

# Ny lov om vassdrag og grunnvann Gir det bedre vassdragsforvaltning fra år 2000?

## Synspunkter på lovforslaget og på konsekvenser for eget fagområde fra Folkehelsa

Av Truls Krogh

Truls Krogh er sjefingeniør og leder for Folkehelsas Seksjon for vannhygiene

Innlegg på seminar 21.april 1999

Folkehelsas primære interessefelt innenfor vannområdet gjelder vannhygiene, spesielt drikkevann, og i noen utstrekning også badevann. Dette innlegget er først og fremst rettet inn mot forholdet mellom den nye vannressursloven, og endringer foreslått i forbindelse med den, og hensynet til drikkevann.

Innledningsvis i Ot.prp. nr. 39 (1998-99), allerede på side 20, under punkt 3.4.2, første avsnitt, begynner det opplytende for en som er interessert i drikkevannet vårt: "*Den mest sentrale bruksinteressen tilknyttet vann er vannforsyning.*" Men man kommer ikke lenge enn til neste avsnitt før nedturen begynner: "Drikkevannsforsyningen kommer først og fremst fra vassdrag, og størrelsen på anleggene varierer ut fra det behov som foreligger. Normalt vil det være nødvendig å legge restriksjoner på utnytting av vassdragene og

deres nærområder, *idet store vannverk kan medføre relativt store ulemper.*" (mine uthevinger). Det første sitatet uttrykker en positiv holdning til vannforsyning ved å vise til at dette er den mest sentrale bruksinteressen. I det neste sitatet virker det derimot som om forfatterne først og fremst regner større vannforsyninger som en negativ virksomhet for vassdragene. Leseren får inntrykk av at loven bør bevirke at samfunnet finner andre løsninger enn å benytte vassdragene som drikkevannskilder.

Loven er for øvrig positiv i prioritering av vannforsyning til grunneier, men den samfunnsmessig mye viktigere fellesvannforsyningen er ikke nevnt som et prioritert område, noe den var i vassdragsloven av 1940. Sett fra et drikkevannsfaglig (vannhygienisk) synspunkt er store vannverk bedre enn mellomstore, som igjen er bedre enn små, og mye bedre enn enkelthusanlegg. Loven verner bare grunneiers

rett til å ta ut vann til eget forbruk, altså lovvern for enkelthusanlegg, det dårligste alternativet som finnes for drikkevannsforsyning.

Derfor vil jeg peke på at jeg ønsker at loven skal gi klare bestemmelser om at uttak av vann til store vannforsyninger bør få fortrinn framfor andre bruksinteresser knyttet til vassdragene og grunnvann (og foran vern?). Herunder må det gis anledning til nødvendig beskyttelse av vassdraget mot forurensning (utover forurensningslovens mulighet, fordi forurensningsloven ikke er omfattende nok). Konklusjon: *Store vannverk medfører store fordeler for samfunnet, ulempene blir små sett i denne sammenheng.* Jeg synes det for øvrig er forbausende at ikke naturvernforkjemperne i lovutvalget så nytten av alliansen mellom interessentene for å beskytte drikkevannet og interessentene for å bevare naturen.

Videre gjennomlesning av odelstingsproposisjonen skjedde med forholdsvis stor ro, ingen grunn til spesielle reaksjoner, helt til jeg kom til side 288, hvor gjeldende rett gjennomgås under punkt 23.2.2.1 Særlig om sikring av drikkevannskilder.

Avsnittet innleder med (sitat): "Tiltak som kan skade drikkevannsforkomster er for en stor del underkastet særskilt konsesjonslovgivning, for eksempel vassdragsloven, forurensningsloven og fiskeoppdrettsloven." (sitat slutt). Ikke i mine 22 år som sentral forvalter og rådgiver i drikkevannsspørsmål, 17 år med ansvar for godkjenning av vannverk, senere for rådgivning om blant annet beskyttelse av drikkevannskilder,

har jeg oppfattet at denne bruken av disse lovene er viktig når det gjelder beskyttelse av drikkevannskilder. Derimot har vassdragsloven § 18, første ledd, om muligheten for ekspropriasjon og rådgighetsinnskrenkninger av hensyn til drikkevann, vært et viktig redskap for å sikre gode drikkevannskilder.

