

Likestilling til vanns og annen videreutvikling av en underutviklet grunnvannsrett

Av stipendiat Gunnhild Storbekkrønning Solli

Forfatterinfo Gunnhild Storbekkrønning Solli arbeider på et doktorgradsprosjekt om rett til og bruk av grunnvann ved Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo. Hun har tidligere bl.a. vært advokat hos Kommuneadvokaten i Oslo.

Grunnvann og undergrunnen er i liten grad regulert i Norge – både sammenlignet med andre rettsområder og andre land. Grunnvann er betegnelsen på vannet som fyller porene og sprekke i grunnen under oss, og denne ressursen er av stor økologisk og samfunnsmessig verdi. I dag er grunnvann i hovedsak regulert i tre bestemmelser i lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven) kapittel 8. Regjeringen har i Prop. 97 L (2016–2017) foreslått flere endringer, bl.a. i lovens konsesjonsbestemmelse og å utvide anvendelsesområdet for flere av lovens bestemmelser om vassdrag til å også gjelde grunnvann.

Hvorfor legges dette endringsforslaget frem nå? Departementet oppgir at på grunn av «den betydelig økte aktiviteten i samfunnet knyttet til grunnvann, er det nødvendig med et regelverk som er tilpasset de krav som settes ut fra hensynet til samfunnsmessig effektivitet».¹ Grunnvann brukes i Norge i dag ved direkte uttak av grunnvann til oppvarming (geotermisk energi), drikkevann og næringsvirksomhet (som fiskeoppdrett). I tillegg til den økte direkte bruken av grunnvann har det vært en større bevisstgjøring om hvilke påvirkninger aktiviteter både over og under grunnen kan ha på grunnvannet. For eksempel skal grunnvannet overvåkes ved den pågående utbyggingen av Follobanen for å hindre senkning av grunnvannsnivået, med risiko for setningsskader på bygninger og infrastruktur på overflaten samt endret vanntilgang for vegetasjon, vann- og energibrønner og tilliggende vassdrag. At denne type utredninger er nødvendig, har man erfart fra utbygginger som Romeriksporten, hvor det i 1997 oppsto grunnvannslekkasjer i en tunnel til Gardermobanen. Dette førte til at vannstanden sank i flere innsjøer i Østmarka, og til at det oppstod setningsskader på Hellerud.

Stikkord for departementets endringsforslag er økt grad av rettslig *likestilling* mellom grunnvann og vassdrag, en sterkere rettslig forankring av forvalteransvar for grunnvann og konsesjonskrav ved tiltak som kan *påvirke* grunnvannet.

At forslaget innebærer økt *likestilling*, har bakgrunn i at grunnvann og vassdrag har vært ulikt regulert historisk sett, og dette skillet ble også videreført i vannressursloven. Vassdrag med sjøer, bekker og elver har vært den viktigste vannressursen i bruk i Norge, og rettslig regulering av fiske og vannets løp finnes fra vikingtiden av. Lovgiver har fra arbeidet med vassdragsloven av 1887 stilt spørsmål om og hvordan grunnvann skal reguleres, men ressursen ble likevel ikke generelt regulert før i 2000. Bakgrunnen for at lovgiver ikke har regulert grunnvann tidligere, har vært manglende kunnskap om grunnvannet og hvilken innflytelse mulige reguleringer vil få for berørte interesser.² I det fremlagte lovforslaget tas det for første gang sikte på endringer «for at vannressurslovens regler skal bli mest mulig lik for vassdrag og grunnvann»,³ noe som er et interessant skifte også i et rettshistorisk lys. At vassdrag og grunnvann må ses under ett og reguleres mest mulig likt fordi de gjensidig

¹ Prop. 97 L (2016–2017) s. 5.

² Indstilling med utkast til ny vassdragslov fra den kgl. vassdragslovkommission (av 1909) s. 30–31 og Ot.prp. nr. 65 (1939) s. 16.

