

# EUs rammedirektiv for vann – miljøkvalitetsnormer for vannmiljøet i møte med norsk rett

Ingrid Wang Andersen

Vitenskapelig bedømt (refereed) artikkel

*Ingrid Wang Andersen; EU's Water Framework Directive – Environmental quality objectives and regulation of environmental impacts in Norwegian law*

KART OG PLAN, Vol. 73, pp. 355–366, POB 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

The Water Framework Directive (WFD) sets out ambitious environmental objectives for all water bodies. The WFD is incorporated into the EEA Agreement, and implemented into Norwegian law through the Water Regulation. However, there are reasons to question the effectiveness of Norwegian implementation of the WFD. Firstly, the legal regime established to change terms and conditions in permits is not designed to ensure compliance with environmental objectives. Secondly, the Norwegian Water Regulation may not adequately ensure consistent application of the environmental objectives by different administrative bodies.

*Keywords:* EUs Water Framework Directive, Norwegian Water Regulation, environmental objectives, water management

*Ingrid Wang Andersen*, Research fellow, Department of Public and International Law, University of Oslo. PB 6706 St. Olavs plass, NO-0130 OSLO, E-mail: i.w.andersen@jus.uio.no

## 1. Innledning

EUs rammedirektiv for vann av 2000 («vanndirektivet»)<sup>1</sup> oppstiller ambisiøse miljømål for vannforekomsters kjemiske og økologiske tilstand. Vanddirektivet introduserer gjennom disse miljømålene en miljørettslig reguleringssteknikk som har blitt lite brukt i norsk miljø- og naturressurslovgivning – såkalte «miljøkvalitetsnormer». Miljøkvalitetsnormer er en reguleringssteknikk som setter krav til hvordan miljøtilstanden skal være, men som ikke direkte regulerer virksomhet og aktivitet som påvirker miljøtilstanden.

Vanddirektivet ble formelt inntatt i EØS-avtalen i 2009, og er gjennomført i norsk rett ved forskrift om rammer for vannforvaltning av 2006 («vannforskriften»)<sup>2</sup>. Gjennom vannforskriften og sektorlovgivningen som gir forvaltningen hjemmel til å gripe inn overfor miljøbelastende virksomhet, mener norske myndigheter å ha implementert vanddirektivet på en måte som sikrer oppfyllelse av miljømålene.

Denne artikkelen vil belyse noen aspekter ved vannforskriftens forhold til sektorregelverket som gir grunn til å stille spørsmål ved implementeringen. På enkelte områder er det norske regelverket lite egnet til å sikre oppfyllelse av miljøkvalitetsnormer. Dette gjelder særlig omgjørings- og revisjonsreglene i norsk lovgivning. Når det gjelder vannforskriftens betydning for enkeltsaksbehandlingen, har norske myndigheter latt enkelte sentrale spørsmål stå ubesvart. Dette synes å ha resultert i ulik oppfatning og praktisering av forskriften på tvers av sektormyndighetene, noe som er uheldig for å sikre en konsistent gjennomføring av vanddirektivet.

Som et bakgrunnstykke skal det først i punkt 2 kort redegjøres for miljøkvalitetsnormer som virkemiddel generelt, og for miljøkvalitetsnormers forankring i norsk lovgivning. Artikkelen punkt 3 til 6 vil ta for seg implementeringen av vanddirektivet i norsk rett, og belyse ovennevnte spørsmål om vannforskriftens forhold til sektorlovgiv-

1. Direktiv 2000/60/EF.

2. Forskrift 15. desember 2006 nr. 1446 (i kraft 1. januar 2007).

ningen. Til slutt i punkt 7 følger noen avsluttende synspunkter.

## 2. Miljøkvalitetsnormer som virkemiddel og deres forankring i norsk lovgivning

Miljøkvalitetsnormer er en fellesbetegnelse på rettsregler som setter krav til hvordan miljøtilstanden skal være.<sup>3</sup> Slike regler kan være utformet på mange forskjellige måter. Miljøkvalitetsnormer fastsettes som regel for deler av miljøet som vannmiljøet eller luftmiljøet, og kan rette seg mot forskjellige elementer i miljøet.<sup>4</sup>

Et fellestrekk ved miljøkvalitetsnormer er at de fokuserer på *resultatet* i miljøet, ikke på *årsakene* til at miljøtilstanden endres. Endringer i miljøtilstanden skyldes først og fremst påvirkning fra menneskelig virksomhet. Om man skal lykkes i å overholde eller oppfylle en miljøkvalitetsnorm, må miljøbelastende aktiviteter og virksomheter identifiseres, og det må påses at disse virksomhetene ikke kommer i konflikt med miljøkvalitetsnormen. Miljøkvalitetsnormer retter seg som oftest mot offentlige myndigheter. Offentligrettslig kontroll med miljøbelastende virksomhet sikres gjennom *andre* rettslige virkemidler. Gjennom konsesjons- og tillatelsesregimer har forvaltningen mulighet til å vurdere miljøvirkningene av tiltak før det eventuelt gis klarsignal. Påleggshjemler gir forvaltningen adgang til å pålegge private å iverksette miljøforbedrende tiltak, og gjennom omgjørings- og revisjonsregler kan forvaltningen endre på vilkår i tidligere gitte konsesjoner.

Dersom lovgiver ønsker å sikre en bestemt miljøkvalitet gjennom bruk av miljøkvalitetsnormer, må det sørges for at lovverket inneholder tilstrekkelige virkemidler for forvaltningen til å kontrollere virksomhet som kan påvirke oppfyllelse av normen. Det har lite for seg å fastsette en streng miljøkvalitetsnorm for eksempelvis villaksbestanden om regelverket ikke gir forvaltningen tilstrekke-

lig hjemmelsgrunnlag for å føre kontroll med – og om nødvendig gripe inn overfor – virksomhet som påvirker villaksbestanden i en negativ retning.

Miljøkvalitetsnormer som retter seg mot offentlige myndigheter kan gjøres *rettslig bindende* eller bare *retningsgivende*. Rettslig bindende miljøkvalitetsnormer vil forvaltningen være forpliktet til å oppfylle eller overholde. Slike normer vil kunne begrense forvaltningens kompetanse til å gi tillatelse til nye inngrep som kommer i konflikt med miljøkvalitetsnormen, eller utløse en plikt til å bruke påleggshjemler eller revisjons- og omgjøringshjemler om dette skulle vise seg å være nødvendig. *Retningsgivende* miljøkvalitetsnormer oppstiller derimot ikke absolutte krav til hvordan miljøtilstanden skal være, men gir forvaltningen en pekepinn på hvordan miljøkvaliteten bør være, eller en oppfordring til å sikre en gitt miljøkvalitet. Det kan imidlertid være andre hensyn og omstendigheter som tilsier at miljøbelastende virksomhet som kommer i konflikt med en retningsgivende miljøkvalitetsnorm likevel bør aksepteres.

