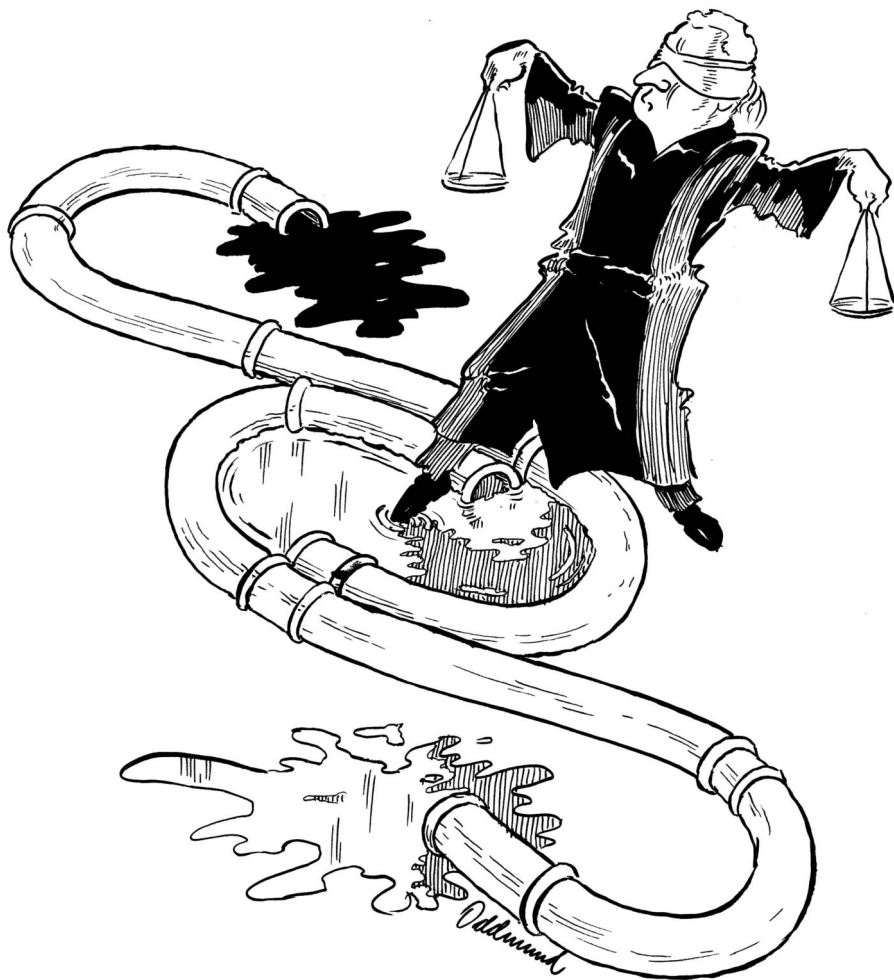


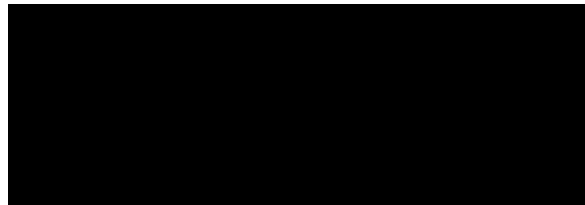
VANN- OG AVLØPSRETT

Kapittel 2



VANN- OG AVLØPSRETT

Guttorm Jakobsen
Advokatfirmaet Haavind AS



Vann- og avløpsrett

ISBN 978-82-414-0317-0

© Norsk Vann 2010

Forfatter:

Guttorm Jakobsen, Advokatfirmaet Haavind AS

Referansegruppe:

Gunnar Mosevoll, Christen Ræstad, Kjell Arne Reistad,
Hans Tore Hoff, Anne Maria Pileberg, Terje Wikstrøm

Norsk Vanns prosjektleder:

Toril Hofshagen

Forsideillustrasjon:

Oddmund Mikkelsen

Trykk:

Valdres Trykk AS

Det gjøres oppmerksom på at denne boken er Norsk Vanns eiendom, og det er ikke tillatt å kopiere fra boken uten samtykke fra Norsk Vann.

FORORD

Vann- og avløpssektoren sørger for at befolkning og næringsliv får rent vann i springen til alle tenkelige formål, og for at avløpsvannet blir fraktet bort og rensset før det slippes ut til naturen igjen. Vann- og avløpstjenestene er av karakter mangfoldige da det handler om både helse, miljø, sikkerhet, økonomi, teknologi, kommunal forvaltning, forbrukerrettigheter etc. etc. Det er dermed også en rekke myndigheter som har et delansvar for å gi rammebetingelsene på vann- og avløpsområdet. Det er en utfordring at det ikke er utpekt ett ansvarlig departement som har i oppgave å koordinere statlige myndigheters regelverksarbeid på vann- og avløpsområdet.

Vann- og avløpsbransjen må derfor forholde seg til et komplisert bilde når det gjelder juridiske rammebetingelser, både ved etablering av vann- og avløpsanlegg og i den løpende driften av anleggene. I tillegg til et mangfold av lover og forskrifter, foreligger det en rekke avgjørelser i rettssystemet av betydning for utøvelse av vann- og avløpstjenesten.

De siste 10–15 årene har det dessuten vært et markant taktskifte når det gjelder regelverksendringer på vann- og avløpsområdet. En viktig årsak til dette er at EU har utviklet regelverket på stadig flere områder med betydning for vann- og avløpstjenestene, og EU-reglene blir som følge av EØS-avtalen i hovedsak implementert gjennom norsk regelverk. Samtidig har endringstempoet i norsk egeninitiert regelverksutvikling også økt de senere årene.

Summen av et komplisert regelverk og et høyt endringstempo gjør at det er krevende for den enkelte kommune og det enkelte VA-selskap å holde seg oppdatert på hva som gjelder av rammebetingelser til enhver tid.

På denne bakgrunn utga Norsk Vann (den gang NORVAR) i 2001 rapporten ”VA-jus. Etablering og drift av vann- og avløpsverk sett fra juridisk synsvinkel” (rapport 117/2001), som var en beskrivelse av regelverk og rettspraksis på vann- og avløpsområdet per 2001. Siden 2001 har Norsk Vann videreutviklet rapporten som en søkbar ”VA-jus database” på www.norskvann.no med oppdatering ca. én gang årlig i takt med regelverksutvikling og rettsavgjørelser. Versjon 4 av VA-jus databasen ble i tillegg utgitt som Norsk Vann rapport 134/2003.

Etter å ha utgitt 9 versjoner av VA-jus databasen på hjemmesidene, hvorav versjon 1 og 4 også ble utgitt som trykket rapport, besluttet Norsk Vann å trykke den 10. versjonen av VA-jus databasen i bokform. I og med at det er den 10. versjonen på like mange år, er det en god anledning til å markere det langsiktige arbeidet med databasen ved å utgi den som en ”jubileumsbok”. Det har også vært et mål å øke bruken av databasen som kildegrunnlag ved at den er tilgjengelig både i bokform og på internett.

Det har derfor vært lagt ned ekstra ressurser i arbeidet med versjon 10, som er à jour med regelverksutvikling og rettspraksis per 1. juli 2010. For å markere at denne versjonen fremstår som et landemerke i forhold til de 9 foregående versjonene av databasen, er boken gitt tittelen ”Vann- og avløpsrett”.

Advokatfirmaet Haavind AS v/assosiert partner Guttorm Jakobsen er ansvarlig forfatter av boken, og av alle tidligere versjoner av VA-jus databasen, på oppdrag for Norsk Vann.

En referansegruppe har gitt innspill til arbeidet med databasen og har bl.a. bidratt i kvalitetssikringen av innholdet i denne boken. Referansegruppen består av:

- Gunnar Mosevoll, VA-leder i Skien kommune
- Christen Ræstad, sivilingeniør, eget firma
- Kjell Arne Reistad, tidligere kommuneadvokat i Lier kommune
- Hans Tore Hoff, kommuneadvokat i Skedsmo kommune

- Anne Maria Pileberg, juridisk rådgiver i Oslo kommune, Vann- og avløpsetaten
- Terje Wikstrøm, plansjef i Hias IKS

Toril Hofshagen har vært ansvarlig for VA-jus databasen fra Norsk Vanns side siden starten i 2001, og også for denne bokutgivelsen. Fred Ivar Aasand i Norsk Vann har hatt ansvaret for de praktiske forholdene rundt bokutgivelsen.

Databasen og denne boken er basert på tilgjengelig offentlig materiale, juridisk litteratur og lovdata. Det presiseres at verken Advokatfirmaet Haavind AS eller Norsk Vann har ansvar for eventuelle feil, ufullstendigheter eller manglende ajourføring i kildematerialet, VA-jus databasen eller i boken. Leseren oppfordres uansett til å søke råd fra juridisk ekspertise i forbindelse med egne juridiske problemstillinger da sakens fakta kan ha vesentlig betydning, eller da lovgivningen kan ha blitt endret mellom oppdateringene eller i mellomtiden ha blitt tolket annerledes som følge av ny rettspraksis e.a.

Det gjøres oppmerksom på at VA-jus databasen og jubileumsboken er Norsk Vanns eiendom. Det er ikke anledning til å kopiere fra denne boken uten samtykke fra Norsk Vann.

Norsk Vanns håp er at VA-jus databasen generelt, og denne jubileumsboken spesielt, skal være en god støtte i arbeidet med å etterleve regelverket på vann- og avløpsområdet. Ambisjonen er at det over hele landet skal produseres tilfredsstillende vann- og avløpstjenester som oppfyller regelverkets krav. Arbeidet med boken har også vist seg nyttig ved å avsløre svakheter og mangler i regelverket og påvirke utviklingen av rammebetingelsene i en funksjonell retning.

Målgruppene for boken er blant annet kommuner, vann- og avløpsselskaper, statsetater som arbeider med vann- og avløpsspørsmål, advokater og konsulenter. Studenter kan også ha god nytte av boken, da den på en praktisk måte illustrerer anvendelsen av generelle rettsregler på et konkret samfunnsområde.

Norsk Vann vil takke forfatter Guttorm Jakobsen og referansegruppen for VA-jus databasen for det store engasjementet som er utvist gjennom arbeidet med denne boken!

Norsk Vann, 1. oktober 2010

Einar Melheim
Direktør

Toril Hofshagen
Assisterende direktør

INNHOLDSFORTEGNELSE

KAPITTEL 2	1
2 ETABLERING AV VANN- OG AVLØPSVERK.....	20
2.1 KOMMUNENS FORPLIKTELSE TIL Å ETABLERE VANN- OG AVLØPSLØSNINGER I EN KOMMUNE	20
2.1.1 Innledning	21
2.1.2 Ansvar etter plan- og bygningsloven	21
2.1.3 Kommunens plikter etter brannvernlovgivningen	23
2.1.4 Nærmere om kommunens plikt vurdert i forhold til kommunehelsetjenesteloven, herunder forskrift om miljørettet helsevern av 25. april 2003	24
2.1.5 Kommunens plikter mht. vannforsyningen etter beredskapslovgivningen	26
2.1.6 Særskilt om fellestiltak mellom private for sikring av vannforsyning	27
2.1.6.1 Organisering i form av andelslag	27
2.1.6.2 Vil samvirkeoven omfatte andelslag for vann- og avløpshåndtering?	28
2.1.7 Regler om fellestiltak – Vannressursloven § 30	28
2.1.8 Har kommunen en alminnelig plikt til å etablere mottak for avløpsvann og sørge for borttransportering av avløp fra alle kommunens husstander?	29
2.1.8.1 Kommunens forpliktelser etter EØS-avtalen	29
2.1.8.2 Kommunens forpliktelser overfor sine innbyggere	29
2.2 PLANLEGGING AV KOMMUNAL VANNFORSYNING OG AVLØPSHÅNDTERING – SAMORDNING AV FLERE KOMMUNERS BEHOV OG INTERESSER – PLANLEGGING PÅ NASJONALT OG REGIONALT NIVÅ – KONSEKVENSTREDNING.....	33
2.2.1 Innledning	34
2.2.2 Kommunal planlegging.....	34
2.2.2.1 Kommunal planstrategi – Pbl. kapittel 10	34
2.2.2.2 Kommuneplan – Pbl. kapittel 11	35
2.2.2.3 Reguleringsplan – Pbl. kapittel 12	38
2.2.3 Regional planlegging	40
2.2.3.1 Regional planstrategi – Pbl. kapittel 7.....	40
2.2.3.2 Regional plan og planbestemmelse – Pbl. kapittel 8.....	40
2.2.3.3 Interkommunalt plansamarbeid – Pbl. kapittel 9.....	41
2.2.4 Nasjonale planoppgaver – Pbl. kapittel 6 – Statlige planretningslinjer og planvedtak	42
2.2.5 Konsekvensutredninger for tiltak og planer etter annet lovverk – Pbl. kapittel 14	43
2.2.5.1 Virkeområde og formål – Pbl. § 14-1	43
2.2.5.2 Utarbeiding og behandling av utredningsprogram og konsekvensutredning.....	43
2.2.5.3 Hensyntaken til konsekvensutredningen ved vedtak i saken – Pbl. § 14-3.....	43
2.2.5.4 Konsekvensutredninger ved grenseoverskridende virkninger – Pbl. §14-4	43
2.2.5.5 Kostnader – Pbl. § 14-5	44
2.2.5.6 Forskrift – Pbl. § 14-6	44
2.3 FINANSIERING AV KOMMUNALE OG PRIVATE VANN- OG AVLØPSANLEGG.....	48
2.3.1 Finansiering av kommunale vann- og avløpsanlegg	48
2.3.2 Finansiering av private vann- og avløpsanlegg	50
2.3.2.1 Innledning	50
2.3.2.2 Vannressursloven § 31.....	50
2.3.2.3 Lov av 19. juni 2009 nr. 58 om merverdiavgift – VA-relaterte forhold	52
2.3.2.4 Forskrift til merverdiavgiftsloven (merverdiavgiftsforskriften) av 15. desember 2009 nr. 1540.....	53
2.3.2.5 Refusjon av utgifter til veg, vann og avløp – Pbl. 2008 kapittel 18.....	53

2.3.2.6	Anleggsbidragsmodellen og avgiftsplikter	56
2.4	ULIKE ORGANISASJONSFORMER – ADGANGEN TIL Å TILDELE ENERETT IHT. REGELVERKET OM OFFENTLIGE ANSKAFFELSER	58
2.4.1	Innledning	58
2.4.2	Aksjeselskap	59
2.4.3	Interkommunalt samarbeid – Kommuneloven kapittel 5	60
2.4.3.1	Innledning	60
2.4.3.2	Interkommunalt og interfylkeskommunalt samarbeid – Kommuneloven § 27	60
2.4.3.3	Overføring av myndighet til vertskommune – Kommuneloven §§ 28 a–28 k	62
2.4.3.3.1	Innledning	62
2.4.3.3.2	Nærmere om vertskommunesamarbeid etter kapittel 5	63
2.4.3.3.3	Forholdet til allerede etablerte samarbeidsordninger	63
2.4.3.3.4	Særlig om forholdet mellom kommuneloven og særlovgivningen – ny ”generalbestemmelse” om delegasjon	63
2.4.4	Lov om interkommunale selskaper	64
2.4.5	Kommunalt foretak	68
2.4.6	Samvirkeforetak	69
2.4.7	Forholdet til anskaffelsesregelverkets regler om tildelt enerett, sett i forhold til reglene om egenregi	70
2.5	FORHANDLINGER OM ERVERV, EVENTUELT EKSPROPRIASJON AV GRUNN DER FASTE ANLEGG SKAL STÅ, SAMT RETT TIL GRUNN FOR ANLEGGELSE AV VANN- OG AVLØPSLEDNINGER.....	71
2.5.1	Innledning	72
2.5.2	Eksempel på forhandlingsløsninger og standardavtaler i bruk mellom VA-verk og grunneiere.....	73
2.5.2.1	Brukerinteressene rundt Akerselva	73
2.5.2.2	Mal for avtale mellom grunneier og VA-eier som er tatt i bruk av HIAS og kommunene i Hamarregionen og Elverum	73
2.5.2.3	Tvister mellom private for domstolene om avtaler om rett til å ha liggende vann- og avløpsledninger over annen manns grunn	74
2.5.3	Ekspropriasjon av grunn og rettigheter etter oreigningsloven og plan- og bygningsloven og reglene om innløsning og erstatning	74
2.5.3.1	Innledning	74
2.5.3.2	Oreigningslovens bestemmelser om ekspropriasjon til vann- og avløpsformål	74
2.5.3.3	Hva er regnet som et ekspropriasjonsinngrep?	75
2.5.3.4	Oreigningslovens krav om at det ikke må gis ekspropriasjonstillatelse uten at det må regnes med at inngrepet tvilløst er mer til nytte enn skade	76
2.5.3.5	Litt om oreigningslovens saksbehandlingsregler	77
2.5.3.6	Skjønn	77
2.5.3.7	Forhåndstiltredelse	78
2.5.3.8	Rådighetsinnskrenkninger på eiendommen etter at varsel om ekspropriasjon er gitt – oreigningsloven § 28	78
2.5.3.9	Særlig om ekspropriasjon etter plan- og bygningsloven.....	78
2.5.3.9.1	Ekspropriasjon – Pbl. kapittel 16.....	78
2.5.3.9.2	Ekspropriasjonshjemmel for vann- og avløpsanlegg – Pbl. § 16-4	79
2.5.3.9.3	Grunneiers rett til ekspropriasjon til atkomst, avløpsanlegg og fellesareal samt parkbelte i industriområde etter pbl. § 16-5.	80
2.5.3.10	Særlig om plan- og bygningslovens regler om innløsning og erstatning	80
2.5.4	Kommunal ekspropriasjon av private vannverk/erstatningsutmålingen – enkelte eksempler.....	83
2.5.4.1	Innledning	83
2.5.4.2	Fet kommunes ekspropriasjon av I/S Tientjernvannledningen. RG 1987 s. 899	83
2.5.4.3	Haram kommunes ekspropriasjon av Longva Vassverk	84

