den offentlige forvaltning, er de blitt plassert slik i forvaltningsstrukturen som det til enhver tid har syntes mest hensiktsmessig. Opptak og plassering i forvaltningsstrukturen har ofte innebåret en kopling til ett eller flere andre offentlige ansvarsområder. Den studie vi har foretatt av vannforvaltningens historie, viser at noen av disse koplingene har stor overlevelsessevne. De fortsetter å bestå etter at de forhold som dannet bakgrunn for dem er blitt helt betydningsløse. Slik virker de til å gi forvaltningen et mindre dynamisk preg enn det samfunn som omgir den. Drikkevannsforsyning ble rundt midten på 1800-tallet formelt koplet til legene i helsemyndighetene som på den tiden var de eneste offentlige tjenestemenn med faglig kompetanse på dette området. I dag har andre faggrupper overtatt helt vesentlige deler av kompetansen på kvalitative sider knyttet til drikkevann, men legene og helsemyndighetene har fortsatt det formelle ansvar for dette området.

I 1920 ble Vassdragsdirektoratet, som da hadde ansvar for statens egne vannkraftutbyggingsprosjekter, slått sammen med Elektrisitetsdirektoratet. Siktemålet var å få utnytte den elektrotekniske kompetanse i Elektrisitetsdirektoratet i de prosjekter som Vassdragsdirektoratet administrerte for statens regning. I dag har man for lengst fått utskilt statens forretningsmessige vannkraftengasjement i et eget statskraftverk, men koplingen mellom generell vassdragsforvaltning (Vassdragsdirektoratet) og elektrisitetsforvaltningen (Elektrisitetsdirektoratet) består.

Et sentralt spørsmål for framtiden synes å måtte bli i hvilken utstrekning man skal bygge ut en forvaltningsorganisasjon for vannressursene som kopler ulike vannforvaltningsoppgaver og institusjoner sammen, noe som ut fra dagens forhold kan synes mest hensiktsmessig, eller om man skal opprettholde en forvaltningsorganisasjon som i store trekk er basert på tradisjonelle koplinger.

Vannressursforvaltningen i dag (rapportens kapittel 3, 4 og 5)

Den offentlige forvaltning av vannressursene er delt etter bruksformer og spredt på et stort antall departementer. Dette kan vi enkelt konstatere ved en grov sammenstilling av forvaltningens ansvarsfordeling i vannspørsmål (3.1). I de følgende ansnitt og kapitler har vi gått mer detaljert inn på forvaltningsstrukturen.

En slik sektoriell deling av forvaltningen er effektiv. Den muliggjør beslutningsfatning etter rasjonelt mønster ut fra kjente problemer, med kjente løsninger og kjente virkninger. Totalt sett for forvaltning av vannressursene er imidlertid en slik forvaltningsdeling problematisk. De ulike sektorenes målsettinger og gjennomføringen av disse vil lett kunne komme i konflikt med hverandre. Prinsippielt er det forutsatt at det politiske system skal ta seg av slike konflikter gjennom prioritering.

Innenfor vannressursforvaltningen i Norge i dag er det imidlertid vanskelig å se at en slik prioritering er blitt stilt opp. I en situasjon med målkonflikter er det trolig heller grunn til å tro at prioriteringen er et resultat av de ulike sektorenes ulike evne til å realisere sine mål (3.2). Slik sett blir de ressurser de ulike sektorene disponerer svært betydningsfulle. Vi har ofret dette noe oppmerksomhet gjennom å se nærmere på to typer av ressurser som forvaltningen disponerer, nemlig personale (3.3) og økonomiske virkemidler (3.4). Ikke overraskende viser det seg at man her står overfor en forvaltning med to desiderte tyngdepunkter; den generelle vassdragsforvaltning representert først og fremst ved Vassdragsdirektoratet, og forurensningsadministrasjonen representert ved Miljøverndepartementet og Statens forurensningstilsyn.

Lovgrunnlaget er basis for forvaltningen. Det gir den legitimitet overfor omverdenen, det fordeler ansvar og det gir forvaltningen mange av dens sentrale virkemidler for styring av samfunnsutviklingen. Vi har utført en rent kvantitativ analyse av det lovverk som står til disposisjon for vannressursforvaltningen. Totalt omfatter denne oversikten drøyt 30 ulike lover. Særlig forurensningsadministrasjon og vannforsyningsforvaltning støtter seg til et stort antall lover (4.1). Ingen forvaltningssektorer har i dag alene hånd om de nødvendige styringsmidler for flerbruksplanlegging i vassdrag (4.2). For noen bruksformer synes de legale styrings-

midlene å være mangelfulle. Vannforsyning til jordbruket er i dag ikke underlagt verken konsesjonsordning eller planbestemmelser med tilstrekkelig gjennomslagskraft. Vannforsyning til offentlige formål bør trolig styrkes med planleggingsbestemmelser (4.3). Slik det formelle lovsystemet i dag er på dette området, synes styringen å måtte skje ved kombinasjon av legale styringsmidler på lokalt/regionalt nivå (planbestemmelser etter bygningsloven) og sektorlovgivning underlagt de enkelte sentrale statlige sektorene som er involvert (vassdragsreguleringsloven, vannforurensningsloven, innlandsfiskeloven m.v.) (4.4).

Saksbehandling i vannressursforvaltningen kan grovt defineres ved et sett av aktører og et sett av sakstyper (5.1):

Aktører:

- søker
- kanalinstanser
- innstillende instans
- vedtaksinstans
- ankeinstans
- høringsinstanser og eksterne interesser
- instanser for sideordnet saksbehandling

Sakstyper:

- tilretteleggelseskonsesjon
- tiltakskonsesjon
- finansieringsbistand

Vi har videre tatt utgangspunkt i to stikkord fra den alminnelige debatt omkring vannressursforvaltning: samordning og medvirkning. Samordning kopler vi til sakstyper. En gjennomgang av disse viser at kvalitativt tilsvarende avgjørelser for ulike bruksformer i dag ikke bare fattes av ulike sektorer, men også på ulike nivåer varierende fra sektor til sektor (5.2, 5.4). Medvirkning kopler vi til aktører og særlig det inngrep høringsinstanser og interesser utenfor forvaltningen har i saksforberedelsen. Vannforvaltningen er svært tradisjonell og formell i sitt forhold til interesser utenfor forvaltningen. Engangsutlegging til offentlig ettersyn er den vanlige fremgangsmåte. Vassdragsreguleringsloven forutsetter slik informasjon flere ganger under saksforberedelsen. De "beste" bestemmelsene synes imidlertid bygningsloven å ha. Her pålegges

planleggeren samarbeid (5.3). Forvaltningen er ikke pålagt noe krav om brukertilpasset informasjon, ei heller noe krav om å gå inn med en publikumstilpasset utveksling av informasjon. Dette fremstår som en svakhet ved dagens system.

Framtidsløsninger. (Rapportens kapitler 6 og 7)

Vannressursutvalgets mandat har gitt oss to stikkord for arbeidet med framtidige løsninger: samordning og effektivisering. Samordning har vi gjort til et spørsmål om sammenstilling av beslutningsgrunnlag, beslutninger og organisasjonselementer. Ut fra dette har vi skissert tre samordningsalternativer. Effektivitetsbegrepet har to sider. Sett internt i forvaltningen som et spørsmål knyttet til tid og ressurser medgått i saksforberedelse og beslutningsproduksjon, står det i motstrid til samordningsbestrebelsene. Dagens forvaltningssystem er trolig i så måte effektivt, idet det muliggjør rasjonelle beslutningsprosesser. Ser vi imidlertid på effektivitet som et spørsmål knyttet til utnyttelse av våre ressurser, står det neppe i noe motsetningsforhold til samordning av ulike slag. Vi har valgt å gå videre med denne siste forståelsen av effektivitetsbegreper. Våre samordningsalternativer blir slik også effektivitetsalternativer (6.1).

Samordning av beslutningsgrunnlaget består i å gjøre et bredere spekter av relevante og felles data om vannressursenes tilstand og bruk tilgjengelig for de ulike beslutningsfattere i konsesjonsbehandlingssakene. En slik felles database mener vi i noen grad vil kunne bidra til bedre koordinering av beslutningene. Problemene er knyttet til at et slikt system ikke pålegger beslutningssystemet noen formelle føringer som ytterligere bidrag til en slik koordinering (6.2).

Samordning gjennom planlegging innebærer et forsøk på å samordne beslutninger knyttet til konsesjonsbehandling i nåtid og framtid. Samordningen skjer innenfor en felles ramme stilt sammen av de muligheter de enkelte vannressurser gis oss og de mål vi har for bruken av dem. Formelt er slik planlegging tenkt innpasset i fylkes- og kommuneplanleggingen. Problemene er her som for annen lokal og regional planlegging, blant annet knyttet til motsetningsforholdene mellom lokal og sentral statlig forvaltning.

Samordning gjennom reorganisering betyr samling av et antall vannforvaltningsorganer under felles overbygning. Vi skiller mellom to alternativer: samling under felles overbygning, men med opprettholdelse av den brukersektorinndeling forvaltningen i dag har, og samling under felles overbygning, men med en ny administrativ inndeling etter faglige sektorer som planlegging, økonomi, administrasjon m.v. Førstnevnte løsning innebærer fare for at de administrative skillelinjer opprettholdes. Sistnevnte løsning er ugunstig sålangt den forutsetter store forvaltningsinterne omveltninger (6.4).

Til slutt har vi lagt fram en plan for videreføring av arbeidet (7.1 og 7.2). Vi forutsetter først en avklaring omkring forholdet mellom punkt g i vannressursutvalgets mandat og den behandling NVEs administrative oppbygging er gitt i Energimeldingen (St.meld. nr. 54 1979/80). Ved videreføring av arbeidet bør det legges stor vekt på å utnytte forvaltningens egen innsikt. Dette er forutsatt gjort gjennom en intervju- og høringsrunde. Slik håper vi å framskaffe tilstrekkelig grunnlagsmateriale for Vannressursutvalgets diskusjon og anbefalinger med hensyn til samordning og effektivisering av den offentlige forvaltning av vannressursene.

D E L I

TREKK AV VANNRESSURSFORVALTNINGENS UTVIKLINGSHISTORIE

FORVALTNINGEN I DAG

2. UTVIKLING AV OFFENTLIG VANNRESSURSFORVALTNING. TRADISJONELT SAMHØRENDE SAKSOMRÅDER.

2.1 Utvikling av departementssystemet. Vannsaksområdenes introduksjon

Her har vi konsentrert oss om tre områder, eller sett av begivenheter, som til sammen kan forklare mye av den oppsplitting som i dag preger den offentlige forvaltning av vannressursene.

- 1) Vi har hatt en stadig ekspansjon i den offentlige sektor generelt, som blant annet har kommet til uttrykk i opprettelse av nye departementer.
- 2) Vi har fått et stadig utvidet offentlig engasjement i forvaltning av vannressursene, som blant annet har gitt seg utslag i at stadig nye vannsaksområder er blitt tatt opp av det offentlige.
- 3) Tid imellom har man foretatt omorganisering av forvaltningen med betydning for plassering av vannsaker, uten at departementer er kommet til eller har falt fra.

Som en fjerde faktor av betydning for "vannforvaltningen" kommer framveksten av lokal offentlig forvaltning på kommune- og fylkesnivå.

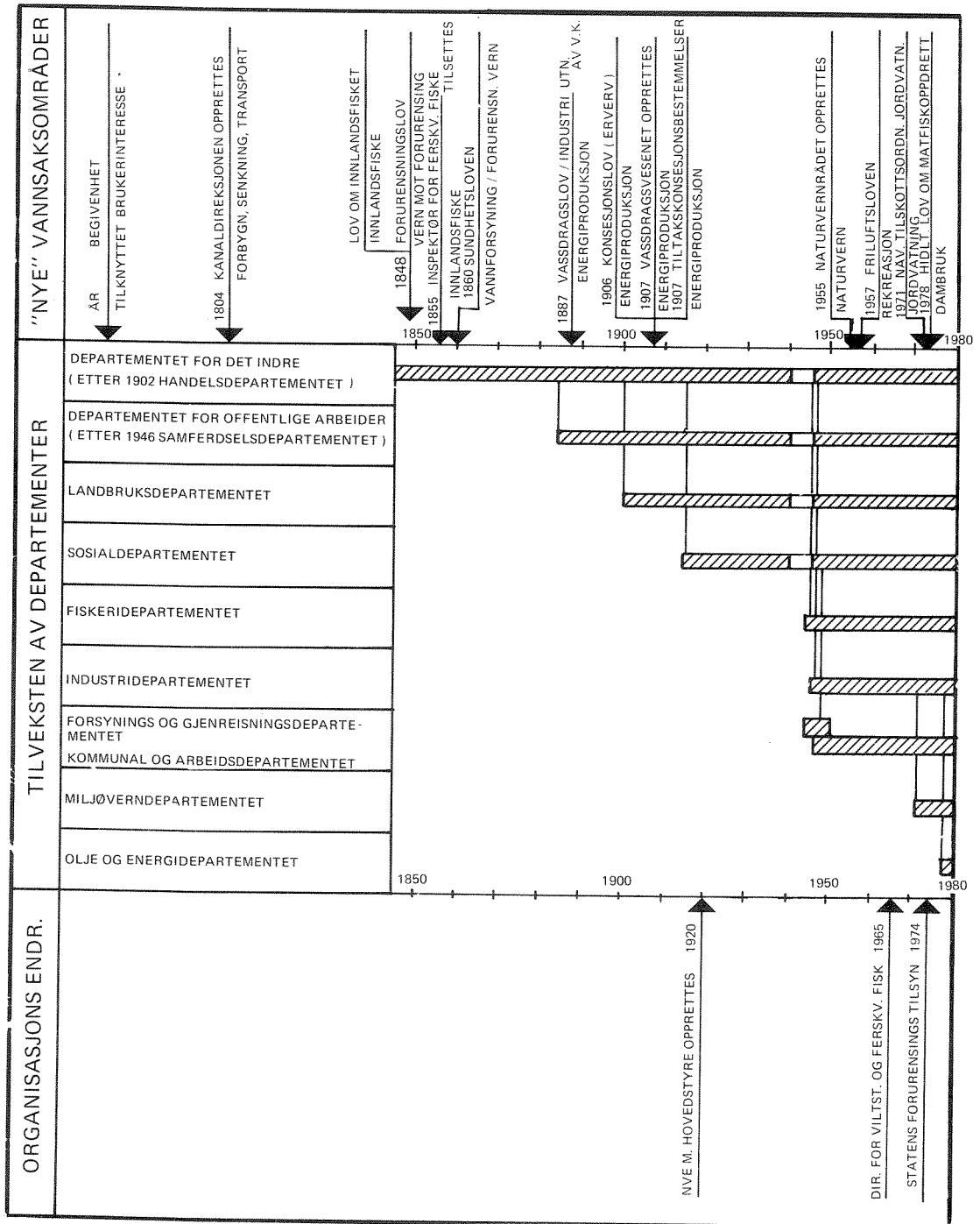
Dette har vi ikke behandlet i denne rapporten.

Det er av avgjørende betydning hvilke departementer som til enhver tid har eksistert når nye vannsaker er blitt tatt opp av det offentlige.

I figur 2.1.1 har vi lagt begivenheter på de tre ovennevnte områder inn på en tidsakse.

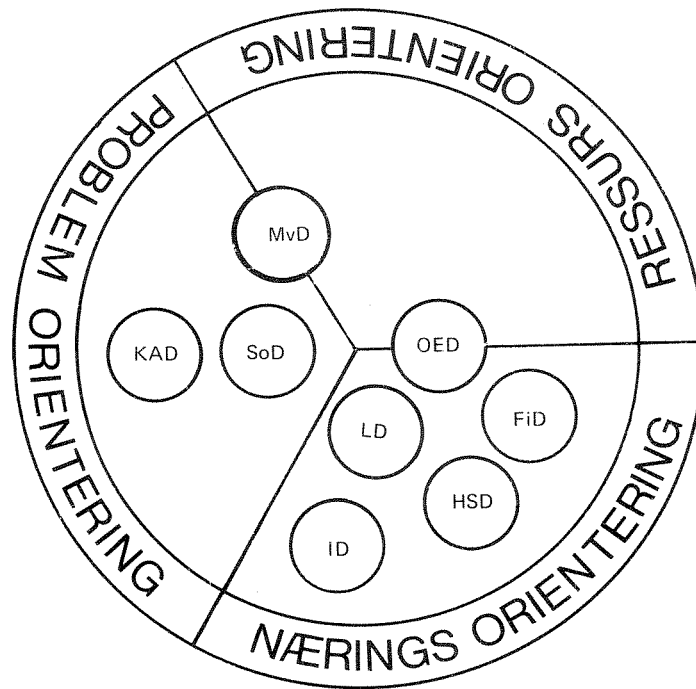
Ad. 1 - nye departementer

Tar vi for oss utviklingen av statsadministrasjon på departementsnivå de siste hundre år, kan den del av utviklingen som har interesse her beskrives som en stadig knoppskyting fra "Departementet for det indre" fra 1884 og utover.



Joh/90

Figur 2.1.1 Tilveksten av departementer, saksområder og organisasjonsendringer av betydning for forvaltning av vannressursene.



Figur 2.1.2 Ulike departementers orientering. Næringsvirksomhet, problemer skapt av samfunnsutvikling og ressursforvaltning.

Figur 2.1.2 kan her brukes til å gi et forenklet bilde av utvikling i departementsstrukturen. Den første tiden utover fra 1850 fikk man departementer med orientering mot sentrale næringer; landbruk, handel, industri og skipsfart. Sosialdepartementet ble opprettet som et klart svar på problemer samfunnsutviklingen førte med seg utover på 1900-tallet. Kommunaldepartementet ble senere opprettet primært som et avlastningsdepartement for Sosialdepartementet. De seneste års departementsopprettelser (av departementer som her er aktuelle) kan man si har hatt en klarere ressursorientering. Miljøverndepartementet var først planlagt som et rent ressursdepartement for naturressurser på linje med Finansdepartementet på den økonomiske sektor. Avgjørende for departementets endelige profil ble imidlertid miljøproblemer generelt og forurensnings- og naturvernsaker spesielt. Olje- og energidepartementet sprang ut fra næringstilknytning i industridepartementet. Arbeids-

området for departementet er imidlertid ressursorientert mot styring av utnyttelse av olje- og energiressurser.

En slik forenklet inndeling av departementene etter orientering kan selvsagt diskuteres. Landbruks- og fiskeridepartementet kunne f.eks. også godt sies å ha ressursorientering. I utgangspunktet synes det imidlertid å ha vært landbruk og fiskeri som næring som har stått i sentrum for departementsopprettelsen (Debes, 1978).

Rundt 1850 hadde vi en departementssammensetning konsentrert om områdene justis- og politivesen, militær-, kirke- og finansvesen. Innenrikssaker forøvrig var konsentrert i innenriksdepartementet, som på 50-tallet hadde ansvar for alle aktuelle vannsaker.

Ved opprettelsen av nye departementer har noen vannsaker fulgt med inn i det nye departementet, andre har blitt tilbake. Ønske om en rasjonell forvaltning av vannressursene har ikke til enhver tid vært det utslagsgivende kriterium for plassering av de ulike ansvarsområder.

Ad. 2 - nye vannsaksområder

Det er vanskelig å fastslå eksakt når et nytt saksområde er blitt tatt opp av det offentlige. En nærmere presisering ville kreve svært dyptpløyende studier. Her har vi konsentrert oppmerksomheten om visse nøkkelbegivenheter. Opprettelsen av nye administrative funksjoner på et område der man ikke tidligere har hatt noe tilsvarende, og vedtak av lover på områder der lovregulering tidligere har vært beskjedent, eller manglet helt, er her benyttet som indikasjon på at et nytt saksområde er tatt opp av forvaltningen. Etter dette kan det se ut som forbygningsarbeider, senkningssaker og transport i vassdrag er de områder som i lengst tid har vært knyttet til den offentlige forvaltning. Rundt 1850 tas arbeidet med vern mot vannforurensning, ferskvannsfiske og vannforsyning opp. Energiproduksjon kommer inn rundt 1900. Først på 1950-tallet tas arbeid med naturvern og rekreasjon opp for alvor.

Ad. 3 - omorganisering

Vi har ikke kunnet ta for oss alle endringer i forvaltningsorganisasjonen som har hatt, eller kan ha hatt, betydning for den samlede forvaltning av vannressursene. Det er imidlertid tre sentrale begivenheter som opplagt har hatt relativt stor betydning, den organisasjonsmessige samling som fant sted i 1920, da NVE ble opprettet, og de tilsvarende samlinger av offentlig virksomhet i 1965 i Direktoratet for viltstell og ferskvannsfiske og i 1974 i Statens forurensningstilsyn.¹⁾

De sett av begivenheter som er markert samlet i figur 2.1.1 og den historiske tidsakse begivenhetene har falt inn langs, tror vi som nevnt kan forklare noe av bakgrunnen for at vi i dag har en vannforvaltning som fremstår som svært oppsplittet. Vi vil anta at den historiske utvikling på noen områder kan ha låst vannsakene til andre saksområder som det i dag ikke er like naturlig å knytte disse til. Vi vil gå noe dypere inn i disse forholdene nedenfor.

2.2 Forurensningsadministrasjon

Vår første forurensningslovgivning gjaldt avfall fra sagbruk, og hadde først og fremst som formål å motvirke oppgrunning i havnebassengene. Havne- og transportsakene lå under Indredepartementet, og her ble også ansvar for forurensningslovgivningen lagt.

Sunnhetsloven av 1860 åpnet for å gripe inn ovenfor utslipp som kunne forårsake helseskade, men hadde i første omgang liten praktisk betydning i så måte. Også denne lovgivning lå imidlertid under Indredepartementet. Sunnhetslovgivningen fulgte medisinalvesnet når dette ble tilbakeført til justisdepartementet i 1878. Derfra ble saksområdet ført over til sosialdepartementet i 1913.

I 1887 kom den første vassdragsloven. Den inneholdt forurensningsbestemmelser som omfattet all industriell virksomhet, og med hensyn til virkning om-

1) Den viktigste omorganisering foregikk egentlig to år tidligere, i 1972. Samtidig med Miljøverndepartementets opprettelse ble Statens vann og avløpskontor og Røykskaderådets kontor samlet under et felles departement. Disse to enhetene dannet så i 1974 SFT.

fattet den skade for kommunikasjon, fløting, fiske og vannledning. At dette var virksomhet som på den tiden særlig hadde tilknytning til landbruket, må vi anta har vært utslagsgivende for at bestemmelsene ble plassert blant Landbruksdepartementets oppgaver i 1900.

I 1921, da vassdragsadministrasjonen ble samlet under Departementet for offentlige arbeider, ble imidlertid forurensningsoppgavene overført hit. Departementet for offentlige arbeider administrerte statens næringsmessige engasjement først og fremst innenfor samferdselssektoren. Når departementet skiftet navn i 1946, samtidig som Industridepartementet ble opprettet, var det naturlig at forurensningssakene fulgte den øvrige vassdragsadministrasjon over til dette departementet. Ved siden av at vannkraftutbyggingen var nær knyttet til industriutbyggingen, hadde som nevnt ovenfor utslipps-sakene i det minste en tradisjonell tilknytning til industriell virksomhet. Vassdragsloven av 1940 var imidlertid gitt utvidet virkeområde slik at den også omfattet kommunale utslipp. Omfanget av arbeid på saksområdet skal etter hva vi har fått opplyst ha vært relativt beskjedent fram til ut i seksti-tallet.

Sålangt frem i historien synes det å være en tendens til å kople forurensning til forskjellige former for næringsvirksomhet eller produksjon.

Den flytting av saksområde som fant sted i 1972 fra Industridepartementet til Miljøverndepartementet markerer i så måte et brudd med den tidligere tradisjon med å knytte forurensnings- og næringsadministrasjonen sammen.

Nå ønsket man en koordinering av den miljøvernlovgivning som etter hvert hadde vokst fram (naturvernlov og vannvernlov kom i 1970). Videre ønsket man å fange inn strømminger i tiden knyttet til generell miljøverntankegang (Debes 1978). Dette mål søkte man altså å nå ved opprettelsen av et Miljøverndepartement. Ved denne omorganiseringen, som ble sluttført med samling av alle forurensningssaker i Statens forurensningstilsyn i 1974, tapte man imidlertid den formelle tilknytning mellom vannforurensningsvern og generell vassdragsforvaltning som man tidligere hadde hatt i Vassdragsvesenet under Industridepartementet.

I tabell 2.2.1 oppsummeres de tilknytningspunkter vern mot vannforurensning har hatt opp gjennom historien.

VERN MOT FORURENSNING	ÅR	ANSVARLIG DEPARTEMENT	SAMHØRENDE SAKSOMRÅDER
	1900	INDREDEPARTEMENTET	HAVNEVESEN. TRANSPORT
	1921	LANDBRUKS- DEPARTEMENTET	FLØTING, FISKE, VANN- FORSYNING
	1946	DEPARTEMENTET FOR OFFENTLIGE ARBEIDER	ENERGIPRODUKSJON/ VASSDRAGSFORVALTNING
	1972	INDUSTRI- DEPARTEMENTET	ENERGIPRODUKSJON/ VASSDRAGSFORVALTNING
		MILJØVERN- DEPARTEMENTET	GENERELL FORURENSNINGS- ADMINISTRASJON

Tabell 2.2.1 Vern mot vannforurensning. Departementstil-
hørighet og "samhørende" saksområder. (Tabellen
søker å vise hvilke saksområder "vern mot vann-
forurensning" til enhver tid er blitt satt i
sammenheng med).

2.3 Vassdrags- og energiproduksjonsadministrasjon

Vassdragsforvaltningen har sine røtter i den kanaladministrasjon som eksisterte på 1800-tallet. Transport- og fløting, elveforbygningsarbeider, flomskade-
tiltak og tørrleggingsarbeider hørte med til denne administrasjonens hoved-
oppgaver. I Departementet for det indre ble disse sakene i første halvdel av
århundret administrert sammen med fyr- og havnevesenet. Tilsammen utgjorde
disse saksområdene vesentlige deler av samferdselssektoren i departementet.

Samferdselsetaten sto i fremste rekke når det gjaldt å utskille forvaltnings-
områdene til selvstendige etater. I 1841 ble fyrdirektoratet skilt ut. I
1846 ble kanal- og havnevesenet skilt ut til eget direktorat. Året etter
ble havnevesenet skilt ut som egen etat. Først fra 1847 fikk vi altså en
ren vassdragsadministrasjon.

Ved opprettelse av Departementet for offentlige arbeider i 1884 ble statens næringsmessige engasjement utskilt. På denne tiden besto dette nærmest utelukkende i engasjement på samferdsels- og kommunikasjonssektoren.

Elektrisitetsproduksjon fra vannkraft ble først aktuelt mot slutten av 1800-tallet, og særlig etter at vassdragsloven av 1887 åpnet for utnyttelse av vasskraft til industriformål og ny teknologi etter hvert muliggjorde lengre overføringsledninger for elektrisk energi.

Først etter 1900 kom det offentlige inn med reguleringer på dette området. I 1906 fikk vi den såkalte panikkloven som satte krav om konsesjon for ervervelse av vannfall. Ønskemålet var å demme opp om ikke-norske interessers omfattende oppkjøp av norsk vannkraft-potensiale. I 1907 fikk vi bestemmelser om tiltakskonsesjon i vassdragsloven. Samme år skiftet Kanalvesenet navn og ble til Vassdragsvesenet, ettersom de tradisjonelle oppgaver, fløting og kanaladministrasjon, var kommet i bakgrunnen i betydning.

Etter 1909 ble konsesjonssakene behandlet av en vassdragskommisjon. I 1917, da de nye, någjeldende konsesjonslover kom, ble disse sakene overført til Vassdragsdirektoratet. I tillegg til disse to organene hadde vi en Elektrisitetskommisjon og Tilsynet ved elektrisitetsvesenet i arbeid innenfor det området som etter 1920 skulle bli Vassdrags- og elektrisitetsvesenets ansvarsområde.

Vassdrags- og elektrisitetsvesenet ble fra først av opprettet med tre direktorater, Vassdragsdirektoratet, Vannfallsdirektoratet og Elektrisitetsdirektoratet, under en felles generaldirektør og med et felles hovedstyre. Formålet med sammenslåingen var å få en organisasjon egnet for å lede oppgavene i forbindelse med utnyttelse av landets vannkraft for elektrisitetsproduksjon. Vassdragsvesenet hadde beskjedne egen elektroteknisk ekspertise, og ved en sammenslåing med elektrisitetsadministrasjonen ville man også kunne utnytte statens samlede faglige ressurser i arbeidet med utbygging av statens egne vannfall.

Siden 1920 har man hatt flere relativt omfattende organisasjonsendringer i Vassdrags- og elektrisitetsvesenet. I 1933 gikk man fra direktoratinndelingen og fikk et system med seks avdelinger. I 1960 gikk man tilbake til direkto-

ratinndeling og fikk nå med seg et fjerde direktorat, Direktoratet for administrative, juridiske og økonomiske saker.

I 1946 endret Arbeidsdepartementet navn og ble fra nå av kalt Samferdselsdepartementet. Norges vassdrags- og elektrisitetsvesen (NVE) ble overført til Handelsdepartementet, senere Industridepartementet. Det var først etter 2. verdenskrig at utviklingen av Statens egne kraftanlegg virkelig skjøt fart, og en plassering under Industridepartementet var helt naturlig ut fra den nære sammenheng det var mellom industriutbygging og el-kraftutbygging i etterkrigs-Norge.

Ved opprettelsen av Olje- og energidepartementet i 1978 ble NVE overført til dette departementet. Med denne departementsopprettelsen ønsket man å effektivisere energi- og industrisektorarbeidet. På industrisektoren hadde man problemer med kriserammet industri. På energisektoren sto oljesakene med utbygging i Nordsjøen sentralt. Sentralt sto også de problemer man etter hvert hadde støtt på i vannkraftutbyggingssakene, fremst i konflikten med verneinteressene. Effektivisering ble altså søkt oppnådd ved en deling av ansvar på to selvstendige departementer (Debes 1978).

Tabell 2.3.1 søker å oppsummere vassdrags- og energiadministrasjonens departementstilhørighet og de saksområder vassdrags- og energisakene til enhver tid er satt i sammenheng med.

(Opplysninger til framstillingen i punkt 2.3 ovenfor er særlig hentet fra: Vogt 1971).

TRANSPORT, FORBYGNINGER SENKNINGS- ARBEID M.M.	ÅR	ANSVARLIG DEPARTEMENT	SAMHØRENDE SAKSOMRÅDER
	OG ENERGI- PRODUKSJON	1884	INDRE- DEPARTEMENTET
1906		DEPARTEMENTET FOR OFFENTLIGE ARBEIDER	SAMFERDSEL
1920		DEPARTEMENTET FOR OFFENTLIGE ARBEIDER	SAMFERDSEL
1946		DEPARTEMENTET FOR OFFENTLIGE ARBEIDER	SAMFERDSEL
1978		INDUSTRI- DEPARTEMENTET	INDUSTRI- FORVALTNING
		OLJE- OG ENERGI- DEPARTEMENTET	OLJE- OG ENERGI- FORVALTNING

Tabell 2.3.1 Vassdrags- og energiproduksjonsadministrasjon. Departementstilhørighet og sammenhørende saksområder på departements- og direktoratnivå. (Tabellen søker å vise hvilke saksområder "energiproduksjon" til enhver tid er blitt satt i sammenheng med).

2.4 Annen administrasjon med tilknytning til vann

Innlandsfiske

Fisket i vassdrag ble gjort til gjenstand for særskilt lovgivning i 1848. I 1855 ble det tilsatt en egen inspektør for ferskvannsfisket. Administrativt var denne stillingen underlagt Indredepartementet.

Ved opprettelsen av Landbruksdepartementet i 1900 ble fiskeforvaltningen plassert her. Koplingen til forvaltningsområder som jakt, viltstell og reindrift ble klar etter hvert som disse områdene ble tatt opp.

I 1965 ble Landbruksdepartementets ytre etater på dette området samlet i et direktorat, Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk.