Som nevnt er miljøkvalitetsnormer en regeltype som i liten grad har blitt benyttet i norsk rett.<sup>5</sup> Det norske regelverket for forvaltning av miljøet og naturressursgrunnlaget er fragmentert og sektorisert.<sup>6</sup> I norsk lovgivning har miljøkvalitetsnormer først og fremst blitt synliggjort som et aktuelt virkemiddel gjennom hjemmelsbestemmelser som gir ulike sektormyndigheter fullmakt til å fastsette forskrifter med miljøkvalitetsnormer innenfor sine myndighetsområder. Slike hjemler finner man både i forurensningsloven § 9, i vannressursloven § 9 og i naturmangfoldloven § 13.

Forurensningsloven § 9 gir forurensningsmyndighetene hjemmel til å fastsette *rettslig bindende* miljøkvalitetsnormer for konsentrasjon av forurensende stoffer i alle resipienter (vann, luft og jord). I vannressursloven § 9 har vassdragsmyndighetene hjemmel til å fastsette *rettslig bindende* miljøkvalitet-

3. Se blant annet Backer (2012) s. 88 og Bugge (2011) s. 29.

4. Miljøkvalitetsnormer kan blant annet rette seg mot kjemiske forhold (f.eks. konsentrasjon av forurensning), biologiske forhold (f.eks. utbredelse av fisk eller planter) eller hydrologiske forhold (f.eks. vannføring).

5. Se også Backer (2010) s. 111.

6. Se blant annet Winge (2013) s. 26 og Bugge (2011) s. 51.

snormer for vannføring, stoffinnhold og artsforekomst i vassdragene, men ikke for stoffer som reguleres gjennom forurensningsloven. Etter naturmangfoldloven § 13 kan det fastsettes miljøkvalitetsnormer for naturmangfoldet, bl.a. om forekomsten av en art eller økologisk tilstand av en naturtype. Det gjøres klart i § 13 at miljøkvalitetsnormer for forurensning eller for biologiske forhold i vassdrag må fastsettes etter henholdsvis forurensningsloven § 9 og vannressursloven § 9. Videre gjøres det klart at miljøkvalitetsnormer etter naturmangfoldloven § 13 bare vil være *retningsgivende* for utøvelse av offentlig myndighet.

I forarbeidene til vannressursloven forutsettes det at dersom hjemmelen til å fastsette miljøkvalitetsnormer skal benyttes, må det avklares om normene er rettslig bindende eller bare retningsgivende for utøvelse av offentlig myndighet i enkeltsaker.<sup>7</sup> Lovhjemlene til å fastsette miljøkvalitetsnormer i forskrifter har så langt ikke blitt tatt i bruk på norske myndigheters *eget initiativ*. Forskriftshjemlene har kun blitt benyttet for å implementere EU-direktiver som inneholder miljøkvalitetsnormer, herunder vanddirektivet.

### **3. Vanddirektivet og gjennomføringen i norsk rett**

Vanddirektivet fastlegger et rammeverk for en helhetlig forvaltning av alt vann i EU. Denne helhetsambisjonen kommer til uttrykk både gjennom materielle virkemidler og gjennom krav til institusjonell utforming av forvaltningsapparatet. Utgangspunktet etter direktivet er at vannforekomster skal forbedres med sikte på å oppnå «god kjemisk og økologisk tilstand» innen 2015, samtidig som miljøtilstanden skal beskyttes mot ytterligere forringelse. Vannforekomster som er sterkt påvirket av fysiske inngrep kan utpekes som «kunstige eller sterkt modifiserte». For slike vannforekomster kan det settes et mindre strengt miljømål for den økologiske tilstanden, såkalt «godt økologisk potensi-

al».<sup>8</sup> Disse miljømålene er en form for miljøkvalitetsnormer, ved at de fokuserer på hvordan miljøtilstanden i vannforekomster skal være innen gitte tidsfrister. Miljømålene har, i tråd med direktivets helhetsambisjon, et omfattende geografisk og saklig virkeområde. Miljømålene gjelder for alt vann – vassdrag, grunnvann og kystvann ut til én nautisk mil utenfor grunnlinjen (geografisk virkeområde) – og retter seg både mot kjemiske, biologiske og hydrologiske forhold i vannmiljøet (saklig virkeområde).

Som ledd i oppfyllelsen av disse miljømålene pålegger direktivet medlemslandene å dele landområdene inn i nedbørfeltdistrikter som ivaretar hele nedbørfelt med tilhørende kystsoner (naturlige avgrensede enheter). Direktivet stiller krav til at det gjennomføres en samordnet planleggingsprosess i hvert nedbørfeltdistrikt for å utarbeide rullerende vannforvaltningsplaner med konkrete miljømål for hver enkelt vannforekomst. Det skal også utarbeides tiltaksprogrammer med beskyttende og forbedrende miljøtiltak som skal sikre at miljømålene innfris innen tidsfristene.<sup>9</sup>

I norsk rett er aktivitet og virksomhet som kan påvirke de biologiske, kjemiske eller hydrologiske forholdene i vannmiljøet regulert gjennom en rekke lover som forvaltes av forskjellige myndigheter. Utslipp av forurensning i vannmiljøet (både i vassdrag og i kystområder) håndteres gjennom forurensningsloven, og utbygging og vern av vassdrag gjennom vassdragslovgivningen<sup>10</sup>. I kystområdene er det havressursloven og akvakulturloven som regulerer henholdsvis høsting av viltlevende marine ressurser, og produksjon av vannlevende dyr og planter (oppdrett). Enkelte nærings- eller virksomhetstyper som kan påvirke vannmiljøet (f.eks. jordbruk og veiutbygging), er regulert gjennom egne regelverk. I tillegg legger planleggingsregimet som etableres gjennom plan- og bygningsloven, føringer for arealbruken.

Vannforskriften som gjennomfører vanddirektivet, er en tverrgående forskrift hjemlet i vannressurslovens og forurensningslo-

7. Jf. NOU 1994: 12 s. 413.

8. Direktivets miljømål følger av artikkel 4.

9. Se direktivets artikler 3,11 og 13.

10. Med «vassdragslovgivningen» menes vannressursloven, vassdragsreguleringsloven og industrikonsesjonsloven.

vens bestemmelser om miljøkvalitetsnormer, samt i plan- og bygningsloven.<sup>11</sup> Forskriften er vedtatt ved kongelig resolusjon,<sup>12</sup> og forvaltes av Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet i felleskap. Vannforskriften gjengir vanddirektivets miljømål, og etablerer gjennom forankringen i plan- og bygningsloven det administrative rammeverket med vannregioner, og planprosesser med regionale vannforvaltningsplaner og tiltaksprogrammer.

