



Norges
Naturvernforbund
Friends of the Earth Norway



Norges Jeger-
og Fiskerforbund

NORSK
FRILUFTSLIV



Den Norske Turistforening



Dato: 18.11, 2024

Til: Norges vassdrags- og energidirektorat
Kopi: Miljødirektoratet, Landbruksdirektoratet

Fra: Sabima, Naturvernforbundet, Norsk Friluftsliv, Norges Jeger- og Fiskerforbund, Den Norske Turistforening, WWF Verdens naturfond

Anmodning om vurdering av anbefalinger og svar på spørsmål vedrørende forvaltning av kantvegetasjon

Undertegnende organisasjoner henvender seg til NVE som den øverste myndigheten i forvaltningen av kantvegetasjon langs vassdrag. Som ansvarlig instans for vannressurslovens § 11 og dens retningslinjer er NVE en viktig aktør i arbeidet med å sikre god forvaltning av kantvegetasjon, og vi ser på deres rolle som avgjørende for å fremme bærekraftig praksis og verne om vassdragenes helse. Vi forstår at NVE er i en prosess med å styrke arbeidet på feltet, og vi ønsker å støtte dette arbeidet ved å dele kunnskap og erfaringer fra feltet og belyse praktiske utfordringer som vi har sett i implementeringen av regelverket for kantvegetasjon. Vi håper dette kan bidra til en konstruktiv dialog som kan styrke forvaltningen av kantsonene i henhold til vannressurslovens § 11.

Når vi har forsøkt å gå i dybden på regelverket som veiledningen refererer til, har vi i vårt arbeid med kantsoneforvaltning sett eksempler på variasjoner i hvordan retningslinjene praktiseres. Dette har reist spørsmål som vi mener det kunne være nyttig å drøfte nærmere med innsikt fra NVE.

I 2022 gjennomførte vi intervjuer med samtlige statsforvalterkontorer om tematikken. Med en standardliste over spørsmål om tolkning av regelverk, dispensasjonspraksis, oppfølging av overtredelser og tilgjengelige kommunikasjonsressurser, har vi fått innsikt i hvordan regelverket praktiseres på ulike måter. Intervjuene har avdekket flere teorier på hvorfor dagens regelverk ikke alltid fungerer etter hensikten, og at kantvegetasjon fortsetter å bli fjernet eller skadet, med veldig varierende myndighetsreaksjoner. På denne bakgrunn ønsker vi gjerne NVEs vurdering av våre anbefalinger.

Vi ønsker også å få deres synspunkter på noen konkrete spørsmål spesielt knyttet til forholdet mellom kantsonens økologiske funksjon og bredde i henhold til vannressurslovens § 11, samt hvordan søknadspliktig hogst av kantvegetasjon kan reguleres på en mer enhetlig måte. Vi håper at våre funn og observasjoner kan bidra til en konstruktiv dialog med sikte på å styrke en ensartet praksis for kantsoneforvaltning.

Vi inviterer gjerne til et dialogmøte der undertegnende organisasjoner kan dele sin kunnskap på feltet og gjennomgå funnene fra intervjuene med statsforvalterne, samt diskutere nærmere NVE's viktige arbeid med å etablere en mer enhetlig praksis i forvaltning av kantsonen.

Anmodning om NVE sitt syn på våre anbefalinger

Basert på intervjuene med statsforvalterne, samt vårt øvrige arbeid med kantsoneforvaltning, har vi utarbeidet åtte anbefalinger. Vi ønsker NVE sin vurdering av om disse anbefalingene 1) kan bidra til bedre forvaltning av kantvegetasjonen, og 2) er gjennomførbare.

Anbefalingene er som følger:

