

ALLMENNE INTERESSER I VASSDRAGSRETTE

EN GENERELL FREMSTILLING AV "ALLMENNE INTERESSER" MED SÆRLIG SIKTE PÅ VASSDRAGSLOVUTVALGETS BEHANDLING AV ALTERNATIVE BEGREPER

Kandidatnr: 339

Veileder: Thor Falkanger

Leveringsfrist: 25 april 2003

Til sammen 12170 ord

14.05.2003

Innholdsfortegnelse

1	<u>INNLEDNING</u>	3
1.1	TEMA OG AVGRENSNING – PRESENTASJON AV LOVTEKSTEN	3
1.2	TILTAK OG KONSEKVENSER – EKSEMPLIFISERING AV LOVTEKSTEN.....	5
1.3	BEGREPSAVKLARING OG FORHOLDET TIL ANDRE LOVER	12
1.3.1	INNLEDNING.....	12
1.3.2	ALLMENNE INTERESSER VERSUS ALLMENNE HENSYN	12
1.3.3	ALLMENNE VERSUS PRIVATE INTERESSER.....	13
1.3.4	OFFENTLIGE VERSUS ALLMENNE INTERESSER.....	14
1.3.5	VASSDRAG I FORHOLD TIL GRUNNVANN	14
1.4	EIENDOMSRETT OG KONSESJON.....	15
1.5	DEN VIDERE FREMSTILLINGEN	17
2	<u>MATERIELT INNHOLD AV BEGREPET</u>	18
2.1	AVGRENSNING	18
2.2	VERNEDE VASSDRAG.....	22
2.3	”VASSDRAGETS NATURLIGE FUNKSJON” OG ”ANNEN AKTUELL UTNYTTING”	23
2.3.1	INNLEDNING.....	23
2.3.2	INNHALDET I ”VASSDRAGETS NATURLIGE FUNKSJON” OG ”ANNEN AKTUELL UTNYTTING”)	24
2.3.3	FLERTALLETS BEGRUNNELSE	28
2.3.4	MINDRETALLETS BEGRUNNELSE	29
2.3.5	MEDLEMMET BERGS BEGRUNNELSE	31
2.3.6	DEPARTEMENTETS VURDERING	32
3	<u>KORT OM PROSESSUELLE ASPEKTER VED BEGREPET</u>	38
3.1	INNLEDNING.....	38
3.2	SAKSBEHANDLING I FORVALTNINGEN	39
3.3	SAKSBEHANDLING I DOMSTOLENE.....	41
4	<u>SAMMENDRAG OG KONKLUSJON</u>	43

5 LITTERATURLISTE44

1 Innledning

1.1 Tema og avgrensning – presentasjon av lovteksten

I denne oppgaven skal jeg behandle spørsmålet om hva begrepet ”allmenne interesser” innebærer. Temaet valgte jeg fordi jeg fattet interesse for det da jeg tok vassdragsrett spesialfag. Videre fant jeg ingen generell og kortfattet fremstilling som dekket det jeg lurte på i forhold til tolkningen av begrepet. Jeg ønsket derfor å gi en slik fremstilling, som suppleres av fremstillingen gitt av Statkraft fra 1987.¹ Lesere som ønsker mer inngående fremstilling hvor også andre temaer er behandlet, henvises til litteraturlisten tatt inn til slutt i oppgaven.

Jeg har valgt å begrense oppgaven til betydningen av begrepet i vannressursloven², og tar utgangspunkt i lovens § 8. Denne sier følgende:

§ 8. (konsesjonspliktige tiltak)

Ingen må iverksette vassdragstiltak som kan være til nevneverdig skade eller ulempe for noen allmenne interesser i vassdraget eller sjøen, uten at det skjer i medhold av reglene i § 12 eller § 15, eller med konsesjon fra vassdragsmyndigheten.

Vassdragsmyndigheten kan i forskrift eller i det enkelte tilfelle fastsette at tiltak utenfor vassdraget som kan ha påtakelige virkninger for et vassdrag, må ha konsesjon. I så fall gjelder også lovens øvrige regler om vassdragstiltak unntatt adgangen etter § 18 til å begjære forhåndsavgjørelse av om tiltaket er konsesjonspliktig.

Dersom et vassdragstiltak som går inn under første ledd må iverksettes straks for å hindre vesentlig skade, skal det gis melding til vassdragsmyndigheten så snart som mulig. Vassdragsmyndigheten kan om nødvendig gi pålegg om utførelsen og om retting.

Om konsesjonsplikt og konsesjonsbehandling gjelder ellers nærmere regler i kapittel 3.³

Kort fortalt knesetter hovedregelen i første ledd prinsippet om at ingen skal sette i verk tiltak⁴ som kan skade eller være til ulempe av en viss betydning for allmenne interesser. Dette gjelder allmenne interesser i vassdraget eller sjøen. Unntak fra hovedregelen er når tiltaket skjer i medhold av lovens §§ 12 eller 15, det vil si gjenoppretting av et

¹ Allmenne interesser ved konsesjon og skjønn, seminar på Ullensvang 21. –22. mai 1987.

² Lov av 24. november 2000 nr 82.

³ Min kursivering.

⁴ Se punkt 1.2.

vassdrags løp og vannuttak for grunneier. Tiltak er også lovlige når man ved korrekt søknad og saksbehandling har fått tillatelse (konsesjon) av vassdragsmyndigheten.⁵ Ytterligere regler om konsesjonsbehandlingen finner vi i lovens kapittel tre, se paragrafens fjerde ledd.⁶ Videre er det unntak etter tredje ledd for strakstiltak,⁷ altså tiltak som etter lovgivers oppfatning ikke bør forsinkes ved korrekt konsesjonsbehandling.

Andre ledd gir hjemmel for myndighetene til i forskrift eller ved enkeltvedtak⁸ å bestemme at et tiltak som ikke er *i* vassdraget, og derfor utenfor lovens virkeområde, likevel skal konsesjonsbehandles etter lovens regler. Vilkåret er at tiltaket har påtakelige virkninger for vassdraget.⁹

Begrepet ”allmenne interesser” benyttes i mange rettslige sammenhenger. Selv om begrepsbetegnelsen er den samme i forskjellige sammenhenger, er det klart at begrepsinnholdet varierer fra sammenheng til sammenheng. Hva som er relevant som ”allmenne interesser” i for eksempel straffeprosessen,¹⁰ er ikke nødvendigvis relevant for vassdragene.

Når det gjelder vassdragsretten benyttes begrepet i følgende sammenhenger:

- Vassdragsreguleringsloven § 2 første ledd litra c om konsesjon
- Vassdragsreguleringsloven §12 nr 12 om manøvreringsreglement
- Vannressursloven § 8 om konsesjon
- Vannressursloven § 12 annet ledd om gjenoppretting av et vassdrags løp
- Vannressursloven § 15 tredje ledd om prioritering av grunneiers vannuttak
- Vannressursloven § 41 annet ledd om nedlegging av vassdragsanlegg

Jeg antar at begrepet i hovedsak kan forstås på samme måten innen hele vassdragsretten, men har ikke gjennomført noen analyse for å bringe dette på det rene. Med min antagelse vil behandlingen av vannressursloven § 8 kunne kaste lys over innholdet av

⁵ Lovens § 64 er forskriftshjemmel for hvem som er å regne som vassdragsmyndighet. Slik forskrift er gitt 15 desember 2000 nr 1270 og 19 desember 2000 nr 1705.

⁶ Lov av 2 oktober 1967 og lov av 14 juni 1985 nr 77 inneholder supplerende saksbehandlingsregler.

⁷ Se punkt 2.3.

⁸ Forvaltningsloven § 2.

⁹ Se om dette i punkt 1.2.

begrepet i de bestemmelsene jeg listet opp ovenfor. Jeg vil likevel presisere at det kan være visse forskjeller, slik det er uttalt i forarbeidene¹¹ når det gjelder vassdragsreguleringsloven¹²: ”[l]oven kan tjene som eksempel på at begrepet kan ha forskjellig innhold – eller tyngdepunkt - alt etter hvilken sammenheng det forekommer i.” Jeg vil i det følgende kun behandle betydningen slik den er etter vannressursloven § 8 og med spesielt sikte på hovedregelen i første ledd. Se for øvrig også punkt 1.3.

1.2 Tiltak og konsekvenser – eksemplifisering av lovteksten

Hva som utgjør de allmenne interessene må vurderes i forhold til hva loven regner som tiltak, samt hvilke konsekvenser det kan være tale om etter lovens § 8. Dette kan i seg selv være tema for en egen oppgave. Jeg tar ikke sikte på å behandle problemstillingen utover et kort sammendrag.

Det er i vannressurslovens § 2 tatt inn en legaldefinisjon av hva som er vassdrag. Det er nødvendig å knytte noen korte kommentarer til dette. Første ledd i § 2 bestemmer at: ”[s]om vassdrag regnes alt stillestående eller rennende overflatevann med årssikker vannføring, med tilhørende bunn og bredder inntil høyeste vanlige flomvannstand.”¹³ Også der vassdraget på kortere strekninger ikke når overflaten, men for eksempel er under en isbre, skal det i sin helhet regnes som et vassdrag. Det som er viktig her er at det kun gjelder vann i væskeform. I det hydrologiske kretsløpet har vi vann i væskeform, i gassform (damp) og i fast form (snø og is). Utvalget gikk inn for at loven kun skal gjelde vann i væskeform.¹⁴ Selv om vassdraget tørker ut i løpet av året (”uten årssikker vannføring”), skal det regnes som et vassdrag i lovens forstand dersom løpet til vassdraget tydelig adskiller seg fra omgivelsene. Dette vil si at en liten bekk som tørker ut i løpet av året i utgangspunktet ikke er å regne som et vassdrag, men at det likevel kan være det om det er såpass stort og markant at det er en naturlig benevnelse. Her vil praksis måtte avgjøre hvor markert vannløpet må være. Under denne vurderingen faller hensynet til hvor regelmessig og sporadisk vannføringen må være og

¹⁰ Se Lov av 22 mai 1981 nr 25 § 118 første ledd siste punktum.

¹¹ NOU 1994:12 s 121.

¹² Lov av 14 desember 1917 nr 17.

¹³ Min kursivering.

¹⁴ NOU 1994:12 s 101-102.

hvilke mengder vann som føres. Avgjørelsen i det enkelte tilfelle blir konkret og skjønnsmessig.

Skillet mellom vassdrag og sjø er også viktig å ha klart for seg. Vannressurslovens regler gjelder mot sjøen så langt: *”vassdraget ved midlere vannføring ligger over havets nivå ved alminnelig lavvannstand”*.¹⁵ Loven gjelder også der: *”bunnen er preget av tilløp av ferskvann.”*¹⁶ Jeg vil ikke her gå nærmere inn på dette skillet, men ønsket å presisere det.

Denne definisjonen av hva som skal regnes som vassdrag vil i stor grad være med på å bestemme lovens saklige virkeområde. I forarbeidene¹⁷ sier utvalget: *”Det er likevel ikke tale om noen generell avgrensning av lovens virkeområde, idet enkelte bestemmelser kan ha et virkeområde som avviker fra det som vanligvis gjelder.”*¹⁸ Man må med andre ord ikke la seg binde totalt av denne avgrensningen, men vurdere saken konkret i det enkelte tilfelle. Forarbeidene uttaler også at vassdraget ikke bare omfatter vannmassene, men også bunn og bredder. Yttergrensen er området som dekkes av vann, ved høyeste vanlige flomvannstand.¹⁹

I vannressursloven § 2 første ledd defineres hva som regnes som naturlige vassdrag, mens annet ledd bestemmer hva som kreves for at kunstig anlagte vannløp skal likestilles med vassdrag. Vi har etter hvert mange såkalte kunstige vannløp. Eksempler på dette er grøfter, kanaler, lukkede grøfter, ledninger og tunneler. Et kunstig anlagt vannløp kan med tiden få et naturlig preg, slik at det kan oppstå tvil om det skal regnes som et naturlig vassdrag etter første ledd, eller kunstig anlagt etter annet ledd. Fordi annet ledd likestiller disse to, forutsatt årssikker vannføring²⁰ eller direkte samband med grunnvann eller vassdrag,²¹ vil ikke grensedragningen bli særlig interessant. Ved analysen av ”allmenne interesser” kan jeg ikke se at det er særlig behov for å skille mellom tilfellene som faller inn under hvert av de to leddene.

¹⁵ Vrl. § 3 tredje ledd litra a. Min kursivering.

¹⁶ Vrl. § 3 tredje ledd litra b. Min kursivering.