Vannforskriftens hjemmelsgrunnlag dekker imidlertid ikke hele det saklige og geografiske virkeområdet for miljømålene. Biologiske forhold i kystvann faller utenfor vannressurslovens geografiske virkeområde,<sup>13</sup> og utenfor forurensningslovens saklige virkeområde.<sup>14</sup> Naturmangfoldloven § 13 dekker biologiske forhold i kystvann, men denne bestemmelsen åpner bare for *retningssivende* miljøkvalitetsnormer, og er ikke tatt i bruk for å hjemle vannforskriften. Dette innebærer at vannforskriftens miljømål som angår biologiske forhold i kystvann, ikke har et klart hjemmelsgrunnlag i lov.<sup>15</sup>

Vannforskriftens miljømål retter seg mot den offentlige forvaltning, ikke private rettssubjekter direkte. Det er med andre ord offentlige myndigheters ansvar å sikre at miljømålene oppfylles. Forskriften inneholder ingen bestemmelser som gir forvaltningen hjemmel til å gripe inn overfor miljøbelastende virksomhet i privat regi. Det er forutsatt at forskriftens miljømål skal oppfylles gjennom de rettslige virkemidlene som finnes i sektorregelverket, herunder konsesjonsregimene og omgjørings- og revisjonsreglene som man finner spredt over flere lover.<sup>16</sup>

Implementeringen av vanddirektivet i norsk rett ble gjennomført uten at det ble foretatt noen endringer i reglene som gir hjemmel til å føre kontroll med miljøbelastende virksomhet. Norske myndigheter har med andre ord lagt til grunn at det norske regelverket gir forvaltningen et tilstrekkelig

rettslig grunnlag for å sikre at virksomhet og aktivitet ikke kommer i konflikt med oppfyllelsen av miljømålene i vannforskriften. Som vi skal se i punkt 6 nedenfor, kan dette være en forhastet konklusjon når det gjelder omgjørings- og revisjonsreglene som ikke er utformet med tanke på senere vedtatte miljøkvalitetsnormer i forskrift.

Det er få forarbeider knyttet til vedtakelsen av vannforskriften, noe som kjennetegner forskrifter generelt. Når det gjelder vannforskriftens betydning for enkeltsaksbehandlingen etter sektorregelverket, har norske myndigheter latt enkelte sentrale spørsmål stå ubesvart. Hvilken betydning vannforskriftens miljømål har for konsesjonsbehandlingen av *nye inngrep* som kan påvirke miljøkvaliteten i vannforekomster, er verken avklart i de få forarbeider som foreligger, eller i den kongelige resolusjonen som ligger til grunn for forskriften. Vannforskriften er heller ikke direkte hjemlet i alle lover som regulerer nye inngrep som kan påvirke miljøtilstanden i vannforekomster. Disse to forholdene – mangel på avklarende forarbeider og mangelfull forankring av forskriften i alle lover som regulerer nye naturinngrep – synes å ha resultert i at sektormyndighetene per i dag legger til grunn et noe ulikt syn på dette spørsmålet. Dette vil belyses i punkt 5 nedenfor. Før vi går nærmere inn på vannforskriftens betydning for konsesjonsvurderingen, er det nødvendig med en kortfattet gjennomgang av miljømålene og planleggingsregimet som forskriften etablerer.

#### 4. Kort om vannforskriftens miljømål og planregime

Vannforskriftens miljømål er svært sammensatte og kompliserte, og her skal vi nøye oss med en forenklet fremstilling. Forskriftens miljømål for de ulike typer vannforekomster kan grovt sett deles i to grupper. Til

11. Forskriften er hjemlet i plan- og bygningsloven § 3-6 om felles planleggingsoppgaver for statlige og regionale planmyndigheter, § 9-7 om plansamarbeid mellom regioner og kommuner, og § 8-1 om regionale planer.

12. Kgl.res. 15. desember 2006.

13. Vannressursloven gjelder bare i sjøområder så langt bunnen er preget av tilløp til ferskvann, jf. lovens § 2.

14. Forurensningslovens § 9 begrenser seg til miljøkvalitetsnormer for forurensning i vannmiljøet.

15. Verken havressursloven eller akvakulturloven som regulerer aktivitet i kystsonene inneholder hjemler til å fastsette miljøkvalitetsnormer.

16. Jf. kgl.res. 15. desember 2006 s. 1.

den første gruppen hører miljømålene som har til hensikt å forbedre miljøtilstanden i vann til et ønsket nivå innen gitte tidsfrister. Dette gjelder blant annet forskriftens miljømål om «god kjemisk og økologisk tilstand» for overflatevann (kystvann og vassdrag), «godt økologisk potensial og god kjemisk tilstand» for såkalte sterkt modifiserte vannforekomster, og «god kjemisk og kvantitativ tilstand» for grunnvann. Disse miljømålene skal oppfylles innen 2021.<sup>17</sup>

I den andre gruppen finner man miljømålene som tar sikte på å opprettholde «status-quo-tilstanden». Vannforskriften § 4–§ 6 innledes med at overflatevann, sterkt modifiserte vannforekomster, og grunnvannforekomster «skal beskyttes mot forringelse». Disse miljømålene oppstiller ikke noe krav til forbedring av miljøkvaliteten, eller noen tidsfrister, men at miljøtilstanden slik den er (uavhengig av om denne er god eller dårlig) ikke skal forringes ytterligere.

For å operasjonalisere miljømålene etablerer vannforskriften i vedlegg V et tilstandsklassesystem. For økologisk tilstand opererer forskriften med fem tilstandsklasser; «svært god tilstand», «god tilstand», «moderat tilstand», «dårlig tilstand» og «svært dårlig tilstand». En vannforekomst har «god økologisk tilstand» når samtlige relevante indikatorer (biologiske, hydrologiske og kjemiske forhold) har minst «god tilstand» i samsvar med numeriske klassegrenser som er fastsatt, eller skal fastsettes, i vedlegg V. Med «forringelse» menes en nedjustering av vannforekomsters aktuelle tilstandsklasse, uavhengig av om denne er god, eller ikke. Forverring av miljøtilstanden innenfor én tilstandsklasse, er derimot ikke en forringelse i vannforskriftens forstand.