I 1972 ble forvaltning av innlandsfisket flyttet fra kontoret for reindrift m.m. i Landbruksdepartementets jordavdeling til det nyopprettede Miljøvern-departementet og dets Avdeling for naturvern og friluftsliv. Rent administrativt ble altså saksområdet stilt i sammenheng med nye interesser. Rekreasjonsinteressene knyttet til jakt og fiske ble med dette stilt opp som vel så viktige som de interesser jordbruket har i jakt og fiske som "attåtnæring".

Vannforsyning

Dette saksområdet er ved sunnhetsloven og næringsmiddeloven gitt forankring til helsemyndighetene og Sosialdepartementet. Saksområdet har fulgt medisinalvesenet og senere Helsedirektoratet fra Indredepartementet, som hadde ansvaret da sunnhetsloven ble gitt i 1860, via Justisdepartementet (1887-1913) til Sosialdepartementet som ble opprettet i 1916 med helse og medisin som et hovedområde. (Fra 1913 til 1916 lå ansvaret for disse sakene i et departement kalt Departementet for sosiale saker, handel, industri og fiskeri som i 1916 ble delt i et sosialdepartement og et handelsdepartement).

Vannforsyningssakene er med dette det forvaltningsområde som har hatt den mest stabile faglige tilknytning gjennom de siste hundre år.

Tabell 2.4.1 summerer opp departementstilknytning og samhørende saksområder på departements- og direktoratnivå for de to ovenfor omtalte saksområder.

	ANSVARLIG	SAMHØRENDE	
	ÅR	DEPARTEMENT	SAKSOMRÅDER
INNLANDS- FISKE	1900	INDREDEPARTEMENTET	SAMFERDSEL
		LANDBRUKSDEPARTE- MENTET	REINDRIFT, VILTSTELL, JAKT
	1965	LANDBRUKSDEPARTE- MENTET	JAKT OG VILTSTELL
		1972	MILJØVERNDEPARTE- MENTET
VANN- FORSYNING	1887	INDREDEPARTEMENTET	HELSEMYNDIGHET
		JUSTISDEPARTEMENTET	HELSEMYNDIGHET
	1913	SOSIALDEPARTEMENTET	HELSEMYNDIGHET

Tabell 2.4.1 Innlandsfiske. Vannforsyning. Departements- tilknytning og samhørende saksområder på departements- og direktoratnivå.

Vassdragsvern - naturvern

En begivenhet er her benyttet til å markere naturvernets innpass som saksområde i forvaltningen, nemlig opprettelsen av Statens Naturvernråd i 1955. En organisasjon som Norges naturvernforbund har imidlertid røtter så langt tilbake som 1914. Naturvernet har trolig også en historie i forvaltningen før 1955. Det vil imidlertid føre for langt å gå inn med en grundigere kartlegging av disse forholdene her.

Naturvernsakene lå før 1965 under Kirke- og undervisningsdepartementet, og var rent forvaltningsmessig knyttet til saksområder som kultur og viten-

skap. Overføringen til Kommunal- og arbeidsdepartementet i 1965, og den kopling man her fikk til distriktsplanlegging og friluftsliv, må sees som et uttrykk for en bredere forståelse for naturvernets betydning. For det første ble det nå naturlig å kople naturvern til utbyggingsplaner generelt. For det andre fikk naturvern videre omfang rent definisjonsmessig, idet det rent vitenskapelige naturvern ble utvidet med aspekter av sosialt og økonomisk naturvern. Overføringen til Miljøverndepartementet i 1972 var en videreføring av utviklingen med å bringe naturvernet fra å være en vitenskapelig disiplin til å bli en integrert del av all samfunnsplanlegging.

I 1970 finner vi naturvern som eget saksområde under Industridepartementets Vassdrags- og elektrisitetsavdeling. Dette må sees i sammenheng med arbeidet med, og avleveringen av "Sperstadutvalgets" første rapport om kraftutbygging og naturvern, dvs. arbeidet med den såkalte verneplan for vassdrag. Dette skjedde samme år. Også her er det imidlertid klart at man også tidligere må ha hatt et visst offentlig engasjement. På dette tidspunkt forelå allerede "Innstilling fra Undersøkelseskomiteén vedrørende fredning mot vassdragsutbygging av 26. november 1963".

I 1973 fikk vi ny § 7 i vassdragsreguleringsloven som i dag tjener som helt sentral forankring for vassdragsvernet og i særdeleshet for "verneplanen for vassdrag".

Andre vannsaker

Administrasjon for friluftsliv faller sammen med administrasjonen for naturvern i Miljøverndepartementet. Administrasjonen for friluftslivet har som naturvernet en forhistorie i Kommunal- og arbeidsdepartementet og tildels også i Kirke- og undervisningsdepartementet.

Landbruksdepartementets engasjement i jordvatning er i hovedsak et rent økonomisk spørsmål. Det er her snakk om en tilskottsordning som i departementet administrativt er koplet sammen med andre stønads- og finansieringsordninger. Grunneieres rett til uttak av vann til jordvatning er hjemlet i vassdragslovens §14. Denne er en formalisering av gammel norsk rett. Forvaltningen har således ikke hatt noen foranledning til å gripe inn i dette "saksområdet" med f.eks. konsesjonsordninger e.l.

Konsesjonssaker i tilknytning til matfiskoppdrett behandles i dag av Avdelingen for fiske og fangst i Fiskeridirektoratet, og er i Fiskeridepartementet underlagt Omsetningsavdelingen.

Tabell 2.4.2 oppsummerer de to siste avsnitt.

(En del opplysninger til framstillingen i punkt 2.4 ovenfor er hentet fra: Jansen 1972).

	ANSVARLIG ÅR DEPARTEMENT	SAMHØRENDE SAKSOMRÅDE
VASSDRAGS- VERN	1965 KIRKE- OG UNDERVISNINGS- DEPARTEMENTET	KULTUR, VITENSKAP
	1970 KOMMUNAL- OG ARBEIDS- DEPARTEMENTET (KAD)	DISTRIKTSPLANLEGGING FRILUFTSLIV
	1972 KAD OG INDUSTRI- DEPARTEMENTET	DISTRIKTSPLANLEGGING FRILUFTSLIV ENERGIPRODUKSJON
	1972 MILJØVERNDEPARTEMENTET INDUSTRIDEPARTEMENTET	FRILUFTSLIV/NATURVERN ENERGIPRODUKSJON
JORD- VATNING	LANDBRUKSDEPARTEMENTET	AREALUTNYTTING TILSKOTTS- OG KREDITT- ORDNINGER
MATFISK- OPPDRETT	FISKERIDEPARTEMENTET	TILVIRKNING OG OM- SETNING FISKE OG FANGST

Tabell 2.4.2 Vassdragsvern og andre vannsaksområder. Departementstilknytning og samhørende saksområder på departements- og direktoratnivå.

Det generelle spørsmålet her må gå på om de enkelte saksområder kan sies å ha et sterkere behov for samhörighet til de administrative sektorer hvor de i dag har sin forankring enn til vann og andre vannsaksområder. Vi har ovenfor forsøkt å holde oss til relativt udiskutable fakta med hensyn til utviklingen det seneste hundreåret, og i mindre grad hengitt oss til diskusjon av hensiktsmessigheten av administrasjonsordningen til enhver tid. En slik diskusjon er imidlertid viktig, og vi håper at det her fremlagte materialet kan være med å gi grunnlag for en slik diskusjon. Den her presenterte historiske gjennomgang burde illustrere at det forvaltningsmønster vi har i dag ikke i alle detaljer og til enhver tid er et resultat av omfattende og grundige overveielser.

Vi vil her avslutningsvis antyde noen problemstillinger som vi føler løper ut av den historiske oversikten som her er presentert.

1. Vern av vannressursene kan skje gjennom en forvaltningsenhet som disponerer alle sentrale virkemidler av betydning for styring av vannressursbruken, eller som i dag, gjennom en forvaltningsenhet hvis virkemiddel er vern mot forurensning. Det sentrale spørsmål for framtiden er om det er vern av vannressursene (i vid forstand en langsiktig ressursdisponering) eller vern mot forurensning som i framtiden skal være utgangspunktet for organiseringen.
2. Innlandsfisket er i dag forvaltningsmessig knyttet til viltadministrasjon og friluftsadministrasjon ut fra oppfatningen av fisk og vilt som vesentlig ressurs for friluftslivet. Vil integrering i en forvaltningsmessig enhet som kontrollerer størstedelen av de offentlige virkemidler for forvaltning av vassdragene styrke eller svekke fiskeinteressene? Vil en slik integrering lette forvaltningen av fiskeressursene?
3. Rundt 1850 var helsevesenet trolig alene om å ha personale med en viss hygienisk kompetanse. I dag er det opplagt andre fagkategorier enn de som tradisjonelt har besatt stillinger i helsevesenet som har kompetansen på det vannhygieniske området, dvs. at man også på andre områder av vannforvaltningen vil finne fagmiljøer som kan støtte opp om den kompetanse man har bygget opp innenfor helse/hygienesektoren. Vil en slik faglig integrering være rasjonell og til styrke for vannforsyningsforvaltningen? Kan det også her ligge gevinster i en integrering omkring kontroll av vesentlige virkemidler for vannressursforvaltning?

4. Bør utgangspunktet for behandling av saker vedrørende jordbruksvanning fortsatt være en tilskottsordning koplet til landbruksoppgjøret, eller bør også dette saksområdet forankres i en konsesjonsordning?

Vassdragsdirektoratet står sentralt i vannforvaltningen. Det er umulig å tenke seg en administrasjon orientert omkring vannressursen uten at dette direktoratet får en sentral faglig stilling. Tabell 2.5.1 viser vassdragsdirektoratets departement og faglige tilordning opp gjennom historien.

VASSDRAGS- DIREKTORATET	ÅR	ANSVARLIG DEPARTEMENT	SAMHØRENDE SAKSOMRÅDE
	1884	Indredepartementet	Samferdsel Fyr og havnevesen
1946	Departementet for offentlige arbeider	Samferdsel Energiproduksjon	
1978	Industrideparte- mentet	Industri Energiproduksjon	
	Olje- og energi- departementet	Oljeutvinning Energiproduksjon	

Tabell 2.5.1 Vassdragsdirektoratet (Kanalvesenets) departementstilknytning og de saksområder vassdragsforvaltningen til en hver tid er blitt satt i sammenheng med på departementsnivå.

Et vesentlig argument for samling av vassdrags-, elektrisitets- og energi-administrasjonen lå i det hensiktsmessige i å få samlet det offentliges faglige ressurser på området elektrisitetsproduksjon av vannkraft. Før samlingen hadde vassdragsdirektoratet egen elektroteknisk kompetanse og forvaltet statens vannkraftinteresser. Med den organisasjonsform man i dag har i vassdrags- og elektrisitetsvesenet burde ikke dette argument ha særlig vekt lenger. Det er ikke med dette sagt at det ikke kan finnes andre hensyn som gjør bindingen energi - vassdragsforvaltning hensiktsmessig.

Figur 2.5.1 viser at man har to sentrale departementer i norsk vannressursforvaltning, Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet. Miljøverndepartementet gir vannforvaltningen kopling til fysisk planlegging.

Olje- og energidepartementet gir kopling til energiutnyttelse og energiplanlegging. Det formelle overordnede ansvar for forvaltning av vannressursene er i og med behandlingen av St.meld. nr. 25 (1977-78) lagt til Miljøverndepartementet. En diskusjon på hvilke av disse to tilknytningspunktene som skal ha hovedvekt i framtidig vannressursforvaltning synes allikevel nødvendig.

3. VANNRESSURSFORVALTNING I DAG

3.1 Forvaltningsstruktur

Figur 3.1.1 viser en sammenstilling av politiske og administrative organer og ulike saksområder med tilknytning til vann. Diagrammet bygger på fremstillingen i Vannressursutvalgets rapport (Vannressursutvalget 1979). Diagrammet er forsøkt ordnet slik at forvaltningsorganer, statlige og kommunale, som har særlig ansvar for et saksområde, er stilt under hverandre i administrative og geografiske nivåer. Saksområdene er stilt opp nederst i diagrammet. For å få med Kommunal- og arbeidsdepartementet har det vært nødvendig å ta med et eget saksområde for finansiering. Også andre departementer finansierer virksomhet i vassdrag, slike som Olje- og energidepartementet, Miljøverndepartementet og Landbruksdepartementet med underliggende forvaltningsorganer. Diagrammet søker å gruppere de ulike forvaltningsorganer på ulike nivåer, forvaltningsmessig og geografisk. Lengst til høyre i diagrammet er tatt med grupper av private vannressursforvaltere. Denne delen av diagrammet er imidlertid svært ufullstendig.

Figur 3.1.1 er en grov sammenstilling av innholdet i statusrapporten (Vannressursutvalget 1979) og gir bare et grovt bilde av den administrasjonsstrukturen som er bygd opp omkring blant annet forvaltning av vannressursene. Fremstillingen må suppleres med informasjon om tyngde i form av virkemidler og arbeidskapasitet for å kunne danne grunnlag for en analyse med tanke på alternative organisasjonsformer. For sentraladministrasjonen vil dette bli gjort nedenfor i de følgende avsnitt hvor vi har konsentrert oss omkring personalressurser (3.3) og økonomiske virkemidler (3.4). Kapittel 4 gir en oversikt over de juridiske virkemidler som står til disposisjon for vannforvaltningen.

Visse hovedtrekk ved forvaltningen fremkommer imidlertid allerede direkte av figur 3.1.1.

For det første får vi en rent kvantitativ oversikt. Åtte departementer, ni direktorater og syv kommunale politiske organer er engasjert i forvaltning av vannressursene. Omfanget av engasjement varierer selvsagt mye, noe som vi vil komme tilbake til nedenfor.

Forvaltningsstrukturen gjennom de tre administrative nivåene stat, fylke, kommune er preget av sektoriell oppsplitting. Figuren viser imidler-

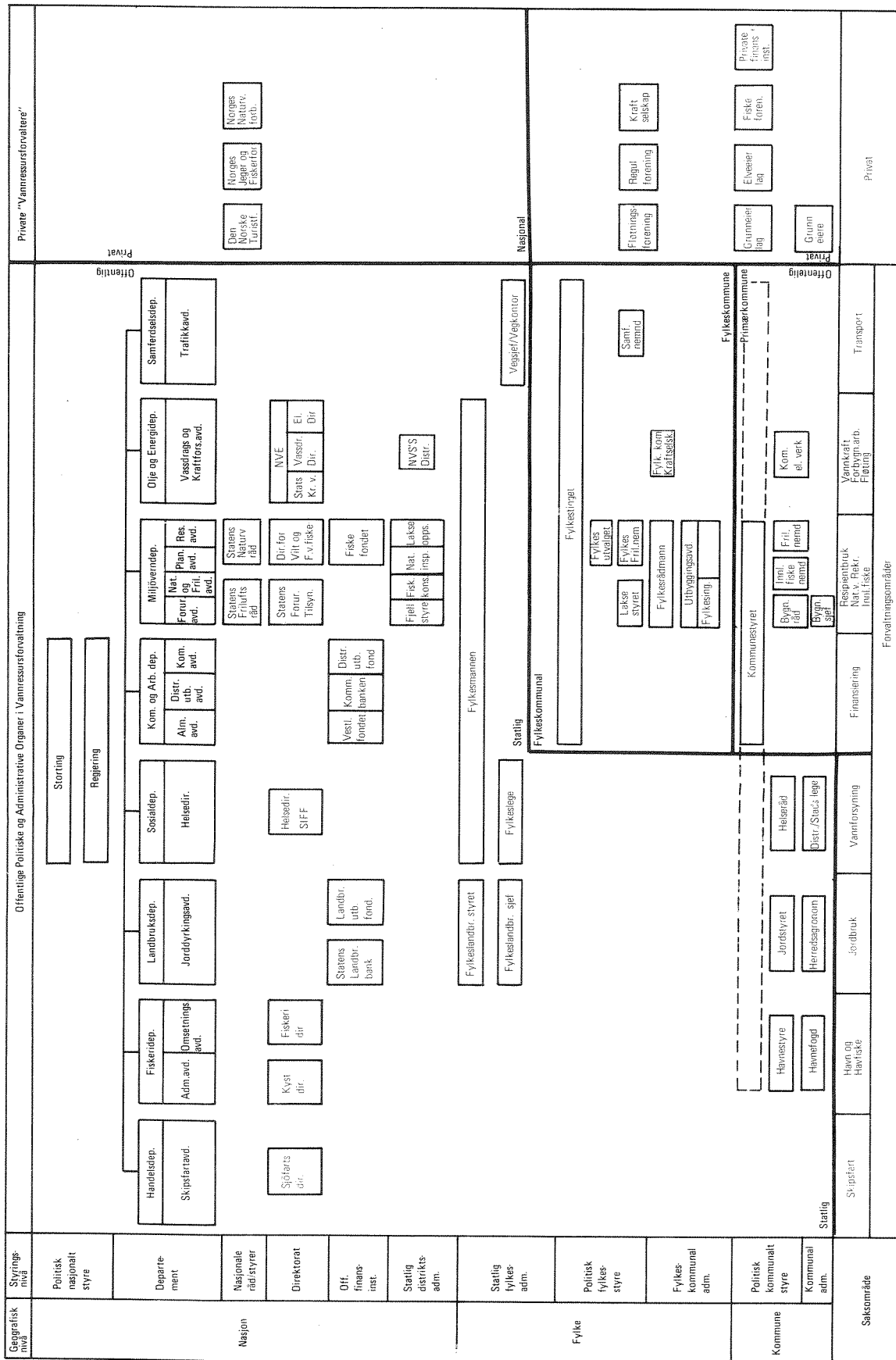


Fig. 3.1.1 Oversikt over offentlig vannressursforvaltning i Norge

tid at noen organer har et tverrsektorielt inngrep i strukturen. Særlig de politiske organer på fylkesnivået synes å ha det.

Skillet mellom statlig og lokal kommunal forvaltning (venstre og høyre side av diagrammet) kan ha en viss prinsipiell interesse med hensyn til styring og samordning med andre interesser. En rekke av de aktuelle offentlige sektorer har statstjenestemenn i lokalforvaltningen. (Havnefogd, herredsa-
gronom, distriktslege). De politiske styrer og råd for disse sektorene på lokalnivå er imidlertid knyttet til kommunestyret gjennom kommunestyrets rett til å oppnevne medlemmer i disse. Vi vil imidlertid ikke her kunne gå inn i et studie av hvorvidt denne skjæringen mellom kommunal og statlig tilknytning kan by på særlige problemer for forvaltning av vannressursene.

3.2 Målsettinger for forvaltning av vannressursene

Offentlig vannressursforvaltning er som vist i figur 3.1.1 spredt på flere forvaltningssektorer. At en slik spredning oppleves som problematisk synes å være noe av grunnlaget for at "Vannressursutvalget" ble opprettet. Det blir deretter naturlig å søke forklaringer til hvorfor en slik spredning på ulike forvaltningssektorer oppleves problematisk.

Følgende tankemodell beskriver trolig noen grunnleggende trekk ved virkeligheten:

"La oss tenke oss at et politisk system kan beskrives som en samling segment eller beslutningsarenaer. Hvert slikt segment kan beskrives ved hjelp av hvilke deltagere som ansees som legitime, hvilke problemstillinger, verdier og situasjonsoppfatninger som oppfattes som sentrale, hvilke typer kunnskap som defineres som ekspertise. Videre kan hvert segment beskrives ved sine spilleregler og sine rutiner for problem- og konfliktløsning." (Olsen m.fl. 1978).

"Ved å definere en rekke verdier og sosiale grupperinger som irrelevante, vil spørsmål ofte fremstå som "tekniske" og pragmatiske: Ekspertise knyttes til kontroll med relativt isolerbare mål - middelsammenhenger. Effekter som ikke inngår i disse sammenhengene, fanges opp av denne ekspertisen, forutsettes ivaretatt av andre." (Samme sted).

Vi har forsøkt å se nærmere på hvilke mål/middel-sammenhenger man arbeider med og etter, innenfor de enkelte forvaltningssektorene som deltar i forvaltningen av vannressursene. Som kilde har vi benyttet sentrale stortingsmeldinger, og der slike ikke finnes, andre dokumenter som er blitt trukket fram av forvaltningens tjenestemenn under vårt tidligere arbeid med disse spørsmålene. (Vannressursutvalget 1979 - avsnitt om målavklaring og planlegging).

En sammenstilling av mål/middel-sammenhenger med innretting mot vannressursene er vist i tabell 3.2.1. Det synes klart at man ved å forfølge enkelte av de mål/middel-sammenhenger som her er skissert, kan komme ut med et resultat som står i konflikt med virkeliggjøringen av målsettinger andre sektorer søker å virkeliggjøre.

En forenklet sammenstilling som den i tabell 3.2.1 vil selvfølgelig ikke kunne få med hele bredden i form av mål og midler. Den tar heller ikke med de mange formuleringene som går på avveining av sektorinteressene mot andre viktige mål for samfunnsutviklingen. Det er klart at det i det minste de siste tiårene er lagt ned et betydelig arbeid i å utvikle systemer for samordning. Arbeidet med langtidsprogram og -budsjett på sentralt/statlig hold må sees som ledd i samordningsbestrebelsene. Likeledes var og er intensjonen bak fylkesplanleggingen å virke til samordning av offentlig virksomhet.

Forvaltningsområde	Målsetting	Referanse	Middel (som har konsekvenser for vannressursene)	Referanse
Energiproduksjon	Både ut fra industri- og distriktspolitiske betraktninger ser Regjeringen det som et hovedmål å bevare og modernisere norsk kraftintensiv industri. På grunn av våre rikelige forekomster av de aller fleste energibærere bør ikke energitilgangen begrense den økonomiske vekst i Norge i åra fremover.	St.meld. nr. 54 (1979-80) s. 8 og 13	Regjeringen går inn for at det ut fra kostnads- og miljøbetraktninger først og fremst satses på videre skånsom vannkraftutbygging, herunder også småkraftverk.	St.meld. nr. 54 (1979-80) s. 9
Vern mot forurensning	Verne om naturens evne til produksjon og selvfornyelse. Å sikre at forurensninger ikke skader folks helse eller går ut over trivselen.	St.meld. nr. 44 (1975-76) s. 9	Forurensning bør bekjempes ved kilden eller gjennom restriksjoner. Regjeringen legges stor vekt på å forebygge forurensningsproblemer gjennom arealdisponering. Best anvendbare renseteknologi skal anvendes. Driften ved renseanlegg skal forbedres.	St.meld. nr. 44 (1975-79) s. 10 og 11
Drikkevannsforsyning	En sikker og god vannforsyning som gir tilstrekkelig vann som kvalitetsmessig overholder de oppsatte normer.	Vannressursutvalget 1979, s. 51	Vaig av upåvirkede kilder. Vern av kildene mot forurensning. Dobbeltsikring ved i tillegg å pålegge installasjon av desinfeksjons-/renseutrustning	Vannressursutvalget 1979, s. 49.
Jordvatning	Hensynet til den fremtidige forsynings-situasjonen tilsier en økning i jordbruksproduksjonen.	St.meld. nr. 32 (1975-76)	Tilskott til kunstgjødsel for mindre bruk. Investeringstilskott til vatningsanlegg (h.h.v. 127 mill. og ca. 80 mill. 1980)	St.prp. nr. 1 (1979-80)
Sekningsaker, erosjons- og forbygningsarbeider	I økende utstrekning å kunne sikre jordressurser og utbyggningsarealer.	Uttalelse fra forbygningsavd. i NVE, s. 46 og 47 (vedlegg II)	Planlegging, finansiering og bygging av forbygnings- og sikringstiltak i vassdrag (22 mill. 1980).	St.prp. nr. 1 (1979-80)
Naturvern	Å ta vare på variasjonsrikdom i landskap, plante- og dyreliv og å verne om vitenskapelige, pedagogiske og estetiske verdier.	St.prp. nr. 1 (1979-80) for MvD s. 26	Frednings- og vernetiltak, sikre offentlig råderett over allmene friluftsområder. Oppsyn, opparbeidning og skjøtsel av områdene.	St.prp. nr. 1 (1979-80) for MvD s. 26
Rekreasjon	Å legge forholdene til rette slik at alle deler av befolkningen skal få anledning til rekreasjon og friluftsliv	St.prp. nr. 1 (1977-78) for MvD	Overtakelse av bruks- og eiendomsrett til områdene. Deltakelse i istandsetting av intensivt utnyttede områder.	St.prp. nr. 1 (1979-80) for MvD, s. 26
Fiske	Å verne ferskvannsfiskearternes eksistensgrunnlag og sikre naturlig artsriksom. Å sørge for at produksjonen blir nyttiggjørt.	St.meld. nr. 91 (1978-79) s. 9	Regulering av ressursuttak. Planlegging og finansiering av fiskefremmende tiltak.	St.meld. nr. 91 (1978-79)

Tabell 3.2.1 Eksempler på målsettinger og relevante midler for ulike forvaltningssektorer med tilknytning til vannforvaltning.

Hovedpoengene står allikevel tilbake. Også innenfor et avgrenset område av den offentlige forvaltning, her forvaltning av vannressursene, har man trolig problemer som man vil finne igjen som et grunnleggende problem for den offentlige virksomhet totalt. Man har en sektordelt forvaltning med sektorer som arbeider for oppfyllelse av avgrensede målsettinger. En slik deling av forvaltningen er effektiv. Problemkompleksene og de relevante løsningene forblir oversiktlige fordi de refererer til avgrensede deler av virkeligheten. Det er imidlertid ikke gitt at et slikt system gir de totalt sett beste løsningene. Til dette kreves avveining. Innen sentraladministrasjonen mangler man imidlertid organisatoriske styringsmekanismer for avveining av de ulike sektormål og ikke bare det, man mangler også det faglige grunnlag for å bygge opp en slik styringsmekanisme. Man har ikke, i det minste ikke foreløpig, noen enhetlig optimaliseringsstandard som gjør det mulig med en automatisk prioritering av vann til vannkraft fremfor vann til jordvanning, vannkvalitetsforbedringer etc. Den samlede avveining må inneholde vurderinger av økonomisk, miljømessig, sosial og administrativ-politisk karakter, og disse vurderingene må utføres hver for seg.

Det forutsettes som prinsipp at den samlede avveining er en politisk oppgave. Problemet her synes imidlertid å være at den nasjonalpolitiske medvirkning ikke trenger ned til det dyp der denne avveining bør og må foretas. Slik forblir den resulterende ressursfordelingen fra den sentrale statsmakt til de lokale tiltaksplanleggere relativt tilfeldig, mer avhengig av de ulike sektorenes ulike evne til å realisere sine selvdefinerte avgrensede målsettinger, enn et resultat av gjennomgående nasjonal politisk prioritering.

Man kan videre spørre seg i hvilken utstrekning denne mangel på prioritering sentralt vil slå ut lokalt. Er det her (les: lokalt) i det hele tatt mulig å prioritere mellom bruksformer så lenge disse støtter seg til ulikt sterke sentrale sektorer som bare i svært liten utstrekning har rettleidende rammer for hvordan de skal innordne seg i helheten? Vi rekker ikke her lenger enn til å reise problemstillingen.

3.3 Personalressurser

Vi har avgrenset arbeidet til å omfatte den sentrale statlige forvaltning. Statskalenderen (her utgaven for 1979) gir en oversikt over arbeidsområdene til de enkelte departementskontorene. Denne har vi her benyttet til å lage

en liste over kontorer som på en eller annen måte er knyttet til forvaltning av vannressurser i vassdrag eller som har saksområder som indirekte er av stor betydning for slik forvaltning. Vedlegg I gjengir denne listen som ialt omfatter 46 kontorer i 13 departementer.

Vi har her særlig interesse av de kontorer som legger ned arbeid av registrerbart (eller utskillbart) omfang på saksområder av direkte betydning for forvaltning av vannressurser i vassdrag. Omlag halvparten av kontorene som er opplistet i vedlegg I har vi her funnet interessante. Disse kontorene er kontaktet via telefon med spørsmål om andel av arbeid knyttet til vannforvaltning, samt hvilke kontaktorganer man anser for å være viktigst i dette arbeidet. Vedlegg I gir også resultat fra denne undersøkelsen.

Vi har ikke gått inn på en streng begrepsavgrensning med hensyn til hva som skal taes med i vannressursforvaltningen. Grensen mellom hva som er forvaltning av vassdrag og hva som er forvaltning av ressurser i havet er heller ikke presist trukket opp. Dette har selvfølgelig betydning for videre bruk av det materialet som her legges frem. Vedlegg I viser hvilke saksområder som er tatt med i den utstrekning dette kan leses ut av Statskalenderen.

I departementene ble det på disse områdene lagt ned omlag 40 årsverk (38 3/4 i Vedlegg I) av ansatte fra førstesekretær og oppover. Øvrige stillingskategorier utgjør gjennomsnittlig 30 % av ansatte i departementene. Den totale arbeidsinnsats i departementene blir da nær 60 årsverk på saksområder som har med forvaltning av vannressurser i vassdrag å gjøre.

På direktoratsnivået er omfanget av arbeidsinnsatsen langt større. Vedlegg I inneholder og en sammenstilling av et utvalg av direktorater som er engasjert i vannressursforvaltning. I alt nedlegges det her 160 årsverk (163½ i Vedlegg I) av faglig personale. Med øvrig kontorpersonale blir innsatsen rundt 220 årsverk.¹⁾

1) Ansatte i Statskraftverkene og Elektrisitetsdirektoratet i NVE er ikke med i denne sammenstillingen.

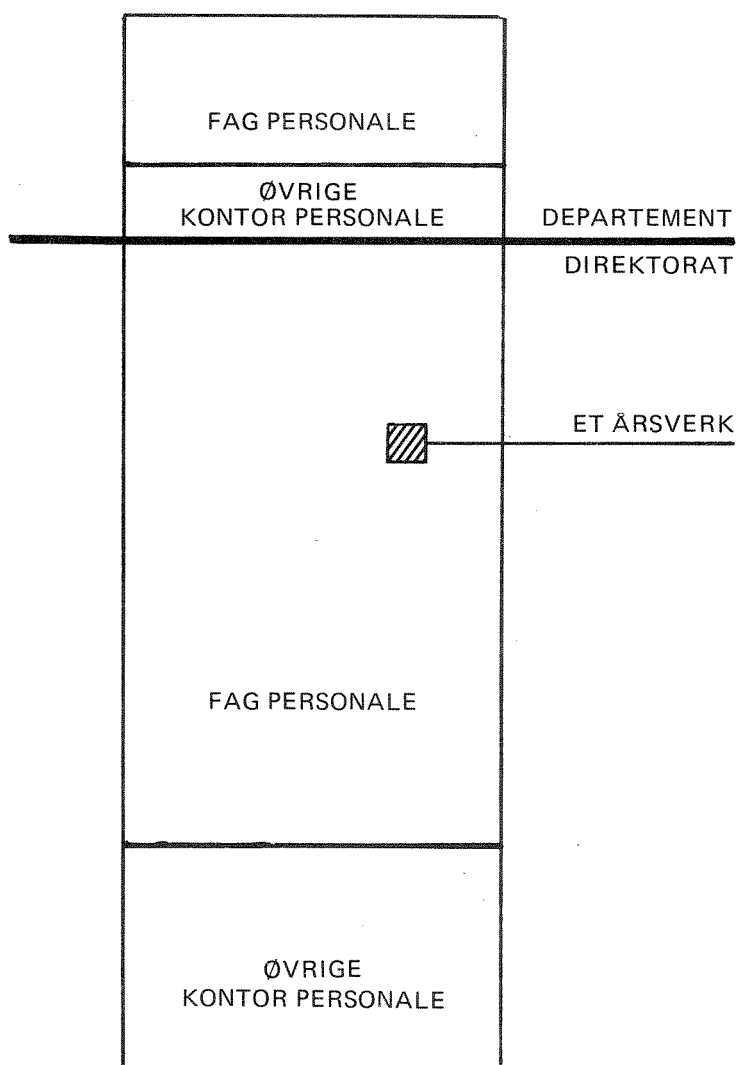
De oppgavene vi her legger frem for direktoratsnivået må i enda mindre grad enn oppgaver for departementene oppfattes og brukes som eksakte størrelser. Avgrensning av kontorer og avdelinger som er beskjeftiget med vannforvaltning har her vært særlig vanskelig. Vedlegg I viser hvilke avdelinger som er tatt med.