¹⁷ NOU 1994: 12 s 403.

¹⁸ Min kursivering.

¹⁹ Se vrl. § 3 litra d som definerer dette som nivået for tiårsflommen.

²⁰ Vrl. § 2 annet ledd litra a.

Når vi nå kort har sett på hva loven regner som vassdrag, er det nødvendig å gi en oversikt over tiltak og mulige konsekvenser etter loven. Begrepene defineres i lovens § 3 litra a når det gjelder vassdragstiltak, og litra b når det gjelder vassdragsanlegg.

Loven lyder som følger:

”a) vassdragstiltak: vassdragsanlegg og alle andre tiltak i vassdraget som etter sin art er egnet til å påvirke vannføringen, vannstanden, vassdragets leie eller strømmens retning og hastighet eller den fysiske og kjemiske vannkvaliteten på annen måte enn ved forurensning;

b) vassdragsanlegg: bygning eller konstruksjon i eller over vassdrag, bortsett fra luftledninger; ”.²²

Når det gjelder skillet mellom vassdragsanlegg og andre tiltak i vassdraget er spørsmålet løst i loven. Vassdragsanlegg er etter § 3 litra b enhver bygning eller konstruksjon som befinner seg *i* eller *over* vassdrag. Det er gjort unntak for luftledninger. Ethvert annet tiltak er å regne som vassdragstiltak. Bygninger og konstruksjoner er broer, lenser, fløtingsanretninger, båthus, badebrygger og så videre. Poenget er at det er mer eller mindre faste anretninger det er snakk om og ikke flyttbare innretninger av midlertidig karakter og uvesentlig størrelse. Slike innretninger kan for eksempel være båtfeste på land til en liten robåt hvor man bare skal oppholde seg en kort periode, for eksempel noen timer. Konesjonsreglene er de samme enten det gjelder vassdragsanlegg eller -tiltak.

Definisjonen av tiltak er svært omfattende, og tolket strengt vil den omfatte enhver handling foretatt i vassdraget. Det er en stor forskjell i størrelse og omfang av ulike handlinger, og dermed mulige virkninger av disse. For sammenligningens skyld kan jeg nevne bading av ti personer contra badeanstalt med hundre personer eller opptak av drikkevann i en turkopp contra opptak av drikkevann til en campingplass. Loven har selv tre avgrensende kriterier for hva som skal regnes som vassdragstiltak:²³ det må gjelde et ” tiltak”, stedet for tiltaket (*”i vassdraget”*) og virkningene av tiltaket. Definisjonen tilsier med andre ord at ikke enhver bagatelmessig handling blir å regne

²¹ Vrl. § 2 annet ledd litra b.

²² Min kursivering.

²³ Se også Ot.prp. nr 39 (1998-99) punkt 26 kommentarer til § 3.

som et tiltak. Slike bagatellmessige handlinger vil i mine eksempler da være de ti personene som bader, eller den ene som drikker av bekken. Sammenfattende ser vi at tiltak er handlinger av en viss størrelse og omfang, som må leses sammen med de to siste kriteriene i loven.

Det andre kriteriet loven stiller gjelder hvor handlingen foretas. For at det skal regnes som et vassdragstiltak må det gjelde en handling *i* vassdraget. Handlinger utenfor vassdraget, for eksempel hugging av skog i nedbørsfeltet, er ikke regnet som et vassdragstiltak. I visse tilfelle kan likevel konsesjonsplikt inntre for tiltak utenfor vassdraget, dersom de ” *kan ha påtakelige virkninger for et vassdrag* ”.²⁴ Dette er et vesentlig strengere kriterium enn for handlinger i vassdraget, slik at det skal mer til før handlinger utenfor vassdraget er konsesjonspliktig etter denne bestemmelsen.²⁵ Handlinger som foretas i vassdraget etter § 3 litra a kan være oppdemming av vassdraget, bygging av bro og fløting.

Loven har som nevnt tatt inn et tredje kriterium, nemlig at handlingen ” *etter sin art er egnet til* ” å føre til de i definisjonen nevnte virkningene. Det er ikke etter loven et krav om at virkningene må inntre, men det er tilstrekkelig at det etter en objektiv vurdering er en påregnelig fare for det, ” *er egnet til* ”. Selv om tiltaket etter størrelse og omfang utelukker at det kan føre til noen av virkningene, vil det likevel falle inn under definisjonen.²⁶ Dette kravet gjør at enkelte aktiviteter faller utenfor begrepet. Bading og vanlig ferdsel er et par eksempler. De eksemplene på virkninger som er inntatt i loven er påvirkning av ” *vannføringen, vannstanden, vassdragets leie eller strømmens retning og hastighet eller den fysiske og kjemiske vannkvaliteten* ”.²⁷ Når det gjelder påvirkning av den fysiske og kjemiske vannkvaliteten gjelder dette bare så langt forurensningsloven²⁸ ikke gjelder. Virkningene det ellers er snakk om er for eksempel at elven tar nytt løp over tidligere dyrket mark etter bygging av en kraftstasjon, vannet øker hastigheten eller strømmen skifter retning slik at man ikke lenger kan padle i elven når man demmer opp til et helårsmagasin, eller at det blir vesentlig høyere vannstand slik at større områder

²⁴ Se § 8 annet ledd og litteraturen for ytterligere informasjon. Min kursivering.

²⁵ For mer informasjon se litteraturen om dette spørsmålet.

²⁶ Omfanget eller størrelsen kan likevel føre til at tiltaket faller utenfor konsesjonsplikten etter § 8.

²⁷ Se § 3 litra a. Min kursivering.

²⁸ Lov av 13 mars 1981 nr 6.

oversvømmes fordi man fjerner en eldre demning.²⁹ Grensene her er ikke klare og vil med all sannsynlighet bli vesentlig preget av forvaltningens praksis rundt spørsmålet. Dette gjelder både for når virkningene er så store at de kan regnes som påvirkning etter loven, og grensen mot forurensningslovens anvendelsesområde.

Alle disse tiltakene kan ha konsekvenser både for menneskelig aktivitet som dyrking av jord, rekreasjon som for eksempel for tur- eller skigåere, og for det naturlige økosystemet i og rundt vassdraget. Om tiltaket i vassdraget har gunstig virkninger for visse arter, økosystemer eller brukerinteresser, eller om tiltaket er skadelig, er etter forarbeidene³⁰ ikke relevant i forhold til hva som regnes som vassdragstiltak, og med det for konsesjonsplikten etter § 8. At et tiltak, for eksempel oppdemming høyere opp i en elv, kan lette mulighetene for fossekallen til å finne hekkeplass, fører ikke til at handlingen faller utenfor definisjonen. Det er fremdeles å regne som et vassdragstiltak etter vannressursloven § 3 litra a eller b. Det faller heller ikke utenfor konsesjonsplikten på dette grunnlaget, men det vil være med som moment i vurderingen av om konsesjon skal gis.³¹ Gunstige virkninger av et tiltak har med andre ord ingen andre konsekvenser enn at det taler for innvilgelse av konsesjon etter søknad.

Ved behandlingen av en konsesjonssøknad må myndighetene først og fremst ta standpunkt til om handlingen det søkes om er et tiltak, slik som definert i § 3 litra a og b, se over. Deretter må de vurdere om tiltaket ”*kan være til nevneverdig skade eller ulempe for noen allmenne interesser*”. Den mulige skaden eller ulempen for de allmenne interessene må inntre i sjøen eller i vassdraget. Ulemper for nedbørsfeltet vil med andre ord ikke utløse konsesjonsplikt etter vannressurslovens § 8, men kan utløse konsesjonsplikt etter andre lover.³² Det er heller ikke alle skader og ulemper som omfattes. Loven har tatt inn et vesentlighetskrav i begrepet ”*nevneverdig*”. Når myndighetene behandler en søknad om for eksempel å bygge en bro over et vassdrag, må de ta hensyn til om dette kan føre til såpass vesentlige skader eller ulemper for noen allmenne interesser, for eksempel rekreasjonsmuligheter som båtføring, at tiltaket blir konsesjonspliktig. Enda viktigere er det hvis et tiltak kan ha konsekvenser for

²⁹ Se om dette § 41, spesielt annet ledd.

³⁰ NOU 1994:12 s 405.

³¹ Se lovens § 25.

³² For eksempel etter forurensningsloven av 1981 eller plan- og bygningsloven.

drikkevann. Mange vassdrag ender jo i drikkevannskilder og tiltak i vassdrag kan ha stor betydning for disse. Dette gjelder både i forhold til mengden vann, tilsig vs. uttak, og i forhold til renhet, altså forurensningsnivået. Kort sagt stilles det ikke krav til omfanget eller betydningen av de allmenne interessene, slik som med virkningene, men plikten til å søke om tillatelse inntreer uansett der tiltaket kan føre til negative virkninger for allmenne interesser. Har man et tiltak hvor virkningene ikke er av en slik karakter at de kan innebære negative virkninger for allmenne interesser, er det eneste resultatet at det ikke blir konsesjonsplikt, slik at tiltaket kan settes i gang uten tillatelse.

For å oppsummere det vi har sett på nå, så kan en handling *i* et vassdrag være et tiltak etter legaldefinisjonen i § 3 litra a eller b, selv om det ikke utløser konsesjonsplikt etter lovens § 8.

I vannressursloven § 8 tredje ledd er det tatt inn et unntak fra plikten til å søke konsesjon for visse vassdragstiltak. Bestemmelsen lyder som følger: ”*Dersom et vassdragstiltak som går inn under første ledd må iverksettes straks for å hindre vesentlig skade, skal det gis melding til vassdragsmyndigheten så snart som mulig. Vassdragsmyndigheten kan om nødvendig gi pålegg om utførelsen og om retting.*”³³

Denne bestemmelsen er beslektet med lovverkets regler om nødrettshandlinger. Bestemmelsen i § 8 tredje ledd tar sikte på situasjoner som er mindre og ikke så akutte som tilsvarende situasjoner som for eksempel etter vannressursloven § 40. I § 40 er det snakk om mer alvorlige situasjoner,³⁴ som kan føre til langt større skader enn hva man tenkte på under § 8 tredje ledd.

Bestemmelsen i § 8 tredje ledd fritar for konsesjonsplikt i tilfelle hvor saksbehandlingen kan forsinke igangsettelsen av et tiltak som er nødvendig for å hindre vesentlig skade. Denne skaden kan være på mennesker, miljø eller eiendom og tiltakshaver må selv vurdere nødvendigheten.³⁵ Dette er en vesentlighetsvurdering som vil omfatte det mulige skadeomfanget sammenlignet med hvilke verdier som vernes. Skaden man vil hindre må være av fysisk karakter og av et visst omfang. Eksempler på dette kan være

³³ Min kursivering.

³⁴ Lovens ordlyd er om dette: ”*Når forholdene i et vassdrag skaper en særskilt og uvanlig fare for mennesker, miljø eller eiendom,...*” (Min kursivering og utheving).

³⁵ Her i motsetning til vrl. § 40 hvor vurderingen er lagt til vassdragsmyndigheten.

omfattende reparasjoner av en demning som er på vei til å bryte. Tiltakshaver er selv pliktig til å stå for vedlikeholdet,³⁶ men er ikke dette fulgt opp, kan situasjonen bli slik at et strakstiltak er nødvendig. Det samme gjelder hvor man for eksempel vil hindre en elv å gå utover sine bredder under vårflommen.

Man skal ved strakstiltak gi myndighetene melding så snart som mulig, før eller etter iverksettelsen avhengig av hvor akutt situasjonen er. Myndighetene har da muligheten til å gi etterfølgende pålegg om retting³⁷ der tiltaket alt er satt i verk, eller pålegg om utførelsen der tiltaket enda ikke er satt i gang. Dette kan gjelde endringer, korreksjoner og generelt suppleringer av tiltaket. Slike pålegg er enkeltvedtak etter forvaltningsloven³⁸ og følger saksbehandlingsreglene der. Dette gjelder likevel på den måten at saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven må avpasses den konkrete situasjonen for å unngå unødig lang saksbehandlingstid der det er en akutt faresituasjon.³⁹ Ola Brekken skriver i sin kommentarutgave av loven:⁴⁰ ” *Bestemmelsen synes å forutsette at det ikke skal gjennomføres konsesjonsbehandling for slike tiltak.*”⁴¹ Dette kan synes urimelig der strakstiltaket har hindret skade på rent private interesser, på bekostning av allmenne interesser, som for eksempel fløtingsmuligheten, i forhold til situasjonen før strakstiltaket. Ola Brekken mener her at det må kunne gjennomføres en konsesjonsbehandling av tiltaket i ettertid etter vannressurslovens kapittel tre, blant annet for å kunne sette vilkår etter § 26. En slik etterfølgende konsesjonsbehandling mener han bør kunne gis som pålegg fra vassdragsmyndigheten. På denne måten vil det saksbehandlingsmessige enklere pålegget erstatte den fulle og mer omfattende konsesjonsbehandlingen.