Til disse miljømålene knytter det seg en rekke unntak. Til miljømålene «god kjemisk og økologisk tilstand» finner man unntaksbestemmelser i § 9 og § 10. Førstnevnte bestemmelse gir på nærmere angitte vilkår mulighet til å utsette fristene for å oppfylle miljømålene, mens den andre bestemmelsen

gir mulighet til å fastsette såkalte «mindre strenge miljømål». Unntakene til «ikke-forringelsesmålene» følger av § 11 og § 12. Forskriftens § 11 åpner for midlertidig forringelse som følge av naturlige omstendigheter, mens § 12 åpner for at det i to angitte situasjoner kan gjennomføres nye inngrep eller aktiviteter som medfører forringelse av miljøkvaliteten. For samtlige av disse unntaksbestemmelsene oppstiller forskriften en rekke tilleggsvilkår som må være oppfylt.

Etter vannforskriften skal det i hver vannregion utarbeides rullerende vannforvaltningsplaner og tiltaksprogrammer for å sikre at alle vannforekomster innfrir miljømålene innen tidsfristene. I tråd med vanddirektivet skal det gjennomføres tre fullstendige planleggings- og gjennomføringssykluser, hver på 6 år.

De regionale vannforvaltningsplanene vedtas som regionale planer etter plan- og bygningsloven § 8-2, og godkjennes av Kongen i statsråd ved kongelig resolusjon.<sup>18</sup> I vannforskriften § 29 (4) heter det at godkjente forvaltningsplaner «skal legges til grunn» for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i vannregionen, jf. plan- og bygningslovens § 8-2 om regionale planer. I forarbeidene til den aktuelle bestemmelsen i plan- og bygningsloven fremgår det at formuleringen «skal legges til grunn» ikke medfører absolute forpliktelser av rettslig art for sektormyndighetene.<sup>19</sup> De regionale vannforvaltningsplanene medfører altså ikke rettslige skranker for myndighetenes vedtakskompetanse etter sektorregelverket.<sup>20</sup> Av forarbeidene fremgår det imidlertid at alle berørte myndigheter «bør ha som sitt mål» at planen skal gjennomføres.<sup>21</sup>

Det er tiltaksprogrammet som utdyper konkrete tiltak for å oppfylle miljømålene. Tiltaksprogrammene skal ikke vedtas som en formell del av vannforvaltningsplanene. Rettslig sett er tiltaksprogrammet et dokument som ikke har noen definerte rettsvirkninger overfor sektormyndigheten.

17. Vanddirektivet ble vedtatt i 2000, mens direktivet først ble inntatt i EØS-avtalen i 2009. Dette innebærer at tidsfristene for å oppnå miljømålene for EØS-landenes vedkommende er forskjøvet.

18. Jf. vannforskriften § 29(3).

19. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 201.

20. Se også kgl.res. 10. juni 2010 s. 3 (Forvaltningsplan for vannregion Finnmark).

21. jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 201.

Vannforvaltningsplanene og tiltaksprogrammene er først og fremst rettet inn mot oppfyllelse av miljømålene «god økologisk og god kjemisk tilstand» eller «godt økologisk potensial» for sterkt modifiserte vannforekomster innen tidsfristene. Gjennom arbeidet med vannforvaltningsplanene kartlegges miljøtilstanden i alle vannforekomster og det settes konkrete miljømål. For vannforekomster som ikke innfrir forskriftens miljømål, skal det gjennom tiltaksprogrammene foreslås konkrete tiltak for å sikre måloppfyllelse. Det kan også foreslås tiltak i tiltaksprogrammet som tar sikte på å beskytte vannforekomster mot ytterligere forringelse. Nye konsesjonspliktige inngrep eller aktivitet som søkes etablert i løpet av planperiodene på 6 år behandles imidlertid etter sektorregelverket, ikke gjennom arbeidet med vannforvaltningsplanene. Det er i denne forbindelse spørsmålet om hvilken betydning vannforskriftens bestemmelser om forringelse har for konsesjonsvurderingen melder seg.

##### 5. Vannforskriftens betydning for konsesjonsbehandlingen av nye inngrep – varierende praktisering og syn på tvers av forvaltningsorganene

Vannforskriften § 4–§ 6 slår som nevnt fast at samtlige vannforekomster (vassdrag, kystvann og grunnvann) skal beskyttes mot ytterligere forringelse. Fra dette utgangspunktet oppstiller forskriftens § 12 et unntak som på nærmere angitte vilkår åpner for at forringelse som følge av nye inngrep eller aktivitet likevel kan aksepteres. Hvilken betydning disse reglene i vannforskriften har for behandlingen av nye inngrep etter de ulike lover som oppstiller konsesjonsplikt, er et sentralt spørsmål som ikke har blitt avklart i forbindelse med vedtakelsen av forskriften.

For forurensnings- og vassdragsmyndighetens vedkommende er vannforskriften direkte hjemlet i forurensningslovens og vannressurslovens bestemmelser om miljøkvalitetsnormer. Begge disse forskriftshjemplene er myntet på *rettslig bindende* miljøkvalitet-

snormer. Både forurensningsmyndighetene og vassdragsmyndighetene har gitt uttrykk for at vannforskriftens regler om forringelse av miljøkvaliteten i vann skal anvendes direkte i konsesjonsbehandlingen. Enkelt saker hvor vannforskriften er blitt anvendt, viser imidlertid at forurensningsmyndighetene og vassdragsmyndighetene har ulikt ambisjonsnivå med hensyn til hvordan forskriften anvendes og vurderes.

Forurensningsloven forvaltes på sentralt nivå av Miljøverndepartementet og Miljødirektoratet – tidligere Klima- og forurensningsdirektoratet («Klif»). Klif har i et offentlig tilgjengelig notat gjort rede for sitt syn på vannforskriftens betydning for vurderingen av om det kan gis utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11.<sup>22</sup> I dette notatet konkluderer Klif med at vannforskriften oppstiller forpliktende regler som vil kunne innskrenke skjønnsrommet for når tillatelse kan gis etter forurensningsloven § 11.<sup>23</sup> Dette standpunktet ser man har blitt fulgt opp i enkelte saker angående etablering av gruvedrift. I Klifs bakgrunnsdokument for tildeling av utslippstillatelse til Rana Gruber i Nordland fra 2012 følger det under overskriften «rettslige utgangspunkter» følgende om vannforskriftens betydning for vurderingen etter forurensningsloven § 11:

*«Vannforskriften setter miljømål for vannforekomster og opererer med ulike tilstandsklasser. Forringelse av miljøtilstanden i en vannforekomst kan ikke tillates med mindre vilkårene for unntak i § 12 er oppfylt. Det må derfor vurderes om kravene i vannforskriften er til hinder for å gi tillatelse etter forurensningsloven til Rana Grubers virksomhet.»<sup>24</sup>*

Dette avsnittet viser at Klif anser vannforskriftens bestemmelser om forringelse av vannkvaliteten som *materielle skranker* for når utslippstillatelse kan gis etter § 11. Tilsvarende forståelse legges til grunn i Klifs anbefaling til Miljøverndepartementet angående søknad om tillatelse til Gruvedrift i En-

22. Klif, Vannforskriftens rettsvirkninger ved anvendelsen av forurensningsloven, 15. desember 2010.

23. Ibid. s. 2.

24. Klif, Følgerevurdering til endret tillatelse for Rana Gruber AS, 20. desember 2012 s. 9. Min kursiv.

gebøffjellet i Sogn og Fjordane.<sup>25</sup> I begge saken foretar Klif en vurdering av om de aktuelle utslippene til vannmiljøet vil innebære en forringelse i forskriftens forstand, og om vilkårene for unntak i § 12 i så fall er oppfylt.

