

VEDLEGG

Vedlegg A. Rikspolitiske retningslinjer for Vernende vassdrag

Vedlegg B. EUs Vanndirektiv.

Vedlegg C. Friluftsloven

Vedlegg A

T-1078 Verna vassdrag

Rikspolitiske retningslinjer for Verna vassdrag

(frå www.regjeringen.no pr. 19.4.2007)

Gitt ved kongelig resolusjon av 10. november 1994, jf . plan- og bygningsloven (PBL) av 14. juni 1985 § 17-1, første ledd.

1. Retningslinjenes virkeområde

Desse retningslinjene gjelder Verna vassdrag, som er de vassdrag eller deler av vassdrag som omfattast av Stortingsvedtak av:

- 6. april 1973, om Verneplan I for vassdrag,
- 30. oktober 1980, om Verneplan II for vassdrag,
- 19. juni 1986, om Verneplan III for vassdrag,
- 1. april 1993, om Verneplan IV for vassdrag.

Retningslinjene gjelder følgende deler av det enkelte verneobjekt avgrensa slik:

- vassdragsbeltet, dvs. hovedelver, sideelver, større bekker, sjøer og tjern og et område på inntil 100 meters bredde langs sidene av disse,
- andre deler av nedbørfeltet som det er faglig dokumentert at har betydning for vassdragets verneverdi.

2. Saklig virkeområde

Kommuner og fylkeskommuner

Berørte kommuner og fylkeskommuner skal legge retningslinjene til grunn for planleggingen etter plan- og bygningsloven, (jf § 17-1, 1. ledd).

Retningslinjene skal også leggest til grunn ved behandlingen av enkeltsaker i forhold til planer vedtatt i samsvar med retningslinjene, og de bør tas med i vurderingen av enkeltsaker i forhold til øvrige planer. Kommunale og fylkeskommunale organer bør også ta omsyn til retningslinjene i sin øvrige forvaltningsvirksomhet innenfor de rammer plan- og bygningsloven og vedkommende sektorlov gir.

Statlige fagmyndigheter

Statlige fagmyndigheter skal legge retningslinjene til grunn ved sin medvirkning til planlegging og enkelt-saksbehandling etter plan- og bygningsloven.

De bør bruke retningslinjene i sin øvrige forvaltningsvirksomhet innenfor de rammer vedkommende sektorlov gir.

3. Nasjonale mål for forvaltning av Verna vassdrag

De nasjonale mål for forvaltningen av de Verna vassdrag er gitt ved Stortingets behandling av verneplanene for vassdrag, bl.a. i Innst. S. nr 10 (1980-81).

For å oppnå målene, må det særlig leggest vekt på å gi grunnlag for å:

- a. unngå inngrep som reduserer verdien for landskapsbilde, naturvern, friluftsliv, vilt, fisk, kulturminne og kulturmiljø,
- b. sikre referanseverdien i de mest urørte vassdragene,
- c. sikre og utvikle friluftslivsverdien, særlig i områder nær befolkningskonsentrasjoner,
- d. sikre verdien knyttet til forekomster/områder i de vernede vassdragenes nedbørfelt som det er faglig dokumentert at har betydning for vassdragets verneverdi,
- e. sikre de vassdragsnære områdenes verdi for landbruk og reindrift mot nedbygging der disse interessene var en del av grunnlaget for vernevedtaket.

4. Retningslinjer for vassdragsbeltet

Vassdragsbeltets avgrensning og forvaltning bør differensieres etter registrerte verneverdier og arealtilstand. Det anbefales at dette skjer i forbindelse med arbeidet med kommuneplanens arealdel. Et hjelpemiddel i den forbindelse er å dele vassdragsbeltet inn i klasser. Hensikten med en inndeling i forvaltningsklasser er å få fram ulike kriterier for interesseavveining i de ulike avsnitt av vassdragsbeltet. Nedenfor angis tre klasser som anbefales benyttet. Kommunene kan også definere andre klasser tilpasset lokale forhold.

Klasse 1

Beskrivelse

Vassdragsbelte i og ved byer og tettsteder, som har eller kan få stor betydning for friluftsliv.

Forvaltning

Inngrep som er til skade for pedagogiske verdier, friluftslivsverdier, herunder fiske og framkommelighet i og langs vannstrengen, eller opplevelsesverdier, bør unngås.

Klasse 2

Beskrivelse

Vassdragsbelte med moderate inngrep i selve vannstrengen, og hvor nærområdene består av utmark, skogbruksområder og jordbruksområder med spredt bebyggelse.

Forvaltning

Hovedtrekkene i landskapet må søkes opprettholdt. Inngrep som endrer forholdene i kantvegetasjonen langs vannstrengen og i de områder som oppfattes som en del av vassdragsnaturen, bør unngås.

Inngrep som enkeltvis eller i sum medfører endringer av en viss betydning i selve vannstrengen, bør unngås. Leveområder for truede plante- og dyrearter og mindre områder med store verneverdier bør gis særlig beskyttelse.

Klasse 3

Beskrivelse

Vassdragsbelte som er lite berørt av moderne menneskelig aktivitet, og som derfor har stor opplevelsesverdi og vitenskapelig verdi.

Forvaltning

Det er svært viktig å bevare naturens preg av å være lite berørt av moderne menneskelig aktivitet. Alle former for omdisponering av arealer i vassdragsbeltet bør unngås. Vannkvalitet og naturlig vannføring må søkes opprettholdt, og alle former for inngrep som reduserer vassdragets verdi må søkes unngått.

5. Ansvar for oppfølging

Ansvar for å følge opp disse retningslinjene i forhold til planmyndighetene i kommunene og fylkeskommunene tillegges følgende instanser:

- a. Miljøverndepartementet har overordnet ansvar for generell veiledning, utvikling og oppfølging i forhold til disse retningslinjene. Ansvar skal utøves i nært samarbeid med andre berørte departementer.
- b. Miljøverndepartementets og Nærings- og energi-departementets underliggende etater vil:

- sørge for å øke kunnskapsnivået om verneverdiene tilknyttet de vernede vassdrag,
- utarbeide informasjon om effekter av inngrep i og ved vassdrag.

c. Fylkesmannen, fylkeskommunen, samisk kulturminnevern og statlige fagmyndigheter har ansvar for å gi opplysninger om verneverdier tilknyttet de vernede vassdragene og å se til at kommunene følger opp disse retningslinjene.

Statlige fagmyndigheter har ansvar for å tillempe retningslinjene i sin øvrige forvaltningsvirksomhet så langt mulig.

Utfyllende kommentarer til rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag

Bakgrunn

Vassdragene er viktige elementer i norsk natur. Ingen andre nasjoner i Europa kan vise til lignende variasjon i vassdragsnaturen. Samtidig har vann og vassdrag til alle tider vært viktig lokaliseringsfaktor for bosetting og ferdsel. Store deler av landets kulturminner og kulturmiljøer finnes derfor i vassdragsnære områder. Mange av disse har direkte tilknytning til vassdragene og viser at utnytting av vannkraft har lange tradisjoner.

Utover i vårt århundre, særlig i etterkrigstiden, har imidlertid kraftutbygging representert stadig større inngrep i vassdragene. På grunn av de store konfliktene med verne- og friluftslivsinteressene, ble spørsmålet om en landsplan for utbygging og vern av vassdrag tatt opp av Stortinget allerede i 1960.

I dag er resultatet at fire verneplaner for vassdrag er vedtatt av Stortinget. I tillegg har vi Samlet plan for vassdrag, som angir prioritering av aktuelle utbyggingsprosjekter. I de ulike etappene av verneplanarbeidet har kriteriene for fastsettelse av vassdragenes verneverdi vært noe for-skjellige. Det er gjort nærmere rede for dette i vedlegg 2. Gjennom hele verneplanarbeidet har det blitt presisert at vassdrag som er vernet mot kraftutbygging også må behandles med varsomhet når det gjelder andre typer inngrep. Eksempler på inngrep som kan skade verneverdier i vassdrag er vegbygging, masseuttak, vannuttak, forbygning/strandkledning, flomvern, kanalisering, bygg/anlegg og forurensning. Ei fylligere liste over inngrep er gitt i vedlegg 3. Der antydes også hvilke formål inngrepene er ment å tjene og enkelte skadeeffekter av slike inngrep. Lista i vedlegg 3 er ment som en foreløpig informasjon og veiledning, og den er ikke fullstendig, verken når det gjelder inngrepstyper eller mulige skadevirkninger på verneverdier. Lista utgjør heller ikke noe fullstendig grunnlag for interesseavveining i konkrete saker. Det vil etter hvert bli utarbeidet nærmere informasjon om mulige virkninger på vassdrag ved ulike inngrep.

Til de enkelte punkter i retningslinjene

Til pkt 1, retningslinjenes virkeområde

De vernevedtak Stortinget har fattet gjelder som hoved-regel hele vassdraget innenfor grensene av nedbørfeltet. Videre er Stortingets verneplanvedtak som hovedregel begrenset til vern mot kraftutbygging. I forbindelse med vernevedtakene har Stortinget gitt en generell henstilling om at en søker å unngå tiltak i verneplanvassdragene som reduserer deres verneverdi. (Jf St. prp. nr 89 (1984-85) og Innst. S. nr 243 (1985-86)).