³⁶ Se vrl. § 37.

³⁷ Se vrl. § 59.

³⁸ Se lov av 10 februar 1967 § 2 litra b, jfr. litra a.

³⁹ Sammenlign litteraturen rundt vannressursloven § 40.

⁴⁰ Se litteraturlisten.

⁴¹ Min kursivering.

1.3 Begrepsavklaring og forholdet til andre lover

1.3.1 Innledning

Jussen har en del felles begreper med ulik betydning i de forskjellige rettslige sammenhenger,⁴² begreper som glir over i hverandre og som krever avklaring. I dette tilfelle har vi for eksempel allmenne interesser versus allmenne hensyn, private versus allmenne interesser, allmenne versus offentlige interesser og vassdrag i forhold til grunnvann. I dette avsnittet vil jeg kort kommentere dette. Først vil jeg ta for meg skillet mellom interesser og hensyn, deretter skillet mellom private og allmenne interesser. Til slutt vil jeg si noe om forholdet mellom vassdrag og grunnvann, og reglene om dette. Skillet mellom vassdrag og grunnvann kunne godt ha vært kommentert i punkt 1.1 eller 1.2, men jeg velger å kommentere det her fordi reglene som gjelder både vassdrag og grunnvann i stor grad er like. Grensen er, i denne oppgaven, av mer teoretisk, enn en egentlig praktisk interesse.

1.3.2 Allmenne interesser versus allmenne hensyn

Forskjellen mellom hensyn og interesser er omhandlet i forarbeidene,⁴³ og det uttales at tradisjonelt omfatter interesser konkrete og eksisterende forhold, som kan være tilknyttet bestemte aktører, sammenlignet med hensyn som man antar går mer i retning av argumenter og generelle ideer. Videre uttaler forarbeidene litt lenger ned samme stedet⁴⁴ at de allmenne interessene har spilt en viktig rolle for å løfte frem ideelle og ikke-økonomiske interesser. Birgit Løyland uttaler i teorien⁴⁵ at ”«hensyn» brukes gjerne om mer generelle ideer, mens «interesser» brukes om mer konkrete forhold, ofte hvor bestemte interessenter påberoper seg ideene.”⁴⁶ Allmenne interesser omfatter etter dette mindre enn allmenne hensyn. Dette kan tyde på at skillet mellom interesser og hensyn ikke er så skarpt som man først kanskje skulle tro. En foreløpig avklaring kom med Høyesteretts dom inntatt i Rt 1993 s 278, som omhandlet V1940⁴⁷ §§ 104-106. Her benyttes begrepene om hverandre, noe som tyder på at skillet mellom begrepene ikke er så klart eller viktig lenger. Vannressursloven benytter kun begrepet

⁴² Se punkt 1.1 på side 3.

⁴³ NOU 1994:12 s 120 (punkt 9.4.2).

⁴⁴ Se note 43.

⁴⁵ I Vassdrags- og energirett av Thor Falkanger/Kjell Haagenen s 67.

⁴⁶ Min kursivering.

interesser. Jeg valgte å likevel knytte noen kommentarer til problemstillingen fordi man kan støte på problemet når man behandler vannressursloven sammen med lover som er nært knyttet til vannressursloven. Eksempler på dette er energiloven⁴⁸ §§ 4-2 og 4-5, begges annet ledd og industrikonsesjonsloven⁴⁹ §§ 4 første ledd og 39 b annet ledd.

1.3.3 Allmenne versus private interesser

Det neste temaet jeg vil si noe om er skillet mellom allmenne og private interesser. Skillet har interesse i flere sammenhenger, og her spesielt fordi private interesser i utgangspunktet ikke utløser konsesjonsplikt, i motsetning til allmenne interesser. Det ble av utvalget foreslått at skade eller ulempe for private interesser også skulle utløse konsesjonsplikt,⁵⁰ men dette gikk departementet mot.⁵¹

Jussens utvikling er i stor grad et resultat av utviklingen av de private interessene. De private interessene, typisk eiendomsretten, har et økonomisk aspekt som er viktig ved utviklingen. Typiske private interesser er som sagt typisk eiendomsretten, altså interesser som knytter seg til den enkelte person og hva han kan utnytte. Historisk sett har dette med erverv av livsgrunnlag å gjøre. Et annet typisk eksempel er eiendomsretten til dyrkbar mark eller vassdrag med fisk for anskaffelse av mat. De private interessene er med andre ord økonomisk interessante (salg av eiendomsretten til jorden eller fisken, eller fiskeretten) med en (eller flere) konkret(e) rettighetshaver(e) som kan kompenseres økonomisk ved skade, ulempe, ekspropriasjon eller liknende.

I motsetning til de private interessene er allmenne interesser i stor grad utviklet fra det offentliges interesser, og har kommet til senere. Tidligere ble det tatt for gitt at allmenne interesser kun var de offentlige interessene⁵² og at disse bare kunne representeres ved offentlige organer. Tradisjonelt er det med andre ord ingen økonomiske interesser tilknyttet og heller ingen konkrete rettighetshavere. Utviklingen har etter hvert ført til at allmenne interesser i stor grad omfatter alt som ikke er private interesser. For en

⁴⁷ Den nå opphevede Vassdragsloven av 1940.

⁴⁸ Lov av 29 juni 1990 nr 50.

⁴⁹ Lov av 14 desember 1917 nr 16.

⁵⁰ NOU 1994:12 s 170, punkt 13.4.3, kommentert av departementet i Ot.prp. nr 39 (1998-99) punkt 9.

⁵¹ Se mer om dette i den videre behandlingen av begrepet allmenne interesser i vrl. § 8 punkt 2.1.

⁵² Se nedenfor om skillet mellom allmenne og offentlige interesser i punkt 1.3.4.

nærmere grensedragning, se oppgavens punkt 2. Her ønsket jeg bare å gi en enkel skisse av problemet med en mulig grensedragning.

1.3.4 Offentlige versus allmenne interesser

Begrepet offentlige interesser benyttes ofte likt med allmenne interesser. Det offentlige representerer i større eller mindre grad allmennheten. Dette var nok noe av bakgrunnen for at man tidligere satte likhetstegn mellom disse to interessene. I denne oppgaven vil jeg likevel distingvere mellom disse to. Grensen er ikke klar, og med oppgavens tema for øye, vil jeg heller ikke gå inn for en fullstendig klargjøring av grensen.

Det jeg først og fremst tenker på når jeg bruker ”offentlige interesser” er den delen av de allmenne interessene som kan ha et økonomisk fundament. Det er ofte også interesser med større tilslutning enn hva allmenne interesser nødvendigvis har.

Allmenne interesser kan være så små at det bare gjelder noen få private interessenter,⁵³ eller at de private interessene er av en så omfattende karakter at de må regnes som allmenne. Samfunnsøkonomisk effektivitet er en allmenn interesse, men innenfor denne gruppen ville jeg snevret den inn til også å være en offentlig interesse. Det estetisk vakre ved et urørt tjern er også en offentlig interesse, men i større grad en allmenn interesse.

Med andre ord velger jeg her å skille mellom begrepene på den måten at de allmenne og de offentlige interessene er en del av hverandre, men også klart atskilt.

1.3.5 Vassdrag i forhold til grunnvann

Til slutt vil jeg knytte noen få kommentarer til distinksjonen mellom vassdrag og grunnvann. I Norge har vi store grunnvannsforekomster som kan utnyttes. På grunn av den store tilgangen til overflatevann, er utnyttelsen av grunnvann i Norge kommet kortere enn i mange andre land.⁵⁴ Den teknologiske utviklingen har de senere årene gitt et større utnyttingspotensiale for grunnvann, og lovgiver har ønsket å regulere dette området på et tidlig stadium. Reglene om grunnvann er nye i vannressursloven og tatt

⁵³ Se nedenfor i punkt 2.

⁵⁴ Også i Norge er det vanlig med private brønner med tilsig av grunnvann.

inn i §§ 44-46. Disse tre bestemmelsene inneholder en del spesialregler angående grunnvann, men henviser også til reglene som generelt gjelder vassdrag.

Vannressursloven § 45 annet ledd gjør tiltak konsesjonspliktige etter § 8 og kapittel tre der vilkårene i litra a,b eller c er oppfylt. De tre vilkårene er:

- Vannuttaket overstiger en i forskrift fastsatt grense.
- Vannuttaket overstiger omfanget som er naturlig for tilsvarende virksomhet på slike eiendommer.
- Dersom myndigheten i forskrift eller ved enkeltvedtak har bestemt at annen rådighet eller påvirkning av grunnvannet, enn vannuttak, skal være konsesjonspliktig etter § 8.

Grensen mellom vassdrag og grunnvann kan i noen tilfelle være usikker. Det samme gjelder i forhold til når et grunnvannstiltak er konsesjonspliktig. Fordi reglene er nye vil praksis og teori ha stor betydning for den nærmere tolkningen av grensen og innholdet i bestemmelsene. Dette er noe å være oppmerksom på ved en konsesjonssøknad etter § 45 annet ledd, jf. § 8, eller en generell behandling eller teoretisk fremstilling av for eksempel allmenne interesser.

Jeg vil i det følgende ikke skille mellom allmenne interesser i vassdrag og grunnvann, men nøyer meg med å peke på at aktuelle tiltak ofte vil ha forskjellig innhold i forhold til de to typer av vannforekomster. Jeg tror det er lettere å påvise allmenne interesser i vassdrag enn når det gjelder grunnvann, men det kan også tenkes tilfeller der tapping av grunnvann kan ha negative virkninger for naturen (og vassdrag) eller at en slik tapping kan være problematisk for brønner i området, selv om rettighetshaverne til brønnene ikke kan påvise noen beskyttet individuell rettighet i forhold til tappingen av grunnvannet i området.⁵⁵

1.4 Eiendomsrett og konsesjon

Historisk har norsk rett et privatrettslig utgangspunkt, jamfør eiendomsretten. Den enkelte grunneier har eid sin del av et vassdrag som befinner seg på deres eiendom. På slutten av 1800-tallet var det en opphetet diskusjon om eiendomsretten til vannet, altså til de enkelte vannpartikler, som til enhver tid befant seg på en grunneiendom.

Løsningen man kom frem til er fortsatt gjeldende, nemlig at grunneieren eier grunnen som vannet renner over, men ikke vannet i seg selv. Man eier altså ikke de enkelte vannpartikler som til enhver tid renner over ens eiendom før de er tatt opp og klart skilt fra vassdraget, for eksempel ved å fylle en bøtte med vann.

Bestemmelsene om eiendomsretten i V 1940 er avløst av vannressursloven § 13, som ikke endrer rettstilstanden. De nærmere bestemmelser i V 1940 §§ 2-6, om grensedragningen mellom eiendommer som møtes i og ved et vassdrag, gjelder fortsatt. Det er satt ned et utvalg som skal vurdere en egen lov om eiendomsgrenser, og vassdragslovutvalget valgte derfor å ikke foreslå noen nye bestemmelser om dette.

Den privatrettslige eiendomsretten har betydning for konsesjonssystemet. Det er et poeng at mye av utnyttelsen av vann og vassdrag er regnet som et fellesgode. Retten til vann til for eksempel drikke, hygiene og vanning, er regnet som et fellesgode. Ferdsløp og tidligere fløting er også tradisjonelt veldig viktige allmenne rettigheter i vassdragene. Et tiltak som bare har betydning for andre private grunneiere utløser ikke konsesjon, men reguleres av nabolovens⁵⁶ bestemmelser. Når tiltak har betydning for slike fellesgoder som for eksempel ferdsløp, så utløses konsesjonsplikten. Dette betyr at man må søke myndighetene før man setter i verk et tiltak. Rette myndighet vurderer om tiltaket skal tillates og de nærmere vilkårene for tillatelsen.⁵⁷

Utvalget vurderte om det ikke burde være offentlig eiendomsrett over vassdragene, slik det er vanlig nedover i en del europeiske land, men kom frem til at de ønsket å beholde den tradisjonelle private eiendomsretten.

Jeg vil i denne oppgaven behandle hva som er regnet som ”allmenne interesser”, som utløsende faktor for konsesjonsplikten.

⁵⁵ Her har vi også problemstillingen om eiendomsretten til vassdrag og grunnvann. For en kort oversikt over dette, se punkt 1.4.

