

# Rettsregler for grunnvann

Av Øyvind Traagstad.

Øyvind Traagstad er kontorsjef i Vassdragsdirektoratet.

*Innlegg på møte i Norsk Vannforening  
14. mars 1989.*

«Eg hev fari ivi vigde vatnet  
og ivi djupe dalar;  
høyrrer vatn, og ser det inkje,  
unde jordi så mune det fara.

For månen skin'e,  
og vegjine felle så vide».

*(Draumkvedet, 11. vers)*

Her står Olav Åsteson ved inngangen til Helheimen, og det er stort sett der vi skal befinne oss i dette seminaret.

Mitt tema er «Rettsregler for grunnvann» — altså den tørre jus på de våte dyp. Og *der* liker jussen seg tradisjonelt dårlig. Vi har omfattende regelverk om horisontalplanet når det gjelder eiendomsrett og samfunnsstyring. Men alt det som «unde jordi mune fara» har man i jussen inntil nyligensett rett så lite på. (Se nå særlig Bjørn Stordrange i Lov og Rett 1988 s. 391 flg. og Kjersti Dørstad i Norsk Vassdragsrett, s. 439 flg.).

Egentlig er vel ikke det så merkelig — jus og lovgivning er etter sin natur som regelmessig kommet på etterskudd av utviklingen; når behovene har meldt seg og det politiske press har fått en viss tyngde.

Grunnvann er en ressurs som man først i de senere år har sett omfanget og betydningen av. Vassdragsloven av 1940 — som er den generelle lov om

ferskvann — ble således utformet uten tanke på den utnytting av grunnvannet som moderne teknologi har muligjort.

Vassdragsloven gjelder direkte for «elver og bekker, innsjøer og andre vassamlinger» (lovens § 1). Loven er altså *generelt* ikke anvendelig på grunnvannsforekomster. Dette er også uttrykkelig forutsatt i forarbeidene. Justisdepartementet uttalte i 1939 at man fant emnet for lite utredet til å kunne gi generelle lovbestemmelser om grunnvann. Men enkelte paragrafer omtalte direkte også grunnvann (særlig lovens kap. 4 og 5 om kloakkledninger og forurensning av vassdrag — som nå er overført til forurensningsloven), andre omfatter etter sin art også grunnvann — f.eks. § 11 om brønner — og atter andre har gjennom fortolkning og/eller rettspraksis fått slik anvendelse.

Disse enkeltreglene løser imidlertid ikke mange av de mer grunnleggende spørsmål, som eiendomsrett og bruksrett til grunnvannet, behovsprioritering og ulike tiltak i undergrunnen. Her må man falle tilbake på mer allmenne fingsrettslige regler. Utgangspunktet er altså at vassdragsloven ikke gjelder for grunnvann generelt, men at en del enkeltbestemmelser likevel også omfatter grunnvann. Den øvrige lovgivning som gjelder vannforsyning skiller imidlertid ikke mellom grunnvann og over-

flatevann. Så vel forurensningsloven, helselovgivningen og plan- og bygningsloven (PBL) omfatter således grunnvann på lik linje med overflatevann.

Men selv om man et stykke på vei har kommet frem til akseptable tolkningsresultater ut fra dagens behov, stiller den økte utnyttningen av grunnvann krav om en oppdatering av lovverket. Dette skal jeg komme tilbake til, etter først å ha gitt en oversikt over dagens rettstilstand.

Et så basalt spørsmål som eiendomsretten til grunnvann er ikke fullt avklart. Det er naturlig å ta utgangspunkt i grunneierens rettigheter; han «eier grunnen». Men her dukker spørsmålene opp som troll av eske; hvor langt går eiendomsretten i seg selv, og hva omfatter grunnen? Begrepet eiendomsrett er negativt avgrenset; eieren har den rådighet som ikke er forbudt eller lagt til andre ved lov eller avtale. En rekke offentlig-rettslige lover, som bergverksloven, lov om undersøkelser etc. av petroleum i grunnen under norsk landområde, forurensningsloven og vernelovgivningen, setter grenser for overflateeierens rettigheter i grunnen. Også planer i medhold av PBL kan sette grenser for utnyttelsen av grunnen. Og den privatrettslige naboloven fastslår i § 2 at «Ingen må ha, gjera eller setja i verk noko som urimelig eller uturvande er til skade eller ulempe på granneeigedom».