1. Statsforvalternes informasjonsressurser om regelverk, skjøtsel og søknadsprosesser bør standardiseres og forankres på direktoratnivå hos NVE, da det i dag er for stort rom for skjønn fordi:
 - De ulike statsforvalterne tolker regelverket noe ulikt.
 - Ansvarshavere på kommune- og grunneiernivå må tolke regelverket gjennom sin statsforvalters tolkning, og ellers noe ulikt seg i mellom.
2. Vi foreslår at NVE vurderer muligheten for et kalibreringsseminar for landets statsforvaltere, der de får anledning til å presentere sine erfaringer, synspunkter og spørsmål, og der NVE gir en grundig gjennomgang av standardiserte informasjonsressurser om regelverk, skjøtsel og søknadsprosesser.
3. Det er behov for en konkret, faglig forankret definisjon av kantvegetasjonens økologiske funksjon, som lovverket har til hensikt å beskytte. En klar definisjon kan bidra til en enhetlig praksis og tydeligere retningslinjer for alle involverte parter.
4. Terskelen for å gi dispensasjon fra regelverket ved fjerning av såkalt ustabil, ensjiktet granskog i forbindelse med tømmeravvirkning bør settes svært høyt. Dette av hensyn til sonens økologiske funksjon, som i slike tilfeller mest sannsynlig er langt større enn hogstflaten som etterlates for å gro igjen over tid. Dersom dispensasjon gis, må det stilles krav til skjøtsel som forhindrer at tilsvarende ustabil, ensjiktet granskog gjenoppstår, og kommunen bør kreve dokumentasjon av dette hvert femte år, i 15 år etter hogsten.
5. Det er behov for en grundig veileder for kantsoneskjøtsel som ikke er søknadspliktig, utgitt av NVE. Denne veilederen bør klargjøre hva som er søknadspliktig stell og fjerning av vegetasjon, med fokus på å bevare kantvegetasjonens økologiske funksjon, som må være tydelig definert og faglig forankret.
6. Sanksjonsmyndighet og dispensasjonsmyndighet bør ligge på samme forvaltningsnivå. Vi foreslår at sanksjonsmyndigheten flyttes fra NVE til statsforvalterne, som allerede har dispensasjonsmyndighet. Flere statsforvaltere har uttrykt misnøye med NVEs oppfølging, som ofte oppleves som lite konsekvent når det gjelder reaksjoner i forhold til alvorsgrad, innhold og saksbehandlingstid. Dette fordrer at statsforvalterne får nødvendige ressurser og midler, samt klare instruksjoner med minimalt tolkningsrom.
7. Kommunene bør inkludere beskyttelse av kantsoner i sine arealplaner, med en faglig forankret breddeangivelse som ivaretar kantsonenes økologiske funksjon. NVE bør oppfordre statsforvalterne til å anbefale dette i forbindelse med innspill til rullering av kommuneplanens arealdel.
8. Kommunene, i samarbeid med statsforvalterne, bør føre tilsyn med aktiviteter i og ved kantsoner for å sikre at vannressurslovens § 11 overholdes.

Anmodning om svar på spørsmål om økologisk funksjon vs. kantsonbredde i forbindelse med utøvelse av vannressurslovens §11:

1. Hva er grunnlaget for at formålet med vannressurslovens § 11 er å ivareta de økologiske funksjonene til naturlig kantvegetasjon, slik det er presisert i NVEs veileder for kantvegetasjon langs vassdrag?
2. Er de økologiske funksjonene til kantvegetasjon godt nok definert og forstått?
3. Hvordan vurderer NVE de økologiske funksjonene til kantvegetasjon, og hvilke definisjoner anser dere som mest hensiktsmessige for å veilede forvaltningen?
4. Anser NVE det som nødvendig å utvikle en standardisert, faglig forankret definisjon av begrepet «økologisk funksjon», som kan anvendes konsekvent og omforent av alle ansvarshavende og beslutningstakere?
5. Vil NVE anbefale en standardisert metodikk for å fastsette optimal bredde på kantvegetasjon for å sikre bevaring av dens økologiske funksjon, basert på en slik definisjon som beskrevet i forrige spørsmål?
6. Hvem har ansvaret for:
 - 6.1. Å ha nødvendig kompetanse om hva kantsonens økologiske funksjon innebærer og hvilke naturgoder den bidrar til?
 - 6.2. Å sikre at denne kompetansen anvendes i praksis for å ivareta kantvegetasjonen?

Anmodning om svar på spørsmål om søknadspliktig hogst av kantvegetasjonen:

1. Er det riktig forstått at det er NVEs retningslinje at den eneste dispensasjonen fra vannressurslovens § 11 som kan gis i forbindelse med skogdrift, er for fjerning av utenlandske treslag eller fjerning av ensjiktet, ustabil grandominert skog i kantsonen, og at dette krever søknad med dokumentasjon godkjent av statsforvalteren før hogst?
 - 1.1. Hvis ja på overstående, stemmer det at Statsforvalteren i Innlandet har valgt å motsette seg NVE sin retningslinje om at dette er søknadspliktig i forkant av hogsten?
 - 1.2. Hvis ja på overstående, hvordan er det mulig for en Statsforvalter å opprettholde en praksis som er i strid med NVEs krav etter lovverket? Er det slik at det er valgfritt for statsforvalterne å imøtekomme krav fra direktoratene og departementene de forholder seg til?
 - 1.3. Er det flere statsforvaltere som i likhet med Statsforvalteren i Innlandet ikke følger kravet om at fjerning av ensjiktet, ustabil grandominert skog i kantsonen er søknadspliktig i forkant av hogsten?