2.5.4.3.1	Nærmere om selve erstatningsutmålingen – Sunnmøre herredsretts skjønn 6. okt. 1997	86
2.5.4.3.2	Frostating lagmannsretts overskjønn av 18. februar 1999	88
2.5.5	Frivillig avtale om kommunal overdragelse av privat vannverk – Eksempel på Høyesteretts vurdering av etterfølgende tvistepunkter	89
2.5.5.1	Rt. 1981 s. 106 Jahren-kilden-dommen	89
2.5.6	Særlig om utmåling av erstatning etter ekspropriasjonerstatningsloven av 6. april 1984	90
2.5.6.1	Generelt om lovens bestemmelser	90
2.5.6.2	Særlig om ekspropriasjonerstatningsloven § 5 fjerde ledd om fradrag for investeringer foretatt av eksproprianten	91
2.5.6.3	Særlig om erstatning for tapt byggesjanse. Grensen mellom ekspropriasjon og rådighetsinnskrenkninger	93
2.5.7	Særlig om rett til utnyttning av grunnvann – Grunneiers rådighet – Ekspropriasjon	93
2.5.8	Forholdet mellom vei og VA – Veglovens regler om rett til å anlegge ledninger i veggrunn – Kostnader ved flytting av VA-anlegg ved utvidelser av veganlegget mv.	95
2.5.8.1	Vegloven § 32	95
2.5.8.2	Vegloven § 34	97
2.5.8.3	Vegloven § 36	97
2.5.8.4	Vegloven § 37	98
2.5.8.5	Flytting av ledninger ved offentlig veg – Vegdirektoratets rundskriv 90/10 vedrørende utgiftsfordelingen mellom ledningseier og vegmyndighet	99
2.5.8.6	Rettspraksis	100
2.5.8.6.1	RG 2002 s. 286 Østnett-dommen	100
2.5.8.6.2	Borgarting lagmannsretts dom av 17. desember 2007 – Hafslund Nett AS mot Asker kommune	101
2.5.8.6.3	Høyesteretts dom av 4. september 2008 – Asker kommune mot Hafslund Nett AS	103
2.5.8.6.4	Gulating lagmannsretts dom av 28. oktober 2009 mellom Bekk Nett AS og Staten ved Samferdselsdepartementet og Bergen kommune	104
2.5.8.7	Betydningen av at det foreligger en særrett – Forholdet til servituttlovas bestemmelser	104
2.6	VANN- OG AVLØPSVERKS PLIKT TIL Å SØKE KONSESJON/TILLATELSE FOR SINE TILTAK ETTER VANNRESSURSLOVEN ELLER FORURENSNINGSLOVEN	106
2.6.1	Innledning	107
2.6.2	Hvilke tiltak er konsesjonspliktige etter vannressursloven § 8	107
2.6.2.1	Generelt om lovbestemmelsen	107
2.6.2.2	NVEs veileder 1/2002 om behandling etter vannressursloven	108
2.6.2.3	NVEs praksis etter vannressursloven §§ 8 og 20 bokstav d mht. vannforsyningsanlegg	108
2.6.2.4	Uttrykket "til nevneverdig skade eller ulempe"	109
2.6.2.5	Nærmere om begrepet "allmenne interesser"	109
2.6.2.6	Flere påfølgende vassdragstiltak	111
2.6.2.7	Konsesjonspliktens omfang for eksisterende tiltak og anlegg – Vannressursloven § 66	111
2.6.2.8	Må det foreligge konsesjon før et tiltak kan igangsettes?	112
2.6.2.9	Særskilt om krav til minstevannføring – Vannressursloven § 10	113
2.6.2.10	Saksbehandlingen ved søknad om konsesjon	115
2.6.2.11	Særskilt om konsesjonsplikt for grunnvannsanlegg og regler for grunnvannsboring	117
2.6.2.11.1	Generelt om vannressursloven § 45	117
2.6.2.11.2	Eksempler fra NVEs praksis knyttet til konsesjonsbehandling av grunnvannsuttak	118
2.6.2.11.3	Regler for grunnvannsboring	118
2.6.3	Tillatelse etter forurensningsloven kapittel III til virksomheter som kan medføre forurensning	118
2.6.3.1	Særlig om forholdet mellom forurensningsloven og granneloven	120
2.7	REGELVERKET KNYTTET TIL SIKRING AV OMRÅDER I NEDBØRFELTET TIL DRIKKEVANNSKILDER, RÅDIGHETSINNSKRENKNINGER ELLER EKSPROPRIASJON	121

2.7.1	Etter plan- og bygningsloven av 2008	121
2.7.2	Vannressurslovens bestemmelser	123
2.7.2.1	Kort gjennomgang av reglene i vassdragsloven av 1940 §§ 17 og 18.....	123
2.7.2.2	Rådighetsinnskrenkninger i forbindelse med planlagt vannforsyning etter vannressursloven....	123
2.7.3	Oreigningslovens regler – Restriksjoner på områder rundt en eksisterende vannkilde	124
2.7.3.1	Eksempler på praktisk gjennomføring av klausulering etter oreigningsloven/tidl. vassdragsloven – Avtaleregulering eller ekspropriasjon og rettslig skjønn.....	126
2.7.3.2	Eksempler på klausuleringsbestemmelser	128
2.7.3.2.1	Innledning	128
2.7.3.2.2	Nærmere om beskyttelse av vannkilder etter drikkevannsforskriften	128
2.7.3.3	Eksempler på skjønnsavgjørelser om erstatning for tap ved klausulering	134
2.7.3.3.1	Hålogaland lagmannsretts overskjønn av 3. juli 2006.....	134
2.7.3.3.2	Frostating lagmannsretts dom av 14. oktober 2004.....	134
2.7.3.3.3	Frostating lagmannsretts overskjønn datert 9. juli 2004.....	134
2.7.3.3.4	Borgarting lagmannsrett – Overskjønn avsagt 18. oktober 2002	136
2.7.3.3.5	Hålogaland lagmannsrett – Overskjønn. RG 1999 s. 883	137
2.7.3.3.6	Hålogaland lagmannsretts overskjønn av 7. april 1996. Skjønn til erverv av avfallsdeponi og klausulering av drikkevannskilde	140
2.7.3.3.7	Klausulering av Skjepsjøens nedbørsområde. Rt. 1992 s. 1290. Revisjon av skjønnsforutsetning	141
2.7.3.3.8	Lyngdal herredsrett. RG 1991 s. 1265 – Erstatning ved ekspropriasjon og rett til regulering av Bervannet samt klausulering av nedbørfeltet og etablering av ny vannforsyning til Korshavn.....	141
2.7.3.3.9	Eidsivating lagmannsrett – Overskjønn datert 24. august 1989	143
2.7.3.3.10	Rt. 1975 s. 1041 Servitutter pålagt vann i Nittedal kommune av Oslo kommune	143
2.7.4	Friluftsløven	144
2.7.5	Forurensningsloven	145
2.7.6	Matlovens bestemmelser om beskyttelse av drikkevannskilder.....	145
2.7.7	Drikkevannsforskriften av 4. desember 2001 om beskyttelse av drikkevann	146
2.7.7.1	Ordlyden i drikkevannsforskriften § 4.....	146
2.7.7.2	Nærmere om hva som fremgår av veilederen til bestemmelsen	147
2.7.7.3	Særlig om eventuelt erstatningsansvar ved bruk av drikkevannsforskriften § 4.....	148
2.8	SØKNAD OM GODKJENNING AV VANNFORSYNINGSSYSTEM ETTER	
	DRIKKEVANNFORSKRIFTEN AV 2001.....	151
2.8.1	Innledning	151
2.8.2	Formål – Drikkevannsforskriften § 1	151
2.8.3	Virkeområde – Drikkevannsforskriften § 2	152
2.8.4	Definisjoner – Drikkevannsforskriften § 3	152
2.8.5	Nærmere om reglene om godkjenning etter drikkevannsforskriften av 4. desember 2001	153
2.8.5.1	Nærmere om hjemmelsgrunnlaget for forskriften.....	153
2.8.5.2	Krav om godkjenning – Drikkevannsforskriften § 8.....	154
2.8.5.3	Godkjennende myndigheter – Drikkevannsforskriften § 9	157
2.8.5.4	Krav til dokumentasjon ved søknad om godkjenning av vannforsyningssystem – Drikkevannsforskriften § 10	157
2.8.5.5	Ikrafttreden og overgangsbestemmelser – Drikkevannsforskriften § 21	160
2.9	ANLEGGELSE AV VANNBEHANDLINGSANLEGG, RENSEANLEGG FOR AVLØP, SAMT	
	LEDNINGSANLEGG – I HVILKE TILFELLER KAN DET KREVES UTARBEIDET REGULERINGSPLAN?	
	SØKNADSPLIKT FOR SANITÆRANLEGG ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN – NÆRMERE KRAV	
	TIL UTFØRELSE AV SLIKE ARBEIDER ETTER BYGGTEKNISK FORSKRIFT OG ANDRE REGLER.....	161
2.9.1	Innledning	161
2.9.2	Plikt til å utarbeide reguleringsplan for større bygge- og anleggsarbeider.....	162
2.9.3	Byggetillatelse for vann- og avløpsanlegg etter pbl. § 20-1.....	163
2.9.4	Nærmere om krav til utførelse av sanitæranlegg og VA-anlegg etter forskrift om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift).....	164

2.9.4.1	Innledning	164
2.9.4.2	Installasjoner og anlegg – Kapittel 15.....	164
2.9.4.3	Utvendige vannforsynings- og avløpsanlegg – Byggeteknisk forskrift kapittel III	168
2.9.5	Maler/normer for planlegging og utførelse av vann- og avløpsanlegg	172

2 ETABLERING AV VANN- OG AVLØPSVERK

2.1 Kommunens forpliktelser til å etablere vann- og avløpsløsninger i en kommune

I utgangspunktet vil ikke en kommune ha noen alminnelig plikt til å bygge eller drive vannforsyningsanlegg for sine innbyggere. Kommunen vil imidlertid ha et overordnet ansvar for at de sanitære forhold i kommunen er tilfredsstillende, og dette vil i enkelte tilfeller kunne innebære at det må etableres en kommunal vannforsyning der utbygging ellers ikke er av interesse for private aktører, og der manglende felles vannforsyning kan innebære et hygienisk problem etter kommunehelsetjenesteloven og forskrift om miljørettet helsevern. Det samme kan følge av kommunens plikter etter helse- og beredskapslovgivningen.

Brannvernloven med tilhørende forskrifter oppstiller videre en plikt for kommunene til å sørge for at vannforsyningen frem til tomtegrensen i tettbygd strøk er tilstrekkelig til å dekke brannvesenets behov for slukningsvann. I områder som reguleres til virksomhet der sprinkling er aktuelt, skal kommunen sørge for at det er tilstrekkelig vannforsyning til å dekke behovet. I boligstrøk o.l. hvor spredningsfaren er liten, er det tilstrekkelig at kommunens brannvesen disponerer passende tankvogn. Dette innebærer at der private vannselskaper ikke oppfyller kravene etter forskriften, vil kommunen ha et visst ansvar for å gripe inn og gjøre noe med dette.

Det foreligger hjemmel i vannressursloven til å påby at tiltak for vannforsyning og turrlegging i rimelig utstrekning skal utføres slik at de kan komme til nytte for andre grunneiere. Vassdragsmyndigheten kan også i vilkår for konsesjon fastsette at andre interesserte skal kunne delta i eierskap eller med tilskudd. Reglene for utgiftsfordeling i slike tilfeller følger av vannressursloven § 31.

På samme måte som for vannforsyning, må det for avløp foretas en skjønnsmessig vurdering av den samfunnsmessige kost/nytte forbundet med en ledningsfremføring til det aktuelle området der grunneierne presser på for å få en utbygging av vann- og avløpsledninger. Her vil selvsagt kostnadene med ledningsfremføringen, sett i forhold til hvor mange eiendommer den skal betjene, være et vesentlig moment i vurderingen. Dersom det aktuelle området er så vidt stort at store deler av kostnadene vil bli inntjent gjennom vann- og avløpsgebyret den enkelte eiendom blir pålagt, vil dette tale for utbygging.

En kommune bør også se hen til de faktiske muligheter i det aktuelle området for andre tilfredsstillende løsninger. Dersom disse er sparsomme, f.eks. fordi mulighetene for naturlig infiltrasjon av avløpsvannet er små, kan kommunen subsidiere enkelte områder ved at de nye områdene inkluderes i hovedforsyningsområdet for vann og avløp. For eiendommer i et slikt hovedforsyningsområde betales som regel vann- og avløpsgebyrer etter de samme satser, og gebyrene for tettbygde deler vil da i noen grad dekke kostnadene for spredtbygde deler.

Noe av tanken bak å organisere samfunn i kommuner må etter vårt skjønn være at den skal kunne ta seg av større fellesoppgaver som det er av betydning å få en løsning på, og hvor det viser seg at private aktører ikke finner det økonomisk interessant å investere, men hvor øvrige hensyn taler for en opprustning/utbygging av eksisterende vann- og avløpsforhold.

Med hensyn til etablering av avløpsanlegg og rensing av avløp i byområder gjelder forurensningsforskriften kapittel 15 B om rensing av avløpsvann som gjør gjeldende Rådsdirektiv 1991/271/EØF som forskrift. Her vil Norge som medlemsstat og kommunene ha et ansvar for at avløpsforholdene er tilfredsstillende og i henhold til direktivets krav.

2.1.1 Innledning

Store deler av industrien har spesielle vannforsyningsbehov, og vann til brannslukking er av sentral betydning, særlig i tettbygde strøk. Særskilte problemer som kan oppstå dersom det finner sted en stortilt utbygging av næringslivslokaler med installert sprinkleranlegg, uten at det samtidig sørges for en tilstrekkelig utbygging av vannforsyningskapasiteten på ledningsnettet, omtales nedenfor.

Kommunene har til nå ikke hatt noen alminnelig lovfestet plikt til å ha eller bygge vannforsyningsanlegg for å forsyne sine innbyggere med drikkevann, og heller ikke for å sørge for vann til brannslukking i form av utbygging av ledningsnett.

I denne utgaven er gjennomgangen av disse spørsmålene, i likhet med i utgave 9, vesentlig forkortet av plasshensyn.

Spørsmålet om kommunens ansvar for VA-tjenestene er berørt i Ot.prp. nr. 58 (1972–73), som lå til grunn for lov om vass- og kloakkavgifter av 31. mai 1974.

Miljøverndepartementet anfører her på s. 7 første spalte:

”Vannforsyningsanlegg er i dag bygd og drevet av dels private, dels det offentlige, og i enkelte tilfelle i samarbeid mellom disse. Det må derfor kunne sies at utbygging av vannforsyningsanlegg i dag ikke betraktes som en typisk kommunal oppgave. I mange kommuner som betjener innbyggerne med vannforsyning, kreves betaling for leveransen. Denne betaling dekker i varierende grad kommunens kostnader til bygging, drift og vedlikehold av anleggene. Det er i dag ikke noe felles system for brukernes betaling av vannforsyning.”

I juridisk teori har oppfatningen tidligere vært at kommunen er enerådende mht. tempoet i utbyggingen ut fra en avveining av det enkelte anlegg som er på tale opp mot andre enkeltanlegg, og mot vurderingen av vannverksutbyggingen opp mot andre kommunale utbyggingsoppgaver.

Som følge av Stortingets vedtak ved behandlingen av dokument 8:91 (2006–2007) den 3. april 2008, der Regjeringen ble bedt om å legge frem forslag til endring i eksisterende lovverk som sikrer at vann- og avløpsinfrastrukturen forblir heleid av det offentlige, og på bakgrunn av det høringsforslag som ble fremlagt av Miljøverndepartementet den 30. mars 2009, kan det være på gang en holdningsendring til disse spørsmålene.

Verken Stortingets mandat, eller det foreliggende utkast til lovgivning for å følge opp Stortingets vedtak, gir imidlertid rom for en bredere vurdering av i hvilke tilfeller en kommune har en plikt til å bygge ut vann- og avløpsanlegg til sine innbyggere. Derimot tar lovforslaget sikte på å hindre at allerede eksisterende offentlige VA-anlegg blir solgt til private kommersielle interesser, samt at det gir kommunene en kontroll med etablering av nyanlegg i og med at det er foreslått innført en søknadsplikt til kommunen ved ønske om å etablere anlegg til mer enn 20 husstander eller 50 personer.

Kommunen kan i forbindelse med søknadsprosessen ta stilling til om den selv ønsker å ta hånd om utbyggingen av VA i det aktuelle området, eller om den finner å kunne overlate dette til private, og ev. på hvilke vilkår.

2.1.2 Ansvar etter plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven av 27. juni 2008 nr. 71, som trådte i kraft 1. juli 2009, inneholder nærmere regler om kommunal planstrategi i kapittel 10 og kommuneplan i kapittel 11.

Det fremgår av § 10-1 at kommunestyret minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, skal utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Planstrategien bør omfatte en

drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden.

Etter kommuneloven § 11-1 skal kommunen ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel.

Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen. Den skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien og legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn.