Figur 3.3.2 viser hvordan arbeidsinnsatsen på departementsnivå fordeler seg på de ulike departementer, bruksformer og engasjerte fagkategorier. På tilsvarende måte viser figur 3.3.3 fordelingen av arbeidsinnsats på direktoratsnivå. Statskraftverkene er ikke tatt med. I figurene er bare det arbeid som utføres av fagpersonell tatt med. Grensene her er ikke klart definert og det knytter seg derfor noe usikkerhet til de eksakte størrelsene (antall årsverk). Størrelsesforholdene mellom de ulike blokkene i figurene burde imidlertid gi et rimelig representativt bilde.

Miljøverndepartementet er altså hva personalressurser angår det sentrale vannressursdepartement. Vern mot forurensninger synes å være den oppgave som har høyest prioritet på departementsnivå. Arbeidsinnsatsen er her f.eks. omlag tre ganger den vi har i vannforsyningssektoren. Staben er bredt faglig sammensatt på begge disse områdene med jurister, økonomer, teknikere, naturfaglig utdannet personale. Innenfor andre områder er personalet mer departementstradisjonelt sammensatt med sterk juristdominans.

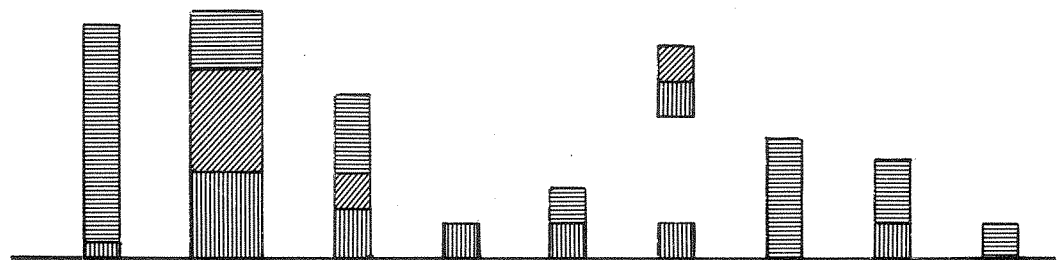
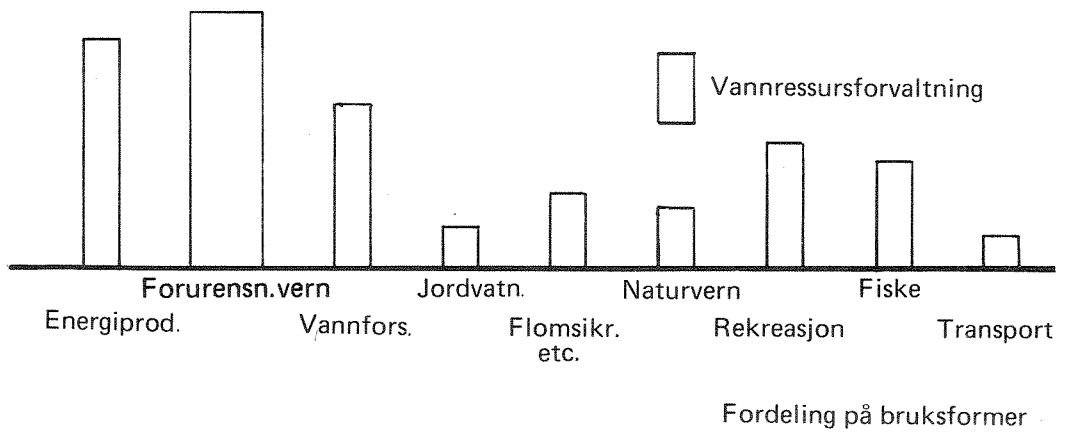
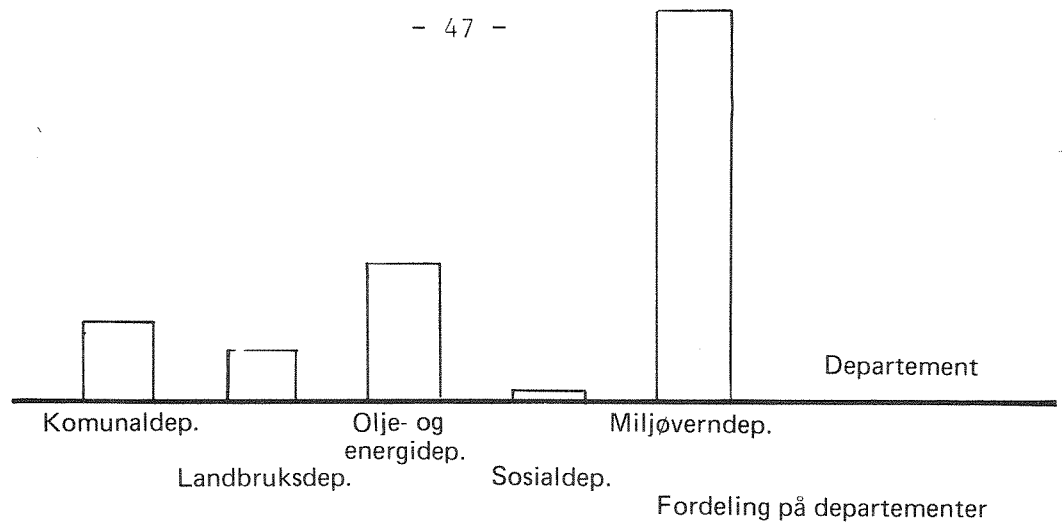
Vassdragsdirektoratet er det sentrale vannressursdirektoratet vurdert etter arbeidsinnsats. Energiproduksjon, resipientbruk og fisk har sterke fagetater. Andre bruksformer mangler fagetat på direktoratsnivå, f.eks. rekreasjon/naturvern. Ingeniørfag og naturfag dominerer helt som utdanningsbakgrunn for ansatte i de aktuelle direktoratene.




Vedlegg I inneholder og en sammenstilling av stillingskategorier og lønnsplassing for ansatte beskjeftiget med vannressursforvaltning på departements- og direktoratsnivå. Fordelingen av stillinger er gjort skjønnsmessig ut fra det omfang i engasjement man har i vannressursforvaltning innenfor de enkelte kontorer og avdelinger. Figur 3.3.4 viser stillingspyramider for stillinger knyttet til vannressursforvaltning i departementer og direktorater. (Oversikt over kontorer og direktoratsavdelinger som er med finnes i vedlegg I).



Figur 3.3.1 Forholdsvis fordeling av arbeidsinnsats i VRF ¹⁾ mellom departementene og direktoratene i 1979. (Flateproporsjonal fremstilling).

1) omfatter her bare forvaltning av vassdrag

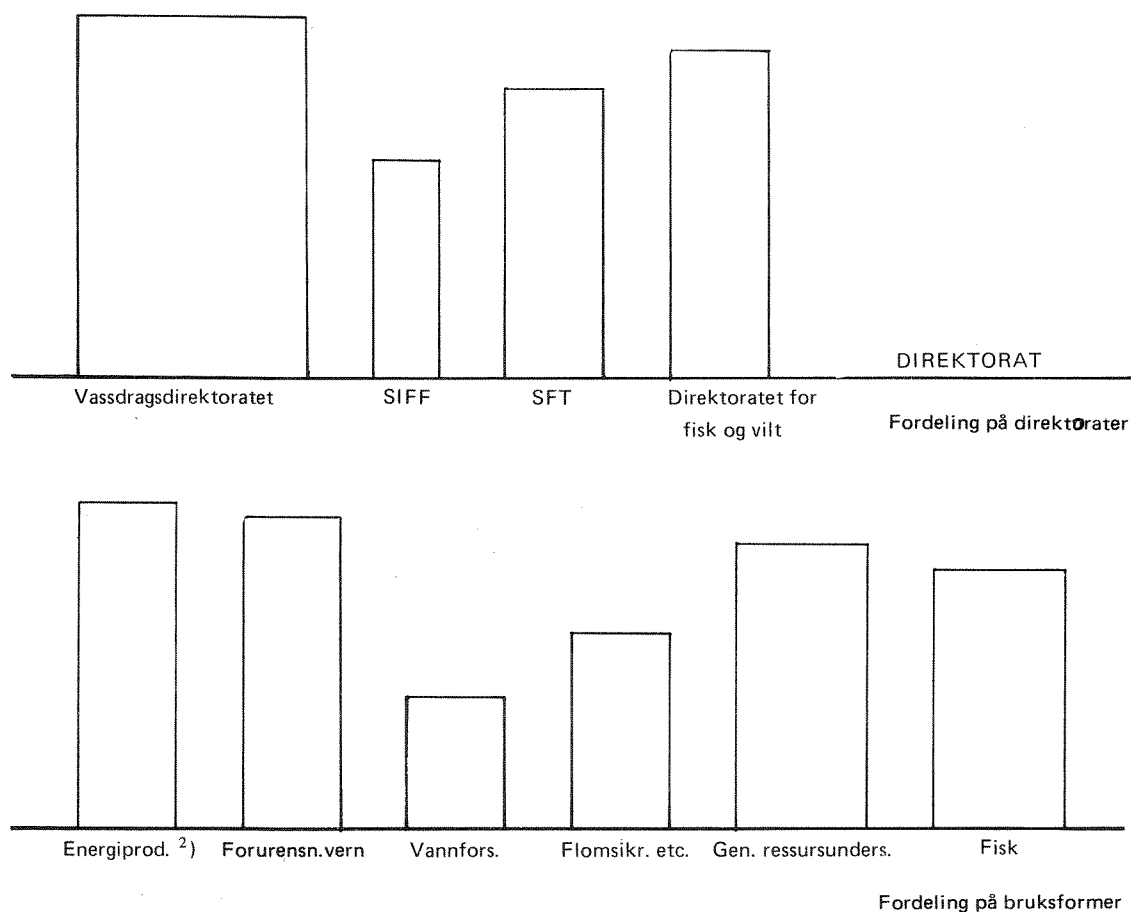


-  Et juristårsverk
-  Et økonomårsverk
-  Et ing./naturfagårsverk

Fordeling på bruksformer og fordeling på fagkategorier.

Figur 3.3.2 Fordeling av departementenes arbeid med VRF¹⁾ på departementer, bruksformer, fag/fagpersonale i 1979 (flateproporsjonal framstilling)

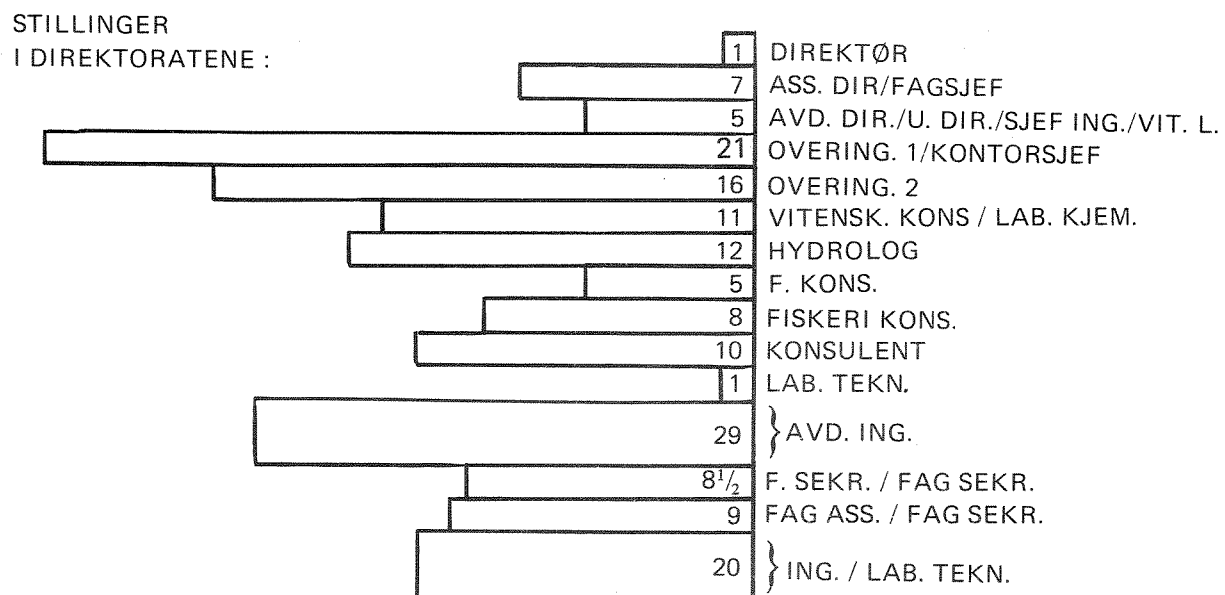
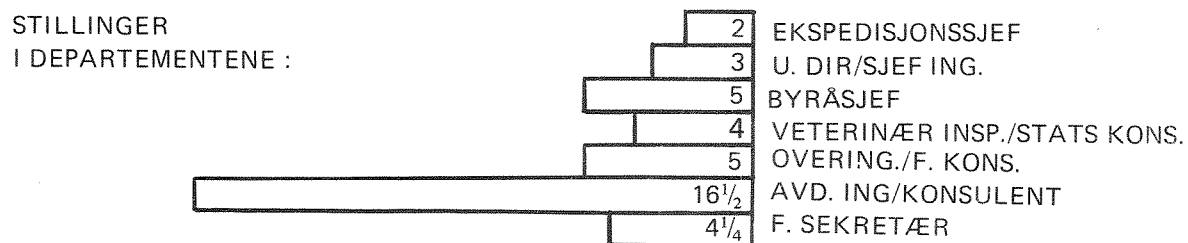
1) Omfatter her bare forvaltning av vassdrag



Figur 3.3.3 Fordeling av direktoratenes arbeid med VRF¹⁾ på direktorater og bruksformer i 1979 (flateproporsjonal framstilling).

1) Omfatter bare forvaltning av vassdrag

2) Statskraftverkene er ikke tatt med



Figur 3.3.4 Stillingspyramider for VRF i departementer og direktorater i 1979 (flateproporsjonal framstilling)

3.4 Økonomiske virkemidler

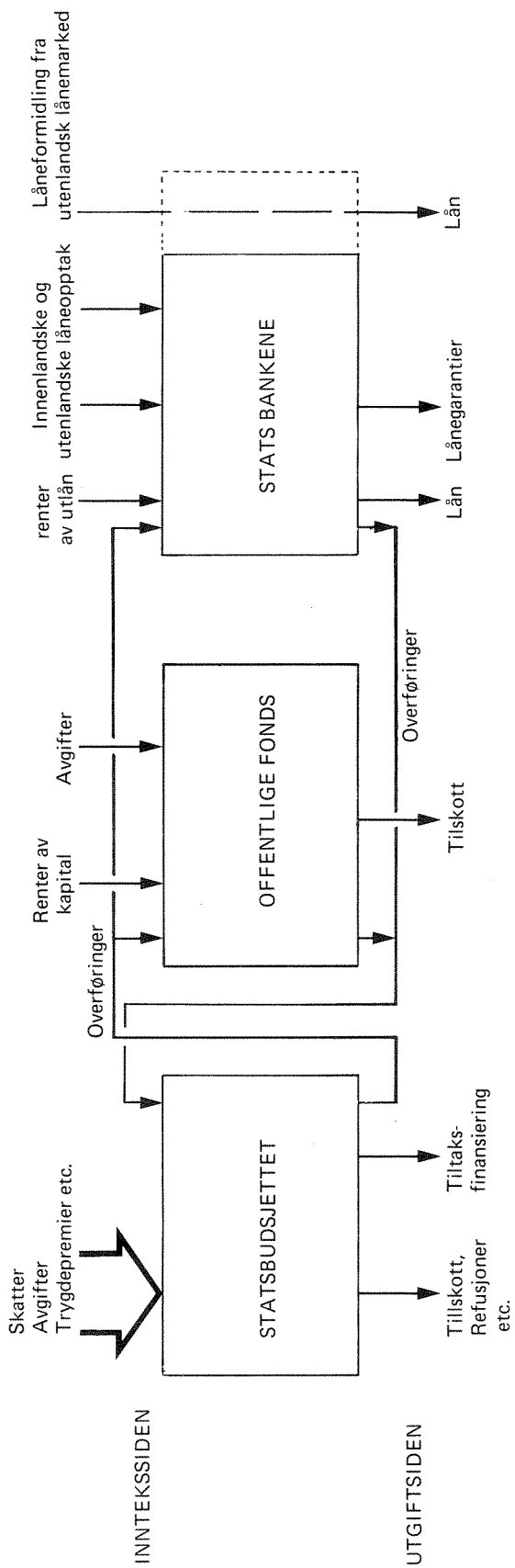
Vi har ikke innenfor rammen av dette prosjektet kunnet gi noen fullstendig oversikt over offentlig økonomi knyttet til vannforvaltning. Visse hovedtrekk håper vi imidlertid å ha fanget inn.

Figur 3.4.1 gir en oversikt over det systemet vi her har valgt å betrakte nærmere. Vedlegg II gir oversikt over hovedstrømmer på utgiftssiden av dette systemet. Vi gjør oppmerksom på at størrelsene i vedlegg II ikke i alle henseender er direkte sammenliknbare. Dels er det her benyttet budsjettall og dels regnskapstall.

Vi har tre hovedfinansieringskilder, statsbudsjettet (vedlegg II.1), offentlige fond (vedlegg II.3), og statsbankene (vedlegg II.2). Vi vil her som nevnt konsentrere oss om utgiftssiden, men skal innledningsvis gi et kortfattet riss av inntektssiden og sentrale overføringsmekanismer mellom de ulike elementene i finansieringssystemet.

Midlene som stilles til disposisjon ved bevilgning over statsbudsjettet er hentet fra skatter, avgifter etc. Dessuten skjer det overføringer fra statsbankene av renter på bankenes grunnfond og videre overføres det midler fra enkelte spesialfond til dekning av spesifiserte utgifter på statsbudsjettet. Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk får således en stor del av sine driftsutgifter dekket av midler overført fra Fiskefondet.

De offentlige fondene som her er aktuelle henter sine inntekter fra renter av fondskapitalen, fra statsbudsjettet ved overføringer, eller fra spesielle avgifter. Av de her aktuelle fond er det bare Naturskadefondet og Landbrukets utbyggingsfond som direkte får overført midler fra statsbudsjettet. Konesjonsavgiftsfondet og Statens fiskefond får sine inntekter fra henholdsvis konsesjonsavgiften og fisketrygdavgiften og eksportavgift på laks. De andre fondene som stort sett er opprettet i henhold til vassdragsreguleringslovens §12 (1. 14.12.1917 nr. 17) med det formål å fremme fiske i ulike vassdrag, finansierer sin virksomhet ved å trekke på den opprinnelige egenkapitalen eller på renteinntekter av denne. I tillegg til denne eksisterende kapitaltilførselen foregår det en viss overføring av midler mellom ulike fond. Slik fikk i 1978 Statens fiskefond midler over-



Figur 3.4.1 Offentlig finansieringssystem. Vannressursforvaltning.

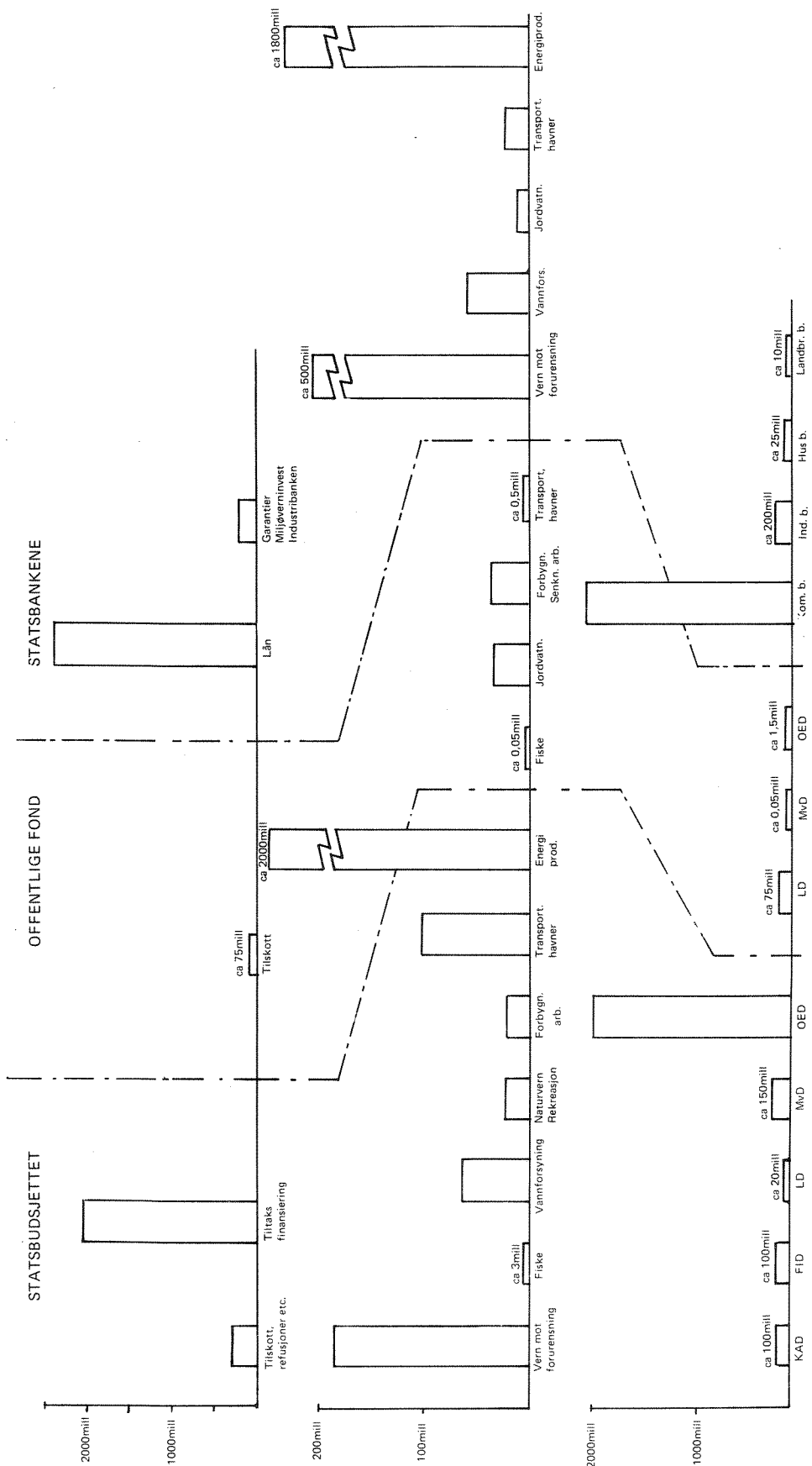
ført fra konsesjonsavgiftsfondet, og Oljevernfondet midler ført over fra Trafikkavgiftsfondet.

Statsbankene har et grunnfond som har sin opprinnelse i en bevilgning over statsbudsjettet. Dessuten mottar enkelte av dem midler fra statsbudsjettet til rentestøtte for lavrenteutlån og andre spesielle tilskotts- og utlåns-tjenester. Bankene betaler renter av grunnfondet til Staten. Bankenes utlånskapital skaffes dessuten til veie ved låneopptak i innland og utland. Bankenes viktigste inntekter er renter av utlån. Noen banker driver dessuten en omfattende låneformidling fra det utenlandske lånemarked.

Figur 3.4.2 angir størrelsesorden på de ulike strømmen i finansierings-systemet slik dette er skissert i figur 3.4.1. Vi har her bare forsøkt å illustrere størrelsesorden. For mange poster ligger det usikkerhet i avgrensningen med hensyn til om de finansierte tiltak er vannressurs-tilknyttede. Oppstillingen gjengir størrelser fra 1978-regnskapene.

Som det fremgår av figuren er det tiltaksfinansiering som utgjør hovedtyngden av bevilgningene over statsbudsjettet. Dette omfatter bevilgninger til statens egen virksomhet innenfor sektorene energiproduksjon, forbygningsarbeider og havneutbygging. Disse bevilgningene er av samme størrelsesorden som statsbankenes utlån til alle vannrelaterte bruksformer, rundt 2000 mill.kroner.

Fordelingen på de enkelte bruksformer viser at miljøverninvesteringene tar ut de største bevilgningene over statsbudsjettet, så langt vi holder virksomheten i statskraftverkene og bevilgninger til denne utenfor. Av de offentlige fond er landbrukets utbyggingsfond det dominerende med sine tilskott til jordvatningsanlegg og forbygnings- og senkningsarbeider. Tilskott til fiskeformål gis her fra en rekke fiskefond knyttet til spesielle vassdrag (1978 ialt 22 fond under Miljøverndepartementet). Samlet fondskapital var ved utgangen av 1978 ca. 1,5 mill.kroner. Renteinntektene av denne kapitalen utgjorde omlag det dobbelte av det samlede innvilgede tilskott i 1978 (ca. 50.000 kroner). Miljøverntiltak og kraftverksutbygging er også helt dominerende i statsbankenes utlånsvirksomhet til virksomhet i vassdrag.



JB.V-80

Figur 3.4.2 Offentlig finansieringssystem. Regnskapstall for 1978.
(Flateproporsjonal framstilling).

Olje- og energidepartementet er det departement som råder over de største bevilgninger til vannbruksformål. Det er her statskraftverkernes virksomhet som dominerer. Kommunalbanken er den sentrale statsbanken i dette bildet. Miljøverntiltak og kraftverk er de sentrale investeringsobjektene.

Det kanskje mest interessante spørsmål i denne sammenheng er hvor stor andel av nasjonens totale investeringer i de ulike vannbruksformer som foretas med finansieringsbistand fra statsbudsjettet og offentlige finansinstitusjoner. Vi har ikke klart å fremskaffe data som er til særlig nytte her. Vi vet at jordvanningsanlegg sjelden bygges uten tilskott og lån som samlet dekker 70-80 % av investeringene. En sammenlikning med verdien av bygge- og anleggsarbeidet i ulike sektorer kan gi en viss idé om størrelsesforholdet mellom offentlig og annen finansiering. De tall vi her har hatt tilgang til stammer imidlertid fra 1976, og en direkte sammenlikning har derfor ikke vært mulig. En svært forsiktig konklusjon ut fra sammenlikning med disse tallene synes imidlertid å måtte bli at den offentlige finansiering er av avgjørende betydning for de fleste aktuelle tiltak i vassdragene.

3.5 Oppsummering

Den sentrale offentlige vannforvaltning i dag er preget av sektorinndeling orientert mot ulike bruksformer (3.1). De ulike sektorene står ulike sterkt med hensyn til grunnleggende ressurser som personale (saksbehandlerkapasitet, utredningskapasitet) og økonomiske virkemidler. Med hensyn til personale har vi en "to-polet" forvaltning med tyngdepunkt i Olje- og energidepartementet/NVE og i Miljøverndepartementet/SFT/Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk. Vassdragsutnyttning for kraftformål og vern mot forurensning er de saksområder som hver for seg har den sterkeste personalbemanning. I det offentlige finansieringsbildet er finansiering av utbygging for kraftproduksjon helt dominerende. Miljøverntiltakene trekker dessuten ut store deler av de offentlige ressurser som disponeres for bruk i vassdrag. Sentrale offentlige myndigheter har trolig gjennom de ulike økonomiske støtte- og finansieringstiltakene styring med de tiltak som blir iverksatt i vassdragene.

4. LOVGRUNNLAG

Vedlegg III gjengir i tabellform resultatene av en sammenstilling av lovverk av betydning for disponering av innenlandske vannressurser. Sammenstillingen er konsentrert omkring rent kvantitative forhold, dvs. lovenes omfang og form.

Nedfor i avsnitt 4.4 finnes en tabell som viser hvilke lover som er tatt med. Denne inneholder også de forkortede lovtitler som er benyttet i det følgende.

4.1 Lover i vannforvaltning. Departementer og beslutningsnivå.

Sammenstillingen i vedlegg III omfatter i alt 36 lovtitler. Vi mener å ha fått med de vesentligste lover av betydning for disponering av innenlandske vannressurser. En fullstendig liste over lover som er med finnes i tabell 4.4.1 nedenfor. Tabell 4.1.1 viser hvordan lovene fordeles seg på ulike bruksformer i vassdraget. Som det fremgår her er det særlig på områdene vannforurensning, vannforsyning, rekreasjon og fiske at lovantallet er stort. Disse bruksformenes livgivning vil vi se nærmere på her.

Forslag til ny forurensningslov er nå (høsten 1980) behandlet i regjeringen. Denne vil redusere antall lover med bestemmelser knyttet til vannforurensning. Av de lover som inngår i analysen er det fem som har forurensningsbestemmelser som vil bli opphevet (havneloven, lov om saltvannsfiskeriene, oljevernloven, vannvernloven, vassdragsloven). Lovantallet med tilknytning til forurensning blir dermed redusert til 13, tabell 4.1.1. Av de lover som vil eksistere i tillegg til forurensningsloven, er flere indirekte knyttet til forurensningsspørsmål (sunnhetsloven, næringsmiddeloven, produktkontrolloven), gjelder bare for avgrensede geografiske områder (lov om oppmerking og overvåking av riksgrensen) eller er knyttet til spesiell virksomhet (lov om brannfarlige varer, lov om atomenergivirksomhet). Generelle forurensningstilknyttede bestemmelser som vil stå tilbake ved siden av forurensningsloven vil man ha i sjødyktighetslovens kapittel 11 (om forurensning fra skip) og i loven om kommunal vass- og kloakkavgift. For forurensningssektoren har vi i dag lovverk (vannvernloven) som samler tillatelse/konsesjonsbestemmelser (§ 6.2) og tiltaks/planbestemmelser (§ 6.1).

Brukerinteresser	Antall lover	Departement	Antall lover	Vedtaksnivå	Antall plantyper
Energiproduksjon	5	SoD	3		
Vannforurensning	17 (13) ^x	MvD	11	Riks (R)	12 ^{xx}
Vannforsyning	7	HSD	1	Fylke (F)	2 ^{xx}
Jordvanning	4	OED	4	Mellom (M)	1
Flomvern, forbygn. m.v.	2	FiD	3	Kommune (K)	6 ^{xx}
Naturvern	6	JPD	3		
Rekreasjon	10	LD	6		
Fiske	10	KAD	2		
Transport	3	SaD	1		
		OED/MvD	1		
		HSD/MvD	1		
		KAD/MvD	1		
		LD/MvD	1		
Sum	62	Sum	38		

Antall lover i analysen: 38 Antall lover med planbestemmelser: 11 Plantyper: 11

x) Antall lover etter at den nye forurensningsloven har trådt i kraft.

xx) Inkluderer kombinasjoner.

Forkortelser: SoD: Sosialdepartementet JPD: Justis- og politi-
 MvD: Miljøverndepartementet departementet
 HsD: Handels- og sjøfarts- LD: Landbruksdepartementet
 departementet KAD: Kommunal- og arbeids-
 OED: Olje- og energideparteme- departementet
 mentet SaD: Samferdselsdepartementet
 FiD: Fiskeridepartementet

Tabell 4.1.1 Oversikt over lover av betydning for forvaltning av innen-
 landske vannressurser. Fordeling på brukerinteresser og an-
 svarlige departementer. Vedtaksnivå for planlegging av be-
 tydning for vannressursforvaltning.

Vannforsyningsspørsmålene blir løst ved tillatelse etter et sett av lovregler som går på kvalitative spørsmål (sunnhetsloven, næringsmiddeloven), mens bestemmelser for plan/tiltak/virksomhetsbegrensninger finnes i andre lover (vannvernloven, vassdragsloven) og forvaltes av andre myndigheter. Finansieringsspørsmål blir også for denne sektoren behandlet særskilt (lov om kommunal vass- og kloakkavgift). Denne oppsplittingen gjør at man har et relativt stort antall lover som er knyttet til vannforsyningsspørsmål.