2. Mener NVE at ensjiktet, ustabil grandominert skog i kantsonen har en mindre optimal økologisk funksjon enn en hogstflate?
 - 2.1. På hvilket faggrunnlag baserer NVE svaret på forrige spørsmål?
3. Har NVE klargjort hvilke vilkår som må være oppfylt for å kunne gi tillatelse til hogst av ensjiktet, ustabil grandominert skog i kantsonen, og er dette delt med alle statsforvalterkontorene, slik at kravene stilles likt over hele landet?
4. Har NVE, i henhold til disse vilkårene, presisert hvilke dokumentasjonskrav som må oppfylles ved søknad om fjerning av ensjiktet, ustabil grandominert skog i kantsonen, og blir disse dokumentasjonskravene praktisert likt av alle statsforvaltere?
5. I vurderingen av søknader om hogst av ensjiktet, ustabil grandominert skog i kantsonen, hvordan skal statsforvalteren fastslå at hogsten er berettiget i forhold til formålet med vannressurslovens § 11?
6. Når statsforvalteren godkjenner en søknad om fjerning av ensjiktet, ustabil grandominert skog i kantsonen, hvordan skal statsforvalteren sikre at en ny sjiktet kantsone med busker og trær som er bedre tilpasset vassdragene etableres, utover at dette kun er påkrevd?
7. Når statsforvalteren godkjenner en søknad om fjerning av ensjiktet, ustabil grandominert skog i kantsonen, er det et brudd på vannressurslovens § 11 dersom ny ensjiktet, ustabil grandominert skog etableres i stedet for en sjiktet kantsone bestående av busker og trær som er bedre tilpasset vassdraget?
8. Er det generelt sett et brudd på vannressurslovens § 11 å stelle kantsonen på et vis som fremmer ensjiktet, ustabil grandominert skog?

Vi verdsetter deres tilbakemelding på dette

Vi ser frem til deres vurdering og tilbakemelding på våre anbefalinger og spørsmål. For utfyllende kontekst rundt våre anbefalinger og spørsmål, viser vi til vedleggene. Vi håper deres svar kan bidra til en felles forståelse og styrking av kantsonens forvaltning, slik at kantvegetasjonens viktige roller blir ivaretatt på en mer konsekvent og effektiv måte. Vi håper også på muligheten til å møte NVE for å presentere våre observasjoner fra intervjuene og sammen diskutere hvordan vi kan bidra til en enhetlig praksis som styrker kantsoneforvaltningen.

Vennlig hilsen, på vegne av følgende organisasjoner



Einar Wilhelmsen, Generalsekretær, Sabima



Arnodd Håpnes, Fagleder, Naturvernforbundet



Øyvind Fjeldseth, Rådgiver, Norges Jeger- og Fiskerforbund



Ingrid L. Wigestrand, Rådgiver, Norsk Friluftsliv



Siren S. Juliussen, Rådgjevar, Den Norske Turistforening



Sverre Lundemo, Seniorrådgiver, WWF Verdens naturfond

VEDLEGG - kantsonens betydning, kompleksiteten i regelverket og konsekvenser av dette

1) Uavklarte utfordringer ved forvaltning av kantvegetasjon

Kantvegetasjonen langs vassdrag er livsnerven for både land- og vannlevende arter. Denne vegetasjonen fungerer som et skjold mot forurensning og erosjon, et viktig leveområde for mange arter, og som et flomdempende element. Kort sagt, helsen til et vassdrag er i stor grad et uttrykk for helsen til kantvegetasjonen. Uten en intakt kantvegetasjon svekkes vassdragets økologiske tilstand betydelig, noe som kan få alvorlige konsekvenser for både biomangfoldet og vannkvaliteten. Dette er ikke bare viktig for arter som fisk, fugler og insekter, men også for menneskers tilgang til rene vannkilder, høstbar overskudd og naturoplevelser.

Kantvegetasjonen spiller også en svært viktig rolle i å opprettholde attraktive og levende landskap som gir gode opplevelser for friluftsliv, enten det er fiske, padling eller vandring langs vassdrag. For mange er kantsonene langs vassdrag viktige områder for rekreasjon, hvor man kan oppleve et rikt biologisk mangfold og et unikt lydbilde som øker verdien av friluftsopplevelsene. Intakte kantsoner bidrar også til å dempe støy og skape naturlige skjærmer, noe som gir ro og mulighet for naturnære opplevelser i områder hvor friluftsliv utøves ved menneskelig bebyggelse.

Dens betydning for både mennesker og for å opprettholde god økologisk tilstand i vassdrag gjenspeiles i en omfattende, men fragmentert samling av lover, forskrifter og sertifiseringsordninger. De undertegnede organisasjonene har lenge ønsket å informere allmennheten på enkelt vis om regelverket knyttet til beskyttelsen av kantvegetasjon, men det har vist seg vanskelig å forklare et komplekst regelverk som tilsynelatende hverken håndheves konsekvent eller i tråd med intensjonen.

§ 11 i vannressursloven^[1] er den sentrale loven for beskyttelse av kantvegetasjon. Loven spesifiserer ikke konkret hvor bred kantvegetasjonen skal være, men krever at det opprettholdes et:

«begrenset naturlig vegetasjonsbelte som motvirker avrenning og gir levested for planter og dyr som har naturlig tilhold ved eller i vassdraget. Bredden vil dermed variere med de naturgitte forhold på stedet.»

