

Høringsnotat

**Forslag til endringer i lov 24. november 2000 nr. 82
om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)**

1 Høringsnotatets hovedinnhold

Departementet fremmer i dette høringsnotatet forslag om flere endringer i vannressursloven. Forslagene består av fire hoveddeler.

Departementet foreslår å lovfeste en tilsvarende bestemmelse som i lakse- og innlandsfiskloven § 7 a første ledd om særlig beskyttelse av laksen ved tiltak i vassdrag etter vannressursloven. Forslaget følger forutsetningen fra Prop. 86 L (2011-2012).

Det foreslås flere endringer av reguleringen av grunnvann i vannressursloven. Forslagene bygger på utredningsrapporten til en arbeidsgruppe om grunnvann avgitt til Olje- og energidepartementet 22. juli 2016. Arbeidsgruppen utredet spørsmålene om konsesjonsplikt, aktsomhetsplikt og forvalteransvar for grunnvann og grunnvannsboring.

Med den betydelige økte aktiviteten i samfunnet knyttet til grunnvann, er det nødvendig med et regelverk som er tilpasset de krav som settes ut fra hensynet til samfunnsmessig effektivitet.

Departementets forslag innebærer at vannressurslovens bestemmelser om grunnvann i stor grad vil være parallelle med reguleringen av vassdrag. Det foreslås å innføre en aktsomhetsplikt for påvirkning av grunnvann. Videre foreslås det å endre konsesjonsplikten for rådighet over grunnvann. Gjeldende konsesjonsplikt har vist seg vanskelig å praktisere. I tillegg foreslår departementet mindre endringer for at vannressurslovens regler skal bli mest mulig lik for vassdrag og grunnvann.

Videre foreslås det å endre vannressurslovens bestemmelse om retting. Departementet foreslår at det presiseres at vassdragsmyndigheten kan pålegge retting når det konstateres forhold i strid med loven eller vedtak i strid med loven.

Til slutt foreslår departementet å gi kommunene myndighet til å fatte vedtak om konsesjon til vannkraftverk på inntil 1 MW etter vannressursloven. Departementet er klageinstans for vedtak fattet av kommunen.

2 Nasjonale laksevassdrag og laksefjorder

2.1 Bakgrunn for forslaget

Ved lov av 14. desember 2012 nr. 94 (om endringer i lov av 15. mai 1992 nr. 47 om laksefisk og innlandsfisk m.v.) ble det inntatt en ny bestemmelse, § 7 a i lakse- og innlandsfiskloven. I bestemmelsen lovfestet den beskyttelsen som Stortinget har vedtatt i plenarvedtak om nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder, jf. Innst. S. nr. 134 (2002-2003) og Innst. S. nr. 183 (2006-2007). I forbindelse med lovendringen ble det bestemt at beskyttelsen som framgår av § 7 a første ledd skal lovfestet gjennom tilsvarende endring i vannressursloven ved første anledning.

2.2 Gjeldende rett

Ved endringen i lakse- og innlandsfiskloven ble Stortingets vedtak om den særskilte beskyttelsen som Stortinget har bestemt, lovfestet for tiltak som reguleres av denne loven. Bestemmelsen i § lakse- og innlandsfiskloven § 7 a første ledd lyder:

"Når det treffes vedtak eller gjennomføres tiltak som kan påvirke laksens levevilkår, skal de særskilte hensyn som følger av Stortingets vedtak om nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder legges til grunn. I disse områdene skal laksen sikres en særlig beskyttelse mot skadelige inngrep."

I annet ledd tredje punktum gjøres det klart at bestemmelsen ikke gjelder overfor tiltak etter vannressursloven. Annet ledd tredje punktum lyder:

"Bestemmelser om tiltak og aktiviteter som faller inn under vannressursloven, og regulering av akvakultur med hjemmel i akvakulturloven eller matloven, gis med hjemmel i disse lovene. "

Beskyttelsen som ligger i stortingsvedtaket legges likevel til grunn også for vedtak som fattes med hjemmel i vannressursloven. Plenarvedtaket er å anse som en instruks til forvaltningen om ikke å fatte vedtak eller tillate tiltak i strid med Stortingets forutsetninger.

2.3 Begrunnelse for endringen

En lovfesting i vannressursloven ble forutsatt i Prop. 86 L (2011-2012). Det står følgende i proposisjonen kapittel 3.5.4 om endring i lakse- og innlandsfiskloven:

"Gjennom forslaget til § 7 a første ledd lovfestes den beskyttelsen som Stortinget har vedtatt.

(...).

Dette vil bli lovfestet gjennom tilsvarende endring i vannressursloven ved første anledning.

(...)

Løsningen understreker at sektoransvaret for å gjennomføre regimet med nasjonale laksevassdrag og laksefjorder ligger fast."

Endringen i vannressursloven følger opp Stortingets forutsetning og vil ha samme funksjon som endringen i lakse- og innlandsfiskloven.

2.4 Departementets vurdering

Bestemmelsen som skal være likelydende med bestemmelsen i laks- og innlandsfiskloven § 7 a første ledd gjelder når det "treffes vedtak". Bestemmelsen kan derfor få betydning for praktisering av mange bestemmelser i vannressursloven, både ved avgjørelse av konsesjonsplikt etter § 18, ved konsesjonsavveiningen etter § 26, ved fastsetting av vilkår etter § 26 og ved vurdering av anmodning om omgjøring etter § 28. Av stortingsvedtaket fremgår at beskyttelsen gjelder både for nye og eksisterende tiltak.

Vannressursloven har et eget kapittel om vernede vassdrag (kapittel 5). Verneplan for vassdrag er vedtatt av Stortinget gjennom fire vedtak i årene 1973 til 1993, og

suppleringer i 2005 og 2009. Verneplanen er på samme måte som beskyttelsen av laksevassdragene vedtatt gjennom plenarvedtak. Vernet er forankret i vannressursloven. Lovfestingen av beskyttelsen av laksevassdragene slik dette er gjort i laks- og innlandsfiskloven følger samme systematikk. Den gjelder for alle typer vedtak som omfattes av loven, og ikke bare for vedtak om konsesjon eller fastsetting av vilkår. Departementet mener bestemmelsen som forankrer nasjonale laksevassdrag vil passe best å ta inn i samme kapittel, det vil si i kapittel 5 om vernede vassdrag. Departementet foreslår at kapitlet samtidig endrer navn til Vernede vassdrag og nasjonale laksevassdrag.

Beskyttelsen ved lovfestingen i vannressursloven vil som ved lovfestingen i lakse- og innlandsfiskloven, ikke gå lenger enn det som følger av stortingsvedtaket.

2.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget lovfester dagens praksis og vil ikke ha noen økonomiske eller administrative konsekvenser.

3 Vannressurslovens bestemmelser om grunnvann

3.1 Innledning

Konsesjonsplikten for grunnvannstiltak i vannressursloven § 45, er utfordrende å tolke og praktisere både for forvaltningen og for tiltakshavere. NVEs rapport 60/2016 «*Varmepumper i energisystemet – Status og muligheter*» viser at det ligger et omfattende energipotensial i utnytting av grunnvann til varme og kjøling. Det er økende bruk av grunnvarme som alternativ energikilde. Det er derfor behov for å endre gjeldende regler om grunnvann, slik at spørsmål om konsesjonsplikt for grunnvannstiltak blir klarere.

Det er også behov for en generell aktsomhetsplikt for grunnvannstiltak på lik linje med aktsomhetsplikten for vassdragstiltak i vannressursloven § 5. Det foreslås også mindre endringer i flere bestemmelser for å likestille vassdragstiltak og grunnvannstiltak i vannressursloven.

3.2 Grunnvann i Norge

3.2.1 Innledning

Det følger av vannressursloven § 1 at formålet er «å sikre en samfunnsmessig forsvarlig bruk og forvaltning av vassdrag og grunnvann». Grunnvann er det vannet som finnes i bakken og som fyller porer og sprekker i løsmasser og fjell. Det fremgår av vannressursloven § 2 femte ledd at «*[m]ed grunnvann forstås vann i den mettede sonen i grunnen*». Grunnvannets overflate kalles grunnvannsspeilet og danner grensen mot umettet sone (markvannsonen).

Begrepet «*grunnvannstiltak*» er ikke nærmere definert verken i vannressursloven eller i vannforskriften. Definisjon av vassdragstiltak i vannressursloven § 3 a) lyder «*vassdragstiltak: vassdragsanlegg og alle andre tiltak i vassdraget som etter sin art er*

egnet til å påvirke vannføringen, vannstanden, vassdragets leie eller strømmens retning og hastighet eller den fysiske og kjemiske vannkvaliteten på annen måte enn ved forurensning». Begrepet «grunnvannstiltak» er som en samlebetegnelse for «grunnvannsuttak» og «annen rådighet eller påvirkning av grunnvann», og er ment å forstås i samsvar med definisjonen av vassdragstiltak.

Bestemmelsene om grunnvann finnes i all hovedsak i vannressursloven kapittel 8. I tillegg gjelder enkeltbestemmelser i vannressursloven også for grunnvann. Sammenliknet med de fleste landene i Europa har Norge svært mange og små grunnvannsforekomster. Det er generelt gode muligheter for å skaffe grunnvann som vannforsyning til enkelthus og små vannforsyningsanlegg (uttak på 1-10 m³/døgn). Grunnvann i fjell er tilgjengelig over store deler av landet, og kan dekke drikkevannsbehovet til små bruksenheter. For større vannforsyninger har det vært mer hensiktsmessig å benytte overflatevann som vannkilde. Det forekommer i rikt monn og som regel er billigere å utnytte. Grunnvann fra løsmasser er likevel også brukt i offentlig vannforsyning.

Belastningen på grunnvannsressursene i Norge, både kvantitativt og kvalitativt, er liten i en europeisk målestokk. I følge tall fra NGU finnes det ca. 775 vannverk basert på uttak av grunnvann fra fjell, og 475 vannverk med uttak fra løsmasser i Norge. NVE har hatt forholdsvis få grunnvannsaker til behandling etter at grunnvann ble en del av vassdragslovgivningen.

3.2.2 Tilgang

Variasjonen i fordelingen av løsmassene i Norge gjenspeiler avsmeltingshistorien etter siste istid, og ikke alle løsmasser er gode grunnvannsmagasin. Det er de grovere, sorterte massene som har best vanngiverevne. I dalførene finnes som regel store mengder løsmasser og større vassdrag, og det er i breelvavsetninger og strandavsetninger i tilknytning til disse at man finner de beste grunnvannsmagasinene.

Markvann og grunnvann er en del av det hydrologiske kretsløpet og disse magasinene utgjør en del av vannbalansen. Dybde til grunnvannspeilet varierer naturlig gjennom året. Uttak av og påvirkning på grunnvann har ofte innvirkning på overflatevann, men det kan være vanskelig å påvise sammenhengen mellom påvirkning på grunnvann og påvirkning på en overflatevannforekomst.

Det er til en viss grad mulig å kartlegge grunnvannsforekomster på overflaten med kjennskap til avsetningsforholdene for løsmassene i området. I forbindelse med overvåking av grunnvannsforekomster etter bestemmelser i vannforskriften er det gjort en kartlegging av grunnvannsforekomster i Norge ved hjelp av eksisterende løsmassekart og kjent kunnskap. Det er kun grunnvannsforekomster der det er mulig å ta ut mer grunnvann enn 10 m³/døgn (tilsvarer et kontinuerlig uttak på 0,115 l/s over et døgn) som registreres som viktige grunnvannsforekomster. Om lag 84 prosent av disse består av sorterte løsmasser som breelv-, elve-, bresjø- og vindavsetninger.

For dype grunnvannsmagasin og ved grunnvann i fjell, er det vanskeligere å si noe om potensialet for grunnvannsuttak uten å bore en brønn som prøvepumper.

3.2.3 Allmenne interesser knyttet til rådighet over grunnvann

Grunnvann har stor økologisk betydning. Tilsig fra grunnvann sikrer minstevannføring både i perioder uten nedbør og når nedbøren faller som snø. Det er lite kunnskap om hvordan terrestriske (landbaserte) økosystemer og våtmarksystemer står i sammenheng med grunnvann, men grunnvannet har betydning for både biologisk mangfold og naturtyper. I undergrunnen finnes organismer som bidrar til rensing av jord og vann, og grunnvannet er en viktig faktor for disse. I en tid med økende press på grunnvannsressursene, er det viktig at grunnvannet forvaltes bærekraftig. Bærekraftig forvaltning innebærer balansert forvaltning og bruk av ressursen med det mål å bevare grunnvannsressursen for fremtidige generasjoner.

I gjennomsnitt for hele landet er grunnvannets andel av totalavrenningen 46 prosent. Grunnvannet er i kontakt med vassdragene, og utveksling av vann skjer mellom elver, innsjøer og akviferer. Akviferer er en eller flere geologiske formasjoner med porøsitet og permeabilitet til at en betydelig grunnvannsmengde kan strømme gjennom eller utvinnes. I områder med liten forekomst av myr, bre eller innsjøer består vannføringen i elvene i tørre perioder i hovedsak av tilført grunnvann, og grunnvannstilsiget kan vinterstid stå for mer enn 85 prosent av den totale avrenningen. Påvirkning på grunnvannet vil ofte påvirke overflatevannforekomster, og kan gå ut over kravet i vannressursloven § 10 om at alminnelig lavvannføring skal være tilbake i vassdraget.

Grunnvannstiltak kan medføre endringer i strømningsmønsteret til grunnvannet. Dette kan føre til mobilisering av eksisterende forurensninger i grunnen. Videre kan senkning av grunnvannsspeilet i områder med mye organisk eller finkornet materiale medføre setninger i grunnen, for eksempel i kulturlag, myr- eller leirområder. Dette kan medføre setningsskader på eksisterende bygninger og infrastruktur. En annen uønsket virkning ved grunnvannstiltak kan være saltvannsinntrengning i akviferen. Dette kan skje når grunnvannsforekomster nær havet utnyttes så mye at saltvann trenger inn. En virkning av for kraftig pumping av brønner i løsmasser kan være at det dannes synkehull. Videre kan en følge av grunnvannstiltak være påvirkning på nærliggende etablerte vannkilder eller energibrønner. Både mengde grunnvann, kvalitet og temperatur på grunnvannet kan bli påvirket.