At vi har såvidt mange lover knyttet til rekreasjon i/ved vann, synes å henge sammen med det brede spekter av virksomhet som innfanges i rekreasjonsbegrepet. Et skille som deler lovverket her går mellom ferdsel og arealbruk. Lovverket skiller ut motorisert ferdsel som reguleres av en lov i innlandet (lov om motorferdsel i utmark og vassdrag) og som kan reguleres ved andre lover (havnelov, sjøfartslov) i kystområdene. Annen ferdsel reguleres av vassdragsloven og friluftsløven. Arealbestemmelsene er først og fremst knyttet til arealplanlegging (byggningsloven, strandplanloven) og til ekspropriasjons- og forkjøpsrettsbestemmelser (oreigningsloven, konseksjonsloven).

Lovgivningen knyttet til fiske i vassdragene er også spredt på flere lover. Fire lover (medregnet fjelloven) har geografisk avgrenset virkeområde. Foruten den generelle fiskelovgivning (lakse- og innlandsfiskeloven, vassdragslovgivningen).

Går vi tilbake til tabell 4.1.1, ser vi at de 36 lovene har bestemmelser på 62 områder med tilknytning til bruksformer. Dette viser at få lover kan sies å være sektorovergripende. Bare vassdragsloven og til dels vannvernloven favner et større antall sektorer (tabell 4.4.1). Lovverket følger den sektorinndeling man har på det organisatoriske plan.

Tabell 4.1.1 viser også hvorledes de ulike lovene er fordelt på ansvarlige departementer. Miljøverndepartementet (11+4) og Landbruksdepartementet (6+1) fremstår som sentrale organer etter denne oppstillingen.

Det høye antall lover registrert på Miljøverndepartementet har blant annet sammenheng med dette departementets sentrale rolle i forhold til arealplanlegging og lovverk som regulerer virksomhet i hele vassdragets nedbørfelt.

I alt fem av departementets lover hører til denne kategorien (bygningsloven, naturvernloven, friluftsløven, strandplanloven, kulturminneløven).

Landbruksdepartementets ansvar i relasjon til vannressursene er når vi ser bort fra forurensningsspørsmål på mange måter parallellt til miljøverndepartementets ansvar. Landbruksdepartementets myndighetsområde spenner fra jordskifte/jordlovgivning, som regulerer arealbruk i nedbørfeltet innen jordbrukssektoren, til en del spesielle bestemmelser knyttet til fisk (fiskesjukdomsloven, dyrevernloven).

Flere av lovene som inngår i analysen inneholder planleggingsbestemmelser. I alt 11 lover angir 19 forskjellige plantyper som alle har en viss relevans for planlegging av vannressursbruk (oversikt over plantyper finnes i tabell III.5 i vedlegg III). Til sist i tabell 4.1.1 er det vist på hvilke nivåer disse 19 plantypene har sin forankring til vedtaksfattende organer. Riksnivået er sentralt. Her gjelder det i første rekke sektorplaner for vassdragsreguleringer, friluftsområder og ulike typer verneområder. I formål er planleggingen enten utbyggings- eller verneorientert. For lovverk som initierer planlegging for samordnet ressursutnyttning faller vedtaksansvar på fylkes- og kommunenivå.

4.2 Lovenes siktemål. Ressursdisponering, vern, utbygging.

Lovoversikten, vedlegg III, omfatter også en fordeling av lover etter formål, dvs. etter om de har betydning for utbygging, ressursutnyttelse eller vern. Med utbygging menes bygging av dammer og andre innretninger i eller ved vassdraget. Med ressursutnyttelse mener vi virksomhet som på en eller annen måte utnytter ressurser i vassdraget. Det kan være uttak av vann til vannforsyning, bading i vassdraget (utnyttelse av vannet i vassdraget), utnyttelse ved regulering av vannføring (som oftest er dette en forutsetning for rasjonell kraftutbygging), utnyttelse av vassdragets fiskebestand, eller uttak av grus og sand. I lover rettet mot vern av vassdraget innbefatter vi de lover som gir oss mulighet for direkte å forby eller å stille vilkår for igangsettelse av virksomhet. Det kan være forbud mot å tilføre vassdraget forurensninger eller mot å føre vann fra et vassdrag over i et annet. Videre tar vi her også med lover som gjør det mulig å verne spesielle naturforekomster og områder, eller å regulere virksomhet i nedbørfeltet slik at slike forekomster og områder gis indirekte vern.

Fordelingen på de ulike kategorier må nødvendigvis bli preget av et visst skjønn. Lovene har ofte flere siktemål. Enkelte paragrafer kan det være vanskelig å plassere. Det kan f.eks. være vanskelig å skille mellom regulering av utbygging og regulering for vern av ressurser. Tabell III.2 i vedlegg III angir de paragrafer vi har benyttet til klassifisering av lovverket. Oppstillingen inkluderer ikke alle mulige paragrafer i det lovverk vi har gjennomgått. I forhold til det totale antall lover som ble gjennomgått innledningsvis har vi også utelatt lover med begrenset virkeområde. Totalt omfatter analysen på dette trinn 32 lovtitler.

Tabell 4.2.1 viser en sammenstilling av resultatene fra tabell III.2 i vedlegget.

De enkelte lover kan sees på som midler for å oppnå ulike siktemål. Inndelingen av siktemål i tabell 4.2.1 blir slik samtidig en sortering av juridiske virkemidler av betydning for vannressursforvaltning.

Betrakter vi fordelingen av lover etter formål, og tilhørende ansvarlige departementer, ser vi at ingen av departementene kontrollerer virkemidler som spenner over hele spekteret av formål: utbygging, ressursutnyttning, vern (tabell 4.2.1).

Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet er de sentrale departementer.

Flerbruksplanlegging i vassdrag forutsetter at man kan skaffe seg styring over vannføring i vassdraget, og at man har midler til å styre virksomhet i nedbørfeltet som påvirker vassdraget gjennom tilførsel av forurensning.

Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet utfyller hverandre hva gjelder slike virkemidler, men ingen av departementene har i dag alene kontroll over de nødvendige juridiske styringsmidler for å drive slik planlegging.

Lovert rett mot:	Antall lover	Ansvarlige departementer etter lovene	Sentrale lover
<u>Utbygging</u>			
i vassdraget	10	OED, FiD, MvD, KAD, LD	{ vassdragsloven, vassdragsreguleringsloven, byggningsloven
i nedbørfeltet forøvrig	12	OED, FiD, LD, KAD, MvD	
<u>Ressursutnyttning</u>			
vannuttak	6	SoD, OED, LD, MvD	vassdragsloven
bruk av vann i vassdraget	6	SoD, OED, MvD, SaD	{ vassdragsloven, lov om motor- ferdsel i vassdrag
regulering av vannføring	2	OED	vassdragsreguleringsloven
liv i vann	2	MvD	{ lov om laksefisket og innlands- fisket
andre ressurser i vann	4	FiD, OED, (MvD)	vassdragsloven
<u>Vern</u>			
mot forurensningstilførsler	13	SoD, MvD, FiD, OED, KAD, LD	vannforensningsloven
tilførsler av vann	1	OED	vassdragsreguleringsloven
vern av vann og liv i vann generelt	5	OED, MvD, LD	{ lov om laksefisket m.m., vassdragsloven
styring av virksomhet i nedbørfeltet	9	MvD, KAD, LD	byggningsloven, naturvernloven

Tabell 4.2.1 Lover av betydning for disponering av innenlandske vannressurser.

Fordeling av lover etter betydning for utbygging, ressursutnyttelse og/eller vern (jfr. tabellen V.2 vedlegg V). For forkortelser se tabell 4.1.1.

4.3 Juridiske styringsmidler

Styring søker man særlig å oppnå gjennom planbestemmelser, forbud/påbudsbestemmelser, bestemmelser om ekspropriasjon/forkjøp og bestemmelser om finansierings- og tilskottsordninger. Oppstillingen i tabell 4.3.1 viser hvordan lovene sprer seg med hensyn til slike bestemmelser. Forbud/påbudsbestemmelser av betydning for vannressursutnyttelse finnes i 30 lover som administreres av i alt ni departementer.

Vi har valgt å gå noe nærmere inn på planleggingsbestemmelsene i den utvalgte del av lovverket. I alt 11 lover angir 19 plantyper, tabell 4.3.2. Fire departementer administrerer dette systemet.

Etter tabell 4.3.2 synes naturvern og rekreasjonsinteressene rent formelt å stå sterkt. Det synes utvilsomt at man her i det minste har de juridiske virkemidler for å ivareta de ulike interessene. Særlig svakt synes man å stå i planlegging for utnyttelse av vassdrag for jordvatning og for planlegging av flomverntiltak m.m. For jordvatning synes dette å være beskrivende. Oppstillingen i tabellen er imidlertid bare veiledende og må kompletteres. Det er i så måte klart at det drives en betydelig planleggingsvirksomhet i tilknytning til forbygningsarbeider.

Fiskeinteressene mangler formelt grunnlag for en helhetlig planlegging, selv om enkelttiltak, bl.a. fisketrapper, er dekket med planbestemmelser. Planlegging for vannforsyning må finne støtte i planer som ikke eksplisitt er knyttet til bruksformen, først og fremst den kommunale oversiktsplanlegging og den sektorplanlegging (uten formell juridisk forankring) som drives i tilknytning til denne.

Planlegging for utnyttelse til energiproduksjon og planlegging for vern mot forurensning er de bruksformer som står sterkest juridisk, formelt og faktisk. (Vassdragsreguleringslovens § 4a og vannvernlovens §§ 6 og 10).¹⁾

I en særstilling står de tre integrerende plantypene etter bygningsloven: Fylkes-, region- og generalplan. I særlig grad må fylkesplanen her fremheves da denne etter sitt formål skal omfatte "hovedtrekkene i en samlet utnytting av naturressursene, herunder sjø- og vassdragsutnytting m.v." (Bygn. l § 17a nr. 1a). Dette er i dag den eneste etablerte planform

1) Vannvernlovens § 6 framstår som en rent formell planleggingsbestemmelse. Den har relativt liten betydning i praksis, idet stort sett alle konsekvenser blir gitt etter § 10.

Lovers styringsmetode	Antall lover med slike bestemmelser	Ansvarlige departementer for disse lovene
Planbestemmelser	11	OED, FiD, SoD, MvD
Forbud/påbud	30	SoD, HSD, MvD, OED, FiD, JPD, LD, KAD, SaD
Ekspropriasjon/forkjøp	9	OED, MvD, JPD, LD, KAD
Finansiering/tilskott	13	OED, FiD, FTD, SoD, MvD, KAD, LD

Tabell 4.3.1 Lover av betydning for disponering av innenlandske vannressurser. Fordeling av lover på styringsmetode. Ansvarlige departementer.

Bruksformer	Antall plantyper	Anmerkning
Energiprod.	1	Kan gis utvidet format
Forurensning	2	
Vannforsyning	1	Beredskapsplan
Jordvanning	0	
Flomvern m.m.	0	
Naturvern	5	
Rekreasjon	5	
Fisk	1	Laksetrapper m.m.
Transport	1	Havneplaner
Integrerende planer	3 (2)	m og u regionplan

Tabell 4.3.2 Planer av betydning for disponering av vannressursene fordelt på bruksformer.

som, i det minste på papiret, favner integrert (dvs. tar med alle bruksformer) planlegging i vassdrag.

Vassdragsreguleringsloven inneholder bestemmelser som støtter opp om planer for utbygging og regulering av vassdrag. I en eventuell fremtidig flerbruksplanlegging i vassdragene vil selvfølgelig også disse planleggingsbestemmelsene måtte stå sentralt, men de vil ikke alene være tilstrekkelige som grunnlag for slik planlegging. Manglene er kanskje mest åpenbare i forhold til styring av aktiviteter langs vassdraget og i mangelen på kontakt til den lokale offentlige økonomi.

4.4 Oppsummering

Tabell 4.4.1 gir en oversikt over de lover som er tatt med i dette arbeidet.

Det er ikke mulig innenfor rammen av denne rapporten å trekke opp linjer for et lovreformarbeid. Vi må nøye oss med å trekke opp hovedlinjer i og fra det lovverk som eksisterer.

Det store antall lover/bestemmelser og medspillende ansvarlige departementer synes å peke mot et behov for forenkling og samling av lovverket. Samtidig synes de ulike vassdragstilknyttede brukerinteresser å ha ulik kvalitativ støtte i lovverket. Dette peker mot et behov for styrking av lovverket innenfor visse sektorer.

Behovet for samling av lovverket synes å være størst innenfor sektorene fiske og vannforurensning. For sistnevnte sektor skjer denne samling i en ny forurensningslov. Behovet for å styrke lovverket synes sterkest innenfor vannforsynings- og jordvatningssektorene. En styrking kan skje ved at det gis egne planleggingsbestemmelser for disse sektorene for å bringe dem på linje med andre sentrale brukersektorer i vassdragene. Planlegging for vannforsyningsformål er i dag knyttet til den kommunale oversiktsplanlegging. Vi vil tro at egen planleggingsbestemmelse vil være en gunstig måte å markere en skjerpet interesse for vannforsyningssspørsmål fra de sentrale myndigheters side. Vannvernlovens bestemmelser kan tjene som mønster. For jordvanningssektoren synes det særlig aktuelt å få planleggingsbestemmelser som krever samlet vurdering av hele vassdrags bruk for dette og andre formål. Som et mer vidtgående alternativ framstår en ny egen lov om vannforsyning, som samlet behandler spørsmålene omkring drikkevannsforsyning, industrivannforsyning og jordvatning.

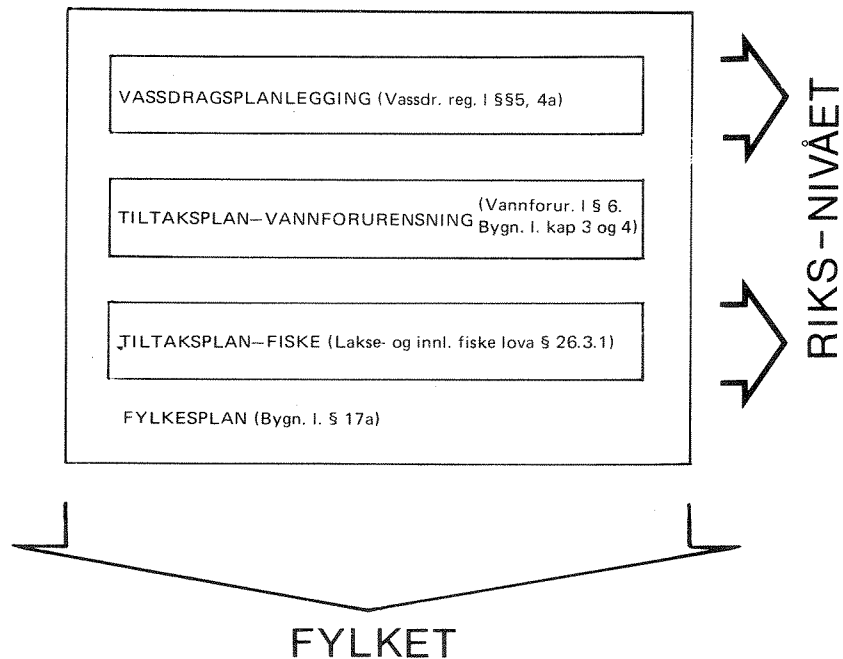
Lovtittel benyttet i dette kapitlet (forkortet)	Lovens år/dato/nr.	Lovens fullstendige tittel	Ansvarlig departement
Sunnhetsloven	1860 1605	Lov om Sundhedskommissioner og om Foranstaltninger i Anledning af epidemiske og smitsomme Sygdomme	SoD
Sjøfartsloven	1888 2306	Lov om Retten til Fiskeri i Tanavasdraget i Finnmarks Amt	NvD
Sjødyktighetsloven	1893 2007	Lov om Sjøfarten	HSD
	1903 0906 7	Lov om Statskontroll med Skibes Sjødyktighet m.v.	HSD (kap. 11-NvD)
	1917 1412 16	Lov om erverv av vannfall, bergverk og annen fast eiendom m.v.	OED
Vassdragsreguleringsloven	1917 1412 17	Lov om vassdragsreguleringer	OED
	1930	Lov om grensevassdrag (konvensjon)	JFD
Næringsmiddellogen	1933 1905 03	Lov om tilsyn med næringsmidler m.v.	SoD
Havneloven	1933 2406 08	Lov om havnevesenet	FID
Vassdragsloven	1940 1503 03	Lov om vassdragene	OED/KvD
	1949 1507 01	Lov om Norges Kommunalbank	FTD
Jordskifteleven	1950 1407 02	Lov om forskjellige tiltak til gjennomføring av oppmerking og overvåking av riksgrensene (§1)	JFD
	1950 2212 02	Lov om jordskifte o.a.	LD
Jordloven	1955 1803 02	Lov om tilskiping av jordbruk (jordlova)	LD
	1955 1706	Lov om saltvannsfiskeriene (§29)	FID
	1955 0212 02	Lov om helsemessig beredskap	SoD
Friluftsløven	1957 2806 16	Lov om friluftslivet	NvD
Oreigningsloven	1959 2310	Lov om oreigning av fast eiendom	JPD m/fl.
Lakse- og innlandsfiskeleven	1963 2106 12	Lov om utforskning og utnyttelse av undersjøiske naturforekomster	OED
	1964 0603	Lov om laksefisket og innlandsfisket	NvD
	1965 1203	Lov om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke	LD
Bygningsloven	1965 1806 07	Bygningslov	NvD/KvD
Fiskejuddomsloven	1968 0612 02	Lov om tiltak mot sjukdommer hos ferskvannsfisk	LD
Oljevernloven	1970 0603 06	Lov om vern mot oljeskader	NvD
Naturvernloven	1970 1906 63	Lov om naturvern	NvD
Vannvernloven	1970 2606 75	Lov om vern mot vannforurensning	NvD
	1971 2105 47	Lov om brannfarlige varer	KvD
Strandplanloven	1971 1012 103	Lov om planlegging i strandområder og fjellområder	NvD
	1972 1205 28	Lov om atomenergivirksomhet	CFD
	1973 0806 48	Midlertidig lov om bygging, innredning, etablering og utvidelse av anlegg for kjøkking av regn og for oppdrett av fisk	FID
Konsesjonsloven	1974 3105 17	Lov om kommunale vass- og kloakkavgifter	NvD
Byrevernloven	1974 3105 19	Lov om konsesjon og om forkjøpsrett for det offentlige ved erverv av fast eiendom (konsesjonsloven)	LD
	1974 2012 73	Lov om dyrevern (§14)	LD
Fjelloven	1975 0606 31	Lov om utnyttning av rettar og lunnende m.m. i statsalmenningane (fjellova)	LD/NvD
Etableringsloven	1976 2002 05	Lov om samtykke til utbygging av næringsvirksom og om rettlegging om stadval (Etableringslova)	KvD
Samferdselsloven	1976 0406 63	Lov om samferdsel	KvD
Produktkontrollloven	1976 1106 79	Lov om produktkontroll	NvD
	1977 1006 82	Lov om autorisasjon i utmark og vassdrag	NvD
Kulturminneløven	1978 0906 50	Lov om kulturminner	NvD

Tabell 4.4.1 Oversikt over lover som inngår i analysen.

Ingen departementer har i dag myndighetsområde som dekker alle juridiske virkemidler som kreves for en hensiktsmessig vannressursforvaltning. Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet er sentrale vanndepartementer, og samlet dekker disse departementer de for dette formål sentrale deler av lovverket.

Figur 4.4.1 viser den kjerne av viktige lovregler man i dag må samordne for å drive vannbruksplanlegging, og antyder også hvordan man kan tenke seg dette gjort.

Vi har et sett av "vassdragsplaner" som delvis har sektororientering og som delvis er innrettet mot vedtakssystemer på riksnivå. Disse plansystemene og de styringsmidler man disponerer gjennom dem, bør samordnes gjennom fysisk/økonomisk oversiktsplanlegging etter bygningsloven som for fylkesplanens vedkommende er innrettet mot behandling på fylkesnivå. Samordning etter et slikt opplegg er ikke uproblematisk. Vesentlige problemer vil trolig være knyttet til hvilke målsettinger som skal være retningsgivende for planarbeidet, nasjonale sektormålsettinger eller lokale målsettinger for fysisk/økonomisk planlegging.

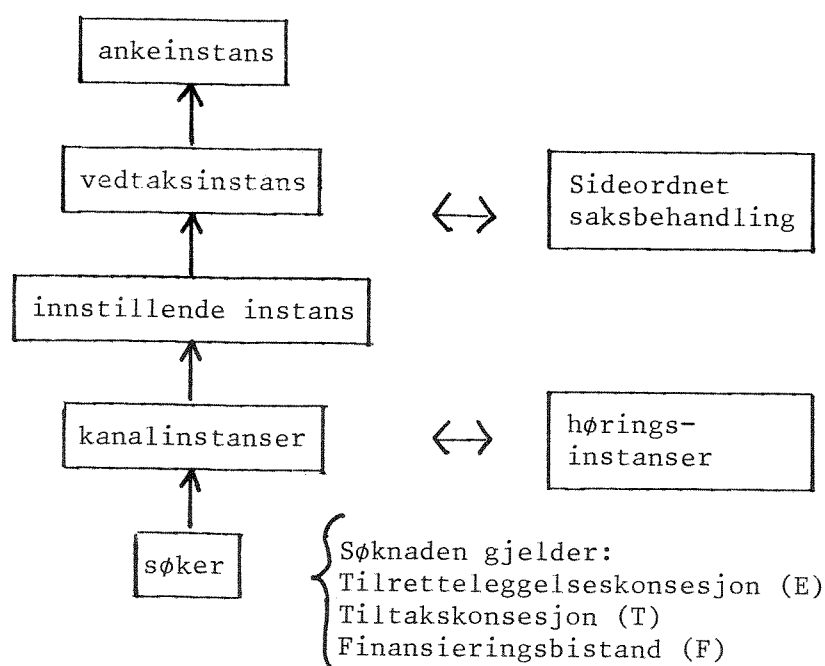


Figur 4.4.1 Lovverk/planer for vannbruksplanlegging.

5. SAKSBEHANDLING

5.1 Modell for saksbehandling

Med saksbehandling vil vi ikke mene den interne dokumentsirkulasjon og behandling i et forvaltningsorgan, men dokumenttransporten mellom og behandlingen i flere forvaltningsorgan. Vi har laget en modell for denne typen saksbehandling som vi mener i grove trekk dekker de sakene som er aktuelle under vannressursforvaltningen. Modellen angir syv ulike grupper av deltakere i saksbehandlingsprosessen, og viser dessuten hovedstrømmen i saksbehandlingen, figur 5.1.1.



Figur 5.1.1 Modell for saksbehandling.

De sakene som følger mønsteret i figur 5.1.1 har vi delt inn i tre hovedkategorier:

Søknad om tilretteleggelseskonsesjon (E)

Søknad om tiltakskonsesjon (T)

Søknad om finansieringsbistand (F)

En tilretteleggelseskonsesjon går på forhold av rent forberedende karakter, overføring av eiendomsrett, bruksrettigheter etc. Søknader om tiltaks-konsesjon omfatter de tillatelser og konsesjoner som er nødvendig for at et tiltak som endrer natur og miljø skal kunne settes i verk. Den siste type søknader omfatter de finansieringstilsagn som må til for at det planlagte tiltak skal kunne virkeliggjøres.

Kort og generelt beskrevet vil etter dette saksbehandlingen bestå i at en søker sender søknad om konsesjon, tillatelse, finansieringsbistand via et antall på forhånd bestemte "kanalinstanser" som avgir uttalelser til søkeren og sender den videre til en instans som foretar den grunnleggende bearbeiding og saksforberedelse og som avgir innstilling. Under denne del av saksbehandlingen er det vanlig å innhente uttalelser fra et flertall "høringsinstanser". Innstillende instans leverer søknad med sin egen innstilling til en instans som har kompetanse til å treffe vedtak. På dette nivå i saksbehandlingen er det i noen tilfeller vanlig å innhente tillatelser fra en eller flere sideordnede saksbehandlingsinstanser med kompetanse til å treffe avgjørelser på sektorer som ligger utenfor selve det omsøkte tiltak, men som er nødvendig for at det skal kunne realiseres. Til bildet hører og en ankeinstans for anke av avgjørelser tatt av "vedtaksinstansen".

Nedenfor har vi delt enkeltsaker under vannressursforvaltningen inn i de tre hovedtypene fra figur 5.1.1, tilretteleggelseskonsesjon, tiltaks-konsesjon og finansiering. I normal saksbehandling forekommer enkeltsaker i kombinasjon enten ved at flere typer saker (tilretteleggelseskonsesjon, tiltakskonsesjon, finansiering) behandles under ett til samme tid av samme forvaltningsorgan, eller ved at flere tilsvarende saker (eksempelvis flere former for tiltakskonsesjoner) behandles samtidig av flere ulike forvaltningsorganer ved hva vi her har kalt sideordnet saksbehandling. For dette studiet har vi imidlertid funnet det mest hensiktsmessig å behandle sakene enkeltvis i det håp at dette vil gi den beste totale oversikten.

Samordning kan stå som et stikkord for deler av den debatten man har hatt omkring vannressursforvaltningen i Norge. Så langt samordningen menes å omfatte saksbehandlingen blir det etter vår oppfatning viktig å se på de nivåer for saksbehandling og vedtak man har for ulike enkeltsaker. Man står i vannforvaltningen ikke bare ovenfor et problem med å samordne ulike

sektorer av forvaltningen. Også nivåforskjellene kan representere problemer. Hvilke sektorer og nivåer som er involvert har vi søkt å vise nedenfor.

Medvirkning er et annet sentralt begrep som i den senere tid har fått stor plass i diskusjoner omkring planlegging. Her vil vi forsøke å gå noe inn på de medvirkningsprosedyrer som finnes, dvs. vi vil se blant annet på hvilke "kanalinstanser" og "høringsinstanser" som er med i saksbehandlingen. Vår sammenstilling på dette området er basert på lovgjennomgang og vil således ikke dekke alle de praktiske ordninger man gjennom årene har utviklet og innarbeidet på de ulike områdene. Et visst grunnlag for sammenlikning mener vi allikevel at vi har i det materialet som her legges fram.

5.2 Tilretteleggelseskonsesjoner og tiltakskonsesjoner. Saksbehandlingsnivåer.

I tabellene 5.2.1 og 5.2.2 har vi samlet bestemmelser vedrørende henholdsvis tilretteleggelseskonsesjoner og tiltakskonsesjoner. Sammenstillingen av tilretteleggelseskonsesjonsbestemmelser inneholder og en del regler som det ikke er naturlig å kalle konsesjonsbestemmelser, men som i effekt har samme virkning som disse. Arealdisponering gjennom planlegging kan tjene som eksempel.

Med tilretteleggelseskonsesjon har vi her ment formelle juridiske tillatelser som er nødvendig grunnlag for tiltaksgjennomføring, men som er passive i den forstand at de ikke direkte åpner for iverksetting av fysiske tiltak som endrer natur og miljø. Først og fremst blir det altså her snakk om tillatelser til overføring av eiendomsrett, bruksretter, disposisjonsmuligheter o.l.

Blant tiltakskonsesjonene har vi inkludert bestemmelser som åpner for iverksetting av fysiske tiltak direkte som f.eks. bygging av reguleringsmagasiner, utslipp for avløpsvann, fiskeoppdrettsanlegg etc.

Som det fremgår av tabell 5.2.1 er Vassdragsdirektoratet/NVE og utbyggingsavdelingen/fylkesmannen sentrale saksforberedende og innstillende instanser for saker som gjelder tilrettelegging (ervervskonsesjon, arealdisponering v. planlegging etc.).

Lovhjemmel	Hva saken gjelder	Instans	
		Innstilling (og saksbearb.)	Vedtak
Konsesjonsloven 14. des. 1917 nr. 16 §§ 1 ff.	Ervervskonsesjon - erverv av fallrettigheter og av bruksrett til fall	NVE/OED	Kongen, (St. tinget) samtlykker
Vassdragsreguleringsloven 14. des. 1917 nr. 17 §§ 16, 19	Ekspropriasjon - grunn for tekniske anlegg til energi-produksjon	(koplet til tiltakskonsesjonen)	
Vassdragsloven 15. mars 1940 nr. 3 § 62	Ekspropriasjon - generell hjemmel. Grunn og rettigheter for tekniske anlegg m.m.	VD/NVE	OED
Samme §§ 147-149	Ekspropriasjon - fallrettigheter	VD/NVE	Kongen i statsråd
Samme § 17	Ekspropriasjon - vann til vannforsyning	Utbyggingsavd. for fylkesmannen	Fylkes- ³⁾ mannen
Samme § 18	Ekspropriasjon - klausulering av nedbørfelt til vannkilde	Utbyggingsavd. for fylkesmannen	Fylkes- ³⁾ mannen
Samme § 19	Ekspropriasjon - vann til gardsbruk	(krav gjennomføres ved skjønn)	
Samme § 37	Ekspropriasjon - grunn og rettigheter nødvendig for kloakkledning/renseanlegg	Utbyggingsavd. for fylkesmannen	Fylkesmannen
Samme § 30	Ekspropriasjon - områder for tørrleggingstiltak	NVE	OED etter delegasjon
Samme § 102	Ekspropriasjon - til fordel for flomsikring, erosjonsvern, senking etc.	NVE	OED etter delegasjon
Naturvernloven 19. juni 1970 nr. 63 kap. II og III	Fredning - arealer, geologiske, botaniske, zoologiske forekomster	MvD	Kongen i Statsråd
Lov om friluftslivet 28. juni 1957 nr. 16 § 34	Arealdisponering - friluftsområder	MvD	Kongen i statsråd
Bygningslova 18. juni 1965 nr. 7 §§ 20, 21	Arealdisponering - naturområder	Kommunestyret	MvD
Laks- og innlandsfiske- loven 6. mars 1964 §§ 26, 27	Ekspropriasjon - grunn til fiske-trapp, stamfiskanlegg etc.	Direktoratet for vilt og ferskvannsfisk/MvD	Kongen i Statsråd
Samme § 28 ³⁾	Ekspropriasjon - fiskerett til fordel for almenheten	Innlandsfiskeremnda Laksestyret	Kongen i statsråd
Samme §§ 64, 78	Fredning - fiskestammene	-	Dir. for vilt og ferskv. fisk ¹⁾

Tabell 5.2.1 Saksbehandling i tilknytning til tilretteleggelseskonsepsjoner og liknende forberedende tiltak.

(Fotnoter, se neste side).

Fotnoter til tabell 5.2.1:

- 1) I spesielle tilfeller behandles "større pakkeløsninger" i statsråd.
- 2) Denne bestemmelse er så langt ikke benyttet.
- 3) I spesielle tilfeller har SFT denne myndighet.

Lovhjemmel	Hva saken gjelder	Instans	
		Innstilling (og saksbearbeiding)	Vedtak
Vassdragsreguleringsloven 14. des. 1917 §§ 2 ff.	Tiltakskonsesjon - Utbygging av vannkraft	NVE/OED	Regjering, (Stortinget samtykker)
Vassdragsloven 15. mars 1940 nr.3 §§ 104-106	Tillatelse - tiltak i vassdrag	NVE/OED	Regjering
Vannforurensningsloven 26. juni 1970 nr. 75 §§ 4, 6, 10	Utslippstillatelse - industriutslipp - komm. utslipp \geq 7 boligenh. - komm. utslipp \leq 7 "	SFT Plan og utb.avd. Teknisk etat	SFT Fylkesmannen Bygningsrådet
Drikkevannsforskriftene	Godkjennelse vannverk 100-1000 pers. vannverk $>$ 1000 pers.	Helserådet SIFF	Helserådet SIFF
Lov om matfiskoppdrett mm 8. juni 1973 nr. 48 § 1	Tillatelse - etablering av matfiskoppdrett mv.	Fiskeridirektoratet	Fiskeridepartementet (FiD)
Lov om havnevesenet 24. juni 1933 nr. 8 §§ 18-20	Tillatelse - anlegg i havneområdene anlegg i kystområdene	Havnefogden Havnevesenet	Havnestyret Kystdir., FiD
Laks- og innlandsfiske- loven 6. mars 1964 §§ 64, 80	Tillatelse - tiltak i vassdrag (fiskehindrende)	-	Dir. for vilt og ferskv.fisk

Tabell 5.2.2 Saksbehandling i tilknytning til tiltakskonsesjoner, tillatelser for iverksetting av fysiske tiltak og inngrep i vassdrag.

