

Lovgrunnlaget for beskyttelse av vannkilder mot forurensing

Av Bjørn Nicolaisen

Bjørn Nicolaysen er jurist og ansatt som konsulent i Miljøverndepartementet, Ressursavdelingen.

Innlegg holdt på møte i Norsk Vannforening 20. november 1979.

1. Innledning

Temaet for dette innlegget er så vidt-favnende at det med letthet kunne gjøres til gjenstand for en hel forelesningsserie. Et nødvendig utgangspunkt er derfor at vi må begrense antallet problemstillinger. En avgrensning jeg vil gjøre, er å tolke ordet «vannkilder» som «drikkevannkilder». Andre bruksmåter for vann vil jeg ikke gå inn på.

Jeg vet ikke hvor kjent regelverket som angår beskyttelse av vannkilder mot forurensing er. Først skal vi prøve å få en svært summarisk oversikt over reglene. Deretter vil jeg prøve å antyde noen problemstillinger jeg personlig synes er interessante for det videre arbeidet. Saken er den at Miljøverndepartementet i samarbeid med Sosialdepartementet, Olje- og energidepartementet og Kommunal- og arbeidsdepartementet nylig har startet arbeidet med en Stortingsmelding om drikkevannsforsyningen, og i den anledning vil vi vurdere om rettsreglene på området er tilfredsstillende. Men jeg presiserer — vi har kommet så kort i dette arbeidet at alle vurderinger jeg kommer med kun er uttrykk for mitt personlige syn.

2. Oversikt over regelverket

Det er et vell av lover og regler innen dette området. Hovedreglene innen området finnes i:

- Sunnhetsloven av 1860
- Næringsmiddeloven av 1933
- Drikkevannsforskriftene av 1951
- Vassdragsloven av 1940
- Lov om kommunale vann- og kloakkavgifter av 1974
- Vannvernloven av 1970.
- Lov om helsemessig beredskap av 1955
- Bygningsloven av 1965, særlig §§ 17a, 18, 20 og 65.

Det sier seg selv at vi ikke i detalj kan gå inn på alt dette nå. Hvis vi skal utvide perspektivet litt og snakke om virkemidler generelt, bør det imidlertid sies at det ytes tilskott og lån fra sentralt hold til vannforsyningsanlegg.

Jeg skal nevne noen hovedtrekk ved de enkelte lovene jeg nevnte.

Sunnhetsloven av 1860 gir hjemmel til å gi forskrifter om de emneområder loven omhandler. Vi får håpe forskriftene gir større veiledning enn loven, for selve loven er nok mest preget av at den er fra 1860. En av de viktigste bestemmelsene er § 3. Denne antyder hva slags oppgaver

myndighetene har etter loven. Jeg sa antyder og mente det, for hør hvordan 1. setning i § 3 lyder:

«Commissionen skal have sin Opmærksomhed henvendt paa Stedets Sundhedsforhold, og hvad derpaa kan have Indflydelse, saasom: Reenlighed, skadeligt stillestaaende Vands Afledning, Vandhuses, Urinsteders og Gjødelsbingers Indretning og Rensning, Opplæggelse af Gjødelse eller andre Gjenstande, som f. Ex. Been eller Klude, der kunne indvirke skadeligt paa Sundhedstilstanden, Drikkevandets Beskaffenhed, skadelige Næringsmidlers forhandling, Boliger, som ved Mangel paa Lys eller Luft, ved Fuktighed, Ureenlighed eller Overfyldning med Beboere have viist sig at være bestemt skadelige for Sundheden.»

Med dette som grunnlag vet alle her selvfølgelig nå hva helserådene har å gjøre!

Næringsmiddeloven av 1933 har kanskje sin viktigste bestemmelse for så vidt angår drikkevann i § 3, som gir hjemmel til å fastsette kvalitetskrav til drikkevann.

Til sammen gir de to siterte lovene stor frihet til å fastsette hva som er helsemessig tilfredsstillende og til å justere dette etter nye erkjennelser om helsevirkninger.

Drikkevannsforskriftene er sentrale. Forskriftene er gitt med hjemmel i sunnhetsloven og næringsmiddeloven. Forskriftene er det regelverk som best ivaretar det hygieniske hensynet ved drikkevannsforsyningen. § 1 proklamerer at drikkevann skal være hygienisk betryggende. § 2 sier at vannkilden skal være sikret så godt som mulig mot bakteriell forurensning og at vannet om nødvendig må være renset. § 5 sier at vannforsyningsanlegg må være godkjent.