Skade for grunnvannet som ressurs kan være negativ påvirkning på et større grunnvannsmagasin som er verdifullt for fremtidig bruk, særlig til drikkevann, eller er viktig for natur- og dyrkingsforhold som er avhengig av grunnvannstanden. Naturtyper som er særlig avhengig av grunnvannstanden er myr- og våtmarksområder. Heving av grunnvannsspeilet kan føre til forverret skråningsstabilitet eller forsumping, som kan være til skade for bygninger, infrastruktur og landbruksarealer.

3.3 Aktsomhetsplikt og forvalteransvar

3.3.1 Gjeldende rett

Det er i vannressursloven § 5 fastsatt regler om forvalteransvar og aktsomhetsplikt. Både ordlyden og plasseringen av bestemmelsen i kapittel 2 om alminnelige regler om vassdrag, tilsier at bestemmelsen ikke får anvendelse for uttak eller annen rådighet over grunnvann. Etter vannressursloven § 46 første ledd, skal den som utfører boring etter vann opptre aktsomt for å unngå skader og ulemper som følge av boringen. Det er i

forarbeidene (Ot.prp. nr. 39 (1998-1999) s. 358) vist til at dette er en presisering av at aktsomhetsplikten etter § 5 første ledd også gjelder grunnvannsboring. Departementet legger til grunn at aktsomhetsplikten ved boring etter grunnvann etter § 46 første ledd er avgrenset til selve anleggsarbeidet i forbindelse med boringen, slik at planleggingsfasen og driftsfasen av en brønn ikke er omfattet.

Etter vannressursloven § 5 første ledd skal enhver opptre aktsomt for å unngå skade eller ulempe i vassdraget for allmenne eller private interesser. Ifølge forarbeidene (Ot. prp. nr. 39 (1998-1999) s. 325) siktes det med begrepet forvalteransvar, til det ansvar den enkelte har til å ta vare på og forvalte en felles ressurs. Det fremheves at bestemmelsen både har en praktisk og reell betydning. Det legges til grunn at bestemmelsen får størst praktisk betydning for atferd og tiltak som ikke er konsesjonspliktige, særlig når skadevirkningene er for uvesentlige til å kreve konsesjonsbehandling. Bestemmelsen får ifølge forarbeidene betydning for forholdet mellom grunneiere i vassdraget, selv om grannelova antas å spille en større rolle. Bestemmelsen vil også ha betydning for allmennheten innbyrdes, og mellom allmennheten og grunneierne.

Ved vurderingen av om en opptreden er i strid med § 5 første ledd, må det ifølge forarbeidene legges vekt på om skaden og ulempen er unødig, i den forstand at vedkommende kunne oppnå sitt formål på en annen og mer hensynsfull måte. Vedkommende må være innstilt på en viss grad av ulempe for seg selv. Videre må det legges vekt på hvor berettiget nytteformål som ligger bak. Hva slags og hvor stor og varig skade og ulempe som voldes, må ha vekt. Siden det er tale om tiltak som ikke har så store skadevirkninger at det utløser konsesjonsplikt, vil § 5 første ledd forholdsvis sjelden være en absolutt hindring. Det påpekes i forarbeidene at dette imidlertid ikke kan utelukkes helt, særlig i naboforhold.

Vannressursloven § 5 første ledd gjelder bare aktive handlinger, og innebærer dermed ingen handleplikt. Overtredelse kan utløse krav om erstatning (vannressursloven § 47) eller retting (vannressursloven § 59), men medfører ikke straffansvar, jf. vannressursloven § 63 første ledd bokstav d.

Dersom virkningene av et tiltak tas i betraktning under konsesjonsbehandling, fremgår det av forarbeidene at tiltaket ikke stanses på noe annet rettslig grunnlag enn den konsesjonsmessige vurderingen. Det presiseres at § 5 første ledd likevel har en funksjon der konsesjonen ikke setter detaljerte krav til hvordan et tiltak skal gjennomføres. I slike tilfeller må konsesjonen tolkes i samsvar med § 5.

Etter § 5 annet ledd første punktum skal vassdragstiltak planlegges og gjennomføres slik at de er til minst mulig skade og ulempe for allmenne og private interesser. Plikten til å begrense skader og ulemper etter § 5 annet ledd første punktum gjelder imidlertid bare så langt den kan oppfylles uten uforholdsmessig utgift eller ulempe, jf. annet ledd annet punktum. I forarbeidene er det listet opp en rekke momenter som inngår i vurderingen av om et tiltak er uforholdsmessig. Det er ikke bare tiltakshavers utgifter og utgifter ved avbøtende tiltak, men det må også vurderes i relasjon til:

- Art og omfang av den skade eller ulempe allmenne eller private interesser for øvrig kan bli utsatt for, og det økonomiske tap som kan oppstå.
- De samlede utgifter til tiltakshaverens tiltak.

- Hvilken reduksjon i skade og ulempe som oppnås ved de aktuelle avbøtende tiltak og hvilken sikkerhet det er for at dette oppnås.
- I noen grad også lønnsomheten av vassdragstiltaket.

Det fremgår av § 5 tredje ledd at vassdragstiltak skal fylle alle krav som med rimelighet kan stilles til sikring mot fare for mennesker, miljø og eiendom. Ifølge forarbeidene fastsetter bestemmelsen en alminnelig sikkerhetsstandard som antas å ha størst betydning for vassdragsanlegg, selv om den gjelder generelt for vassdragstiltak, særlig hva gjelder fare for mennesker. Sikkerhetsstandarder etter tredje ledd er ment å være strengere enn det som følger av første og annet ledd. Det nærmere innholdet i sikkerhetsstandarder overlates til praksis, men det åpnes for at kravene kan konkretiseres gjennom forskrifter etter § 36. Det er kun «*Forskrift om sikkerhet ved vassdragsanlegg*» (damsikkerhetsforskriften) som er fastsatt i medhold av § 36.

Ifølge forarbeidene kan overtredelse av annet og tredje ledd medføre krav om erstatning og retting etter vannressursloven §§ 47 og 59. Overtredelse kan også medføre omgjøring av konsesjon etter § 28, og etter omstendighetene få betydning for tildeling av ny konsesjon. Overtredelse av tredje ledd kan også medføre straff, jf. § 63 første ledd bokstav d.

Departementet vil videre vise til at det også er oppstilt en aktsomhetsplikt i naturmangfoldloven § 6. Det følger av bestemmelsen at enhver skal opptre aktsomt og gjøre det som er rimelig for å unngå skade på naturmangfoldet i strid med forvaltningsmålene for naturtyper og økosystemer og for prioriterte arter som følger av naturmangfoldloven §§ 4 og 5.

3.3.2 Forslag til innføring av aktsomhetsplikt og forvalteransvar for grunnvann

En aktsomhetsnorm og en generell aktsomhetsplikt som innebærer at enhver har et forvaltningsansvar for grunnvannet vil på samme måte som for vassdragstiltak både kunne supplere krav fastsatt i gitte konsesjoner og ha betydning for tiltak som ikke er konsesjonspliktige. Departementet foreslår å lovfeste en aktsomhetsplikt for grunnvannet etter mønster av aktsomhetsplikten for vassdrag. Det foreslås å ta inn aktsomhetsplikten i en bestemmelse i kapittel 8 fremfor å henvise til § 5. Departementet mener ny § 43 a vil være den mest naturlige plasseringen i loven.

Aktsomhetsplikten foreslås inntatt i et § 43 a første ledd, hvor enhver pålegges å opptre aktsomt for å unngå skade eller ulempe for grunnvannet for allmenne eller private interesser. Departementet mener forslaget til § 43 a første ledd særlig vil ha betydning for handlinger som ikke naturlig kan betegnes som grunnvannstiltak, men som likevel påvirker grunnvannet. Dette kan for eksempel gjelde innlekkasje i byggegrøper og tunneler, eller tetting av flater som hindrer infiltrasjon.

Det foreslås å lovfeste i § 43 a annet ledd at grunnvannstiltak skal planlegges og gjennomføres slik at de er til minst mulig skade og ulempe for allmenne og private interesser. Grunnvannstiltak vil omfatte både grunnvannsuttak og annen påvirkning av grunnvannet. Med annen påvirkning menes tiltak som vil ha mer direkte betydning for grunnvannet enn for tilfellene som rammes av forslaget til § 43 a første ledd. Aktsomhetsplikten etter annet ledd vil for eksempel gjelde for plassering av brønn for

grunnvarme slik at den ikke er til særlig ulempe for nabobrønn. For grunnvannsuttak vil i tillegg tålegrensen i § 44 annet ledd annet punktum være en klar begrensning.

Med «gjennomføring» menes at aktsomhetsplikten for grunnvannsuttak vil kunne ha betydning både i planleggingsfasen og driftsfasen av et grunnvannsuttak. I planleggingsfasen er det viktig at grunnvannsbrønner plasseres slik at ulempene for allmenne interesser blir minst mulig. I denne forbindelse bør det ved plasseringen av en brønn også tas hensyn til om det er andre brønner som allerede tar ut vann fra grunnvannsmagasinet, og eventuelt hvordan disse er plassert. Etter at brønnen er plassert og boringen av brønnen er gjennomført, vil aktsomhetsplikten også ha betydning i driftsfasen. Grunnvannsuttaket må også innenfor tålegrensen skje på en slik måte at den samlede belastningen på grunnvannsressursen blir minst mulig. For tiltak som kan påvirke grunnvannet vil aktsomhetsplikten ha betydning for konsesjonsgitte tiltak, og ved tolkningen av vilkår i gitte konsesjoner.

Aktsomhetsplikten vil også ha betydning for grunnvannstiltak som kun antas å medføre mindre virkninger for allmenne interesser, og som dermed ikke er konsesjonspliktig. Aktsomhetsplikten i § 43 a annet ledd vil sammen med § 46 om grunnvannsboring ivareta hensynet til allmenne og private interesser ved alle grunnvannstiltak, også i driftsfasen. Ved vurdering av om aktsomhetsplikten er oppfylt, må det foretas en samlet vurdering av de momenter som er trukket opp i forarbeidene til § 5 annet ledd annet punktum. Det vises til redegjørelsen av gjeldende rett i pkt.3.3.1 ovenfor. For eksempel kan utformingen av et tiltak som påvirker grunnvannet kunne begrenses, men at denne utformingen vil være uforholdsmessig kostbar. I slike tilfeller er rimeligere løsninger i tråd med aktsomhetsplikten.

Det foreslås at vassdragsmyndigheten får hjemmel til å fastsette nærmere regler om planlegging, gjennomføring og drift av grunnvannstiltak på samme måte som for vassdragstiltak. Det kan være aktuelt å fastsette nærmere krav som må ivaretas ved bestemte grunnvannstiltak.

I § 43 a tredje ledd foreslås det å stille krav til at grunnvannstiltak skal fylle alle krav som med rimelighet kan stilles til sikring av mennesker, miljø eller eiendom. På samme måte som for § 5 tredje ledd vil bestemmelsen fastsette en sikkerhetsstandard som er strengere enn det som fremgår av forslagene til § 43 a første og annet ledd. Uttrykket «med rimelighet» innebærer at standarden ikke er absolutt. Det må foretas en forholdsmessighetsvurdering også etter denne bestemmelsen.

Departementet mener bestemmelsen vil ha størst betydning for grunnvarmeanlegg som ikke er konsesjonspliktige. Det nærmere innholdet i sikkerhetsstandard overlates til praksis, men kan også fastsettes i forskrift om krav til sikkerhet etter § 36.

3.4 Rådighetsbegrensninger og konsesjonsplikt for grunnvannstiltak

3.4.1 Gjeldende rett

Bestemmelsene om grunnvann finnes i all hovedsak i vannressursloven kapittel 8. I tillegg gjelder enkeltbestemmelser i vannressursloven også for grunnvann. Bestemmelser

om rådigheten over grunnvann, herunder om eierskap til ressursen, fremgår av § 44. I § 45 er det bestemmelser om konsesjonsplikt for rådighet over grunnvann. I § 46 er det nærmere bestemmelser om grunnvannsboring.

Det skilles i gjeldende rett mellom uttak av grunnvann og annen påvirkning på grunnvann, både når det gjelder rådighetsbegrensninger og konsesjonsplikt. Grunnvannet er underlagt privat eiendomsrett, og grunneier har rett til å ta ut grunnvann til husholdning og husdyr på eiendommen uten konsesjon etter vannressursloven.

Rådighetsbegrensninger

Det fremgår av vannressurslovens forarbeider (Ot.prp. nr. 39 (1998-1999) s. 188) at begrensningene i rådigheten ved uttak av grunnvann gjelder for *«all utnyttelse, også den utnyttelse som ikke trenger konsesjon. Vassdragsmyndigheten er også bundet av disse begrensningene ved konsesjonsbehandling og kan ikke gi grunnvannskonsesjoner i strid med de generelle rådighetsbegrensningene i loven.»*

Grunnvannsmagasinetns tålegrense

Vannressursloven oppstiller en absolutt skranke for uttak av grunnvann ved at uttaket skal begrenses til det grunnvannsmagasinet tåler, jf. vannressursloven § 44 annet ledd annet punktum. Dette utgjør ifølge forarbeidene både en kvantitativ og en kvalitativ tålegrense. Denne absolutte skranken gjelder imidlertid ikke ved annen rådighet eller påvirkning av grunnvannet, hvor formålet med eller en virkning av tiltaket, kan være at grunnvannsforekomsten skal reduseres betydelig eller fjernes.

Den kvantitative siden av tålegrensen vil sørge for at grunnvannsressursen ikke overbelastes og forringes ved grunnvannsuttak. Det vil for eksempel være i strid med tålegrensen dersom et grunnvannsuttak fører til senket grunnvannsnivå over flere sesonger. Ikke å utnytte mer enn det som tilføres er viktig for å opprettholde vannbalansen, og er i tråd med prinsippet om bærekraftig bruk og forvaltning av naturressurser.

Tålegrensen har også en kvalitativ side som skal sikre at grunnvannsuttak ikke fører til en nedgang i vannkvaliteten. Forringet kvalitet på grunnvann kan skyldes saltvannsinntrengning eller for høy konsentrasjon av metallioner. Videre kan utpumping av grunnvann med medfølgende endringer i grunnvannsstrømning mobilisere gamle deponier som kan føre til spredning av miljøfarlige stoffer. Det er imidlertid presisert i forarbeidene at enhver nedgang i kvaliteten ikke vil være i strid med tålegrensen.