Selv om hele nedbørfeltet er vernet mot kraftutbygging, er RPR for vernede vassdrag bare forutsatt å ha inn-virkning på planlegging og virksomhet i områder som har betydning for vassdragets verneverdi, jf pkt 3. Dette vil i første rekke si det vassdragsbeltet som er definert i retningslinjene og som er særskilt behandlet i retnings-linjenes pkt 4. I tillegg omfatter retningslinjene andre deler av nedbørfeltet som det er faglig dokumentert at har betydning for vassdragets verneverdi. Dette dreier seg om arealer med betydelige verdier knyttet til zoologi, botanikk, geologi, kulturhistorie, landskapsbilde eller friluftsliv (jf ellers kommentarene til pkt 3 nedenfor).

Bare vassdragsbeltet omfattes av den klasseinndelingen som er omtalt i retningslinjenes pkt 4. Videre er det klart at adgangen etter PBL til å fastsette utfyllende bestemmelser i kommuneplanen er mer begrenset når avstanden fra vannstrengen blir mer enn 100 meter. Muligheten for å følge opp RPR vil derfor være forskjellig i de områder som retningslinjene omfatter.

De deler av nedbørfeltet som det er faglig dokumentert at har betydning for vassdragets verneverdi, kan som nevnt være arealer med betydelige verdier knyttet til zoologi, botanikk, geologi, kulturhistorie, landskapsbilde eller friluftsliv. Kunnskapen om denne type verneverdier kan være forskjellig for de ulike verneobjekter. Det forutsettes at man som ellers i kommuneplanleggingen legger til grunn den kunnskap som til enhver tid er tilgjengelig.

Til pkt 2, saklig virkeområde

Utarbeiding av planer

Kommunene har som planmyndighet det primære ansvar for utvikling av arealbruk i og ved vernede vassdrag og skal legge retningslinjene til grunn for planlegging. Hvordan dette kan følges opp er nærmere beskrevet i vedlegg 1.

Fylkeskommunen skal legge retningslinjene til grunn i fylkesplanene.

Retningslinjene vil være bindende for den kommunale og fylkeskommunale planlegging innenfor virkeområdet, jf. § 17-1, som bestemmer at de retningslinjer som fastsettes etter første ledd skal legges til grunn for planleggingen etter loven. Det betyr en plikt for kommunene til å bruke retningslinjene i sin planlegging, men slik at det er rom for ulike plantilpasninger. Rikspolitiske retningslinjer inne-bærer likevel ikke i seg selv noen direkte binding overfor borgerne. Det vil si at det er planene som er rettslig bindende, og ikke retningslinjene i seg selv.

Siden RPR er én av kanalene for politikkformidling for den sektorovergripende planlegging, er retningslinjene ett av de nødvendige virkemidler for å gjøre kommuner og fylkeskommuner kjent med de hensyn de må ta i plan-leggingen. Statlige fagorganer som etter § 9-3 skal med-virke i planprosessene er forpliktet til å følge opp retnings-linjene, jf. §§ 20-5 og 27-2, om deres rolle som høringsorgan med innsigelsesmulighet.

Enkelt saker i forhold til planer etter PBL

Ved dispensasjon etter PBL § 7 fra planer som bygger på RPR, vil rikspolitiske retningslinjer måtte inngå i vurderingene av om særlige grunner foreligger. Dette fordi RPR er en del av de offentlige hensyn som ligger bak en plan. Dette er også nødvendig for å unngå at planer som er utarbeidet i tråd med retningslinjene, i ettertid kan uthules gjennom dispensasjoner eller avgjørelser i klagesaker hvor slike overordnede hensyn ikke tas. Det betyr ikke at rikspolitiske retningslinjer i slike tilfeller nødvendigvis skal være avgjørende for sakens utfall, men at de må inngå i vurderingen og tillegges vekt.

Det som er sagt her om å legge vekt på retningslinjene, har først og fremst betydning i forhold til avgjørelser som gjelder områder hvor det foreligger planer som bygger på RPR. Retningslinjene kan imidlertid være relevante å ta i betraktning i skjønnsvurderingen i andre enkeltsaker i forhold til plan. Enkeltsaker forøvrig

RPR retter seg primært mot planlegging og enkeltsaks-behandling i forhold til planer. Men retningslinjene kan også ha betydning for avgjørelser etter PBL forøvrig og annet lovverk.

Hvorvidt retningslinjene kan tillegges vekt under skjønnsutøvelsen ved avgjørelser som treffes etter PBL forøvrig og andre lover, vil i utgangspunktet bero på en tolkning av vedkommende lov. Ved denne tolkningen vil man måtte ta i betraktning at ett av formålene med PBL er å komme fram til samordnede vedtak om bruk og vern av ressurser og om utbygging, se PBL § 2.

Miljøformål kan ivaretas ved hjelp av ulike virkemidler, og det forhold at visse hensyn må sies å være hovedhensyn ved praktiseringen av én lov, eller er spesielt utarbeidet med tanke på denne, utelukker ikke at de samme hensynene er relevante ved praktiseringen av andre lover.

Rikspolitiske retningslinjer, som uttrykk for overordnede miljøinteresser, vil i dette perspektivet ofte være relevante hensyn ved vedtak som berører natur- og ressursgrunnlaget. Eksempler på bestemmelser hvor dette kan være aktuelt finnes oppført i vedlegg 4.

Til pkt 3, nasjonale mål for forvaltning av vernede vassdrag

Stortingets vedtak om Verneplan I hvilte på fire hoved-forutsetninger, der den fjerde lyder: "Andre inngrep i de sikrede områder som kan redusere deres verdi for natur-vern- og friluftsmål og vitenskap må søkes unngått". Dette er videreført i seinere verneplaner, jf bl a Innst S.

nr. 10 (1980-81) der det heter:

"Komiteen vil understreke at skal verneplanens intensjoner oppnås, er det imidlertid viktig at det ikke foretas andre tiltak som kan gripe inn i de vernede vassdrag og som reduserer områdenes verneverdi."

Stortingets vedtak gir ikke videre retningslinjer for sikringen av de vernede vassdrag mot andre inngrep enn kraftutbygging, men i vedtakene ligger en intensjon om å sørge for at verneverdiene som er knyttet til vassdraget ikke blir ødelagt.

Vedtaket om vern av vassdrag har til hensikt å bevare et representativt utvalg av norsk vassdragsnatur for ettertiden. De faglige begrunnelsene for vern varierer fra vassdrag til vassdrag. Det er derfor nødvendig med en differensiert forvaltning etter beliggenhet og miljøtilstand. I Mellquistutvalgets forslag til Verneplan IV (NOU 1991:12A) ble det lagt betydelig vekt på dette.

Punktene 3a-e gir et grunnlag for å forvalte de ulike vassdrag og deler av vassdrag forskjellig etter beliggenhet og miljøtilstand. De utgjør en totaloversikt over hva som ligger til grunn for at vassdrag er vernet, og alle punktene vil ikke være like aktuelle for alle verneobjekter.

I retningslinjene omfatter begrepet landskapsbilde (jf pkt 3a) både naturlandskap og kulturlandskap.

Med begrepet vassdragets referanseverdi (jf pkt 3b) menes vassdragets verdi som målestokk for endringer forårsaket av naturinngrep og påvirkninger av ulike slag i andre sammenlignbare vassdrag.

Vassdrag som betyr mye for mange mennesker, fordi de er lokalisert i eller nær byer og tettsteder, er blitt prioritert i verneplanarbeidet. Den primære målsetting for disse områdene er bevaring av grunnlaget for et aktivt friluftsliv og tilrettelegging uten større skade på natur- og kulturminneverdier (jf pkt 3c).

En begrunnelse for vern av vassdrag har vært spesielle botaniske, zoologiske, geologiske eller kulturhistoriske forekomster i eller ved vannstrengen eller andre steder i nedbørfeltet. Også forekomster/områder av særlig betydning for landskapsbilde eller for friluftsliv vil utgjøre deler av vassdragets verneverdi. Det er et mål å gi disse områdene spesielt god beskyttelse (jf pkt 3d). For de ulike verneobjektene kan kunnskapen om denne type verneverdier være svært forskjellig. Ved praktiseringen av retningslinjene må man forholde seg til den kunnskap som til enhver tid foreligger. Eventuelle skader på verdifulle eller potensielt verdifulle områder for landbruk eller reindrift er blitt tillagt vekt ved fastsettelsen av enkelte vassdrags verneverdi (jf pkt 3e).

De rikspolitiske retningslinjene for vernede vassdrag må ikke oppfattes som noe hinder for at de kommuner som ønsker det kan gjøre mer for å sikre verneverdiene enn det retningslinjene legger opp til.

Til pkt 4, retningslinjer for vassdragsbeltet

I retningslinjenes pkt 1 blir det definert et vassdragsbelte som omfatter verneobjektets hovedelver, sideelver, større bekker, sjøer og tjern (også kalt vannstrengen) og et område på inntil 100 meters bredde langs sidene av disse (målt i horisontalplanet fra gjennomsnittlig flomvannstand).

Retningslinjene angir at vassdragsbeltet bør avgrenses og deles inn i klasser ut fra registrerte

verneverdier og arealtilstand i forbindelse med arbeidet med kommuneplanens arealdel. Det er bare vassdragsbeltet som omfattes av klasseinndelingen. Men naturligvis kan det være forhold også utenfor det definerte vassdragsbeltet som har betydning for vassdragets verneverdi.