Vassdragslovgivningen forvaltes av Olje- og energidepartementet («OED») og Norges vassdrags- og energidirektorat («NVE»). I OEDs retningslinjer for småkraftverk fremgår det at vannforskriften «skal legges til grunn» i enkeltsaksbehandlingen.<sup>26</sup> I de fleste begrunnelser til meddelte konsesjoner til vannkraftutbygging i 2013 er det inntatt en *kortfattet standardformulering* (på ett avsnitt) om forholdet til vannforskriften. I denne standardformuleringen fremkommer det at NVE har vurdert forholdet til *unntaksbestemmelsen* i vannforskriften § 12, og at alle vilkår i denne unntaksbestemmelsen anses som oppfylt i den enkelte sak.<sup>27</sup>

For det første er det tale om en kortfattet standardformulering som ikke viser hvilke vurderinger som faktisk er blitt gjort i den enkelte sak. For det andre forholder denne standardformuleringen seg på en lite presis måte til vannforskriftens bestemmelser. Utgangspunktet etter forskriften er at tilstanden ikke skal forringes (jf. § 4–§ 6) – dvs. at nye inngrep ikke skal føre til en nedjustering av tilstandsklasse. Det er bare i de tilfeller inngrepet medfører en slik «forringelse» av den aktuelle vannforekomst, at forvaltningen behøver å vurdere om vilkårene for å gjøre unntak etter § 12 eventuelt er oppfylt.

Når NVE gjennom sin kortfattede standardformulering går rett på vurderingstemaene i unntaksbestemmelsen i § 12, kan det fremstå som om alle disse vassdragstiltakene det er gitt konsesjon til innebærer en forringelse av miljøkvaliteten i vannforskriftens forstand, og dermed tillates med grunnlag i unntaksbestemmelsen i § 12. Hvis den-

ne standardformuleringen derimot er inntatt mer for «sikkerhets skyld» eller «syns skyld» enn som et uttrykk for en reell vurdering av vannforskriften, kan dette være problematisk. Av vannforskriften § 14 fremgår det at bruk av unntaksbestemmelser i vannforskriften, herunder § 12, skal begrunnes i påfølgende vannforvaltningsplan. Vannforvaltningsplanene skal rapporteres til ESA.<sup>28</sup> Dersom NVE konsekvent anvender unntaksbestemmelsen i § 12, uten å vurdere om dette faktisk er nødvendig, vil norske myndigheter kunne få problemer når bruk av unntaksbestemmelser skal begrunnes og rapporteres.

Vannforskriftens bestemmelser om at den kjemiske og økologiske tilstanden ikke skal forringes gjelder også for kystvann.<sup>29</sup> Vannforskriften er ikke direkte hjemlet i regelverket som regulerer biologiske påvirkningsfaktorer i kystvann. Forskriften er imidlertid hjemlet i plan- og bygningsloven som en sektorovergripende lov.

Det finnes ingen offentlig tilgjengelige notater eller retningslinjer som klargjør fiskeri- og akvakulturmyndighetenes syn på anvendelsen av vannforskriftens miljømål i enkeltsaksbehandlingen.<sup>30</sup> Fiskeridirektoratet<sup>31</sup> har imidlertid i uoffisiell sammenheng gitt uttrykk for at det kun er de regionale vannforvaltningsplanene som det skal tas hensyn til i sektormyndighetenes enkeltsaksbehandling, ikke vannforskriften som sådan. Vannforskriften skal brukes ved utarbeidelse av de regionale vannforvaltningsplanene, men ikke som forskrift for å regulere/styre enkeltsaksbehandlingen etter sektorregelverket. Fiskeridirektoratet er gjennom vannforskriftens forankring i plan- og bygningsloven forpliktet til å delta i arbeidet knyttet til å utarbeide de regionale vannforvaltningsplanene, og til å følge

25. Klif, Gruvedrift i Engebøffjellet – Klifs vurdering og anbefaling til Miljøverndepartementet, 19. mars 2012.

26. OED, Retningslinjer for små vannkraftverk, 2007 s. 37.

27. NVEs konsesjonsvedtak er tilgjengelige på NVEs nettsider. Se f.eks. bakgrunn for vedtak om tildeling av konsesjon til: Tverrelva kraftverk (10. mai 2013), Trolleholselva kraftverk (03. mai 2013) og Pikstein kraftverk (12. april 2013).

28. Se forskriftens § 32a.

29. Se § 4 jf. § 3 bokstav b.

30. Konsesjonsregimet for akvakultur (oppdrettsvirksomhet) er forholdsvis komplisert. Etablering av akvakultur krever etter akvakulturloven § 6 avklaring etter flere andre lover, herunder forurensningsloven og matloven.

Om konsesjonsprosessen for akvakultur, se blant annet Stokke/Indset (2012) s. 273–274 og Fosse (2011) s. 25 flg.

31. Fiskeridirektoratet er Fiskeri- og kystdepartementets etat for forvaltning av fiskeri- og akvakulturvirksomhet i Norge.

opp disse.<sup>32</sup> Vannforvaltningsplanene utgjør imidlertid ikke *rettslige skranker* for sektormyndighetenes enkeltsaksbehandling etter sektorlovverket.<sup>33</sup>

For å oppsummere, forholder forurensningsmyndighetene seg til vannforskriften som et regelverk som oppstiller nye *materielle skranker* for når utslippstillatelser kan gis etter forurensningsloven § 11. Vassdragsmyndighetene viser også til vannforskriftens regler i konsesjonsbehandlingen etter vannressursloven, men det er uklart hvor grundig vannforskriftens regler er vurdert i den enkelte sak. Fiskeridirektoratet synes derimot å være av den oppfatning at det kun er de regionale vannforvaltningsplanene som det skal tas hensyn til i enkeltsaksbehandlingen, ikke vannforskriftens bestemmelser som sådan.