Det kan etter § 11-1 nr. 3 utarbeides kommunedelplan for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder. Det synes naturlig å vurdere kommunens behov for å anlegge nye eller ruste opp eksisterende drikkevannskilder, vannbehandlingsanlegg og avløpsrenseanlegg i denne type kommunedelplaner, gjennom å få vedtatt hovedplan for hhv. vann og avløp som kommunedelplan. Dermed tvinges kommunen til å tenke gjennom hvilke områder det er naturlig at kommunen tar ansvar for vannforsyningen til og avløpshåndteringen fra.

Det kan også vises til § 11-7 med hensyn til hva arealdelen i en kommuneplan skal inneholde.

Ved at denne skal angi byggeområder etter § 11-7 nr. 1 og andre områder som er underlagt restriksjoner som har betydningen for bruken av areal i kraft av hensynssoner etter § 11-8, blir kommunene oppfordret til samtidig å vurdere både vann- og kloakkutbygging og sikring av drikkevannskilder i forbindelse med dette. Det er nå vanlig i de fleste kommuner at det legges frem egne planer for utbygging av vannforsynings- og avløpsanlegg for de nærmeste årene.

Kommunen vil imidlertid ikke ved vedtagelsen av slike planer alene ha gitt noe forpliktende tilsagn til noen enkelt person om at planene vil bli gjennomført, eller når de vil bli gjennomført, selv om generelle forutsetninger om dette kan være uttalt. Det vises for øvrig til gjennomgangen av bestemmelsene om kommunal planlegging nedenfor under kapittel 2.2.

Når kommunestyret har besluttet et vannforsyningsanlegg og har bevilget penger til det, binder dette kommunen underliggende etater, men det kan også være bindende overfor grunneiere hvis vedtaket er en bekreftelse på et avtaleutkast eller er resultat av en forhandlingsrunde med en grunneiergruppe.

Kommunen er også ansvarlig for handlinger og avgjørelser tatt av kommunens bygningsmyndigheter, som skal undersøke/kontrollere at det foreligger en tilfredsstillende vannforsyning, eller at denne lar seg etablere før den gir byggetillatelse, jf. plan- og bygningsloven kapittel 27.

I regulerte områder, og i områder som omfattes av bebyggelsesplaner, kan kommunen stille krav om opparbeidelse av hovedledningsnett for vann- og avløp som vilkår for å gi byggetillatelse. Der en kommune med hjemmel i pbl. § 18-1 har stilt krav om at tomt bare kan deles eller bebygges dersom hovedvannledning fører til og langs eller over tomta, vil kommunen være forpliktet til å overta anlegget når anlegget er ferdigstilt og godkjent. Dette følger av pbl. § 18-1 fjerde ledd.

Kommunen overtar anlegget vederlagsfritt etter avholdelse av overtagelsesforretning. Det kan ikke stilles krav om at private skal etablere hovedvannledningen med større diameter enn 150 mm. Med hensyn til vilkår for overtagelse vil det normalt være utarbeidet en kommunal standard som private utbyggere plikter å følge.

Kommunen vil i ovennevnte tilfelle ha bundet seg til å innlemme den overtatte ledning i det eksisterende systemet for hovedvannledninger i området.

For nærmere gjennomgang av i hvilke tilfeller pbl. § 18-1 kan benyttes, vises til fremstillingen av bestemmelsen under kapittel 3.8.4 nedenfor.

2.1.3 Kommunens plikter etter brannvernlovgivningen

I vurderingen av hvilket ansvar en kommune har for å etablere og stå for vannforsyningen i sitt område, hører det også inn å omtale kommunens plikter etter lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) av 14. juni 2002, samt etter forskrift om brannforebyggende tiltak og tilsyn, fastsatt av Direktoratet for brann- og elsikkerhet 26. juni 2002 med hjemmel i brann- og eksplosjonsvernloven.

Forskrift om brannforebyggende tiltak og tilsyn med veiledning inneholder nærmere bestemmelser om kommunens brannforebyggende oppgaver.

I § 5-4 heter det mht. vannforsyning.

*”Kommunen skal sørge for at den kommunale vannforsyning frem til tomtegrense i tettbygd strøk er tilstrekkelig til å dekke brannvesenets behov for slokkevann.
I boligstrøk o.l. hvor spredningsfaren er liten er det tilstrekkelig at kommunens brannvesen disponerer passende tankbil.*

I områder som reguleres til virksomhet hvor sprinkling er aktuelt, skal kommunen sørge for at det er tilstrekkelig vannforsyning til å dekke behovet.”

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) publiserte i februar 2004 en elektronisk veiledning til forskriften som ble lagt ut på internett.

I veiledningsteksten til § 5-4 om vannforsyning anføres at behovet for slokkevann bør inngå i kommunens risiko og sårbarhetsanalyse (ROS), i henhold til lovens § 9, og tiltak iversettes i tråd med dette. Det vises til at store branner i byområdene har vist at slokkevann og fysiske barrierer er helt nødvendig for å begrense brannene.

Det påpekes at tilgangen på slokkevann bør inngå i rammebetingelsene for byggetillatelse, og at disse vil kunne sette begrensninger for hvilke branntekniske løsninger som er aktuelle for et bygg.

Vedrørende kommunens plikt til å sørge for vannforsyning til brannvesenet fremgår det at det for boligbebyggelse er et krav om 20 l/sek, og for annen bebyggelse 50 l/sek. Kommunen kan velge å erstatte tilstrekkelig dimensjonert vannledning med tankbil i boligstrøk med liten brannspredningsfare. Med hensyn til vannforsyning til sprinkleranlegg må kommunen påse at vannforsyningen til automatiske slokkeanlegg er en del av rammeforutsetningene for byggetillatelse før de blir prosjektert og etablert. Dette kan variere mellom 50 l/sek og 150 l/sek avhengig av byggverkets størrelse og utforming.

Det er imidlertid tiltakshaver selv som er ansvarlig for at det foreligger tilstrekkelig slokkevann for bygningens behov, herunder til sprinkling der dette er påkrevd eller ønskelig. Dette er i plan- og bygningsloven av 24. mars 2009 uttrykkelig presisert i § 27-1 om vannforsyning. Denne delen av plan- og bygningsloven trådte i kraft 1. juli 2010.

Ovennevnte innebærer at kommunen, før den regulerer nye områder til industriformål eller tillater utvidelse av eksisterende områder, må samarbeide tett, enten med kommunens eget vannverk eller et eventuelt privat vannverk, og undersøke om det foreligger tilfredsstillende adgang til tilstrekkelig slokkevann, og hvordan kostnadene med en eventuell utvidelse av hovedledningsnett skal fordeles.

Ved regulering av nye utbyggingsområder må kommunen påse at vannforsyningen til sprinkling blir prosjektert og etablert dersom det kan bli aktuelt at byggverk i området skal sprinkles. Etter tekniske krav gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven står tiltakshaver/eier fritt til å velge løsninger som kan omfatte sprinkleranlegg, noe som blir mer og mer vanlig, mens tiltakshaver for industribygg av en viss størrelse er pålagt å ha sprinkling.

Det kan også vises til VA/Miljø-blad nr. 82 fra 2008 med tittelen ”*Vatn til brannsløkking*”, som gir en innføring i regelverket for brannvann og konsekvenser ved brannvannsuttak fra vannledningsnett, og som skisserer løsninger og eksempler på håndtering av kravet til slokkevann.

Det er her tydeliggjort at ordlyden ”Kommunen skal sørge for” ikke innebærer at kommunen skal dekke kostnadene med å få etablert tilstrekkelig slokkevann for bygningens behov. Kommunen skal imidlertid påse at dette er tilfredsstillende før det vedtas reguleringsplaner og gis byggetillatelse til aktuelle tiltak. Reguleringsbehandlingen bør vise om kravene realistisk sett kan oppnås.

I veiledning til forskrift om krav til byggverk og produkter til byggverk er det gitt veiledning om at det må være 20 l/s tilgjengelig for småhus og 50 l/s til annen bebyggelse, jf. § 7-28. Det fremgår videre i veiledningen til § 11-2 i forskriften at dimensjonerende vannføring bør leveres ved et trykk ved brannuttaket på minst 1,0 bar målt i vannverkets kum. Hvis vannforsyningssystemet ikke er dimensjonert for nødvendig vannmengde til brannsløkking og sprinkleranlegg, må brannvannsforsyningen sikres på annen måte. Dette kan for eksempel være et basseng som blir etterfylt fra offentlig vannforsyning. Slike basseng vil normalt ha kapasitet til ca. 1 times slukking.

Uttak av slokkevann fra ledningsnett for vannforsyning kan medføre flere negative konsekvenser, slik som at trykket kan bli sterkt redusert og i verste fall føre til undertrykk og fare for innsug av urent vann. Høy fart på vannet i ledningsnett kan føre til utvasking av avleiringer i ledningene og derigjennom misfarging av vannet. Det vil også bli sterkt redusert kapasitet til annen tapping, som for eksempel til sprinkleranlegg.

2.1.4 Nærmere om kommunens plikt vurdert i forhold til kommunehelsetjenesteloven, herunder forskrift om miljørettet helsevern av 25. april 2003

Det er en rekke husstander, gårdsbruk og industrivirksomheter her i landet som ikke har tilgang på kommunal vannforsyning, men som har løst problemet på andre måter, enten ved egen brønn eller ved fellesforsyning gjennom private vannverksandelslag. Dette er i seg selv også et argument for at kommunen verken har hatt eller bør ha en slik generell plikt til å stå for vannforsyningen og avløpshåndteringen, eller ha ansvar for at slike tjenester er på plass på det enkelte sted. Den nye vannressursloven har også lagt til rette for at det skal kunne etableres funksjonelle private andelslag eller andre privatrettslige konstellasjoner som kan betjene mindre lokalsamfunns behov for drikkevann.

Det ville også ha vært naturlig at dette ble tatt opp i forbindelse med vedtagelse av kommunehelsetjenesteloven av 19. november 1982 nr. 66, som er en videreføring av sunnheitsloven fra 1860.

Helsedepartementet vedtok den 25. april 2003 en generell forskrift om miljørettet helsevern med hjemmel i kommunehelsetjenesteloven §§ 1-3, 1-5, § 4a-1 andre ledd og § 4a-4 andre ledd. Forskriften trådte i kraft 1. juli 2003. Forskriften er gjennomgått nærmere i versjon 7 av VA-jus databasen. Her skal kun påpekes enkelte bestemmelser med særskilt relevans for VA-området.

Forskriften gjelder blant annet for avløpsanlegg samt utslipp fra leir- og campingplasser, hytter, boliger, fritidsbebyggelse, campingvogner og lignende.

Utenfor forskriften faller tiltak av privatpersoner i egen bolig eller på egen fritidseiendom, ordinær gårdsdrift og utleie og lignende av boliger.

Forskriften vil neppe for praktiske formål ha særlig betydning ved siden av drikkevannsforskriften på det området drikkevannsforskriften dekker.

Etter forskriftens § 9 skal virksomheter og eiendommer planlegges, drives og avvikles slik at forurensning i form av utslipp til luft, grunn eller vann ikke skal medføre fare for helseskade eller helsemessig ulempe. I merknadene vises til at flere av miljøfaktorene er nærmere regulert i annet lovverk. Dette gjelder særlig forurensningsloven med forskrifter.

Dette innebærer blant annet at faren for forurensning av eksisterende brønner må hensyntas ved anleggelse av ny virksomhet og bebyggelse.

Etter forskriften § 14 skal det gis melding til kommunen før oppstart og ved vesentlige utvidelser eller endringer knyttet til blant annet virksomheter som foretar utslipp av avløpsvann.

Det antas i merknadene at utslipp av avløpsvann vil omfattes av unntaket i tredje ledd i denne paragrafen som fastslår at for virksomheter som krever tillatelse gjennom vedtak etter plan- og bygningsloven, forurensningsloven eller annet lovverk som krever vurdering av helsekonsekvenser, vil det ikke være nødvendig med egen melding etter første ledd.

Det kan spørres om kommunen har et særskilt ansvar dersom det skulle komme frem at de sanitære forhold i et område av kommunen er så dårlige at konkrete tiltak er påkrevd, for eksempel ved at det oppstår helsemessige problemer fordi felles vannforsyning ikke er etablert og de brønner som forsyner aktuell bebyggelse, ikke er av tilfredsstillende kvalitet. Dette kan igjen skyldes at det ikke er godt grunnvann på stedet, eller at brønnvannet har blitt forurenset av annen bebyggelse i området.

Disse tiltak bør imidlertid ikke nødvendigvis bestå i at det etableres en kommunal vannforsyning til det aktuelle området. Dersom forholdene kan forbedres ved pålegg om endring av vannkilde, eller ved forbedret rensing av vannet, bør denne plikten være oppfylt. Først når ingen av de ovenfor nevnte tiltak er tilstrekkelige, kommer spørsmålet om kommunal plikt til å etablere tilfredsstillende vannforsyning til sine innbyggere på spissen.

Spørsmålet kan også oppstå i en situasjon der vannforsyningen har blitt håndtert av et privat vannverk som kommer i økonomiske vanskeligheter, blir slått konkurs eller meddeler at man av ulike grunner ikke lenger ser seg i stand til å drive vannverket videre.

Dersom kommunene skulle ha en ubetinget plikt til å sørge for kommunal vannforsyning til sine innbyggere, ville det naturlige sted å fastslå dette være i ovennevnte regelverk, i drikkevannsforskriften eller i lov om vass- og kloakkavgifter. Da slik plikt ikke fremgår av ovenstående regelverk, kan det ikke være tale om noen ubetinget plikt.

Dersom ingen øvrige alternativer er til stede, og det er snakk om en vesentlig forverring for en etablert bebyggelse, for eksempel fordi en tidligere benyttet drikkevannskilde er gjort ubrukbar av forurensning eller driften av et eksisterende privat vannverk stopper opp, og dette berører en ikke helt ubetydelig del av kommunens innbyggere, kan situasjonen imidlertid være en annen.

Dersom kommunen selv i en slik situasjon ikke ønsker, eller ikke er i stand til, å gjøre noe med tilgangen på tilfredsstillende drikkevann, har Statens helsetilsyn etter kommunehelsetjenesteloven § 6-3 adgang til å gi pålegg om å rette på forholdene.

Det vises for så vidt også til lov om statlig tilsyn med helsetjenesten av 30. mars 1984 nr. 15 der lovens § 5 gir Statens helsetilsyn hjemmel til å gi pålegg for å rette på forholdene. Helsetilsynet må da ha konkludert med at virksomheten innen helsetjenesten drives på en måte som kan ha skadelige følger for de berørte grunneiere/abonnenter, eller på annen måte er uheldig eller uforsvarlig. Det synes etter dette som at både Fylkesmannen og Statens helsetilsyn har klar hjemmel til å gripe inn overfor en kommune dersom det utvikler seg uforsvarlige helsemessige forhold der, og kommunen enten ikke ønsker eller ikke makter å gripe inn og rette på dette.

Det uheldige eller uforsvarlige kan i tilfelle være at en gruppe av kommunens innbyggere med ett har blitt uten forsvarlig drikkevann, og at den mest nærliggende måte å bøte på dette på er fremføring av kommunalt ledningsnett eller overtagelse av et privat vannverk som har kastet kortene, men at kommunen vegrer seg for dette. Det er vanskelig å si noe sikkert om hvor stor en slik grunneiergruppe må være for kommunens eventuelle ansvar for å treffe avbøtende tiltak utløses. Dersom den manglende vannkvaliteten bare berører et lite antall husstander, må det være av sentral betydning å vurdere hvilke kostnader en etablering av en kommunal vannforsyning vil innebære for kommunen.

Kommunen bør like fullt, ut fra sitt ansvar for å påse at det er et helsemessig forsvarlig miljø i kommunen, vurdere å bistå berørte grunneiere på andre måter, selv om det ikke er aktuelt å etablere kommunal vannforsyning til det aktuelle området.

Det kan tenkes situasjoner der en vannkilde er egnet til utnyttelse for flere kommuners innbyggere. Dersom kommunene ikke selv er i stand til å komme til enighet om disse spørsmål, inneholder lovens § 1-5 en hjemmel for Helsedepartementet til å påby samarbeid mellom kommuner når det finnes påkrevd for en tilfredsstillende løsning av oppgaver innen helsetjenesten, og om nødvendig gi regler for dette, herunder også om fordeling av utgifter. Denne adgangen synes, for området omfattet av forskrift om miljørettet helsevern gjennom forskriftens § 15, å være delegert til Fylkesmannen.

Siden erfaring tilsier at både Statens helsetilsyn og Fylkesmannen så langt i liten grad har benyttet de hjemmelsgrunnlag de her har til sin disposisjon, vil det være ryddigst om kommunens forpliktelser i så måte blir løst gjennom en VA-lov, slik situasjonen er etter svensk rett.

2.1.5 Kommunens plikter mht. vannforsyningen etter beredskapslovgivningen

Den sentrale lov på området har tidligere vært lov om helsemessig beredskap av 2. desember 1955 nr. 2. Loven er senere erstattet med ny lov om helsemessig og sosial beredskap av 23. juni 2000. Loven trådte i kraft 1. juli 2001. Hovedpunktene i tidligere lov samt den nye loven med tilhørende forskrifter som har betydning for vannforsyningen, gjennomgås nedenfor i tilknytning til kapittel 3.3.5 "Krav til leveringssikkerhet og beredskap – Drikkevannsforskriften § 11".