Kommunen bør derfor i kommuneplanleggingen ta hensyn til arealer i vassdragets nedbørfelt med betydelige verdier knyttet til zoologi, botanikk, geologi, kulturhistorie, landskapsbilde eller friluftsliv som har betydning for vassdragets verneverdi.

Et sentralt virkemiddel for å beskytte nærområdene til vassdrag er PBL § 20-4, andre ledd bokstav a) og f). Bestemmelsene gir adgang til å etablere et inntil 100 meter bredt område langs vassdrag med enten forbud eller krav om reguleringsplan før det iverksettes nærmere angitte tiltak.

På mange steder vil det være naturlig å gi området en smalere utstrekning enn 100 meter, fordi arealene allerede er benyttet til veg, jernbane eller tettbebyggelse. Området bør altså ikke omfatte mer enn det som naturlig hører sammen med vassdraget, inkludert kulturminner og verdifulle kulturlandskap.

Innenfor vassdragsbeltet er det ønskelig at vassdraget får utvikle seg på mest mulig naturlig vis.

Lenger ut fra vannstrengen enn 100 meter, er adgangen til å fastsette utfyllende

kommuneplanbestemmelser mer begrenset. Her vil således muligheten til å gi utfyllende bestemmelser til LNF-områdene etter PBL § 20-4, andre ledd bokstav a) og f) ikke være til stede.

De vernede vassdragsobjektene er svært ulike når det gjelder størrelse, utforming, beliggenhet og innhold av faglige kvaliteter. Slike forskjeller kan også finnes på ulike strekninger innenfor ett og samme vassdrag. For å oppnå målsettingen med verneplanen om å sikre variasjonsbredden i norsk vassdragsnatur, er det nødvendig å forvalte de ulike vassdrag eller deler av vassdrag forskjellig, men på en slik måte at de kvalitetene som er verdifulle i det aktuelle området blir tatt vare på. Ideen om en slik differensiert forvaltning, som er omtalt i NOU 1991:12A og St. prp. nr 118 (1991-92) Verneplan IV for vassdrag, danner grunnlaget for den klasseinndeling som inngår i RPR.

Grunnlaget for en differensiert forvaltning av de vernede vassdragene legges ved utarbeidelse og revisjon av kommuneplanens arealdel. Det vil synliggjøre og lette den differensierte forvaltningen dersom kommuneplankartet viser hvilken forvaltningsklasse det enkelte vassdragsavsnitt tilhører. Dette vil være et hjelpemiddel for å komme fram til hvilke av PBL's arealbestemmelser som skal brukes.

Inndelingen i forvaltningsklasser gjøres for å få fram ulike kriterier for avveining i ulike typer vassdragsavsnitt. Klasseinndelingen vil følge kravene til planprosess i PBL, der det bl.a. legges stor vekt på samråd, medvirkning og informasjon. Inndeling i forvaltningsklasser vil avgjøres av kommunen i nært samarbeid med fylkeskommunen og statlige fagmyndigheter.

Inndeling i forvaltningsklasser med anbefalt forvaltning må ikke forveksles med inndeling i arealbrukskategorier med tilhørende bestemmelser etter PBLs regelverk.

I vedlegg 1 gis nærmere veiledning i hvordan retningslinjene kan fremmes i den kommunale planleggingen.

De bestemmelsene som knyttes til PBL's arealbrukskategorier gjennom kommuneplanen, skal også være retningsgivende for den statlige virksomheten i området.

Til pkt 5, ansvar for oppfølging

Det overordnede ansvaret for forvaltningen av de vernede vassdragene er i henhold til gjeldende lovgivning delt mellom Miljøverndepartementet og Nærings- og energidepartementet.

Kunnskapen om verneverdiene i de vernede vassdragene er svært forskjellig, og det er nødvendig for enkelte vassdrags vedkommende å utføre undersøkelser på ulike fagfelt. Ansvaret for å øke kunnskapsnivået og for framdriften i dette arbeidet tillegges Direktoratet for naturforvaltning, Norges vassdrags- og energiverk og Riksantikvaren.

De samme etatene har også ansvar for å utarbeide informasjonsmaterieell som beskriver hvilke skader som kan påføres vassdrag og deres nærområder ved ulike former for inngrep. Dette vil bidra til at disposisjoner blir foretatt på et reelt og mer helhetlig grunnlag.

Etter PBL § 9-3, første og andre ledd, har statlige fagorganer plikt til å hjelpe kommunene i planleggingsarbeidet. Innholdet i retningslinjene innebærer at fylkesmannen får en særskilt plikt til å gi opplysninger om verneverdier innen feltene vilt, fisk, naturvern, friluftsliv, forurensning og landbruk.

Tilsvarende har reindriftskontoret ansvaret for å gi opplysninger om verneverdier tilknyttet reindrift. På samme måte får fylkeskommunen og Samisk kulturminnevern en særlig plikt til å gi opplysninger om kulturminner og kulturmiljøer som har betydning for de vernede vassdragene (PBL § 12-3, siste ledd). Fylkesmannen og fylkeskommunen skal også se til at kommunene følger opp retningslinjene. I praksis vil dette skje gjennom uttalelser til kommunale planer og dispensasjonssaker og gjennom innsigelser til planer som strider mot nasjonale målsettinger.

Vedlegg 1

Kommunal planlegging

De nasjonale mål for forvaltningen av de vernede vassdragene kan fremmes i kommunal planlegging slik:

Vannstrengen

Bruk og vern av selve vannstrengen planlegges etter PBL § 20-4, første ledd nr 5 (Områder for særskilt bruk eller vern av sjø og vassdrag, herunder ferdsel-, fiske-, akvakultur-, natur- og friluftsområder hver for seg eller i kombinasjon med en eller flere av de nevnte brukskategorier).

Vannstrengen bør i kommuneplanens arealdel legges ut til:

- friluftsområde i områder av klasse 1,
- frilufts- og naturområde i kombinasjon i områder av klasse 2,
- naturområde i områder av klasse 3.

Arealet langs vannstrengen

Arealer i vassdragsbeltet langs vannstrengen som ikke båndlegges, bør legges ut til landbruks-, natur- og friluftsområde i kommuneplanens arealdel, PBL § 20-4, første ledd nr 2.

Avhengig av verneverdier og arealtilstand, bør bygge- og anleggstiltak i vassdragsbeltet enten forbys, jf PBL 20-4, andre ledd e) og f), eller bare tillates dersom tiltaket inngår i reguleringsplan eller bebyggelsesplan, jf PBL § 20-4, andre ledd a).

Båndleggingsområder

Arealer i vassdragsbeltet som har spesielt stor verdi for naturvern, kulturminnevern eller friluftsliv og som bare kan ivaretas gjennom regulering (PBL § 25, første ledd, 6), bør i kommuneplanens arealdel båndlegges for regulering til disse formål, jf PBL § 20-4, første ledd, 4.

Andre områder i nedbørfeltet med spesielle verdier

Arealer i vassdragets nedbørfelt med betydelige verdier knyttet til zoologi, botanikk, geologi, kulturhistorie, landskapsbilde eller friluftsliv, og som har betydning for vassdragets verneverdi, bør legges ut som landbruks-, natur- og friluftsområde i kommuneplanens arealdel, PBL § 20-4, første ledd, 2, jf også § 20-4, andre ledd, c) om lokalisering og omfang av spredt bebyggelse. I det følgende blir enkelte av punktene ovenfor nærmere utdypet.

LNF-områdene og landbruket

Kommuneplanens arealdel gir ikke mulighet til å styre all slags virksomhet. Det tenkes i denne sammenheng spesielt på inngrep som er knyttet til landbruk. I kommuneplanens arealdel kan landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF- områder) bare legges ut som kombinerte arealbruksformål. Videre er det ikke adgang til å gi utfyllende bestemmelser med bindende rettslig virkning i LNF-området for bebyggelse som er knyttet til stedbunden næring (§ 20-4, andre ledd bokstav c). Heller ikke bestemmelser om 100-meters beltet langs vassdrag (§ 20-4, andre ledd bokstav a og f) vil hjemle forbud mot tiltak og anlegg som har direkte tilknytning til tradisjonell landbruksvirksomhet.

Dette innebærer at LNF-områdene ikke regulerer fysiske tiltak som har sammenheng med vanlig landbruksvirksomhet, herunder landbruksbebyggelse, landbruks-/skogbruksveger, masseuttak til husbehov, o.l. Derimot vil bygge- og anleggstiltak som ikke er ledd i stedbunden næring, i utgangspunktet være i strid med planen og dermed forbudt.

Virksomhet som har sammenheng med landbruk, natur og friluftsliv reguleres av sektorlovgivningen, herunder jordloven, skogbruksloven, naturvernloven og friluftsloven. I de fleste tilfeller vil det ikke være konflikt mellom landbruks-, natur- og friluftsinteresser.

Landbruksmyndighetene lokalt (kommunen) og på fylkesplanet (fylkesmannen og fylkeslandbruksstyret) kan gjennom veiledningstjenesten bidra til å redusere konflikten mellom næringsutøving og verneinteresser knyttet til vassdrag. Landbruket har dessuten virkemidler som kan bidra til å ivareta verneverdier knyttet til vassdrag. F.eks. skal vilkårene som knyttes til overføring av areal- og kulturlandskapstilleggene hindre kanalisering og bekkelukking og sikre ivaretagelse av kantsoner.