Det er en lite heldig situasjon at sektormyndighetene praktiserer og oppfatter vannforskriftens betydning for enkeltsaksbehandlingen på ulike måter. Først og fremst er dette uheldig med tanke på å sikre en konsistent implementering av vanndirektivet i norsk rett. De norske reglene som implementerer vanndirektivet må *i det minste* legge til rette for en konsistent praktisering av disse reglene på tvers av forvaltningsorganene.

## 6. Vannforskriftens miljømål og lovreglene om revisjon og omgjøring av konsesjoner – mangelfull samordning?

Det er med hjemmel i de ulike konsesjonslovene gitt tillatelse til en rekke virksomheter og inngrep som påvirker den kjemiske og/eller økologiske miljøkvaliteten i vannforekomstene. Det kan som et ledd i oppfyllelsen av vannforskriftens miljømål om «god kjemisk og økologisk tilstand», eller «godt økologisk potensial», vise seg nødvendig å endre på vilkårene i meddelte tillatelser, eksempelvis skjerpe kravene til utslipp av forurensning, eller stille strengere krav til minste-

vannføring i vannkraftkonsesjoner. Reglene om når forvaltningen kan endre på vilkår i tillatelser er nedfelt i de lover som tillatelsene er gitt etter.<sup>34</sup>

I 2001 ble det gjennomført en utredning av konsekvensene ved å implementere vanndirektivet i norsk rett av en direktoratsgruppe bestående av representanter for alle berørte sektormyndigheter.<sup>35</sup> I den forbindelse ble det vurdert om omgjørings- og revisjonsreglene i lovverket ga forvaltningen et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag til å gripe inn i eksisterende tillatelser dersom oppfyllelse av direktivets miljømål skulle nødvendiggjøre dette. Direktoratsgruppen slo fast at det norske regelverket stort sett var tilstrekkelig for å oppfylle vanndirektivets miljømål, men satte spørsmålstejn ved reglene om revisjon av vilkår i vassdragsreguleringskonsesjoner.<sup>36</sup> Norske myndigheter fant det likevel ikke nødvendig å gjøre noen endringer i revisjonsreglene i forbindelse med implementeringen av vanndirektivet.

Felles for omgjørings- og revisjonsregimene i det norske lovverket er at de ble innført før vannforskriften ble vedtatt. Disse omgjørings- og revisjonsregimene opererer med sine egne sett av materielle vilkår som må være oppfylt for at myndighetene skal kunne endre på vilkår. Ingen av omgjøringsreglene i norsk rett tar *uttrykkelig* sikte på omgjøring av tillatelser begrunnet i senere vedtatte miljøkvalitetsnormer. Dette gir grunn til å stille spørsmål ved norske myndigheters vurdering av forholdet mellom vannforskriftens miljømål og det norske regelverket for omgjøring og revisjon av tillatelser. I fortsettelsen skal dette belyses ved omgjørings- og revisjonsreglene i forurensningsloven og i vassdragslovgivningen.

I forurensningsloven finner man regler om omgjøring av utslippstillatelser i lovens § 18. Forurensningsloven gir et forholdsvist vidt hjemmelsgrunnlag for omgjøring. I bestemmelsens første ledd er det opplistet seks al-

32. Representanter for Fiskeridirektoratet har gitt uttrykk for dette standpunktet i e-post til undertegnede av 24. oktober 2013, og forsikret at dette skal være representativt for Fiskeridirektoratets offisielle syn per dags dato.

33. Se punkt 4 ovenfor.

34. I tillegg finnes det generelle regler om omgjøring av forvaltningsvedtak i forvaltningsloven og ulovfestede regler om omgjøring. Disse vil ikke behandles her.

35. Direktoratsgruppen, Vurdering av konsekvenser av å innføre Europaparlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF, 2001.

36. Ibid. s. 4.



ternative grunnlag for omgjøring, og i tredje ledd inntatt en «fri» omgjøringsadgang for tillatelser eldre enn 10 år.<sup>37</sup> Bestemmelsen i tredje ledd oppstiller ingen andre vilkår enn at tillatelsen er eldre enn ti år, og vil dermed kunne brukes for å oppfylle miljøkvalitetsnormer. For tillatelser yngre enn ti år, retter ingen av de seks grunnlagene i § 18 første ledd seg uttrykkelig mot situasjonen med nye forskriftsfestede miljøkvalitetsnormer. Det vil dermed bero på en tolkning i det enkelte tilfellet om noen av disse grunnlagene kan brukes. I det første utkastet til ny forurensningslov ble det foreslått et omgjøringsgrunnlag for de tilfeller hvor nye samfunnsmessige vurderinger tilsa et lavere forurensningsnivå.<sup>38</sup> Bestemmelsen skulle sikre at man ikke nødvendigvis måtte godta et forurensningsnivå som var lagt til grunn i eldre tillatelser dersom de politiske retningslinjene om akseptabelt forurensningsnivå skulle bli endret i ettertid.<sup>39</sup> Forslaget om å innta en slik bestemmelse ble imidlertid forkastet av departementet fordi den ville gi for vid omgjøringsadgang.<sup>40</sup> Dette gir grunn til å reise spørsmål ved omgjøring begrunnet i vannforskriftens miljømål som blant annet gir uttrykk for nye krav til akseptabel konsentrasjon av forurensning i vannmiljøet. For tillatelser som ikke kan omgjøres etter tiårsregelen, kan det dermed være tvilsomt om loven i alle tilfeller gir et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag til å gjennomføre endringer som kan være nødvendig for å oppfylle miljømålene i vannforskriften.

Heller ikke bestemmelsene om omgjøring og revisjon av konsesjonsvilkår i vassdragslovgivningen tar høyde for en situasjon med senere vedtatte miljøkvalitetsnormer. Reguleringer og overføringer til vannkraftproduksjon er konsesjonspliktig etter vassdragsreguleringsloven eller industrikonsesjonsloven. Disse lovene etablerer et regime med systematisk revisjon av konsesjonsvilkår etter 30 eller 50 år.<sup>41</sup> Dette regimet fremstår

som lite egnet for å sikre oppfyllelse av miljøkvalitetsnormer generelt, og heller ikke vannforskriftens miljømål. De regionale vannforvaltningsplanene som skal rullere i 6-års sykluser forutsetter en hyppigere vurdering av om miljøforbedring er nødvendig enn det disse lange revisjonsintervallene legger opp til.