Kombinert med myndighetenes vide ad-

gang til å stille krav om kvalitet, skulle man tro at godkjenningen virker tilfredsstillende. Haken ved ordningen er bare den at det er så få vannverkseiere som har søkt om godkjenning, selv om det er en del av de nyeste og største anleggene som er godkjent. Mange av de som har søkt har ikke fått godkjenning. Status er at bare ca. 10% av de større vannverk er godkjent. (Under den etterfølgende diskusjon kom det fram at det riktige tallet antagelig ligger et sted mellom 20 og 30%) Vi kan slå fast at regelverket på dette området «sover». Årsaken kan vel være at det i praksis er vanskelig å bruke de reaksjonsmidler regelverket hjemler. Folk må ha vann, slik at ikke godkjente vannverk ikke kan stenges.

I *vassdragsloven* er det særlig §§ 17 og 18 som er interessante for vårt tema. § 17 gir hjemmel til å ekspropriere nødvendig grunn og rettigheter for selve vannforsyningsanlegget, vannledninger o.l. § 18 gir hjemmel til å sikre anlegget mot forurensning ved å båndlegge omkringliggende områder. Bestemmelsen sier det skal ytes erstatning for slik båndlegging.

Vann- og kloakkavgiftsloven gir hjemmel til å kreve avgifter for vannforsyning. Avgiften kan dekke utgiftene ved bygging og drift av vannforsyningsanlegget. Reglene gjelder bare rent kommunale anlegg.

Vannforurensningsloven av 1970 er den generelle forurensningslov på området. Loven beskytter først og fremst mot utslipp av forurensende stoffer i vann og gjelder utslipp overalt, ikke bare der det er eller planlegges vannforsyningsanlegg.

Tiltak etter forurensningslovgivningen — og da først og fremst lov om vern mot vannforurensninger — vil ikke være så inngående og detaljerte som tiltak etter det regelverket som skal ivareta de hy-

gieniske hensyn. Forurensingslovgivningen vil derfor — i alle fall etter dagens system — lett komme noe i bakgrunnen når et vannverk skal etableres. En annen ting er at forurensingslovene har et mye videre siktemål enn akkurat å fastlegge detaljerte og inngående regler når en konkret søknad om etablering av et vannverk ligger på bordet. Tiltak etter forurensingslovgivningen foretas uavhengig om det foreligger en aktuell sak, og vern mot forurensing ansees viktig for mange andre formål enn å verne mot forurensing av nåværende eller fremtidige drikkevann. Forurensingslovgivningen ligger for tiden i støpeskjeen i og med at Regjeringen har fremmet utkast til nye forurensingslov.

Bygningsloven har bestemmelser om planlegging av vannforsyningsanlegg som ledd i en samlet planlegging av arealbruk og offentlig virksomhet. Loven har også bestemmelser om at bygning ikke må tas i bruk uten at det er adgang til tilstrekkelig og hygienisk betryggende drikkevann. Ved planlegging etter bygningsloven kan en også sikre fremtidige vannkilder som drikkevann.

Tre problemstillinger står sentralt ved behandling av saker om vannforsyningsanlegg:

— De *hygieniske* forhold, nødvendige tillatelser gis etter sunnhetsloven og drikkevannsforskriftene. Her har Sosialdepartementet i dag et hovedansvar med Statens Institutt for Folkehelse og helserådene som underlagte organer.

— For det andre har vi *båndlegging* av fast eiendom for å sikre mot forurensing etter vassdragsloven. Her har fylkesmannen og Miljøverndepartementet forvaltningsansvaret, og SIFF er med i saksbehandlingen.

— For det tredje har vi *tekniske og økonomiske* forhold ved vannforsyningsanlegg, kanskje først og fremst representert ved lov om kommunale vann- og kloakkavgifter som Miljøverndepartementet forvalter, bygningsloven som Kommunaldepartementet forvalter, drikkevannsforskriftene som Sosialdepartementet forvalter og tilskudd og låneordninger som Kommunaldepartementet forvalter.

Utenpå disse tre hovedproblemstillingene som knytter seg til den konkrete sak har vi da det generelle forureningsarbeidet Miljøverndepartementet har ansvaret for. Dessuten er utgangspunktet at alle vannforsyningsanlegg av noen betydning skal være planlagt etter bygningslovens planleggingsbestemmelser, som Miljøverndepartementet har det sentrale forvaltningsansvar for.