Skogbruksloven forutsetter dessuten at det tas hensyn til naturmiljø og friluftsliv. Miljøhensyn er innarbeidet i regelverket for statstilskudd til ulike skogbrukstiltak, og skogbruksmyndighetene kan nekte eller sette betingelser for tildeling av tilskudd. I tillegg kan det være aktuelt for skogbruksmyndighetene å vurdere bruk av skogbrukslovens § 17 b. Denne bestemmelsen gir mulighet til å fastsette forskrifter om skogbehandling og skogsdrift i områder som er av spesiell verdi for naturvern og friluftsliv. "Forskrift om planlegging og godkjenning av skogsveger" skal sikre at det ved planlegging og godkjenning av skogsveger tas spesielle hensyn til konkrete verdier i vassdragsbeltet som er dokumentert i forbindelse med vernevedtaket.

Båndleggingsområder

For å oppnå ønsket beskyttelse av mindre arealer som er spesielt viktige for naturvern, kulturminnevern eller friluftsliv, kan områdene båndlegges for seinere regulering.

Forholdet til Forsvaret

Både som byggherre og eiendomsforvalter er Forsvaret underlagt samme lov- og regelverk som samfunnet for øvrig. Når det gjelder Forsvarets operative virksomhet, forutsettes det at de rikspolitiske retningslinjene for vernede vassdrag ikke medfører endrete muligheter til å drive slik virksomhet. Med operativ virksomhet menes all militær virksomhet i fredstid som er nødvendig for å planlegge, forberede og gjennomføre:

- overvåking av land-, sjø- og luftterritoriet,
- forsvarsplaner, herunder feltbefestninger, anlegg for installasjoner og stridsmidler,
- beredskapstiltak, herunder utrykningsøvelser med militære styrker,
- støtte til det sivile samfunn og politiet som krever innsetting av styrker,
- rene militære operasjoner i spesielle situasjoner, herunder søk og redningstjeneste.

Vanlige øvelser omfattes ikke av ovennevnte punkter, men det forutsettes at militær virksomhet sidestilles med tilsvarende sivil virksomhet som måtte være tillatt.

Forholdet til drikkevannsforsyning

Vannuttak til drikkevannsforsyning, herunder vann til drikke, næringsmiddelformål og hygienisk bruk, vil medføre at vannføringen i nedenforliggende del av vassdraget blir redusert, samt at det vil kunne være nødvendig med oppdemming av magasin. Bygging av nye, store anlegg kan innebære vesentlige forandringer av vannkilden.

For å sikre drikkevannskilder mot forurensning, er det ofte lagt restriksjoner (klausulering) på arealbruken av nedbørfeltet. Dette for å minske risiko for forurensning og for å hindre uønsket bruk av nedbørfeltet. Slike restriksjoner kan begrense arealbruken med hensyn til f.eks. landbruksformål, friluftsliv eller lagring av kjemiske stoffer.

RPR vil få betydning først og fremst i forbindelse med planer om bygging av nye vannforsyningsanlegg eller betydelig opprusting av eldre anlegg.

Vannforsyning vil være et vurderingstema i kommuneplanleggingen, og det er rimelig at dette temaet gis høy prioritet i forhold til andre interesser i den forbindelse. Ved praktiseringen av retningslinjene bør det legges til grunn at vernede vassdrag kan utnyttes til drikkevannsforsyning dersom det ikke finnes gode, alternative drikkevannskilder og dersom inngrep i en slik sammenheng ikke reduserer verneverdiene vesentlig. I vassdrag hvor slik utnyttelse er aktuell, vil organisert utnyttelse til friluftslivformål om nødvendig måtte vike.

Vedlegg 2

Kriterier for fastsettelse av vassdragenes verneverdi - verneplan for vassdrag

- I verneplan I ble det spesielt lagt vekt på å sikre vassdrag med store landskaps- og friluftslivsverdier, men også verdien for vilt, fisk og naturvern ble tatt med i vurderingen.
- Vassdrag vernet i verneplan II ble stort sett plukket ut etter de samme kriterier som vassdragene i verneplan I, men arkeologi, vannkvalitet og reindrift ble vurdert i tillegg. Kunnskapsgrunnlaget for vassdrag i verneplan II var dessuten bedre enn for vassdragene i verneplan I.
- Verneplan III var basert på et mye bredere kunnskapsgrunnlag enn de foregående etappene i verneplanarbeidet. Verdiene og interessene som ble lagt til grunn for vurderingen kan inndeles i følgende hovedkategorier: naturvern, kulturminnevern, vilt, fisk, friluftsliv, vannkvalitet, landbruk og reindrift.
- Verneplan IV var basert på de samme verdier og interesser som verneplan III, men det ble lagt stor vekt på å få med typer av vassdrag (brevassdrag og kystvassdrag) og geografiske områder som var dårlig dekket av foregående planer.

Vedlegg 3

Eksempler på inngrep som kan skade verneverdier i vassdrag

Type inngrep	Formål	Mulig skade på verneverdier
Vegbygging	Skogsdrift, Vegtrafikk	Fjerning av kantvegetasjon, utfyllinger, vandringshinder for fisk, vanskelig adkomst, skade på kulturminner/-miljøer, økt forurensningsfare
Masseuttak i og ved elva	Produksjon av sand og grus	Landskapsforandring, skader på fisk og bunndyr, inngrep i elvas naturlige prosesser, senker elvebunn og vannstand i nærliggende dammer og kroksjøer
Vannuttak	Drikkevann, fiskeoppdrett, jordvanning	Tørrlegging/ redusert vannføring, økt forurensing, dårligere forhold for vannlevendeplanter og dyr, redusert opplevelsesverdi
Forbygning/strandkledning	Unngå erosjon og elvebrudd	Smalere og dypere elv, hindrer grustilførsel, hindrer nydannelse av vegetasjon på motsatt bredd og elvas naturlige prosesser, endret artssammensetning, øker nedstrøms flom- og erosjonsfare
Flomvern	Hindre flomskader	Eliminerer flommarkskog, visuelt uheldig, fjerner kantskog, øker nedstrøms flom- og erosjonsfare
Kanalisering	Innvinning av areal	Fjerning av kantskog, økt strømhastighet, reduserer biologisk mangfold, visuelt uheldig
Bygg og anlegg	Boliger, industri	Reduserer naturområdene, redusert biologisk mangfold, økt forurensningsfare, skade på kulturminner/-miljøer
Kraftledninger	Strømtransport	Visuelt uheldig, skader på fugl, skade på kulturmiljøer
Bakkeplanering	Effektivisere jordbruket	Økt forurensing, endrer landskapet
Oppdyrking	Matproduksjon, beite	Økt avrenning, redusert biologisk mangfold, hindrer ferdsel, skade på kulturminner og kulturmiljø
Bekkelukking	Effektivisere jordbruket, redusere erosjon	Redusert biologisk mangfold, redusert selvrensing, visuelt uheldig, skade på kulturminner og kulturmiljø
Hogst	Uttak av tømmer	Fjerning av kantskog, redusert biologisk mangfold, skade på kulturminner og kulturmiljø
Grøfting	Produksjon av trevirke	Endrer naturlige vekstvilkår, øker erosjonsfaren, reduserer biologisk mangfold, endrer naturlig vannføring
Fiskeoppdrett	Produksjon av settefisk og matfisk	Fare for spredning av sykdommer og parasitter til villfisk, endret vannføring, hindring fiskens frie gang, økt forurensing, genetisk innblanding, visuelt uheldig
Forurensing	Vassdrag som resipient for utslipp	Redusert bruksverdi, forrykket artsbalanse, redusert biologisk mangfold

Vedlegg 4

Eksempler på lovverk utenom PBL der RPR kan få anvendelse, jf. retningslinjenes pkt 2 og 5.

- Lov om vassdragene av 15 mars 1940, §§ 8, 17, 18, 104, 105, 106 og 108.
- Jordlova av 18. mars 1955, §§ 53, 54 og 55.
- Vegloven av 21 juni 1963, § 12, andre ledd, og forskrifter for utbedring og behandling av planer for riks- og fylkesveg av 7. oktober 1980, §§ 4, 6 og 7.
- Lov om skogbruk og skogvern av 21. mai 1965, §§ 16 fjerde ledd, 17 fjerde ledd, 17a, 17b, 19 og 21.
- Konsesjonsloven av 31. mai 1974, § 2.
- Fjelloven av 6. juni 1975, § 3, andre ledd og § 12, første ledd.
- Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag av 10. juni 1977, § 1.
- Lov om reindrift av 9. juni 1978, § 12, første ledd.
- Lov om jordskifte o. a. av 21. desember 1979, §§ 29 og 41.
- Lov om vern mot forurensninger og om avfall, av 13. mars 1981, §§ 11 og 16.
- Lov om viltet av 29. mai 1981, § 7.
- Lov om helsetjenesten i kommunene av 19. november 1982, §§ 1-2 og 4a-1.
- Lov om oppdrett av fisk, skalldyr m.v. av 14. juni 1985, § 5, første ledd pkt 3.
- Lov om laksefisk og innlandsfisk m.v. av 15. mai 1992, § 7.