I tillegg er plan- og bygningsloven^[2], naturmangfoldloven^[3] og landbrukslovgivningen (inkludert bl.a. skogbruksloven^[4] og forskrifter om nydyrking^[5] og produksjonstilskudd^[6]) relevante. Lovene har ulik innretning og forvaltes av forskjellige etater. Forvaltningsansvaret for kantvegetasjonen er delt mellom grunneiere, kommuner, Statsforvalteren og NVE. Vi mener det er grunnlag for å hevde at ansvar, håndhevelse og myndighetsutøvelse fremstår som uoversiktlig på grunn av dette omfattende og vagt forankrede regelverket. Risikoen for ansvarsapulverisering er høy. Videre åpner det for forringelse av kantsoner ved alle ansvarsnivåer, og ulovlige tiltak går ofte upåaktet hen. Dette er godt oppsummert i oppgaven «Økologisk funksjon for kantvegetasjon langs vassdrag^[7]», en grundig granskning av tematikken utført av masterstudenter fra NMBU.

¹ Oppgaven gir en grundig gjennomgang av tematikken og har fått rosende omtale fra sensor, blant annet med kommentaren «En fryd å lese - Godt valg av oppgave». Vi mener den kan være av interesse for NVE og gi et viktig faglig bakteppe til diskusjonene vedrørende våre innspill og spørsmål.

Som øverste myndighet for kantvegetasjon ga NVE i 2019 ut en veileder om kantvegetasjon langs vassdrag^[8] som skulle bidra til å avklare myndighetsutøvelsen etter vannressurslovens § 11 og forholdet til andre lover som regulerer kantvegetasjon. I tillegg har NVE en noe mer detaljert digital veileder som er basert på den fra 2019. Vi har registrert variasjoner i hvordan regelverket praktiseres og er nysgjerrige på hvilke utfordringer som kan ligge til grunn. Når vi har forsøkt å gå nærmere inn på regelverket som veilederen refererer til, opplever vi at det dukker opp flere spørsmål enn svar. Vi ønsker derfor å forstå hvorfor regelverket som skal beskytte kantvegetasjonen blir så ulikt praktisert, og ønsker å forstå bedre hvordan konsekvenser for tiltakshavere vurderes, og hvilke faktorer som påvirker denne vurderingen.

I 2022 gjennomførte vi intervjuer med samtlige statsforvalterkontorer, basert på en standardliste med spørsmål om tolkning av regelverk og prosedyrer, dispensasjonspraksis, oppfølging av overtredelser og tilgjengelige kommunikasjonsressurser. Statsforvalterne har myndighet til å gi dispensasjon fra vannressurslovens § 11, og de er ansvarlige for å rapportere lovbrudd til sanksjonsmyndigheten NVE. Intervjuene avdekket flere viktige årsaker til at regelverket ikke fungerer som det skal, og at kantvegetasjon fortsatt ødelegges. Vi ønsker derfor å be om NVE sitt syn på våre anbefalinger, samt svar på spørsmål knyttet til forholdet mellom økologisk funksjon vs. kantsonbredde i forbindelse med utøvelse av vannressurslovens § 11, og knyttet til søknadspliktig hogst av kantvegetasjonen.

2) Kontekst til spørsmålene vedrørende økologiske funksjon vs. kantsonbredde

NVE, som øverste vassdragsmyndighet, sier i sine veiledere for kantvegetasjon langs vassdrag at formålet med vannressurslovens §11 er å ivareta de økologiske funksjonene til naturlig kantvegetasjon. Dette er imidlertid ikke nevnt i selve bestemmelsen, ei heller i lovens forarbeider. Vi har hatt vanskelig for å spore hvor dette begrepet ellers er offisielt forankret, utover at det vagt omtales i veilederne. I vårt arbeid med kantsonforvaltning har vi avdekket flere utfordringer ved at bestemmelsens formål er å ivareta de økologiske funksjonene til naturlig kantvegetasjon, uten at dette ledsages av en konkret breddeangivelse. Basert på ekspertintervjuer og en litteraturstudie utført for de undertegnede organisasjonene^[7], er det faglig grunnlag for å anbefale et minimumskrav på 30 meters bredde for best mulig å ivareta vassdragets biodiversitet og de mange funksjonene kantsonen har. Problemet med å knytte bredde til økologisk funksjon begynner med at det ikke finnes tydelige krav i loven eller i NVEs veiledning om hva økologisk funksjon er, eller hvem som har ansvaret og ekspertisen til å definere dette på en enhetlig måte som alle ansvarshavere kan forholde seg til. NVEs veileder påpeker at vannressurslovens § 11 ikke spesifiserer hvor bred kantvegetasjonen skal være, og at bredden må variere med de naturgitte forholdene på stedet. Dette synes å være basert på forarbeidene til loven, som NVE tidligere har referert til i slike sammenhenger. Vassdragslovutvalget har uttalt følgende synspunkt:

Utvalget har ikke foreslått noen fast bredde på beltet, men bestemmelsen fastslår prinsippet om bevaring av kantvegetasjonen, kombinert med en hjemmel for konkret fastsetting av bredden på vegetasjonssonen når det er behov for det. Som retningslinje for vegetasjonsbeltets bredde, uttaler utvalget i merknadene til bestemmelsen at beltet skal motvirke avrenning og gi levested (skjul, oppholdssted mv) for arter av planter og dyr som har naturlig tilhold ved eller i vassdraget.^[9]