Kommunene har etter loven en plikt til å utarbeide en beredskapsplan for de helse- og sosialtjenester de skal sørge for et tilbud av eller er ansvarlig for. Beredskapsplanen skal også omfatte tjenester som etter lov eller avtale tilbys av private virksomheter som en del av de respektive tjenester. Se loven § 2-2.

Dette innebærer at kommunene vil ha et ansvar for at det foreligger beredskapsplaner for hendelser som kan medføre reduksjon i et privat vannverks evne til å yte de tjenestene de har ansvar for. Intensjonen med kravet om beredskapsplan er at den enkelte virksomhet må forberede prosedyrer for omlegging og ressursdisponering som gjør en i stand til å opprettholde tjenestetilbudet dersom slike hendelser inntreffer.

Ifølge forskrift om overgangsbestemmelser til lov av 23. juni 2000 nr. 56 om helsemessig og sosial beredskap § 1 skal kravet om utarbeidelse av beredskapsplan etter loven § 2-2 være oppfylt innen 1. juli 2003.

Det vises også til Miljøverndepartementets veileder fra 1992 "*Sikkerhets- og beredskapsplan for vannforsyningen i kommunene*", der det fremgår på s. 4 at kommunen har hovedansvaret for vannforsyningen, og at den gjennom hovedplanen for vannforsyning skal legge grunnlaget for at alle innbyggerne får tilfredsstillende forsyning. Dette innebærer ikke at kommunen selv må stå for vannforsyningen, men at kommunen må sørge for at den, dersom den utøves av private, finner sted på en tilfredsstillende måte.

2.1.6 Særskilt om fellestiltak mellom private for sikring av vannforsyning

2.1.6.1 Organisering i form av andelslag

Det var tidligere svært vanlig at vannverk i mindre kommuner organiserte vannforsyningen som et andelslag i mer gravgrendte strøk. Fra slike vannverk kan ledningsnettene spre seg og bindes sammen inntil situasjonen er moden for en felles, gjerne full kommunal, vannforsyning for størstedelen av kommunen.

Det er åpenbart i mange tilfeller praktisk å bygge vannforsyningsanlegg til fordel for flere. Omkostningene, risikoen og ansvaret kan deles og vedlikeholdet organiseres. Ross anfører i sin bok *Vannforsyning og vannavløp* (1977) på s. 54 at når det blir tale om et større antall interesserte, vil det ofte være praktisk å organisere seg, og den organisasjonsformen som har vist seg å være mest hensiktsmessig – og som tidligere var den dominerende – er andelslags-formen.

Det vanlige var da at andelslaget tilfredsstilte det alminnelige behovet for vann til husholding blant andelshaverne, men at også det næringspregede vannforbruk kunne tas med dersom det forelå tilstrekkelig med vann. Iblant er vann til gårdsbruk eller jordvanning uttrykkelig utelukket. I andre tilfeller er det nettopp slike behov som ble søkt tilfredsstilt.

I alminnelighet pliktet medlemmene å tegne andeler i et visst forhold til et påregnelig, eventuelt senere, målt, vannforbruk, slik at en andel ga rett til uttak og forbruk av en bestemt mengde vann. Beregningen og fordelingen av andelene har ifølge Ross ofte basert seg på praktiske kriterier som erfaringsmessig har betydning for vannforbruket, så som størrelsen på huset, dyrket mark, eller husdyrbestand. Det kan i den forbindelse ofte være hensiktsmessig å regne om ulike behov til personbehov eller personekvivalenter. Ross bruker som eksempel at storfe gjerne ble satt lik 1 menneske, at småfe ble satt lik ½ menneske etc.

For øvrig må andelslagets vedtekter inneholde vanlige regler om lagets organisasjon og virkemåte, om årsmøte, styre, revisjon og lignende. Vannavgiftenes størrelse bør i alminnelighet ikke fastsettes i vedtekts form, men fastsettes som reglementer av årsmøtet eller i andre medlemsmøter.

Ross anfører i sin bok *"Vannforsyning og vannavløp"* fra 1977 på s. 73 at en kommune ved andelstegning og garantier kan dominere et vannverksandelslag og bruke dette som et kommunalt instrument i vannforsyningen. Dette kan ifølge Ross være hensiktsmessig når laget har ervervet regulerings-, bruks- og klausuleringsrettigheter. Kommunen må i tillegg skaffe seg særskilt samtykke fra de grunneiere som har avgitt rettigheter til et lite andelslag for naboer, hvis disse rettighetene erverves av kommunen for at denne i egen regi skal utnytte rettighetene til fordel for et større kommunalt vannverk, idet en slik utnyttelse kan bli mer byrdefull og langvarig enn grunneierne kunne regne med da de ga fra seg sine rettigheter til andelslaget, sin nære nabokrets.

Kommunene kan også i forbindelse med tegning av andeler i, bidrag til eller garantier for et andelsvannverk, forbeholde seg retten til etter nærmere bestemmelser å innløse lagets fulle rettigheter for en godtgjørelse som kan være selvkostende, bokført nedskrevet verdi eller fastsatt etter skjønn.

Deltagere i et andelsvannverk har ofte gitt sitt vannverk rett til å føre vannledninger over deres eiendom. Det er en alminnelig forekommende bestemmelse i vedtekter for andelslag at andelshavende grunneier må gi tillatelse til at laget kan legge og ha liggende ledninger i grunnen, og i alminnelighet uten rett til erstatning for selve retten.

I det foreliggende forslag til lov om kommunalt eierskap og kommunale vann- og avløpsgebyr er det ikke foreslått endringer av betydning for eksisterende andelslag. I utkastets § 2 foreslås det imidlertid at kommunen gis myndighet til å behandle søknader om nyanlegg eller vesentlig utvidelse/sammenslåing av eksisterende private vann- og avløpsanlegg. Som forutsetning for å gi

tillatelse til nyanlegg er foreslått at anlegget må organiseres i form av et andelslag eid av brukerne. Kommunen avgjør om det ellers skal stilles ytterligere vilkår for å gi tillatelse til slik etablering.

2.1.6.2 Vil samvirkeoven omfatte andelslag for vann- og avløpshåndtering?

Med virkning fra 1. januar 2008 trådte en ny lov om samvirkeforetak i kraft. Loven er foreløpig ikke bindende for samvirkeforetak, herunder selskap med begrenset ansvar, såkalte BA-er etablert før ikrafttredelse av loven, men slike foretak vil i løpet av fem år plikte å tilpasse vedtektene til lovens bestemmelser, jf. lovens § 163 nr. 1, jf. nr. 2. Det vises for øvrig til kapittel 2.4.6 der loven er nærmere omtalt.

2.1.7 Regler om fellestiltak – Vannressursloven § 30

Bestemmelsen lyder i sin helhet som følger:

”Tilrettelegging for fellestiltak for vannforsyning og tørrlegging

Tiltak for vannforsyning og tørrlegging skal i rimelig utstrekning utføres slik at de kan komme til nytte for andre grunneiere.

Når vassdragsmyndighetene behandler en søknad om konsesjon etter § 8 til vannforsyning eller tørrlegging, bør den ved offentlig kunngjøring eller individuell underretning søke å klarlegge om tiltaket også kan dekke behovet for andre interesserte. I vilkår for konsesjonen kan vassdragsmyndighetene fastsette nærmere hvordan dette skal skje, bl.a. at andre interesserte skal kunne delta i eierskap, eller med tilskudd, jf. § 31.

Den nye vannressursloven inneholder i § 30 regler om fellestiltak. Det heter her at tiltak for vannforsyning og tørrlegging i rimelig utstrekning skal utføres slik at de kan komme til nytte for andre grunneiere. Når vassdragsmyndighetene behandler en søknad om konsesjon etter § 8 til vannforsyning eller tørrlegging, bør den ved offentlig kunngjøring eller individuell underretning søke å klarlegge om tiltaket også kan dekke behovet for andre interesserte. I vilkår for konsesjonen kan vassdragsmyndighetene fastsette nærmere hvordan dette skal skje, bl.a. at andre interesserte skal kunne delta i eierskap eller med tilskudd.

Av merknadene til vannressursloven § 30 inntatt i Ot.prp. nr. 39 (1998–99), fremgår at de mest aktuelle modifikasjonene av hensyn til felles nytte vil angå dimensjoneringen av anlegget, lokalisering (trasévalg), og eventuelt også tidspunkt for og organisering av anleggsarbeidet. Regelen skal ikke gi grunnlag for vederlagsfrie rettigheter for andre grunneiere.

Ved vurderingen av hva som vil være rimelig, må det tas hensyn til hvor aktuelt behovet vil være for andre grunneiere i nærheten, hvilke merkostnader og andre ulemper som tiltakshaveren kan bli påført og hvor store samfunnsøkonomiske fordeler det ligger i at tiltaket utføres så det kan komme til nytte for flere. Tilretteleggingen vil praktisk kunne skje ved tilpasning av dimensjonering, lokalisering eller trasévalg og gjennomføring av anleggsarbeidene. Bestemmelsen er et pålegg til både tiltakshaver og konsesjonsmyndighet. Regelen vil imidlertid ha sin fremste betydning som retningslinje for vassdragsmyndigheten ved konsesjonsbehandling av tiltaket.

Vassdragsmyndigheten vil ha en plikt til å fastsette krav om fellestiltak i konsesjon for vannforsynings- eller tørrleggingstiltak dersom dette er rimelig etter en konkret vurdering.

Vilkår for konsesjonen vil være mest aktuelt når noen har meldt seg under høringen og gitt uttrykk for ønsker om å dra nytte av tiltaket. Vassdragsmyndigheten kan også fastsette vilkår av eget tiltak. En søknad om et individuelt tiltak kan også bli avslått med den begrunnelse at tiltaket bør dekkes gjennom et fellestiltak.

Ved ovennevnte bestemmelser har lovgiveren lagt forholdene til rette for at private aktører kan bli tvunget til å samarbeide om vannforsyning for flere eiendommer eller endog for større områder. Vassdragsmyndigheten kan imidlertid ikke pålegge andre å være deltakere. Når ikke andre kan forpliktes til å delta, setter det begrensninger for hva som kan pålegges konsesjonssøker.

Dersom den eksisterende vannforsyningssituasjonen er utilfredsstillende, kan situasjonen avbøtes ved at et vannandelslag etableres. Regelen i § 30 vil i en slik situasjon kunne forhindre at ikke noen, som naturlig burde ha mulighet til å få vann fra den aktuelle vannkilden, blir ekskludert. Bestemmelsen har imidlertid sitt hovedvirkeområde i forbindelse med nye tiltak.

Hva gjelder refusjon for utgifter til fellestiltak, reguleres dette av vannressursloven § 31. Denne bestemmelsen vil bli gjennomgått nedenfor under kapittel 2.3.2, der finansiering av private vann- og avløpsanlegg gjennomgås.

2.1.8 Har kommunen en alminnelig plikt til å etablere mottak for avløpsvann og sørge for borttransportering av avløp fra alle kommunens husstander?

2.1.8.1 Kommunens forpliktelser etter EØS-avtalen

Ved vedtakelsen av forskrift om rensing av avløpsvann den 17. september 1996 med hjemmel i forurensningsloven § 9 og EØS-avtalens vedlegg XX pkt. 13, ble Rådsdirektiv 1991/271/EØF om rensing av avløpsvann fra byområder gjort gjeldende som forskrift. Forskriften er senere inntatt i forurensningsforskriften kapittel 15 B. Forskriften blir gjennomgått nedenfor under kapittel 3.4.8.8.

Norge er, som medlemsstat i EØS etter EØS-avtalen, forpliktet til å etterleve avløpsdirektivet selv om dette ble vedtatt før Norge ble medlem. Direktivet pålegger medlemsstatene et betydelig ansvar for å sørge for at avløp fra tettbebyggelser av en viss størrelse blir håndtert på tilfredsstillende måte ved at det forefinnes et avløpsnett for avløpsvann og at dette blir rensert på nærmere angitt måte. På de områder som forskriften omfatter, vil det åpenbart ikke være opp til den enkelte kommune hvorvidt de vil ta på seg oppgaven med å bygge ut og rense avløpet. Dette innebærer ikke at oppgaven ikke kan settes ut til private, men kommunen vil stå ansvarlig for at den private aktør bygger anlegg som kan oppfylle de renskrav som stilles av sentrale myndigheter.

2.1.8.2 Kommunens forpliktelser overfor sine innbyggere

I Ot.prp. nr. 58 (1972–73), som lå til grunn for lov om kommunale vann- og kloakkavgifter, anfører Miljøverndepartementet, at i motsetning til det som gjelder for vannforsyningsanlegg, oppfattes bygging, drift og vedlikehold av kloakkanlegg som en kommunal oppgave. Det presiseres at dette imidlertid ikke følger direkte av noen lovbestemmelse.

Det blir samme sted henvist til refusjonsbestemmelsene i den daværende bygningsloven av 1965 §§ 46 ff, som i visse tilfeller gir kommunen en plikt til å kreve utgifter til anlegg av kloakk refundert, og til § 67 siste ledd, der det på nærmere angitte vilkår fremgikk at kommunene hadde plikt til å vedlikeholde kloakkledninger m.m.

Høyesterett har i en dom inntatt i Rt. 1983 s. 152 (von Krogh-dommen) behandlet diverse krav om erstatning for ulemper fra berørte grunneiere i forbindelse med ekspropriasjon til anlegg av motorvei (søndre innfartsåre) til Bergen. Vedrørende kravet om erstatning for tilknytning til offentlig vann- og kloakkledning fra grunneiernes side uttaler førstvoterende dommer Elstad med tilslutning fra de øvrige dommere:

”Etter mitt skjønn er det vesentlige i denne saken at det er en oppgave for det offentlige å få til best mulige vann- og kloakkforhold, og at ledningsnett som er lagt, uansett om det kom motorvei eller ikke, har et rimelig og fornuftig formål. For meg står det som uvesentlig at ledningene som følge av veianlegget kom til å bli lagt tidligere enn kommunen ellers ville maktet å løse akkurat denne oppgaven, hensyn tatt til andre oppgaver som det eventuelt måtte være behov for å løse før. Det som er skjedd, er en naturlig og påregnelig utvikling som regulært ikke kan utløse erstatningsansvar.”

Også Høyesterett synes følgelig å forutsette at det er en oppgave for kommunen å få til best mulige avløpsforhold.

Forurensningsloven av 13. mars 1981 nr. 6 fastslår i § 24 at kommunen er ansvarlig for drift og vedlikehold av avløpsanlegg som helt eller delvis eies av kommunen. Bestemmelsen avløste den tidligere bestemmelse om dette i vassdragsloven § 42 nr. 1, som ble opphevet ved forurensningslovens vedtakelse.

Det er tilstrekkelig at kommunen har eierinteresser i anlegget til at den etter loven har drifts- og vedlikeholdsansvaret. Dette gjelder selv om en privat bedrift, som kommunen eier anlegget sammen med, skulle ha den største eierandelen.

Det følger direkte av bestemmelsen at avløpsanlegg også kan drives av private, som da er ansvarlig for drift og vedlikehold. Ved private avløpsanlegg er eier av den eiendom som anlegget først ble anlagt for, ansvarlig for drift og vedlikehold. Dette gjelder i forhold til forurensningsmyndigheten. Selve kostnaden forbundet med drift og vedlikehold kan den ansvarlige selvsagt fordele over på andre eiere eller rettighetshavere til ledningen. Den nærmere kostnadsfordelingen vil enten være løst partene imellom gjennom en avtale, eller følge forurensningslovens regler dersom kostnadsspørsmålet ikke er løst i partenes avtale.

Tyrén skriver i sin bok *”Forurensningsloven og forskriftene til loven i praksis”* (2. utgave 1997 s. 82) at utbygging av anlegg for sanitært avløpsvann i utgangspunktet er en offentlig oppgave, og at tillatelse til private anlegg bare unntaksvis vil bli gitt, og da under forutsetning av at hensynet til drift og vedlikehold er tilstrekkelig sikret.

Der det har vært gitt tillatelse til private, men drift og/eller vedlikehold viser seg å fungere utilfredsstillende, har forurensningsmyndigheten en hjemmel i § 24 andre ledd til å bestemme at andre enn de som er ansvarlig for drift og vedlikehold etter første ledd, kan være ansvarlig. Det mest praktiske vil i slike tilfeller være at det fastsettes at kommunen skal overta ansvaret for drift og vedlikehold av private anlegg.

Tyrén viser til undersøkelser som er foretatt av private avløpsanlegg, som har vist at det pga. manglende sakkyndighet er mange anlegg som ikke virker etter forutsetningene, og at en rekke anlegg er ute av drift pga. manglende opplæring hos det ansvarlige personell. I slike tilfeller påpeker han nødvendigheten av at teknisk ekspertise kommer inn i bildet.

Andre ledd åpner imidlertid også for at andre kan påta seg ansvaret for drift og vedlikehold. Forutsetningen er at man har garantier for at de vilkår som er fastsatt i tillatelsen, vil bli oppfylt. Tyrén nevner her som eksempel at en kommune har koblet seg til et privat anlegg som eies av en bedrift, og at det likevel vil være mest hensiktsmessig at bedriften har ansvar for drift og vedlikehold. Likeledes kan det oppstå et konkret behov for at andre enn eieren av den eiendommen som anlegget først ble anlagt for, bør ha ansvaret for driften av anlegget.

I de tilfeller der kommunen pålegges ansvaret for private anlegg, kan kommunen få dekket sine utgifter til drift og vedlikehold gjennom lov om vass- og kloakkavgifter av 31. mai 1974 nr. 17. Dette fremgår av forurensningsloven § 25 første ledd. Et slikt pålegg vil være bindende både for kommunen og for de private eierne. Tyrén peker på at pålegget imidlertid kan binde en del av de midler

kommunen har til utbyggingsformål, og i siste instans tvinge kommunen til å bygge ut ett område fremfor et annet, og at bestemmelsen av den grunn bør anvendes med varsomhet dersom kommunen motsetter seg det.