VEDLEGG

Vedlegg A. Rikspolitiske retningslinjer for Vernende vassdrag

Vedlegg B. EUs Vanndirektiv.

Vedlegg C. Friluftsløven

Vedlegg A

T-1078 Verna vassdrag

Rikspolitiske retningslinjer for Verna vassdrag

(frå www.regjeringen.no pr. 19.4.2007)

Gitt ved kongelig resolusjon av 10. november 1994, jf . plan- og bygningsloven (PBL) av 14. juni 1985 § 17-1, første ledd.

1. Retningslinjenes virkeområde

Desse retningslinjene gjelder Verna vassdrag, som er de vassdrag eller deler av vassdrag som omfattast av Stortingsvedtak av:

- 6. april 1973, om Verneplan I for vassdrag,
- 30. oktober 1980, om Verneplan II for vassdrag,
- 19. juni 1986, om Verneplan III for vassdrag,
- 1. april 1993, om Verneplan IV for vassdrag.

Retningslinjene gjelder følgende deler av det enkelte verneobjekt avgrensa slik:

- vassdragsbeltet, dvs. hovedelver, sideelver, større bekker, sjøer og tjern og et område på inntil 100 meters bredde langs sidene av disse,
- andre deler av nedbørfeltet som det er faglig dokumentert at har betydning for vassdragets verneverdi.

2. Saklig virkeområde

Kommuner og fylkeskommuner

Berørte kommuner og fylkeskommuner skal legge retningslinjene til grunn for planleggingen etter plan- og bygningsloven, (jf § 17-1, 1. ledd).

Retningslinjene skal også leggest til grunn ved behandlingen av enkeltsaker i forhold til planer vedtatt i samsvar med retningslinjene, og de bør tas med i vurderingen av enkeltsaker i forhold til øvrige planer. Kommunale og fylkeskommunale organer bør også ta omsyn til retningslinjene i sin øvrige forvaltningsvirksomhet innenfor de rammer plan- og bygningsloven og vedkommende sektorlov gir.

Statlige fagmyndigheter

Statlige fagmyndigheter skal legge retningslinjene til grunn ved sin medvirkning til planlegging og enkelt-saksbehandling etter plan- og bygningsloven.

De bør bruke retningslinjene i sin øvrige forvaltningsvirksomhet innenfor de rammer vedkommende sektorlov gir.

3. Nasjonale mål for forvaltning av Verna vassdrag

De nasjonale mål for forvaltningen av de Verna vassdrag er gitt ved Stortingets behandling av verneplanene for vassdrag, bl.a. i Innst. S. nr 10 (1980-81).

For å oppnå målene, må det særlig leggest vekt på å gi grunnlag for å:

- a. unngå inngrep som reduserer verdien for landskapsbilde, naturvern, friluftsliv, vilt, fisk, kulturminne og kulturmiljø,
- b. sikre referanseverdien i de mest urørte vassdragene,
- c. sikre og utvikle friluftslivsverdien, særlig i områder nær befolkningskonsentrasjoner,
- d. sikre verdien knyttet til forekomster/områder i de vernede vassdragenes nedbørfelt som det er faglig dokumentert at har betydning for vassdragets verneverdi,
- e. sikre de vassdragsnære områdenes verdi for landbruk og reindrift mot nedbygging der disse interessene var en del av grunnlaget for vernevedtaket.

4. Retningslinjer for vassdragsbeltet

Vassdragsbeltets avgrensning og forvaltning bør differensieres etter registrerte verneverdier og arealtilstand. Det anbefales at dette skjer i forbindelse med arbeidet med kommuneplanens arealdel. Et hjelpemiddel i den forbindelse er å dele vassdragsbeltet inn i klasser. Hensikten med en inndeling i forvaltningsklasser er å få fram ulike kriterier for interesseavveining i de ulike avsnitt av vassdragsbeltet. Nedenfor angis tre klasser som anbefales benyttet. Kommunene kan også definere andre klasser tilpasset lokale forhold.

Klasse 1

Beskrivelse

Vassdragsbelte i og ved byer og tettsteder, som har eller kan få stor betydning for friluftsliv.

Forvaltning

Inngrep som er til skade for pedagogiske verdier, friluftslivsverdier, herunder fiske og framkommelighet i og langs vannstrengen, eller opplevelsesverdier, bør unngås.

Klasse 2

Beskrivelse

Vassdragsbelte med moderate inngrep i selve vannstrengen, og hvor nærområdene består av utmark, skogbruksområder og jordbruksområder med spredt bebyggelse.

Forvaltning

Hovedtrekkene i landskapet må søkes opprettholdt. Inngrep som endrer forholdene i kantvegetasjonen langs vannstrengen og i de områder som oppfattes som en del av vassdragsnaturen, bør unngås.

Inngrep som enkeltvis eller i sum medfører endringer av en viss betydning i selve vannstrengen, bør unngås. Leveområder for truede plante- og dyrearter og mindre områder med store verneverdier bør gis særlig beskyttelse.

Klasse 3

Beskrivelse

Vassdragsbelte som er lite berørt av moderne menneskelig aktivitet, og som derfor har stor opplevelsesverdi og vitenskapelig verdi.

Forvaltning

Det er svært viktig å bevare naturens preg av å være lite berørt av moderne menneskelig aktivitet. Alle former for omdisponering av arealer i vassdragsbeltet bør unngås. Vannkvalitet og naturlig vannføring må søkes opprettholdt, og alle former for inngrep som reduserer vassdragets verdi må søkes unngått.

5. Ansvar for oppfølging

Ansaret for å følge opp disse retningslinjene i forhold til planmyndighetene i kommunene og fylkeskommunene tillegges følgende instanser:

- a. Miljøverndepartementet har overordnet ansvar for generell veiledning, utvikling og oppfølging i forhold til disse retningslinjene. Ansaret skal utøves i nært samarbeid med andre berørte departementer.
- b. Miljøverndepartementets og Nærings- og energi-departementets underliggende etater vil:

- sørge for å øke kunnskapsnivået om verneverdiene tilknyttet de vernede vassdrag,
- utarbeide informasjon om effekter av inngrep i og ved vassdrag.

c. Fylkesmannen, fylkeskommunen, samisk kulturminnevern og statlige fagmyndigheter har ansvar for å gi opplysninger om verneverdier tilknyttet de vernede vassdragene og å se til at kommunene følger opp disse retningslinjene.

Statlige fagmyndigheter har ansvar for å tillempe retningslinjene i sin øvrige forvaltningsvirksomhet så langt mulig.

Utfyllende kommentarer til rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag

Bakgrunn

Vassdragene er viktige elementer i norsk natur. Ingen andre nasjoner i Europa kan vise til lignende variasjon i vassdragsnaturen. Samtidig har vann og vassdrag til alle tider vært viktig lokaliseringsfaktor for bosetting og ferdsel. Store deler av landets kulturminner og kulturmiljøer finnes derfor i vassdragsnære områder. Mange av disse har direkte tilknytning til vassdragene og viser at utnytting av vannkraft har lange tradisjoner.

Utover i vårt århundre, særlig i etterkrigstiden, har imidlertid kraftutbygging representert stadig større inngrep i vassdragene. På grunn av de store konfliktene med verne- og friluftslivsinteressene, ble spørsmålet om en landsplan for utbygging og vern av vassdrag tatt opp av Stortinget allerede i 1960.

I dag er resultatet at fire verneplaner for vassdrag er vedtatt av Stortinget. I tillegg har vi Samlet plan for vassdrag, som angir prioritering av aktuelle utbyggingsprosjekter. I de ulike etappene av verneplanarbeidet har kriteriene for fastsettelse av vassdragenes verneverdi vært noe for-skjellige. Det er gjort nærmere rede for dette i vedlegg 2. Gjennom hele verneplanarbeidet har det blitt presisert at vassdrag som er vernet mot kraftutbygging også må behandles med varsomhet når det gjelder andre typer inngrep. Eksempler på inngrep som kan skade verneverdier i vassdrag er vegbygging, masseuttak, vannuttak, forbygning/strandkledning, flomvern, kanalisering, bygg/anlegg og forurensning. Ei fylligere liste over inngrep er gitt i vedlegg 3. Der antydes også hvilke formål inngrepene er ment å tjene og enkelte skadeeffekter av slike inngrep. Lista i vedlegg 3 er ment som en foreløpig informasjon og veiledning, og den er ikke fullstendig, verken når det gjelder inngreptyper eller mulige skadevirkninger på verneverdier. Lista utgjør heller ikke noe fullstendig grunnlag for interesseavveining i konkrete saker. Det vil etter hvert bli utarbeidet nærmere informasjon om mulige virkninger på vassdrag ved ulike inngrep.

Til de enkelte punkter i retningslinjene

Til pkt 1, retningslinjenes virkeområde

De vernevedtak Stortinget har fattet gjelder som hoved-regel hele vassdraget innenfor grensene av nedbørfeltet. Videre er Stortingets verneplanvedtak som hovedregel begrenset til vern mot kraftutbygging. I forbindelse med vernevedtakene har Stortinget gitt en generell henstilling om at en søker å unngå tiltak i verneplanvassdragene som reduserer deres verneverdi. (Jf St. prp. nr 89 (1984-85) og Innst. S. nr 243 (1985-86)).