Kravet om at alminnelig lavvannføring skal være tilbake i vassdrag

Rådigheten over grunnvann må også sees i sammenheng med virkninger i vassdrag. Så og si all påvirkning på grunnvann vil ha en teoretisk påvirkning på omkringliggende vassdrag. Graden av påvirkning vil variere avhengig av de hydrauliske forholdene og nærhet til vassdraget, og kan være fra betydelig til uvesentlig. I tørre perioder er det ofte tilførsel fra grunnvann som gir en minimumsvannføring i elver og bekker, mens i våte perioder mater vassdragene grunnvannet. I vannressursloven § 44 annet ledd første punktum fremgår det at rådigheten over grunnvann må utøves i samsvar med kravet i § 10 som regulerer vannuttak og minstevannføring i vassdrag. Det fremgår av § 10 at det *«[v]ed uttak og bortledning av vann som endrer vannføringen i elver og bekker med årssikker vannføring, skal minst den alminnelige lavvannføringen være tilbake»*. Det samme gjelder når vann holdes tilbake ved oppdemming. Ved slike tiltak kreves det

konsesjon etter vannressursloven § 8, jf. § 10 annet ledd, eller tillatelse for en kortere periode etter tredje ledd.

Dette innebærer at et grunnvannsuttak som ikke krever konsesjon etter § 45, også må være innenfor skranken i § 10 første ledd for å være konsesjonsfritt. Denne konsesjonsplikten relaterer seg imidlertid til virkninger i vassdrag, og ikke virkningene for grunnvannsressursen.

Fordeling i knapphetssituasjoner

Det følger av vannressursloven § 44 annet ledd første punktum at rådigheten over grunnvann må utøves i samsvar med kravene i § 15 annet og tredje ledd. Denne begrensningen innebærer at grunnvannet i knapphetssituasjoner må fordeles mellom de berettigede til uttak av grunnvann etter fordelingsreglene i vannressursloven § 15. Der hvor en grunnvannsforekomst ligger til flere eiendommer som sameie, følger det begrensninger også av sameieloven. Denne begrensningen i rådigheten over grunnvann er imidlertid av privatrettslig karakter.

3.4.1.1 Konsesjonsplikt

Uttak av grunnvann

Uttak av grunnvann innenfor tålegrensen er regulert ved at det oppstilles konsesjonsplikt i vannressursloven § 45. Vassdragsmyndigheten har kompetanse til å fastsette konsesjonsplikt etter annet ledd bokstav a) for «*vannuttak som overstiger en grense som vassdragsmyndigheten har fastsatt i forskrift*». Slik forskrift er ikke utarbeidet.

På samme måte som ved uttak av overflatevann etter vannressursloven § 15 første ledd, kan grunneier konsesjonsfritt ta ut vann til husholdning og husdyr på eiendommen, jf. § 45 første ledd. I annet ledd bokstav b) oppstilles det konsesjonsplikt for «*vannuttak som overstiger det omfang som er naturlig for virksomhet som det er vanlig å drive på slike eiendommer*». Forarbeidene gir uttrykk for at uttak av grunnvann til husholdning og husdyr på eiendommen som regel vil være å anse som «*naturlig virksomhet på slike eiendommer*», og dermed ikke utløse konsesjonsplikt etter vannressursloven § 45 annet ledd bokstav b).

Vurderingen av om et grunnvannsuttak er konsesjonspliktig er dermed ikke avhengig av tiltakets virkninger, men av hvem som tar ut vann og formålet med vannuttaket. Det ble påpekt i forarbeidene at en ulempe med regulering gjennom en slik rettslig standard, er at det kan oppstå tvilstilfeller som kan føre til rettslige tvister. Departementet fant det imidlertid mer tungtveiende at konsesjonsgrensen tar hensyn til at bruksmåtene endrer seg over tid.

Annen rådighet over eller påvirkning av grunnvann

Det følger av vannressursloven § 45 annet ledd bokstav c) at «*[a]nnen rådighet over eller påvirkning av grunnvann*» er konsesjonspliktig dersom vassdragsmyndigheten har bestemt det i forskrift eller i det enkelte tilfelle. Det er ikke utarbeidet slik forskrift. I forarbeidene vises det til at ikke bare uttak av grunnvann, men også andre tiltak etter omstendighetene kan innebære rådighet over grunnvann. Det pekes videre på at annen rådighet over grunnvann vil kunne føre til utilsiktede skader og ulemper på grunn av

endrede grunnvannsforhold. Større grave- og anleggsarbeider, blant annet ved grusuttak, veibygging og tunnelarbeider, nevnes som eksempler på dette. Videre vises det til at også uttak av grunnvarme uten påvirkning på grunnvannsbalansen kan tenkes å medføre endringer i grunnvannsforholdene. Det fremgår også av forarbeidene at konsesjonsplikt vil kunne være aktuelt ved omfattende tilførsel av vann til et grunnvannsmagasin. Vurdering av konsesjonsplikten etter § 45 annet ledd bokstav c gjøres i det enkelte tilfelle, ut fra bestemmelsen i vannressursloven § 8 om tiltaket kan være til nevneverdig skade eller ulempe for allmenne interesser.

Vassdragslovutvalget har i NOU 1994:12 «*Lov om vassdrag og grunnvann*» vurdert om det bør lovfestes en konsesjonsplikt for tiltak som kan bli til skade eller ulempe gjennom påvirkning av grunnvannsnivået. Utvalget mener imidlertid at det er en lang rekke tiltak som kan tenkes å påvirke grunnvannet. Utvalget mener derfor at det er en fare for at en regel om konsesjonsplikt vil føre for langt eller skape usikkerhet om når et tiltak er konsesjonspliktig. På den annen side mener utvalget at det kan være et reelt behov for konsesjonsbehandling, og da kanskje særlig ved tiltak som innebærer tilføring av vann til grunnvannsmagasin. Utvalget sier at de ikke har tilstrekkelig grunnlag til å foreslå lovfestet en alminnelig konsesjonsplikt for tiltak som vil berøre grunnvannsnivået. Fordi tiltak som kan påvirke grunnvannet er så mangeartede, mente utvalget at en konsesjonsplikt måtte knyttes til forskrift, og foreslår en hjemmel for vassdragsmyndigheten til å fastsette konsesjonsplikt ved forskrift eller i det enkelte tilfelle.

Departementet mente også at det var viktig å lovfeste en hjemmel for å kunne pålegge konsesjonsplikt for visse typer grunnvannstiltak. På bakgrunn av utvalgets forslag og høringen fant departementet imidlertid ikke grunnlag for å foreslå en direkte konsesjonsplikt for annen rådighet eller påvirkning av grunnvann i vannressursloven.

3.4.1.2 Forskrift til vannressursloven § 45

Det er hjemmel i vannressursloven § 45 annet ledd a) og c) til å fastsette nærmere konsesjonsplikt for grunnvannsuttak og for annen rådighet eller påvirkning på grunnvann i forskrift. Et utkast til forskrift om konsesjons- og meldeplikt for vassdragstiltak og grunnvannstiltak ble utarbeidet i 2000, men dette forslaget ble ikke videreført.

Forslaget la opp til at følgende grunnvannstiltak skulle være konsesjonspliktige:

- a) Uttak eller tilførsel av vannmengder større enn 100 m³/døgn.
- b) Annen rådighet over eller påvirkning av grunnvann som kan medføre påtakelig kvalitativ endring av grunnvannet med hensyn til kjemiske parametere eller temperatur, eller ha påtakelige virkninger på våtområder, vegetasjon, grunnforhold og dyreliv.
- c) Annen rådighet over eller påvirkning av grunnvannet som NVE i enkeltvedtak har bestemt er konsesjonspliktig, jf. vannressursloven § 45 annet ledd bokstav c).

Videre var det i forslaget lagt opp til en meldeplikt til NVE for nærmere bestemte grunnvannstiltak. Forslaget om meldeplikt omfattet:

- Grunnarbeider og installasjoner i løsmasser eller fjell, herunder tunneler, bergrom, steinbrudd og masseuttak som innebærer fjerning av et massevolum over 10.000 m³
- Tiltak som hindrer naturlig infiltrasjon ved tildekking av flater større enn 10.000 m²

- Kanalisering/drenering hvor tiltaket medfører en gjennomsnittlig vannføring over året større enn 100 m³/døgn ut av det drenerte området.

Forslaget ble sendt på høring. Av relevans for reguleringen av grunnvann er uttalelsene fra Norges geologiske undersøkelser (NGU), Landbruksdepartementet, Miljøverndepartementet, Sosial- og helsedepartementet, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Fylkesmannen i Oppland og Buskerud fylkeskommune.

NGU uttaler at det i en konsesjonsplikt for vannuttak fra grunnvann bør differensieres mellom uttak fra fjell og uttak fra løsmasser, ettersom uttak fra fjell normalt berører større områder enn tilsvarende uttak fra løsmasser. NGU peker på at dette igjen kan føre til større konsekvenser for forurensning og nærliggende brønner ved uttak fra fjell enn ved uttak fra løsmasser. NGU foreslår en konsesjonspliktgrense på 100 m³/døgn for uttak fra fjell og en grense på 300 m³/døgn for uttak fra løsmasser.

Landbruksdepartementet viser til at en regulering av grunnvann skal sikre en samfunnsmessig forsvarlig balanse mellom hensynene til bruk og vern av grunnvannet. Landbruksdepartementet peker på at forslaget til en konsesjonsgrense på uttak av 100 m³/døgn er lav sett hen til størrelsen på vannuttak til jordvanning. Landbruksdepartementet viser til at grunnvannsmagasinet, størrelse, geologiske egenskaper og tilførsel er viktige parametere for om vannuttaket er i samsvar med en samfunnsmessig forsvarlig bruk av grunnvannet. Landbruksdepartementet mener imidlertid at det er vanskelig å finne kriterier for konsesjonsplikt som passer for alle aktuelle tiltak, og Landbruksdepartementet er derfor enig i forslaget om en grense for konsesjonsplikt ved uttak over 100 m³/døgn. Når det gjelder forslaget til konkretisering av konsesjonsplikt ved annen rådighet over eller påvirkning av grunnvann, mener Landbruksdepartementet at det i alminnelighet ikke bør oppstå konsesjonsplikt etter vannressursloven med forskrifter ved graving og sprenging. Videre stiller Landbruksdepartementet spørsmål ved om det er ønskelig eller hensiktsmessig å karakterisere tiltakene som det er foreslått meldeplikt for som grunnvannstiltak.

Buskerud fylkeskommune mener at forslaget til forskrift bruker en del diffuse begreper som åpner for tolkning og uklarheter. Fylkeskommunen peker på at forslaget til meldeplikt for tiltak som innebærer tildekking av mer enn 10 000 m² flate bør avgrenses, slik at det ikke omfatter tiltak som for eksempel asfaltering av veier.

Miljøverndepartementet mener at forslaget til konsesjonsplikt for grunnvannsuttak på 100 m³/døgn er et relativt stort vannuttak. Miljøverndepartementet viser til at dette ved uttak til drikkevannsmål tilsvarer vannforsyning til 300-400 personer.

Miljøverndepartementet foreslår at konsesjonspliktgrensen settes til 50 m³/døgn, eventuelt at det innføres en meldeplikt for grunnvannsuttak mellom 50 m³/døgn og 100 m³/døgn. Til forslaget om konsesjonsplikt for annen rådighet over eller påvirkning av grunnvann, ønsker Miljøverndepartementet at kulturminneverdier tilføyes som en av interessene som kan bli berørt av et grunnvannstiltak.

Sosial- og helsedepartementet skriver at det bør vurderes om det kan være hensiktsmessig å samordne konsesjons- og meldeplikt for tiltak etter forskrift til vannressursloven med godkjenningsplikt etter drikkevannsforskriften. Videre mener departementet at de foreslåtte konsesjonspliktgrensene for grunnvann anses for å være hensiktsmessige. Sosial- og helsedepartementet viser til at vannforsyningsanlegg som baserer seg på

grunnvannsuttak i mange tilfeller vil overskride konsesjonspliktgrensen på 100 m³/døgn, og dermed være konsesjonspliktige etter vannressursloven.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus uttaler at de vurderer grunnvannsuttak på 100 m³/døgn som et relativt stor vannuttak. Videre skriver Fylkesmannen at til drikkevannsformål tilsvarer et uttak på 100 m³/døgn en forsyning til 300-400 personer. Fylkesmannen foreslår derfor at konsesjonsgrensen settes til 50 m³/døgn. Når det gjelder forslaget til konsesjonsplikt for annen rådighet eller påvirkning av grunnvann, mener Fylkesmannen at forslaget kan føre til at mange tiltak blir konsesjonspliktige, og at det vil kunne bli mange usikre tilfeller hvor det er uklart om konsesjonsplikt utløses eller ikke. Når det gjelder forslaget til meldeplikt for tiltak som hindrer naturlig infiltrasjon ved tildekking av flater større enn 10.000 m², peker Fylkesmannen på at det kan være mange mindre tiltak som man ikke fanger opp med den foreslåtte meldeplikten, men som til sammen vil kunne overstige grensen på 10.000 m². Fylkesmannen viser videre til at det vil være viktig å få til en koordinert behandling i slike saker mellom NVEs behandling etter vannressursloven og kommunenes behandling etter plan- og bygningsloven.

Fylkesmannen i Oppland skriver i sin uttalelse at forslaget til konsesjonsplikt for grunnvannstiltak som innebærer annen rådighet over eller påvirkning på grunnvann, vil kunne omfatte virksomhet eller tiltak som også krever tillatelse etter forurensningslovens bestemmelser. Fylkesmannen mener at tiltak som naturlig faller inn under forurensningsloven primært bør behandles etter denne loven. Fylkesmannen foreslår at tiltak som har fått tillatelse etter forurensningsloven unntas fra konsesjonsplikten etter vannressursloven, og viser til at dette kan gjøres ved samordning av tillatelser etter vannressursloven § 20.

3.4.2 Regulering av rådighetsbegrensinger for grunnvannstiltak i andre land

3.4.2.1 Sverige

Grunnvann reguleres i Miljöbalken (1998:808) kapittel 11 «Vattenverksamhet». Vassdrag og grunnvann er i Sverige underlagt privat eiendomsrett. Hovedregelen er at det for vattenverksamhet, i lovens forstand, kreves en konsesjon (tilstånd) fra miljödomstolen. Grunnvannstiltak som er definert som vattenverksamhet er for det første bortledning av grunnvann, og for det andre infiltrasjon av grunnvann.

Når det gjelder bortledning av grunnvann omfatter det uttak til drikkevann og til utvinning av varme eller kulde, men også ved utpumping for eksempel ved lekkasje i tunneler, gruver eller liknende. Graving for uttak av materialer under grunnvannsnivået utgjør imidlertid ikke en vattenverksamhet dersom ikke grunnvannet ledes bort. Når det gjelder infiltrasjon er det kun når målet er å kunstig øke mengden grunnvann i en forekomst at det regnes som vattenverksamhet.