⁵⁶ Lov av 16 juni 1961 nr. 15. Se også vrl. § 6 om forholdet til naboloven.

⁵⁷ For en nærmere fremstilling av hva som skal til for å utløse konsesjonsplikten, se punkt 2.1.

1.5 Den videre fremstillingen

I den videre fremstillingen vil jeg se nærmere på innholdet i begrepet allmenne interesser i hovedregelen i vannressursloven § 8 første ledd. Jeg vil også ta for meg vassdragslovutvalgets mindretalls forslag til alternative begreper. Fremstillingen deles i en materiell og en prosessuell del. Det er den materielle delen som i dette tilfellet er mest interessant og som vil vektlegges i størst grad. Jeg vil bare knytte noen få kommentarer til den prosessuelle delen før jeg avslutter.

2 Materielt innhold av begrepet

2.1 Avgrensning

Et karakteristisk trekk ved mange av de allmenne interessene er at de ikke kan erstattes pengemessig, ofte fordi verdien ikke kan fastsettes. Det skal vanskelig gjøres å fastsette i kroner og øre hvor mye en badekulp, eller det estetiske og rekreasjonsmessige ved et vakkert fossefall er verdt. Det er ofte heller ingen å gi en slik eventuell erstatning til, hvis man ikke skal la det tilfalle det offentlige. De private interessene håndheves av den enkelte interessent, mens allmenne interesser er noe som gjelder alle, til enhver tid og som ikke en enkelt kan håndheve eller kreve erstatning for. Et eksempel på dette er det miljørettslige prinsippet om biologisk mangfold. For å opprettholde naturen, og en utvikling som kan gi tilstrekkelig både til nålevende og fremtidens befolkning, må vi ha et mangfold av arter og individer. Sviner mangfoldet hen, vil resultatet med stor sannsynlighet bli økt frekvens av sykdommer og mindre genmateriale å velge i, som igjen fører til innavlsproblemer. Dette er et eksempel på en av interessene som det tas hensyn til ved vassdragstiltak. En slik interesse kan ikke lett erstattes i penger, ei heller ved at man tilrettelegger et nytt område. Det er heller ingen klare interessenter man eventuelt kunne betalt en erstatning til, hvis man ikke faller tilbake på løsningen om det offentlige som forvalter av de ”allmenne interesser”.

Etter dette kan man se at allmenne interesser kjennetegnes ved at de kan være uklare i omfang og utforming, de er uten klart definerte interessenter og ofte kan ikke verdien fastsettes i penger.⁵⁸ Det kan også spørres om en del av de allmenne interessene er av en slik art at de ”ligger over” vår materielle verden, og på den måten må tas hensyn til uavhengig av erstatningsmuligheter? Problemstillingen gjelder for eksempel prinsippet om bærekraftig utvikling.⁵⁹ Prinsippet gjelder vår egen og de neste generasjoners overlevelse, og kan vanskelig erstattes i andre materielle goder som for eksempel penger. Spørsmålet hører hjemme i miljøretten, og jeg går ikke nærmere inn på det her.

For å få en forståelse av innholdet i allmenne interesser i denne sammenhengen, må vi tolke i forhold til formålsbestemmelsen som vi finner i vannressursloven § 1. Denne sier

⁵⁸ Selv om verdien av ideelle interesser ikke kan fastsettes i penger, kan man likevel ha presise begreper om for eksempel kostnadene ved tilbakeføring til den opprinnelige tilstand, etter at et ulovlig inngrep er foretatt.

at loven har som formål ”å sikre en samfunnsmessig forsvarlig bruk og forvaltning av vassdrag og grunnvann.” Ved en presisering av ”allmenne interesser” etter hovedregelen i § 8 første ledd, vil formålsangivelsen være et relevant tolkningsmoment.

Bestemmelsen er vagt formulert og vil derfor kun tjene som retningsangiver, med begrenset konkret veiledning. Paragrafen er heller ikke så klart formulert at den utelukker at andre hensyn kan være relevante og begrense dens egen betydning.⁶⁰ Formålsbestemmelsen viser spesielt at hensynet til samfunnsmessig effektivitet er noe som i dag skal regnes som en relevant allmenn interesse, noe som er et poeng i behandlingen av andre allmenne interesser. Vannressurslovens formålsangivelse, i likhet med de andre bestemmelsene i lovverket, må tolkes i lys av miljøbestemmelsen i Grunnloven § 110 b. Formålsangivelsen i paragraf 1 toner i seg selv an mot en miljømessig sikring av vassdrag og grunnvann. Denne miljømessige sikringen gjelder både bærekraftig utvikling⁶¹ når det gjelder forvaltningen av vassdragene og grunnvannet, og i forhold til den samfunnsøkonomiske effektiviteten ved vurderingen av en konsesjonssøknad. Alle bestemmelsene i loven må med andre ord tolkes slik at de (i størst mulig grad) er i overensstemmelse med hensyn til bruken av vannet her og nå og i fremtiden, i tråd med Grunnlovens § 110 b.

Selv om hovedregelen i vannressursloven § 8 første ledd sier at den gjelder enhver allmenn interesse, så modifiseres dette ved at tiltaket må være ”til nevneverdig skade eller ulempe” for den allmenne interessen.⁶²

Et annet klart utgangspunkt for allmenne interesser er en negativ avgrensning. Allmenne interesser er ikke private interesser. Det vil si interesser knyttet til en eller kun et fåtall interessenter.⁶³ De private interessene kan i utgangspunktet ikke utløse konsesjonsplikt. Det ble av utvalget foreslått at konsesjonsplikten skulle gjelde også i forhold til private interesser.⁶⁴ Departementet uttaler i proposisjonen i punkt 9.2.4 at en slik bestemmelse vil vesentlig utvide konsesjonsplikten i forhold til rettstilstanden. Dette er uttrykk for et

⁵⁹ Se mer om dette i miljøretten, og Brundtlandkommisjonens rapport fra 1987.

⁶⁰ Jfr. Ot.prp nr 39 (1998-99) s 321

⁶¹ Slik begrepet er benyttet i Verdenskommisjonens rapport om miljø og utvikling (Brundtland-kommisjonen) fra 1987

⁶² Se også punkt 1.2

⁶³ Se også punkt 1.3

forvaltningsrettslig prinsipp om at ivaretagelsen av private interesser er opp til den enkelte interessent i tvister der bare private interesser er involvert. Departementet valgte derfor at private interesser skulle tas ut av bestemmelsen, og sier heller: ”*I kommentarene til bestemmelsen tas det i stedet inn en presisering om at begrepet allmenne interesser må tolkes vidt.*”⁶⁵ Dette betyr at det fremdeles kun er allmenne interesser som utløser konsesjonsplikt, men at private interesser som er av stor samfunnsmessig betydning eller gjelder mange parter, kan regnes som en allmenn interesse og derved utløse konsesjonsplikt. Grensedragningen mellom allmenne og private interesser er dermed blitt mindre interessant, men også enda vanskeligere. Den negative avgrensningen av allmenne interesser ved at det ikke omfatter private interesser, er blitt mindre klar og veiledende. Et tiltak, som for eksempel et damanlegg, som stort sett har innvirkning for grunneieren, vil ikke utløse konsesjonsplikt. Derimot vil konsesjonsplikt kunne foreligge om virkningene er av en slik art at de for eksempel berører flere parter eller den samfunnsøkonomiske effektiviteten. Et eksempel på det siste er hvis et tiltak i form av et enkeltstående damanlegg hindrer at flere går sammen om å lage et større damanlegg, men uten at den sistnevnte gruppen har privatrettslig baserte rettigheter som kan blokkere det enkeltstående damanlegget.

Når vi nå har sett på en negativ avgrensning av innholdet i begrepet, er det på sin plass å se på en positiv avgrensning. Hva inneholder begrepet allmenne interesser i vannressursloven § 8? Lovgiver kunne ha inntatt en uttømmende oppregning av hva begrepet inneholder, eller en positiv angivelse, definisjon, i loven. Det er ikke gjort. Bestemmelsen i vannressurslovens § 8 avløser V1940⁶⁶ §§ 104 nr 2-4, 105 og 109. Det er i forarbeidene uttalt at den nye bestemmelsen er ment å inneholde akkurat det samme som de tidligere bestemmelsene. Departementet uttaler i proposisjonen ”[v]ed en sammenligning av ordlyden i hovedregelen i V § 104 nr 2 og forslaget til ny hovedregel i utk. § 8 første ledd, kan det ikke utledes noen vesensforskjell”.⁶⁷ Det er med dette likevel slik at terskelen er senket noe, slik at flere tiltak omfattes av konsesjonsplikten.⁶⁸ Tidligere praksis og teori vil fortsatt være relevant i forhold til innholdet i begrepet

⁶⁴ Se utvalgets forslag i utk. til § 8 første ledd, NOU 1994:12 s 410.

⁶⁵ Se Ot.prp. nr. 39 (1998-99) s 104.

⁶⁶ Lov av 15 mars 1940 nr 3.

⁶⁷ Se Ot.prp. nr. 39 (1998-99) s. 103.

⁶⁸ Riktig hvor grensen vil gå må være opp til forvaltningens praksis utfra foreliggende ressurser. Se Ot.prp. nr. 39 (1998-99) punkt 9.2.4.

”allmenne interesser”, selv om man på nytt må fastsette grensen for konsesjonsplikt. På grunn av den nære tilknytningen mellom ulike lover på feltet, vil uttalelser og tolkninger også i forhold til andre lover være relevante. I NOU 1994:12 s 121 er det tatt inn en uttalelse fra forarbeidene til energiloven⁶⁹ om innholdet i de ”allmenne interesser”. Her nevnes blant annet vitenskap, kultur, naturvern, friluftsliv, landskap, fugletrekk og fisk. Fordi loven ikke har konsesjonsplikt for skader og ulemper på private interesser, som ble foreslått i utkastet, uttaler departementet⁷⁰ at begrepet ”allmenne interesser” må tolkes vidt.

En fordel med å ikke innta i loven en uttømmende oppregning eller definisjon av begrepet er at det da har evnen til å være dynamisk, og kan følge utviklingen i samfunnet, og samfunnets ønsker eller oppfattelse av hva begrepet bør inneholde. Dette har vi alt sett eksempel på i utviklingen av begrepet fra ytterpunktet om offentlige interesser og til i dag hvor visse omfattende private interesser også faller inn under begrepet. Fremdeles kan blant annet den teknologiske utviklingen føre til at begrepet om ti år kan komme til å omfatte andre ting enn hva man klarte å se for seg på lovgivningstidspunktet. Det er derfor viktig at man beholder dynamikken i begrepet, på tross av ulempene med uklarhet og usikker rettstilstand for den enkelte tiltakshaver.

Det at grensen mellom de private og de allmenne interessene er blitt såpass uklar gjør at vi får en ganske stor gråsoner hvor det kan virke litt tilfeldig hvor man plasserer interessene. Dette er noe som forvaltnings- og domstolspraksis får utvikle klarere grenser på. Når nå konsesjonsplikten er utvidet er heller ikke skillet like interessant som tidligere, slik at det ikke er sikkert at dette vil vise seg å være noe stort problem i realiteten.

Det er tilstanden i vassdraget slik det er på søknadstidspunktet som er avgjørende for skade og ulempevurderingen for de allmenne interessene. Kan tiltaket føre til skader eller ulemper av nevneverdig grad for allmenne interesser slik tilstanden er i vassdraget i dag, så skal det konsesjonsbehandles. Det vil si at det må konsesjonsbehandles for et brobyggingsprosjekt om det kan føre til økt vannstand ut fra tilstanden i dag, selv om det i den opprinnelige naturtilstanden ikke ville hatt noen betydning. Det skal også tas

⁶⁹ Ot. prp. nr 43 (1989-90) omhandlende reglene om forhåndsmelding.

hensyn til suksessive tiltak på den måten at en tiltakshaver kan slippe konsesjonsbehandling, mens nestemann må konsesjonsbehandles etter vannressursloven § 8 første ledd på grunn av det første tiltaket og de endringene det har medført i vassdraget.