Andre vassdragstiltak, herunder etablering av vannkraftverk som ikke innebærer reguleringer, behandles etter vannressursloven. Vannressursloven § 28 gir hjemmel til å omgjøre konsesjoner av hensyn til «allmenne eller private interesser». Denne bestemmelsen kan bare brukes i «særlige tilfeller». Av forarbeidene følger det at bestemmelsen ikke gir adgang til standardmessig omgjøring av de aller fleste løpende konsesjoner, men at bestemmelsen kan være aktuell hvor de konkrete forholdene har endret seg, er blitt feilbedømt i utgangspunktet, eller hvor kunnskapsgrunnlaget er blitt bedre. Videre påpekes det at endringer i verdisyn eller samfunnsoppfatninger kommer i en annen stilling.<sup>42</sup> Ut fra dette, er det på ingen måte opplagt at bestemmelsen kan brukes for å sikre oppfyllelse av miljøkvalitetsnormer fastsatt i en senere vedtatt forskrift.

Arbeidet med de regionale vannforvaltningsplanene for første planperiode har avdekket mulige konflikter mellom vannforskriften og særlig regelverket for revisjon av vassdragsreguleringskonsesjoner. Dette kan eksemplifiseres med vannforvaltningsplanen for vannregion Finnmark (første planperiode) hvor vannforskriftens unntaksbestemmelse i § 9 om å utsette fristene for å nå miljømålene er benyttet for en rekke vannforekomster.<sup>43</sup> Vannforskriften § 9 opplyster tre alternative grunnlag for å forlenge fristene for oppfyllelse av miljømålene. Fristen for å nå miljømålene kan forlenges inntil 12 år dersom dette skyldes enten; *tekniske årsaker*, at forbedring innen ordinær frist ville være *uforholdsmessig kostnadskrevende*, eller at

37. Se Backer (1991) s. 625–635.

38. Utkast til lov om vern mot forurensning og forsøpling med motiver (Miljøverndepartementet 1977) s. 51–52 og s. 140.

39. Ibid. s. 51–52 og s. 140.

40. Se Backer (1991) s. 628 med videre henvisninger.

41. Se vassdragsreguleringsloven § 10 og industrikonsesjonsloven § 5.

42. Ot.prp. nr. 39 (1998–1999) s. 345–346.

43. Forvaltningsplan for region Finnmark, Planperiode 2010–2015.

*naturforholdene* er til hinder for forbedring innen fristen.

I ovennevnte vannforvaltningsplan gjengis disse tre grunnlagene, i tillegg til et fjerde grunnlag som ikke har noen forankring i vannforskriften; at driftstillatelsene for kraftverk først kan revideres i en senere planperiode.<sup>44</sup> Når vassdragskonsesjoner tidligst kan revideres følger av bestemmelsene i vassdragslovgivningen. På bakgrunn av dette «unntaket» som ikke har noen forankring i vannforskriften, men som er et unntak begrundet i at regelverket for revisjon av konsesjoner ikke åpner for å gjennomføre miljøforbedrende tiltak i planperioden, er det gitt fristutsettelse for 11 vannforekomster.<sup>45</sup> Dette kommenteres i den kongelige resolusjonen som godkjenner vannforvaltningsplanen på følgende måte:

*«Regjeringen understreker at dersom vannregionmyndigheten mener det ikke er mulig å gjennomføre nødvendige tiltak for å nå miljømålet i vannforekomsten i løpet av de neste 6 år på grunn av manglende virkemidler, må dette synliggjøres gjennom bruk av unntaksbestemmelsene i forskriften».*<sup>46</sup>

Hva Regjeringen mener med denne uttalelsen er ikke helt klart. Som nevnt, er det ingen unntaksbestemmelser i vannforskriften som retter seg mot de situasjoner hvor reglene for revisjon av konsesjoner er til hinder for å gjennomføre miljøforbedrende tiltak. Grunnen til dette er at vannforskriftens unntaksbestemmelser gjengir unntaksbestemmelsene i vanndirektivet som heller ikke inneholder noen slike unntak.

I samtlige resolusjoner som godkjenner vannforvaltningsplanene for første planperiode uttaler regjeringen at «miljømål i regulerte vassdragsstrekninger i den 6-årige planperioden skal settes basert på eksisterende vilkår i reguleringskonsesjoner.»<sup>47</sup> Med dette synes Regjeringen å mene at de

konkrete miljømålene i vassdrag hvor det er gitt reguleringskonsesjoner, må holde seg innenfor rammen av det som er mulig å oppnå med de konsesjonsvilkår som foreligger. Sagt med andre ord, oppfyllelsen av miljømålene etter vannforskriften skal ikke *nødvendigjøre* revisjon av konsesjonsvilkår. Gjennom denne tolkningsuttalelsen løser Regjeringen for så vidt eventuelle konflikter mellom vannforskriftens miljømål og revisjonsreglene for vannkraftkonsesjoner. Problemet er imidlertid at verken vannforskriften eller vanndirektivet som vannforskriften gjennomfører, inneholder noen bestemmelser om at man kan tilpasse miljømålene til konsesjonsvilkår i gamle reguleringskonsesjoner.

Regjeringens standpunkt om at miljømålene i regulerte vassdrag skal basere seg på eksisterende konsesjonsvilkår i gamle vannkraftkonsesjoner, har foranlediget en klage til ESA om feilimplementering av vanndirektivet i norsk rett.<sup>48</sup> Hovedsynspunktet i klagen er at Regjeringen bruker revisjonsinstituttet for vassdragskonsesjoner som en hindring for å gjennomføre miljøtiltak i regulerte vassdrag, noe som etter klagerens syn ikke er forenelig med vanndirektivet.

Gjennomgangen ovenfor viser at det norske regelverket for omgjøring og revisjon av tidligere meddelte tillatelser og konsesjoner, ikke tar høyde for den situasjon vi nå står overfor med en vannforskrift som oppstiller ambisiøse miljømål for vannforekomsters kjemiske og økologiske tilstand. Når det gjelder revisjonsreglene for vassdragskonsesjoner, er disse regelkonfliktene blitt blottlagt i arbeidet med vannforvaltningsplanene – konflikter som Regjeringen har valgt å løse gjennom tvilsomme tolkninger av vannforskriften og implisitt vanndirektivet som vannforskriften bygger på. I ESAs siste brev til norske myndigheter i klagesaken nevnt ovenfor,<sup>49</sup> setter ESA blant annet spørsmålstegn ved om norske myndigheter har klart å sikre en tilstrekkelig konsistent og samord-

44. Ibid. s. 42.

45. Ibid. s. 43.

46. Kgl.res. 10. juni 2010 s. 4 (Forvaltningsplan for vannregion Finnmark).

47. Ibid. s. 4.

48. Klage til ESA, 10. mars 2011. Klagen er rettet fra Landssammenslutninga for vasskraftkommunar (LVK) og flere naturvern- og friluftslivsorganisasjonene i Norge.