Det er noen unntak fra hovedregelen om konsesjonsplikt for vattenverksamhet. Konsesjon etter Miljöbalken kapittel 11 er for det første ikke nødvendig for vannuttak til forsyning av en- eller tofamilieeiendommer eller en jordbrukseiendoms husholdningsbehov eller varmforsyning. For det andre er det ikke nødvendig med konsesjon ved utvinning av varme dersom tiltaket ikke innebærer vannuttak, altså et lukket system.

Det følger av Miljöbalken et generelt unntak fra hovedregelen om konsesjonsplikt for vattenverksamhet. Unntaket gjelder der det er åpenbart at verken allmenne eller private

interesser blir skadelidende ved tiltaket. Kravet om at det skal være åpenbart at interesser ikke blir skadelidende, innebærer i praksis at alle grunnvannstiltak av noen betydning omfattes av konsesjonsplikten.

I tillegg er det en særregel om at det alltid er konsesjonspliktig å avslutte bortledning av grunnvann. Denne særregelen har sin begrunnelse i at grunnvannsnivået kan stige når bortledning av vannet avsluttes, som igjen kan føre til vanninntrenging i bygninger.

I en konsesjonsbehandling stilles det som hovedregel krav om en konsekvensutredning av grunnvannstiltakets virkninger. En konsesjon kan være tidsbegrenset og det kan settes vilkår. I Miljöbalken skilles det ikke i konsesjonspliktutredningen mellom tillatelse til prøvepumping og mer varige, langsiktige grunnvannsuttak. Det skilles heller ikke mellom uttak av grunnvann i fjell og løsmasser.

3.4.2.2 Finland

Grunnvann reguleres i Vattenlagen (27.5.2011/587). Vassdrag og grunnvann er underlagt privat eiendomsrett. Grunnvann er i loven definert som vann som finnes i grunnen og i fjell, og grunnvannsforekomst er definert som grunnvann som er lagret som en enhetlig vannmasse i den mettede sonen i grunnen.

Det følger av loven en meldeplikt til vassdragsmyndigheten ved uttak av grunnvann når den mengden som tas ut, overstiger 100 m³ per døgn og det ikke kreves konsesjon etter Vattenlagen.

Vattenlagen oppstiller for det første absolutt konsesjonsplikt for uttak av grunnvann når den mengde som tas ut overstiger 250 m³/døgn, samt for andre tiltak som medfører at grunnvannsforekomsten annet enn tilfeldig minsker med minst 250 m³/døgn. For det andre er det alltid konsesjonsplikt ved infiltrasjon av vann i grunnen for kunstig oppbygging av en grunnvannsforekomst eller til forbedring av grunnvannets kvalitet.

I tillegg er det konsesjonsplikt etter Vattenlagen for grunnvannstiltak som kan endre grunnvannets kvalitet eller mengde, og som

- enten medfører en skadelig forandring av naturen og dens funksjon eller forverrer tilstanden i en grunnvannsforekomst,
- eller leder til at en viktig eller annen for vannforsyningen hensiktsmessig grunnvannsforekomst blir vesentlig mindre kvantitativt, eller at mulighetene for å utnytte den forverres eller på noe vis forårsaker skade, eller vanskeligheter for uttak av vann eller for bruken av vannet som husholdningsvann.

Loven har et særlig unntak for uttak av grunnvann på egen eiendom. Til tross for konsesjonsplikten for grunnvannstiltak, får eieren eller innehaveren av en eiendom uten konsesjon ta ut grunnvann til alminnelig forbruk på sin eiendom.

I Vattenlagen er det også en særbestemmelse om at det kan gis tillatelse til å gjennomføre de undersøkelsene av grunnen, vannmengden og andre forhold som er nødvendige for å utrede konsekvensene av et grunnvannstiltak. Dette omtales som en undersøkelsestillatelse.

Halvdelen av vannforbruket gjennom finske kommunale vannverk er grunnvann, og andelen øker. Utnyttbare grunnvannsressurser defineres i Finland som områder som kan yte minst 250 m³/døgn.

3.4.2.3 Sveits

Den føderale lovgivningen opp rammene som kantonene må holde seg innenfor. Grunnvann er regulert i loven om vannbeskyttelse fra 1991. Det offentlige eier størstedelen av vassdragene i Sveits. Retten til grunnvannet er i utgangspunktet underlagt privat eiendomsrett. Dette utgangspunktet gjelder imidlertid ikke for de store grunnvannsforekomstene, som anses å tilhøre det offentlige på vegne av allmenheten.

Vannuttak utover allmenhetens bruk fra en grunnvannsforekomst som er av vesentlig betydning for elver og bekker med stadig vannføring, er konsesjonspliktig etter vannbeskyttelsesloven. Det oppstilles krav til restvannføring i vassdrag med stadig vannføring, som skal sikres ved konsesjonsbehandlingen. I tillegg skal det i konsesjonsbehandlingen tas hensyn til at grunnvannsuttaget ikke påvirker grunnvannet til skade for fornyelsen av drikkevannsforekomster, og at grunnvannet ikke påvirkes vesentlig til skade for vannhusholdningen for eksisterende landbruksarealer. For å sikre at dette tas hensyn til kan det for eksempel settes vilkår om kunstig økning av grunnvannet.

Det fremgår av loven en plikt for kantonene til å sørge for at det på lang sikt ikke tas ut mer vann fra grunnvannsforekomster enn det som kommer til (vannbalanse). Videre er det konsesjonsplikt for grus- og sanduttak eller lignende både på land og i vassdrag. Det er i loven presisert at tillatelse til grus- eller sanduttak ikke kan gis i områder som er opprettet som beskyttelsessoner for grunnvann eller til tiltak som går under grunnvannsnivået i grunnvannsforekomster som ut i fra størrelse og kvalitet er egnet som drikkevannsforsyning.

Omtrent 80 prosent av vannforsyningen i Sveits kommer fra grunnvann, hvorav 36 prosent fra brønner i løsmasser og 48 prosent fra kilder. Løsmassene finnes i hovedsak i dalbunnene som også utgjør elveslettene. De største elvene er påvirket av avsmelting fra breer, noe som bidrar til at grunnvannsspeilet i elveslettene holdes høyt om sommeren i disse områdene.

3.4.2.4 Oppsummering

I de nordiske landene er det privat eiendomsrett til grunnvannsforekomstene. I likhet med reguleringen i Norge, er det både i Sverige og Finland bestemmelser i regelverket som gir grunneier rett til konsesjonsfritt uttak av grunnvann innenfor visse rammer. Ut over det som grunneier kan ta ut konsesjonsfritt, er det i både Sverige og Finland konsesjonsordninger for grunnvannstiltak for å sikre en samfunnsmessig forsvarlig bruk og forvaltning av grunnvannsressursen. I Sveits er retten til grunnvannet i utgangspunktet privat, men dette gjelder ikke for de store grunnvannsforekomstene som anses for å tilhøre det offentlige på vegne av allmennheten. Også i Sveits er det en konsesjonsordning som skal sikre offentlig kontroll og styring med grunnvannsressursen.

Tilgangen på tilstrekkelig ferskvann av god kvalitet til blant annet drikkevannsforsyning, påvirker både valg av eierskap og innretning på konsesjonsordning for bruk og påvirkning av grunnvann i de forskjellige landene. I Norden har det vært og er fortsatt rikelig med overflatevann, slik at grunnvannsressursen ikke er så presset.

3.4.3 Forslag til endring i konsesjonsplikten for grunnvannstiltak

Hovedformålet med konsesjonsplikt for uttak og annen påvirkning av grunnvann er å ivareta de allmenne interessene knyttet til grunnvannsressursen. Allmenne interesser kan være hensynet til grunnvannsressursen i seg selv, eller interesser som blir skadelidende dersom grunnvannet påvirkes. Vassdrag, naturmangfold og grunnforhold kan typisk bli skadelidende dersom grunnvannet påvirkes.

3.4.3.1 Konsesjonsplikt for grunnvannstiltak

Etter departementets oppfatning er konsesjons- og/eller meldeplikt det mest nærliggende virkemiddelet for å ivareta hensynene til de allmenne interessene knyttet til grunnvann. For å gjøre kontrollen med grunnvannsressursene effektiv, er det likevel viktig å skille ut tiltak som har mindre betydning for grunnvannsressursen eller allmenne interesser som er knyttet til grunnvannet. En alminnelig konsesjons- eller meldeplikt for alle grunnvannstiltak vil føre til unødig bruk av ressurser både for myndigheter og tiltakshavere.

Dagens regulering av grunnvann i Norge og i flere andre land opererer med et skille mellom grunnvannsuttak og annen grunnvannspåvirkning. For grunnvannsuttak mener departementet at hensynet til grunnvannsressursen langt på vei ivaretas ved at grunnvannsmagasinet tålegrense ikke skal overskrides. Både grunnvannsuttak og andre former for grunnvannspåvirkning kan likevel tenkes å ha virkninger for andre interesser.

Departementet har vurdert flere måter å oppstille en konsesjonsplikt for grunnvannsuttak. Konsesjonsplikten kan knyttes opp mot utnyttelsen av en grunnvannsføremst. For eksempel ved å sette konsesjons- eller meldeplikt for grunnvannsuttak over en viss størrelse (m³/døgn). Fordelen ved en slik grense er at den er klar og forutsigbar. På den annen side vil de naturlige forholdene på stedet for grunnvannsuttaget variere, og dermed vil virkningene også variere. Et uttak som ligger over grensen kan være uten nevneverdige virkninger, og dermed unødvendig å konsesjonsbehandle eller å få melding om, mens uttak under grensen kan ha betydning for allmenne interesser. For eksempel kan flere uttak fra samme føremst gjøre at et nytt uttak vil kunne få større konsekvenser enn et større uttak ville få et annet sted. Det kan også være viktigere naturinteresser som berøres av et uttak under konsesjonspliktgrensen i en grunnvannsføremst enn et uttak som ligger over grensen i en annen grunnvannsføremst. En grense for uttak som eneste kriterium for konsesjons- eller meldeplikt, synes derfor mindre egnet til å ivareta hensynet til allmenne interesser. En utfordring er også å finne en hensiktsmessig avgrensning for hvilken enhet en slik grense skal gjelde. Grensen kan relateres til en eiendom, et areal, en brønn eller lignende.

Et annet alternativ er å relatere konsesjons- eller meldeplikten opp mot inngrep i grunnvannsføremster som antas å være av en særlig stor verdi, og som vil være en måte å sikre at grunnvannsressursen ivaretas. En slik løsning vil imidlertid ikke medføre konsesjonsplikt for grunnvannstiltak i de føremstene som ikke er kartlagt. For eksempel vil innlekkasje av vann i en tunnel eller setningsskader som følge av fjerning av grunnvann eller stabilitetsproblemer ved tilførsel av grunnvann ikke nødvendigvis fanges opp av en konsesjonsplikt dersom denne kun knyttes opp mot de viktige grunnvannsføremstene.

Etter departementets oppfatning er det vanskelig å finne klare størrelseskriterier for grunnvannsuttak som samtidig ivaretar hensynet til allmenne interesser på en tilfredsstillende måte. Departementet mener derfor reguleringen av grunnvannsuttak og grunnvannspåvirkning i større grad bør sees i sammenheng, og at konsesjonspliktens grense bør utformes som et virkningskriterium etter mønster av reguleringen for vassdragstiltak, jf. vannressursloven § 8. En ulempe med denne reguleringen er at grensen for konsesjonsplikt blir mindre forutsigbar for aktørene enn dersom det var klare størrelseskriterier for konsesjonsplikten. Denne ulempen gjør seg gjeldende også for vassdragstiltak, men forvaltningen har gode erfaringer med denne tilnærmingen. For å gjøre situasjonen mer forutsigbar for tiltakshavere, kan konsesjons- eller meldeplikt for grunnvannstiltak suppleres med en hjemmel for å be vassdragsmyndigheten om en forhåndsvurdering av om et grunnvannstiltak utløser konsesjonsplikt, etter mønster av vannressursloven § 18 for vassdragstiltak.

Av hensyn til sammenhengen i loven, mener departementet det er nærliggende å ta utgangspunkt i et vilkår om nevneverdige virkninger for allmenne interesser for at et tiltak som berører grunnvannet skal være konsesjonspliktig. Etter departementets oppfatning er muligheten for en konsesjonspliktavurdering av vesentlig betydning for å avbøte den uforutsigbarheten som ligger i en slik skjønsmessig vurdering for konsesjonsplikten. Departementet foreslår derfor at det innføres en adgang til konsesjonspliktavurdering for grunnvannstiltak etter mønster av § 18. I likhet med det som gjelder for overflatevann, mener departementet at en slik forhåndsavgjørelse av konsesjonsplikten bør kunne kreves av tiltakshaver selv, berørte fagmyndigheter og andre med rettslig interesse.

Med nevneverdige skader og ulemper for allmenne interesser forstås det virkninger av en viss styrke. En konsesjonsgrense som bygger på et virkningskriterium vil kunne følge utviklingen over tid, og ta hensyn til lokale variasjoner ved grunnvannstiltakene og viktigheten av grunnvannet som ressurs.

3.4.3.2 Meldeplikt for større grunnvannsuttak

Departementet har vurdert om det bør innføres en meldeplikt for større grunnvannsuttak. En meldeplikt til myndighetene for uttak over en viss størrelse per døgn vil kunne sikre at vassdragsmyndigheten fikk kjennskap til de største grunnvannsuttakene, og sikre at vassdragsmyndigheten alltid kan gjøre en vurdering av konsesjonsplikten for disse grunnvannsuttakene.

Departementet legger til grunn tall fra EUs drikkevannsdirektiv 98/83/EF for beregning av vannforbruket i en husholdning. Det vil si at en person trenger i snitt ca. 200 liter vann per døgn til vanlig husholdsbruk. Det regnes med 5 personer per husstand, og døgnbehovet for alminnelig vannforsyning til en husstand blir på ca. 1000 liter. Et gjennomsnittlig uttak på 1,15 l/s (tilsvarende 100 m³/d) vil forsyne ca. 100 boenheter eller hytter. Det er teoretisk maksimaluttak per døgn slik det er definert i drikkevannsdirektivet som ligger til grunn for beregningen.