I sitt høringssvar til revidert Norsk PEFC Skogstandard^[10], ser vi at NVE opprettholder dette synet ved å støtte departementets vurdering i forarbeidene, som anså det som ikke

hensiktsmessig å fastsette noen konkret bredde på kantsonen i vannressursloven § 11, presisert i forarbeidet slik:

Departementet støtter imidlertid utvalgets forslag om å ikke fastsette noen konkret bredde på kantsonen. En slik løsning vil være uhensiktsmessig fordi behovet for vegetasjon kan variere fra sted til sted. Av samme grunn bør det heller ikke fastsettes noen minimumsbredde på kantsonen. Departementet ser det som en klar fordel at lovteksten åpner for et vidt rom av skjønn som fører til at man kan tilpasse kantvegetasjonen til de forholdene som gjelder på stedet. Utgangspunktet er at kantvegetasjonen skal opprettholdes i den utstrekning det anses formålstjenlig for å oppnå de formålene som ligger bak lovbestemmelsen, dvs sikre kantvegetasjonens funksjon som levested for dyr og planter og som sikring mot avrenning både med hensyn til forurensning og erosjon i vassdraget.^[11]

Dette er noe forvirrende, fordi NVE sier det motsatte i et svar til Naturvernforbundet i Buskerud i 2022^[12] vedrørende tolkning av vannressurslovens § 11. I dette svaret anbefaler NVE en generell fast breddeangivelse basert på grensen for 10-årsflommen, pluss en begrenset sone utover dette. Selv om vi mener at en slik generell breddeangivelse er mer hensiktsmessig enn "et vidt rom for skjønn som fører til at man kan tilpasse kantvegetasjonen til de forholdene som gjelder på stedet", er det forvirrende fordi NVE ikke ser ut til å fremme et konsekvent syn på saken. Videre står det ingenting i NVEs veileder om grensen for 10-årsflommen pluss en begrenset sone, ei heller noen annen generell breddeangivelse. Grensen for 10-årsflommen nevnes imidlertid i forarbeidene, der kantvegetasjonens start anses å være langs vannspeilet, ikke der loven fastsetter bredden til et vassdrag, altså ved grensen for 10-årsflommen:

Det naturlige utgangspunkt for kantvegetasjonsbeltet vil være der hvor kantvegetasjonen naturlig starter langs vannspeilet. Bredden av vassdrag vil som regel ligge innenfor det området som er definert som vassdrag i § 2 første ledd^[13], jf § 3 bokstav d^[14]. Bestemmelsen må altså ikke forstås slik at bredden starter der hvor 10-årsflommen slutter^[15].

Likevel ser det ikke ut til at statsforvalterne bruker grensen for 10-årsflommen som en generell anbefaling, og i svaret til Naturvernforbundet Buskerud nevnes ikke økologisk funksjon, som egentlig skal veilede både hva som skal beskyttes etter vannressurslovens §11, og trolig også informere breddeangivelsen på den begrensede sonen utover 10-årsflommen. Bortsett fra NVEs svar til Naturvernforbundet Buskerud, kjenner vi ikke til noen annen formell instruks fra NVE enn at det er økologisk funksjon som skal ivaretas, og med en viss forståelse hos statsforvalterne om at det er økologisk funksjon som veileder en eventuell breddeangivelse.

Vi stiller oss undrende til hvorfor det ikke finnes tydelige kravpunkter i loven eller i NVEs veiledning om hva økologisk funksjon er, hvordan den skal opprettholdes, eller hvem som har ansvar og ekspertise til å definere dette. Det nærmeste vi finner i lovverket er i naturmangfoldloven, som definerer et økologisk funksjonsområde som et avgrenset område "som oppfyller en økologisk funksjon for en art"^[16] - altså ikke et område som oppfyller en funksjon for hele økosystemet. Likevel kan det sies at økologisk funksjon er knyttet til økologisk tilstand, som naturmangfoldloven definerer som status og utvikling av funksjoner, struktur og produktivitet i en naturtypes lokaliteter, sett i lys av aktuelle påvirkningsfaktorer^[17]. Dette burde kunne danne et godt grunnlag for å definere de økologiske funksjonene til kantvegetasjonen.

Med så mange overtredelser av § 11 siden vannressursloven trådte i kraft i 2001, er det tydelig at bestemmelsen ikke har fungert etter hensikten. Lovutvalget og departementet har

etter vårt syn vært for optimistiske i forarbeidene ved å anta at det er uhensiktsmessig å fastsette en konkret bredde på kantsonen. Forvaltningen trenger tydeligvis mer konkrete retningslinjer. Vår dialog med statsforvalterne i 2022 viste at ingen av dem bruker en standardisert, faglig forankret definisjon av begrepet "økologisk funksjon" – alle har sine egne tilnærminger. I tillegg mener de fleste statsforvalterne at verken grunneiere eller kommuner har tilstrekkelig kompetanse på området. Ifølge NVE er det i utgangspunktet grunneierens ansvar å opprettholde kantvegetasjonens økologiske funksjon der breddene ikke er formelt angitt. Vi ønsker derfor NVE sin vurdering av om det er rimelig å forvente at noe som ikke er klart definert, kan forvaltes på en tilfredsstillende måte. Dette er spesielt relevant med tanke på at statsforvalteren, som har dispensasjonsmyndighet i henhold til vannressurslovens §11, og som selv ikke bruker en standardisert, faglig forankret definisjon, mener at grunneierne – som har ansvaret – ikke har tilstrekkelig kompetanse til å forstå hva økologisk funksjon innebærer.