Virkningene som hovedregelen i § 8 første ledd snakker om, må inntre i vassdraget eller sjøen.⁷¹ Tiltak som kun har virkninger i nedbørsfeltet vil ikke utløse konsesjonsplikt, men tiltak som har virkninger i vassdraget eller sjøen, vil utløse konsesjonsplikt uansett hvor det settes i verk. Et slikt tiltak kan for eksempel være fabrikklegg med avrenning i vassdraget, dog slik at om det dreier seg om forurensning, så går det under konsesjonsbestemmelsene i forurensningsloven.⁷²

2.2 Vernede vassdrag

I vassdrag som er vernet vil vurderingen av de allmenne interessene bli spesiell. Vernede vassdrag er etter vannressursloven § 32 ”*vassdrag som er vernet mot kraftutbygging ved Stortingets vedtak om verneplan for vassdrag eller ved annet stortingsvedtak.*”⁷³ Det vil si ved en av verneplanene som Stortinget har vedtatt. Vernet ivaretas av reglene i naturvernloven⁷⁴ eller bindende plan etter plan- og bygningsloven,⁷⁵ der vassdraget er omfattet av deres virkeområde.

Når det skal settes i verk tiltak i disse vassdragene må det gjøres med tillatelse fra riktig myndigheter etter vrl. §§ 34 og 35. Innholdet i de allmenne interessene blir utvidet, slik at langt flere og i utgangspunktet mindre betydningsfulle interesser blir å regne som konsesjonspliktutløsende.⁷⁶ Selv om man i vanlige vassdrag kanskje kan sette opp en fast rullestolrampe ned i vannet, så kan man ikke det i et vernet vassdrag uten at konsesjonsmyndighetene har vurdert tiltaket. Dette er for å ta hensyn til årsaken til vernet av vassdraget. Dersom et vassdrag vernes i forskningsøyemed, fordi det i stor

⁷⁰ Ot. prp. nr. 39 (1998-99) punkt 9.2.4.

⁷¹ Se lovens § 2 for grensedragningen mellom disse to.

⁷² Lov av 13mars 1981 nr. 6, spesielt § 11.

⁷³ Min kursivering.

⁷⁴ Lov av 19 juni 1970 nr. 63.

⁷⁵ Lov av 14 juni 1985 nr. 77.

⁷⁶ I NOU 1994:12 s 411 sier utvalget: ”I vurderingen om tiltaket har nevneverdige skader eller ulemper for allmenne interesser, skal det legges vesentlig vekt på om vassdraget er vernet,”.

grad er urørt, så bør det i størst mulig grad også holdes urørt. Forskning kan i en gitt situasjon med andre ord være en slik allmenn interesse som kan utløse konsesjonsplikt. Det kan det også etter hovedregelen i § 8 første ledd når det gjelder vanlige vassdrag.

På den ene siden utvides som sagt omfanget av de allmenne interessene i vernede vassdrag. Sett fra den andre siden innsnevres det noe fordi det antakelig skal mer til for at private interesser anses som så vidtrekkende at de blir å regne som allmenne, og på den måten utløser konsesjonsplikt.

Selv om private interesser ikke nødvendigvis utløser konsesjonsplikt, så skal de være med i vurderingen av om konsesjon skal gis.⁷⁷ Dette gjelder både i vanlige og vernede vassdrag.

2.3 "Vassdragets naturlige funksjon" og "annen aktuell utnytting"

2.3.1 Innledning

Utvalgets mandat besto blant annet i å vurdere hensiktsmessigheten av begrepsparet allmenne og private interesser. Disse begrepene har, som jeg har vist tidligere i oppgaven, skapt en del uklarhet og usikkerhet ved praktiseringen av tidligere lover. Begrepsparet er også benyttet i blant annet vassdragsreguleringsloven⁷⁸ og energiloven⁷⁹ og gode grunner taler for at praksis rundt begrepene der også er relevant i forhold til vannressursloven.

Utvalget kom frem til noen alternativer de vurderte.⁸⁰ Alternativene de så på var:

- å bruke begrepet allmenne interesser uten noen nærmere presisering
- å ta inn en definisjon i loven, eller presisere innholdet i motivene
- å erstatte begrepet med et annet. Utvalget vurderte her "vassdragets naturlige funksjon" og "annen aktuell utnytting" istedenfor allmenne og private interesser.

⁷⁷ Se vrl. § 25 første ledd: "Konsesjon kan bare gis hvis fordelene ved tiltaket overstiger skader og ulemper for allmenne og private interesser som blir berørt i vassdraget eller nedbørfeltet."

⁷⁸ Lov av 14 desember 1917 nr. 17.

⁷⁹ Lov av 29 juni 1990 nr. 50.

⁸⁰ Se NOU 1994:12 s 126.

Man landet på løsningen å fortsatt beholde begrepsparet allmenne og private interesser. Innholdet av disse er gitt en ganske utførlig behandling i forarbeidene, selv om det fortsatt kan knytte seg noe usikkerhet i forhold til den nærmere avgrensningen.

Flertallet besto av Høisveen, Samuelsen, Simonsen, Terjesen, Traagstad, Ødegaard, Aalstad og Aasen. Mindretallet besto av lederen Backer, og medlemmene Ajer og Lund. Medlemmet Berg hadde noen egne bemerkninger til forslagene. I det følgende vil jeg behandle innholdet i mindretallets forslag og deretter de ulike begrunnelsene.

Jeg vil ta opp forslaget til å bruke andre begreper fordi de kan være med på å belyse innholdet i allmenne interesser. Mindretallets forslag besto i et annet begrepspar og også en legaldefinisjon av disse.

2.3.2 Innholdet i "vassdragets naturlige funksjon" og "annen aktuell utnytting"

Etter mindretallets forslag skulle det tas inn en definisjon av begrepene "vassdragets naturlige funksjon" og "annen aktuell utnytting" i vannressursloven § 3 litra e og f.

Disse begrepene skulle erstatte allmenne og private interesser følgende⁸¹:

- § 5 (forvalteransvar og aktsomhetsplikt),
- § 8 (konsesjonspliktige tiltak),
- § 25 (kriterier for konsesjon),
- § 26 (vilkår i konsesjon),
- § 28 (omgjøring av konsesjoner) og
- § 41 (adgangen til å nedlegge vassdragsanlegg).

Litra e inneholder etter forslaget definisjonen av "vassdragets naturlige funksjon" som skulle erstatte allmenne interesser.⁸² Definisjonen mindretallet ønsket å få inn i loven var følgende:

*"e) vassdragets naturlige funksjon: vassdragets betydning for avløp av overflatevann, for regulering av grunnvannsnivået, for planter og dyr, for transport av løsmasser, og for lokalklima, landskap og kulturminner"*⁸³

⁸¹ Dette er i den vedtatte utgaven, ikke i mindretallets forslag til lov.

⁸² Se NOU 1994:12 punkt 9.4.6 og s 406-407.

⁸³ Min kursivering.

Denne definisjonen omfatter de naturlige forholdene i vassdraget. Det vil si både fysiske, kjemiske og biologiske forhold. Forarbeidene har en ganske utførlig behandling av hva begrepet er ment å omfatte. Det er ikke klart om oppregningen i definisjonen er ment å være uttømmende eller bare eksemplifisering. Dette er ikke nevnt i forarbeidene i det hele tatt. Naturlig språklig forståelse tilsier at det er uttømmende. Samtidig, når vi kjenner til praksis rundt begrepet allmenne interesser som det skal erstatte, så er det naturlig å anta at dette bare er eksemplifisering. I og med at man beholdt begrepsparet allmenne og private interesser er ikke denne problemstillingen interessant. Jeg vil nå gå over til å se på de eksemplene som ble nevnt i mindretallets forslag

Vassdragets naturlige funksjon omfatter ikke menneskelig bruk av vassdraget, men naturgrunnlaget som er en forutsetning for den menneskelige bruken.⁸⁴ Når det gjelder vassdragets betydning for avløp av overflatevann, så er dette noe begrepet allmenne interesser også omfatter. Poenget her er at avløp av overflatevann i størst mulig grad skal skje gjennom infiltrasjon i grunnen, som er den naturlige prosessen. Dette for å minske kostnadene, men også for å gjøre flomfaren mindre enn den ville vært ved rør, ledninger, kummer osv. Infiltrasjon er også med på å forhindre forstyrrelse av den naturlige vannbalansen ved uttørring.⁸⁵ I forhold til konsesjonsbestemmelsen er dette interessant slik at ønske om å lage en grøft for avløp av overflatevann per definisjon blir konsesjonspliktig dersom dette er egnet til å medføre nevneverdig skade eller ulempe for infiltrasjonen. Konsesjonsplikten ville med andre ord bli langt klarere enn hvis man benyttet begrepet allmenne interesser.

Mindretallets forslag har også med sammenhengen mellom vassdraget og grunnvannsnivået. Vassdragets naturlige funksjon vil etter forslaget omfatte betydningen for reguleringen av grunnvannsnivået. Her har mindretallet tatt direkte inn i forslaget at grunnvannsnivået har betydning for konsesjonsplikten. Etter flertallets forslag går grunnvannsnivået etter en naturlig språklig forståelse inn under begrepet allmenne interesser, mens mindretallet nevner det uttrykkelig. Vassdraget og utnyttelsen av det har en sterk sammenheng med grunnvannsnivået. Dette gjelder for eksempel ved bygging av grøfter og rørledninger for avløp av overvann. Grunnvann får naturlig tilsig

⁸⁴ Se behandlingen av litra f.

⁸⁵ Jf. § 7 og utk § 7.

gjennom infiltrasjon i grunnen. Her blir det også rensset, slik at grunnvann ofte er langt renere enn overflatevann.

Etter forslaget omfatter ”vassdragets naturlige funksjon” også vassdragets betydning for planter og dyr. Dette gjelder både for arter som direkte er avhengig av vassdraget som livsgrunnlag, for eksempel alger og fisk, men også for arter som har en mer perifer bruk av vassdraget, så lenge det utgjør et funksjonelt behov for arten. I forarbeidene⁸⁶ er fossekallens bruk av vassdrag som hekkeplass nevnt som eksempel.

Vassdrag har som naturlig funksjon også betydning for lokalklima, transport av løsmasser og landskap. Dette er nevnt i definisjonen. Vassdragets betydning for transport av løsmasser omfatter kjemiske løste stoffer, suspendert materiale, bunntransportert materiale og avsetning av løsmasser. Dette er også med på å forme landskap, slik at det blir en dobbel betydning her. Dessuten har vassdrag betydning for landskap som en estetisk ressurs. Mange finner stor glede og rekreasjon i å kunne betrakte et rent og pent naturlig vassdrag. Dette er også en særegenhet ved norsk natur, med mange fjorder, elver og mindre vassdrag.

Til slutt nevnes kulturminner i mindretallets forslag til definisjon. Dette stemmer lite med ordlyden og hva man i utgangspunktet har lagt i definisjonen. Kulturminner har lite med et vassdrags naturlige funksjon å gjøre, da kulturminner i stor grad er utført av menneskehender. Hulemalerier er et eksempel på kulturminner, eller gamle samiske leirplasser. Kulturmiljøer som er nevnt i kulturminneloven⁸⁷ § 1, se rett nedenfor, stemmer bedre, da dette er spesielle steder med for eksempel urørt natur, som kan ha vitenskapelig interesse.

Å la ”vassdragets naturlige funksjon” omfatte kulturminner stemmer likevel godt med kulturminneloven § 1, som sier følgende:

”Kulturminner og kulturmiljøer med deres egenart og variasjon skal vernes både som del av vår kulturarv og identitet og som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning. Det er et nasjonalt ansvar å ivareta disse ressurser som vitenskapelig kildemateriale og som varig grunnlag for nålevende og fremtidige generasjoners opplevelse.

⁸⁶ NOU 1994:12 s 406.

*selyforståelse, trivsel og virksomhet. Når det etter annen lov treffes vedtak som påvirker kulturminneressursene, skal det legges vekt på denne lovs formål.*⁸⁸

Her trekkes det miljø- og ressursmessige ved vassdragene inn. Også vassdragenes betydning i vitenskapelig sammenheng.

”Vassdragets naturlige funksjon” og ”allmenne interesser” ligger på to forskjellige plan. En sammenligning blir som å sammenligne epler og bananer. Likevel vil man komme til samme resultatet ved de to begrepene.

Begrepet ”vassdragets naturlige funksjon” er klarere i og med definisjonen, men det er da også mindre dynamisk.⁸⁹ Likevel er grensen mellom ”vassdragets naturlige funksjon” og ”annen aktuell utnytting” ikke helt den samme som grensen mellom allmenne og private interesser. Jeg vil knytte noen korte bemerkninger til mindretallets forslag om ”annen aktuell utnytting” som skulle erstatte begrepet private interesser.