Etter vannressurslovens ikrafttredelse i 2001 har NVE behandlet 13 saker med grunnvannsuttak fra fjell, hvor formålet i alle sakene var alminnelig vannforsyning. Største uttak er på 2,64 l/s. For uttak av grunnvann fra løsmasser, har NVE behandlet 38 saker, hvor største uttak har vært på 230 l/s til settefiskanlegg.

I forskrift om konsesjonsplikt for grunnvannsuttak som var på høring i 2000 ble det foreslått en grense for konsesjonsplikt for grunnvannsuttak på 100 m³/døgn. De fleste høringspartene syntes denne grensen var rimelig. Departementet foreslår derfor at grensen for meldeplikt for grunnvannsuttak og infiltrasjon settes til 100 m³/døgn. For å sikre at det ikke etableres flere brønner som hver for seg går under grensen, gjelder meldeplikten også der flere brønner må ses under ett og har virkninger for samme akvifer, og der det samlede uttaket fra akviferen er over 100 m³/døgn. Departementet mener at en slik meldeplikt vil fange opp grunnvannsuttak som har en større risiko for å være til skade eller ulempe for allmenne interesser.

For grunnvannstiltak som ikke er direkte vannuttak vil det i enda større grad enn for vannuttak være variasjon i type tiltak og virkninger. Ettersom det er vanskelig å sette en størrelse for tiltak som innebærer grunnvannspåvirkning, foreslår departementet at meldeplikten bare skal gjelde for grunnvannsuttak.

3.4.3.3 Grunneiers rett til konsesjonsfritt uttak av grunnvann

Departementet foreslår at bestemmelsen i § 45 første ledd om grunneiers rett til konsesjonsfritt uttak av grunnvann til prioriterte formål videreføres. Denne bestemmelsen er en parallell til grunneiers rett til uttak av overflatevann til prioriterte formål i § 15 første ledd. De prioriterte formålene er for både overflate- og grunnvann uttak til husholdning og husdyr. Grunneiers rett til uttak av vann uten konsesjon etter vannressursloven er et særlig unntak fra konsesjonsplikten for tiltak som kan være til nevneverdig skade eller ulempe for noen allmenne interesser.

Departementet foreslår at grunneiers rett til konsesjonsfritt uttak av grunnvann tas inn i § 45 nytt fjerde ledd.

3.4.3.4 Om konsesjonsbehandling av grunnvannstiltak

Dersom et tiltak er konsesjonspliktig mener departementet det er hensiktsmessig at behandlingen følger samme system som ved konsesjonsbehandling av vassdragstiltak. Departementet foreslår derfor et nytt femte ledd hvor §§ 23 til 29 gis tilsvarende anvendelse ved konsesjonsbehandling av grunnvannstiltak.

3.5 Endring av andre bestemmelser

Ved endring av bestemmelsene om grunnvann vil det være hensiktsmessig med justeringer i enkelte andre bestemmelser i vannressursloven.

Overtredelse av aktsomhetsplikten kan utløse krav om erstatning eller retting. Departementet foreslår at det tas inn en henvisning til § 44 fjerde ledd i presiseringen om det alminnelige erstatningsansvaret i § 47 første ledd på samme måte som for aktsomhetsplikten for vassdragstiltak og grunnvannsboring. Tilsvarende tas det i § 47 annet ledd bokstav a inn en henvisning til grunnvannstiltak og § 44 femte og sjette ledd og § 45, og i bokstav b tilføyes grunnvannstiltak.

Departementet mener at §§ 48, 49, 50, 52 også bør gjelde for grunnvannstiltak, slik at reguleringen av vassdragstiltak og grunnvannstiltak er mest mulig parallell.

§ 63 om straffansvar bør i bokstav b også ha bestemmelse om at iverksetting av et meldepliktig grunnvannstiltak kan straffes. § 63 bokstav d bør også hjemle straff som følge av overtredelse av § 44 sjette ledd på samme måte som vassdragstiltak. Departementet vil imidlertid understreke at kravene etter sjette ledd må konkretiseres for at straffereaksjon skal være aktuelt.

3.6 Administrative og økonomiske konsekvenser

Departementets forslag til konsesjons- og meldeplikt og rett til en konsesjonspliktavurdering, kan medføre noe økt saksbehandling for vassdragsmyndighetene. Etter departementets oppfatning vil imidlertid sakstilfanget ikke bli vesentlig større enn etter gjeldende regler.

4 Pålegg om retting

4.1 Bakgrunn for forslaget og gjeldende rett

Vannressursloven § 59 første ledd annet punktum lyder:

"Når vassdragsmyndigheten konstaterer et rettsstridig forhold ved et konsesjonspliktig vassdragstiltak eller tiltak for utnyttelse av grunnvann, skal den gi pålegg om retting dersom det ikke gis konsesjon etter § 8 eller det tidligere vedtak blir omgjort etter § 28."

I forvaltningspraksis har bestemmelsen blitt tolket slik at omfanget av pålegget om retting bare gjelder fysiske tiltak, og at den ikke gir hjemmel for å pålegge retting av forhold som for eksempel mangler ved et selskaps internkontrollsystem. Vannressursloven § 59 første ledd første punktum gir den som har rettslig interesse rett til å kreve at forhold som er i strid med loven blir rettet.

4.2 Departementets forslag

Departementet foreslår å utvide hjemmelen i § 59 første ledd annet punktum slik at vassdragsmyndigheten kan gi pålegg om retting av forhold i strid med loven eller vedtak i medhold av loven. Vedtak i medhold av loven omfatter også forskrifter.

4.3 Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementets forslag forventes ikke å medføre økonomiske eller administrative konsekvenser.

5 Overføring av myndighet for mindre vannkraftsaker til kommunene

5.1 Bakgrunn

Det ble varslet i energimeldingen (Meld. St. 25 (2015-2016) *Kraft til endring*) at departementet har startet et lovarbeid med sikte å innføre en hjemmel i vannressursloven som gir kommunene myndighet til å gi utbyggingstillatelse til mindre vannkraftverk.

En slik overføring av myndighet følger også opp Meld.St.14 (2014-2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner*, som har som mål å overføre mer makt og myndighet til kommunene i takt med arbeidet for å etablere større og mer robuste kommuner.

Som grunnlag for lovarbeidet ba departementet NVE i brev av 20. april 2016 om å gi en oversikt over, og en vurdering av ulike forhold ved en slik overføring, gruppert etter størrelse på kraftverket (henholdsvis til 1 MW, 3 MW og 10 MW). NVE ble bedt om å se på sakstilfang, saksbehandling, veiledning, lovtekniske synspunkter og mulige avgrensinger/rammer for myndighetsoverføringen.

NVE har i brev av 30. juni 2016 til departementet oversendt et notat hvor spørsmålene er utredet.

5.2 Gjeldende rett

Hvem som er vassdragsmyndighet etter § 64 i vannressursloven er bestemt gjennom forskrift (FOR-2000-12-15-1270). I forskriften er det gjort et skille på kraftverk med installert effekt på over eller under 10 MW og for reguleringer over eller under 500 naturhestekrefter.

- Kongen skal være vassdragsmyndighet etter § 8 når det gis konsesjon til kraftutbygginger, med unntak for saker om bygging av kraftverk med installert effekt inntil 10.000 kW (mikro-, mini-, og småkraftverk) og mindre reguleringer (inntil 500 nat.hk) i forbindelse med slike.
- Olje- og energidepartementet skal være vassdragsmyndighet etter de øvrige bestemmelser og for saker om bygging av kraftverk med installert effekt inntil 10.000 kW og mindre reguleringer (inntil 500 nat.hk) etter § 8.

Olje og energidepartementets myndighet for saker inntil 1 MW ble delegert videre til NVE den 19.12.2000 gjennom forskrift (FOR-2000-12-19-1705). Den 28.06.2002 ble delegeringen utvidet til å gjelde saker inntil 5 MW og ytterligere utvidet 17.12.2004 til å gjelde saker inntil 10 MW (FOR-2004-12-17-1645). I forskriften er det forutsatt at saker av prinsipiell betydning skal forelegges departementet til avgjørelse.

I vedtak av 07.12.2009 ble fylkeskommunen delegert vedtaksmyndighet for kraftverk inntil 1 MW med nærmere bestemte unntak.

5.3 Sakstilfang og forventet søknadsmengde

I perioden 2005-2015 har NVE behandlet 784 søknader om små vannkraftverk. Av disse har NVE hatt vedtaksmyndighet i 727 saker, Olje- og energidepartementet i 44 saker og fylkeskommunene i 13 saker (etter 2010). NVE har fattet vedtak i 77 saker under 1 MW, enten fordi vedtaket ble fattet før departementet delegerte myndigheten til fylkeskommunene eller fordi saken går inn under unntakene i delegeringen, herunder søknader om bygging av kraftverk i vernede vassdrag.

Antallet søknader NVE har mottatt fra 2014 til i dag viser at interessen for å bygge små kraftverk har blitt vesentlig mindre enn i årene 2005-2013. NVE mener dette kan forklares med økte utbyggingskostnader (inkludert nettkostnader), lavere strømpriser og mer konfliktfylte prosjekter. I tillegg finnes en del rettighetshavere som ikke ønsker å utnytte sine kraftressurser.

NVE har gjort vurderinger av antall vannkraftprosjekter under 10 MW som potensielt kan komme til konsesjonsbehandling i framtiden samt tilhørende kraftproduksjon. I NVEs kartlegging er potensialet for små vannkraftverk fordelt på ulike størrelser av installert effekt og investeringsgrenser basert på spesifikk utbyggingskostnad (utbyggingskostnad delt på midlere årsproduksjon). Kartleggingen er basert på kjente planer i tillegg til at det er gjennomført digital ressurskartlegging av mulige utbyggingsstrekninger. Det som framkommer av en slik kartlegging er et teknisk og teoretisk potensiale, og det er for eksempel ikke tatt hensyn til konflikter med annen arealbruk og miljøverdier. Nødvendige kostnader ved investering i nett er heller ikke hensyntatt.

Kartleggingen viser at det er et gjenværende potensial for vannkraft under 10 MW på omtrent 6,6 TWh/år med en øvre investeringsgrense på 5 kr/kWh. Denne grensen tilsvarer en energikostnad over levetiden på 38 øre/kWh. Energikostnaden er beregnet ut fra antakelser om rente og driftskostnader og en normal teknisk levetid for prosjektene. Beregningen tar ikke hensyn til skatter og avgifter. Av potensialet på 6,6 TWh/år er 84 GWh/år knyttet til prosjekter med installert effekt under 1 MW, fordelt på 40 prosjekter.

Dersom investeringsgrensen heves til 7,5 kr/kWh er potensialet under 1 MW anslått til om lag 2,3 TWh/år. Med en så høy investeringsgrense er det tale om rundt 1000 mulige prosjekter. De fleste av de mindre kraftverkene som realiseres i dag har en kostnad under 6 kr/kWh. Gjennomsnittlig utbygningspris på utbygde kraftverk de senere år ligger i området 4-5 kr/kWh. Utbygningsprisen har gått jevnt oppover de senere år, og det er NVEs oppfatning at majoriteten av de beste prosjektene, både hva gjelder økonomi og konfliktgrad, allerede er konsesjonsgitt og/eller bygget.

5.4 Saksbehandlingen i NVE

5.4.1 Konsesjonsbehandling

Alle små vannkraftverk konsesjonsbehandles i dag av NVE etter vannressursloven. I noen tilfeller er det nødvendig med behandling etter vassdragsreguleringsloven. Etter at en søknad er kommet inn til NVE, blir søknaden gjennomgått for å se hvilke lover den skal behandles etter (vannressursloven, vassdragsreguleringsloven, energiloven og oreigningslova), og for å vurdere om kravene til innhold i søknad og utredning er oppfylt. Konsesjonspiktige små vannkraftverk er omfattet av regelverket om

konsekvensutredninger (KU-regelverket), men har ikke krav om melding. Når søknaden tilfredsstillende til innhold blir saken sendt på offentlig høring. Dersom det er åpenbart at tiltaket må avslås og det ikke er mulig for søker å gjøre endringer i prosjektet som begrenser konfliktgraden, har NVE hjemmel etter vannressursloven § 24 til å avslå prosjektet uten høring og videre saksbehandling.

Dersom det foreligger flere søknader i samme geografiske område har NVE de senere årene behandlet søknadene gruppevis og sendt de samlet på høring. Dette kan gjelde søknader som ligger i samme kommune eller i samme nettområde, som konkurrerer om samme nettkapasitet eller det kan være søknader som berører det samme reinbeitedistriktet, men som ligger i ulike kommuner. NVE gjennomfører en befaring av alle prosjekter i etterkant av høringsperioden og etter at tiltakshaver har fått mulighet til å kommentere høringsuttalelsene og eventuelt foreslå endringer i prosjektet for å redusere konfliktnivået.

Til slutt foretar NVE en avveining av fordeler og ulemper etter § 25 og fatter vedtak etter § 8 i vannressursloven. I saker hvor departementet eller fylkeskommunen har vedtaksmyndighet utarbeider NVE en innstilling som grunnlag for behandlingen.

5.4.2 Oppfølging av gitte konsesjoner og avslag

Når det er gitt konsesjon til et kraftverk, følges konsesjonen opp med detaljerte planer for sikkerhet og for landskap og miljø.

Forskrift om sikkerhet ved vassdragsanlegg (damsikkerhetsforskriften) § 1-2 gir NVE myndighet til å forvalte sikkerheten ved norske vassdragsanlegg. Vassdragsanlegg omfatter i denne sammenheng dammer og vannveier med tilhørende konstruksjoner. NVE fatter vedtak om såkalt konsekvensklasse. Anleggets konsekvensklasse er bestemmende for hvilke tekniske krav som stilles til dimensjonering av anlegget og til faglige kvalifikasjoner ved gjennomføring og drift.

I utredningen som ble oversendt departementet 30. juni 2016 er lagt til grunn at NVE fortsatt vil være myndighet etter damsikkerhetsforskriften ved en overføring av konsesjonsmyndighet til kommunene. Dette forutsetter at det etableres rutiner som sikrer at NVE får informasjon om konsesjonsgitte anlegg fra kommunene, og at tiltakshaver blir gjort kjent med sine plikter etter damsikkerhetsforskriften, slik at det aktuelle vassdragsanlegget kan bli klassifisert og fulgt opp i henhold til den vedtatte konsekvensklasse.