Vedtak fattes av fylkesmannen, på departementsnivå først og fremst av Olje- og Energidepartementet, og av Kongen i statsråd. Mindre saker og saker som forekommer med stor hyppighet er delegert. Miljøverndepartementet har delegert sin myndighet etter vassdragsloven til fylkesmannen. Tilsvarende delegasjon har ikke skjedd innenfor Olje- og energidepartementets område.

Tiltakskonsesjonssystemet, tabell 5.2.2, viser større spredning på forvaltningsorganene. Mens tilretteleggelseskonsesjoner stort sett ordnes innenfor Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementets områder, bringer tiltakskonsesjonssystemet også inn helsemyndighetene og fiskerimyndighetene. Vi ser her også en større tendens til delegasjon. Direktoratsnivået er helt sentralt i vedtaksprosessen. I enkelte saker har man delegasjon helt til kommunenivå. På tilretteleggelseskonsesjonssiden fattes så godt som alle vedtak som tidligere nevnt i statsråd, av departementene eller av fylkesmannen.

5.3 Finansiering. Saksbehandling.

I tabell 5.3.1 har vi laget en sammenstilling av ulike innstillings- og vedtaksinstanser knyttet til finansiering (lån, tilskott, garantier) av tiltak i vannressurser. Saksbehandling knyttet til finansiering er i svært liten grad delegert. Departementene står helt sentralt som saksforberedere for de ulike låneordninger i statsbankene og som direkte bevillende myndighet for ulike tilskottsordninger.

5.4 Medvirkning i saksbehandling og planlegging på vannressursforvaltningsområdet

Tabell 5.4.1 gir et utvalg av bestemmelser som regulerer medvirkning i vannressursforvaltningens konsesjonslovgivning og planlegging. Framstillingen bygger bare på en lovoversikt og avspeiler ikke de gjennom praksis etablerte medvirkningsformene. Vi antar allikevel at framstillingen er tendensavslørende.

Skillelinjen mellom medvirkning i saksbehandlingen og direkte deltagelse er ofte ikke helt lett å trekke. Vi har her bare gjort en skjønnsmessig avgrensning.

Finansieringsform	Referanse (vedlegg IV)	Hva saker gjelder	Instans	
			Innstilling (og saksbearbeiding)	Vedtak
Lån	Kommunalbanken	Kraftverk Vann- og kloakkanlegg Vannverk	E.dir. MvD, Fylkeskommunen (avh. av tilsagn) Fylkesmannen	Komm.banken Komm.banken Komm.banken
	Industribanken	Miljøverntiltak	MvD, Finansieringsutvalget	Industribanken
	Landbruksbanken	Vatningsanlegg mm.?	Jordstyre, landbruks- selsk., Landbr.bankens tillitsmann	Landbruksbanken
	Husbanken	Miljøverntiltak - Mjøsaksjonen	Kommunene	Husbanken
Tilskott	Kommunaldep. (575/60)	Vannforsyning	} Fylkeskommunen (for priv. vannverk også kommunen)	KAD
	(575/61)	Vannverk		KAD
	Landbruksdep. (1140/78)	Utbedring av gjødsel- kjellere	Landbruksselskapene i fylkene	LD
	Landbrukets utb.fond	Senkningsanlegg Vatningsanlegg	} Jordstyre Landbr.selskapet	LD
	Miljøverndep. (1422)	Naturvern, rekra- sjon	-	MvD
	(1427)	Fiskeformål	DVFF	DVFF
	(1448/60)	Avløpsanlegg	Fylkesmannen	MvD
	(1448/70)	Forurensnings- begrensende tiltak i industri	-	MvD
	(1448/72)	Rentestønad/ miljøvernlån	-	MvD
	Fiskefondend	Fiskefremmende tiltak	DVFF	DVFF
Olje- og energi- dep. 1885/30	Forbygningsarbeid	VD	NVE	
2454	Energiproduksjon	Statskraftverkene NVE/OED	Stortinget	
Konsesjonsavg. fondet	Div. formål	NVE/OED	OED, Stortinget	
Garantier	Industribanken	Miljøverntiltak	MvD, Finansutvalget	Industribanken

Tabell 5.3.1 Saksbehandling. Utlån, tilskott, garantier av betydning i vannressursforvaltningen.

Lovhjemmel	Hva saken gjelder	Medvirkningsform	Medvirkende organer, inst. mv.
Konsesjonsloven 14. des. 1917 nr. 16 § 24.4		Avgi uttalelse	Fylkeskommunen, kommunestyre
Vassdragsreguleringsloven 14. des. 1917 nr. 17 § 4 nr.1	Hvorvidt reguleringsforetagendet må ha konsesjon	Avgi uttalelse	Kommunestyre, fellesmøttingsfor, fiskeristyrer, landbruks- og skogselskaper, lokale innlandsfiskeorganer, lokale jord- og skogbruksorganer, andre interesser
§ 4a nr. 3	Forhold det skal taes hensyn til i planleggingen	Komme med redegjørelse (3 mnd. frist)	De interesserte
§ 6 nr. 1	Søknad med nødvendige opplysninger	Avgi uttalelse (3 mnd. frist)	Dem saken vedkommer
§ 6 nr. 2	Søknad med nødvendige opplysninger	Avgi uttalelse	Fylkeskommunen, kommunestyre Sakkyndige for fiskeri, fløting, skogbruk, jordbruk og andre sakkyndige
§ 6 nr. 3	Anførsler til søknaden Søkerens anførsler	Avgi uttalelse Avgi uttalelse	Søkeren De interesserte
Lov om havnevesenet 24. juni 1933 nr. 8 § 18	Planer for fellesinnseiling Utgiftsfordeling	Avgi uttalelse	Havnestyre, bystyre
Vassdragsloven 15. mars 1940 nr. 3 § 125 nr.3	Søknad om tillatelse med opplysning om omsøkt tiltak	Ettersyn Komme med innvendinger (20 dagers frist)	Dem saken vedkommer. Kommunestyre, fiskestyre, fiskerilag, reguleringslag, fløtningsstyre, kanalytstyre, havnestyre, vegmyndighet, jernbanestyre, helseråd.
§ 125 nr.4	Innkommne uttalelser meddeles søkeren	Avgi uttalelse	Søkeren
§ 129 nr.1	Melding om tiltak under § 8	Å si fra om egne interesser (1 mnd. frist)	Enhver eier eller rettighetshaver (som rammes av tiltaket)
Lov om friluftslivet 28. juni 1957 nr. 16 § 26	§ 25 - byggeforbud-utførelse, opphevelse eller endring	Avgi uttalelse	Eier, Friluftsnemnd, kommune
Laks- og innlandsfiskeoven 6. mars 1961 § 64 s. 1	§ 64 - bestemmelse om tiltak ol.	Avgi uttalelse	Laksestyre, fyllesting
§ 78 s. 1	Bestemmelse om regler for innlandsfiske	Avgi uttalelse	Innlandsfiskerinemnd, kommunestyre
§ 80	Bestemmelse om tiltak etter § 80	Avgi uttalelse	Innlandsfiskerinemnd, kommunestyre
Bygningsloven 18. juni 1965 nr. 7 § 20 nr.3	Utarbeidelse av generalplan	Samarbeid	Offentlige myndigheter, organisasjoner som har interesser i planarbeidet
	Utkast til generalplan	Avgi uttalelse	Fylkeskommunen
§ 20 nr. 4	Utkast til generalplan	Ettersyn Gi merkn. til forslaget	Offentligheten
§ 21	Generalplanvedtekt	Ettersyn Gi merkn. til forslaget	Offentligheten
Naturvernloven 19. juni 1970 nr. 63 § 2 ¹⁾	Planer om større arbeider anlegg, virksomhet som vil medføre inngrep i naturmiljøet	Avgi uttalelse	Miljøvernmyndighetene
§ 18	Fredningsvedtak	Avgi uttalelse (6 ukers frist)	Eiere, bruker, andre berørte, Fylkeslandbruksstyret, fylkesskogrådet, fylkesfriluftsnemnda, jordstyret, skogrådet, friluftsnemnda, andre sakkyndige organer, kommuner, fylkeskommuner
Vannforurensningsloven 26. juni 1970 nr. 75 § 9.2	Søknad med nødvendige opplysninger	Ettersyn Framsette innvendinger (3 ukers frist)	Den saken vedkommer Helselråd, fylkesmann, kommunestyre, havnestyre, lokale organer for fisket og friluftslivet, andre berørte institusjoner og foreninger

1) § 2 i Naturvernloven er enda ikke trådt i kraft.

Tabell 5.4.1 Medvirkning i vannressursforvaltning.

I tabellen har vi benyttet lovenes egne medvirkningsformuleringer. I realiteten vil vi anta at det å avgi uttalelse, komme med innvendinger eller å gi merknader omfatter omlag den samme anledning til å medvirke i beslutningsprosessen. Bygningsloven står i en særstilling. Kravet til planleggerne om å søke samarbeid med ulike interesser synes i det minste på papiret å være noe mer forpliktende for saksbehandlerne og noe mer integrerende for eventuelle medvirkere enn det som ellers er normalt i saksbehandling på vannressursforvaltningsområdet.

Nærmest opp til en slik arbeidsform kommer opplagt vassdragsreguleringslovens bestemmelser som for det første har en prosedyre for innsamling av redegjørelser før planleggingsarbeidet tas opp for alvor, og dessuten krever at uttalelser innhentes i flere trinn av det videre planleggingsarbeidet.

Normal saksbehandling på vannressursforvaltningsområdet forøvrig forutsetter bare uttalelser ved ett trinn i saksbehandlingen, jfr. f.eks. vannforurensningsloven. En flertrinnsprosess vil rimeligvis gi større garanti for at de berørte interessegrupper blir hørt, men selv en slik prosess rører ikke ved det sentrale spørsmål som må være i hvilken utstrekning interesser utenom saksbehandlings/vedtaksorganets egne, innvirker på de løsninger man under saksbehandlingen utarbeider og i vedtaksprosessen velger å følge. Dette er ikke et spørsmål om mengden av muligheter til å avgi uttalelser eller om mengden av uttalelser. Det er snarere et spørsmål om å forplikte saksbehandlende myndigheter til medvirker-tilpasset informasjon og til å oppta og tilpasse den informasjon som kommer i retur til arbeidet med utforming av de aktuelle tiltakene. På dette området synes Bygningslovens bestemmelser, og også den praktiske utforming av planarbeidet man her noen steder har fått, å være de andre her nevnte medvirkningsformer overlegne.

Både etter havneloven og konsesjonsloven for fiskeoppdrett mangler man i dag medvirkningsformer for interesser utenom forvaltningen. Dette er av særlig interesse så langt man i fremtiden tenker seg en mer systematisk ressurs og områdeplanlegging i kystsonen.

Lovgivningen gir utover de i tabell 5.3.1 framhevede paragrafer noen mer spesielle muligheter for medvirkning og innsyn i saksbehandling knyttet til tillatelser og konsesjoner.

Ekspropriasjonsloven (23. okt. 1959), Naboloven (16. juni 1961 nr. 15) og også Forvaltningsloven (10. febr. 1967) og Offentlighetsloven (19. juni 1970 nr. 69) gir visse muligheter her.

5.5 Oppsummering

Saksbehandling i saker knyttet til forvaltning av vannressurser er her spesifisert ved tre typer saker (tilretteleggelseskonsesjon, tiltaks-konsesjon, finansieringsbistand) og syv grupper av aktører (søker, kanalinstans, innstillende instans, vedtaksinstans, ankeinstans og høringsinstanser, sideordnede saksbehandlere), fig. 5.1.1.

Med hensyn til nivå for saksbehandling og vedtak er der klare skiller mellom de tre sakstyper. Tabellen nedenfor viser grovt hvor tyngdepunktene ligger.

	Tilretteleggelses-konsesjon	Tiltakskonsesjon	Finansiering
Saksbehandling og innstilling	Direktorater Utbyggingsavd.	Direktorater Lokaladministrasjon	Departementene
Vedtak	Statsråd Departement Fylkesmannen	Stortinget Direktorater Komm. råd, utvalg etc.	Departementene (Statsbankenes styrer)

Denne nivåforskjellen mellom saksområdene er det viktig å ha klart for seg i en diskusjon av samordningsarrangementer i vannressursforvaltning.

Medvirkning er i den seneste tid blitt en sentral overskrift i diskusjon omkring offentlig saksbehandling og planlegging. Vannressursforvaltningen nytter i dag i stor utstrekning en ordning med utlegging og innhenting av uttalelser. Vannkraftutbyggingssakene synes å ha den mest utadvendte saksbehandling, med innhenting av uttalelser flere ganger under plan- og saksbearbeiding. For andre konsesjonsordninger er engangsutlegging regelen. En ordning med utlegging og uttalelsesinnhenting, selv flere ganger, er i seg selv ingen garanti for at alle relevante interesser er blitt hørt og at alle nødvendige hensyn har fått innpass i saksbehandlingen. Som et alternativ framstår Bygningslovens ordning for generalplanarbeidet. Her pålegges planleggerene samarbeid med de organisasjoner som har interesser i planarbeidet.

D E L I I

FRAMTIDIG SAMORDNING AV VANNFORVALTNINGEN

VIDERE ARBEID

6. SAMORDNING AV VANNRESSURSFORVALTNINGEN

6.1 Samordningsalternativer

I figur 6.1.1 har vi skissert sammenhengen mellom de enkelte deler av denne rapporten.

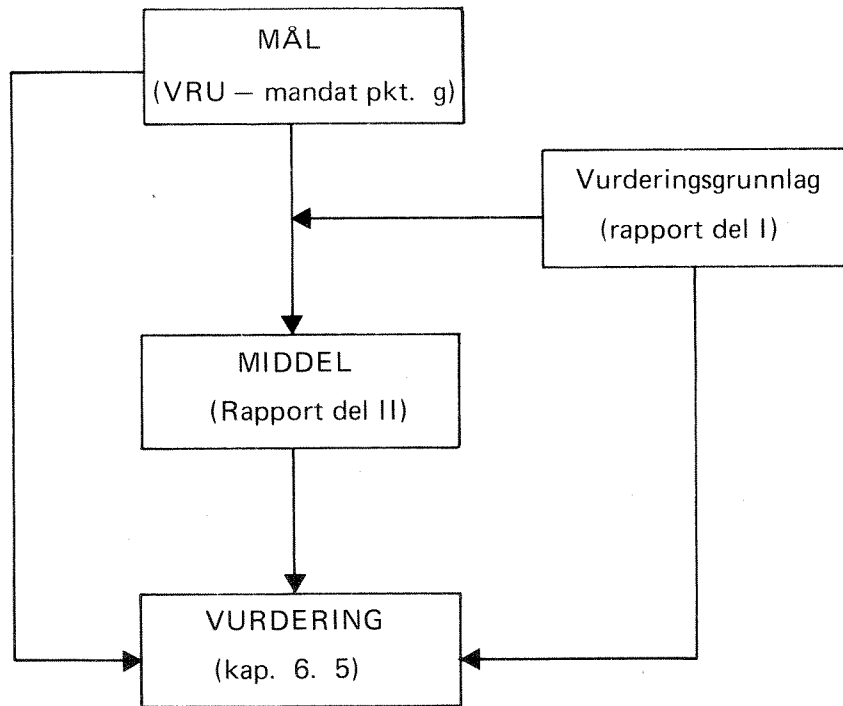


Fig. 6. 1. 1. Gangen i arbeidet med denne rapporten.

Målsettingen er gitt i og med Vannressursutvalgets mandat punkt g. Her heter det at utvalget skal:

"Vurdere metoder, retningslinjer og virkemidler for den samlede vannressursforvaltningen. Herunder bør utvalget bl.a. drøfte og eventuelt fremme forslag til samordning og effektivisering av organisasjon, lovgrunnlag, saksbehandlingsregler mv."

Vi har i det følgende ikke gått nærmere inn på tiltak som direkte berører lovgrunnlaget. Vannressursutvalget har nedsatt en "juristgruppe"

med jurister fra forvaltningen som skal vurdere dette. Vi har konsentrert oppmerksomheten om tiltak som først og fremst berører organisasjon og saksbehandling. Utgangspunktet er stikkordene samordning og effektivisering.

Vi har valgt å forstå samordning som det å stille sammen "noe" på en ordnet (les: fornuftig ut fra formålet) måte. De videre spørsmål er da knyttet til hva det er som skal stilles sammen. Et det beslutningsgrunnlaget som skal stilles sammen og gjøres til et felles utgangspunkt? Er det beslutningene som skal stilles sammen og vurderes mot hverandre? Er det hele det organisatoriske apparatet som skal stilles sammen og integreres? Eller er det både organisasjon, beslutningsgrunnlag og organisasjon som skal sammenstilles?

Med effektivisering kan vi forstå den interne effektivitet i forvaltningen, her forstått til å være et spørsmål om ressurs- og tidsforbruk i "produksjonen" av beslutninger. Ressurs- og tidsforbruket er nært knyttet til beslutningssituasjonens "sammensatthet" og personalets øvelse i å forberede og fatte beslutninger.

Et forvaltningssystem med sektorinndeling og avgrensede mål- og middelsett gir gode muligheter for oversikt og læring. Dagens forvaltningssystem er derfor ut fra en betraktning av intern effektivitet høyst sannsynlig mer effektiv enn en forvaltning med "totalansvar" vil kunne være. Slik sett er det derfor et motsetningsforhold mellom det å arbeide for samordning og det å arbeide for effektivisering. Effektivitet kan imidlertid også knyttes til organisasjonenes virke utad, hva vi her vil kalle ekstern-effektivitet. Med dette mener vi altså hvordan organisasjonens produkter, her dens beslutninger, virker på omgivelsene. Omgivelsene er her vannressursene og det system for fordeling av ressursen mellom interesser som forvaltningsorganisasjonens beslutninger skaper. Bestemmer vi oss for å forstå effektivitet på denne måten, er det neppe noen motsetning mellom det å arbeide for effektivisering og det å samordne forvaltningen. En samordnet forvaltning vil her høyst trolig gi en mer effektiv ressursfordeling enn dagens sektordelte forvaltning.

Vi vil her ta utgangspunkt i denne siste formen for effektivitetsforståelse. Vi har nedenfor vurdert ulike samordningsalternativer (som

også etter dette er effektiviseringsalternativer) som dekker sammenstilling av beslutningsgrunnlag, beslutninger og den totale vannforvaltning.

Dette gir oss tre samordningsformer som er ulike omfattende med hensyn til de forandringer av dagens forhold som kreves for å gjennomføre dem, og samtidig dekker spekteret fra lite til mye men hensyn til det vi anser at man kan praktisk tenke seg av samordning av vannressursforvaltningen i Norge.

Det må understrekes at alternativene ikke er gjensidig utelukkende. De kan så langt vi ser det gjennomføres uavhengig av hverandre og sammen.

Følgende samordningsalternativer vil bli nærmere omtalt:

- ① Samordning av beslutningsgrunnlag - datasamordning
- ② Samordning gjennom planlegging
- ③ Reorganisering

Framstillingen nedenfor er først og fremst ment som et debattinnlegg og presentasjonen av alternativene går mer på prinsippene enn på detaljene. Bakgrunns materialet dekker ikke mangfoldigheten i vannforvaltningen. Vi er derfor på det rene med at de framsatte løsninger på enkelte punkter (der vi for å illustrere prinsippene har beskrevet detaljer) ikke vil holde for den lokalkjente fagmanns kritikk. Å oppnå kritikk, reaksjon, kanskje få igang debatt, er imidlertid et vesentlig siktemål med presentasjonen av dette materialet i den form det nå har.

Avslutningsvis under punkt 6.5 har vi gitt en samlet vurdering av de framsatte samordningsformene. Denne vil nødvendigvis også måtte bli grov. Vi har her bare valgt å vurdere prinsipielle forskjeller mellom alternativene.

Vi har i presentasjonen av alternativene arbeidet langs følgende disposisjon: Først tar vi for oss siktemålet med den omtalte form for samordning. Dernest går vi inn på en konkret beskrivelse av hva samordningsformen innebærer og berører også begrensninger og muligheter. Avslutningsvis har vi trukket fram arbeidsoppgaver som på kort sikt er

aktuelle dersom samordning etter de ulike alternativer skal realiseres delvis eller helt.

6.2 Samordning av beslutningsgrunnlag - datasamordning

Siktemålet er så langt det er hensiktsmessig å gjøre et felles beslutningsgrunnlag lett tilgjengelig for de ulike beslutningsfattere. I dette ligger også en mulighet for stadig ajourføring av grunnlaget etter hvert som nye tiltak tillates, iverksettes og endrer forutsetningene for senere tiltaks-vurderinger. Det langsiktige siktemålet med innsats på dette området er selvsagt at man skal oppnå å få gjennomgående bedre enkeltbeslutninger og en totalt sett bedre ressursdisponering.

Det ligger implisitt i disse målsettingene at det beslutningsgrunnlaget man i dag bygger på kunne vært bedre og at det kunne vært bedre samordnet. Vi vil i noen utstrekning søke å underbygge denne påstanden ved å svare på noen spørsmål som krever svar når et samordningsalternativ etter disse linjer skal beskrives. Vi vil kort ta opp følgende spørsmål:

- 1) Hvilke beslutninger skal samordnes?
- 2) Hvilken informasjon bygger man på i dag når man treffer beslutninger?
- 3) Hvilken informasjon har man behov for?
- 4) Hvordan skal man organisere informasjonsutvekslingen?
- 5) Hvordan skal man veie ulike tiltak mot hverandre og mot informasjonsgrunnlaget?

Ad. 1 - hvilke beslutninger?

Samordningsbestrebelsene vil trolig være mest effektive dersom man samordner beslutninger knyttet til tiltakskonsesjonsbehandlingen, jfr.

kapittel 5.2 ovenfor. Tiltakskonsesjonene tjener som kjerne for saksbehandlingen i vannressursforvaltningen. Dette gjelder saksbehandling både i forbindelse med ervervskonsesjoner/ekspropriasjonstillatelser og tilskotts/finansieringssaker. Med dette som utgangspunkt blir det et relativt beskjedent antall offentlige institusjoner som må inngå i et system for datautveksling.

Ad. 2 - informasjonsgrunnlaget i dag

Det er stor spredning med hensyn til bredde og omfang av den datamengden man støtter seg til ved saksbehandling i tilknytning til de forskjellige konsesjonsordninger. Vassdragsreguleringssakene, som er de mest grundig forberedte, omfatter spesialutredninger omkring et vidt felt av tilstandsbeskrivelser og virkningsutredninger. Beslutninger knyttet til mindre uttak og påslipp for ulike formål vil naturlig nok bli fattet på langt mer beskjedent grunnlag. Det vil derfor først og fremst være grunnlaget for disse mindre konsekvensskapende beslutningene som vil bli berørt av et utvidet og samordnet beslutningsgrunnlag.

Beslutningsgrunnlaget er bestemt av lovgivning som ofte har ulike siktemål og derfor stiller ulike krav til beslutningsgrunnlaget. Tabell 5.2.2 gir en oversikt over det lovgrunnlaget som her er av særlig interesse. At ulike forvaltningssektorer har ulike målsettinger for sin virksomhet som vist i tabell 3.2.1, kan også være av betydning. Dette kan føre til ulike tolkninger av samme lovverk fra forvaltningssektor til forvaltningssektor, med hensyn til hva som er relevant grunnlag å fatte beslutninger på.

At beslutningsgrunnlaget ut fra lovverket er forskjellig og at det også gir rom for interesseorientert tolking vil foreløpig måtte stå som en påstand. Dokumentasjon krever omfattende arbeid som også vil måtte omfatte detaljerte saksbehandlingsprosedyrer i form av rundskriv og forskrifter som beskriver beslutningsgrunnlaget mer i detalj. Slike finnes for alle viktige saksområder (Vannressursutvalget 1979).

Ad. 3 - informasjonsbehovet

Det formelle regelverket kan legge begrensninger på de umiddelbare mulighetene for å gjøre seg nytte av et samordnet data- og informasjonsgrunnlag. Dette så langt lovene setter grenser for hva som er saken vedkommende og uvedkommende. Slike forhold vil vi se bort fra her.

Med hensyn til hvilke data som er nødvendige, kan et utgangspunkt for diskusjonen være databehovet for vannbruks- og vassdragsplanlegging.

Grovt skissert kan vi dele inn dette i følgende temaer:

- a) regionale forhold og utviklingslinjer
- b) bruksformers krav nå og i framtiden
- c) vassdragets ressurskapasitet med hensyn på vannmengder og kvalitet
- d) biologiske ressurser i vann

I en gruppe for seg kommer:

- e) modeller for vurdering av virkninger av ulike inngrep

Figur 6.2.1 viser de ulike temaene (a til d) og sammenhengen mellom dem (e).

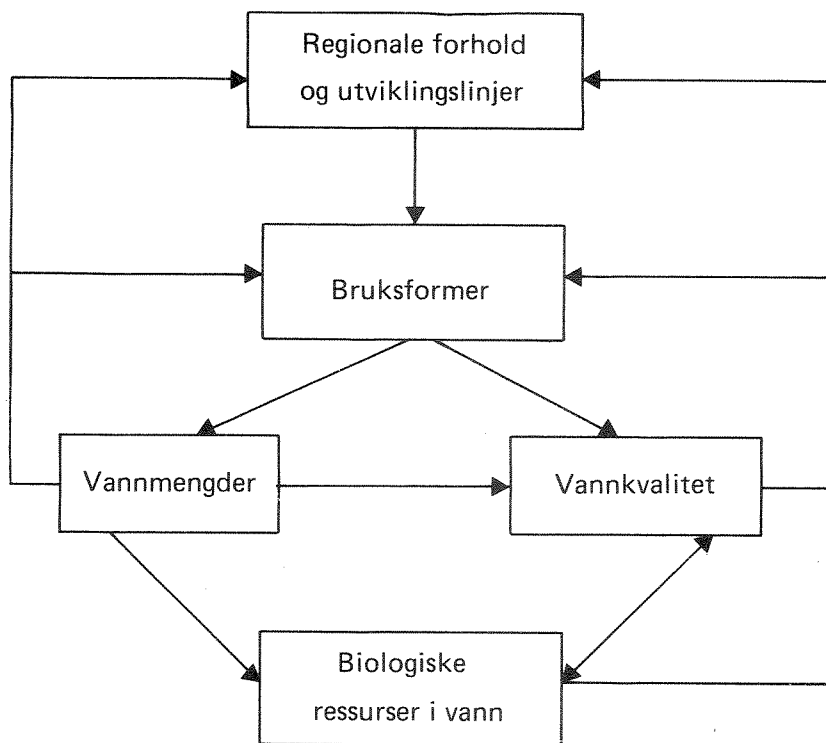


Fig. 6.2.1 Problemløsning i vassdrag. Sammenheng mellom hovedelementer.

Det synes klart at ikke alle beslutninger om tiltak som berører vassdrag settes inn i en slik total sammenheng. Vassdragsreguleringssakene kommer nærmest opp mot en slik modell, men også her er det mangler, særlig når det gjelder framtidsmulighetene for andre bruksformer i vassdraget (NIVA 1981).

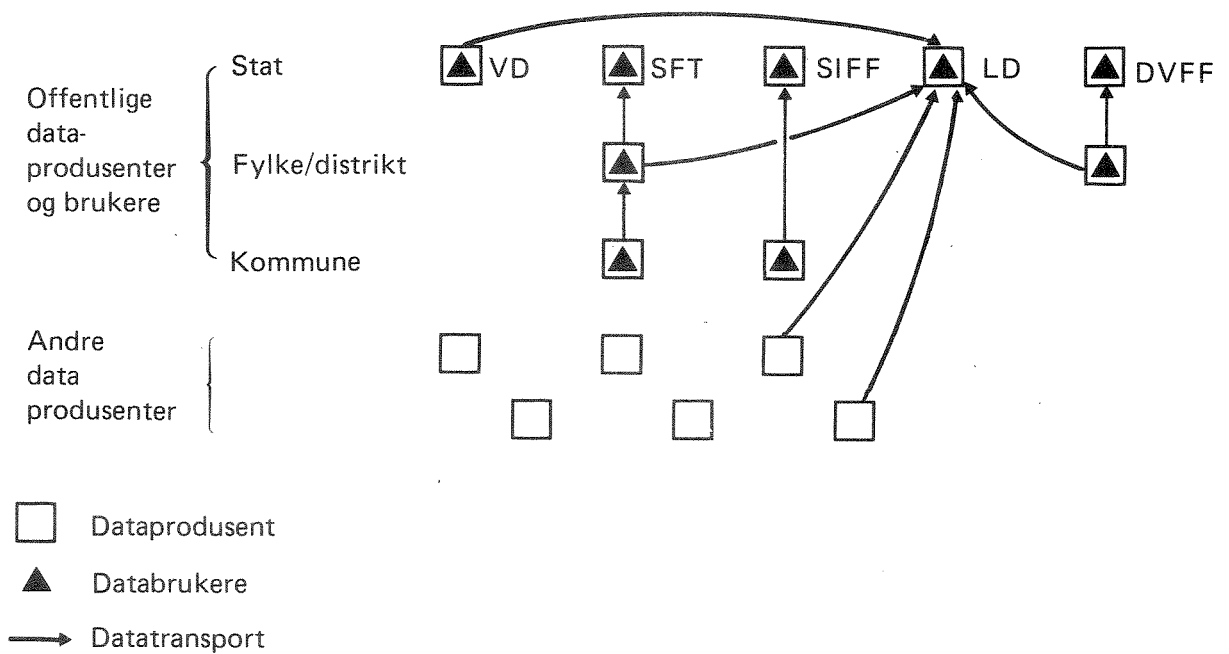
Tabell 6.2.1 gir en mer spesifikk oversikt over de ulike temaene.

Tema	Datatyper	Formål med innsamling
Regionale forhold og utviklingslinjer	Status og endringer i: befolkning bosettingsmønster arealbruk industri og service-sektorene etc.	Knytte samfunnets ulike aktiviteter til bruk av vassdraget. Gi grunnlag for prognoser.
Bruksformer	Stedfesting, mengde og kvalitetskrav knyttet til: vannuttak påslipp/utslipp fisketrapper, bade-plasser etc.	Få fram faktisk og potensiell bruk av vassdraget. Informasjon om vannbruk sektorene imellom.
Vannmengder	Nedbør glasiologiske data magasinvolumer vassføring etc.	Grunnlag for ressursutnyttelse, fremst utnyttelse av potensiell energi, utslippslokalisering, verne-tiltak mot flom etc.
Vannkvalitet	Fysiske, kjemiske, biologiske parametre i vann og sedimenter	Grunnlag for beskrivelse av sammenheng mellom generell samfunnsutvikling/spesielle tiltak og vannforekomstenes tilstand.
Biologiske ressurser i vann	Fiskens alder, kjønn, næringsopptak etc. Fiskens voksesteder, levesett etc.	Å kunne fastsette regler for beskatning. Kvalitetsvurdering av vannforekomsten.

Tabell 6.2.1 Vannbruksplanlegging. Datatema, datagrupper, formål med datainnsamling.

Ad. 4 - organisering av informasjonsutveksling

Figur 6.2.2 viser i en grov skisse sentrale databrukere og dataprodusenter i den sentrale saksbehandling (tiltakskonsesjonsbehandlingen) i vannressursforvaltningen, og hvordan man i prinsippet kan tenke seg en databruker (her: Tilskotts- og kredittkontoret i Landbruksdepartementet) innhente data fra andre offentlige og eksterne dataprodusenter.



Figur 6.2.2 Eksempel. Datanett for saksbehandling i vannressursforvaltning.

Mengden av dataprodusenter i Norge er meget stor. Statistisk sentralbyrås referansearkiv for ressurs- og forurensningsdata, som her er en sentral oversikt over dataprodusenter, inneholder opplysninger om over 200 slike. Vi vil tro at det her vil være aktuelt å finne fram til en gruppe av særlig sentrale dataprodusenter for den saksbehandling det gjelder og opprette mer permanent kontakt mellom saksbehandlingsinstansen og disse. Langt fra alle dataprodusenter har i dag sine dataserier på EDB. Dette legger selvsagt begrensninger på det datanett som kan bygges ut.