Videre henvises det i teksten til at drikkevannsforskriften kan benyttes direkte til å beskytte drikkevannskilder mot forurensning. Her har forfatterne en annen oppfatning av drikkevannsforskriften enn den Sosial- og helsedepartementet gir uttrykk for. Gjengivelsen av innholdet blir derfor feil, og jeg skal i det etterfølgende forsøke å rette dette opp.

Drikkevannsforskriftens § 4 slik den er i dag og slik den var ment, gir kommunen anledning til å gripe inn i forhold til en etablering eller aktivitet som er i ferd med å gjennomføres, for å forhindre denne (i det enkelte tilfelle) og dermed forhindre at det skal oppstå en faresituasjon for drikkevannet. Inngripen kan skje før forurensning oppstår. Dersom et område derimot skal klausuleres mot framtidige etableringer og aktiviteter, må det benyttes annen lovhemling (ref.: drikkevannsforskriftens § 5 "vannverkseier .... skal sikre vannforsyningssystemet så godt som mulig mot forurensning".) Jeg er ikke jurist, men jeg har oppfattet at drikkevannsforskriften ikke kan være et hjemmelsgrunnlag for ekspropriasjon av grunn eller rettigheter (rådgighetsinnskrenkninger) fordi kommunehelsetjenesteloven ikke inneholder

ekspropriasjonshjemmel. Dertor trenger man annet hjemmelsgrunnlag, og derfor kan ikke § 4 oppfattes slik som proposisjonens 23.2.2.1 beskriver det. Når det gjelder forbud mot allemannsretter, er dette i norsk praksis håndtert ved at fylkesmannen har gitt ekspropriasjonstillatelse også av allemannsretter ved behandling av søknad etter vassdragslovens § 18, første ledd.

En annen begrensning ville kunne oppstå dersom beskyttelse av drikkevannskilder skulle baseres på et hjemmelsgrunnlag i kommunehelse- tjenesteloven: Kommunen kan bare utøve myndighet innenfor egne kommunegrenser, og nedbørfelt strekker seg svært ofte over kommunegrensen og inn i annen kommune. Det er derfor tvilsomt at en endring av kommune- helsetjenesteloven (eller om man vil: ny tolkning av drikkevannsforskriften) vil gi et godt redskap til å beskytte drikke- vannskilder mot forurensning fra utø- ving av allemannsretter.

Konklusjon: Ot.prp.en gir ikke et kor- rekt bilde av muligheten for å beskytte drikkevannskilder ved å henvise til at forbud etter drikkevannsforskriften i praksis er ansett for å ha direkte retts- virkning i forhold til allmennheten. Det er nødvendig med annen lovhjemmel for å gjennomføre dette. Denne hjem- melen har man inntil videre i vassdrags- loven, men den videreføres ikke i vann- ressursloven, slik forslaget er i dag.

Nytt sitat fra Ot.prp.en 23.2.2.1: "Forurensningslovens § 9 nr 1-3 gir forurensningsmyndigheten hjemmel for å fastsette forskrifter om restriksjoner på aktiviteter i nedbørfeltet for en vann-

forsyningskilde". Mine to poenger i denne sammenhengen er følgende:

- 1) Drikkevannskilder har behov for beskyttelse også mot potensielle forurensningskilder (medføre fare for forurensning, se over).
- 2) Min erfaring tilsier dessuten at forurensningsloven ikke kan gå så langt, Det har i lang tid vist seg at det ofte har vært uenighet mellom helsemyndighet og forurensnings- myndighet om hva som er nødven- dig beskyttelse av drikkevannskil- der. Dersom denne uenigheten også skulle opptre i framtiden, vil det være uheldig at det som skal fast- settes av helsemyndigheten, er av- hengig av at det gjennomføres av forurensningsmyndigheten.

Konklusjon: Forurensningsloven gir ikke hjemmel til tilstrekkelig beskyt- telse av drikkevannskilder.