Utkastet § 3 litra f skulle etter mindretallets forslag inneholde definisjonen av ”annen aktuell utnytting”. Ordlyden i mindretallets forslag var her følgende:

*”f) aktuell utnytting: lovlig og påregnelig utnytting som det er reelt grunnlag for etter forholdene på stedet”.*⁹⁰

Etter mindretallets forslag til definisjon omfatter ”annen aktuell utnytting” enhver form for utnytting. Dette gjelder igangværende utnytting, fremtidig utnytting og økonomisk eller ikke-økonomisk utnytting. Private interesser slik begrepet er definert i teori og praksis omfatter i stor grad bare økonomisk utnytting for en eller noen få private parter. Forarbeidene har tatt med noen eksempler på utnytting:⁹¹

- vannforsyning
- energiproduksjon
- transport
- fiske
- friluftsliv

⁸⁷ Lov av 9 juni 1978 nr. 50.

⁸⁸ Min kursivering.

⁸⁹ Se mer om dette i punktene 2.3.3 – 2.3.6.

⁹⁰ Se NOU 1994:12 s 406. Min kursivering.

⁹¹ Se NOU 1994:12 s 407.

Mange av disse, for eksempel fiske, friluftsliv og transport i form av fløting og båtførsel, er tradisjonelt å regne som allmenne interesser. Dette viser at grensen mellom mindretallets forslag er annerledes enn grensen mellom de tradisjonelle begrepene allmenne og private interesser.

Begrepet ”annen aktuell utnytting” omfatter ikke natur- og landskapsvern, som går under ”vassdragets naturlige funksjon”. Etter flertallets forslag vil dette også omfattes av begrepet ”allmenne interesser”.

For at eksisterende og fremtidig utnytting skal omfattes må de oppfylle visse krav. Eksisterende utnytting må være lovlig og den fremtidige utnyttingen må være påregnelig. Påregnelighetsvurderingen vil omfatte at det er lovlig eller at det er en rimelig mulighet for at nødvendige tillatelser blir gitt, om det foreligger konkrete planer eller om den aktuelle utnytting er vanlig i vassdraget eller i tilsvarende vassdrag andre steder og tidsperspektivet er også relevant. Med i vurderingen er også en objektiv vurdering ut fra forholdene på stedet, hva slags utnytting det er et reelt grunnlag for.

Som vi ser her omfatter mindretallets forslag i stor grad akkurat det samme som de tradisjonelle allmenne og private interessene. Valget falt likevel på de tradisjonelle begrepene. Jeg vil nå gå over til å se på begrunnelsen til de ulike fraksjonene og til slutt departementets vurdering.

2.3.3 Flertallets begrunnelse

Flertallet av utvalget ønsket å beholde begrepene allmenne og private interesser. Mandatet til utvalget var blant annet å utrede en klargjøring av innholdet og grensen mellom begrepene.⁹²

I NOU 1994:12 s 126 er det uttalt av utvalgets flertall at de ikke ønsker å bytte ut begrepsparet allmenne og private interesser med vassdragets naturlige funksjon og annen aktuell utnytting, og begrunnelsen for dette. De trekker på grunn av dette naturlig nok ikke opp noen nærmere avgrensning mellom de to siste begrepene.

⁹² Se NOU 1994:12 punkt 1.2 s 43-44.

Flertallets motvilje mot å bruke begrepet vassdragets naturlige funksjon dreier seg om den uheldige virkningen begrepet kan ha, ved å gi inntrykk av å referere til den opprinnelige naturtilstanden i vassdraget. Ved en vurdering av om konsesjonsplikt inntreer, skal man legge tilstanden i vassdraget til grunn, slik det er på søknadstidspunktet. Dette betyr at alle andre tiltak som er utført i vassdraget er med på å avgjøre om konsesjonsplikten utløses. Dette gjelder uavhengig av om konsesjonsplikt ikke ville inntrådt om vassdraget var i sin opprinnelige naturtilstand. Hvis vassdraget er konsesjonsfritt demmet opp ved et par steder lenger opp, kan en søknad om å få bygge en demning bli konsesjonspliktig på grunn av de allerede foreliggende tiltakene.

Flertallet ønsket heller ikke å bytte private interesser med annen aktuell utnyttning fordi de mente dette fort kunne skape uklarhet i forhold til de gjeldende reglene om ekspropriasjonerstatning.

Et av hovedargumentene deres for å beholde begrepsparet allmenne og private interesser var med andre ord rett og slett at det foreslåtte alternativ ikke virket særlig klargjørende i denne sammenhengen. På grunn av dette ville det være bedre å beholde en terminologi som er forankret i tidligere lovgivning, konsesjonsvilkår og rettspraksis.

Et annet argument flertallet brukte var at allmenne interesser er hevdvunnen terminologi og at det er fleksibelt, og åpner for utviklingsmuligheter når det gjelder innholdet. Dette har man spesielt sett nytten av de siste ca 30 årene, hvor innholdet har utviklet seg i stor grad og med anseelig fart.

Flertallet gikk ikke nærmere inn på noen avgrensning, og heller ikke med større argumentasjon enn dette. Jeg vil nå derfor gå over til å se på mindretallets begrunnelse av hvorfor de ønsket å ta inn de foreslåtte begrepene i loven fremfor allmenne interesser.

2.3.4 Mindretallets begrunnelse

Mindretallet ønsket å bytte begrepsparet allmenne og private interesser med ”vassdragets naturlige funksjon” og ”annen aktuell utnyttning”. I følge mindretallet er

denne sontringen, blant annet på grunn av de siste årenes utvikling innen miljøretten, mer sentral enn sontringen mellom allmenne og private interesser.

Begrepet ”allmenne interesser” er nokså konturløst, og selv mot private interesser er det ingen klar grense. Den nærmeste avgrensningen vi i følge mindretallet har, er økonomiske og ikke-økonomiske interesser. Så selv om ”allmenne interesser” er et fleksibelt begrep, mener mindretallet at ”vassdragets naturlige funksjon” er mer presist. I forarbeidene uttaler mindretallet om dette⁹³: allmenne interesser ”*kan nok begrenses til ikke-økonomiske interesser, men kan like gjerne omfatte forskjellige slags utnyttingsinteresser.*”⁹⁴ Eksempel på slike utnyttingsinteresser er fiske og fløting. Dette er tradisjonelle allmenne interesser, men det kan samtidig argumenteres for å være næringsinteresser. Videre uttaler mindretallet samme sted om begrepsparet private og allmenne interesser: ”*Til sammen blir de to begrepene allmenne og private interesser nærmest altomfattende.*”⁹⁵ Litt av det utvalget skulle arbeide med, jf. mandatet i NOU 1994:12 s 43, var nettopp en mulig klargjøring eller et bytte av begrepene allmenne og private interesser.

Mindretallet tilbakeviser flertallets argument om at ”aktuell utnyttning” kan forveksles med de ekspropriasjonsrettslige reglene om ekspropriasjonserstatning fordi begrepet ikke er brukt i vederlagsloven av 1984.⁹⁶ Argumentet mot ”vassdragets naturlige funksjon” som henvisning til den opprinnelige naturtilstanden er ikke kommentert av mindretallet i utredningen. Det kan synes som om mindretallet mener begrepet er såpass klart at det ikke er noe problem, og det er gitt en ganske detaljert behandling i forarbeidene. Det er dessuten inntatt en definisjon av begrepet i mindretallets forslag til § 3 litra e og f.

I miljøretten de senere årene har det vært en voldsom utvikling mot naturen som en rettighetshaver i seg selv, og en rettighet for oss og kommende generasjoner. For at fremtidens befolkning skal kunne ha et like godt livsgrunnlag som oss, må vi være forsiktige med og bevisste på hvordan vi forvalter våre ressurser. Dette gjelder naturen i seg selv, vassdrag, skog og så videre, men også dyr, planter og lignende. I miljørettslig

⁹³ Se NOU 1994:12 s 126.

⁹⁴ Min kursivering.

⁹⁵ Min kursivering.

⁹⁶ Lov av 6 april 1984 nr. 17.

terminologi er dette kalt ”prinsippet om bærekraftig utvikling”.⁹⁷ Det finnes mange underliggende prinsipper som er med på å sikre en bærekraftig utvikling. Eksempler på disse er prinsippet om biologisk mangfold, fører prinsippet og forurenseren betaler.⁹⁸ Prinsippet om bærekraftig utvikling er også blitt et mål i vassdragsretten. Med tanke på de fremtidige generasjoner må vassdragene forvaltes slik at man opprettholder naturgrunnlaget og at man ikke overbelaster ved dagens bruk. Dette må gjøres uavhengig av de allmenne og de private interessene. Mindretallet i utvalget argumenterer med at dette prinsippet blir bedre fokusert og ivarettatt gjennom deres forslag enn ved allmenne og private interesser. I forslaget, ”vassdragets naturlige funksjon”, peker man på vassdraget som et naturgrunnlag, både med dets hydrologiske og økologiske funksjon. Mindretallet hevder i sin argumentasjon at man bedre får frem vassdraget som del av et større hele i naturen og som en forutsetning for ulike former for utnytting ved sitt forslag fremfor ”allmenne interesser”. De ulike måtene å bruke vassdraget på vil naturlig nok fanges opp av begrepet ”aktuell utnytting”.

Mindretallet hevder kort sagt at begrepet ”vassdragets naturlige funksjon” sammen med ”annen aktuell utnytting”, vil gi et bedre begrepsapparat med en klarere avgrensning enn allmenne og private interesser. Begrepene vil kanskje også være mer i tråd med vanlig miljørettslig terminologi.

2.3.5 Medlemmet Bergs begrunnelse

Medlemmet Berg er ikke udelte enig med verken flertallet eller mindretallet. Hans argumentasjon⁹⁹ grunner i avgrensningen av begrepene. For at han skulle kunne slutte seg til flertallets forslag om å benytte allmenne interesser, krevet han en nærmere avgrensning av begrepet i forhold til praksis. Medlemmet uttaler: ”*[d]ersom de oppfattes som allmenne, kan visse interesser få sterkere beskyttelse enn andre i den grad myndighetene ser det som sin oppgave å ivareta allmenne interesser, mens det i større utstrekning er opp til det enkelte, private rettssubjekt å gjøre sine interesser gjeldende.*”¹⁰⁰ Han mener med andre ord at det er en skjevhet mellom allmenne og

⁹⁷ Prinsippet ble presentert og utdypet i verdenskommissjonens rapport om miljø og utvikling (Brundtland-kommisjonen) av 1987.

⁹⁸ Se for eksempel Backer, ”Innføring i naturressurs- og miljørett”, 3 utgave fra 1990

⁹⁹ Tatt inn i NOU 1994:12 s 126-127.

¹⁰⁰ Min kursivering.

private interesser som må fjernes. Private interesser kan, dersom de omfatter mange nok rettssubjekter eller er av en slik samfunnsmessig karakter at det regnes som viktig for alle, regnes som allmenne interesser. Når en interesse regnes som allmenn kan den ikke bare utløse konsesjonsplikt, men den blir også ofte håndhevet av offentlige organer, eller ulike private organisasjoner. Både offentlige organer og private organisasjoner har ofte større ressurser enn hva den enkelte private rettighetshaver har til rådighet. Som eksempel på noen slike interesser som Berg mener like gjerne kunne og burde være private interesser, nevner han kraftproduksjon, fiskeoppdrett og fløting. Han uttaler at dette er ”*økonomiske aktiviteter som ikke skiller seg prinsipielt fra annen, vanlig næringsvirksomhet, men som likevel er blitt omtalt som allmenne interesser.*”¹⁰¹

Et annet av medlemmet Bergs poeng er at loven må bidra til at man kun legger vekt på interesser som er relevante i forhold til tiltaket det er snakk om. Han uttaler at man kun skal ta hensyn til interesser som har direkte sammenheng med tiltaket eller dets virkninger. Skal man benytte begrepsparet allmenne og private interesser ønsker Berg at disse begrepene skal avgrenses slik at de kun omfatter interesser med en slik direkte tilknytning til tiltaket eller dets virkninger. Berg hevder at begrepet ”*aktuell utnyttning*” i all hovedsak omfatter denne avgrensningen.

Under sin behandling peker Berg på tilfelle hvor man har vassdrag med en verdi i seg selv, som et naturfenomen. Om man ønsker å bevare denne naturverdien, vil den falle under allmenne interesser men utenfor begrepet ”*aktuell utnyttning*”. Han mener at begrepet ”*vassdragets naturlige funksjon*” kan og bør tolkes slik at denne allmenne interessen fanges opp.

2.3.6 Departementets vurdering¹⁰²

Før jeg går over til å se på hva departementet mener om valget mellom begrepsparene, finner jeg det nødvendig å knytte noen kommentarer til noen av uttalelsene fra høringsinstansene som er tatt inn i proposisjonen.¹⁰³

¹⁰¹ NOU 1994:12 s 127. Min kursivering.