Data i referansearkivet er sortert i emnegrupper (definert av Statistisk sentralbyrå) og i dataserier (definert av de enkelte dataprodusenter). Det synes her rimelig å foreta et utvalg på dataserienivå når man skal ta stilling til hvor stort omfang datainnsamlingen skal få i tilknytning til de enkelte sakskompleksene.

Ad. 5 - tiltaksvurdering

Dette framstår som et svært viktig spørsmål. Et system som arbeider med et fragmentert datagrunnlag vil i mange tilfeller bli tvunget til å arbeide med marginale vurderinger omkring hvorvidt vassdraget kan bære det omsøkte tiltak i tillegg til dem som allerede er etablert i vassdraget, eller om det ikke kan dette. En mer helhetlig ressursvurdering vil måtte bygge på en vurdering av fremtidige potensialer og bruksmuligheter og vurdere om tiltaket i et slikt mer langsiktig perspektiv bør tillates etablert i vassdraget.

Viktige oppgaver som bør utredes før et system med datasamordning kan etableres er gitt ved spørsmålene 1-5 ovenfor.

Datasamordning er i de seneste år tatt opp mer generelt i flere sammenhenger. I tilknytning til Nordisk Ministerråds prosjekt om karakterisering av miljødata er det utarbeidet en oversikt over oppgaver som ligger nærmest i tid dersom arbeidet med datasamordning skal føres videre her i landet (Munthe-Kaas 1980).

I tilknytning til arbeidet med oppbygging og utforming av SFTs konsesjonsarkiv har samordning av konsesjonsarkivene til NVE, SIFF og SFT vært presentert som en mulig fremtidsløsning. Nevnes bør også det arbeid som Miljøverndepartementet har satt igang for å utrede muligheter og behov for vanntemakartlegging. En rekke aktiviteter og forskningsprosjekter, blant annet NVEs arbeid med stedfestingssystem for vassdrag, peker hen mot og trekker i retning av datasamordning. Det synes imidlertid enda å være et visst behov for å få koordinert alle disse aktivitetene.

6.3 Samordning gjennom planlegging

Forvaltningsorganisasjonenes egen metode for løsning av samordningsproblemer er utvidede kontakt- og samarbeidsrutiner. Kontakt- og samarbeidssystemet tjener to hensyn som ikke utelukker hverandre. For det første legitimeringshensyn, der lovreglene som dirigerer saksbehandlingen pålegger saksbehandlende instans å innhente uttalelser fra nærmere angitte høringsinstanser og/eller kanalinstanser, figur 5.1.1. Dernest tjener kontakt- og samarbeidssystemet mer rene koordineringshensyn med siktemål en mer rasjonell ressursforvaltning. Dette skjer ved at enkelttiltakene behandles etter flere konsesjonsbestemmelser samtidig, f.eks. både som et kraftutbyggingsprosjekt og som forurensningssak. Hørings- og kanalinstanser vil selvsagt også gjennom sin medvirkning virke til en bedre koordinering av ressursutnyttelsen.

Bruk av kanal- og høringsinstanser og saksbehandling under flere konsesjonsordninger er i dag allerede svært utbredt. Det er tvilsomt om man kan effektivisere saksbehandlingen med ytterligere utvidelse av disse prosedyrene. De fleste muligheter synes i dag allerede å være utnyttet. En utvidelse av eksisterende kontakt- og samarbeidsrutiner kan fort bare virke til å gjøre saksbehandlingen mer tid- og ressurskrevende (mindre intern effektiv), uten at det egentlig vinnes noe inn ved den resulterende ressursfordeling (ekstern effektivitet).

Innføring av vannbruksplanlegging som styringsmiddel for konsesjonsbehandling framstår som et nytt alternativ. Dette innebærer at man søker å innpasse enkeltbeslutninger i rekken av beslutninger for alle aktuelle bruksformer i et vassdrag, og at dette gjøres uten at enkelte bruksformer favoriseres ut fra tradisjonelle juridiske hensyn, f.eks. at erstatning for ulemper er begrenset til andre bruksformers faktiske og/eller nært (i tid) påregnelige bruk av vassdraget.

Siktemålet er altså også her å oppnå en mer effektiv ressursdisponering totalt sett.

Forutsetter man planinstituttet innført i vannressursforvaltningen uten at dette skal følges av organisatoriske endringer, blir det helt sentrale spørsmål hvem som skal ha ansvar for denne planleggingen. Teoretisk

kan man her tenke seg to tilnæringsmåter. Man kan ta utgangspunkt i konsesjonssystemet og legge ansvaret til en sentral institusjon i dette systemet. Alternativt kan man ta utgangspunkt i allerede etablerte planinstitutter, her planlegging etter bygningsloven, og bygge disse ut til også å omfatte vannressursene og på denne måten plassere ansvaret hos de av bygningsloven utpekte planleggingsorganer.

Konsesjonssystemet gir oss flere muligheter hvorav særlig to synes aktuelle så langt vi vurderer posisjon i saksbehandling og personellmessige ressurser. Vassdragsdirektoratet er allerede foreslått tillagt slike planleggingsoppgaver i kraft av sine faglige ressurser og i et samarbeid med Miljøverndepartementet. Dette som et alternativ til å bygge opp ny kompetanse i tilknytning til andre forvaltningsmiljøer (St.meld. nr. 54 1978-80). Fylkesmannens Miljøavdeling (Innst. S. nr. 184 1980-81) er tenkt tillagt Miljøverndepartementets oppgaver på fylkesnivå innenfor naturvern, friluftsliv, vilt- og fiskestell og forurensningssaker. Med et slikt ansvarsområde vil denne organisatoriske enheten bli et knutepunkt også for vassdragsforvaltning.

Tar vi utgangspunkt i den fysisk/økonomiske planleggingen etter bygningsloven, vil utbyggingsavdelingen i fylkene og kommunenes tekniske etater bli sentra for planleggingsvirksomheten. Planleggingsapparatet på kommune- og fylkesnivå er gjennom den fysisk/økonomiske planlegging det allerede driver innrettet mot sektorsamordning. I tillegg er apparatet innkjørt med planleggingsorienterte samarbeidsformer rettet mot interesser utenfor forvaltningen. Begge disse forhold, i tillegg til behovet for å samordne vannbruks- og arealbruksplanlegging, taler for at vannbruksplanleggingen legges til fylkes- og primærkommunenes planleggingsorganer. Det er i tillegg til dette liten tvil om at en slik løsning er mest i tråd med de prinsipper det totale forvaltningssystem bygger på i dag. I dette systemet er fylkesplanen "en oversiktsplan for samordning av statens, fylkeskommunens og kommunenes planlegging når det gjelder utnytting og vern av naturressursene i fylket" (St.meld. nr. 25 1977-78). Mot å legge planleggingsansvaret på fylkeskommunen taler den usikkerhet som for tiden eksisterer med hensyn til fylkeskommunenes personellmessige ressurser på planleggingssiden som en følge av opprettelsen av fylkesmannens miljøavdeling.

Valget mellom de alternativ som her er skissert kan neppe bli et enten/eller. Dersom planleggingsansvaret legges til fylkeskommunen vil man måtte hente faglig støtte til arbeidet både fra Vassdragsdirektoratet og Miljøavdelingen. Figurene 6.3.1 og 6.3.2 viser hvordan forholdet mellom ulike interessegrupper og ulike plan- og konsesjonsordninger kan tenkes organisert i et system for vannbruksplanlegging- Figurene er en videreføring av skisser utarbeidet ved Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR 1980). Vassdragsdirektoratet vil i figur 6.3.1 ha status som sektorforvaltningsorgan. Miljøavdelingen vil ha en tilsvarende status, men i tillegg vil den trolig måtte være basis for rekruttering til et eventuelt plansekretariat i fylker der fylkeskommunen mangler fagfolk til å fylle en slik funksjon. Planutvalget er tenkt sammensatt av politikere fra fylke og/eller kommuner. Praktisk erfaring med vannbruksplanarbeid så langt har vist at kontakt med de ulike eierinteresser og rettighetshavere i vassdragene er svært viktig. Dette er bakgrunnen for at organisasjonsmodellen, figur 6.3.1, har satt av egen plass for en såkalt samrådsgruppe.

Figur 6.3.2 søker å vise sammenhengen mellom fylkesplanleggingens langsiktige del (oversiktsplan), sektorplanlegging på fylkesnivå og fylkesplanens handlingsprogram. Videre er det også vist hvordan kursendringer foretaes fortløpende ved overvåking av gjennomføringen av de ulike tiltakene gjennom en årsmelding. Vannbruksplanlegging på fylkesnivå er her å forstå som en sektorplan som dels mottar premisser fra sentrale konsesjonsgivende myndigheter dels gir premisser for de samme myndigheters konsesjonsbehandling. Konsesjonsbehandlingen er i sin tur med på å styre utviklingen hva gjelder bruken av vannressursene i fylket.

Modellen er ideell og det knytter seg stor usikkerhet til hvorvidt man vil lykkes i å etablere et funksjonerende system etter dette mønster. Usikkerheten er blant annet knyttet til hvilken status planleggingen vil få i forhold til sektorforvaltningens konsesjonsbehandling. Faren vil fortsatt være til stede for at "tunge" sektorutredninger knyttet til f.eks. vannkraftutbygging vil slå gjennom som diktat for utviklingen. Hvordan utviklingen her eventuelt blir, vil være helt avhengig av de samarbeidsformer man under planarbeidets gang lykkes å etablere mellom planleggende instans og konsesjonsbehandlingende instanser. En annen begrensning ligger i planleggingskapasiteten hos de organer som skal ut-

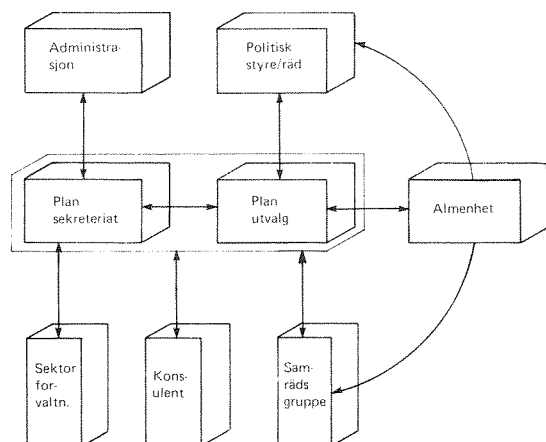


Fig. 6. 3. 1 Organisering av interesser i vannbruksplanarbeidet

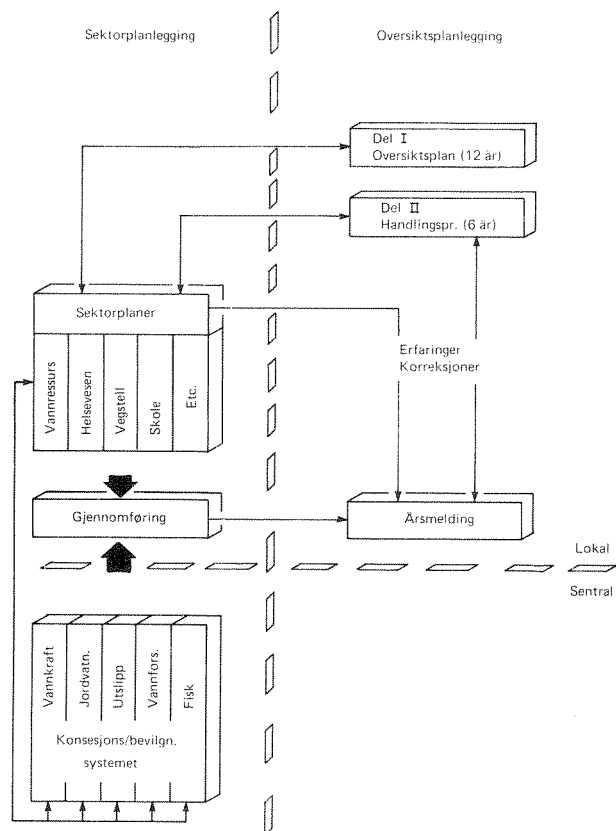


Fig. 6. 3. 2 Organisering av plan og konsesjonssystemet for vannbruksplanarbeidet.

arbeide planene. Bare et mindre antall vassdrag vil kunne planlegges i løpet av rimelig tid. For vassdrag der man mangler plan vil konsekvensbehandlingen måtte foregå etter dagens mønster, eventuelt med støtte i datasamordning som antydnet i punkt 6.2 ovenfor.

Arbeid med forberedelse til et samordningssystem basert på planlegging er allerede igang. NIBR og NIVA arbeider på oppdrag fra Miljøverndepartementet med forslag til utforming av organisasjonssystem for planleggingen og forslag til innhold i selve vannbruksplanleggingen. Miljøverndepartementet har under arbeid retningslinjer for det videre fylkesplanarbeidet. Disse inneholder også retningslinjer for vannressursenes behandling i fylkesplanen.

Den viktigste oppgaven man nå står framfor en å innhente erfaring med de systemene som her skisseres for å se om de kan virke og ha gjennomslagskraft i praksis.

6.4 Reorganisering

Som vist i kapittel 2 (fig. 2.1.2) ovenfor har vi i de seneste år fått noen sentrale organisasjonsdannelser som har naturressurser og forvaltning av disse som utgangspunkt. Både Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet er i denne forstand ressursforvaltningsdepartementer. Vi har videre i samme kapittel vist at det organisasjonsmønster vi idag har innenfor den offentlige vannressursforvaltning i noen grad er et resultat av hensiktsmessighetsvurderinger som ligger langt tilbake i tiden. Videre har vi i kapittel 3 vist at det innenfor den offentlige vannressursforvaltning i dag finnes mange administrative enheter som har forvaltning av vann som sin eneste oppgave, og at i mange andre er tilknytningen til andre ressurskategorier ubetydelig eller svak. Å legge fram reorganisering som et alternativ til effektivisering og samordning av vannforvaltningen synes derfor naturlig. Det synes videre naturlig å la vannressursen og forvaltningen av denne alene være utgangspunkt for et slikt reorganiseringalternativ.(1).

(1) Om det også er naturlig å ta med "luftforvaltningen" i en ny organisasjonsdannelse bør selvsagt også vurderes i praksis. Her har vi foreløpig valgt å holde forvaltning av luft utenfor.

Flere alternativer er mulig. Variasjonsmuligheter gis både men hensyn til hvilket omfang i form av administrative enheter og brukersektorer av vannadministrasjonen som plasseres sammen og med hensyn til hvordan man strukturerer det nye organisasjonssystemet. En grov skisse til illustrasjon av dette er vist i figur 6.4.1.

Hvor mange brukersektorer av vannadministrasjonen som skal medtas må vurderes. Noen brukersektorer vil administrativt være så innvevet i andre forvaltningsområder at det ikke er naturlig å ta dem med, mens andre fremstår helt adskilt med vann som administrative hovedsaksområde.

Delingsprinsipper for sektorinndeling av den samlede vannforvaltning fremstår som et annet vurderingstema. Her kan man velge å beholde dagens struktur med en inndeling etter bruksformer. En slik organisering har som fordel at de interne personellmessige omplasseringer blir minimale. Ulempene ligger i uvissheten om man med en slik løsning i det hele tatt vil oppnå noe i retning av samordning og effektivisering. Et annet alternativ er å omorganisere systemet etter en faglig sektorinndeling (seksjon for konsesjonsbehandling, økonomiseksjon, planleggingsseksjon etc.). Dette vil gi store personellmessige omplasseringer, men utvilsomt gi en bedre samordning av forvaltningen.

Mellomløsninger mellom de her to antydende er selvfølgelig også mulig, f.eks. ved at enkelte faglige temaer (f.eks. planlegging) gis egne seksjoner, men at man forøvrig beholder inndeling etter bruksformer.

Her vil vi med referanse til figur 6.4.1 gå nærmere inn på to alternativer til reorganisering av vannressursforvaltningen. Et alternativ A som består i at et avgrenset utvalg av sektorer samles og organiseres etter brukersektormønster med noen få felles fagseksjoner, og et alternativ B som består i at det samme utvalg av sektorer samles og organiseres etter en faglig sektorinndeling.

Figurene 6.4.2 ¹⁾ og 6.4.3 viser hvordan utvalget av administrative enheter til en samlet vannressursforvaltning kan gjøres. Ved hver over-

1) Saksområde etter telefonkatalog (utg. febr. 1979) for departementene og forvaltningstjenestene på avdelingsnivå der kontoret er rent VRF-kontor og på kontornivå der VRF-oppgavene er del av annet sakskompleks.

føring må naturlig tilhørighet vurderes. Er dagens organisasjonstil-
knytning mer funksjonell enn en alternativ vannressurstilknytning?
Vi vil heller ikke gå nærmere i detalj inn på hvor i systemene etter
alternativ A og B de enkelte enheter skal innpasses. For alternativ A
følger dette relativt direkte av framstillingen. For alternativ B
derimot kan ikke en slik innpassing skje uten å gå ned på personnivå.

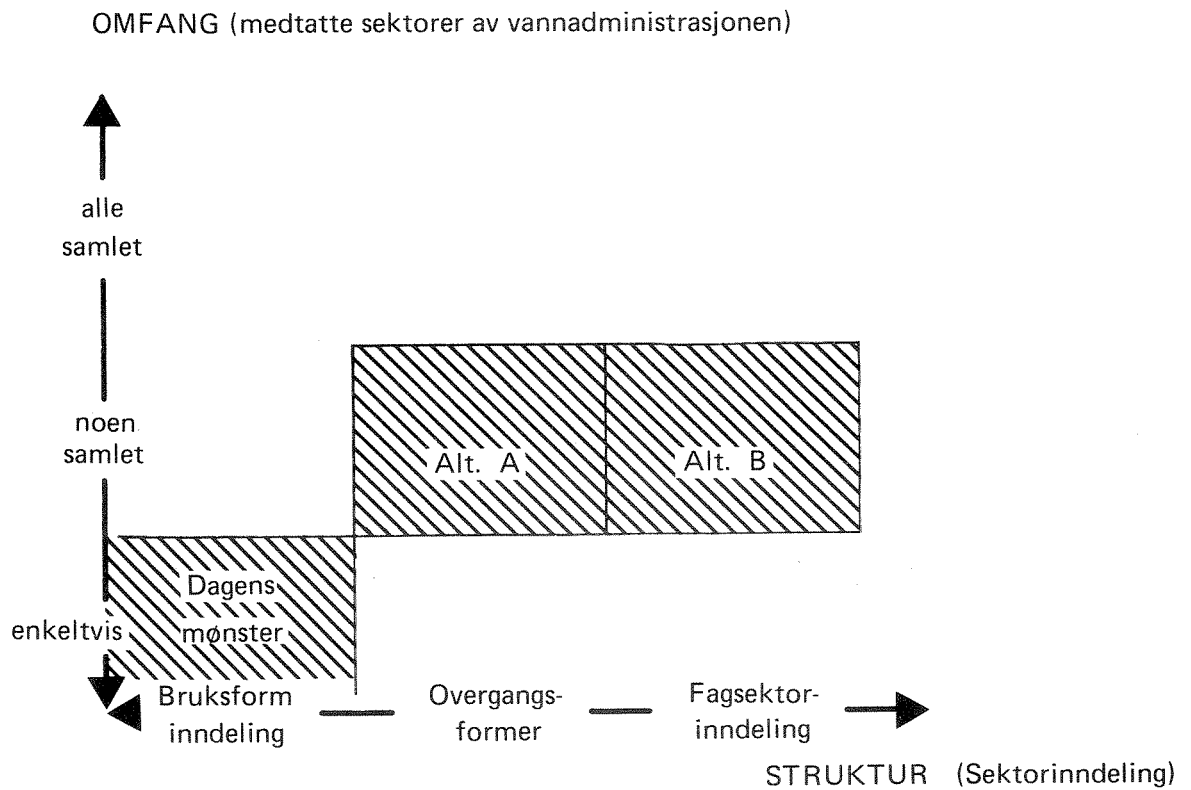
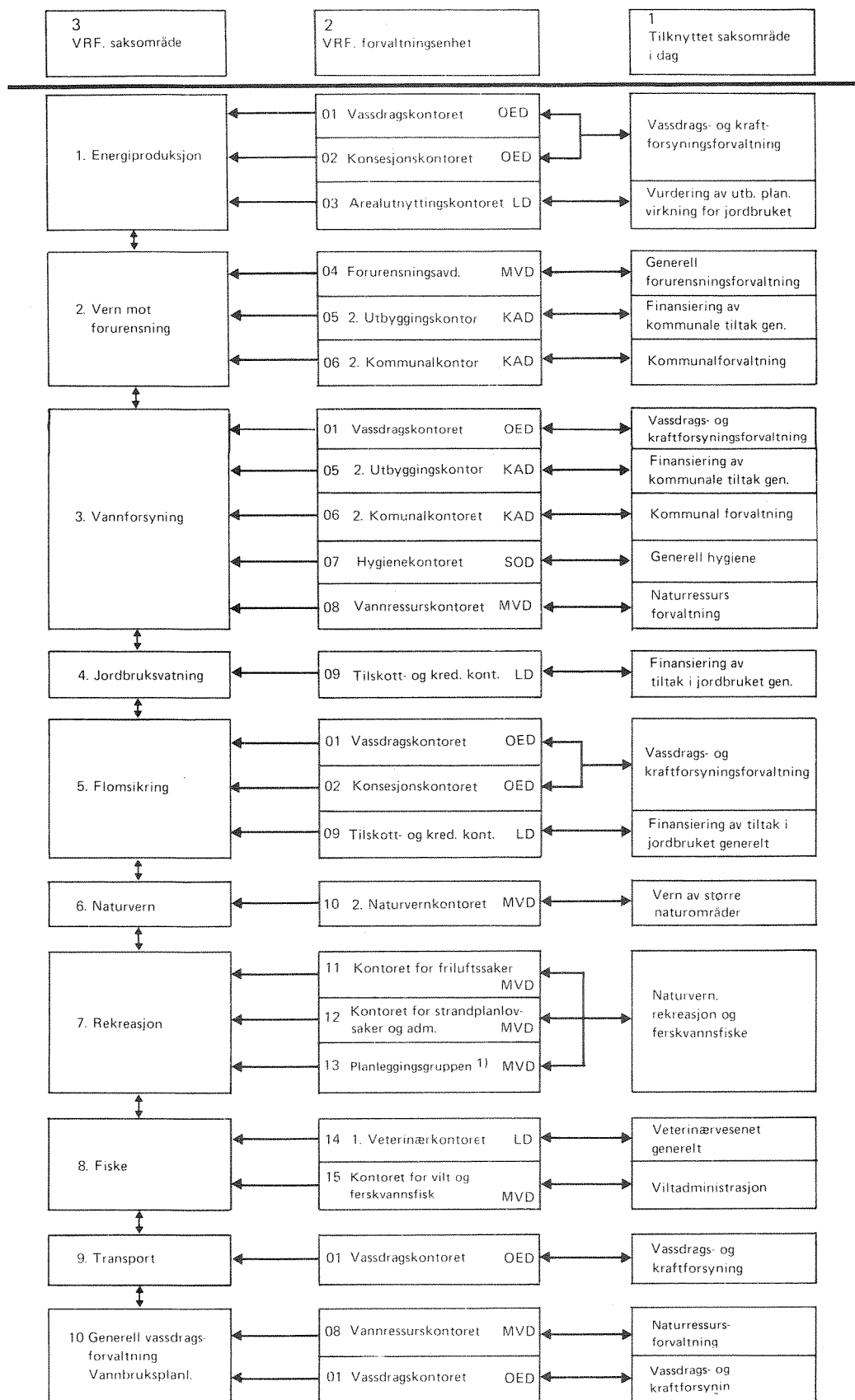
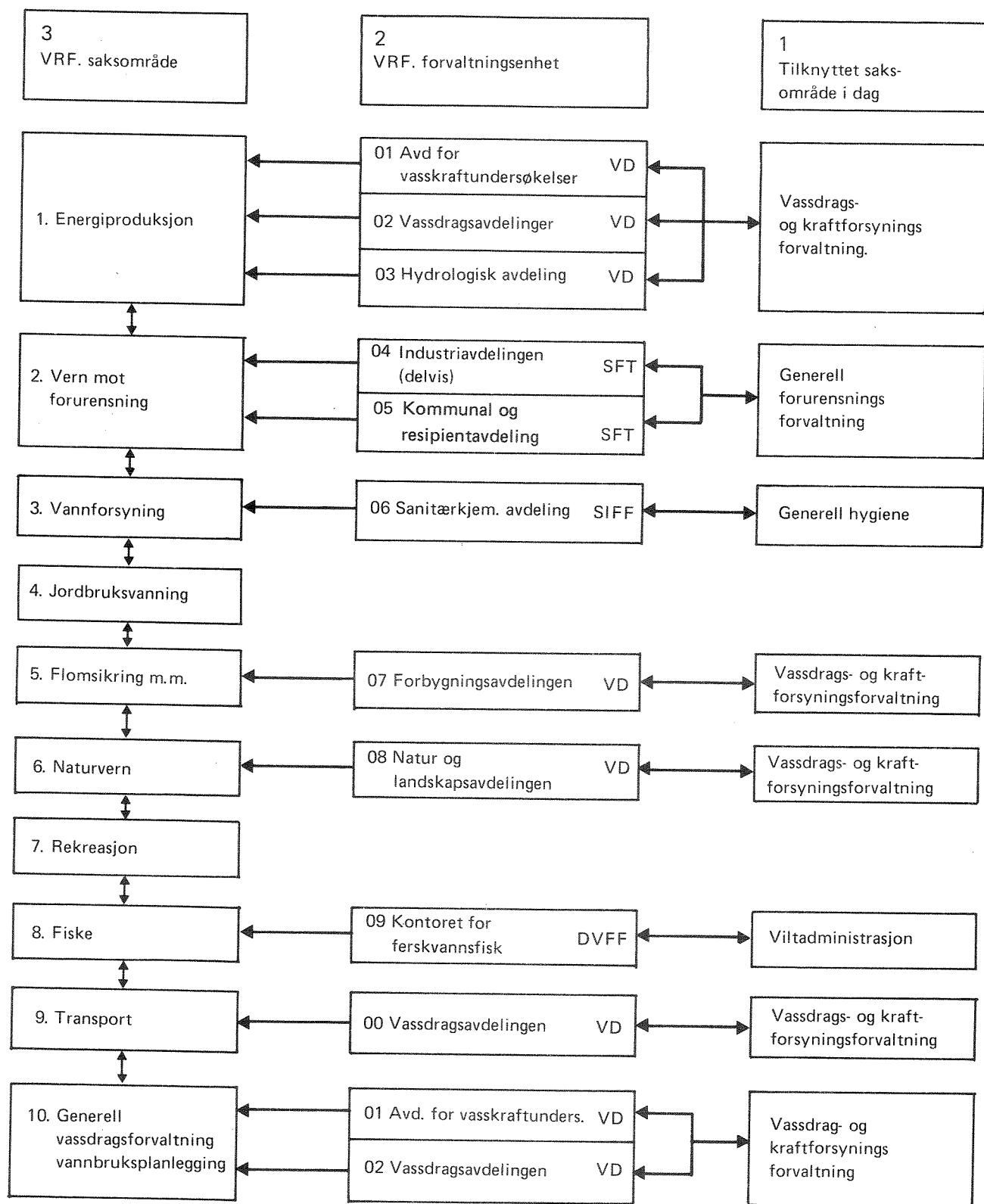


Fig. 6. 4. 1. Alternative organisasjonsformer for vannforvaltningen.



Figur 6.4.2 Vannressursforvaltningsenheter på departementsnivå ②, saksområder de er tilknyttet ①, og innpassing i de ulike saksområder under vannressursforvaltningstemaet ③ (etter vedlegg I) og departementenes telefonkatalog utgave febr. 1979).



Figur 6.4.3 Vannressursforvaltningsenheter på direktoratsnivå (2), saksområder de er tilknyttet (1), og innpassing i de ulike saksområder under vannressursforvaltningstemaet (3). (Etter vedlegg I).

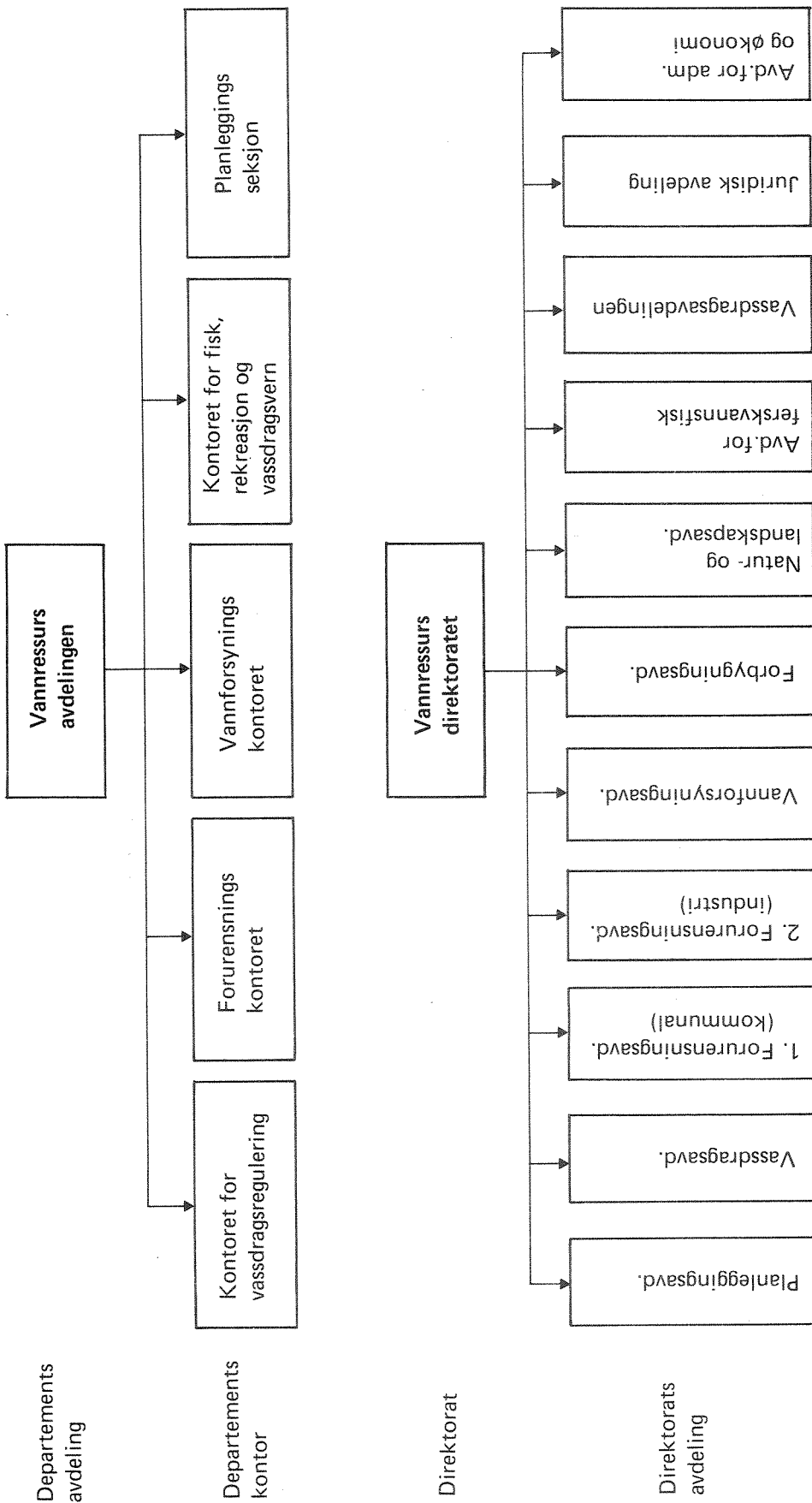
Figurene 6.4.4 og 6.4.5 viser i prinsipp hvordan vannressursforvaltningen etter de to alternativene kan tenkes oppbygget på departements- og direktoratnivå.