Ot.prp.en fortsetter med å vise til plan- og bygningslovens hjemmel til å gi forskrifter om restriksjoner på akti- viteter i nedbørfeltet til en vannforsyn- ingskilde. Her har kommuneplanens arealdel (§ 20-4 nr 4) mulighet for å gi et slikt vern i 4 + 2 år, for selve vass- draget kan det fastsettes varige rådig- hetsinnskrenkninger hvis vassdraget utlegges til vannforsyningsformål (§ 20-4 nr 5),og ved reguleringsplan (§ 25 nr 6) kan det gis et varig vern av nedbør- feltet. Reguleringsplan vil bare inne- bære et forbud mot bruksendringer. Skal igangværende bruk begrenses el- ler stanses, må planen gjennomføres ved ekspropriasjon etter lovens § 35. Disse paragrafene og deres mulige bruk

er korrekt gjengitt, men antakelig er det viktigste glemte: Vassdragene og nedbørfeltene vil svært ofte krysse en kommunegrense, og kommunens myndighet stopper ved denne grensen. Der som reguleringsplan skal kunne bli et egnet redskap til beskyttelse av vassdrag og nedbørfelt som krysser kommunegrenser, må staten gå inn med statlige reguleringsplaner, og det tror jeg ikke staten vil bruke ressurser på.

Hjemmelen som i dag finnes i vassdragsloven §§ 17 og 18 for eksisterende vannverk og vannverk under bygging, er foreslått flyttet til oreigningsloven § 4. Mine kommentarer til dette kan oppsummeres slik:

Først vil jeg gjengi formuleringene i en paragraf fra hver av de to lovene: Vassdragsloven § 18, første ledd, inneholder følgende formulering (sitat): "For å sikre vatn til slik bruk som nevnt i § 17 mot å bli forurenset, kan Kongen gjøre vedtak om ekspropriasjon og om at eiere og rettighetshavere i fast eiendom mot erstatning etter skjønn skal finne seg i bestemmelser om rådigheten over eiendommen." Oreigningsloven § 1 (sitat): "Oreigningsinngrep er det etter denne lova når eighedsretten til fast eiendom eller til bygning eller anna som har fast tilknytning til slik eiendom, vert teken med tvang, eller når bruksrett, servitutt eller annan rett til, i eller over fast eiendom vert teken, brigda, overført eller avløyst med tvang, soleis og forbod mot å nytta eigheden på ein viss måte."

I det første sitatet her nevnes ekspropriasjon uten å nevne fast eiendom i

samme del av setningen, mens i det andre sitatet kobles alltid oreigning med fast eiendom. Vassdragsloven § 18, første ledd, har ved behandling av søknader hos fylkesmennene vært brukt til å ekspropriere allemannsretter (gjøre vedtak om ekspropriasjon), men jeg er høyst usikker på om oreigningslovens klare henvisning til "eighedsretten til fast eiendom eller til bygning eller anna som har fast tilknytning til slik eiendom" på tilsvarende måte kan gi hjemmel for å ekspropriere allemannsretter. Jeg er derfor usikker på om denne flyttingen av hjemmelen vil kunne bli en fullgod erstatning for dagens hjemmel i vassdragsloven, og vi har sannsynligvis ingen andre like gode lovredskap for å oppnå tilstrekkelig beskyttelse av drikkevannskildene.

I tillegg har vi følgende problemstilling: Vannressurslovens forslag til mulighet for beskyttelse av framtidige drikkevannskilder med rett til å klausulere for 5 år (med mulighet for forlengelse i ytterligere 5 år) er kort tid sett i forhold til hvor lang tid vannforsyningsaker ved valg av nye vannkilder vanligvis tar. I vassdragsloven av 1940 er det brukt uttrykket "ikke over 10 år", men med mulighet til forlengelse etter søknad (uten angivelse av antall ganger), og selv 20 år har i mange tilfeller vist seg å være knapt med tid.

*Konklusjon: Forslaget til ny vannressurslov er et dårligere redskap til å sikre god drikkevannsforsyning i Norge enn det vassdragsloven av 1940 er.*