49. Brev fra ESA til Miljøverndepartementet, 13. mai 2013.

net implementering av vanddirektivet i norsk rett. Videre stilles det spørsmål ved om norske myndigheter har klart å etablere tilstrekkelig rettslig klarhet i forhold til om det norske regelverket for revisjon og omgjøring av vassdragskonsesjoner faktisk kan benyttes for å oppfylle vanddirektivets forpliktelser.<sup>50</sup> Norske myndigheter har i brev til ESA av 31. juli 2013 kommentert disse forholdene.<sup>51</sup> Her forsikres det at miljømålene for de kommende planleggingsperiodene skal settes *uavhengig av eksisterende vilkår* i vassdragskonsesjonen.<sup>52</sup> I dette brevet går altså norske myndigheter bort fra den rettsoppfatning som de kongelige resolusjonene for første planperiode gir uttrykk for. Norske myndigheter holder likevel fast ved at regelverket for omgjøring og revisjon av vassdragskonsesjoner gir et tilstrekkelig hjemmelsgrunnlag for å gjennomføre nødvendige miljøforbedrende tiltak.<sup>53</sup>

## 7. Noen avsluttende synspunkter

Vannforskriften med dens sektorovergripende miljømål, aktualiserer et behov for en mer konsekvent og gjennomtenkt innarbeidelse av miljøkvalitetsnormer som virkemiddel på alle nivå i lovverket. Regimet med revisjon av vassdragskonsesjoner først etter 30 eller 50 år, er lite egnet til å sikre oppfyllelse av miljøkvalitetsnormer. Miljøkvalitetsnormer forutsetter at forvaltningen har anledning til å føre hyppigere kontroll med miljøbelastende virksomhet enn det dette regimet legger opp til. I vannressursloven og forurensningsloven vil en tydeliggjøring av miljøkvalitetsnormer som et mulig grunnlag for å omgjøre tillatelser i de aktuelle lovbestemmelsene, forhindre at det i enkeltsaker kan reises tvil om forvaltningens hjemmelsgrunnlag.

Når det gjelder miljømålenes betydning for konsesjonsbehandlingen, er det behov for avklaring som sikrer en konsistent praktise-

ring av vannforskriften på tvers av forvaltningsorganene som denne adresserer. Dette kan gjøres enten gjennom omforente retningslinjer, eller ved å innta bestemmelser i vannforskriften som regulerer forholdet til konsesjonsbehandlingen etter sektorlovverket. Et tredje alternativ er å innta bestemmelser i de aktuelle konsesjonslovene som avklarer forholdet til vannforskriften. Her kan man f.eks. se hen til vårt naboland, Sverige. I Sverige har man en omforent miljølov, Miljöbalken.<sup>54</sup> Miljöbalken er en sektorovergripende lov. I dette ligger det at loven får anvendelse overfor ethvert tiltak som kan medføre miljøpåvirkning selv om tiltaket i utgangspunktet hører innunder annen lovgivning.<sup>55</sup> Miljöbalken inneholder et eget kapittel om miljøkvalitetsnormer.<sup>56</sup> Her finnes det blant annet generelle regler om hvordan miljøkvalitetsnormer skal oppfylles.<sup>57</sup>

## Referanser

- Backer, Inge Lorange, «Er det fri adgang til å omgjøre utslippstillatelser etter ti år?», i *Lov og Rett*, 1991 s. 625–635.
- Backer, Inge Lorange, *Naturmangfoldloven. Kommentartutgave* (2010)
- Backer, Inge Lorange, *Innføring i naturressurs- og miljørett*, 5. utg. (2012).
- Bugge, Hans Chr., *Lærebok i miljøforvaltningsrett*, 3. utg. (2011).
- Fosse, Malin, «Miljøhensyn ved lokalitetsavklaring av akvakulturanlegg», i *Institutt for offentlig retts skriftserie*, 2011 nr. 4.
- Stokke, Knut Bjørn og Indset, Marthe, «Møtet mellom EUs vanddirektiv og statlig sektoransvar. Helhetlig vannforvaltning gjennom konsensusbygging og nettverk?», i *Kart og Plan*, 2012 nr. 4 s. 270–280.
- Winge, Nikolai K., *Kampen om arealene. Rettslige styringsmidler for en helhetlig utmarksforvaltning* (2013).
- Forskrift 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen.

50. Ibid. s. 8–12.

51. Brev fra Miljøverndepartementet til ESA, 31. juli 2013.

52. Ibid. s. 3.

53. Ibid. s. 5.

54. Miljöbalk (1998:808).

55. Dette følger av 1. kap. 3 § første ledd.

56. Miljöbalken 5. kap.

57. Se Miljöbalken 5. kap 3 §.

- Kgl.res. 15. desember 2006 (Forskrift om rammer for vannforvaltningen).
- Kgl.res. 10. juni 2010 (Forvaltningsplan for vannregion Finnmark).
- Direktiv 2000/60/EF (EUs rammedirektiv for vann).
- Miljøbalk (1998:808).
- Forvaltningsplan for region Finnmark, Planperiode 2010–2015.
- Utkast til lov om vern mot forurensning og forsøpling med motiver (Miljøverndepartementet, 1977).
- NOU 1994: 12, Lov om vassdrag og grunnvann.
- Ot.prp. nr. 39 (1998–1999), Lov om vassdrag og grunnvann.
- Ot.prp. nr. 32 (2007–2008), Planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plan-delen).
- OED, *Retningslinjer for små vannkraftverk – til bruk for utarbeidelse av regionale planer og i NVEs konsesjonsbehandling*, 2007.
- Direktoratsgruppen, *Vurdering av konsekvenser av å innføre Europaparlamentets og Rådetsdirektiv 2000/60/EF*, 2001.
- Klif, *Vannforskriftens rettsvirkninger ved anvendelsen av forurensningsloven*, 15. desember 2010.
- Klif, *Følg brev til endret tillatelse etter forurensningsloven for Rane Gruber AS*, 20. desember 2012.
- Klif, *Gruvedrift i Engebøfjellet – Klifs vurdering og anbefaling til Miljøverndepartementet*, 19. mars 2012.
- Klage til ESA, *Klage til EFTA Surveillance Authority (ESA) vedrørende vanddirektivet og forbedringer av miljøforholdene i vassdrag berørt av eldre vannkraftanlegg*, 10. mars 2011.
- Brev fra ESA til Miljøverndepartementet, 13. mai 2013 (Case No: 69544).
- Brev fra Miljøverndepartementet til ESA, 31. juli 2013 (ref. nr. 12/3553).