Oppbyggingen av alternativ A (figur 6.4.4) illustrerer noen av de vansker man står overfor selv med en mer direkte samling og opprettholdelse av eksisterende forvaltningsenheter. Departementsnivået inneholder ifølge kapittel 3.3 ovenfor en bemanning tilsvarende 7 til 8 normale departementskontorer. Ulike brukersektorer har ulik "tung" forvaltning. Ved en direkte overføring vil man måtte ha to til tre forurensningskontorer, to kontorer for vassdragsreguleringer og generell vassdragsforvaltning og eget kontor for ferskvannsfiske.

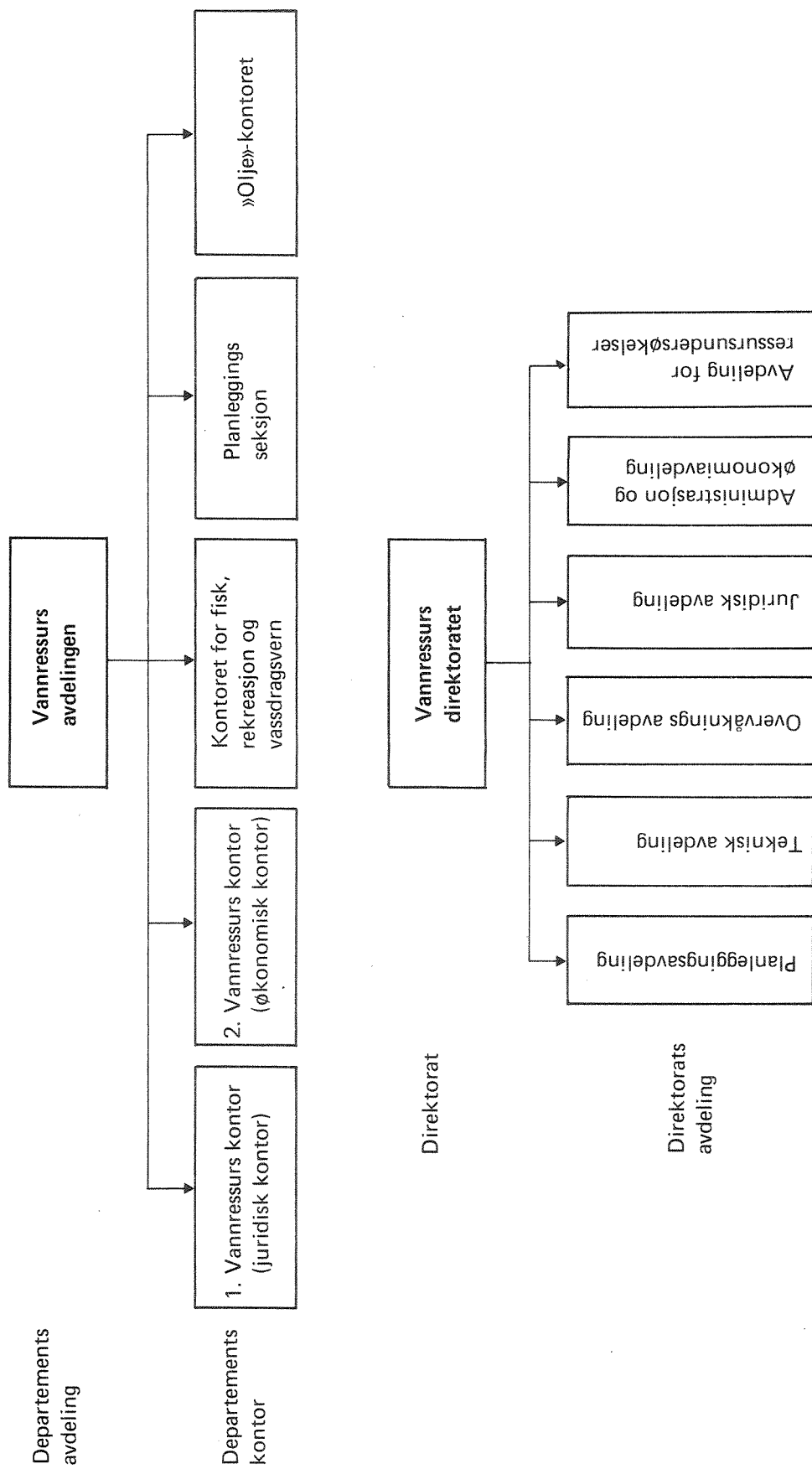
På direktoratsnivået vil et problem være knyttet til mengden av administrative under-enheter som langt vil overskride det som er normalt i sammenliknbare direktorater i dag. Antall ansatte i et slikt eventuelt vannressursdirektorat vil med dagens bemanning bli i størrelsesorden 200 til 250. Dette er ikke unormal størrelse på et direktorat, men forholdene omtalt ovenfor indikerer at vi vil kunne få en "topptung" forvaltningsenhet. Særlige problemer ligger trolig i utformingen av avdelingen for administrative saker som vil måtte rekruttere personale fra fire ulike administrative enheter.

Også her vil ulikhet i arbeidsoppgaver gjøre de ulike avdelingene svært uhomogene. Noen avdelinger vil for sine brukersektorer ha rene juridiske funksjoner, andre rent tekniske, mens noen vil kombinere begge funksjoner og også inneholde spesialenheter som laboratorier. Noen brukersektorer vil ikke være representert på direktoratsnivå, f.eks. jordvatning og rekreasjon. Sistnevnte bruksområde vil kunne innlemmes gjennom planleggingsaktiviteter og har vel heller en mer naturlig plass i tilknytning til andre forvaltningsområder. Det førstnevnte eksempelet peker mot at man ved en eventuell omlegging av vannressursforvaltningen mot et mer samlet administrativt system kan bli nødt til å vurdere om noen saker bør flyttes fra departementene til direktoratsnivå eller omvendt.

Hvordan vil en slik administrativ enhet fungere? Vil en forvaltning av denne type virke noe bedre enn den vi har i dag? Mye vil trolig avhenge av hvilken status en eventuell planleggingsenhet vil få både innad i "direktoratet" og utad mot de lokale vannbruksplanleggingsorganene. En organisasjon



Figur 6.4.4 Samlet vannressursforvaltning med dagens organisasjonsmønster som utgangspunkt (alternativ A).



Figur 6.4.5 Samlet vannressursforvaltning med inndeling etter faglige aktiviteter (alternativ B).

etter dette mønster vil trolig framskynde arbeidet med å få samordnet datagrunnlaget. Den vil trolig også kunne virke til å fremme lokal vannbruksplanlegging og gjennom dette gi en mer effektiv vassdragsforvaltning. Det synes imidlertid opplagt at gamle stengsler mot samarbeid vil kunne overleve lenge i et slikt system.

Alternativ B (figur 6.4.5) krever langt mer dyptgående omlegginger og gir dermed langt større personalmessige konsekvenser. Det er særlig på direktoratsnivået at dette vil være merkbart. En omlegging mot en organisasjon som her antydnet kan heller neppe skje uten omfattende flytting (i fysisk forstand) av personale. I den organisasjon som er antydnet i figur 6.4.5 tenker vi oss en planavdeling som driver langsiktig planlegging, landsomfattende samordning av planlegging og også yter bistand til lokale planleggingsorganer i deres arbeid med vannbruksplanene. Den tekniske avdeling skal ha kompetanse på teknisk detaljplanlegging og må inneholde ekspertise som i dag er spredt i de fleste direktorater og avdelinger. Tilsvarende skal overvåkingsavdelingen ha samlet ansvar for alle tilsyns- og overvåkingsoppgaver under vannressursforvaltningen. Alt arbeid med konsesjoner som i dag ligger på direktoratsnivå er tenkt samlet i en avdeling for konsesjonssaker. Avdelingen for ressursundersøkelser er tenkt å inneholde blant annet slike funksjoner som Vassdragsdirektoratets hydrologiske avdeling har i dag.

En forvaltningsstruktur som her er skissert er det all mulig grunn til å tro vil kunne fungere effektivt. Planleggingsavdelingen vil nærmest automatisk måtte få en koordinerende funksjon.

En reorganisering av vannressursforvaltningen, enten den følger alternativ A eller B eller andre opplegg, er selvfølgelig en sak som krever omfattende forberedelse. En rekke spørsmål kan reises og vil kreve svar før det første skritt i retning av reorganisering kan taes. Det første som må klargjøres er hvilket omfang en slik eventuell omlegging bør eller skal få, hvilke vannressursforvaltningsområder og administrative enheter som skal trekkes inn, og hvilke som skal forbli der de er i dag.

6.5 De ulike samordningsalternativene. Sammenveining.

Samordning og effektivisering er stilt opp som mål for Vannressursutvalgets arbeid. Vi har valgt å forstå samordning som det å stille sammen beslutningsgrunnlag, beslutninger og organisatoriske enheter. Vi har valgt å forstå effektivisering som først og fremst knyttet til virkningene av de beslutninger forvaltningssystemet fatter, det vil si til hvor rasjonell utnyttelsen av vannressursene blir som en følge av disse beslutningene. Vi har slik fått løsninger som virker mot samordning til også å være effektive løsninger.

Med utgangspunkt i dette har vi stilt opp og vurdert tre ulike samordningsalternativ:

1. Samordning av beslutningsgrunnlag - datasamordning
2. Samordning gjennom planlegging
3. Reorganisering

Disse utelukker ikke hverandre, de kan gjennomføres samlet og i en viss grad uavhengig av hverandre, men det er klart at alternativ 2 i noen utstrekning vil framskynde gjennomføring av alternativ 1 og at alternativ 3 likeledes vil framskynde gjennomføringen av de to andre.

Her vil vi kort gi en grov sammenstillende vurdering av alternativene ved å vurdere deres virkninger på nyttesiden i form av økt effektivitet, og deres virkninger på kostnadssiden ved noen få utvalgte parametre.

Vi har lagt vekt på tre typer kostnader ved de ulike samordningsalternativene. Tid for gjennomføring sikter til den tid det vil ta før en eventuell nyordning kan begynne å fungere etter intensjonen. Kostnader ved gjennomføring omfatter kostnader knyttet til anskaffelse av ny teknikk, nytt personale, kontoromplussing o.l. Vi ser personalkonsekvensene som store, og ugunstige, dersom alternativet betyr store endringer i organisasjonsstrukturen i den forstand at administrative enheter brytes opp og stilles sammen på en ny måte.

I tabell 6.5.1 har vi stilt sammen de ulike samordningsalternativene og vurdert dem skjønnsmessig for nevnte faktorer. Vi har bare forsøkt å sortere alternativene innbyrdes. En kvantifisering av virkningene ville

SAMORDNINGS- ALTERNATIV	NYTTE Etter VRU-mandat pkt. 8 innvirkning på: Effektivitet	KOSTNADER		
		Tid for gj.føring	Kostn. ved gj.føring	Personal- konsekv.
Data- samordning				
Samordning gjennom planlegging				
Reorganisering alt. A (dagens struktur)				
Reorganisering alt. B (faglig strukturering)				

Tegnforklaring: Nytte: Ingen effekt
(antatt dårligste alt.)

Kostnader: Små e.l. ingen kostnader
(antatt beste alt.)

Mest kostnadskrevende alt.
(antatt dårligste alt.)

Tabell 6.5.1 Vurdering av ulike samordningsalternativer.

selvfølgelig kreve et langt mer omfattende utredningsarbeid. Tabell 6.5.1 er dermed først og fremst en illustrasjon av våre tanker omkring de ulike alternativene og ment som et utgangspunkt for en diskusjon omkring hvilke forhold som bør få vekt når man skal vurdere ulike samordningsalternativer.

Vi vil her, med referanse til tabell 6.5.1, gi en kort oppsummering av vår vurdering av alternativene.

Ad. effektivitet

Lykkes man med å skape et vannbruksplaninstitutt som får gjennomslagskraft ovenfor sektorforvaltningen, er dette etter vår oppfatning den beste måten å samordne og effektivisere saksbehandlingen på. Stor usikkerhet er imidlertid knyttet til planinstituttets gjennomslagskraft. Denne usikkerheten vil etter vår oppfatning forsvinne helt dersom man går inn på reorganisering av forvaltningen med samordning av alle organer under ett og omlegging til faglig strukturell inndeling (alternativ B). Dette fremstår for oss som den totalt sett mest effektivitetsfremmende løsning. Her vil vi få en samlet avdeling for all konsesjonsbehandling. En rekke av de forvaltningsinterne oversendelses- og høringsrutiner vil på denne måten kunne saneres og et slikt samordningsalternativ vil derfor også trolig på visse felter kunne virke til reduksjon av det interne ressursforbruk.

En reorganisering som bevarer dagens strukturelle inndeling etter ulike bruksformer (alternativ A), vil etter vår oppfatning innebære store muligheter for bibeholdelse av institusjonelle grenser og avgrensede mål-middel sett (avsnitt 3.2 ovenfor). En slik løsning vil trolig innebære noe økt effektivitet målt eksternt på ressursallokeringsystemet, men neppe internt målt på ressurs og tidsforbruk i organisasjonen. Et samordningsalternativ som bare omfatter datasamordning mener vi vil ha relativt små effektivitetsvirkninger og vi rangerer dette derfor lavest.

Ad. tid for gjennomføring

Datasamordning eller samordning av beslutningsgrunnlaget vil i liten grad berøre organisasjonsstrukturen, og kan derfor trolig gjennomføres uten større organisasjonsmessig motstand. Spørsmålet om gjennomføring kan på

det nærmeste reduseres til et rent teknisk/økonomisk spørsmål. Med bevilgninger kan et system for datasamordning etableres relativt umiddelbart. Samordning gjennom et reorganiseringsalternativ A med opprettholdt bruksforminndeling av forvaltningen krever opplagt mer omfattende administrasjonspolitiske, og kanskje også samfunnspolitiske, vurderinger. Er beslutningen først fattet, vil imidlertid også en slik løsning kunne etableres raskt. De enkelte administrative enheter kan beholdes og problemene vil kanskje først og fremst være knyttet til det å finne egnede lokaler for et kontorfellesskap.

Samordning gjennom reorganisering med etterfølgende endring i organisasjonsstrukturen (alternativ B) innebærer at man i tillegg til problemene knyttet til gjennomføring av alternativ A også må gå igjennom det nødvendigvis tidkrevende arbeidet med å skape et sett av nye administrative enheter ut av et sett av gamle administrative enheter.

Å få vannbruksplanlegging igang i en større andel av landets vassdrag, vil måtte ta tid. Begrensende faktor for gjennomføring vil her heller være mangel på fagfolk til arbeidet enn penger. Det vil i så fall ta tid å få utført denne oppgaven uansett hvilken organisatorisk og/eller finansieringsmessig løsning man går inn på. Slik sett vil vi tro at dette er det alternativ som det fra utgangspunktet i dag vil ta lengst tid å få gjennomført med synbar effekt.

Ad. kostnader ved gjennomføring

Det er trolig ikke fornuftig å la innføring, igangsetting og framdrift av vannbruksplanlegging i Norge koste for mye. Å la eksisterende etablerte fagmiljøer og forvaltningsorganer tilpasse seg denne oppgaven over tid, er trolig det eneste riktige. En slik løsning vil gi ubetydelige kostnader utover de som allerede i dag er påført forvaltningssystemet. I store trekk vil det her bli snakk om å tilpasse etablerte arbeidsformer til et nytt mønster.

Datasamordningsalternativets kostnader vil også være små, mens de to reorganiseringsalternativene nødvendigvis vil kreve noe større uttelling. Forberedende arbeider, flytting, ny etablering av kontorfellesskap, oppbygging av nye enheter og nedbygging av gamle vil alt være med på å gjøre

disse alternativene relativt omfattende rent kostnadmessig.

Ad. personalmessige konsekvenser

Skillet går her klart mellom reorganiseringsalternativene og de to andre. Datasamordning og vannbruksplanlegging kan, dersom de gjennomføres etter de linjer som er antydnet ovenfor, etableres uten nevnbare personalmessige konsekvenser. Reorganisering med bibeholdt organisasjonsstruktur (alternativ A) berører personalmessig bare de øvre sjikt av tjenestemenn direkte. De personalmessige konsekvensene er langt fra neglisjerbare, men i alle fall moderate. En alternativ B-organisering med endret strukturell inndeling gir svært omfattende personalmessige konsekvenser på alle nivåer i forvaltningssystemet.

7. VIDERE ARBEID

7.1 Tanker omkring videreføring av arbeidet

I den siste "Energimeldingen" (St.meld. nr. 54 1979-80) har både hovedstyret i NVE og Olje- og energidepartementet kommet til at fordelene ved å beholde NVE samlet er større enn fordelene ved å skille ut enkelte deler av virksomheten. Vurderingen synes her å ha vært begrenset til hva som er hensiktsmessig for energiproduksjonssektoren (jfr. aktuelle alternativer side 188 i meldingen).

Vannressursutvalgets mandat (punkt g) gir utvalget langt videre rammer for den vurdering det skal foreta. Her er det den samlede vannressursforvaltning som skal vurderes. Det er ikke gitt at resultatet med et slikt utgangspunkt blir det samme som i Energimeldingen.

Disse to vurderingstemaene framstår så langt vi kan se det som to ganske ulike sakskomplekser, der avgjørelsen etter den ene vurdering (den beste løsning for energiproduksjonssektoren) ikke bør innvirke på arbeidet med og konklusjonen av vurdering av det andre temaet (den beste løsning for organisering av vannressursforvaltningen). På tross av dette synes det imidlertid å være et visst behov for å få klarlagt hvilken status vannressursutvalgets mandat har i forhold til Energimeldingens vurderinger. Det har liten hensikt å gjennomføre en drøfting og vurdering etter mandat punkt g med en så drastisk begrensning som det å holde Vassdragsdirektoratets framtidige organisasjonstilknytning utenfor.

Dersom man får en slik avklaring og velger å videreføre arbeidet, vil Vannressursutvalget bli stilt overfor en konsekvensutredningsoppgave som inneholder alle de ingredienser som gjør planlegging til en komplisert og frustrerende aktivitet. Den virkelighet man arbeider med (Vannressursforvaltningen) er uoversiktlig og tildels ubeskrivbar, det vil si at den bare kan beskrives ved en serie avgrensede perspektiver som hver for seg bare er delvis relevante for den arbeidsoppgaven man står overfor. Man mangler videre oversikt over de muligheter for utvikling og endring av organisasjonssystemet som totalt står til rådighet. Til sist mangler man innsikt i virkningene av de endringer man kan tenke seg å gjennomføre i vannressursforvaltningen.

Et virkemiddel til å bedre innsikt og oversikt ligger i å trekke de som eventuelt berøres av de planlagte endringene inn i arbeidet. Vannressursforvaltningen selv bruker i sin saksbehandling høringsrunder for samme formål. Det ville være uklokt ikke å trekke veksler på den innsikt i egne funksjoner og muligheter vannressursforvaltningen besitter. Vannressursutvalget selv må forventes å dekke en stor del av den innsikt som er anvendelig for organisasjonsendringsformål, men også utenfor utvalgets rekke vil det trolig finnes innsikt som vil kunne styrke de endelige vurderinger av strukturen i den framtidige vannressursforvaltningen.

Vi tror det for dette arbeidet er riktig å foreta en relativt systematisk idéinnsamling i forvaltningen selv. Vi mener at det arbeid som her er lagt fram burde kunne være et brukbart grunnlag for debatt omkring følgende viktige temaer som inngår i arbeidet med samordning og effektivisering av organisasjon, lovgrunnlag og saksbehandling, nemlig:

- grunnlaget (innsikt og beskrivelse av dagens forhold)
- løsninger (alternative utviklings- og endringsmuligheter)
- virkninger (konsekvenser av endringene)

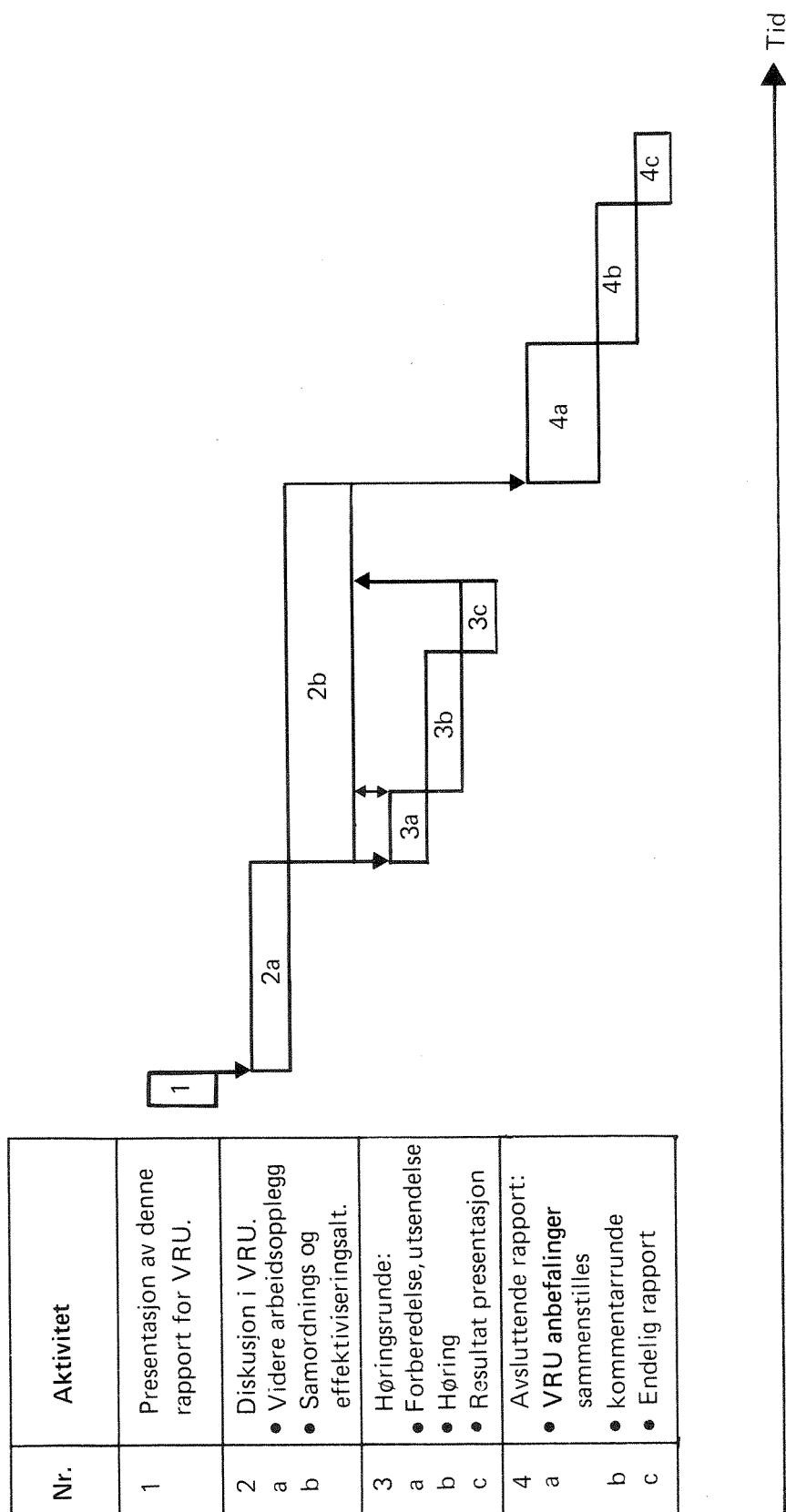
En grundig gjennomdrøfting av disse temaene vil etter vår oppfatning gi et nødvendig og tilstrekkelig grunnlag for Vannressursutvalgets anbefalinger med hensyn til den framtidige organisasjon av vannressursforvaltningen.

7.2 Forslag til arbeidsetapper i det videre arbeid

Figur 7.2.1 viser vårt forslag til videre arbeidsetapper for dette arbeidet. På grunn av den usikkerhet som er knyttet til Vannressursutvalgets eget siktemål med arbeidet etter mandat punkt g, fremst på grunn av Energimeldingens anbefalinger, har vi ikke lagt tidsrammer rundt arbeidsetappene.

1. Rapporten legges fram for Vannressursutvalget
- 2a. Det videre arbeidsopplegg og avklaring mot Energimeldingens anbefalinger tas opp til diskusjon i Vannressursutvalget.

- 2b. Samordnings- og effektiviseringsalternativer diskuteres i Vannressursutvalget.
- 3a. Høringsrunden detaljplanlegges. Materiale (utdrag av denne rapporten) forberedes og utsendes. Vannressursutvalget informeres og gis anledning til å kommentere opplegget.
- 3b. Høringsrunde. Kombinert intervju og innhenting av skriftlige uttalelser.
- 3c. Resultater fra høringsrunden bearbeides og presenteres i et foreløpig arbeidsnotat som legges fram for vannressursutvalget for dets endelige diskusjon i arbeidsetappe 2b.
4. Vannressursutvalgets diskusjon og anbefalinger (resultat av arbeidsetappe 2b) sammenstilles i en avsluttende rapport (4a), som sendes ut på kommentarrunde til utvalgets medlemmer og til berørte departementer (4b), og som til slutt legges fram som avsluttende rapport for prosjektet og for vannressursutvalgets arbeid under mandat punkt g (4c).



Figur 7.2.1 Forslag til arbeidsetapper i det videre arbeid.

V E D L E G G

VEDLEGG I

NB! Dette vedlegg er ikke trykket opp til denne utgaven av rapporten. Håndskrevet, fotokopiert utgave kan fås ved henvendelse til instituttet.

STATLIGE FORVALTNINGSORGANER AV BETYDNING FOR FORVALTNING AV INNLANDSKE VANNRESSURSER

Innhold

- Tabell I.1 Departementskontorer. Innsats i VRF-arbeid. Kontakter under saksbehandling.
- Tabell I.2 VRF-kontorer, stillinger i departementene.
- Tabell I.3 Direktoratere. Innsats i VRF-arbeid.
- Tabell I.4 VRF-direktoratsavdelinger. Stillinger.
- Tabell I.5 Avdelinger/kontorer og tilhørende bruksformer.
- Tabell I.6 Stillingsoversikt for Vassdragsdirektoratet og Juridisk avdeling i NVE. Utarbeidet av Administrasjonsdirektoratet i NVE.
- Tabell I.7 Stillingsoversikt for deler av Statens forurensningstilsyn (SFT). Utarbeidet av Administrasjonskontoret i SFT.

VEDLEGG II

OFFENTLIG FINANSIERING AV TILTAK I ELLER MED TILKNYTNING TIL VANN-
RESSURSENE. REGNSKAPSTALL FOR 1978. BUDSJETTFORSLAG 1980.

Innhold:

- Tabell II.1 Statsbudsjettet for 1980. Innlandske vannressurser.
Bevilgninger til tiltak. Regnskapstall for 1978.
- Tabell II.2 Statsbankene. Tiltak i vassdrag. Virksomhet i 1978.
- Tabell II.3 Offentlige fond. Tiltak i vassdrag. Virksomhet i 1978.

STATSBUDSJETTETS KAPITTEL/POST NR.	DEPARTEMENT	BETEGNELSE	AKTUELT VANNFORVALTNINGS-OMRÅDE	REGNSKAPSTALL 1978 St.-prp. nr. 1)	BEVILGET BELØP PÅ STATSBUDSJETTET 1980 (St.-prp. nr. 1)	TILSAGSFULLMAKT 1980 (St.-prp. nr. 1)	SAKSBEHANDLING, MEDVIRKENDE INSTITUSJONER VED FORDELING AV MIDLER M.V.
552/74	Kommunal- og arbeidsdep. (KAD)	Tilskott til bedring av avløpsforholdene i spredt bebyggelse	Vern mot forurensning	1.370.000,-	2.000.000,-	-	Fordeles av Husbanken til kommunene som fordelet til enkelte søkere. Kan kombineres med lån i Husbanken.
573/71		Til vekstfremmende tiltak på Vestlandet og i Trøndelag (Vestlandfondet)	Fiske	(11.601.000,-)	(7.500.000,-)	-	Disponeres av KAD i samråd med berørte departementer (Miljøverndepartementet) og fylkeskommuner
575/60		Tilskott til spesielle grunnlagsinvesteringer	Vannforsyning, vern mot forurensning	(92.244.000,-)	(105.000.000,-)	(160.000.000,-)	Disponeres av KAD
575/61		Tilskott til vannverk	Vannforsyning	22.459.000,-	28.000.000,-	(32.500.000,-)	Disponeres av KAD
575/63		Tilskott til kaier	Transport	1.000.000,-	1.800.000,-	4.500.000,-	Disponeres av KAD
1064/70	Fiskeri-departementet (FID)	Tilskott til småbåthavner	Transport og rekreasjon	4.139.000,-	1.500.000,-	2.500.000,-	Disponeres av FID og Kystdirektoratet
1064/72		Havnetjeneste	Transport	111.116.000,-	96.875.000,-	97.875.000,-	Disponeres av FID og Kystdirektoratet
1140/78	Landbruks-departementet (LD)	Grøfting		21.652.000,-	22.200.000,-	-	Disponeres av LD
1140/78		Utbedring av kjødselkjellere	Vern mot forurensning	18.543.000,-	20.000.000,-	42.000.000,-	Disponeres av LD i samråd med forureningsmyndighetene. Kombineres med 40% lån i Statens Landbruksbank.
1148/70		Tilskott til sikringsarb.	Forbryningsarb. m.m.	(2.866.000,-)	(5.300.000,-)	(9.300.000,-)	Disponeres av Statens naturskadefond
1149/73.3		Tiltak etter fiskesjuktomslova	Fiske	40.000,-	100.000,-	-	Disponeres av LD
1150/52		Tilskott til landbrukets utbyggingsfond	Jordvanning, senkningsarbeid fiske	397.100.000,-	(426.340.000,-)	-	Se tabell IV.3

Beløpene i parentes er bare delvis til disposisjon for tiltak med tilknytning til vannressursene.

Tabell II.1.a Statsbudsjettet for 1980. Innlandske vannressurser. Bevilgninger til tiltak. Regnskapstall for 1978.

STATSBUDSJETTETS KAPITTEL/POST NR.	DEPARTEMENT	BETEGNELSE	AKTUELT VANN- FORVALTNINGS- OMRÅDE	REGNSKAPSTALL 1978 (St.-prp. nr. 1)	BEVILGNING 1980 (st.-prp. nr. 1)	TILSAGNSFULL- MAKT 1980 (St.-prp. nr. 1)	SAKSBEHANDLING, MEDVIRKENDE INSTITUSJONER VED FORDELING AV MIDLER M.V.
1422/30	Miljøvern- departementet (MvD)	Statlig erverv, båndlegging og erstatninger	Naturvern Rekreasjon	(12.437.000,-)	(6.100.000,-)	-	Disponeres av MvD
1422/31		Statens utgifter til opp- arbeiding av naturvern- og friluftsområder	Naturvern Rekreasjon	(2.581.000,-)	(4.100.000,-)	-	Disponeres av MvD
1422/60		Refusjon og tilskott til kommuner m.v.	Naturvern Rekreasjon	(8.990.000,-)	(4.500.000,-)	(3.000.000,-)	Disponeres av MvD. Forutsetter delfinansiering av kommuner, friluftsråd og/eller fylkeskommuner.
1427/70		Tilskott til investeringer (fisketrappet, klekkerier, settefiskanlegg m.v.)	● Fiske	1.670.000,-	1.400.000,-	1.000.000,-	Disponeres av <u>Direktoratet for vilt og fersk-</u> <u>vannfisk.</u>
1427/72		Tilskott til fiskeformål	● Fiske	1.155.000,-	1.221.000,-	-	Disponeres av <u>Direktoratet for vilt og fersk-</u> <u>vannfisk.</u>
1448/60		Tilskott til avløps- og av- fallsanlegg	● Vern mot for- urensning	(110.971.000,-)	(125.500.000,-)	(125.000.000,-)	Disponeres av MvD etter prioriteringsoversikter fra fylkene. Sammen med lån i Kommunalbanken opptil 60-80% dekning av investeringene.
1448/70		Tilskott til forurensnings- begrensende tiltak i indu- strien.	● Vern mot for- urensning	(24.561.000,-)	(9.500.000,-)	(10.000.000,-)	Disponeres av MvD. Koordinering av tilskott og lån (Industribanken) foretas av Utvalget for finansiering av miljøverninvesteringer i eldre industri.
1448/72		Rentestønad ved konver- teringer av miljøvernlån	● Vern mot for- urensning	(104.000,-)	(14.500.000,-)	-	Disponeres av MvD
1885/30	Olje- og energi-dep. (OED)	Forbygningsarbeider	● Forbygningsarb.	19.312.805,-	22.000.000,-	-	Disponeres av Vassdragsdirektoratets for- bygningsavdeling
1885/32		Sysseissettningstiltak	● Forbygningsarb.	500.000,-	600.000,-	-	Disponeres av <u>Vassdragsdirektoratet i sam-</u> <u>arbeid med Arbeidsdirektoratet.</u>
1885/34		Opprydding i vassdrag	● Transport	-	300.000,-	-	Disponeres av <u>Vassdragsdirektoratet</u>
1885/35		Bandak-Norsjø/ Norsjø-Skienskanalen	● Transport	-	3.000.000,-	-	Disponeres av <u>Vassdragsdirektoratet</u>
2454	Olje- og energi-dep. (OED)	Til dekning av underskudd Til investeringer	● Energiproduksjon ● Energiproduksjon	172.710.000,- 1.768.398.000,-	287.500.000,- 1.907.900.000,-	- -	<u>Statskraftverkene</u> <u>Statskraftverkene</u>

1) Beløpene i parentes er bare delvis til disposisjon for tiltak med tilknytning til vannressursene.