3) Kontekst til spørsmålene vedrørende spørsmål om søknadspliktig hogst av kantvegetasjonen:

Vi forstår fra intervjuene med Statsforvaltere, samt dokumentene med kildelistenummer 18, 19 og 20, at det er NVEs retningslinje at den eneste dispensasjonen fra vannressurslovens § 11 som kan gis i forbindelse med skogdrift, gjelder fjerning av utenlandske treslag eller fjerning av ensjiktet, ustabil grandominert skog i kantsonen, og at dette krever søknad med dokumentasjon, godkjent av gjeldende Statsforvalter før hogst. Videre kreves det, etter en slik hogst, reetablering av en sjiktet kantsone bestående av busker og trær som er bedre tilpasset å stå langs vassdraget. Det ser ut til at denne retningslinjen har blitt tydeliggjort først i nyere tid, og at det tidligere har vært praksis blant Statsforvalterne at dette verken var søknadspliktig eller krevde dokumentasjon.

Ut fra vår forståelse er denne retningslinjen best presentert i «Predisering av regelverk for hogst langs vassdrag i skog^[18]», fra Statsforvalteren i Oslo og Viken i 2021, spesielt i følgende punkter som vi vil trekke frem:

- *Kantsoner langs vassdrag er viktige og trenger beskyttelse. Ved hogst må det settes igjen nok trær til at kantsonens økologiske funksjon ivaretas. Hvis grunneier av ulike grunner ser behov for å fjerne kantsonen, må det innhentes dispensasjon fra Statsforvalteren før hogsten kan gjennomføres.*
- *Ved reetablering må det legges til rette for en naturlig kantvegetasjon.*
- *Det er viktig å legge merke til at det er tillatt å skjytte en kantsone ved selektiv hogst. Det er den økologiske funksjonen til kantsonen som ikke skal endres. Løvtrær skal som hovedregel stå igjen langs vassdragene, det samme gjelder bartrær med godt rotfeste.*
- *Selv om Norsk PEFC skogstandard åpner for å fjerne ensjikta, ustabil grandominert skog, vil det ikke være tillatt å fjerne denne typen kantsoner uten at Statsforvalteren på forhånd har gitt dispensasjon fra vannressurslovens § 11. Skogstandarden (daværende) er her i strid med vannressursloven.*
- *Formålet med å fjerne de ustabile granene skal være å gi rom for ny etablering av en sjiktet kantsone bestående av busker og trær som er mer tilpasset å stå langs vassdragene.*

- *Det er grunneieren som er den juridisk ansvarlige og formelle søker.*

Supplerende for vår forståelse er NVEs høringssvar til revidert Norsk PEFC Skogstandard^[19], der de uttaler følgende:

Videre vil NVE understreke at selv om hogst av ustabil ensjiktet grandominert skog langs vassdrag blir gjennomført i tråd med kravpunkt 27 – Vannbeskyttelse, vil ikke automatisk kravene i vannressursloven § 11 være oppfylt. (...) Når man hugger den grandominerte skogen for å skape en sjiktet kantsoner iht. PEFC-standarden, vil dette f.eks. kunne medføre biotopendringer og dermed være i strid med vannressursloven § 11. (...) NVE anser det som positivt at det i forslag til ny standard er satt inn en ny setning om at «[d]et skal søkes dispensasjon der det er krav om dette etter lovverket.» NVE foreslår imidlertid at følgende tekst legges til:

«Kantsoner langs vassdrag er viktige og trenger beskyttelse. Ved hogst må det settes igjen nok trær til at kantsonens økologiske funksjon ivaretas. Hvis man av ulike grunner ser behov for å fjerne kantsonen, må det innhentes dispensasjon fra Statsforvalteren før hogsten kan gjennomføres, jf. vannressursloven § 11 tredje ledd. I slike tilfeller må det legges til rette for reetablering av mer naturlig kantvegetasjon.»

Vi forstår at Statsforvalteren i Innlandet motsetter seg NVEs retningslinjer, og i stedet praktiserer å gi dispensasjon fra vannressurslovens § 11 for fjerning av ensjiktet, ustabil grandominert skog i kantsonen basert på innsendt dokumentasjon etter hogsten. Dette skal, etter hva vi forstår, være begrunnet med at Statsforvalteren i Innlandet mener at NVEs retningslinjer fører til for omfattende saksgang i forhold til tilgjengelige ressurser.