§ 24 tredje ledd gir departementet hjemmel til å fastsette forskrifter om bygging, drift og vedlikehold av avløpsanlegg. Bestemmelsen har sin bakgrunn i at det ved undersøkelser av landets kloakkrenseanlegg omkring 1980 ble funnet at halvparten av dem ikke virket tilfredsstillende. Det kan derfor være aktuelt å gi retningslinjer, eventuelt forskrifter, for å sikre tilfredsstillende driftsrutiner.

Forskrifter om faglige kvalifikasjoner for driftspersonell ved renseanlegg for avløpsanlegg ble gitt 26. februar 1987 med hjemmel i § 24. Denne ble opphevet 1. januar 1999. Det er i dag opp til kommunene å definere eget kompetansebehov og ha egne opplæringsplaner, jf. internkontrollforskriften.

Det er likevel et faktum at en rekke områder pr. dags dato ikke er dekket av det kommunalt utbygde avløpsnett. Eiendommene beliggende i slike områder har vanligvis slamavskillere med infiltrasjon i grunnen, eller med direkte utslipp til vassdrag/fjord. Der resipientforholdene er dårlige, er det etter hvert blitt vanlig med biologiske/kjemiske ”minirensanlegg”.

For slike rensinretninger oppstiller forurensningsloven § 26 en ubetinget tømmeplikt for kommunen. Det samme gjelder for oppsamlingstanker med ubehandlet sanitært avløpsvann. Hva spesielt gjelder tømning av privet, er kommunens tømmeplikt uten unntak i tettbygd strøk, mens den utenfor tettbygd strøk kan bestemme selv hvorvidt den vil foreta tømning. (jf. § 26 tredje ledd).

For øvrig vil husstander som ikke er tilknyttet offentlig avløpsledning, i dag måtte basere seg på anlegg utført i samsvar med kapittel 12 i *Forskrift om begrenning av forurensning* (forurensningsforskriften) som trådte i kraft 1. januar 2007. Virkeområdet for kapittel 12 i forskriften er utslipp av sanitært avløpsvann fra bolighus, hytter, turistbedrifter og lignende virksomhet mindre enn 50 pe. (personekvivalenter). En personekvivalent er den mengde organisk stoff som brytes ned biologisk med et biokjemisk oksygenforbruk målt over fem døgn, BOF5, på 60 g oksygen pr. døgn. Avløpsanleggets størrelse i pe. beregnes på grunnlag av største ukentlige mengde som samlet går til overløp, renseanlegg eller utslippspunkt i løpet av året, med unntak av uvanlige forhold som for eksempel skyldes kraftig nedbør, jf. forurensningsforskriften § 11-3 bokstav m.

Tyréns utsagn om at utbygging i første rekke er en kommunal oppgave, og at private sjelden vil bli gitt tillatelse til dette, kan nok være riktig i strøk med store befolkningskonsentrasjoner. Uttalelsen tar vel imidlertid ikke høyde for den situasjonen der bosetningene ligger mer spredt, og verken kommunen eller private i utgangspunktet finner det økonomisk interessant å bygge ut ledningsnett i området.

For slike områder vil nok Anton Ross fremdeles ha sine ord i behold når han på s. 153 i sin bok *”Vannforsyning og vannavløp”* (1977) skriver følgende:

”Kommunen står ikke med hensyn til avløpsutbyggingen i noe forpliktelsesforhold til den enkelte grunneier eller grupper av sådanne, for eksempel grunneiere langs et bestemt veiparti. Ingen enkelt gruppe kan tre frem og hevde at den nu står for tur med rettslig krav på kloakkutbygging. Bare hvis forholdene i et bestemt område måtte ha utviklet seg til å bli uforsvarlige fra et hygienisk eller utbyggingsmessig synspunkt, vil man etter omstendighetene kunne si at kommunen må ha en offentligrettslig plikt til å ta affære med bygging eller utvidelse av et ledningssystem.

Skulle den enkelte grunneier eller annen ha et individuelt krav på kommunen på kloakkutbygging, måtte et slikt krav ha særskilt begrunnelse, f. eks i en avtale mellom kommunen og grunneieren. Også utenfor avtaleforhold er det tenkelig at det under regulerings- eller bygningssakers behandling er forbeholdt eller tydelig fastsatt at kommunen skal bygge en bestemt kloakkledning til en eiendom eller et strøk. Men hovedregelen må her som ved annen

kommunal utbygging være at kommunen ikke er forpliktet til konkret kloakutbygging før kommunestyret har besluttet arbeidet utført og har bevilget midler til det.”

For områder som ikke omfattes av EUs avløpsdirektiv, må en slå fast at kommunen i utgangspunktet ikke har noen plikt til å etablere og drive ledningsnett og avløpsrensaneanlegg dersom forholdene ikke utvikler seg til det uforsvarlige.

Det vises avslutningsvis til at Stortingets vedtak ved behandlingen av dokument 8:91 (2006–2007) den 3. april 2008, der Regjeringen ble bedt om å legge frem forslag til endring i eksisterende lovverk som sikrer at vann- og avløpsstrukturen forblir heleid av det offentlige, nettopp har som begrunnelse betydningen av at aktuelle avløpsanlegg er offentlig eid. Et slikt forslag med forankring i lov om vass- og kloakkavgifter har vært sendt på høring, og ligger for tiden i Miljøverndepartementet til gjennomgang og nærmere vurdering. Forslaget tar ikke sikte på å begrense private andelslags mulighet til å fortsatt betjene sine medlemmer, men dette er nok mer praktisk på vann- enn på avløpssektoren.

Stortinget har imidlertid ikke foreløpig gitt noe mandat til å utrede nærmere i hvilken utstrekning en kommune har plikt til å bygge ut avløpsanlegg til sine innbyggere, uavhengig av kostnadene forbundet med dette. Det foreliggende lovforslag tar derfor ikke høyde for denne problemstillingen. Dette vil det imidlertid være naturlig å utrede i forbindelse med et ev. større lovarbeid i tilknytning til en egen VA-lov, dersom Stortinget skulle beslutte å igangsette dette.

2.2 Planlegging av kommunal vannforsyning og avløpshåndtering – Samordning av flere kommuners behov og interesser – Planlegging på nasjonalt og regionalt nivå – Konsekvensutredning

I plan- og bygningsloven av 27. juni 2008 nr. 71 gis kommunene, i likhet med den tidligere plan- og bygningsloven av 1985, en viktig rolle som planmyndighet. Kommunen skal drive en sektorovergripende samfunnsplanlegging og arealplanlegging gjennom utarbeidelse av kommunal planstrategi, kommuneplan og reguleringsplan. Reguleringsplaner kan skje enten i form av en områderegulering, jf. lovens § 12-2, eller en detaljregulering, jf. lovens § 12-3. Disse planer skal legges til grunn for planlegging, forvaltning og utbygging i kommunen. De har ikke bare virkning for kommunen selv og grunneierne, men også for statlig og fylkeskommunal virksomhet innenfor kommunens område.

Planlegging av nye vannkilder, vannrenseanlegg og avløpsrenseanlegg bør forankres i kommunens langsiktige plan. Det samme gjelder vesentlige utvidelser av eksisterende anlegg.

Plan- og bygningsloven av 27. juni 2008 kapittel 6, 7 og 8 inneholder bestemmelser om statlige planretningslinjer og planvedtak, regional planstrategi samt regional plan og planbestemmelse.

Planstrategien skal redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging. Regional planmyndighet skal utarbeide regionale planer for de spørsmål som er fastsatt i den regionale planstrategien.

Regional planmyndighet kan fastsette regional planbestemmelse knyttet til retningslinjer for arealbruk i en regional plan som skal ivareta nasjonale eller regionale hensyn og interesser. Bestemmelsen kan fastsette at det for et tidsrom av inntil 10 år nedlegges forbud mot at det blir iverksatt særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak uten samtykke innenfor nærmere avgrensede geografiske områder, eller bestemme at slike tiltak uten slikt samtykke bare kan iverksettes i samsvar med godkjent arealplan etter plan- og bygningsloven.

Plan- og bygningsloven av 28. juni 2008 har også i kapittel 9 inntatt nærmere bestemmelser om interkommunalt plansamarbeid. Bestemmelsen gir anvisning på at to eller flere kommuner bør samarbeide om planlegging etter loven når det er hensiktsmessig å samordne planleggingen over kommunegrensene. Departementet kan også påby slikt samarbeid der det anses nødvendig for å ivareta og løse nasjonale og viktige regionale hensyn og oppgaver. Fylkesmannen kan mekle ved uenighet mellom kommunene om innholdet i et planforslag.

Som eksempel på betydningen av ovennevnte bestemmelser for VA-sektoren, kan nevnes planlegging på regionalt eller interkommunalt nivå av felles renseanlegg for vann- og avløp, og/eller ev. nødvendige restriksjoner rundt nedbørfeltet i andre kommuner enn der selve renseanlegget for drikkevannet fysisk befinner seg.

Det foreligger konsekvensutredningsplikt etter plan- og bygningslovens regler for nærmere bestemte tiltak, herunder endring i eksisterende tiltak, som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn og for nærmere bestemte verneplaner etter naturvernloven, jf. plan- og bygningslovens kapittel 14. Det samme gjelder for kommunale planer som kan få slike konsekvenser, jf. plan- og bygningsloven § 4-2.

Formålet med konsekvensutredningen er å klargjøre virkninger av tiltak eller planer som kan få slike konsekvenser. Disse reglene er høyst relevante også for utbygging av vannverk og for overføring av vann fra et fylke til et annet. Som eksempel kan nevnes Oslo kommunes konsekvensutredning

vedrørende overføring av råvann fra Holsfjorden til Oslo som supplement til dagens vannforsyning fra Oset og Skullerud.

Implementeringen av rammedirektivet for vann gjennom egen forskrift om rammer for vannforvaltningen vil få særlig betydning for planleggingen på vannområdet i tiden som kommer.

2.2.1 Innledning

Etter plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 fant oversiktsplanlegging sted både på fylkesnivå (fylkesplaner) og på kommunenivå (kommuneplaner) Loven åpner også mulighet for planlegging på rikspolitisk nivå. Detaljplanleggingen fant sted på kommunenivå i form av reguleringsplaner.

Etter plan- og bygningsloven av 27. juni 2008 er det inntatt i del II i kapittel 6 nærmere bestemmelser om statlige planretningslinjer og planvedtak.

Det fremgår av § 6-1 at for å fremme en bærekraftig utvikling skal Kongen hvert fjerde år utarbeide et dokument med nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Dette skal følges opp i planleggingen etter denne loven og legges til grunn for statens deltaking.

Det er for øvrig inntatt bestemmelser om regional planstrategi i del III, og om kommunal planlegging i del IV.

Både staten, regional myndighet og de respektive kommuner har etter lovens bestemmelser et godt verktøy for å samarbeide om løsning av felles planoppgaver av regional eller nasjonal betydning, herunder samordnet vannplanlegging.

Hovedtrekkene av betydning for kommunal planlegging behandles nedenfor under kapittel 2.2.2. Regional planlegging behandles nedenfor under kapittel 2.2.3 og de nærmere bestemmelsene knyttet til nasjonale planoppgaver behandles under kapittel 2.2.4 nedenfor.

2.2.2 Kommunal planlegging

2.2.2.1 Kommunal planstrategi – Pbl. kapittel 10

Plan- og bygningsloven gir kommunene en viktig rolle som planmyndighet. Kommunen skal drive en sektorovergripende samfunnsplanlegging og arealplanlegging gjennom kommuneplan, reguleringsplan og bebyggelsesplan. Planene skal legges til grunn for planlegging, forvaltning og utbygging i kommunen. De har ikke bare virkning for kommunen selv og grunneierne, men også for statlig og fylkeskommunal virksomhet innenfor kommunens område. Arealplanene er rettslig bindende for arealutnyttelsen.

Det fremgår av plan- og bygningsloven av 27. juni 2008 nr. 71 § 10-1 at Kommunestyret minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, skal utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden.

Kommunen skal i arbeidet med kommunal planstrategi innhente synspunkter fra statlige og regionale organer og nabokommuner. Kommunen bør også legge opp til bred medvirkning og allmenn debatt som grunnlag for behandlingen. Forslag til vedtak i kommunestyret skal gjøres offentlig minst 30 dager før kommunestyrets behandling.

Ved behandlingen skal kommunestyret ta stilling til om gjeldende kommuneplan eller deler av denne skal revideres, eller om planen skal videreføres uten endringer. Kommunestyret kan herunder ta

stilling til om det er behov for å igangsette arbeid med nye arealplaner i valgperioden, eller om gjeldende planer bør revideres eller oppheves.

Utarbeiding og behandling av kommunal planstrategi kan slås sammen med og være en del av oppstart av arbeidet med kommuneplanen, jf. kapittel 11.

2.2.2.2 Kommuneplan – Pbl. kapittel 11

Etter plan- og bygningsloven § 11-1 skal kommunene ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel.

Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen. Den skal ta utgangspunkt i den kommunale planstrategien og legge retningslinjer og pålegg fra statlige og regionale myndigheter til grunn.

Det kan utarbeides kommunedelplan for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder, jf. § 11-1, tredje ledd.

Etter plan- og bygningsloven § 11-5 skal kommunen ha en arealplan for hele kommunen (kommuneplanens arealdel) som viser sammenhengen mellom fremtidig samfunnsutvikling og arealbruk. Det kan også utarbeides arealplaner for deler av kommunens område.

Kommuneplanens arealdel skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk, samt hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene. Kommuneplanens arealdel skal omfatte plankart, bestemmelser og planbeskrivelse hvor det fremgår hvordan nasjonale mål og retningslinjer, og overordnede planer for arealbruk, er ivaretatt.

Plankartet skal i nødvendig utstrekning vise hovedformål og hensynssoner for bruk og vern av arealer.

Kommunen kan etter vurdering av eget behov detaljere kommuneplanens arealdel for hele eller deler av kommunens område med nærmere angitte underformål for arealbruk, hensynssoner og bestemmelser, jf. §§ 11-5 fjerde ledd som henviser til §§ 11-7 til 11-11.

Rettsvirkningen av kommuneplanens arealdel er nærmere angitt i lovens § 11-6. Bestemmelsen lyder som følger:

”Kommuneplanens arealdel fastsetter fremtidig arealbruk for området og er ved kommunestyrets vedtak bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak som nevnt i § 1-6. Planen gjelder fra Kommunestyrets vedtak, dersom ikke saken skal avgjøres av departementet etter § 11-16.

Tiltak etter § 1-6 må ikke være i strid med planens arealformål og generelle bestemmelser, samt bestemmelser knyttet til arealformål og hensynssoner.

Der det ikke gjelder eller er stilt krav om reguleringsplan, jf. § 12-1 andre ledd, skal kommuneplanens arealdel følges ved avgjørelse av søknad om tillatelse eller ved forståelsen av tiltak etter reglene i § 20-1 første ledd bokstav a til m, jf. §§ 20-2 og 20-3.”

Arealformål som er tillatt benyttet i kommuneplanens arealdel er nærmere omtalt i § 11-7. Av interesse for vann- og avløpsverk, og for kommunenes mulighet til å styre bortledning av overvann, kan nevnes at det i § 11-7 nr. 2 kan angis traseer for teknisk infrastruktur, der for eksempel alle hovedledningsanlegg for vann- og avløp kan avmerkes. Det kan også nevnes at pkt. 6 gir anledning til

å fastsette områder for bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone. Her er som underformål spesifikt angitt drikkevann.

Det fremgår av § 11-7 andre ledd at i områder hvor arealplanen bare angir hovedformål for arealbruk, skal det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser som klargjør vilkårene for bruk og vern av arealer.

Plan- og bygningsloven gir i § 11-8 hjemmel for opprettelse av såkalte hensynssoner. Det fremgår av første ledd at kommuneplanens arealdel i nødvendig utstrekning skal vise hensyn og restriksjoner som har betydning for bruken av areal. Hensyn og forhold som inngår i tråd med bokstavene a til f i bestemmelsen, skal markeres i arealdelen som hensynssoner med tilhørende retningslinjer og bestemmelser. Det kan angis flere soner for samme areal.

Til hensynssonene skal det i nødvendig utstrekning angis hvilke bestemmelser og retningslinjer som gjelder eller skal gjelde i medhold av loven eller andre lover for å ivareta det hensynet sonen viser.

I medhold av § 11-8 kan det bl.a. fastsettes hensynssoner for a sikrings-, støy og faresoner med angivelse av fareårsak eller miljørisiko b sone med særlige krav til infrastruktur med angivelse av type infrastruktur.

Dette dekker blant annet sone for sikring av vannforsyning mv. Sonen har til hensikt å sikre mot fare eller ulykke, og å hindre miljølempe eller forurensning. Sonen vil være et vesentlig virkemiddel for å forebygge blant annet flom- og rasulykker.

Det er videre tydeliggjort i selve lovteksten at det kan gis bestemmelser om krav til infrastruktur i et utbyggingsområde, både som forbud eller påbud med hjemmel i § 11-9 nr. 3 og 4. Dette dekker ifølge forarbeidene (Ot.prp. 32 s. 218) sone med forbud mot eller påbud om nærmere angitte vann-, avløps-, energi-, transport- eller vegløsninger.