Selv om hele nedbørfeltet er vernet mot kraftutbygging, er RPR for vernede vassdrag bare forutsatt å ha inn-virkning på planlegging og virksomhet i områder som har betydning for vassdragets verneverdi, jf pkt 3. Dette vil i første rekke si det vassdragsbeltet som er definert i retningslinjene og som er særskilt behandlet i retnings-linjenes pkt 4. I tillegg omfatter retningslinjene andre deler av nedbørfeltet som det er faglig dokumentert at har betydning for vassdragets verneverdi. Dette dreier seg om arealer med betydelige verdier knyttet til zoologi, botanikk, geologi, kulturhistorie, landskapsbilde eller friluftsliv (jf ellers kommentarene til pkt 3 nedenfor).

Bare vassdragsbeltet omfattes av den klasseinndelingen som er omtalt i retningslinjenes pkt 4. Videre er det klart at adgangen etter PBL til å fastsette utfyllende bestemmelser i kommuneplanen er mer begrenset når avstanden fra vannstrengen blir mer enn 100 meter. Muligheten for å følge opp RPR vil derfor være forskjellig i de områder som retningslinjene omfatter.

De deler av nedbørfeltet som det er faglig dokumentert at har betydning for vassdragets verneverdi, kan som nevnt være arealer med betydelige verdier knyttet til zoologi, botanikk, geologi, kulturhistorie, landskapsbilde eller friluftsliv. Kunnskapen om denne type verneverdier kan være forskjellig for de ulike verneobjekter. Det forutsettes at man som ellers i kommuneplanleggingen legger til grunn den kunnskap som til enhver tid er tilgjengelig.

Til pkt 2, saklig virkeområde

Utarbeiding av planer

Kommunene har som planmyndighet det primære ansvar for utvikling av arealbruk i og ved vernede vassdrag og skal legge retningslinjene til grunn for planlegging. Hvordan dette kan følges opp er nærmere beskrevet i vedlegg 1.

Fylkeskommunen skal legge retningslinjene til grunn i fylkesplanene.

Retningslinjene vil være bindende for den kommunale og fylkeskommunale planlegging innenfor virkeområdet, jf. § 17-1, som bestemmer at de retningslinjer som fastsettes etter første ledd skal legges til grunn for planleggingen etter loven. Det betyr en plikt for kommunene til å bruke retningslinjene i sin planlegging, men slik at det er rom for ulike plantilpasninger. Rikspolitiske retningslinjer inne-bærer likevel ikke i seg selv noen direkte binding overfor borgerne. Det vil si at det er planene som er rettslig bindende, og ikke retningslinjene i seg selv.

Siden RPR er én av kanalene for politikkformidling for den sektorovergripende planlegging, er retningslinjene ett av de nødvendige virkemidler for å gjøre kommuner og fylkeskommuner kjent med de hensyn de må ta i plan-leggingen. Statlige fagorganer som etter § 9-3 skal med-virke i planprosessene er forpliktet til å følge opp retnings-linjene, jf. §§ 20-5 og 27-2, om deres rolle som høringsorgan med innsigelsesmulighet.

Enkelt saker i forhold til planer etter PBL

Ved dispensasjon etter PBL § 7 fra planer som bygger på RPR, vil rikspolitiske retningslinjer måtte inngå i vurderingene av om særlige grunner foreligger. Dette fordi RPR er en del av de offentlige hensyn som ligger bak en plan. Dette er også nødvendig for å unngå at planer som er utarbeidet i tråd med retningslinjene, i ettertid kan uthules gjennom dispensasjoner eller avgjørelser i klagesaker hvor slike overordnede hensyn ikke tas. Det betyr ikke at rikspolitiske retningslinjer i slike tilfeller nødvendigvis skal være avgjørende for sakens utfall, men at de må inngå i vurderingen og tillegges vekt.

Det som er sagt her om å legge vekt på retningslinjene, har først og fremst betydning i forhold til avgjørelser som gjelder områder hvor det foreligger planer som bygger på RPR. Retningslinjene kan imidlertid være relevante å ta i betraktning i skønnsvurderingen i andre enkeltsaker i forhold til plan. Enkeltsaker forøvrig

RPR retter seg primært mot planlegging og enkeltsaks-behandling i forhold til planer. Men retningslinjene kan også ha betydning for avgjørelser etter PBL forøvrig og annet lovverk.

Hvorvidt retningslinjene kan tillegges vekt under skønnsutøvelsen ved avgjørelser som treffes etter PBL forøvrig og andre lover, vil i utgangspunktet bero på en tolkning av vedkommende lov. Ved denne tolkningen vil man måtte ta i betraktning at ett av formålene med PBL er å komme fram til samordnede vedtak om bruk og vern av ressurser og om utbygging, se PBL § 2.

Miljøformål kan ivaretas ved hjelp av ulike virkemidler, og det forhold at visse hensyn må sies å være hovedhensyn ved praktiseringen av én lov, eller er spesielt utarbeidet med tanke på denne, utelukker ikke at de samme hensynene er relevante ved praktiseringen av andre lover.

Rikspolitiske retningslinjer, som uttrykk for overordnede miljøinteresser, vil i dette perspektivet ofte være relevante hensyn ved vedtak som berører natur- og ressursgrunnlaget. Eksempler på bestemmelser hvor dette kan være aktuelt finnes oppført i vedlegg 4.

Til pkt 3, nasjonale mål for forvaltning av vernede vassdrag

Stortingets vedtak om Verneplan I hvilte på fire hoved-forutsetninger, der den fjerde lyder: "Andre inngrep i de sikrede områder som kan redusere deres verdi for natur-vern- og friluftsmål og vitenskap må søkes unngått". Dette er videreført i seinere verneplaner, jf bl a Innst S.

nr. 10 (1980-81) der det heter:

"Komiteen vil understreke at skal verneplanens intensjoner oppnås, er det imidlertid viktig at det ikke foretas andre tiltak som kan gripe inn i de vernede vassdrag og som reduserer områdenes verneverdi."

Stortingets vedtak gir ikke videre retningslinjer for sikringen av de vernede vassdrag mot andre inngrep enn kraftutbygging, men i vedtakene ligger en intensjon om å sørge for at verneverdiene som er knyttet til vassdraget ikke blir ødelagt.

Vedtakene om vern av vassdrag har til hensikt å bevare et representativt utvalg av norsk vassdragsnatur for ettertiden. De faglige begrunnelsene for vern varierer fra vassdrag til vassdrag. Det er derfor nødvendig med en differensiert forvaltning etter beliggenhet og miljøtilstand. I Mellquistutvalgets forslag til Verneplan IV (NOU 1991:12A) ble det lagt betydelig vekt på dette.

Punktene 3a-e gir et grunnlag for å forvalte de ulike vassdrag og deler av vassdrag forskjellig etter beliggenhet og miljøtilstand. De utgjør en totaloversikt over hva som ligger til grunn for at vassdrag er vernet, og alle punktene vil ikke være like aktuelle for alle verneobjekter.

I retningslinjene omfatter begrepet landskapsbilde (jf pkt 3a) både naturlandskap og kulturlandskap. Med begrepet vassdragets referanseverdi (jf pkt 3b) menes vassdragets verdi som målestokk for endringer forårsaket av naturinngrep og påvirkninger av ulike slag i andre sammenlignbare vassdrag. Vassdrag som betyr mye for mange mennesker, fordi de er lokalisert i eller nær byer og tettsteder, er blitt prioritert i verneplanarbeidet. Den primære målsetting for disse områdene er bevaring av grunnlaget for et aktivt friluftsliv og tilrettelegging uten større skade på natur- og kulturminneverdier (jf pkt 3c).

En begrunnelse for vern av vassdrag har vært spesielle botaniske, zoologiske, geologiske eller kulturhistoriske forekomster i eller ved vannstrengen eller andre steder i nedbørfeltet. Også forekomster/områder av særlig betydning for landskapsbilde eller for friluftsliv vil utgjøre deler av vassdragets verneverdi. Det er et mål å gi disse områdene spesielt god beskyttelse (jf pkt 3d). For de ulike verneobjektene kan kunnskapen om denne type verneverdier være svært forskjellig. Ved praktiseringen av retningslinjene må man forholde seg til den kunnskap som til enhver tid foreligger. Eventuelle skader på verdifulle eller potensielt verdifulle områder for landbruk eller reindrift er blitt tillagt vekt ved fastsettelsen av enkelte vassdrags verneverdi (jf pkt 3e).

De rikspolitiske retningslinjene for vernede vassdrag må ikke oppfattes som noe hinder for at de kommuner som ønsker det kan gjøre mer for å sikre verneverdiene enn det retningslinjene legger opp til.

Til pkt 4, retningslinjer for vassdragsbeltet

I retningslinjenes pkt 1 blir det definert et vassdragsbelte som omfatter verneobjektets hovedelver, sideelver, større bekker, sjøer og tjern (også kalt vannstrengen) og et område på inntil 100 meters bredde langs sidene av disse (målt i horisontalplanet fra gjennomsnittlig flomvannstand).

Retningslinjene angir at vassdragsbeltet bør avgrenses og deles inn i klasser ut fra registrerte verneverdier og arealtilstand i forbindelse med arbeidet med kommuneplanens arealdel. Det er bare vassdragsbeltet som omfattes av klasseinndelingen. Men naturligvis kan det være forhold også utenfor det definerte vassdragsbeltet som har betydning for vassdragets verneverdi.