Hvor langt «grunnen» strekker seg er også usikkert. Utgangspunktet i nordisk rett er at vassdrag er undergitt privat eiendomsrett. Dette må også gjelde grunnvannsføremster. Men selve vannet er bare undergitt privat eiendomsrett i «okkupert» tilstand, f.eks. i bøtte eller vanntank — altså ikke i fri til-

stand. Avgjørende for muligheten til å bli «eier» av grunnvannet gjennom okkupasjon er derfor hvor langt ned i grunnen eiendomsretten strekker seg. Der eiendomsretten opphører kan ikke eieren nekte *andre* å bruke (okkupere) grunnvannet, så lenge han ikke selv tar vannet i bruk og oppnår vern etter vassdragsloven. Grensen for eiendomsrettens utstrekning ned i grunnen trekkes i dag etter et interessesynspunkt; grensen trekkes så langt ned som overflateeierens interesse rimeligvis strekker seg. Hvor langt dette er blir gjenstand for en konkret bedømmelse, men gjennom rettspraksis har man fått rimelig klare retningslinjer.

Spørsmålet har særlig vært oppe i forbindelse med tunnelarbeid og andre utgravninger i fast fjell. Domstolene har tilkjent overflateeieren eiendomsrett til underjordiske rom som lå 10—12 m under jorden, ut fra de generelle utnyttelsesmulighetene han hadde og **ville få i rimelig fremtid** — og fordi tunnelen la et visst bånd på muligheten til å disponere overflaten. Noen eksakt grense er dette likevel ikke; den er basert på eierens utnyttelsesmuligheter i rimelig fremtid, og dette er noe som kan endre seg over tid. Og det kan være naturlig å strekke grensen for eiendomsretten lenger ned i løsmasser enn i fast fjell.

Når det eksproprieres rett til slå/sprengne tunneler — altså ved skjønn — betraktes for øvrig alle som har fast eiendom som berøres av tiltaket som eksproprierer, uansett om tunnelen ligger vesentlig dypere. Avhengig av bergart, sprekkretninger m.v. kan den virke som drenerør — og da skal overflateeieren ha erstattet det han taper på drenasjeskader.

Men dersom naboeiendommen anlegger dypborebrønn inn under eiendommen kan overflateeieren ikke motsette seg dette dersom det ikke er til hinder for en realistisk utnytting av eiendommen. Han kan altså ikke hindre andres uttak av grunnvann under sin eiendom, forutsatt at dette skjer utenfor hans interessesfære. På den annen side kan overflateeieren ta ut grunnvann også langt under grensen for eiendomsrett såfremt dette ikke kommer i strid med rettigheter som andre allerede har etablert, jfr. eksemplet med dypborebrønn.

Sivillovbokutvalget har i NoU 1988:16 om «Eigedomsgrenser og administrative inndelingsgrenser» kommet med et *lovforslag* om undergrunnen som ikke er direkte grunneierfiendtlig: grunneieren eier som utgangspunkt 100 m ned i grunnen, «og lenger ned om han tek grunnen i bruk lenger nede».(!)