NVE følger opp at konsesjonsvilkårene overholdes av konsesjonæren i bygge- og driftsfasen, og at utbygging ikke kan starte før det foreligger en godkjent detaljplan dersom det er stilt vilkår om dette. Detaljplanen skal omfatte nødvendig arealbruk for anlegget og alle hjelpeanlegg, som for eksempel anleggsveier, masseuttak og plassering av overskuddsmasser. Planen må også beskrive reguleringsgrenser, eventuell bruk av omløpsventil og arrangement for slipp og registrering av pålagt minstevannføring når dette inngår i konsesjonsvilkårene. Det er ikke etablert eksplisitte kompetansekrav eller godkjenningsordning for personell som forestår planlegging og oppfølging av miljø og landskap ved vassdragsanleggene, slik som for damanlegg.

Ved overføring av myndighet til kommunene for utbygging av mindre kraftverk, må det avklares hvem som skal føre tilsyn med at utbyggingen skjer i samsvar med konsesjonen. NVE viser til at tilsyn i byggefasen for et prosjekt vil kunne sammenliknes med oppfølging av byggesaker etter plan- og bygningsloven, som i dag gjennomføres av kommunene for konsesjonsfrie anlegg.

Når det gjelder driftsfasen, må det ifølge NVE vurderes om det er ønskelig med et koordinert nasjonalt tilsyn med vannkraftanlegg eller om kommunene skal bygge opp et parallelt system. Siden NVE fortsatt vil ha et tilsyns- og kontrollapparat, vil det etter NVEs syn være mulig å la driftstilsynet bli ivaretatt av NVE, også for anlegg som kommunene har konsesjonsmyndighet for. Driftstilsyn omfatter blant annet kontroll av hydrologiske pålegg. En forutsetning for dette er at NVE blir underrettet om at tiltaket er bygget, og om vilkårene.

5.5 Kompetanse og veiledningsmateriale

NVE har ansatte med høyere utdanning innenfor en rekke fagfelt sentralt for konsesjonsbehandlingen. NVE besitter slik sett en breddekompetanse som det naturligvis ikke vil være mulig å bygge opp i den enkelte kommune.

NVE har påpekt at selv om kommunene er arealplan- og byggesaksmyndighet og i stor grad har ansvar for vannforsyning, skogbruk og landbruk, vil saksbehandling av små kraftverk være en ny arbeidsoppgave som innebærer behov for fagkompetanse som det ikke kan forventes at kommunene innehar i dag. Med utgangspunkt i de høringsuttalelsene NVE mottar fra kommunene til mindre vannkraftsaker, både i konsesjonsprosessen og i forbindelse med miljøtilsynets godkjenning av detaljplaner, er det NVEs generelle inntrykk at kommunenes kompetanse om vassdragstiltak og virkninger av slike er variabel, og i stor grad avhengig av enkeltpersoners kunnskap.

NVE har utarbeidet veiledningsmaterieell for tiltakshavere til hjelp ved prosjektering av små vannkraftverk. Det er også utarbeidet veiledningsmaterieell for søknader om små kraftverk som skal sikre at søknadene inneholder de opplysninger som er nødvendige for å kunne konsesjonsbehandle tiltaket.

Når det gjelder selve avveiningen av fordeler og ulemper i konsesjonsbehandlingen, jf. vannressursloven § 25, utgjør OEDs *Retningslinjer for små vannkraftverk* et viktig, men ikke uttømmende grunnlag for skjønnsutøvelsen. Retningslinjene ble utgitt i 2007 i samråd med Miljøverndepartementet.

5.6 NVEs erfaringer med delegering av konsesjonsmyndighet til fylkeskommunene

Fra 1.1.2010 ble konsesjonsmyndigheten for kraftutbygginger under 1 MW delegert til fylkeskommunene. Kraftverksøknader med effekt under 1 MW som er konsesjonspliktige, er først og fremst saker der det foreligger konfliktpotensial med allmenne interesser. Unntatt fra delegeringen er prosjekter i vernede vassdrag, prosjekter som sammen med andre kraftverk i samme vassdrag overstiger 1 MW, prosjekter som kan være til hinder for gjennomføring av større prosjekter med regulerbar vannkraft og bedre ressursutnyttelse, prosjekter som kombineres med annen konsesjonspliktig utnyttelse av vassdraget og prosjekter som bør vurderes sammen med andre prosjekter av hensyn til

sumvirkninger. Avgjørelsesmyndigheten for disse sakene ligger fortsatt til NVE. All forberedende behandling har vært gjort av NVE, som har avgitt innstilling til fylkeskommunene. Siden 2010 har fylkeskommunene behandlet få saker. Ifølge NVE er saksbehandlingstiden i gjennomsnitt blitt om lag 200 dager lenger enn om NVE hadde hatt avgjørelsesmyndigheten i disse sakene. Dette henger sammen med at NVE i stedet for å fatte vedtak direkte, avgir en innstilling til fylkeskommunen som så sluttbehandler saken.

5.7 NVEs syn på mulige avgrensninger/rammer for overføringen

5.7.1 Søknader i vernede vassdrag og nasjonale laksevassdrag

5.7.1.1 Vernede vassdrag

Verneplan for vassdrag er en nasjonal plan, hvor hensikten var å unnta et utvalg vassdrag fra kraftutbygging. Stortingets behandling av St.prp. nr. 75 (2003-04) *Supplering av verneplan for vassdrag* i 2005 åpnet for at det kunne gis konsesjon til kraftverk under 1 MW i vernede vassdrag. Stortingets forutsetning var at eventuelle utbygginger ikke skulle svekke verneverdiene i vassdragene.

Omfanget av søknader om konsesjon til kraftverk i vernede vassdrag har vært relativt begrenset. Siden 2005 er det registrert 86 søknader. 46 søknader er avslått, mens det i 29 saker er gitt konsesjon. 11 søknader er fortsatt til behandling i NVE. Det er NVEs oppfatning at oppfølgingen av verneplanen når det gjelder utbygging av små kraftverk også i framtiden bør være et ansvar som ligger til statlige myndigheter. Likebehandling av søknader som berører en nasjonal verneplan bør etterstrebes for ikke å undergrave formålet med vernet.

5.7.1.2 Nasjonale laksevassdrag

I Norge har vi 52 nasjonale laksevassdrag, hvorav litt over halvparten av disse også er omfattet av Verneplan for vassdrag. Nasjonale laksevassdrag har et særlig beskyttelsesregime for å ivareta hensynet til villaks (St.prp. 32 (2006-2007)). I disse vassdragene er det ikke tillatt med nye tiltak som kan skade produksjonen av villaksen vesentlig, og det vil bli lagt vekt på å unngå skadevirkninger for villaksen gjennom tilpasninger og avbøtende tiltak. God kunnskap om virkninger ved bygging av små kraftverk og effekter på laks er viktig for å kunne forvalte disse vassdragene. Når det gjelder spørsmålet om overføring av myndighet til kommunene, mener NVE at de samme forholdene som anført for vernede vassdrag også kan gjøres gjeldende for nasjonale laksevassdrag.

5.7.2 Konkurrerende prosjekter

Ulike vannkraftprosjekter kan konkurrere om samme vannressurs. I slike tilfeller har behandlingen av større utbyggingsprosjekter hatt prioritet på grunn av en antatt større nytte for samfunnet. Det at samme etat har vedtaks- og innstillingsmyndighet for både små og store kraftverk, muliggjør slike prioriteringer.

Dersom slike søknader ikke er til behandling samtidig, mener NVE det må vurderes hvilke konsekvenser det skal få for behandlingen av små vannkraftprosjekter dersom det kommer inn planer om større konkurrerende prosjekter underveis i saksbehandlingen.

NVE anbefaler at søknader som konkurrerer om den samme vannressursen fortsatt skal behandles av sentrale myndigheter.

5.7.3 Behov for samlet vurdering av søknader

5.7.3.1 Utbyggingsplaner som berører flere kommuner

Basert på gjennomgang av et lite utvalg søknader om mindre kraftverk, opplyser NVE at i størrelsesorden 5-10 prosent berører mer enn én kommune. Ved overføring av konsesjonsmyndighet til kommunene, oppstår spørsmålet om hvilken kommune som skal få tilsendt søknaden og ha myndighet til å fatte vedtak i saken. Særlig i en situasjon der kommunene har ulikt syn på konsesjonsspørsmålet, vil det oppstå et behov for samordning og avklaring av konsesjonsbehandlingen.

NVE mener en løsning på disse utfordringene kan være å unnta slike saker fra overføringen av konsesjonsmyndighet til kommunene.

5.7.3.2 Flere prosjekter i samme vassdrag

Et av unntakene ved delegeringen til fylkeskommunene gjaldt flere saker i samme vassdrag som til sammen overstiger 1 MW. NVE mener dette unntaket bør videreføres ved en overføring av vedtaksmyndighet til kommunene, blant annet for å unngå at det gjøres tilpasninger i størrelsen på kraftverk for å kunne søke hos kommunen. Dette kan føre til dårligere samlet ressursutnyttelse.

5.7.3.3 Annen konsesjonspliktig utnyttelse

Prosjekter som skal kombineres med annen konsesjonspliktig utnyttelse av vassdraget er unntatt fra delegeringen til fylkeskommunen. Eksempler på dette er konsesjonspliktig uttak av vann til drikkevann og akvakulturanlegg. NVE anbefaler at også slike saker kan unntas ved en overføring av myndighet til kommunene.

5.7.4 Nettkapasitet og nettilknytning

Ved konsesjonsbehandling av kraftverk er det viktig å ha kjennskap til begrensninger i nettet, og hvilke kostnader som vil påløpe for å løse eventuelle kapasitetsproblemer.

Eier av distribusjonsnettet har informasjonsplikt overfor kommunene. Kommunene må forventes å kunne håndtere denne typen informasjon hvis kraftverket kun påvirker nettforhold i én kommune og i ett nettselskap. Hvis flere nettselskap må involveres, og disse har ulike oppfatninger om nettkapasitet og alternative nettløsninger, vil det trolig være for komplisert for en kommune uten nødvendig fagkompetanse å vurdere nettselskapenes informasjon opp mot hverandre. Det samme gjelder hvis det er uenighet mellom søker og nettselskap.

NVE har foretatt en stikkprøvekontroll av små vannkraftverk under og over 1 MW installert effekt. Behov for oppgradering av nettet øker med installert effekt. For kraftverk mellom 1-3 MW er det, ifølge NVE, behov for oppgradering av nettet i omtrent

halvparten av sakene, mens det bare unntaksvis er nødvendig ved bygging av kraftverk med installert effekt mindre enn 1 MW. Kraftverkets størrelse er derfor viktig når det kommer til behov for nettoppgraderinger.

En begrensning i overføringen av myndighet for små vannkraftverk til kommunene tilsvarende det som er gjort på mindre vindkraftanlegg kan etter NVEs synspunkt være en aktuell tilnærming. Her går grensen på 1 MW. I veilederen for kommunal behandling av mindre vindkraftanlegg er det poengtert at det er viktig å lokalisere og utforme anleggene slik at behovet for etablering av ny infrastruktur blir minst mulig. Dersom anlegget skal kobles til eksisterende forsyningsnett må det dokumenteres at kraftnettet har ledig kapasitet til å ta imot ny produksjon.

5.8 Departementets vurderinger

Departementet viser til Meld. St. 25 (2015-2016) Kraft til endring, og legger til grunn at myndighet til å gi utbyggingstillatelse til mindre vannkraftverk skal overføres til kommunene gjennom en endring i vannressursloven.

5.8.1 Formålet med lovendringen

I regjeringsplattformen fremgår det at regjeringen vil:

"legge frem en tiltaksplan for å redusere samlet konsesjonsbehandlingstid for utbygging av kraft og overføringsnett for elektrisk kraft, og la kommunene gi utbyggingstillatelse/konsesjon til små-, mikro-, og minikraftverk samt små vindmølleanlegg."

I dette punktet ligger både mål om effektivisering og mål om styrking av lokaldemokratiet. Effektiviseringshensynet er i stor grad løst i løpet av tiden som er gått siden erklæringen ble avgitt. Dette skyldes dels økning i antall saksbehandlere i NVE, og dels omstrukturering av arbeidsform ved at saksbehandlere arbeider i team. Det er også forventet en reduksjon i sakstifang. Effektiviseringsgevinst er det derfor langt på vei lagt godt til rette for.

Det framgår av Meld.St.14 (2014-2015) Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner at formålet med å lovfeste en slik overføring av myndighet, er å overføre mer makt og myndighet til kommunene i takt med arbeidet for å etablere større og mer robuste kommuner. Departementet ser dette som formålet bak en lovendring om myndighetsoverføring av behandlingen av mindre kraftverk.

5.8.2 Avgrensning - mindre kraftverk

I energimeldingen brukes begrepet "*mindre kraftverk*" som grunnlag for overføring av myndighet til kommunene.

Med "*små vannkraftverk*" forstås normalt kraftverk opp til 10 MW installert effekt. Også kraftverk opp til 10 MW kan innebære store innretninger og store terrenginngrep. Det er normalt en sammenheng mellom størrelse og inngrep. I mange av sakene er det også viktige nasjonale miljøverdier som kan bli berørt. Jo større og flere utbyggingene er, jo

større er risikoen for å berøre slike verdier. Størrelse er derfor en viktig faktor når det skal tas stilling til hva som bør overføres til kommune.

Nettkapasitet og nettilknytning er også et moment av betydning for hvilke kraftverk som bør omfattes av myndighetsoverføringen. Behovet for oppgradering av nettet øker med installert effekt. For kraftverk med installert ytelse 1-3 MW angir NVE at det er behov for oppgradering av nettet i omtrent halvparten av sakene. Oppgradering er bare unntaksvis nødvendig ved bygging av kraftverk under 1 MW. Konkurransen om ledig nettkapasitet, der "først i tid" kan gå på bekostning av best ressursutnyttelse, øker slik sett med størrelsen på kraftverket.

Berører en kraftverkssøknad flere kommuner, blir det spørsmål om hvem det skal søkes til, og hvilken kommune som skal ha vedtakskompetanse. Sannsynligheten for å berøre et større geografisk område øker med størrelsen på prosjektene.

Kraftforsyningsikkerhet er en viktig nasjonal interesse som krever god ressursutnyttelse. Vedtakskompetansen bør derfor fortsatt ligge hos sentrale myndigheter når det gjelder større utbygginger som kan ha betydning for den samlede ressursutnyttelsen.

NVE viser til overføringen som er gjort til kommunene for mindre vindkraftanlegg. Departementet mener som NVE, at det er rimelig å legge seg på samme størrelsesnivå i vannkraftsaker.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at lovforslaget bare skal omfatte vannkraftverk på inntil 1 MW installert effekt.