Kommunen bør derfor i kommuneplanleggingen ta hensyn til arealer i vassdragets nedbørfelt med betydelige verdier knyttet til zoologi, botanikk, geologi, kulturhistorie, landskapsbilde eller friluftsliv som har betydning for vassdragets verneverdi.

Et sentralt virkemiddel for å beskytte nærområdene til vassdrag er PBL § 20-4, andre ledd bokstav a) og f). Bestemmelsene gir adgang til å etablere et inntil 100 meter bredt område langs vassdrag med enten forbud eller krav om reguleringsplan før det iverksettes nærmere angitte tiltak.

På mange steder vil det være naturlig å gi området en smalere utstrekning enn 100 meter, fordi arealene allerede er benyttet til veg, jernbane eller tettbebyggelse. Området bør altså ikke omfatte mer enn det som naturlig hører sammen med vassdraget, inkludert kulturminner og verdifulle kulturlandskap.

Innenfor vassdragsbeltet er det ønskelig at vassdraget får utvikle seg på mest mulig naturlig vis.

Lenger ut fra vannstrengen enn 100 meter, er adgangen til å fastsette utfyllende kommuneplanbestemmelser mer begrenset. Her vil således muligheten til å gi utfyllende bestemmelser til LNF-områdene etter PBL § 20-4, andre ledd bokstav a) og f) ikke være til stede.

De vernede vassdragsobjektene er svært ulike når det gjelder størrelse, utforming, beliggenhet og innhold av faglige kvaliteter. Slike forskjeller kan også finnes på ulike strekninger innenfor ett og samme vassdrag. For å oppnå målsettingen med verneplanen om å sikre variasjonsbredden i norsk vassdragsnatur, er det nødvendig å forvalte de ulike vassdrag eller deler av vassdrag forskjellig, men på en slik måte at de kvalitetene som er verdifulle i det aktuelle området blir tatt vare på. Ideen om en slik differensiert forvaltning, som er omtalt i NOU 1991:12A og St. prp. nr 118 (1991-92) Verneplan IV for vassdrag, danner grunnlaget for den klasseinndeling som inngår i RPR.

Grunnlaget for en differensiert forvaltning av de vernede vassdragene legges ved utarbeidelse og revisjon av kommuneplanens arealdel. Det vil synliggjøre og lette den differensierte forvaltningen dersom kommuneplankartet viser hvilken forvaltningsklasse det enkelte vassdragsavsnitt tilhører. Dette vil være et hjelpemiddel for å komme fram til hvilke av PBL's arealbestemmelser som skal brukes.

Inndelingen i forvaltningsklasser gjøres for å få fram ulike kriterier for avveining i ulike typer vassdragsavsnitt. Klasseinndelingen vil følge kravene til planprosess i PBL, der det bl.a. legges stor vekt på samråd, medvirkning og informasjon. Inndeling i forvaltningsklasser vil avgjøres av kommunen i nært samarbeid med fylkeskommunen og statlige fagmyndigheter.

Inndeling i forvaltningsklasser med anbefalt forvaltning må ikke forveksles med inndeling i arealbrukskategorier med tilhørende bestemmelser etter PBLs regelverk.

I vedlegg 1 gis nærmere veiledning i hvordan retningslinjene kan fremmes i den kommunale planleggingen.

De bestemmelsene som knyttes til PBL's arealbrukskategorier gjennom kommuneplanen, skal også være retningsgivende for den statlige virksomheten i området.

Til pkt 5, ansvar for oppfølging

Det overordnede ansvaret for forvaltningen av de vernede vassdragene er i henhold til gjeldende lovgivning delt mellom Miljøverndepartementet og Nærings- og energidepartementet.

Kunnskapen om verneverdiene i de vernede vassdragene er svært forskjellig, og det er nødvendig for enkelte vassdrags vedkommende å utføre undersøkelser på ulike fagfelt. Ansvaret for å øke kunnskapsnivået og for framdriften i dette arbeidet tillegges Direktoratet for naturforvaltning, Norges vassdrags- og energiverk og Riksantikvaren.

De samme etatene har også ansvar for å utarbeide informasjonsmaterieil som beskriver hvilke skader som kan påføres vassdrag og deres nærområder ved ulike former for inngrep. Dette vil bidra til at disposisjoner blir foretatt på et reelt og mer helhetlig grunnlag.

Etter PBL § 9-3, første og andre ledd, har statlige fagorganer plikt til å hjelpe kommunene i planleggingsarbeidet. Innholdet i retningslinjene innebærer at fylkesmannen får en særskilt plikt til å gi opplysninger om verneverdier innen feltene vilt, fisk, naturvern, friluftsliv, forurensning og landbruk.

Tilsvarende har reindriftskontoret ansvaret for å gi opplysninger om verneverdier tilknyttet reindrift. På samme måte får fylkeskommunen og Samisk kulturminnevern en særlig plikt til å gi opplysninger om kulturminner og kulturmiljøer som har betydning for de vernede vassdragene (PBL § 12-3, siste ledd). Fylkesmannen og fylkeskommunen skal også se til at kommunene følger opp retningslinjene. I praksis vil dette skje gjennom uttalelser til kommunale planer og dispensasjonssaker og gjennom innsigelser til planer som strider mot nasjonale målsettinger.

Vedlegg 1

Kommunal planlegging

De nasjonale mål for forvaltningen av de vernede vassdragene kan fremmes i kommunal planlegging slik:

Vannstrengen

Bruk og vern av selve vannstrengen planlegges etter PBL § 20-4, første ledd nr 5 (Områder for særskilt bruk eller vern av sjø og vassdrag, herunder ferdsel-, fiske-, akvakultur-, natur- og friluftsområder hver for seg eller i kombinasjon med en eller flere av de nevnte brukskategorier).

Vannstrengen bør i kommuneplanens arealdel legges ut til:

- friluftsområde i områder av klasse 1,
- friluft- og naturområde i kombinasjon i områder av klasse 2,
- naturområde i områder av klasse 3.

Arealet langs vannstrengen

Arealer i vassdragsbeltet langs vannstrengen som ikke båndlegges, bør legges ut til landbruks-, natur- og friluftsområde i kommuneplanens arealdel, PBL § 20-4, første ledd nr 2.

Avhengig av verneverdier og arealtilstand, bør bygge- og anleggstiltak i vassdragsbeltet enten forbys, jf PBL 20-4, andre ledd e) og f), eller bare tillates dersom tiltaket inngår i reguleringsplan eller bebyggelsesplan, jf PBL § 20-4, andre ledd a).

Båndleggingsområder

Arealer i vassdragsbeltet som har spesielt stor verdi for naturvern, kulturminnevern eller friluftsliv og som bare kan ivaretas gjennom regulering (PBL § 25, første ledd, 6), bør i kommuneplanens arealdel båndlegges for regulering til disse formål, jf PBL § 20-4, første ledd, 4.

Andre områder i nedbørfeltet med spesielle verdier

Arealer i vassdragets nedbørfelt med betydelige verdier knyttet til zoologi, botanikk, geologi, kulturhistorie, landskapsbilde eller friluftsliv, og som har betydning for vassdragets verneverdi, bør legges ut som landbruks-, natur- og friluftsområde i kommuneplanens arealdel, PBL § 20-4, første ledd, 2, jf også § 20-4, andre ledd, c) om lokalisering og omfang av spredt bebyggelse.

I det følgende blir enkelte av punktene ovenfor nærmere utdypet.

LNF-områdene og landbruket

Kommuneplanens arealdel gir ikke mulighet til å styre all slags virksomhet. Det tenkes i denne sammenheng spesielt på inngrep som er knyttet til landbruk. I kommuneplanens arealdel kan landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF- områder) bare legges ut som kombinerte arealbruksformål. Videre er det ikke adgang til å gi utfyllende bestemmelser med bindende rettslig virkning i LNF-området for bebyggelse som er knyttet til stedbunden næring (§ 20-4, andre ledd bokstav c). Heller ikke bestemmelser om 100-meters beltet langs vassdrag (§ 20-4, andre ledd bokstav a og f) vil hjemle forbud mot tiltak og anlegg som har direkte tilknytning til tradisjonell landbruksvirksomhet. Dette innebærer at LNF-områdene ikke regulerer fysiske tiltak som har sammenheng med vanlig landbruksvirksomhet, herunder landbruksbebyggelse, landbruks-/skogbruksveger, masseuttak til husbehov, o.l. Derimot vil bygge- og anleggstiltak som ikke er ledd i stedbunden næring, i utgangspunktet være i strid med planen og dermed forbudt.

Virksomhet som har sammenheng med landbruk, natur og friluftsliv reguleres av sektorlovgivningen, herunder jordloven, skogbruksloven, naturvernloven og friluftslivloven. I de fleste tilfeller vil det ikke være konflikt mellom landbruks-, natur- og friluftslivinteresser.