En eventuell prioritetskonflikt reguleres av vassdragslovens § 11. Bestemmelsen foreskriver at brønngraving eller annet arbeid på egen grunn ikke må finne sted når det kan forutsettes å volde skade ved å hindre eller minske vanntilgangen til andres brønn. Den som først anlegger en brønn er altså sikret mot at vannet senere forsvinner (redueres fordi andre anlegger brønn på sin eiendom («først i tid, best i rett»). Bestemmelsen omfatter også arbeider som ikke direkte står i sammenheng med vannboring — f.eks. sprengningsarbeider ved vegtunnel som fører til at vanntilgangen reduseres eller fjernes helt. Bestemmelsen ansees også å omfatte dypborebrønner — selv om det kan synes urimelig at en slik brønn som skal forsyne et større område må vike for en ubetydelig brønn til en hushold-

ning. Man må i tilfelle ekspropriere seg fram overfor den første brønnen. Dersom en slik større brønn kommer først vil den kunne båndlegge nokså omfattende arealer til fordel for brønneiere — noe som særlig kan synes urimelig i utbyggingsområder. Men også i så henseende gjelder § 11 etter sin ordlyd i følge rettspraksis. En prioritert rekkefølge ut fra hva vannet skal brukes til — slik man for overflatevann har i vassdragslovens §§ 14 og 15 — har man altså ikke for grunnvann. Vernet etter § 11 gjelder imidlertid bare forverringer i kvantitet — ikke kvalitet. Dersom brønnvannet forurenses må eieren påberope seg naboloven eller forurensningsloven.

Ekspropriasjonsreglene for drikkevannsklausulering i lovens §§ 17 og 18 anvendes også på grunnvannsforkomster. Akkurat disse lovbestemmelsene forvaltes av Miljøverndepartementet, og skal nå kobles til arealplanleggingen gjennom plan- og bygningsloven.

I de senere år har grunnvannsressursene blitt ofret større oppmerksomhet i offentlig virksomhet og planlegging. Etter *plan- og bygningsloven* kan man i kommuneplan båndlegge arealer til bruk eller vern av grunnvannsforkomster, PBL § 20-4 nr. 4, og i reguleringsplan kan man avsette areal for å sikre slik forekomst etter § 25 nr. 6 (spesialområder). Det er også tenkelig å båndlegge nasjonalt viktige ressurser ved såkalte rikspolitiske retningslinjer etter § 17-1 annet ledd. Riktignok omtaler ingen av bestemmelsene grunnvann eksplisitt, men det er likevel klart at de etter sin intensjon kan omfatte også dette. Heller ikke *forurensningsloven* omtaler grunnvann direkte, men

loven gjelder generelt for all slags foruren- sning — og fører videre reglene fra den tidligere vannforureningsloven, hvor grunnvann direkte var nevnt. Loven er nokså syntetisk i formen (rund i kantene), idet det meste er henvist til forskrifter. I medhold av lovens § 9 har Miljøverndepartementet gitt forskrifter bl.a. om utslipp av avløpsvann fra bebyggelse med separate avløpsledninger, om silopressaft og om lagring og spredning av husdyrgjødsel, hvor det i alle tilfelle er forbud mot vannforuren- ning av «grunnvannsforekomster som det knytter seg drikkevannsinteresser til». Som Stordrange anfører skaper formuleringen i beste fall en klarhet, ved at den ikke tar stilling til om forskriftene bare sikter til aktuelle eller også fremtidige mulige drikkevanns- interesser. Selv om loven i utgangs- punkt også verner grunnvann, er dette bare i mer begrenset grad tilfelle med de 3 nevnte forskrifter — som setter enkelte grunnvannsforekomster i svake stilling, også i forhold til tilsvarende overflatevann.

Selv om vi altså har en del rettsregler som kan anvendes på grunnvann i lov- verket virker bestemmelsene på dette felt «noe stykkevis og delt». Etter hvert som grunnvann har fått en helt annen betydning i vannforsyningen og ulike tiltak i undergrunnen har fått et helt annet omfang, er det et klart behov for en oppdatering av lovverket. Forhold som f.eks. uttaksrett og behovskollisjon kunne trenge mer nyanserte priorite- ringsregler enn dagens «cowboy-prin- sipp». Loven sikrer heller ikke mot at grunnvann tas ut i strid med allmenne hensyn. Selv om ikke private brønner er berørt kan det tenkes at det samlede uttak i tørkeperioder vil redusere

grunnvannstanden (vassdragslovens § § 104—105 antas ikke å omfatte grunnvann). Setnings-skader p.g.a. større vannuttak eller andre tiltak i grunnen må løses på grunnlag av naborettslige og ekspropriasjonsrettslige regler samt generelle erstatningsregler om ansvar for skadevoldende handlinger.