³ *Op. cit.* s. 2.

påvirker hverandre, er et synspunkt som har vært hevdet før, og som det også finnes støtte for i internasjonal litteratur.

Ytterligere regulering av *påvirkning* av grunnvannet er foreslått gjennom en ny bestemmelse om forvalteransvar og aktsomhetsplikt, samt gjennom en redigering av konsesjonsplikten. Bestemmelsen om forvalteransvar kan ses som en del av «likestillingsprosjektet» til departementet, siden tilsvarende bestemmelse som nå foreslås for grunnvann, har gjeldt for vassdrag gjennom vannressursloven fra 2000 og delvis også gjennom tidligere vassdragsreguleringslov. Regelen om at enhver skal opptre aktsomt for å unngå skade eller ulempe for allmenne eller private interesser, hører like mye hjemme for grunnvann som vassdrag. Et slikt aktsomhetsansvar vil uansett kunne påligge etter annet regelverk, som naturmangfoldloven § 6. Større betydning har antageligvis bestemmelsen om at grunnvannstiltak skal planlegges og gjennomføres slik at de er til minst mulig skade og ulempe for allmenne eller private interesser. Departementet mener dette privatrettslige ansvaret for tiltakshaver har betydning for handlinger som påvirker grunnvannet uten å være konsesjonspliktige, som for eksempel lekkasje i byggegrøper eller tunneler.

Dagens konsesjonsregel foreslås endret. Fra en juridisk synsvinkel har departementet tatt et interessant valg mellom tre reguleringsformer som er skissert i notatet: å knytte konsesjonsplikt opp mot uttak av en bestemt mengde grunnvann, å knytte konsesjonsplikt til uttak av grunnvannsforekomster av særlig stor verdi eller å knytte konsesjonsplikten opp mot hvilken virkning uttaket har. Departementet foreslår sistnevnte løsning – at konsesjonsplikt inntre dersom tiltaket kan være til nevneverdig skade eller ulempe for allmenne interesser. Denne løsningen velges med direkte referanse til gode erfaringer med tilsvarende modell for vassdrag. Departementet foreslår også en meldeplikt for uttak over en viss størrelse, slik at vassdragsmyndigheten kan vurdere om tiltaket utløser konsesjonsplikt. Det foreslåtte skiftet vil endre tidspunktet for når konsesjon inntre: fra dagens ordning hvor hovedregelen er at konsesjonsplikt inntre ved uttak utenfor visse formål og visse omfang til en mer skjønnsmessig konsesjonsplikt betinget av potensielle virkninger for allmenne interesser. Hvilken betydning har lovendringene? Bortsett fra meldeplikten er det ikke åpenbart at de materielle endringene vil bli særlig store, men forslaget vil på flere punkter klargjøre og forenkle vurderingen av hvilke regler som gjelder for grunnvann, og dermed vil det også kunne bidra til økt bevissthet om ressursen. Vannressursloven har allerede regler om at påvirkning av grunnvann kan utløse konsesjonsplikt, men få saker har vært til konsesjonsbehandling hos vassdragsmyndigheten. Effekten av endringene vil trolig først og fremst bero på hvordan vassdragsmyndigheten tolker og anvender regelverket, og hvilke krav som stilles overfor private aktører. Dersom vassdragsmyndigheten skal få informasjon om tiltak som kan være til skade eller ulempe for allmenne interesser, krever dette kompetanse hos samarbeidende myndigheter til å avdekke hva som kan påvirke grunnvannet, som ved kommunenes behandling av saker etter plan- og bygningsloven.

Det er første gang siden vannressursloven ble vedtatt i år 2000 at bestemmelsene om grunnvann foreslås endret. Grunnvannsretten kan sies å være eksempel på en form for skrittvis lovgivningsteknikk, hvor lovgiver gradvis utvikler regelverk inn i til dels ukjent landskap, som undergrunnen fremdeles er i norsk rett. At departementet nå foreslår flere bestemmelser for å likestille grunnvann og vassdrag, er et riktig steg i den videre utviklingen.