Det angis at denne sonen er særlig aktuell for utbyggingsområder med sammensatte arealbruksformål hvor utbygging av deler av området har sammenheng med hvordan infrastrukturen (vei, vann, avløp, energiforsyning osv.) løses for resten av området. Til denne sonen kan det gis bestemmelser om nærmere angitte løsninger for infrastruktur i et utbyggingsområde med hjemmel i lovens § 11-9 nr. 3.

Det kan også etter bokstav d fastsettes hensynssoner for båndlegging i påvente av vedtak etter plan- og bygningsloven eller andre lover, eller som er båndlagt etter slikt rettsgrunnlag, med angivelse av formålet.

Planlegging av nye vannkilder bør forankres i kommunens langsiktige plan. Det samme gjelder vesentlige utvidelser av eksisterende VA-anlegg.

Ved bruk av de muligheter opprettelse av hensynssoner gir etter pbl. § 11-8 kan det både avmerkes eksisterende drikkevannskilder med nedbørfelt og nødvendige klausuleringsbestemmelser i nedbørfeltet for sikring av vannkvaliteten, samt at nødvendige VA-tekniske anlegg som høydebasseng, pumpestasjoner, renseanlegg og ledningsanlegg kan avsettes i nødvendig utstrekning både innenfor og utenfor slike soner.

Det fremgår av § 11-11 nr. 3 at det kan gis bestemmelser om at arealbruken kan fastsettes særskilt for henholdsvis vannoverflaten, vannsøylen og bunnen. Det kan også omfatte grunnvannet, for eksempel for å sikre drikkevannskilder.

Der grunnlaget for hensynssonen er at arealet er båndlagt med hjemmel i annet lovverk, for eksempel som nedbørfelt rundt drikkevann, er det vedkommende sektormyndighet som etter sitt rettsgrunnlag tar stilling til om det skal gis tillatelse til gjennomføring av tiltak innenfor sonen eller ikke, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 218.

Plan- og bygningsloven § 11-9 gir adgang til å fastsette generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel. Det kan her uavhengig av arealformål vedtas bestemmelser til kommuneplanens arealdel om bl.a. krav om reguleringsplan for visse arealer eller for visse tiltak, herunder at det skal foreligge områderegulering før detaljregulering kan vedtas, innholdet i utbyggingsavtaler, krav til nærmere angitte løsninger for vannforsyning, avløp, vei og annen transport i forbindelse med nye bygge- og anleggstiltak, herunder forbud mot eller påbud om slike løsninger, og krav til det enkelte anlegg.

Av merknadene til lovens § 11-9 nr. 3, som gir hjemmel til å gi generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel, fremgår at denne gir mulighet til å gi bestemmelser med krav om eller forbud mot angitte tekniske løsninger for vannforsyning, avløp og vei. Det vil også, der hensynet til grunn- og resipientforhold tilsier det, kunne vedtas forbud mot innlegging av vann i bygninger for å unngå risiko for økt forurensning.

Etter lovens § 11-9 nr. 4 gis det hjemmel for å bestemme at det i områder for bebyggelse og anlegg kan gis bestemmelser om at utbygging skal skje i bestemt rekkefølge, og at et område ikke kan tas i bruk til utbygging før tekniske anlegg og samfunnstjenester som energiforsyning, transport og vegnett, helse- og sosialtjenester, barnehager, skoler, friområder, lekeplasser mv. er tilstrekkelig etablert. Slik hjemmel fantes også i plan- og bygningsloven fra 1985.

Det fremgår videre av plan- og bygningsloven § 11-10 at det til arealformål som nevnt i nr. 1, 2, 3 og 4 i § 11-7 i nødvendig utstrekning kan gis bestemmelser om bl.a. fysisk utforming av anlegg.

Forslag til kommuneplanens samfunnsdel og kommuneplanens arealdel sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Fristen for å gi uttalelse og eventuelt å fremme innsigelse til kommuneplanens arealdel skal være minst seks uker, jf. plan- og bygningsloven § 11-14.

Kommunestyret vedtar selv kommuneplanen. Dersom kommunestyret vil treffe vedtak om kommuneplanens arealdel som medfører en bruk av arealer som ikke har vært gjenstand for høring under planbehandlingen, må de deler av planen som ønskes endret, tas opp til ny behandling.

Planen skal kunngjøres og gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. Et eksemplar av planen skal sendes til departementet, Fylkesmannen, regional planmyndighet og berørte statlige myndigheter, jf. § 11-15. Kommunestyrets vedtak om kommuneplan kan ikke påklages.

Det fremgår av pbl. § 11-16 at for innsigelse til kommuneplanens arealdel gjelder §§ 5-4 til 5-6. Det fremgår av § 5-4 at berørt statlig og regionalt organ kan fremme innsigelse til forslag til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde.

Andre kommuner kan fremme innsigelse mot forslag til slike planer i spørsmål som er av vesentlig betydning for kommunens innbyggere, for næringslivet eller natur- eller kulturmiljøet i kommunen, eller for kommunens egen virksomhet eller planlegging.

Dersom planforslaget er i strid med bestemmelser i loven, forskrift, statlig planretningslinje, statlig eller regional planbestemmelse eller overordnet plan, kan det fremmes innsigelse.

Innsigelse skal fremmes så tidlig som mulig, og senest innen den frist som er fastsatt for høringen av planforslaget. Innsigelse skal begrunnes.

I plan- og bygningsloven § 5-5 er det inntatt noen begrensninger i innsigelsesadgangen. Bestemmelsen lyder som følger:

”Det kan ikke fremmes ny innsigelse mot forhold fastsatt i formål og bestemmelser som det tidligere har vært fremmet innsigelse mot, og som har blitt avgjort i løpet av de ti foregående

år. Det kan heller ikke fremmes innsigelse mot forhold i plansak som det kunne ha vært fremmet innsigelse mot i forbindelse med en tidligere plan om samme forhold vedtatt i løpet av de ti foregående år. Dersom kommunen og innsigelsesorganer er uenig om adgangen til å fremme innsigelse etter denne bestemmelsen er avskåret, avgjør departementet spørsmålet.

I tilfeller som nevnt i første ledd tredje punktum får kommunens planvedtak først virkning når departementet har avgjort at innsigelsesadgangen er avskåret. Dersom departementet finner at innsigelsesadgangen er i behold, behandles saken videre på vanlig måte.

Retten til å fremme innsigelse bortfaller dersom kravet til deltakelse i planprosessen § 3-2 tredje ledd ikke er oppfylt, forutsatt at planmyndigheten har oppfylt sin varslingsplikt og kravene til varslingsfor vedkommende plantype.”

Det følger av pbl. § 11-16 at i den grad innsigelsen knytter seg til klart avgrensede deler av planen, kan kommunestyret likevel vedta at de øvrige delene av kommuneplanens arealdel skal ha rettsvirkning.

Departementet avgjør om innsigelsen skal tas til følge og kan i den forbindelse gjøre de endringer i kommuneplanens arealdel som finnes påkrevd.

Departementet kan, selv om det ikke er reist innsigelse, oppheve hele eller deler av planen eller gjøre de endringer som finnes påkrevd dersom planen strider mot nasjonale interesser eller regional plan. Kommunen skal ha fått mulighet til å uttale seg før departementet treffer vedtak. Kommunen må innen tre måneder etter at departementet har mottatt planen, være underrettet om at den kan bli endret. Departementets vedtak kan ikke påklages.

2.2.2.3 Reguleringsplan – Pbl. kapittel 12

Reguleringsplan er i § 12-1 definert som et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser.

Kommunestyret skal etter § 12-1 andre ledd sørge for at det blir utarbeidet reguleringsplan for de områder i kommunen hvor dette følger av loven eller av kommuneplanens arealdel, samt der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern i forhold til berørte private og offentlige interesser.

For gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, kreves det, som nærmere redegjort for under kapittel 2.9.2, utarbeidelse av reguleringsplan. Tillatelse etter § 20-1, jf. § 21-4, for slike tiltak kan ikke gis før det foreligger reguleringsplan. Krav til reguleringsplan gjelder ikke for konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven.

Reguleringsplan kan utarbeides som områderegulering, jf. § 12-2, eller detaljregulering, jf. § 12-3.

Reguleringsplan kan utarbeides i sammenheng med kommuneplanens arealdel eller som egen planprosess.

Det fremgår av pbl. § 12-2 at områderegulering kan brukes av kommunen der det er krav om slik plan i kommuneplanens arealdel, eller der kommunen finner at det er behov for å gi mer detaljerte områdevis avklaringer av arealbruken.

Områderegulering utarbeides av kommunen. Kommunen kan likevel overlate til andre myndigheter og private å utarbeide forslag til områderegulering. For områderegulering som innebærer vesentlige

endringer av vedtatt kommuneplan, gjelder § 4-2 andre ledd. Det vil si krav om konsekvensutredning av planens virkninger for miljø og samfunn.

Detaljregulering brukes etter lovens § 12-3 første ledd for å følge opp kommuneplanens arealdel, og eventuelt etter krav fastsatt i en vedtatt områderegulering. Detaljregulering kan skje som utfylling eller endring av vedtatt reguleringsplan.

Som arealformål i reguleringsplan er i lovens § 12-5 nr. 2 nevnt samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur, herunder trasé for denne. Dette kan typisk være anlegg for vannforsyning og avløp og telekommunikasjon.

Etter lovens § 12-6 kan det angis samme type hensynssoner i reguleringsplan som i kommuneplanens arealdel, jf. § 11-8 som angir de aktuelle hensynssonene. Bestemmelsen lyder som følger:

”De hensyn og restriksjoner som er fastsatt gjennom hensynssoner til kommuneplanens arealdel, jf. §§ 11-8 og 11-10, skal legges til grunn for utarbeiding av reguleringsplan. Hensynssoner kan videreføres i reguleringsplan eller innarbeides i arealformål og bestemmelser som ivaretar formålet med hensynssonen.”

Det er angitt i merknaden til bestemmelsen at det er større muligheter for å gi detaljerte bestemmelser til hensynssonene i reguleringsplan enn i kommuneplanens arealdel. Etter lovens § 12-7 nr. 10 kan det fastsettes:

”krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen, og at utbygging av et område ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som energiforsyning, transport og vegnett, helse- og sosialtjenester, barnehager, friområder, skoler mv. er tilstrekkelig etablert.”

Lovens § 12-8 inneholder nærmere regler om oppstart av reguleringsplanarbeid, herunder at berørte offentlige organer og andre instanser skal varsles når planarbeidet igangsettes. Når forslagsstilleren er en annen enn planmyndigheten selv, skal planspørsmålet legges frem for planmyndigheten i møte. Kommunen kan gi råd om hvordan planen bør utarbeides og kan bistå i planarbeidet.

Forslagsstilleren skal alltid kunngjøre en melding om oppstart av planarbeidet i minst én avis som er alminnelig lest på stedet, og gjennom elektroniske medier. Registrerte grunneiere og festere i planområdet, og så vidt mulig andre rettighetshavere i planområdet samt naboer til planområdet, skal, når de blir direkte berørt, på hensiktsmessig måte underrettes om at planarbeidet tas opp, jf. § 12-8 andre ledd.

Ved varsel om oppstart og kunngjøring skal avgrensningen av planområdet angis, jf. § 12-8 tredje ledd.

Det følger av § 12-9 at for planer som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det utarbeides planprogram etter reglene i § 4-1. Planprogram kan unnlates for nærmere bestemte reguleringsplaner når disse er i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, og når virkningene er tilfredsstillende beskrevet i overordnet plan.

Det følger av § 12-10 at reguleringsplaner med retningslinjer eller rammer for fremtidig utbygging som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal inneholde en konsekvensutredning, jf. § 4-2 andre ledd.

Det er gitt nærmere regler om behandling av private reguleringsplanforslag i § 12-11. Det fremgår her at når forslaget til reguleringsplan er mottatt av kommunen, skal kommunen snarest, og senest innen tolv uker eller en annen frist som er avtalt med forslagsstiller, avgjøre om forslaget skal fremmes ved å sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn og behandles etter reglene i §§ 12-9 og 12-10.

Kommunen kan samtidig fremme alternative forslag til regulering av arealet. Finner ikke kommunen grunn til å fremme forslaget, skal forslagsstilleren underrettes ved brev. Er forslaget i samsvar med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, kan avslaget kreves forelagt kommunestyret.

Det fremgår av lovens § 12-12 at når forslag til reguleringsplan er ferdigbehandlet, skal det legges frem for kommunestyret til vedtak, eventuelt i alternativer. Av saksfremlegget skal det fremgå hvordan innkomne uttalelser til planforslaget og konsekvensene av planen har vært vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt. Kommunestyret må treffe vedtak senest tolv uker etter at planforslaget er ferdigbehandlet. Er kommunestyret ikke enig i forslaget, kan det sende saken tilbake til ny behandling, og det kan gis retningslinjer for det videre arbeidet med planen.

Kommunestyrets endelige vedtak om reguleringsplan kan påklages, jf. lovens § 12-12 tredje ledd og § 1-9.

Det følger av § 12-13 at for innsigelse til reguleringsplan gjelder §§ 5-4 og 5-6.

2.2.3 Regional planlegging

2.2.3.1 Regional planstrategi – Pbl. kapittel 7

Loven har i kapittel 7 tatt inn nærmere bestemmelser om regional planstrategi. Dette er et nytt planinstrument i forhold til plan- og bygningsloven av 1985. Det fremgår av § 7-1 første ledd at regional planmyndighet minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, skal utarbeide en regional planstrategi i samarbeid med kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner som blir berørt av planarbeidet.

Planstrategien skal redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging, jf. § 7-1 andre ledd.

Den regionale planstrategien skal inneholde en oversikt over hvordan de prioriterte planoppgavene skal følges opp og over opplegget for medvirkning i planarbeidet, jf. § 7-1 tredje ledd.

Kongen kan gi forskrift om innholdet i og opplegget for de enkelte delene av den regionale planleggingen. Det fremgår av Ot.prp. nr. 32 til plandelen av plan- og bygningsloven (2007–2008) s. 198, at bestemmelsen må sees på bakgrunn av at regionnivået er under endring både geografisk og oppgavemessig, og at det kan være behov for å utdype bestemmelsene når forhold knyttet til det regionale nivået er blitt nærmere klarlagt.

Forslag til regional planstrategi sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Planstrategien vedtas av regional planmyndighet. Når regional planstrategi er vedtatt av regional planmyndighet, legges den frem for Kongen til godkjenning. Ved godkjenningen kan Kongen, etter drøfting med regional planmyndighet, vedta de endringer som finnes påkrevd ut fra hensynet til nasjonale interesser. Statlige og regionale organer og kommunene skal legge den regionale planstrategien til grunn for det videre planarbeidet i regionen, jf. § 7-2.

2.2.3.2 Regional plan og planbestemmelse – Pbl. kapittel 8

Kapittel 8 i plan- og bygningsloven inneholder nærmere bestemmelser om regional plan og planbestemmelser. Bestemmelsene avløser fylkesplaner og fylkesdelplaner, jf. § 19-1 i plan- og bygningsloven fra 1985.

Det følger av § 8-1 første ledd at regional planmyndighet skal utarbeide regionale planer for de spørsmål som er fastsatt i den regionale planstrategien. Kongen er i § 8-1 andre ledd gitt myndighet til å gi pålegg om å utarbeide regional plan for bestemte virksomhetsfelt, tema eller geografiske områder, og gjennom forskrift fastsette nærmere bestemmelser om innhold, organisering og om planen skal godkjennes av Kongen. Det fremgår av § 8-1 tredje ledd at det til regional plan skal utarbeides et handlingsprogram for gjennomføring av planen. Dette skal vedtas av regional planmyndighet og rulleres årlig.

Virkingen av regional plan er etter § 8-2 at den skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen.

Det er gitt nærmere regler om vedtak av regional plan etter lovens § 8-4. Regional plan vedtas med endelig virkning av regional planmyndighet dersom saken ikke bringes inn for departementet etter bestemmelsen i § 8-4 andre ledd, eller annet følger av forskrift til § 8-1 andre ledd.

Dersom statlig organ av hensynet til nasjonale eller statlige interesser på vedkommendes ansvarsområde, eller kommune som blir direkte berørt av planen, har vesentlige innvendinger mot planens mål eller retningslinjer, kan de kreve at saken bringes inn for departementet, som kan gjøre de endringer som finnes påkrevd. Tilsvarende gjelder ved vedtak av regional planbestemmelse etter § 8-5.

Sistnevnte bestemmelse gir hjemmel for at regional planmyndighet kan fastsette regional planbestemmelse knyttet til retningslinjer for arealbruk i en regional plan som skal ivareta nasjonale eller regionale hensyn og interesser. Bestemmelsen kan fastsette at det for et tidsrom av inntil 10 år nedlegges forbud mot at det blir iverksatt særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak uten samtykke innenfor nærmere avgrensede geografiske områder, eller bestemme at slike tiltak uten slikt samtykke bare kan iverksettes i samsvar med godkjent arealplan etter plan- og bygningsloven.

Regional planmyndighet kan, etter samråd med Fylkesmannen og berørte kommuner, forlenge forbudet med fem år av gangen. Samtykke til å iverksette tiltak som omfattes av regional planbestemmelse kan gis av regional planmyndighet etter samråd med Fylkesmannen og berørte kommuner. Regional planbestemmelse skal kunngjøres i *Norsk Lovtidend* og gjøres tilgjengelig gjennom elektroniske medier. Et eksemplar av planbestemmelsen skal sendes til departementet, Fylkesmannen og berørte kommuner og statlige myndigheter.