Landbruksmyndighetene lokalt (kommunen) og på fylkesplanet (fylkesmannen og fylkeslandbruksstyret) kan gjennom veiledningstjenesten bidra til å redusere konflikten mellom næringsutøving og verneinteresser knyttet til vassdrag. Landbruket har dessuten virkemidler som kan bidra til å ivareta verneverdier knyttet til vassdrag. F.eks. skal vilkårene som knyttes til overføring av areal- og kulturlandskapstilleggene hindre kanalisering og bekkelukking og sikre ivaretagelse av kantsoner. Skogbruksloven forutsetter dessuten at det tas hensyn til naturmiljø og friluftsliv. Miljøhensyn er innarbeidet i regelverket for statstilskudd til ulike skogbruksstiltak, og skogbruksmyndighetene kan nekte eller sette betingelser for tildeling av tilskudd. I tillegg kan det være aktuelt for skogbruksmyndighetene å vurdere bruk av skogbrukslovens § 17 b. Denne bestemmelsen gir mulighet til å fastsette forskrifter om skogbehandling og skogsdrift i områder som er av spesiell verdi for naturvern og friluftsliv. "Forskrift om planlegging og godkjenning av skogsveger" skal sikre at det ved planlegging og godkjenning av skogsveger tas spesielle hensyn til konkrete verdier i vassdragsbeltet som er dokumentert i forbindelse med vernevedtaket.

Båndleggingsområder

For å oppnå ønsket beskyttelse av mindre arealer som er spesielt viktige for naturvern, kulturminnevern eller friluftsliv, kan områdene båndlegges for seinere regulering.

Forholdet til Forsvaret

Både som byggherre og eiendomsforvalter er Forsvaret underlagt samme lov- og regelverk som samfunnet for øvrig. Når det gjelder Forsvarets operative virksomhet, forutsettes det at de rikspolitiske retningslinjene for vernede vassdrag ikke medfører endrete muligheter til å drive slik virksomhet. Med operativ virksomhet menes all militær virksomhet i fredstid som er nødvendig for å planlegge, forberede og gjennomføre:

- overvåking av land-, sjø- og luftterritoriet,
- forsvarsplaner, herunder feltbefestninger, anlegg for installasjoner og stridsmidler,
- beredskapstiltak, herunder utrykningsøvelser med militære styrker,
- støtte til det sivile samfunn og politiet som krever innsetting av styrker,
- rene militære operasjoner i spesielle situasjoner, herunder søk og redningstjeneste.

Vanlige øvelser omfattes ikke av ovennevnte punkter, men det forutsettes at militær virksomhet sidestilles med tilsvarende sivil virksomhet som måtte være tillatt.

Forholdet til drikkevannsforsyning

Vannuttak til drikkevannsforsyning, herunder vann til drikke, næringsmiddelformål og hygienisk bruk, vil medføre at vannføringen i nedenforliggende del av vassdraget blir redusert, samt at det vil kunne være nødvendig med oppdemming av magasin. Bygging av nye, store anlegg kan innebære vesentlige forandringer av vannkilden.

For å sikre drikkevannskilder mot forurensning, er det ofte lagt restriksjoner (klausulering) på arealbruken av nedbørfeltet. Dette for å minske risiko for forurensning og for å hindre uønsket bruk av nedbørfeltet. Slike restriksjoner kan begrense arealbruken med hensyn til f.eks. landbruksformål, friluftsliv eller lagring av kjemiske stoffer.

RPR vil få betydning først og fremst i forbindelse med planer om bygging av nye vannforsyningsanlegg eller betydelig opprusting av eldre anlegg.

Vannforsyning vil være et vurderingstema i kommuneplanleggingen, og det er rimelig at dette temaet gis høy prioritet i forhold til andre interesser i den forbindelse. Ved praktiseringen av retningslinjene bør det legges til grunn at vernede vassdrag kan utnyttes til drikkevannsforsyning dersom det ikke finnes gode, alternative drikkevannskilder og dersom inngrep i en slik sammenheng ikke reduserer verneverdiene vesentlig. I vassdrag hvor slik utnyttelse er aktuell, vil organisert utnyttelse til friluftslivformål om nødvendig måtte vike.

Vedlegg 2

Kriterier for fastsettelse av vassdragenes verneverdi - verneplan for vassdrag

- I verneplan I ble det spesielt lagt vekt på å sikre vassdrag med store landskaps- og friluftslivsverdier, men også verdien for vilt, fisk og naturvern ble tatt med i vurderingen.
- Vassdrag vernet i verneplan II ble stort sett plukket ut etter de samme kriterier som vassdragene i verneplan I, men arkeologi, vannkvalitet og reindrift ble vurdert i tillegg. Kunnskapsgrunnlaget for vassdrag i verneplan II var dessuten bedre enn for vassdragene i verneplan I.
- Verneplan III var basert på et mye bredere kunnskapsgrunnlag enn de foregående etappene i verneplanarbeidet. Verdiene og interessene som ble lagt til grunn for vurderingen kan inndeles i følgende hovedkategorier: naturvern, kulturminnevern, vilt, fisk, friluftsliv, vannkvalitet, landbruk og reindrift.
- Verneplan IV var basert på de samme verdier og interesser som verneplan III, men det ble lagt stor vekt på å få med typer av vassdrag (brevassdrag og kystvassdrag) og geografiske områder som var dårlig dekket av foregående planer.

Vedlegg 3

Eksempler på inngrep som kan skade verneverdier i vassdrag

Type inngrep	Formål	Mulig skade på verneverdier
Vegbygging	Skogsdrift, Vegtrafikk	Fjerning av kantvegetasjon, utfyllinger, vandringshinder for fisk, vanskelig adkomst, skade på kulturminner/-miljøer, økt forurensningsfare
Masseuttak i og ved elva	Produksjon av sand og grus	Landskapsforandring, skader på fisk og bunndyr, inngrep i elvas naturlige prosesser, senker elvebunn og vannstand i nærliggende dammer og kroksjøer
Vannuttak	Drikkevann, fiskeoppdrett, jordvanning	Tørrelegging/reduert vannføring, økt forurensing, dårligere forhold for vannlevendeplanter og dyr, redusert opplevelsesverdi
Forbygning/strandkledning	Unngå erosjon og elvebrudd	Smalere og dypere elv, hindrer grustilførsel, hindrer nydannelse av vegetasjon på motsatt bredd og elvas naturlige prosesser, endret artssammensetning, øker nedstrøms flom- og erosjonsfare
Flomvern	Hindre flomskader	Eliminerer flommarkskog, visuelt uheldig, fjerner kantskog, øker nedstrøms flom- og erosjonsfare
Kanalisering	Innvinning av areal	Fjerning av kantskog, økt strømhastighet, reduserer biologisk mangfold, visuelt uheldig
Bygg og anlegg	Boliger, industri	Reduserer naturområdene, redusert biologisk mangfold, økt forurensningsfare, skade på kulturminner/-miljøer
Kraftledninger	Strømtransport	Visuelt uheldig, skader på fugl, skade på kulturmiljøer
Bakkeplanering	Effektivisere jordbruket	Økt forurensing, endrer landskapet
Oppdyrking	Matproduksjon, beite	Økt avrenning, redusert biologisk mangfold, hindrer ferdsel, skade på kulturminner og kulturmiljø
Bekkelukking	Effektivisere jordbruket, redusere erosjon	Redusert biologisk mangfold, redusert selvrensing, visuelt uheldig, skade på kulturminner og kulturmiljø
Hogst	Uttak av tømmer	Fjerning av kantskog, redusert biologisk mangfold, skade på kulturminner og kulturmiljø
Grøfting	Produksjon av trevirke	Endrer naturlige vekstvilkår, øker erosjonsfaren, reduserer biologisk mangfold, endrer naturlig vannføring
Fiskeoppdrett	Produksjon av settefisk og matfisk	Fare for spredning av sykdommer og parasitter til villfisk, endret vannføring, hindring fiskens frie gang, økt forurensing, genetisk innblanding, visuelt uheldig
Forurensing	Vassdrag som resipient for utslipp	Redusert bruksverdi, forrykket artsbalanse, redusert biologisk mangfold

Vedlegg 4

Eksempler på lovverk utenom PBL der RPR kan få anvendelse, jf. retningslinjenes pkt 2 og 5.

- Lov om vassdragene av 15 mars 1940, §§ 8, 17, 18, 104, 105, 106 og 108.
- Jordlova av 18. mars 1955, §§ 53, 54 og 55.
- Vegloven av 21 juni 1963, § 12, andre ledd, og forskrifter for utbedring og behandling av planer for riks- og fylkesveg av 7. oktober 1980, §§ 4, 6 og 7.
- Lov om skogbruk og skogvern av 21. mai 1965, §§ 16 fjerde ledd, 17 fjerde ledd, 17a, 17b, 19 og 21.
- Konesjonsloven av 31. mai 1974, § 2.
- Fjelloven av 6. juni 1975, § 3, andre ledd og § 12, første ledd.
- Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag av 10. juni 1977, § 1.
- Lov om reindrift av 9. juni 1978, § 12, første ledd.
- Lov om jordskifte o. a. av 21. desember 1979, §§ 29 og 41.
- Lov om vern mot forurensninger og om avfall, av 13. mars 1981, §§ 11 og 16.
- Lov om viltet av 29. mai 1981, § 7.
- Lov om helsetjenesten i kommunene av 19. november 1982, §§ 1-2 og 4a-1.
- Lov om oppdrett av fisk, skalldyr m.v, av 14. juni 1985, § 5, første ledd pkt 3.
- Lov om laksefisk og innlandsfisk m.v. av 15. mai 1992, § 7.