Statsforvalteren i Innlandet ser også ut til å ha initiert en e-postkorrespondanse med NVE^[20], der de ber om «avklaring rundt hvordan vi skal tolke vannressursloven § 11 når det gjelder hogst av nevnte type kantsoner». Her brukte de det daværende PEFC skogstandard Kravpunkt 24 som argument overfor NVE for at det ikke var søknadspliktig i forkant. De siterte også Landbruksdirektoratet med følgende:

Ut fra disse samtalerne er vår oppfatning at det ikke finnes noen generell søknadsplikt for inngrep i kantsoner mot vassdrag. Som dere skriver er det for eksempel anledning til å høste/skjøtte skogen i kantsonen ved selektiv hogst uten noen søknad til statsforvalteren eller kommunen dersom kantsonas funksjon tas vare på. Hvorvidt kantsonas funksjon tas vare på eller ikke, er det skogeier som i første omgang må ta stilling til, og eventuelt søke om dispensasjon dersom han mener det er nødvendig.

Ut fra samtalerne med NVE kan det se ut for at det er en forskjell i tolkningene av regelverkene våre når det gjelder hogst der all trevegetasjon i kantsona fjernes. Landbruksdirektoratets vurdering er at det ikke er plikt til å søke om dispensasjon etter bærekraftforskriften, dersom det er nødvendig å etablere en ny stabil kantsoner som tar vare på «kantsonas økologiske funksjon», jf. bærekraftforskriften § 5 sjette ledd. NVE's tolkning av vannressursloven § 11 første ledd er at en slik hogst ikke kan sies å «opprettholde et begrenset naturlig vegetasjonsbelte». Deres vurdering er at en slik hogst med reetablering av kantsona bør tillates der det er nødvendig for å sikre kantsonas funksjon, men da først etter en godkjenning fra statsforvalteren, jf. vannressursloven § 11 tredje ledd. Dette er slik vi forstår det i tråd med det dere skriver.

I sitt svar på denne korrespondansen bekrefter NVE overfor Statsforvalteren i Innlandet at tolkningen av lovverket, som presisert av Statsforvalteren i Oslo og Viken, er korrekt, med følgende uttalelse:

Kort oppsummert kan vi ikke gi vår tilslutning til tolkningen av vannressursloven § 11, herunder vurderingen av når det ikke er behov for å søke om dispensasjon, som er beskrevet i notatet deres. Vi mener at notatet til SFOV gir en mer dekkende beskrivelse av rettstilstanden på dette punktet, og anbefaler at SFIN legger tolkningen i SFOVs notat til grunn i deres videre arbeid.

Vi registrerer for øvrig at det ikke bare er SFIN og SFOV som har ulik forståelse av hvordan vannressursloven § 11 skal forstås, herunder særlig i hvilke tilfeller det er behov for å søke om dispensasjon fra Statsforvalteren. Vi kommer til å følge opp dette, og vil ta ulike kommunikasjonsgrep for å rydde denne uklarheten av veien.

Vi ser for øvrig på det som uheldig at den oppdaterte PEFC skogstandarden fra 2023^[21], i kravpunktet om vannbeskyttelse, når det gjelder fjerning av ensjiktet, ustabil granskog, fortsatt ikke er helt i tråd med NVEs krav som formidlet til SFIN, ettersom det ikke tydelig kreves dispensasjon fra Statsforvalteren før hogsten kan gjennomføres:

Ensjikta, ustabil granskog i kantsoner kan hogges med sikte på å etablere stabilitet, sjiktning og naturlig treslagsfordeling. Stabile trær skal spares, og det tas særlig hensyn langs viktige gytebekker. Slik hogst skal begrunnes og dokumenteres. Det skal søkes dispensasjon der det er krav om dette etter lovverket.

Slik vi forstår NVEs retningslinjer, selv om Norsk PEFC skogstandard åpner for å fjerne ensjiktet, ustabil grandominert skog, vil det ikke være tillatt å fjerne denne typen kantsoner uten at Statsforvalteren på forhånd har gitt dispensasjon fra vannressurslovens § 11. Imidlertid ser det ut til at mer detaljerte krav til begrunnelse mangler. Vi mener på generelt grunnlag at egenskapene «ensjiktet, ustabil, grandominert kantsoner» alene ikke er tilstrekkelig grunnlag for å fjerne hele kantsonen. Økologisk sett er det klart at en slik kantsoner ikke er optimal eller naturlig overalt, men det er likevel bedre enn en flatehogd kantsoner. Dersom årsaken til en slik kantsoner skyldes tidligere dårlig skogbrukspraksis og ikke er naturlig, bør det kreves at den gradvis konverteres til en mer naturlig kantsoner i stedet for å flatehogge hele området for å starte på nytt. For eksempel selektiv hogst av grantrærne over tid slik at lauv og andre arter kan vokse opp. Det kan også være akseptabelt at noen trær blåser over ende, også inn i vannspeilet, da dette er naturlige prosesser i kantsonens økosystem.