2.2.3.3 Interkommunalt plansamarbeid – Pbl. kapittel 9

Det er i kapittel 9 inntatt nærmere bestemmelser om interkommunalt plansamarbeid.

Bestemmelsen fastslår at to eller flere kommuner bør samarbeide om planlegging etter plan- og bygningsloven når det er hensiktsmessig å samordne planleggingen over kommunegrenser. Samarbeidet kan omfatte alle kommunale plantyper.

Interkommunalt plansamarbeid kan igangsettes som gjennomføring av regional planstrategi. Regional planmyndighet eller statlige myndigheter kan anmode kommunene om å innlede et slikt samarbeid når det anses nødvendig for å ivareta hensyn og løse oppgaver som går ut over den enkelte kommune.

Departementet kan også pålegge slikt plansamarbeid når det er nødvendig for å løse planleggingsoppgaver for større områder under ett, jf. § 9-1 tredje ledd.

Interkommunalt plansamarbeid kan for eksempel være aktuelt ved behov for samarbeid om vannforsyning mellom flere kommuner eller flere vannverk. Det kan både være tale om felles vannforsyningskilde for flere kommuner, men også om enkeltkommuner som har behov for kilder utenfor egen kommunegrense, og om sikring av fremtidige kilder av regional betydning.

Det foreligger også eksempler på at det i fylkesdelplan er avgjort at en bestemt innsjø for fremtiden skal være regionens drikkevannskilde, som for eksempel fylkesdelplan for vannforsyningen på Romerike, der det ble lagt til grunn at Hurdalsjøen skulle være hovedkilde for Øvre Romerike Vannverk for fremtiden.

Et flertall av kommunene kan til enhver tid anmode regional planmyndighet om å ta over planarbeidet som regional plan, på grunnlag av det arbeidet som er utført, jf. § 9-4 første ledd.

Regional planmyndighet og statlig myndighet kan anmode kommunene om at arbeidet føres videre som regional plan når det anses nødvendig for å ivareta hensyn og løse oppgaver som går ut over den enkelte kommune. Et flertall av kommunene kan samtykke i dette.

Departementet kan endelig bestemme at planarbeidet skal føres videre som regional plan. Før slikt vedtak treffes, skal kommunene ha fått anledning til å uttale seg, jf. § 9-4 tredje ledd.

Det er også inntatt bestemmelser i § 9-5 om uenighet mellom partene. Er kommunene uenige om innholdet i et samlet planforslag, kan styret i det interkommunale vannverket, eller den enkelte kommune, anmode Fylkesmannen eller regional planmyndighet om å mekle.

Reglene i kapittel 9 gjelder tilsvarende for plansamarbeid mellom en eller flere regioner og en eller flere kommuner.

2.2.4 Nasjonale planoppgaver – Pbl. kapittel 6 – Statlige planretningslinjer og planvedtak

I ny plan- og bygningslov er kapittel II viet nasjonale planoppgaver, og kapittel 6 omhandler statlige planretningslinjer og planvedtak.

Det fremgår av lovens § 6-1 at for å fremme en bærekraftig utvikling skal Kongen hvert fjerde år utarbeide et dokument med nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Dette skal følges opp i planleggingen etter loven og legges til grunn for statens deltaking.

Kongen er etter lovens § 6-2 gitt anledning til å gi statlige planretningslinjer for landet som helhet eller for et geografisk avgrenset område. Slike statlige planretningslinjer skal legges til grunn ved statlig, regional og kommunal planlegging etter plan- og bygningsloven, og ved enkeltvedtak som statlige, regionale og kommunale organer treffer etter plan- og bygningsloven eller annen lovgivning.

Når det er nødvendig for å ivareta nasjonale eller regionale interesser, kan Kongen etter samråd med de berørte kommuner og regional planmyndighet for et tidsrom av inntil 10 år nedlegge forbud mot at det innenfor nærmere avgrensede geografiske områder, eller i hele landet, blir iverksatt særskilte angitte bygge- eller anleggstiltak uten samtykke fra departementet, eller bestemme at slike tiltak uten slikt samtykke bare kan iverksettes i samsvar med bindende arealdel av kommuneplan eller reguleringsplan etter plan- og bygningsloven, jf. lovens § 6-3.

Når gjennomføringen av viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det, kan departementet henstille til vedkommende kommune om å utarbeide arealdel til kommuneplan eller reguleringsplan etter lovens kapittel 11 og 12. På samme vilkår kan departementet selv utarbeide og vedta slik plan. Departementet trer da inn i myndigheten til kommunestyret, jf. lovens § 6-4 andre ledd.

Departementet er i fjerde ledd gitt myndighet til å bestemme i den enkelte sak at endelig konsesjon til kraftproduksjonsanlegg etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven uten videre skal ha virkning som statlig arealplan. Departementets vedtak kan ikke påklages.

2.2.5 Konsekvensutredninger for tiltak og planer etter annet lovverk – Pbl. kapittel 14

Bestemmelsene om konsekvensutredninger for tiltak og planer etter annet lovverk er inntatt i ny plan- og bygningslov i kapittel 14.

Bestemmelsene er i hovedsak lik tidligere bestemmelser, med to viktige unntak. Bestemmelser omfatter ikke konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven, da disse nå fremgår av lovens § 4-1 og § 4-2. Videre er det presisert at bestemmelsene også gjelder nærmere bestemte verneplaner etter naturvernloven.

2.2.5.1 Virkeområde og formål – Pbl. § 14-1

Det generelle virkeområdet for konsekvensutredninger er inntatt i pbl. av 27. juni 2008 § 14-1 med overskrift Virkeområde og formål. Bestemmelsen lyder som følger:

”Reglene i dette kapittel gjelder for tiltak etter annen lovgivning som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn og for nærmere bestemte verneplaner etter naturvernloven.

Formålet med bestemmelsene er å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av tiltaket eller planen, og når det tas stilling til om, og eventuelt på hvilke vilkår tiltaket eller planen kan gjennomføres.”

2.2.5.2 Utarbeiding og behandling av utredningsprogram og konsekvensutredning

Plan- og bygningsloven oppstiller i § 14-2 som følger:

”For tiltak og planer som omfattes av bestemmelsene, skal det tidligst mulig under forberedelsen av tiltaket eller planen utarbeides melding med forslag til program for utredningsarbeidet. Forslaget skal gjøre rede for tiltaket, behovet for utredninger og opplegg for medvirkning. Melding med forslag til program skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn før programmet fastsettes.

Søknad eller planforslag med konsekvensutredning skal utarbeides på grunnlag av fastsatt utredningsprogram og sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.”

2.2.5.3 Hensyntaken til konsekvensutredningen ved vedtak i saken – Pbl. § 14-3

Pbl. § 14-3 lyder som følger:

”Av saksfremlegget eller begrunnelsen for vedtak skal det fremgå hvordan virkningene av planforslag eller søknad og innkomne uttalelser har vært vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt ved vedtaket, særlig når det gjelder valg av alternativer. Vedtaket av søknad eller plan med begrunnelse skal offentliggjøres.

I forbindelse med vedtaket skal det vurderes og i nødvendig grad stilles vilkår med sikte på å overvåke og avbøte mulige negative virkninger av vesentlig betydning. Vilårene skal fremgå av vedtaket”

2.2.5.4 Konsekvensutredninger ved grenseoverskridende virkninger – Pbl. §14-4

Pbl. § 14-4 lyder som følger:

”Dersom tiltak eller planer som behandles i dette kapitlet kan få vesentlige negative miljøvirkninger i en annen stat, skal ansvarlig myndighet varsle berørte myndigheter i vedkommende stat og gi anledning til å medvirke i plan- eller utredningsprosessen etter disse bestemmelsene.”

2.2.5.5 Kostnader – Pbl. § 14-5

Bestemmelsen i pbl. § 14-5 om kostnader lyder som følger:

”Kostnadene ved utarbeiding av melding med forslag til utredningsprogram og konsekvensutredning bæres av forslagsstiller.”

Forslagsstiller kan både være private utbyggere eller offentlige myndigheter/aktører.

2.2.5.6 Forskrift – Pbl. § 14-6

Bestemmelsen lyder som følger:

”Kongen kan i forskrift gi bestemmelser om hvilke tiltak og planer som omfattes av dette kapitlet samt utfyllende bestemmelser om utredningsprogram og konsekvensutredninger.”

Den tidligere forskriften av 21. mai 1999 ble den 1. april 2005 erstattet av en ny forskrift om konsekvensutredninger utarbeidet av Miljøverndepartementet. Samtidig ble tidligere plan- og bygningslov §§ 33-6 til 33-13 opphevet ved lov av 24. sept. 2004 nr. 72 som trådte i kraft denne dag. Disse bestemmelsene er i det vesentlige inntatt i forskriften.

Forskriften inneholder i kapittel 1 formål og generelle bestemmelser, i kapittel 2 bestemmelser om saklig virkeområde og ansvarlig myndighet, i kapittel III regler for saksbehandlingen, i kapittel IV andre bestemmelser og endelig i kapittel V ikrafttreden og overgangsbestemmelser.

Etter forskriften § 2 er det gitt en opplistning over planer og tiltak som alltid skal behandles etter forskriften. Under bokstav e er det listet opp søknader etter sektorlover for tiltak som nevnt i vedlegg 1 til forskriften. Av betydning for vann- og avløpsverk kan først og fremst nevnes A 1 i vedlegg 1, som oppstiller plikt til å konsekvensutrede for industri-, nærings-, lager- og kontorbygg samt offentlige bygg og bygg til allmenntilgjengelige formål med en investeringskostnad på mer enn 500 mill. kr. eller et bruksareal på mer enn 15 000 kubikkmeter. Dette kan få selvstendig betydning for bygging av for eksempel vannrenseanlegg.

Videre kan nevnes A 12, som gjelder demninger og andre anlegg for oppdemning eller varig lagring av vann dersom en ny eller supplerende mengde oppdemmet eller lagret vann overstiger 10 millioner kubikkmeter. Det vises også til A 13, som gjelder anlegg for oppsamling eller kunstig infiltrasjon for gjenoppbygning av grunnvann der den mengden vann som oppsamles eller gjenoppbygges, utgjør minst 10 millioner kubikkmeter pr. år.

Det vises videre til A 29, som omhandler anlegg for transport av vannressurser mellom nedbørfelt der denne transporten har som mål å motvirke eventuell vannmangel, og der mengden vann som transporteres overstiger 100 millioner kubikkmeter pr. år. I alle andre tilfeller; anlegg for transport av vannressurser mellom nedbørfelt der den gjennomsnittlige vannmengde i det nedbørfeltet det transporteres vann fra overstiger 2.000 millioner kubikkmeter pr. år gjennom flere år, og der den transporterte vannmengden overstiger 5 % av denne mengden. I begge tilfeller unntas transport av drikkevann gjennom rørledninger.

Ved utnyttelse av vannressurser fra f.eks. en innsjø kan man tenke seg skadevirkninger, ikke bare for berørte grunneiere i form av manglende vann til jordvanning i knapphetssituasjoner, men også for fugl

og/eller fisk som kan få dårligere betingelser ved en endret regulering av vannstanden i innsjøen og av vannføringen i elveløpet nedstrøms. Det kan også være flere interessenter til det samme vannet, for eksempel to kommunale vannverk. Selv om den enkelte kommunes uttak hver for seg vurderes å gjøre relativt liten skade, kan det når de to uttak sees i sammenheng, være at de samlede uttak kan medføre vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser eller samfunn.

For renseanleggseiere er det verdt å merke seg A 31, som oppstiller krav til konsekvensutredning for renseanlegg for spillvann med en kapasitet på over 150.000 personekvivalenter.

I forskriften § 3 er det i nr. 1 bokstav a til g gitt en oppstilling av planer og tiltak som skal vurderes etter forskriftens § 4, som oppstiller kriterier for vurdering av vesentlige virkninger for miljø, naturressurser og samfunn. Vann- og avløpsanlegg er her ikke spesifikt opplistet. Det fremgår imidlertid av bokstav e) at avfallsanlegg og større deponier for masse på land og i sjø skal vurderes.

I forskriften § 3 nr. 2 er det listet opp tiltak som krever tillatelse etter sektorlovgivning. Det er her bl.a. under bokstav c listet opp større vannforvaltningsprosjekt innenfor landbruket, større anlegg for kanalisering og flomsikring, større anlegg for oppsamling av kunstig infiltrasjon for gjenoppbygging av grunnvann og anlegg for transport av vannressurser mellom nedbørsfelt etter vannressursloven. Det er spesifikt angitt at NVE er ansvarlig myndighet for dette.

Bestemmelsene ovenfor om plikt til konsekvensutredning gjelder ikke dersom virkningene av reguleringsplanen eller tiltaket er tilfredsstillende avklart og belyst i kommuneplanens arealdel eller kommunedelplan.

Ansvarlig myndighet skal etter forskriften ta stilling til om en reguleringsplan eller et tiltak faller inn under kriteriene i § 4 tidligst mulig under forberedelsen av planen eller tiltaket. For reguleringsplaner bør det skje før kunngjøring etter plan- og bygningsloven § 27 nr. 1 andre ledd.

Det fremgår av forskriften § 5 at forslagsstiller tidligst mulig under forberedelsen av planen skal utarbeide forslag til planprogram. For tiltak etter sektorlov skal det utarbeides et forslag til utredningsprogram.

Plan- eller utredningsprogrammet skal ligge til grunn for utarbeidelse av planforslag eller søknad med konsekvensutredning. Ved utforming av forslag til program skal det tas hensyn til relevante rammer og krav til innhold og utforming av planforslag eller søknad med konsekvensutredning som er gitt i § 8 og vedlegg II.

Forslag til plan- eller utredningsprogram skal beskrive opplegg for informasjon og medvirkning, spesielt i forhold til grupper som antas å bli særlig berørt. Det fremgår videre av forskriften § 5 at forslaget til planprogram for overordnede planer skal avklare rammer og premisser og klargjøre formålet med planarbeidet. Planprogrammet skal være tilpasset omfanget av og nivået på planarbeidet og de problemstillinger planarbeidet er ment å omfatte. Programmet skal beskrive hvilke utbyggingsstrategier og alternativer som vil bli vurdert og antatte problemstillinger som vil bli belyst, herunder utredninger som anses nødvendige for å gi et godt beslutningsgrunnlag.

Forslag til program skal etter forskriften § 6 sendes på høring til berørte myndigheter og interesseorganisasjoner og legges ut til offentlig ettersyn. Det skal settes en rimelig frist for uttalelser. Fristen bør ikke settes kortere enn seks uker.

Ansvarlig myndighet skal, på bakgrunn av forslaget og uttalelsene til dette, fastsette program for plan- eller utredningsarbeidet. Det skal redegjøres for innkomne uttalelser og hvordan disse er vurdert og ivare tatt i det fastsatte programmet. Ved fastsettingen kan planmyndighet gi retningslinjer for planarbeidet, herunder krav om vurdering av relevante og realistiske alternativer som skal inngå i planarbeidet. Programmet skal fastsettes innen rimelig tid, normalt senest 10 uker etter fristen for uttalelse til forslag til program, jf. forskriften § 6 femte ledd.

Forskriften § 8 oppstiller nærmere krav til innhold og utforming av plan eller søknad med konsekvensutredning. Planforslaget eller søknad med konsekvensutredning skal utarbeides på bakgrunn av det fastsatte program for plan- eller utredningsarbeidet.

Planforslag eller søknad med konsekvensutredning for tiltak skal beskrive virkningene av tiltaket, jf. vedlegg II kolonne B. For reguleringsplaner skal virkningene av planen som helhet inngå ved vurderingen av konsekvensene. Det skal redegjøres for hva som kan gjøres for å tilpasse tiltaket til omgivelsene og for å avbøte skader eller ulemper, samt for behovet for og forslag til miljøoppfølgingsprogram med sikte på å overvåke og klargjøre faktiske virkninger av planen eller tiltaket, jf. forskriften § 8 fjerde ledd.

Planforslaget eller søknad om konsekvensutredning skal normalt utgjøre et samlet dokument. Konsekvensutredningen skal inneholde de nødvendige illustrasjoner og kartmateriale. Det skal utarbeides et sammendrag av planforslaget eller søknaden med konsekvensutredning.

Etter forskriften § 9 skal planforslag eller søknad med konsekvensutredning sendes på høring til berørte myndigheter og interesseorganisasjoner og legges ut til offentlig ettersyn. Det skal settes en rimelig frist for uttalelse, og denne bør ikke settes kortere enn seks uker. Relevante bakgrunnsdokumenter og fagrapporter skal være tilgjengelig hos ansvarlig myndighet og hos forslagsstiller. Så langt som mulig skal planforslag eller søknad om konsekvensutredning og eventuelle fagrapporter gjøres tilgjengelig på internett.

Den ansvarlige myndighet avgjør for øvrig om kravet til konsekvensutredning er oppfylt. Dersom det i utredningen eller på annen måte avdekkes nye forhold som kan ha vesentlig betydning for tiltakets virkninger på miljø, naturressurser eller samfunn, kan myndigheten kreve tilleggsutredninger, jf. forskriften § 10.

Eventuelle tilleggsutredninger skal sendes på høring til dem som har avgitt uttalelse til planforslaget eller søknad med konsekvensutredning. Fristen for uttalelse til slik tilleggsutredning bør ikke settes kortere enn to uker.