Tabell II.1.b Statsbudsjettet for 1980. Innlandske vannressurser. Bevilgninger til tiltak. Regnskapstall for 1978.

BANK	LØYVDE LÅN I 1978 1)		TOTALT UTLÅN PR. 31. DESEMBER 1978 1)		SAKSBEHANDLING / KOMMENTARER	
	Formål	Utlån i mill.kr. / % av total utlån	Formål	Utlån i mill.kr. / % av total utlån		
Norske Kommunalbank	Kraftverk	1.793,4	44%	5.990,7	43%	Inkl. ledn.nett
	Vann- og kloakknett	120,9	3%	299,2	2%	
	Reiseanl. og andre miljøvern tiltak	230,0	6%	769,3	5%	
	Havneutbygging	23,2	0,6%	136,8	1%	
	Totalt utlån	4.035,2		14.011,3		
Den Norske Industribank A/S						
	Miljøvern- invest. og energisparende tiltak	412,4	50%	1.210,7	36%	Omfatter også arbeidsmiljøtiltak og energisparende tiltak
	Totalt utlån	817,4	2)	3.373,8		Lån og garanti bevilges av Industribanken etter behandling i finansierungsutvalget for miljøverninvesteringer i eldre industri og etter innstilling fra MøD. 2) Bare ordinære lån og miljøvern lån
Statens Landbruksbank (1977) 1)	Statsgaranti for private lån til miljøinvesteringer	282,4				Omfatter tiltak som vate lån til miljø/energispereinvesteringer
	Totalt g-beløp	282,4				
	Lån til vanning, anlegg, planering, nydyrking m.v.	11,8	1,9%			Omfatter også lån til planering, nydyrking m.v.
	Totalt utlån	626,5				1) Oppgaven gjelder for 1977
Den Norske Stats Husbank	Lån til miljøtiltak - Mjøsaaksjonen	26,0	0,5%			
	Totalt utlån	5.084,3				
	Tilskott - Mjøsaaksjonen	1,4				
	Støtte til utbygging og drift av fiskeoppdrettsanlegg					3) Oppgaven gjelder for 1978

Tabell II.2 Statsbankene. Tiltak i vassdrag. Virksomhet i 1978.

Referanser: St.meld. nr. 92 (1978-79)
St.meld. nr. 93 (1978-79)
St.meld. nr. 56 (1977-78)
St.meld. nr. 13 (1979-80)
St.meld. nr. 9 (1979-80)

FOND	DEPARTEMENT	FORMÅL	FINANSIERING 1978	UTCIFTER I 1978		KOMMENTARER
				ENKELTPOSTER	STØRRELSE	
Konsesjonsavgiftsfondet	Industri- departementet, nå Olje- og energidep.	Anvendes etter be- stemmelse av Stor- tinget	Konsesjonsavgift for vassdrags- utbygging	Statens fiske- fond Dambygging Aursund- reguleringen Nordsjø/ Skienkanalen Forskn.inst. og vassdr.unders.	950.000 880.000 138.914 500.000 7.970.000	
Naturskade- fondet	Landbruks- departementet	Å støtte sikringstil- tak m.m. og å yte er- statninger for natur- skader	Bevilgning over statsbudsjettet kap. 1148	Erstatninger og tilskott	(15.610.959)	Beløpet dekker alle former for naturskader
Landbrukets utbyggings- fond		Å gi investerings- støtte til tiltak som fremmer landbruks- næringen	Bevilgning over Statsbudsjettet kap. 1150 post 52	Senkningsanlegg Vatningsanlegg	32.728.869 36.307.098	
Oljevern- fondet	Miljøvern- departementet	Å forebygge, avverge og begrense oljeskader i sjøen	Overføringer fra trafikkavgifts- fondet	Uspesifisert Forskuddsutg.	(14.847.313)	Utgifter for 1977
Statens fiskefond		Å fremme laksefisket og innlandsfisket	Fisketrygdavgift (50%) Eksportavgift Fiskekortsalg Konsesjonsavgift (ca. 10%)	Direktoratet fo vilt og fersk- vannsfisk	10.541.827	Sammen med overføringer fra viltfondet refunderes med dette omleg 50% (1978) av direktoratets utgifter
Fiskeyngel- fondet		Fremme av fiskebe- standen i Sandvikselva	Renter av kapital	-	-	Renteinntekter (2.423,-) overført kapi- tal (32.720,-)
Fond til fremme av fisket i diverse vassdrag.		Fisket skal fremmes i: Bødalsvassdraget og Flatabøelva	Renter av kapital	-	-	Renteinntekter (4.948,-) overført til fondets kapital (68.270,-)
		Espedalsvassdraget	" " "	-	-	Renteinntekter (1000,-) overført til fondets kapital (13.869,-)
		Fortun-Grandfaste- vassdraget	" " "	Tilskott	15.160	Renteinntekter (4.024,-) overført til fondets kapital (265.357,-)
	Mjøsa	" " "	-	-	Renteinntekter (13.268,-) overført til fondets kapital (196.036,-)	
	Otravassdraget	" " "	-	-	Renteinntekter (5.426,-) overført til fondets kapital (78.408,-)	
	Sandvatn, Kalvfjord og Øyvatt i Vinstravassdr.	" " "	-	-	Renteinntekter (5.684,-) overført til fondets kapital (83.849,-)	
	Skjerkjøvassdraget	" " "	-	-	Renteinntekter (3.324,-) overført til fondets kapital (47.808,-)	
	Storsjøen og Rena	" " "	-	-	Renteinntekter (5.461,-) overført til fondets kapital (78.493,-)	
	Tunsjø og Namsen	" " "	-	-	Renteinntekter (832,-) overført til fondets kapital (11.241,-)	
	Essandsjøen	" " "	-	-	Renteinntekter (2.158,-) overført til fondets kapital (32.064,-)	
	Frafjordvassdraget	" " "	-	-	Renteinntekter (2.287,-) overført til fondets kapital (34.665,-)	
	Stuesjø	" " "	-	-	Renteinntekter (2.651,-) overført til fondets kapital (38.718,-)	
	Vierslafeltet	" " "	Tilskott	3.000	Fondets kapital (12.586,-)	
	Bygdin	" " "	-	-	Renteinntekter (7.777,-) overført til fondets kapital (104.922,-)	
	Osen	" " "	Tilskott	31.485,-	Fondets kapital (31.931,-)	
	Fyresvatn	" " "	-	-	Renteinntekter (4.970,-) overført til fondets kapital (73.141,-)	
Torfinnvassdraget	" " "	-	-	Renteinntekter (3.090,-) overført til fondets kapital (46.653,-)		
Bjøreia og Eidsfjord- elva	" " "	Tilskott	5.300,-	Renteinntekter (312,-) overført til fondets kapital (82.954,-)		
Pålsbufjord	" " "	-	-	Renteinntekter (6.694,-) overført til fondets kapital (102.336,-)		
Hjartdal - Tuddalsvass- draget	" " "	-	-	Renteinntekter (4.115,-) overført til fondets kapital (59.267,-)		
Rødungen	" " "	-	-	Renteinntekter (4.722,-) overført til fondets kapital (67.425,-)		
	Alle fiskefond (inkl. Fiskeyngelfondet)		Tilskott:	54.945,- *****	Overførte renteinntekter: 84.666,- ***** Fondskapital: 1.562.719,- ***** Gjennomsnittrente for fondskapitalen: 7% ==	

Referanse: St.meld. nr. 20 (1978-79)

Tabell II.3 Offentlige fond. Tiltak i vassdrag. Virksomhet i 1978.

VEDLEGG III

LOVER AV BETYDNING FOR DISPONERING AV INNLANDSKE VANNRESSURSER

Innhold

Tabell III.1	lover av betydning for disponering av de innlandske vannressurser etter ansvarlige departementer og berørte bruksformer.
" III.2	lover av betydning for disponering av innlandske vannressurser etter betydning for utbygging, ressursutnyttelse og/eller vern.
" III.3	Oversikt over lover av betydning for disponering av innlandske vannressurser med angivelse av styringsmetode.
" III.4	Oversikt over planleggingsbestemmelser av betydning for disponering av innlandske vannressurser. Plantype og planleggingens virkeområde (NOU 1977:1).
" III.5	Oversikt over planleggingsbestemmelser av betydning for disponering av innlandske vannressurser. Planhandling. (NOU 1977:1).
" III.6	Oversikt over lover av betydning for disponering av innlandske vannressurser, som har direkte lovforbud ("mot uten samtykke å").
" III.7	Oversikt over lover av betydning for disponering av innlandske vannressurser, som hjemler forbud ("mot uten samtykke å").
" III.8	Oversikt over lover som inneholder bestemmelser som gir støtte og direktiver for gjennomføring av utbygging, vernetiltak og andre tiltak for å utnytte vannressursene.

Lovens år/dato/nr.	Lovens tittel	Ansvarlig departement	Berørte bruksformer (Vannressursutvalget 1979)									Kommentarer		
			E	Fo	V	Jv	Fl	N	R	Fi	T		F	
1860 1605	Sunnhetsloven	SoD		Fo	V									
1888 2306	Lov om fiskerett i Tana	MvD										Fi		
1893 2006	Sjøfartsloven	HSD										R		
1903 0906 7	Sjødyktighetsloven	MSD (kap. 11-MD)		Fo										
1917 1412 16	Konsesjonslov for vannfall m.v.	OED	E											
1917 1412 17	Lov om vassdragsreguleringer	OED	E				(N)					Fi		
1930	Lov om grensevassdrag (konvensjon)	JPD										Fi		
1933 1905 03	Næringsmiddeloven	SoD		Fo	V									
1933 2406 08	Lov om havnevesenet	FiD		Fo								R		
1940 1503 03	Lov om vassdragene	OED/MvD	E	Fo	V	Jv	Fl		R	Fi	T			
1949 1507 01	Lov om Norges kommunalbank	FTD												F
1950 1407 02	Lov om oppmerking og overvåking av riksgrensen (§1)	JPD		Fo										
1950 2212 02	Lov om jordskifte (§36)	LD		(Fo)	Jv									
1955 1803 02	Jordlova	LD					(Jv)	(Fl)						
1955 1706	Lov om saltvannsfiskeriene (§20)	FiD		Fo										
1955 0212 02	Lov om helsemessig beredskap	SoD		Fo	V									
1957 2806 16	Friluftsløven	MvD										R		
1959 2310	Oreigningslova	JPD m/Fl.	E									R		
1963 2106 12	Lov om utforskn. og utn. av undersjøiske naturf.k.	OED												Havbunnen
1964 0603	Lov om laksefisket og innlandsfisket	MvD										Fi		
1965 1203	Lov om statens umatrikulerte grunn i Finnmark fylke (§2c)	LD							N	R	Fi			Untas fra salg
1965 1806 07	Bygningsloven	MvD/KAD		Fo	V							R		
1968 0612 02	Lov om tiltak mot sjukdom hos ferskvannsfisk	LD										Fi		
1970 0603 06	Lov om vern mot oljeskader	MvD		Fo										
1970 1906 63	Lov om naturvern	MvD										N		
1970 2606 75	Lov om vern mot vannforurensning	MvD	E	Fo	V	Jv								
1971 2105 47	Lov om brannfarlige varer	KAD		Fo										Sikringsbestemmelser kap. 2 og 3 om oppbevaring og transport av brannf. varer
1971 1012 103	Strandplanloven	MvD										R		
1972 1205 28	Lov om atomenergivirkosmhet	OED		Fo										bl.a. kap. 2 - konsesjonsplikt/§49 off. sikringstiltak
1973 0806 48	Midlertidig lov om matfiskoppdrett m.m.	FiD										Fi		
1974 3105 17	Lov om kommunal vass- og kloakkavgift	MvD		Fo	V									
1974 3105 19	Konsesjonsloven	LD										N	R	
1974 2012 73	Lov om dyrevern §14	LD										Fi		§14 nr. 2 Forbud mot fiskesteng som skader fisk
1975 0606 31	Fjellova	LD/MvD										Fi		
1976 2002 05	Etableringslova	KAD	(Fo)				(N)							
1976 0406 63	Lov om samferdsel	SaD											T	Vern av naturmiljø - tillagt vekt v. behandling av søknad
1976 1106 79	Produktkontrolllova	MvD		Fo										
1977 1006 82	Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag	MvD										R	T	
1978 0906 50	Lov om kulturminner	MvD										N		

Forkortelser:

SoD:	Sosialdepartementet	E =	energiproduksjon
MvD:	Miljøverndepartementet	Fo =	forurensningsvern
OED:	Olje- og energidepartementet	V =	vannforsyning
FiD:	Fiskeridepartementet	Jv =	jordvatning
FTD:	Finansdepartementet	Fl =	flomvern m.v.
JPD:	Justisdepartementet	N =	naturvern
LD:	Landbruksdepartementet	R =	rekreasjon
KAD:	Kommunaldepartementet	Fi =	fiske
SaD:	Samferdselsdepartementet	T =	transport
		F =	finansiering

Tabell III.1 Lover av betydning for disponering av de innlandske vannressurser etter ansvarlige departementer og berørte bruksformer.

Lovens år/dato/nr.	Ansvarlig dept.	Utbygging		Ressursutnyttelse					Vern				Kommentarer			
		UV	UL	RU	RV	RR	RB	RM	VF	VT	VV	VL				
1850 1605	SoD			\$3 m.fl.												
1893 2006	HSD					\$323										Forskrifter
1903 0906 07	NvD															Regulering av ferdesl til sjøs v. forskrifter
1917 1412 16	OED	\$1														Forskrifter
1917 1412 17	OED	\$2	\$16													
1933 1905 03	SoD															
1933 2406 08	FID															
1940 1503 03	OED	\$818-20	\$818-20													
		\$8 3,9, 47,55, 62,66, 72,102, 104,105 m.fl.	\$8 11,17 25,101 m.fl.	\$810,12, 14,17, 104 nr.3 m.fl.	\$812,55, 65,70 m.fl.											
1950 1407 02	JPD	\$1														
1950 2212 02	LD		\$36.1	\$36.2												
1955 1706	FID															
1955 0212 02	SoD			\$5												
1957 28.16	NvD															
1959 2310	JPD m.fl.	\$2 nr.28	\$2 nr.26													
1963 2106 12	OED															
1964 0603	NvD	\$26,27	\$27													
1965 1806 07	KAD/NvD	\$84	\$831 nr.3, 33,82,37,38	\$17a nr. 1a	\$17a nr. 1a											
1968 0612 02	LD	\$7														
1970 0603 06	NvD															
1970 1906 63	NvD	\$2*	\$2*													
1970 2606 75	NvD		\$84,6,8, 10													
1971 2105 47	KAD															
1971 1012 103	NvD		\$74,7,13													
1972 1205 28	OED		\$4													
1973 0906 48	FID	\$1														
1974 3105 11	LD		\$2													
1974 2612 72	LD															
1975 0606 31	NvD		\$35													
1975 0406 63	SoD															
1976 1106 79	NvD															
1977 1006 82	NvD															
1978 0906 50	NvD															

Forkortelser:

UTBYGGING:

UV: byggevirksemhet i vassdraget
 UL: byggevirksemhet på land i vassdragets utrområde

RESSURSUTNYTTELSE:

RU: vannuttak for utnyttelse
 RV: utnyttelse av vann i vassdraget
 RR: utnyttelse ved regulering av vannføring
 RB: utnyttelse av liv i vann
 RM: utnyttelse av andre ressurser i vann

VERN:

VF: tilførsel av forurensning
 VT: tilførsel av vann
 VV: vern av vann og liv i vann generelt
 VL: regulering av virksomhet i nedbørfeltet

For definisjon av innhold i disse kategoriene, se avsnitt 5.2 i rapporten.

Tabell III.2 Lover av betydning for disponering av innlandske vannressurser etter betydning for utbygging, ressursutnyttelse og/eller vern.

Lovens år/dato/nr.	Planl.best.	VIRKEMÅL - STYRINGSMETODE			Direktiv for nat. ressursbruk	Kommentarer
		Forbud, påbud etc.	Ekspr.,forkjøp	Finansiering, tilskott		
1860 1605		§§3 m.fl. + forskrifter				
1893 2006		§§23 nr.1 + forskrifter kap. 11				
1903 0906 7		kap. 11				
1917 1412 16		§1	§§6, 9, 10	§§2, 5		
1917 1412 17	§§5a fig., 4a, 6, 7	§2	§16	§§11, 12		
1933 1905 03		§3 + forskrifter				
1933 2406 08	§19, 20	§§18,19,29,24		kap. 4		
1940 1503 03		§§8,22,101,105 m.fl.	§§17,18,38,37, 55 m.fl.	§§20,31,32,40, 42,64 m.fl.		
1949 1507 01				§1 m.fl.		
1950 1407 02		§1				
1950 2212 02				§36 v.foresøgn		
1955 1803 02				kap. X		
1955 1706		§20				
1955 0212 02	§5	§5		§12		
1957 2806 16	§§25-27, 33a, 34	§§13,24,25 m.fl.	§35	§§33, 38		
1959 2310			§2 nr.26,28,37			
1963 2106 12		§2				
1964 0603	§26.3	§§11,34-39, 57 m.fl.	§§26,27,28	§23		
1965 1806 07	kap. III, IV, §82	§§17b,19,21,31	§§35 nr.1b, 37,38	kap. VI		
1968 0612 02		§§3,4,7,8				
1970 0603 06	§4	§2		§10		
1970 1906 63	§§3,5,8,11, 18-23	§2 ^x , §16 m.fl.				
1970 2606 75	§§6, jfr. 9-11	§§4,5,6,8,10				
1971 2105 47		kap. 2 og 4 m.forskrifter				
1971 1012 103	§§7-10 jfr. §§1 og 2	§§2,3,4,13	§15	§14		
1972 1205 28		§4				
1973 0806 48		§1				
1974 3105 17				§§1,2		
1974 3105 19		§2 jfr. §1 nr.3	§2 jfr.kap.5			
1974 2012 73		§14				
1975 0606 31						
1976 2002 05		§2 jfr. §1			kap. XII, §35	
1976 0406 63		(§3)				
1976 1106 79		§3, §4c				
1977 1006 82		§3, §7				
1978 0906 50	§21	§§3,4c,d og f,14		§§10,11		

^x ikke trådt i kraft

Tabell III.3 Oversikt over lover av betydning for disponering av innlandske vannressurser med angivelse av styringsmetode.

Lovens år/dato/nr.	Plantype - planleggingsform	Ansv. dept.	Planl.paragraf	Planl. gjelder	ressursdisp. - vern - utbygging	område - prosjekt	bindende - veiledende
17 1412 17	Plan for vassdragsreguleringer	OED	\$5 flg., \$84a,6,7	Utbygging og regulering av vassdrag	R Vn(\$7) U	P	B
33 2406 08	Havneplaner	Fid	\$819,1.ledd, 20, 2.ledd	Utbygging og utnyttning av havneområder	U	O	B
55 0212 02	Beredskapsplan for vannverk	SoD	\$5 jfr. \$11	Tiltak for å sikre drikkevannsforsyning	U	P	B
57 2806 16	Sikring av friluftsområde	MvD	\$25-27, 33a	Bygge- og deleforbud i friluftsområde	R	O	B
64 0603	Utlegging av friluftsmark	MvD	\$34	Statsleid grunn til friluftsførmål	R	O	B
65 1806 07	Plan for laksetrapp o.l.	MvD	\$26, 3.1	Fisketrapp og liknende anlegg	U	P	B
	Fylkesplan	MvD	\$817a,17b	Samordnet ressursutnyttning i fylket	(R) Vn U	O	V
	Regionplan	MvD	\$818,19	Samordnet ressursutnyttning i regionen	(R) Vn U	O	V
	Generalplan	MvD	\$820,21	Samordnet ressursutnyttning i kommunen	(R) Vn U	O	V
	Reguleringsplan	MvD	kap. IV	Grunnutnyttning	U	O	B
70 0603 06	Disposisjonsplan	MvD	\$82 + vedtekt	Hyttebebyggelse	Vn	P	V
70 1906 63	Verneplan mot oljeskade	MvD	\$4	Beredskap og vern mot oljeskade	Vn	O	B
	Vedtak av å utlegge el. frede nasjonalpark	MvD	\$818-23 \$83-4	Større naturområder som skal vernes	Vn	O	B
	Landskapsvernområde	MvD	\$85-7	Vern av natur og kulturlandskap	Vn	O	B
	Naturreservat	MvD	\$88-10	Fredning av urørt el. spesiell naturtype	Vn	O	B
	Naturminne	MvD	\$811,12	Fredning av spes. naturforekomst, foss o.l.	Vn	O	B
70 2606 75	Planl. for løesn. av vannforensn.-spørsmål	MvD	\$86 jfr. 9-11	Tiltak mot forensn. som følge av utbygging	Vn (U)	O	B
71 1012 103	Strand-/fjellplan	MvD	\$87-10, jfr. 1 og 2	Hytte og fritidshus m.v.	Vn U	O	B
78 0906 50	Vedtak om å frede område rundt fornminne, kulturminne etc.	MvD	\$21	Bevaring av kulturminnets/fornminnets naturlige omgivelser	Vn	O	B

Tabell III.4 Oversikt over planleggingsbestemmelser av betydning for disponering av innlandske vannressurser. Plantype og planleggings virkeområde (NOU 1977:1).

LOVENS ÅR/DATO/NR	PLANTYPE - PLANLEGGINGSFORM	Ansvarlig for forberedelsen	Forelegges for/ medvirkning fra: K, FK, andre	Offentlig utlegging/ frist	Organ for		Nivå for		Kommunering av plan
					Vedtaks- kjen- ning	Vedtaks- kjen- ning	vedtak: kommune mellom fylke riks.	Godkjent: fylke riks.	
17 1412 17	Plan for vassdragsreguleringer	Konsesjonssøker	KS, FM m.fi.NVE, OED	≈ 3 mnd.	KO/S		R		I
33 2406 08	Havneplaner	Havnevesenet			HaSt, KS/ SH, S		K el. R		
55 0212 02	Beredskapsplan for vannverk	Eier = K			SoD		R		
57 2806 16	Sikring av friluftsområde	FM, FFRN, evt. MvD	K, FFRN (evt. FU)	≈ (evt.)	FU, FM, (MvD)		F (R)	R	A T B
64 0603	Utlegging av friluftsmark	MvD			KO		R	R	
64 0603	Plan for laksetrapp o.l.	Søker (K,FK, Org.)	Parter + interesserte		KO		R	R	
65 1806 07	Fylkesplan	FM, Utb.avd., FK	KS, RPIR, int.org.		FT		F	R	
	Regionplan	RPIR, FM	KS, FT, interesserte		RPIR		M	R	
	Generalplan	K, KF/KS, GPLU	FK, RPIR, inter.org.	≈ rimelig	KS		K	R	
	Reguleringsplan	BR	RPIR, inter.org.	≈ rimelig	KS		K	F (R)	A
70 0603 06	Disposisjonsplan	Grunneier - BR			BR		K	F	
70 0603 06	Verneplan mot oljeskade	Oljevernrådet			Olvr		R		
70 1906 63	Vedtaksplan om å utlegge el. frede nasjonalpark	MvD	K, FK, gr.eiere, interesserte	≈ (evt.) 6u	KO				
	Landskapsvernområde				KO				
	Naturreservat				KO				
	Naturminne				KO				
70 2606 75	Planl. for løsning av vann- forureningsproblemer	K, BR, GPLU	Vannforenens.mynd. interesserte	≈ 3u	MvD				
71 1012 103	Strand-/fjellplan	SPLL, FM, BR	KS, BR, interesseorg.	≈ rimelig	KS		K	F (R)	A
78 0906 50	Vedtaksplan om å frede område rundt forminne, kultur- minne etc.				SPLL, KS		K	F	A T
					MvD			R	A T

Forkortelser:

- KS: Kommunestyret
- FM: Fylkesmannen
- NVE: Norges vassdrags- og elektrisitetsvesen
- OED: Olje- og energidepartementet
- KO: Kongen (Regjeringen)
- S: Stortinget
- HaSt: Havnestyret
- SH: Statens Havvesen
- SoD: Sosialdepartementet
- FFRN: Fylkets friluftsnemnd
- MvD: Miljøverndepartementet
- FU: Fylkesutvalget
- K: Kommune
- FK: Fylkeskommune
- RPIR: Regionplanrådet
- FT: Fylkestinget
- KF: Formannskapet (i kommunen)
- GPLU: Generalplanutvalget
- BR: Bygningsrådet
- Olvr: Oljevernrådet
- SPLL: Strandplanlag (grunneiere)

Tabell III.5 Oversikt over planleggingsbestemmelser av betydning for disponering av innlandske vannressurser. Planbehandling. (NOU 1977:1).

Lovens år/dato/nr.	Ansv. dept.	Endre utn. av grunn m.v.	Sette igang byggearbeid o.l. generelt	Massetak, graving o.l.	Utnytte utmarksressurser	Forurensning (utslipp)	Avgjørende myndighet
1917 1412 17	OED		§ 2				S, Ko
1933 2406 08	Fid	§ 18	§§ 19,20	§ 19, evt. § 18		§ 24	Fid, KyD
1940 1503 03	OED m.fl.	§§ 8,101,105	§§ 22,25 nr.3, 38 nr.2,104,105	§ 11			KO, OED, NVE m.fl.
1955 1706	Fid					§ 20	Fid
1957 2806 16	MvD				§ 13		Domstolene
1964 0603	MvD				§§ 34 flg., 45,48 flg., §§ 57-62 m.fl.		MvD, Vid, IFN
1965 1806 07	KAD/MvD	§§ 31 nr.1, 84	§§ 31 nr. 1, 65,66,68.			§ 66 nr. 2	KAD, FM, BR
1968 0612 02	LD		§ 7			§ 4	LD
1970 1906 63	MvD		(§ 15)			§ 16	MvD, FM, K
1970 2606 75	MvD	§ 4	§ 4			§ 4	FM, MvD, SFT
1971 1012 103	MvD	§ 13	§§ 2,3,13			§ 4	MvD, FU, FM, BR
1972 1205 28	OED		§ 4				S, Ko, OED
1973 0806 48	Fid		§ 1				Fid
1974 2012 73	LD				§ 14 nr. 2		LD
1976 2002 05	KAD		§ 2, jfr. § 1				KAD
1977 1006 82	MvD				§ 3		MvD, K
1978 0906 50	MvD				§§ 3,4c, d og f		MvD

Forkortelser:

S: Storting	FM: Fylkesmann
Ko: Kongen (regjering)	BR: Bygningsråd
KyD: Kystdirektoratet	K: Kommune
NVE: Norges vassdrags- og elektrisitetsvesen	SFT: Statens forurensningstilsyn
Vid: Direktoratet for viltstell og ferskvannsfiske	FU: Fylkesutvalg
IFN: Innlandsfiskeremnda	

Øvrige forkortelser er departementer. Se tegnforklaring i tabell V.1.

Tabell III.6 Oversikt over lover av betydning for disponering av innlandske vannressurser, som har direkte lovforbud ("mot uten samtykke å").

Lovens år/dato/nr.	Ansvarlig departement	Endre utn. av grunn m.v.	Sette igang byggearb. o.l. generelt	Masseuttak, graving o.l.	Utnytte utmarksressurser fritt	Forurens (utslipp)	Avgjør. myndighet 1)
1860 1605	SoD		§§ 4 og 11 + forsker			§§ 4 og 11 + forsker	KO, SoD, KS
1903 0906 07	MvD (kap. 11)					§ 114 nr. 4	MvD, SFT
1940 1503 03	OED m.fl.		§ 109				KO, OED
1950 1407 02	JPD		§ 1			§ 1	JPD
1955 1706	Fid					§ 20 2. ledd	Fid
1957 2806 16	MvD		§§ 24, 25				MvD, FU
1964 0603	MvD				§§ 65 flg., § 78 m.fl.		MvD, Vid
1965 1806 07	KAD/MvD	§§ 17b, 19, 21	§§ 31 nr. 3, 33, 82				MvD, KAD, FM, FT, KS
1970 0603 06	MvD						Sjf.dir.
1970 1906 63	MvD		§ 2 (ikke trådt i kraft)	§ 2 (ikke tr. i kraft)		§ 2	KO, MvD
1970 2606 75	MvD		§ 8			§§ 5a, 8	KO, MvD,
1971 1012 103	MvD	§§ 2 nr. 3, § 3 nr. 2 og 3					MvD, FM/FU
1977 1006 82	MvD				§ 7		MvD

Tabell III.7 Oversikt over lover av betydning for disponering av innlandske vannressurser, som hjemler forbud ("mot uten samtykke å").

1) Tegnforklaring se tabell III.6.

Lovens år/dato/nr.	Ansv. dept.	Ekspropriasjon	For.kjøp	Lån, tilskott, refusjon, skattefritak	Direktiv for bruk av naturvern	Organisering av fellesskap - flerfallsvedtak
17 1412 16	OED		§§ 6,9,10	§§ 2,5		§ 9
17 1412 17	OED	§ 16		§§ 11,12		
40 1503 03	OED	§§ 17,18,37,38 55 m.fl.	§§ 20,31,32, 40,42,64 m.fl.			§§ 31,42 nr.4,122
49 1507 01	KAD/FTD			§ 1 m.fl.		
50 2212 02	LD				§ 36 v. føre- segn.	
55 1803 02	LD				kap. X	kap. X
57 2806 16	MvD	§ 35				
59 2310	JPD m.fl.	§ 2 nr. 26, 28, 37	§§ 33, 38, jfr. 32			
64 0603	MvD	§§ 26,27,28		§ 23		§§ 24,25
65 1806 07	KAD/MvD	§§ 35 nr. 1b, 37,38		kap. VI		
70 0603 06	MvD			§ 10		
71 1012 103	MvD	§15		§ 14		§ 8
74 3105 17	MvD			§§ 1,2		
74 3105 19	LD		§ 2, jfr. kap.5		kap. XII, § 35	
75 0606 31	MvD/LD					
78 0906 50	MvD			§§ 10,11		

Tabell III.8 Oversikt over lover som inneholder bestemmelser som gir støtte og direktiver for gjennomføring av utbygging, vernetiltak og andre tiltak for å utnytte vannressursene.

REFERANSER (forts.)

- | | | |
|--------------------------|--|-------------------------|
| St.meld. nr. 25 1977-78 | Om regional planlegging og forvaltning av naturressursene. | |
| St.meld. nr. 54 1979-80 | Norges framtidige energibruk og -produksjon. | |
| Vannressursutvalget 1979 | Offentlig forvaltning av vannressurser. Vannressursutvalget. | Oslo 1979 |
| Vogt 1971 | Elektrisitetslandet Norge. Universitetsforlaget. | Johan Vogt
Oslo 1971 |