5.8.3 Vedtakskompetanse og saksforberedelse

Meld St. 25 (2015-2016) bruker formuleringen "*myndighet til å gi utbyggingstillatelse*" i spørsmålet om delegasjon til kommunene. Utbyggingstillatelse gis etter vannressurslovens § 8 (*konsesjonspliktige tiltak*) etter en vurdering av fordeler og ulemper etter vannressurslovens § 25 (*kriterier for konsesjon*).

Et spørsmål er om myndigheten bare skal omfatte vedtakskompetansen eller om den også skal omfatte saksforberedelsen. Ved delegering av myndighet til fylkeskommunen, ble det bestemt at all forberedende behandling skal gjennomføres av NVEs regionkontor som avgir innstilling i saken. NVE har i sin vurdering lagt til grunn at dersom også kortere saksbehandlingstid skal være et moment, bør også den forberedende behandlingen overføres til kommunene.

Krav i vannressursloven, naturmangfoldloven og forvaltningsloven vil gjelde uavhengig av hvem som er konsesjonsmyndighet. Som påpekt av NVE kreves spesialisert kompetanse innen mange fagområder, både teknisk, økonomisk og miljømessig. Å gi vannkrafttillatelser vil være en ny sakstype for kommunene. NVEs gjennomgang viser at det vil bli få saker framover for den enkelte kommune, noe som kan gjøre det vanskelig med oppbygging av en så spesialisert kompetanse i hver enkelt kommune.

Departementet ser det imidlertid slik at dersom lokaldemokratiet skal styrkes på fullgod måte på dette området, må også saksforberedelsen overlates til kommunene sammen med selve vedtakskompetansen. Dette er også den løsning NVE tilrår. Kommunens vedtak må

uansett ligge innenfor det skjønnsrommet som vannressursloven og annet relevant regelverk åpner for. Kommunens behandling må også tilfredsstillende vannressurslovens krav til saksbehandling, slik som reglene i §§ 23 og 24. Det innebærer også at reglene om innsigelse i plan- og bygningsloven gjelder så langt de passer og organer som fylkesmannen gis innsigelsesrett.

5.8.4 Avgrensninger

I departementets vedtak om å delegere konsesjonsmyndighet til fylkeskommunen i 2009, ble det satt en rekke begrensninger. Departementet mener flere av disse begrensningene også er relevante å vurdere ved overføring av myndighet til kommunene. I en slik vurdering er det viktig å sørge for at kommunenes myndighet kun begrenses der nasjonale samfunnsmessige behov må være avgjørende.

5.8.4.1 Vernede vassdrag og nasjonale laksevassdrag

Tolkningsrommet for grunnlaget for vern er til dels stort, særlig for de eldre verneplanene. Departementet er enig med NVE i at forvaltningen av vernet fortsatt bør ligge til sentrale myndigheter og at overføringen av myndighet ikke skal omfatte kraftutbygging i vernede vassdrag.

Også nasjonale laksevassdrag innehar et særskilt beskyttelsesregime og mange av de samme forholdene som gjelder for vernede vassdrag gjelder også for disse vassdragene. Departementet slutter seg NVEs syn og foreslår at utbyggingstillatelser også i nasjonale laksevassdrag unntas fra overføring til kommunene.

5.8.4.2 Konkurrerende prosjekter

Det forekommer at søknader om kraftverk kan konkurrere om samme ressurs. I slike tilfeller har NVE prioritert saksbehandlingen av større prosjekter foran mindre fordi disse presumtivist har en større samfunnsnytte. NVE peker på at det er lettere for NVE enn for kommunene å ha oversikt over konkurrerende prosjekter.

Departementet foreslår at der det foreligger konkurrerende prosjekter, skal kommunen først fatte vedtak etter at saken er forelagt NVE for uttalelse.

5.8.4.3 Behov for samlet vurdering

Utbyggingsplaner som berører flere kommuner

I disse sakene kan det oppstå problemer med hvilken kommune som skal behandle saken og ha avgjørelsesmyndigheten. I slike saker tilrår departementet at spørsmålet først forelegges NVE for uttalelse før vedtak kan fattes på kommuneplan.

Flere mindre prosjekter i samme vassdrag

NVE foreslår unntak som legger konsesjonsmyndigheten til NVE når flere tiltak til sammen overstiger den grensen som blir valgt for overføring av vedtakskompetanse til kommunen. Dette gjelder også i dag som unntak overfor fylkeskommunen. Departementet ser en fare for bit for bit-utbygging og mulig tilpasning av prosjekter for å kunne søke kommunen i stedet for å søke NVE. Dette kan hindre den beste samfunnsmessige utnyttelse av ressursen og en påkrevet samlet vurdering ut fra hensynet til natur og miljø.

Departementet foreslår derfor at NVE fortsatt skal være konsesjonsmyndighet i disse sakene.

Annen konsesjonspliktig utnyttelse

Ved delegering av myndighet til fylkeskommunen ble også kraftutbygging i kombinasjon med annen utnyttelse unntatt. NVE foreslår å opprettholde også denne begrensningen. Når det er aktuelt med vannuttak til flere formål, foreslår departementet at kommunen innhenter en vurdering av vannuttakene fra NVE før det fattes vedtak på kommuneplan slik at hensynet til den enkelte vassdragsutnyttelse ivaretas best mulig.

5.8.5 Tilsyn

NVE fører i dag tilsyn både med at konsesjonæren overholder sikkerhetskravene til anlegget etter damsikkerhetsforskriften og med at konsesjonsvilkårene overholdes i bygge- og anleggsfasen. Departementet legger til grunn at NVE v/Damtilsynet fortsatt skal være myndighet etter damsikkerhetsforskriften. Det må i så fall etableres rutiner som sikrer at Damtilsynet får informasjon om konsesjonsgitte anlegg fra kommunene.

Tilsyn i byggefasen for et kraftverk vil kunne sammenliknes med oppfølging av byggesaker etter plan- og bygningsloven, som i dag gjennomføres av kommunene for konsesjonsfrie anlegg. Kommunen har teknisk og arealfaglig grunnkompetanse innenfor planlegging og byggesaksbehandling.

Når det gjelder driftsfasen kreves mer spesialisert kompetanse innenfor hydrologi og vassdragsmiljø, for eksempel for å kontrollere oppfølging av hydrologiske pålegg.

Departementet mener som NVE at det kan være en god løsning å skille mellom ansvar for tilsyn i byggefasen og tilsyn i driftsfasen. NVE har bygget opp et nasjonalt tilsyns- og kontrollapparat for driftsfasen. Det synes ikke rasjonalt å bygge opp et parallelt system for kommunene. Tilsynet med driftsfasen foreslås derfor fortsatt å ligge hos NVE, mens kommunen ut fra sin kompetanse i andre plan- og byggesaker overtar ansvaret for tilsyn i byggefasen.

5.8.6 Kompetanseoppbygging

NVE har redegjort grundig for hvilken fagkompetanse som er nødvendig for å behandle søknader om mindre vannkraftverk. Slik kompetanse omfatter mange og spesialiserte fagområder. Kommunen må sørge for at det fattes vedtak som oppfyller forvaltningslovens og sektorlovgivningens krav til saksbehandling.

For selve avveiningen av fordeler mot ulemper i konsesjonsbehandlingen (vannressursloven § 25), foreligger OEDs *Retningslinjer for små vannkraftverk* som et viktig, men ikke uttømmende grunnlag for skjønnsutøvelsen. Retningslinjene vil også være relevante for kommunens avveining.

I forbindelse med delegering av myndighet til fylkeskommunen ble det angitt mer konkrete rammer for fylkeskommunens skjønnsutøvelse og avholdt seminar om relevant lovverk, gjeldende retningslinjer og forvaltningspraksis med mer.

Departementet legger opp til at det skal gis tilsvarende veiledning ved overføring av myndighet til kommunene.

5.8.7 Klageinstans

Det følger i dag av vannressursloven § 64 annet ledd at «*Fylkesmannen er klageinstans over vedtak truffet av kommunen.*». Dette er en særregel i vannressursloven som gjelder dersom ikke annet er bestemt.

Fylkesmannen har forvaltningsansvar for spørsmål i tilknytning til forurensning, avfallshåndtering, naturvern, friluftsliv, ferskvannsfiske og ivaretagelse av miljøvern hensyn ved naturinngrep og i plansaker. Myndighet etter forurensningsloven er delegert til fylkesmannen i en del saker og fylkesmannen er klageinstans for vedtak fattet av kommunale organer etter forurensningsloven.

Kommunen er i dag gitt myndighet til å treffe vedtak etter vannressursloven § 11 om kantvegetasjon for fastsettelse av bredden på vegetasjonsbeltet, og vannressursloven § 16 om allmennhetens rådighet over vassdrag om opphevelse av forbud mot motorisert ferdsel på vassdrag og fastsettelse av avgift for slik ferdsel. En overføring av myndighet til å gi konsesjon til mindre kraftverk, er en ny type vedtak for kommunen som kan tilsi endringer i hvem som skal være klageinstans.

NVE eller departementet kan være alternativer til fylkesmannen som klageinstans for disse konsesjonsvedtakene. Med NVE/departementet som klageinstans vil vedtakene overprøves av en sentral myndighet med særlig kompetanse innenfor vannkraft. En sentral myndighet kan sikre størst grad av likebehandling og kontroll med praktiseringen av regelverket. I og med at det legges opp til at NVE skal forespørres i flere sakstyper før vedtak kan fattes i kommunene, bør ikke NVE også være klagemyndighet. Det er i dag departementet som er klageinstans i alle småkraftsaker. Departementet bør også fortsatt være klageinstans for denne sakstypen.

5.9 Lovtekniske overveielser

5.9.1 Behov for endring i vannressursloven § 64

Det fremgår av energimeldingen at det er startet et lovarbeid "med sikte på å innføre en hjemmel i vannressursloven (...)". Dette vil kreve en endring i vannressursloven § 64. Overføringen av myndighet til kommunene kunne også vært gjennomført ved endringer i gjeldende forskrift eller ved delegeringsvedtak. Det har likevel en funksjon å lovfeste ordningen. Dette vil sikre en mer permanent overføring av myndighet til et folkevalgt nivå, i tråd med regjeringens politikk.

Endringen kan gjennomføres ved at det inntas et nytt ledd i vannressursloven § 64 hvor det fremgår at tillatelse etter § 8 første ledd til vannkraftverk opp til en viss størrelse gis av kommunen. Dette vil da bli en særregel om hvem som er vedtaksmyndighet, i tillegg til de bestemmelsene som fremgår av forskriften.

For kommunenes behandling av mindre vannkraftverk vil bestemmelsene i vrl § 25 om kriterier for konsesjon og vrl § 26 om vilkår i konsesjon komme til anvendelse. Også saksbehandlingsreglene i §§ 23 og 24 vil gjelde for kommunens behandling.

Det er ingen god lovteknisk løsning å ta inn unntak fra vedtakskompetansen i lovteksten. Det foreslås derfor at disse unntakene framgår av forskrift om hvem som er vassdragsmyndighet.

Det følger av vannressursloven § 64 tredje ledd at når myndighet etter vannressursloven er delegert, har Kongen instruksjonsmyndighet også overfor uavhengige organer, som for eksempel kommuner, når de utøver myndighet etter loven. I forarbeidene til vannressursloven vises det til at adgangen til å instruere i enkeltsaker er mindre klar og må vurderes ut fra alminnelige tolkningsprinsipper. I og med at hensikten med forslaget er begrunnet med å styrke lokaldemokratiet, mener departementet det ikke vil være aktuelt å instruere i enkeltsaker. I tredje ledd tas derfor inn et unntak fra Kongens instruksjonsmyndighet for enkeltsaker om konsesjon til vannkraftverk på inntil 1 MW Olje- og energidepartementets *Retningslinjer for små vannkraftverk* og eventuelle endringer i disse, vil være relevante også for vedtak fattet av kommunene.

At det er departementet og ikke fylkesmannen som er klageinstans for kommunens vedtak om utbyggingstillatelse, må framgå av loven gjennom en tilføyelse i annet ledd.

5.9.2 Behov for endringer i andre bestemmelser

Adgangen til å føre tilsyn følger av vrl § 53. NVE er vassdragsmyndighet etter denne bestemmelsen som i praksis omfatter tilsyn med sikkerhet og miljø i bygge- og driftsfasen. Departementet har foreslått at tilsynsmyndigheten fortsatt skal ligge hos vassdragsmyndigheten, det vil si hos NVE når det gjelder driftsfasen og også for byggefasen når det gjelder tilsyn med oppfølging av krav som følger av sikkerhetsforskriften.

Departementet foreslår at kommunen skal føre tilsyn med at en utbygging gjennomføres i henhold til det vedtak som kommunen har fattet. I vannressursloven kapittel 11 vil det for vannressursloven § 53 om tilsyn med vassdragstiltak derfor være nødvendig med overføring av myndighet til kommunene når det gjelder tilsyn med kraftverket i byggefasen. I forlengelsen av overføring av myndighet til å føre tilsyn i byggefasen for et vannkraftverk, kan det diskuteres om kommunene også bør få myndighet etter bestemmelser i kapittel 12 om for eksempel pålegg om retting (vannressursloven § 59) og om tvangsmulkt (vannressursloven § 60) for oppfølging og bruk av reaksjoner ved eventuelle brudd på konsesjonsvedtak. Departementet mener at også dette ansvaret bør legges til kommunen.

Den myndighet som har gitt tillatelse etter vrl § 8, bør etter departementet syn også være den myndighet som kan omgjøre et vedtak etter vrl § 28, og som kan forlenge byggefristen etter vrl § 27. Myndigheten for kommunen til å omgjøre et vedtak gjøres bare gjeldende for de vedtak som kommunen treffer etter at lovendringen er trådt i kraft.

Departementet legger til grunn at NVE fortsatt er vassdragsmyndighet etter bestemmelsene i vannressursloven kapittel 5 om vernede vassdrag.

5.9.3 Andre endringsbehov

Ved innføring av en særregel om myndighet til kommunene i mindre vannkraftsaker, vil det bli behov for endring i dagens forskrift om hvem som er vassdragsmyndighet etter

vannressursloven § 8. Videre vil det bli behov for å gjøre endringer i delegeringen av konsesjonsmyndighet til NVE (vannkraftsaker opp til 10 MW), og behov for å trekke tilbake den myndighet som i dag er delegert til fylkeskommunen (vannkraftsaker under 1 MW).