¹⁰² I dette avsnittet er det bare mine kursiveringer.

¹⁰³ Ot.prp. nr 39 (1998-99).

Utvalgets flertall støttes av Landbruksdepartementet, Norges Vassdrags- og energiverk (NVE), Energiforsyningens Fellesorganisasjon (EnFO), Brukseierenes Fagforum, Advokatforeningen og Akershus Energiverk gjennom Akershus fylkeskommune. Deres hovedbegrunnelse for å beholde begrepsparet allmenne og private interesser er at dette vil skape minst tolkningstvil i forhold til den nye loven. De mener forslaget til nye begreper i denne sammenheng ikke er klargjørende nok til at man kan bytte bort begreper som er såpass tilvante og vel innarbeidede som allmenne og private interesser er.

Landbruksdepartementet uttaler at det er fornuftig at man vil benytte allmenne interesser fordi det *”er fleksibelt og vil kunne fange inn de viktigste samfunnsinteresser, sett over tid og i rom.”*¹⁰⁴

Litt lenger ned samme stedet uttaler NVE at et *”vassdrag er et naturlig system i stadig endring. Begrepet vassdragets naturlige funksjon er derfor uklar.”* Videre sier de *”at mindretallets forslag vil være vanskelig å anvende, spesielt med bakgrunn i at § 8 legger opp til at forvaltningen skal vurdere private interesser.”* EnFO slutter seg til utvalgets flertalls forslag om fortsatt bruk av allmenne interesser og uttaler: *”[b]egrepet «vassdragets naturlige funksjon» leder tanken hen mot en generell vernebestemmelse som hverken er ønskelig eller akseptabel.”*

Utvalgets mindretall holder fast ved begrepene ”vassdragets naturlige funksjon” og ”annen aktuell utnytting”. Dette støttes av Miljøverndepartementet, Riksantikvaren, Direktoratet for naturforvaltning (DN), fylkesmennenes fellesuttalelse, Norges Jeger- og Fiskeforbund (NJFF), Norges Tekniske Høyskole (NTH), Den Norske Turistforening, Norsk Institutt for Vannforskning (NIVA), Naturvernforbundet og Friluftsrådernes Landsforbund.

Flere av instansene som støtter mindretallets forslag, fremhever betydningen av at vi får en mindre brukerorientert begrepsbruk. De hevder at vassdragets egenverdi ikke godt nok fanges opp i allmenne interesser, i motsetning til i vassdragets naturlige funksjon. Videre vil hensynet til en bærekraftig utvikling og prinsippet om biologisk mangfold

¹⁰⁴ Se Ot. prp. nr. 39 (1998-99) punkt 7.8.1.4.

lettere kunne komme med i vurderingen dersom man velger mindretallets forslag fremfor flertallets.

Riksantikvaren støtter mindretallets forslag og i proposisjonen¹⁰⁵ er blant annet følgende uttalelse til støtte for deres syn tatt inn: *”Riksantikvaren ser det som en fordel at hensynet til kulturminnene innarbeides i definisjonene. Selv om den foreslåtte definisjonen går noe ut over det rent språklige begrepet, er sammenhengen mellom kultur og miljø ofte åpenbar.”* Denne sammenhengen mener Riksantikvaren er viktig, og ikke blir godt nok ivaretatt gjennom begrepsparet allmenne og private interesser. Når kulturminner også tas med i definisjonen over områder man skal ta hensyn til, så vil det bli klarere at det er relevant.

Proposisjonen fremhever videre følgende uttalelse fra fylkesmennenes fellesuttalelse: *”Fylkesmannen oppfatter flertallets formulering slik at «allmenne og private interesser» i første rekke omfatter menneskers bruk av vassdragene, i tråd med eksisterende lovverk, mens mindretallets oppfatning også inkluderer fysiske, kjemiske og biologiske funksjoner i vassdragene og gir disse en egenverdi. Mindretallets formulering er etter fylkesmannens syn i mer tråd med dagens samfunnsoppfatning når det gjelder vektlegging av miljøspørsmål, biologisk mangfold og bærekraftig utvikling slik det kommer til uttrykk i nasjonale retningslinjer.”* Det har vært en generell tendens i norsk rett å bevege seg mot at naturen får verdi i seg selv. En verdi vi alle er med på å forvalte og som alle er pliktige til å ta vare på.¹⁰⁶ Denne utviklingen vil best komme frem og fremmes videre ved at man velger mindretallets forslag. NJFF underbygger dette synspunktet med uttalelse tatt inn i proposisjonen hvor de sier det ”er grunn til å være oppmerksomme på den samlede funksjonen til vassdragene.” Den Norske Turistforening legger vekt på, og understreker vassdragenes betydning for natur og mennesker, og underbygger betydningen av vassdragenes egenverdi. I proposisjonen¹⁰⁷ er tatt inn følgende uttalelse: *”På same måte støtter vi mindretallets forslag når det gjeld kva verdiar eit vassdrag representerer (§ 3), nemlig både at det er eit økosystem med krav til levevilkår for planter og dyr, og eit system som blir utnytta til ulike typar menneskelig bruk (vassdragets naturlige funksjon og aktuell utnytting). Fleirtalet*

¹⁰⁵ Ot. prp. nr. 39 (1998-99) punkt 7.1.8.4.

¹⁰⁶ Se for eksempel Anne Bahr Christophersen: På vei mot en grønn rett?

¹⁰⁷ Ot. prp. nr. 39 (1998-99) punkt 7.8.1.4.

snakker berre om allmenne og private interesser og ser bort frå at eit vassdrag har eigenverdi og eit biologisk mangfald som er viktig å ta vare på..”

Departementet¹⁰⁸ vurderte det slik at de ønsket å beholde det hevdvunnene begrepsparet. De peker på at begrepet allmenne interesser har spilt en viktig rolle i retten for å løfte frem ideelle og ikke-økonomiske interesser. I dag tar bruken av begrepet ”allmenne interesser” hensyn til vassdragets egenverdi. Begrepet er en rettslig standard som endrer innhold i tid og rom, altså med samfunnets oppfatninger. Dette synet er i proposisjonen underbygget med en uttalelse i Rt 1993 s 278 som gjaldt V1940 § 105 som den lød før lovendringen i 1992: ” Når en lovbestemmelse henviser til allmenne interesser, må dette forstås som det som til enhver tid anses som allmenne interesser, med mindre det av sammenhengen, lovens forarbeider eller på annet grunnlag kan utledes en begrensning. Vassdragslovens forarbeider gir ikke grunnlag for noen innskrenkende fortolkning. Forarbeidene kan tvert imot synes å tyde på at det tas sikte på å beskytte enhver samfunnsinteresse av noen betydning, jf. Vassdragslovkommisjonens innstilling s. 12. At uttrykket «almene hensyn» ut fra dagens situasjon og rettsoppfatning må forstås slik at det også omfatter naturvern hensyn, må være helt klart.”

Denne uttalelsen viser at begrepet henviser til virkninger av en viss samfunnsmessig interesse og at kretsen begrepet henspeler på må være av et visst omfang.

Departementet uttaler at det ikke kan se at ”allmenne interesser” ikke også er en del av fremtidig og påregnelig utnyttelse slik man har uttalt om mindretallets forslag i kommentarene. Allmenne interesser vil således også omfatte hensynet til en effektiv ressursutnyttelse.

I mindretallets forslag og argumentasjon pekes det på at begrepsparet ”allmenne og private interesser” nærmest vil bli altomfattende. Olje- og energidepartementet tilbakeviser dette ved å kommentere at et vidt anvendelsesområde ikke er det samme som alt man språklig legger i begrepet. Selv om man språklig sett kan inkludere alt, vil innholdet i begrepet måtte presiseres gjennom teori og praksis. Begrepet er ikke ment å skulle være altomfattende og en presisering gjennom teori og praksis vil bidra til at begrepet er i takt med samfunnsutviklingen. Begrepet ”aktuell utnyttning” vil også måtte

¹⁰⁸ Olje- og energidepartementet (OED)

konkretiseres gjennom praksis og teori. Dessuten omfatter ”allmenne interesser” det mindretallet legger i ”vassdragets naturlige funksjon” og noe av det de legger i ”aktuell utnytting”. OED ser på det som en fordel at ”allmenne interesser” er et såpass vidt begrep som det er.

Olje- og energidepartementet antar at noe av hensikten, og kanskje hovedhensikten, bak mindretallets forslag om distinksjon mellom naturgrunnlag og bruk, sannsynligvis er å fremheve betydningen av vassdragets naturlige forhold. Departementet kan ikke se at dette er nytt i forhold til dagens praksis. ”*Forvaltningen vil alltid legge betydelig vekt på vassdragets egenverdi under en konsesjonsbehandling. I mange tilfelle vil stridens kjerne nettopp være tiltakets nytte sett i forhold til de miljømessige ulemper for vassdraget som sådant.*” Argumentet vil derfor i følge departementet bære svært liten vekt ved valget av begrep.

Justisdepartementet går inn for en fortsatt vid tolkning av allmenne interesser. Som OED går de inn for en løsning hvor rent private interesser og konflikter holdes utenfor konsesjonssystemet. Private interesser uttales her¹⁰⁹ å være individuelle interesser, subjektive rettigheter med en eller bare noen få identifiserbare rettighetshaver. Sondringen mellom allmenne og private interesser er ikke helt sammenfallende med mindretallets forslag om vassdragets naturlige funksjon og annen aktuell utnytting. Justisdepartementet går først og fremst inn for en videreføring av begrepsbruken vi har i dag, men foreslår en mellomløsning hvor man kan ”*bruke mindretallets forslag, siden «aktuell utnytting» vil kunne være en kvalifisering av de private interessene.*” Olje- og energidepartementet er uenig i dette. De hevder at begrepet ”aktuell utnytting” i visse tilfelle i seg selv kan peke på private interesser, noe som er et argument for å beholde ”allmenne og private interesser”.

Til slutt uttaler departementet¹¹⁰ at en endring av begrepsbruk bør underbygges med helt klare fordeler. Det er ikke gjort her. Når man også har bestemt å holde private interesser utenfor konsesjonssystemet, vil mindretallets forslag i praksis være dårlig egnet. Departementet fremhever betydningen av forarbeidene og spesielt motivene når de tilbakeviser hensiktsmessigheten av å definere begrepene i lovteksten. En

¹⁰⁹ Ot.prp. nr. 39 (1998-99) punkt 7.8.1.5.

legaldefinisjon vil gjøre at begrepene blir mindre dynamiske, noe vi historisk har sett nytten av. Departementet gikk inn for flertallets forslag.

Uttalelsene i proposisjonen om valget av begreper er med på å klargjøre innholdet i allmenne interesser og også grensen til de private interessene. Begrepet har fortsatt et uklart meningsinnhold og er fortsatt dynamisk, men innholdet er likevel klarere, i hvertfall i kjernen.

¹¹⁰ Ot.prp. nr. 39 (1998-99) punkt 7.8.1.5.

3 Kort om prosessuelle aspekter ved begrepet

3.1 Innledning

Som tidligere nevnt ble allmenne interesser en tid ansett som synonymt med offentlige interesser, og kun offentlige organer kunne representere disse. V1940 hadde en del bestemmelser som sidestilte allmenne og offentlige interesser uten at distinksjonen var klargjort.¹¹¹ Med utvidelsen av hva som regnes som allmenne interesser, er også gruppen som kan representere disse utvidet.¹¹² Denne utvidelsen har vi også sett i forhold til forvaltningsloven og sivilprosessloven.

Etterhvert, blant annet i Høyesteretts dom inntatt i Rt 1993 s 278, er det uttalt at begrepet ”allmenne interesser” omfatter alt som samfunnet til enhver tid anser som allmenne interesser.¹¹³ Saken gjaldt spørsmålet om V1940 § 105, slik den lød før lovendringen i 1992, omfattet naturverninteresser, eller om eksemplifiseringen i loven bandt lovanvenderen. Høyesterett kom til at de ikke var bundet av lovens eksempler og at begrepet allmenne interesser måtte forstås som en rettslig standard.