3. Noen videre problemstillinger

1) Det springer vel i øynene at det er en hærsikare av forvaltningsorgan som kommer inn i bildet på de ulike trinn i saksbehandlingen. Saksbehandlingen vil lett virke uoversiktlig for en utenforstående. Jeg tror vi i meldingsarbeidet ikke kommer utenom en fordomsfri vurdering av forvaltningsoppbyggingen og forvaltningsansvaret. Spørsmål som desentralisert planlegging og forvaltningsansvar og saksbehandlingsmessig samordning med forureningssektoren vil være viktige problemstillinger.

Dessuten tror jeg det ville gi størst effektivitet om tilskottsordninger og andre virkemidler for å stimulere til eller begrense bygging av drikkevannsanlegg administreres av samme organ. Ekspropriasjonsbestemmelsene, eventuelle konsesjonsbestemmelser og tilskottene bør etter mitt syn samles hos en instans om det er mulig.

2) Ved siden av en uoversiktlig forvaltningssituasjon, springer det nettopp i øynene at forvaltningen har svake virkemidler for å fremme mest rasjonelle og hygieniske ordninger av drikkevannsforsyningen. Godkjenningsordningen etter drikkevannsforskriftene fungerer ikke så godt man kunne ønske. Denne ordningen skal dessuten bare ivareta de hygieniske hensyn. F.eks. hensynet til interkommunalt samarbeid kan ikke ivaretas gjennom drikkevannsforskriftene.

Miljøverndepartementet arbeider for tiden med Odelstingsproposisjon til ny planlov som skal avløse bygningslovens planleggingsbestemmelser. Dersom forslaget om planplikt blir vedtatt i Stortinget, vil vannforsyningsanlegg dekkes av dette. Utgangspunktet vil dermed bli at slike anlegg ikke kan bygges uten at de er i samsvar med godkjent reguleringsplan eller kommuneplan (dvs. generalplan). Dermed skulle man tro at anleggene blir underkastet en allsidig vurdering der både hygieniske, tekniske, økonomiske og andre relevante hensyn kommer inn.

Planplikttordningen har imidlertid én hake for disse anleggenes vedkommende. En kommer neppe utenom en form for dispensasjonsadgang fra planplikten. Foreløpig legges det opp til at kommunen selv skal kunne avgjøre slike dispensasjonssøknader. Så lenge det også er kommunene som har ansvaret for vannverkene, er det nærliggende å tro at eventuelle dispensasjonssøknader lett vil kunne bli innvilget og dermed i realiteten kunne sette planplikten mer eller mindre ut av kraft.

Jeg synes det alt i alt er nærliggende å drøfte en form for konsesjonsordning med kommunale vannverk der det blir adgang til å ta de hensyn drikkevannsforskrift-

ene skal vareta, vurdere anlegget i en større geografisk sammenheng og vurdere hensiktsmessigheten av det aktuelle tiltaket generelt. Angående det siste vil jeg si at det synes å være noe utilfredsstillende i at den eneste måten å hindre en kommune i å bygge f.eks. et anlegg basert på grunnvann, er å nekte ekspropriasjonstillatelse eller tilskott. Dersom anlegg basert på overflatevann er en fordel i et gitt tilfelle, synes jeg myndighetene må kunne ha lov til å si dette rett ut. Kommuner som er uavhengige av ekspropriasjoner og tilskott vil falle helt utenom dagens kontrollmuligheter.

3) Jeg nevnte vannforsyningsanlegg basert på grunnvann. Slike anlegg har ikke noe særlig omfang i Norge, og har delvis møtt skepsis fra lokalt hold, men mye tyder på at grunnvann vil bli mer aktuelt som vannkilde. Rettsforhold omkring grunnvannsforekomster er alt annet enn klare. Grunnleggende spørsmål som eiendomsrett til grunnvann og vassdragslovens anvendelse på grunnvann er uavklart. Disse problemene kommer vi etter mitt syn ikke utenom i arbeidet med stortingsmeldingen.

4) Til slutt vil jeg nevne en åpenbar inkonsekvens ved dagens lovverk. I vassdragslovens § 18 står det uttrykkelig at det skal ytes erstatning for båndleggelse av nedslagsfelt. Altså: hvis båndleggelse skjer ved planlegging eller vedtak etter vannforurensingsloven, skal det ikke betales erstatning, men derimot hvis den samme båndleggelsen skjer etter vassdragsloven. Ellers i norsk rett er det klart at en båndleggelse må frata eieren rådgigheten over eiendommen i ekstrem grad dersom man skal få erstatning for en rådgighetsinnskrenkning.