Samtidig mener vi at den nåværende praksisen kan motivere enkelte skogeiere til å fremme ensjiktete, ustabile, grandominerte kantsoner, nettopp fordi de får lov til å hogge dem. Det er derfor ikke tilstrekkelig å kun stille krav om at grunneieren lar naturen «ta over» etter hogsten med håp om at det etableres en sjiktet kantsoner med busker og trær som er bedre tilpasset vassdraget. Det må stilles krav om skjøtsel som fremmer denne utviklingen dersom en grunneier får dispensasjon til å fjerne slik skog, med krav om dokumentert effekt over tid. Dette bør også inngå som en del av dokumentasjonskravet for å innhente dispensasjon fra Statsforvalteren før hogst kan gjennomføres, i en form som viser at skogeieren ikke konsekvent har drevet kantsonen for å fremme ensjiktete, ustabile, grandominerte kantsoner.

Når retningslinjene er som de er, mener vi det er svært uheldig at noen får gjennomføre hogst før det er dokumentert at vilkårene for dispensasjon er oppfylt. Dette fordi kantsonenes økologiske verdi er så stor at det krever en grundig vurdering i forkant. Vi er kjent med tilfeller der det er tvilsomt om kantsoner som er hogd før innsendt dokumentasjon, ville ha oppfylt vilkårene og formålet med vannressursloven § 11. I denne sammenheng stiller vi oss også kritiske til at det er grunneieren som er juridisk ansvarlig og formell søker, mens skogbruksleder og kommunale landbrukskontor kan bistå i prosessen og ha dialog med Statsforvalteren. Dette belyser at grunneiere ikke nødvendigvis har den nødvendige kunnskapen til å vurdere kantvegetasjonens økologiske funksjon.

4) Vedleggenes kilder

- [1] Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven), ([lenk](#))
- [2] Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven), ([lenk](#))
- [3] Lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven), ([lenk](#))
- [4] Lov om skogbruk (skogbrukslova), ([lenk](#))
- [5] Forskrift om nydyrking, ([lenk](#))
- [6] Forskrift om produksjonstilskudd og avløsertilskudd i jordbruket, ([lenk](#))
- [7] Økologisk funksjon for kantvegetasjon langs vassdrag, Fakultet for miljøvitenskap og naturforvaltning (MINA), NATF301 - Praktisk naturforvaltning, Høsten 2023, Eline Ohr, Gjermund Sandvik Halgunset, Ronja Daniloff og Vivian Y. Bolkan
- [8] Kantvegetasjon langs vassdrag, NVE veileder til avklaring av myndighetsutøvelsen etter vannressurslovens § 11 og forholdet til andre lover som omhandler kantvegetasjonen, 2019 ([lenk](#))
- [9] Se Ot.prp. nr. 39 (1998-1999) kap. 8.7.3 Bevaring av kantvegetasjon - Vassdragslovutvalgets syn ([lenk](#))
- [10] Høringssvar fra NVE - Forslag til revidert Norsk PEFC Skogstandard, referanse 202207608-5, 09.06.2022, signert av Direktør Christine Kiste
- [11] Se Ot.prp. nr. 39 (1998-1999) kap. 8.7.5 Bevaring av kantvegetasjon - Departementets vurdering ([lenk](#))
- [12] Spørsmål om tolkning av vannressursloven § 11 – NVEs vurdering / svar til Naturvernforbundet i Buskerud, ref 202214162-4, 24.10.2022, signert av seksjonssjef Mari Hegg Gundersen og seniorrådgiver Vegard Hotvedt Strømsvåg
- [13] Vannressursloven) § 2, første ledd - (Som vassdrag regnes alt stillestående eller rennende overflatevann med årssikker vannføring, med tilhørende bunn og bredder inntil høyeste vanlige flomvannstand.) ([lenk](#))
- [14] Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven) §3, bokstav d – (høyeste vanlige flomvannstand: vannstand ved den høyeste flom som erfaringsmessig kan påregnes i gjennomsnitt hvert tiende år.) ([lenk](#))
- [15] Se Ot.prp. nr. 39 (1998-1999) kap. 8.7.5 Bevaring av kantvegetasjon - Departementets vurdering ([lenk](#))
- [16] Naturmangfoldloven, § 3. (definisjoner) bokstav r ([lenk](#))
- [17] Naturmangfoldloven, § 3. (definisjoner) bokstav s ([lenk](#))
- [18] Presisering av regelverk for hogst langs vassdrag i skog, Statsforvalteren i Oslo og Viken, nå Statsforvalter i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus, 2021, ([lenk](#))
- [19] Høringssvar fra NVE - Forslag til revidert Norsk PEFC Skogstandard, referanse 202207608-5, 09.06.2022, signert av Direktør Christine Kiste
- [20] Epostkorrespondanse mellom Statsforvalteren i Innlandet (Avdelingsdirektør Tore Pedersen) og NVE (Rådgiver Nina Gjerde Nettum, og Fungerende seksjonssjef Elisabeth Bruusgaard, Virksomhetsstyring og juss, Juridisk seksjon), 25.10.2021-05.05.2022, Emne: Hogst av ensjiktet ustabil granskog langs vassdrag
- [21] Norsk PEFC Skogstandard, PEFC N 02:2022, PEFC Norge, 01.03.2023 ([lenk](#))