5.10 Økonomiske og administrative konsekvenser

En overføring av myndighet til å gi utbyggingstillatelse til mindre vannkraftverk vil gi små økonomiske og administrative konsekvenser i og med at grensen på inntil 1 MW vil medføre et begrenset sakstilfang. Fylkeskommunens myndighet vil bli overført til kommunen. NVE har i dag ansvar for å forberede disse sakene for fylkeskommunen, noe som ikke vil bli videreført som oppgave for NVE når myndigheten overføres til kommunene. Det vil likevel bli behov for noe veiledning fra NVE i forbindelse med at kommunene skal bygge opp kompetanse på et nytt felt. NVE må også opprettholde kompetanse på dagens nivå for å behandle utbyggingssaker om vannkraftverk over 1 MW. Reduksjonen i NVEs ressursbehov som følge av overføringen av konsesjonsmyndighet til kommunene antas derfor å bli beskjeden.

Overføring av oppgaver mellom forvaltningsnivåene skal i utgangspunktet følges av tilsvarende rammeoverføring innenfor en samlet uendret utgiftsside på statsbudsjettet. Samlet sett vil overføringen gi noe økte økonomiske og administrative kostnader i de aktuelle utbyggingskommunene i forhold til dagens ordning, samtidig som NVEs ressursbehov reduseres noe. Overføring av konsesjonsmyndighet til kommunene skal følges av tilsvarende økonomiske ressurser. De økonomiske konsekvensene vil bli håndtert i den ordinære budsjettprosessen.

Den foreslåtte myndighetsoverføringen vil kunne øke saksbehandlingstiden noe. Det vises til erfaringene med delegering av myndighet til fylkeskommunene. Kommunen skal forberede saken og treffe vedtak. Den faglige kvaliteten på de kommunale utbyggingsvedtakene må tilfredsstille de krav regelverket setter.

5.11 Merknader til de enkelte bestemmelser

Til ny § 35 a

Bestemmelsen inngår i kapitlet om Vernede vassdrag. Kapitteloverskriften endres fra Vernede vassdrag til Vernede vassdrag og nasjonale laksevassdrag.

Bestemmelsen er likelydende med bestemmelsen i lakse- og innlandsfiskloven § 7a og lovfester den særskilte beskyttelsen som følger av stortingsvedtaket om Nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder også når det skal fattes vedtak etter vannressursloven. Bestemmelsen lovfester en allerede etablert praksis. På samme måte som for vernede vassdrag følger det nærmere innholdet i beskyttelsen av hva som ligger i Stortingets vedtak.

Plenarvedtaket forutsetter at den særskilte beskyttelsen skal legges til grunn for skjønnsutøvelse i tilknytning til alle former for tiltak/virksomhet som kan påvirke laksen i disse områdene. Det skal ikke treffes vedtak eller gjennomføres tiltak i strid med

Stortingets vedtak om nasjonale laksefjorder og nasjonale laksevassdrag. Bestemmelsen har også med hensynet til nasjonale laksefjorder ettersom tiltak i vassdrag også kan ha virkninger i sjøen, selv om dette antas å ha liten betydning.

Til ny § 43 a:

Bestemmelsen innfører en aktsomhetsplikt for påvirkning av grunnvann etter mønster av aktsomhetsplikten for påvirkning av vassdrag. Departementet viser til merknadene under punkt 3.3.2 ovenfor.

Til § 45:

Endringene i § 45 endrer konsesjonsplikten for grunnvannstiltak. Det vises til punkt 3.4.3 ovenfor.

Til §§ 47, 48, 49 første ledd 50 og 52:

Endringene i §§ 47, 48, 49 første ledd, 50 og 52 gjør reguleringen av vassdragstiltak og grunnvannstiltak mest mulig parallell.

Til § 59:

Endringen etter § 59 medfører at vassdragsmyndigheten kan gi pålegg om retting dersom det konstateres forhold som er i strid med loven eller vedtak i medhold av loven. Vedtak i medhold av loven omfatter også forskrifter.

Gjeldende henvisning til §§ 8 og 28 anses unødvendig. Dersom det gis konsesjon vil tiltaket ikke være i strid med loven. På samme måte vil endring av vilkår etter § 28 kunne åpne for forhold slik at de ikke lenger er i strid med loven.

Til § 63 første ledd:

Endringen i § 63 første ledd bokstav b innfører straffansvar for iverksettelse av meldepliktige grunnvannsuttak uten å følge reglene i lovene eller forskrift gitt i medhold av denne loven. Endringen i § 63 første ledd bokstav d hjemler straffansvar som følge av overtredelse av § 44 sjette ledd på samme måte som vassdragstiltak. Kravene etter sjette ledd må konkretiseres for at straffereaksjon skal være aktuelt.

Til § 64:

Annet ledd er nytt og lovfester kommunens myndighet til å fatte vedtak om konsesjon (utbyggingstillatelse) etter § 8 *første ledd* til mindre vannkraftverk (inntil 1 MW installert effekt). Bestemmelsen er en særbestemmelse om myndighetsplassering for denne type anlegg og følger slik sett ikke lovens alminnelige system som legger myndighet til "vassdragsmyndigheten". Hvem som er vassdragsmyndighet for de ulike bestemmelser er ellers fastsatt av Kongen.

Kommunen må følge reglene om saksbehandling i §§ 23 og 24 og tilrettelegge beslutningsgrunnlaget. Kommunen skal foreta den endelige avveiningen av fordeler og

ulempes og sette vilkår jf. §§ 25 og 26. Kommunen kan bruke det skjønnsrommet som finnes innenfor vannressursloven, og må ta nødvendige hensyn til annet relevant lovverk, for eksempel naturmangfoldloven.

Det framgår av bestemmelsen at også omgjøringsmyndighet etter § 28 skal ligge hos kommunen. Den som har vedtaksmyndighet, bør også ha myndighet til å omgjøre eget vedtak. Omgjøringsadgangen gjelder utbyggingstillatelser som kommunen selv har truffet, det vil si bare vedtak fattet etter at lovendringen har trådt i kraft.

Kommunen gis også myndighet til å føre tilsyn med at tiltakshaver følger opp vilkårene for tillatelsen under byggefasen. Dette er en naturlig oppgave for kommunen som har kompetanse og tilsynsoppgaver i andre utbyggingssaker. For øvrige krav, for eksempel sikkerhetskrav som følger av damsikkerhetsforskriften og vilkår for drift, ligger tilsynet til den myndighet som normalt fører tilsyn.

Annet ledd blir nytt *tredje ledd*. Bestemmelsen videreføres, men tilføyes et nytt *første punktum* som gjør det klart at departementet skal være klageinstans for de vedtak som er truffet av kommunen etter annet ledd.

Tredje ledd blir nytt *fjerde ledd*. Bestemmelsen videreføres, men tilføyes et nytt *annet punktum* som gjør det klart at Kongens instruksjonsmyndighet ikke gjelder i enkeltsaker om konsesjon til vannkraftverk på inntil 1 MW som gis av kommunen.

Departementet mener de foreslåtte endringene i loven her ikke bør gjelde for tiltak som er påbegynt før endringslovens ikrafttredelse.

6 Forslag til lov om endringer i lov av 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)

I lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven) gjøres følgende endringer:

I

Overskriften i vannressursloven kapittel 5 skal lyde:

Kapittel 5. Vernede vassdrag og nasjonale laksevassdrag.

Ny § 35 a skal lyde:

Når det treffes vedtak eller gjennomføres tiltak som kan påvirke laksens levevilkår, skal de særskilte hensyn som følger av Stortingets vedtak om nasjonale laksevassdrag og nasjonale laksefjorder legges til grunn. I disse områdene skal laksen sikres en særlig beskyttelse mot skadelige inngrep.

I kapittel 8 skal ny § 43 a lyde:

§ 43 a forvalteransvar og aktsomhetsplikt

Enhver skal opptre aktsomt for å unngå påvirkning av grunnvann til skade eller ulempe for allmenne eller private interesser.

Grunnvannstiltak skal planlegges og gjennomføres slik at de er til minst mulig skade og ulempe for allmenne og private interesser. Denne plikten gjelder så langt den kan oppfylles uten uforholdsmessig utgift eller ulempe. Vassdragsmyndigheten kan ved forskrift fastsette nærmere regler om planlegging, gjennomføring og drift av bestemte typer grunnvannstiltak.

Grunnvannstiltak skal fylle alle krav som med rimelighet kan stilles til sikring mot fare for mennesker, miljø eller eiendom.

§ 45 skal lyde:

§ 45 konsesjonsplikt for grunnvannstiltak

Ingen må iverksette grunnvannstiltak som kan være til nevneverdig skade eller ulempe for noen allmenne interesser eller med konsesjon fra vassdragsmyndigheten.

Vassdragsmyndigheten kan i forskrift eller i det enkelte tilfelle fastsette om et grunnvannstiltak trenger konsesjon etter første ledd. Vassdragsmyndigheten skal treffe enkeltvedtak etter første punktum dersom tiltakshaveren, berørt fagmyndighet eller andre med rettslig interesse begjærer det. Vassdragsmyndigheten kan forby iverksetting før avgjørelsen er truffet. Klage over vedtak om at tiltaket må ha konsesjon, kan ikke gis oppsettende virkning. Regelen i § 27 gjelder tilsvarende.

For grunnvannsutttak over 100 kubikkmeter per døgn skal det sendes inn melding til vassdragsmyndigheten for vurdering av konsesjonsplikten etter første ledd. Det samme gjelder hvor flere grunnvannsutttak som naturlig må sees under ett, overstiger 100 kubikkmeter per døgn.

Grunneier kan uten konsesjon ta ut grunnvann til husholdning og husdyr på eiendommen.

Ved konsesjonsbehandling etter første ledd gjelder §§ 23 til 29 tilsvarende.

§ 47 skal lyde:

§ 47 erstatningsansvar

Tiltakshaveren kan bli ansvarlig etter alminnelige erstatningsregler ved overtredelse av §§ 5 første ledd, § 44 fjerde ledd og 46 første ledd.

Tiltakshaveren er ansvarlig uten hensyn til skyld

- a) for skade eller ulempe fra vassdragstiltak og grunnvannstiltak som skyldes feil eller mangler ved tiltakets utførelse etter § 5 annet og tredje ledd og § 44 femte og sjette ledd eller tiltakets vedlikehold etter § 37 første ledd eller i forbindelse med brudd på konsesjonsplikten etter § 8 eller § 45 eller vilkår i konsesjon etter § 26;*
- b) for skade eller ulempe på eiendom eller rettigheter fra et konsesjonsgitt vassdragstiltak eller grunnvannstiltak;*
- c) for skade eller ulempe på eiendom eller rettighet ved nedlegging av et vassdragsanlegg, jf. § 41;*
- d) for skade fra vannledninger eller vanntunneler;*
- e) for skade som skyldes motorisert ferdsel eller fløting i vassdraget;*
- f) når det ellers følger av alminnelige erstatningsregler.*

§ 48 skal lyde:

§ 48 bevisbyrde

Hvis et vassdragstiltak *eller grunnvannstiltak* er i strid med denne lov eller vedtak i medhold av loven, og tiltaket volder skade, har tiltakshaveren bevisbyrden for tilstanden før skaden dersom den ikke lenger kan iakttas.

§ 49 første ledd skal lyde:

Erstatning for skade og ulempe på eiendom fra et lovlig vassdragstiltak *eller grunnvannstiltak* kan bare kreves i den utstrekning skaden eller ulempen er urimelig eller unødig etter reglene i granneloven § 2 annet til fjerde ledd.

§ 50 skal lyde:

§ 50 forsikringsplikt

Vassdragsmyndigheten kan gi pålegg om at vassdragstiltak *eller grunnvannstiltak* som kan volde betydelig skade skal ha forsikring for mulig erstatningsansvar.

§ 52 skal lyde:

§ 52 erstatning for senskader

Volder et vassdragstiltak *eller grunnvannstiltak* skade av betydning som ikke ble forutsett ved tidligere oppgjør, kan skadelidte kreve erstatning for skaden ved søksmål. Bestemmelsen i § 51 annet ledd gjelder tilsvarende.

§ 59 første ledd skal lyde:

Den som har rettslig interesse i det, kan kreve at forhold som er i strid med loven eller vedtak i medhold av loven, blir rettet. *Vassdragsmyndigheten kan gi pålegg om retting dersom det konstateres forhold som er i strid med loven eller vedtak i medhold av loven.* Om nødvendig kan det pålegges stans i pågående virksomhet.

§ 63 første ledd skal lyde:

Med bøter eller fengsel inntil tre måneder straffes den som forsettlig eller uaktsomt

- a) iverksetter et tiltak som er konsesjonspliktig etter denne lov uten hjemmel i konsesjon eller uten tillatelse i plan;
- b) iverksetter et meldepliktig vassdragstiltak *eller grunnvannsuttak* uten å følge reglene i denne lov eller forskrift i medhold av denne lov om meldeplikt;
- c) overskrider en konsesjon eller overtrer konsesjonsvilkår eller pålegg fastsatt med hjemmel i denne lov;
- d) overtrer bestemmelsene i § 5 tredje ledd, § 44 sjetten ledd, § 10 første ledd (jf. § 44 annet ledd), §§ 11, 16 annet ledd, 37 første ledd, 38 første ledd første punktum, 39, 46 eller 54;
- e) overtrer en bestemmelse i forskrifter etter §§ 36, 38 annet ledd bokstav d eller 39 som forskriftene setter straff for.

§ 64 skal lyde:

§ 64 vassdragsmyndigheten

Kongen fastsetter hvem som er vassdragsmyndighet og hvilken vassdragsmyndighet som kan treffe vedtak etter loven, og herunder legge oppgaver etter loven til kommuner. Departementet kan også legge oppgaver etter loven til andre enn vassdragsmyndigheten, herunder til private rettssubjekter.

Vedtak om konsesjon til vannkraftverk på inntil 1 MW installert effekt etter § 8 første ledd treffes av kommunen når ikke annet er bestemt i forskrift fastsatt av Kongen. Kommunen fører tilsyn med at utbyggingen skjer i samsvar med konsesjonen og kan kreve retting etter § 59 og pålegge tvangsmulkt etter § 60. Kommunen er myndighet etter §§ 27 og 28 for vedtak truffet etter dette ledd.

Departementet er klageinstans over vedtak truffet av kommunen etter annet ledd. For øvrig er fylkesmannen klageinstans over vedtak truffet av kommunen.

Kongen kan gi enhver med myndighet etter loven instruks om hvordan myndigheten skal utøves og om delegasjon av den. Dette gjelder ikke i enkeltsaker som kommunen behandler etter annet ledd.

II

Loven trer i kraft fra det tidspunkt Kongen bestemmer.