I dag er det regnet som sikker rett at innholdet i allmenne interesser kan være vagt og tvetydig utenfor kjernen, og at en langt større gruppe kan representere disse i myndighetenes behandling av aktuelle saker. Ettersom man har utvidet innholdet i begrepet er også kretsen av representanter for interessene utvidet. I dag kan ulike organisasjoner representere for eksempel en naturverninteresse, eller interessen i å ferdes i og langs et vassdrag. Eksempler er Natur og Ungdom som kan representere interessen i å bevare et biologisk mangfold ved et vassdrag, eller Norsk Turistforening som kan representere interessen i å benytte seg av et vassdrag til kanopadling. Det er noen få begrensninger i hvem som kan representere interessene. Organisasjonen kan ikke være opprettet med det for øyet at den skal saksøke. Det er i teori og praksis satt opp et krav om at organisasjonen bør ha et visst antall medlemmer, altså være representativt til en viss grad, og at den bør ha en rimelig klar interesse i saken utfra foreningens formål. Bellona som er en stor organisasjon kan ikke saksøke, eller være part i en sak som i stor grad bare gjelder et lite samfunn på Vestlandet. Hvor strenge

¹¹¹ Se Vassdrags- og energirett, 2002, s 68.

¹¹² Dette har i stor grad foregått i forvaltningens praktisering av begrepene. Ytterst få saker har endt i retten. Se Vassdrags- og energirett, 2002 for ytterligere dokumentasjon på utviklingen.

disse kravene blir og vil bli overholdt, beror i stor grad på skjønn i den konkrete saken.

114

Jeg vil nå veldig kort se litt på de prosessuelle sidene ved begrepet, og har valgt å dele min behandling av dette inn i forvaltning - og domstolspraksis. For mer utfyllende informasjon om dette, se disse spesifikke fagområdene.

3.2 Saksbehandling i forvaltningen

Det som er viktigst med utvidelsen av kretsen av personer med rettigheter, er at flere har fått partsevne eller rettslig klageinteresse. I forvaltningssaker gjelder den generelle forvaltningsloven¹¹⁵ og dens saksbehandlingsregler. Loven inneholder også rettigheter og plikter for parter og andre. Vannressursloven er, når det gjelder forvaltningens saksbehandling, en særlov, hvor dennes bestemmelser er *lex specialis* og går foran forvaltningsloven dersom det er motstrid.¹¹⁶

Hvem som er regnet som part i for eksempel konsesjonsbehandlingssaker eller klagesaker etter forvaltningsloven, og med det også vannressursloven, er den som en *”avgjørelse retter seg mot eller som saken ellers direkte gjelder.”*¹¹⁷ Hvem som etter denne bestemmelsen er å regne som part, har utviklet seg i teori og praksis, og avhenger blant annet av om avgjørelsen er en forskrift,¹¹⁸ eller enkeltvedtak.¹¹⁹ Når det gjelder forskrifter bestemmes det i forvaltningslovens § 37 annet ledd at offentlige og private institusjoner og organisasjoner med interesser som særlig berøres skal få uttalelse seg, før vedtak fattes, slik at man får en mest mulig allsidig opplysning av saken. Her vil en organisasjon som representerer allmenne interesser i et vassdrag, kunne komme inn og kreve å bli hørt før vedtak fattes. For eksempel der man planlegger å legge en elv i rør et stykke som er populært å ferdes ved og i. Den Norske Turistforening vil her kunne kreve å få uttale seg, og forvaltningen er da selvsagt også er pliktig til å ta hensyn til

¹¹³ Se nærmere om dette i punkt 2.

¹¹⁴ Se for eksempel Skoghøy, Tvistemål, for ytterligere behandling av spørsmålet.

¹¹⁵ Lov av 10 februar 1967.

¹¹⁶ Fvl. § 1. første punktum sier: *”Loven gjelder den virksomhet som drives av forvaltningsorganer når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov.”* Dette er kodifisering av *Lex-specialis* prinsippet.

¹¹⁷ Se forvaltningsloven § 2 første ledd litra e.

¹¹⁸ Se forvaltningsloven § 2 første ledd litra c.

¹¹⁹ Se forvaltningsloven § 2 første ledd litra b.

foreningens uttalelser.¹²⁰ Når det gjelder saker som ender i enkeltvedtak, inneholder loven mange bestemmelser om rettigheter og plikter for den saken direkte gjelder, og for forvaltningsorganet. Ved enkeltvedtak har de som er regnet som parter en sterkere rettslig beskyttelse i at de har krav på veiledning fra forvaltningen,¹²¹ varsling¹²² og innsyn i saksdokumentene.¹²³ Det viktigste er likevel rettighetene man får i forhold til selve avgjørelsen. Det er krav om skriftlighet,¹²⁴ at visse vedtak må inneholde en begrunnelse,¹²⁵ hva begrunnelsen skal inneholde¹²⁶ og hvordan vedtaket skal meddeles parten.¹²⁷

Likeså viktig er adgangen til å klage etter forvaltningsloven § 28 og forvaltningsorganets adgang til å omgjøre eget vedtak uten klage etter § 35. Når det gjelder klageadgangen vil kretsen av personer med partsrettigheter utvides til også å gjelde der man har rettslig klageinteresse. Dette er en løsere tilknytning til saken enn definisjonen i § 2. Hvem som skal regnes innenfor denne løsere kretsen av interessenter i en sak må avgjøres konkret i saken, med blick på praksis og teori. Dette må ta utgangspunkt i problemstillingen i den aktuelle rettsregel, relevante interesser ved avgjørelsen og hvem avgjørelsen får betydning for. Reelle hensyn og interesser vil konkret være med å avgjøre om saken bør ha en vid eller snever ramme for partsbegrepet.¹²⁸ Hvem som skal regnes å ha rettslig klageinteresse, må også avgjøres konkret.

Partsbegrepet har også betydning i forhold til inhabilitet etter forvaltningslovens § 6, unntak fra taushetsplikten etter § 13 b nr 1 osv.

Her ser vi at innholdet i de allmenne interessene i vannressursloven § 8 første ledd kan ha stor betydning for forvaltningens saksbehandling. Dersom et forvaltningsorgan ikke

¹²⁰ Denne uttalelseretten er en del av forvaltningens plikt til å sørge for at saken tar hensyn til alle relevante synspunkter. Se fvl. § 37 første ledd som sier: ”Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.”

¹²¹ Se fvl § 17.

¹²² Se fvl § 16.

¹²³ Se fvl § 18. Jfr. Også §§ 19-21 om innskrenket adgang til sakens dokumenter, klageadgang ved avslag på innsyn osv.

¹²⁴ Se fvl. § 23.

¹²⁵ Se fvl. § 24.

¹²⁶ Se fvl. § 25.

¹²⁷ Se fvl. § 27.

¹²⁸ Se fotnotene til fvl. § 2 i Lovens elektroniske kommentarutgave.

behandler saken på korrekt måte, for eksempel ved at en konsekvensutredning ikke er tilstrekkelig god, eller at interesserte organer ikke har fått uttale seg, kan det klages over vedtaket. Et annet alternativ er at man går til søksmål mot staten der man får en sak avvist fordi man ikke er regnet for å ha partsinteresse, rettslig klageinteresse, eller mener forvaltningen generelt har gjort feil ved saksbehandlingen. Jeg vil nå gå over til å kort se på allmenne interesser etter vannressursloven § 8 første ledd i domstolssaker.¹²⁹

3.3 Saksbehandling i domstolene

Dersom det i forvaltningsorganet som behandler en søknad gjøres feil, for eksempel at noen som skulle vært hørt ikke er blitt det,¹³⁰ eller hvis det er bestemt ved enkeltvedtak etter vannressursloven § 18 at et tiltak ikke trenger konsesjon, kan parter og interesserte klage over forvaltningsorganets avgjørelse. Dersom en slik klage ikke fører frem, kan de interesserte eller parten bringe saken inn for domstolssystemet. Det er her utviklingen av kretsen av hvem som representerer allmenne interesser har hatt størst betydning prosessuelt sett, både innen forvaltningen og domstolssystemet.

For at man skal kunne bringe en sak inn for domstolene må man ha søksmålskompetanse, altså rettslig interesse i en sak. Dette står ikke direkte i loven, men er i teori og praksis tolket inn i tvistemålsloven¹³¹ §§ 53 og 54. Søksmål må rettes av og mot rette vedkommende, slik at det er begrensninger på hvem som kan bringe hva inn til domstolsbehandling.

Kretsen av personer som man regner å representere allmenne interesser har som sagt utvidet seg. Dette fører til at kretsen av de man anser å ha søksmålskompetanse også er utvidet. Grensen kan likevel være en annen enn etter forvaltningsloven, og må vurderes konkret i den enkelte sak.

Når domstolene behandler en sak mot forvaltningen, vil alle parter og interessenter bli hørt. Selv om man ikke er part i den opprinnelige saken, kan man få status som hjelpeintervenient, og dermed ha innflytelse på saksgangen i domstolen. Dette er for mange interessegrupper en viktig rettighet.

¹²⁹ For ytterligere informasjon se for eksempel Forvaltningsrett av Torstein Eckhoff og Eivind Smith.

¹³⁰ For enkeltvedtak se fvl. Kapittel IV og for forskrifter se fvl. § 37.

¹³¹ Lov av 13 august .1915 nr. 6.

Når domstolene behandler en sak kan de komme til ulike resultater. De kan for eksempel komme frem til at saksbehandlingen er riktig, at vedtaket er ugyldig eller lignende. Om retten kommer til at vedtaket er ugyldig, kan forvaltningsorganet rette feilen, og på den måten gjøre vedtaket gyldig. Man kan også legge inn en ny søknad med ny og korrekt saksbehandling. Domstolenes behandling er også endelig når dommen er rettskraftig. Da er det ikke mer å gjøre med saken, annet enn kanskje å søke på nytt om man har fått avslått en konsesjonssøknad.

Jeg vil ikke her gå nærmere inn på de prosessuelle sidene ved begrepet, men for mer informasjon, se for eksempel Rettergang I og II av Jo Hov, eller Tvistemål av Skoghøy.

4 Sammen drag og konklusjon

Som vi nå har sett har allmenne interesser vært et viktig begrep i vassdragsretten. Det har utviklet seg i takt med tid og sted, og er og har vært bærer av mange ulike hensyn. Kjernen i hva begrepet inneholder er klart, mens randsonen må klargjøres mer i den konkrete saken. "Allmenne interesser" er ikke et begrep som kan defineres en gang for alle, ei er det heller ønskelig.

Innholdet i begrepet er utviklet i praksis og med dynamikken i teorien vil det nok fortsatt utvikles ytterligere. Jeg kan se mange fordeler med forslaget til mindretallet i vassdragslovutvalget, men jeg er enig med flertallet i at de nye begrepene ikke er klargjørende nok til å kunne erstatte såpass godt innarbeidede begrep som "allmenne og private interesser". Selv om den nærmere analysen viser at avgrensningen ikke er uproblematisk, gir referansen i de fleste tilfelle en rimelig veiledning.

Avgrensningsproblemene virker som en rimelig driftsutgift i forhold til håndteringen av kjerneområdet for de aktuelle interesser.

Begrepet allmenne interesser har som vi har sett også betydning prosessuelt sett. Det er ikke et rent materielt begrep som kun har betydning for innholdet i bestemmelsene. Det er et begrep som også har betydning for representanter og parter på rettsområdet. Bytte av begrepene må være for å klargjøre, og det tror jeg ikke det er her slik at allmenne interesser er det mest hensiktsmessige begrepet på denne tid.

5 Litteraturliste

Bøker:

- *Allmenne interesser ved konsesjonsbehandling og skjønn*. Seminar på Ullensvang 21.-22. mai 1987, ved Statkraft.
- *Forvaltningsrett*. Torstein Eckhoff ved Eivind Smith, 6 utgave, Oslo 1997.
- *Innføring i naturressurs- og miljørett*. Inge Lorange Backer, 3. utgave, Ad Notam Gyldendal 1990.
- *Naturvern og naturinngrep*. Inge Lorange Backer, Universitetsforlaget 1986.
- *Norsk vassdragsrett*. Thor Falkanger og Kjell Haagensen, Tano Oslo 1988.
- *Rettergang III*. Jo Hov, Papinian as 2000.
- *Rettslig interesse for søksmål, skjønn og klage – særlig ved naturinngrep*. Inge Lorange Backer, Universitetsforlaget 1984.
- *Tvistemål*. Jens Edvin A. Skoghøy, Universitetsforlaget, Oslo 1998.
- *Vannressursloven, kommentarutgave*. Ola Brekken mfl., Kommuneforlaget Oslo 2001.
- *Vassdrags- og energirett*. Thor Falkanger og Kjell Haagensen, Universitetsforlaget 2002.

Forarbeider:

- NOU 1994:12 Lov om vassdrag og grunnvann.
- Ot.prp. nr 39 (1998-99) Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven).
- Innst. O. nr. 101 – 1999 – 2000.