For grunnvann som brukes til drikkevannsforsyning er vernereglene strengere. Drikkevann skal godkjennes av helsemyndighetene etter drikke- vannsforskriftene — som nå er gitt med hjemmel i et nytt kapittel 4a om «Miljørettet helsevern» (ikraft 01.01.88) i *lov om helsetjenesten i kommunene*. For- skrifter gitt med hjemmel i den tidligere sunnhetsloven gjelder fortsatt i den utstrekning de ikke strider mot den nye loven.

Vannressursutvalget initierte en ut- redning av daværende førstelektor Bjørn Stordrange om «Nye rettsregler om grunnvannet» (forfatteren har senere tatt doktorgraden på temaet grunnvann). Utredningen er av OED sendt på en mindre høringsrunde — og før jeg kommenterer denne skal jeg kort oppsummere hovedforslagene i utred- ningen:

Vassdragsloven § 1 får en tilføyelse om at også grunnvann omfattes av bes- temmelsen. Den sentrale forbudsbe- stemmelsen i lovens § 8 får en ny bokstav c — som i utgangspunktet gjør det forbudt å forandre grunnvanns- strømmens retning, grunnvannets nivå eller redusere forekomsten. Lovens § 10 om dammer og oppkommer får en tilføyelse som presiserer at den også omfatter grunnvann, mens § 11 (først i tid, best i rett) foreslås opphevet. De vanlige prioritetsreglene for overfla- tevann i § § 14 og 15 foreslås også å

omfatte grunnvann, dvs. vann til hus- holdning, vann til gårdsbruk, til jord- vanning og endelig til «teknisk bruk» på eiendommen — i nevnte prioritets- rekkefølge.

Utredningen ble primo mai 88 over- sendt OED, som i slutten av samme måned sendte den på høring til Kad, Md, Næringsdep., Sosdep, samt GEFO, NVE og Norsk hydrologisk komité. Trass i at høringsfristen var satt til 15.09.88 har OED fortsatt latt den videre oppfølging bero i påvente av svar fra Sosdep. og GEFO.

NVE og NHK har i sine høringsut- talelser en del kommentarer til enkelte formuleringer og definisjoner, men slutter seg i det vesentlige til lovforsla- get. NHK anfører forøvrig at lovforsla- get — som altså begrenser seg til visse endringer i vassdragsloven — ikke en- drer den forurensningsmessige for- skjellsbehandling mellom grunnvann og overflatevann. Miljøverndepar-

tementet nøyer seg med å vise til at utredningen i første rekke drøfter mer privatrettslige regler om grunnvanns- utnyttelse, og at man for øvrig ser posi- tivt på lovforslaget. Her vil jeg for egen del tilføye et sterkt ønske om at grunn- vann også tas med i de helt sentrale lov- bestemmelsene om tillatelse ut fra *allmenne* interesser — §§ 104—105. Akkurat på dette punkt er jeg uenig med Stordrange — i hans forøvrig utmer- kede utredning — når han uten videre antar at disse bestemmelsene får anvendelse på grunnvann slik de i dag lyder.

Det er alminnelig enighet om at vassdragsloven generelt er moden for en totalrevisjon. Siktemålet er å starte opp med et bredt lovutvalg på nyåret 1990. Men arbeidet med en ny lov om vassdrag vil være et omfattende og tid- krevende arbeid, og det er derfor ønske- lig med en mer snarlig justering av lovbestemmelsene om grunnvann.