Forskriften § 11 har overskriften "*hensyntagen til konsekvensutredningen ved vedtak og gjennomføring.*" Det fremgår av denne at plan- eller tillatelsesmyndigheten ved behandlingen av og avgjørelsen i saken skal ta hensyn til konsekvensutredningen og uttalelsene til denne. I saksfremlegget eller innstillingen til vedtak skal det fremgå hvordan virkningene av planforslaget eller søknaden med konsekvensutredning og innkomne uttalelser er vurdert, og hvilken betydning disse er tillagt.

Det skal vurderes og i nødvendig grad stilles krav til undersøkelser med sikte på å overvåke og klargjøre faktiske virkninger av reguleringsplaner eller tiltak. For fylkesdelplaner, kommuneplaner og kommunedelplaner skal det i nødvendig grad klargjøres hvilke forhold som skal avklares og belyses i det videre planarbeidet.

Det skal vurderes og i nødvendig grad settes vilkår med sikte på å begrense og avbøte negative virkninger av vesentlig betydning. Vilkårene må hjemles i vedkommende sektorlov eller i plan- og bygningsloven, jf. plan- og bygningsloven § 20-4 andre ledd og § 26.

Plan- eller tillatelsesmyndigheten kan bestemme at det skal utarbeides et miljøoppfølgingsprogram med sikte på å overvåke og avbøte negative virkninger av vesentlig betydning, jf. tredje og fjerde ledd. Miljøoppfølgingsprogrammet skal sikre at forslagsstiller, i samarbeid med berørte tilsynsmyndigheter, overvåker virkninger av planen eller virksomheten, herunder tar stilling til eventuelle uforutsette virkninger, og treffer egnede utbedringstiltak.

Etter forskriftens § 12 skal saksfremlegget eller innstillingen med begrunnelse være offentlig tilgjengelig. Vedtaket i saken skal kunngjøres, og så langt som mulig skal dokumentene gjøres tilgjengelige på internett.

Forskriften § 13 omhandler den situasjon at det er aktuelt med endringer av planer eller søknader. Dersom dette er aktuelt etter gjennomført høring av planforslaget eller søknad med konsekvensutredning, skal ansvarlig myndighet påse at konsekvensene av endringene blir redegjort for før det fattes vedtak i saken.

Ved omgjøring eller fornyet behandling av konsesjon skal det, dersom tiltaket har nye vesentlige virkninger, gjennomføres en offentlig høring. Ved høringen skal det gis en redegjørelse for tiltaket og tiltakets virkninger for miljø, naturressurser og samfunn, jf. forskriften § 14.

I den grad det er usikkerhet eller uenighet om hvem som er ansvarlig myndighet, kan dette avgjøres av Miljøverndepartementet, jf. forskriften § 15. Forskriften § 16 inneholder krav om konsekvensutredning ved grenseoverskridende virkninger, mens § 17 fastslår at forskriften trådte i kraft den 1. april 2005. Endelig er det gitt nærmere overgangsbestemmelser i § 18.

2.3 Finansiering av kommunale og private vann- og avløpsanlegg

Opprinnelig skaffet kommunene seg inntekter gjennom vannavgiften og eiendomsskatten. I varierende grad var det vanlig at kommuneskatten ble benyttet til vann- og avløpsformål. For landet sett under ett var ikke disse finansieringskildene tilfredsstillende.

Ved lov av 31. mai 1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter med tilhørende statlig rammeforskrift, fikk kommunene hjemmel til å oppkreve vann- og kloakkavgifter som kunne dekke både investerings- og driftsutgifter for vann- og avløpsanlegg. Avgiften er todelt med en tilknytningsavgift og en årsavgift.

Et hovedprinsipp var at den som forurenset, eller fikk vannverksvann fra offentlige anlegg, selv skulle måtte betale for de ytelser som ble gitt, eller de anlegg som måtte bygges for å forhindre forureningskader.

Som utgangspunkt skal kostnadene fordeles slik at de gjenspeiler nettopp hva det koster å føre vann og kloakk til den enkelte eiendom. Dette utgangspunktet ble imidlertid noe modifisert av departementet for å unngå at de beregninger som i så fall måtte gjennomføres for å klarlegge hva den enkelte skulle betale, ble for kompliserte og dermed vanskelig gjennomførbare i praksis. Det henvises til kapittel 3.1 for nærmere omtale av eksisterende gebyrregelverk.

Med hensyn til finansiering av private andelslag har det vært vanlig praksis at det gjøres avtale om fordelingen av utgiftene til lagets virksomhet i forbindelse med at laget stiftes.

Etter vedtakelsen av vannressursloven § 31 foreligger det hjemmel for vassdragsmyndighetene til å fordele fellesutgifter til anlegg, vedlikehold og drift mellom enhver som drar vesentlig nytte av et vassdragstiltak, dersom enighet ikke oppnås mellom deltakerne. Fellesutgifter kan også avgjøres ved skjønn etter begjæring av en enkelt deltaker, eller ved jordskifte. Registrerte utbyggere av vann- og avløpsanlegg kan på nærmere vilkår få fritak for merverdiavgift etter merverdiavgiftsforskriften fra 15. desember 2009 nr. 1540 som trådte i kraft 1. januar 2010. Det skal i slike tilfeller ikke beregnes utgående merverdiavgift fra utbyggerens side ved overdragelsen av anleggene, jf. forskriften § 2-3-5.

Den som har lagt, omlagt eller utvidet godkjent offentlig vei eller godkjent offentlig anlegg for transport av vann eller avløpsvann, kan etter nærmere regler inntatt i plan- og bygningsloven 2008 kapittel 18 om opparbeidelsesplikt og refusjon av utgifter til vei, vann- og avløp, kreve sine utlegg refundert av eiere av ubebygde areal eller delvis bebygde areal som kan bebygges, og som på grunn av tiltaket får eller kan få etablert lovlig tilknytning til vei, vann- eller avløpsløsninger.

2.3.1 Finansiering av kommunale vann- og avløpsanlegg

Utbygging av kommunale vann- og avløpsanlegg ble opprinnelig finansiert av kommunen og private utbyggere.

I 1949 ble det etablert en ordning med statsstøtte til vannforsyning på landsbygda. I 1975 ble det gitt en egen forskrift om statsstøtte til små vannforsyningsanlegg. Det har også blitt gitt statlig støtte til vannverksutbedringer gjennom program for vannforsyning i perioden 1995–2002. I perioden 1975–2000 ga staten også en betydelig støtte til opprydning på avløpssektoren.

Ved utbygging av vann- og avløpsanlegg i boligområder var og er det fremdeles flere muligheter:

- For ny bebyggelse kan hele kostnaden kreves dekket av utbyggere/boligkjøpere.
- For eksisterende bebyggelse som får fremlagt offentlige VA-ledninger, kan utbygger bare kreve inn et beløp svarende til eiendommens verdiøkning pga. nye VA-anlegg. (Se plan- og bygningslovens refusjonsbestemmelser.)

- Direkte kommunal støtte.

Opprinnelig skaffet kommunene seg inntekter gjennom vannavgiften og eiendomsskatten. I varierende grad var det vanlig at kommuneskatten ble benyttet til vann- og avløpsformål. For landet sett under ett var ikke disse finansieringskildene tilfredsstillende.

Ved lov av 31. mai 1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter med tilhørende statlig rammeforskrift fikk kommunene hjemmel til å oppkreve vann- og kloakkavgifter som kunne dekke både investerings og driftsutgifter for vann- og avløpsanlegg. Avgiften er todelt med en tilknytningsavgift og en årsavgift.

I Ot.prp. nr. 58 (1972–73) som lå til grunn for loven, blir det på s. 1 og 2 vist til Kommunaldepartementets uttalelse til komiteens lovforslag og gjengitt bl.a. følgende:

”Kommunens oppgaver i forbindelse med bygging og drift av kloakkanlegg, hvorav renseanlegg bare utgjør en av komponentene, vil bli ytterligere aksentuert dersom lovforslaget fra ovennevnte komité blir vedtatt. Kommunene står overfor en rekke viktige oppgaver som må løses, og som vil kreve betydelige kapitalmidler. De fleste kommuner vil imidlertid ikke makte å gjennomføre alle disse oppgaver i de nærmeste år.

Hver enkelt av disse kommuner må derfor velge hvilke oppgaver den til enhver tid skal gi høyest prioritet og gjennomføre innenfor rammen av kommunens økonomi, mens andre viktige og presserende oppgaver må utstå til senere. En må under disse omstendigheter regne med at det kan bli meget vanskelig for et betydelig antall kommuner å gjennomføre planer for vann- og kloakkhovedanlegg, dersom ikke kommunene blir avlastet for en vesentlig del av utgiftene til slike formål.”

Komiteens hovedsynspunkter er gjengitt i proposisjonen på s. 2, annen spalte. Det fremgår her at det eksisterende finansieringssystem for vann- og kloakkanlegg ikke ble ansett for å være hensiktsmessig eller tilstrekkelig til å få gjennomført løsninger som tjener samfunnet best på lengre sikt.

For å bøte på dette, og for å sikre gjennomføring av de anlegg som primært måtte bygges for å tjene regionale interesser, eller av hensyn til spesielle riksinteresser, foreslo komiteen regler for full selvfinansiering av lokale anlegg og med delvis statsstøtte for anlegg som primært tjente annet enn lokale interesser.

Et hovedprinsipp var at den som forurenser eller får vannverksvann fra offentlige anlegg, selv skulle måtte betale for de ytelser som gis eller de anlegg som må bygges for å forhindre skader.

Miljøverndepartementet anførte på s. 7 i Ot.prp. nr. 58 at de eksisterende lovfestede og ulovfestede finansieringsordninger etter departementets syn ikke var hensiktsmessige eller tilstrekkelige til å oppnå målsettingen om tilfredsstillende vannforsyning og kloakkanlegg i løpet av relativt kort tid.

Det ble fremhevet at det var et presserende behov for å etablere en ordning som ga kommunene en helt annen mulighet til å forsere arbeidet med bygging av vann- og kloakkanlegg. Det ble vist til at dette hersket det bred enighet om, og at det var fremhevet i nesten samtlige av de innkommende høringsuttalelser, samt at dette var blitt fremhevet i Stortinget, særlig ved behandlingen om lov om vern mot vannforurensning.

Det ble videre på s. 8 fremhevet at departementet prinsipielt var enig med komiteen i målsettingen om at brukerne av fast eiendom fullt ut skulle dekke kostnadene for bygging, drift og vedlikehold av offentlige vann- og kloakkanlegg. Det ble vist til at dette synspunkt også hadde bred støtte i boligbeskatningskomiteens innstilling s. 262, der det fremgår:

”Etter hvert er det blitt mer vanlig at kommunene krever vederlag for kommunale ytelser, for eksempel vannavgift, kloakkavgift, feie- og renovasjonsavgift m.v. i samsvar med de faktiske kostnader. Det er også etter hvert blitt mer alminnelig at kommunene, innen bygningslovens rammer, krever full refusjon for opparbeidelse av vei, vann og kloakk m.v. til nye byggefelt.

Denne utvikling er positiv og man bør etter komiteens mening arbeide seg frem mot mer eller mindre obligatoriske ordninger innen dette felt. I en tid med et raskt stigende skatte- og avgiftsnivå vil det av flere grunner være av betydning at det offentliges godtgjørelse for leverte varer eller tjenester blir nevnt ved sitt rette navn og ikke blandet sammen med skatter eller avgifter av mer generell karakter.”

Som utgangspunkt skal kostnadene fordeles slik at de gjenspeiler nettopp hvor mye det koster å føre vann og kloakk til hver enkelt eiendom. Dette utgangspunktet kan imidlertid ikke anvendes helt kategorisk, anfører departementet, idet beregningene av hva hver enkelt må betale, i så fall ville medføre ordninger som vanskelig ville la seg gjennomføre i praksis.

Departementet fant det derfor viktig å tilgodese kommunenes sterke ønsker om få en ordning som var relativt kurant å anvende. Det heter at det på denne bakgrunn har blitt:

”foretatt en avveining mellom målsettingen om en mest mulig rettferdig fordeling av kostnadene og målsettingen om å etablere en ordning som er administrativ enkel å anvende for kommunene.”

I St. meld. nr. 55 om vannforsyningen (1984–85) ble det oppgitt at vel halvparten av de faktiske utgiftene til vannforsyning ble dekket ved vannavgiften. Vannforsyningsmeldingen la til grunn at vannforsyningen i fremtiden burde være selvfinansierende. Kommunene har lovhjemmel til å kreve alle sine utgifter til vannforsyning og avløpshåndtering dekket av brukerne, og har gradvis trappet opp vann- og avløpsgebyrene de siste årene.

Det vises til kapittel 3.1 for nærmere gjennomgang av lov om kommunale vass- og kloakkavgifter med tilhørende statlig og lokalt forskriftsverk.

2.3.2 Finansiering av private vann- og avløpsanlegg

2.3.2.1 Innledning

I Norge er det ca. 500 privat eide fellesvannverk, som i hovedsak er organisert som andelsvannverk.

Vanlig praksis for private andelslag har vært å gjøre avtale om fordeling av utgiftene i forbindelse med stiftelsen av andelslaget. Det vises til kapittel 2.1.6 for nærmere gjennomgang av private fellestiltak for sikring av vannforsyningen.

2.3.2.2 Vannressursloven § 31

Den nå opphevede vassdragsloven av 1940 inneholdt i § 20 en hjemmel om kostnadsfordeling dersom noen ved etablering av vannforsyningsanlegg i medhold av §§ 17 og 19 dro nytte av tidligere utførte vannforsynings tiltak. Utvalget foreslo på denne bakgrunn en hjemmel for å kreve refusjon av utgiftene til vassdragstiltak hos andre som har vesentlig nytte av tiltaket, som da var ment også å omfatte vannforsyningsanlegg. Forslaget kom i sin endelige utforming inn i vannressursloven § 31. Bestemmelsen lyder som følger:

”Enhver som drar vesentlig nytte av et vassdragstiltak eller utnyttning av grunnvann, skal regnes som deltaker i tiltaket når det gjelder fordelingen av tiltakets utgifter til anlegg, vedlikehold eller drift.

Deltakerne kan gjøre avtale om fordelingen av tiltakets utgifter.

Hvis ikke alle fellesutgiftene blir fordelt etter avtale mellom deltakerne eller etter særskilte regler, kan de fordeles mellom deltakerne

- a) Av vassdragsmyndighetene. Vedtaket er tvangsgrunnlag for utlegg.*
- b) ved skjønn etter begjæring fra en deltaker eller henvisning fra vassdragsmyndigheten. Det er adgang til å kreve nytt skjønn etter ti år.*
- c) Ved jordskifte etter begjæring av en deltaker eller etter henvisning fra vassdragsmyndigheten, dersom vassdragstiltaket har sammenheng med andre tiltak som står under jordskifte.*

En fellesutgift kan bare fordeles på de deltakere som drar nytte av den. Når en del av tiltaket avhenger av en annen del som flere drar nytte av, skal utgiftene til begge deler fordeles på dem alle. Ingen deltaker må betale en så høy andel av tiltakets fellesutgifter at deltakeren blir dårligere stilt enn om tiltaket ikke var kommet i stand.

Kongen kan gi nærmere forskrift om kostnadsfordelingen ved fellestiltak.”

Det fremgår av merknadene til bestemmelsen at denne avløser tidligere bestemmelser om dette i vassdragsloven §§ 26 nr. 1, 32, 64, 77, 103, 117 nr. 5 og 128.

Grunnvilkåret er at vedkommende har ”vesentlig nytte” av tiltaket. Det er spørsmål om den faktiske nyttevirkning, og det er ingen forutsetning at vedkommende har forpliktet seg ved et bindende utsagn. For å tale om vesentlig nytte, må det være en aktuell nytte, ikke en potensiell nytte som bare gir seg utslag i omsetningsverdi eller ved bruksendring. Om nyttevirkingen er vesentlig, skal ikke bare bedømmes ut fra forholdet til vedkommende selv, men også i forhold til den samlede nytte av tiltaket. Dersom den overveiende nytte av tiltaket ligger hos tiltakshaveren selv, kan det derfor ikke kreves refusjon hos andre, selv om de for sin del har stor nytte av tiltaket.

Hvis et anlegg ligger i sameie, gjelder reglene om bestemmelsesrett og om utgiftsfordeling i lov om sameie (sameigelova) av 18. juni 1965 nr. 6. På samme måte gjelder selskapsrettslige regler for fellestiltak som er organisert i selskaps form.

Når det gjelder vassdragsmyndighetens kompetanse til å foreta utgiftsfordeling blant de som får vesentlig nytte av tiltaket, vil dette normalt skje etter begjæring fra en deltaker, men vassdragsmyndigheten har adgang til å foreta fastsettingen på eget initiativ hvis det trengs for å få tiltaket til å fungere til felles nytte. Vassdragsmyndigheten behøver ikke etterkomme en begjæring selv, men kan henvise den til avgjørelse ved skjønn, eller til jordskifte.

Hvis vassdragsmyndigheten fastsetter fordelingen, må de som blir berørt av fastsettingen – vanligvis alle deltakerne – regnes som parter i saken etter forvaltningsloven. Vassdragsmyndighetens avgjørelse er å anse som et enkeltvedtak. Da enkeltvedtak bare kan tvangsfullbyrdes etter tvangsfullbyringsloven når det foreligger en særskilt hjemmel for det, er det i bestemmelsen tilføyd at vassdragsmyndighetens vedtak om utgiftsfordeling er tvangsgrunnlag for utlegg.

Vannressursloven § 31 fjerde ledd inneholder materielle regler om utgiftsfordelingen. Første punktum bestemmer at en fellesutgift bare kan fordeles mellom dem som har nytte av den. Bestemmelsen pålegger imidlertid ikke at denne fordelingen skal skje i forhold til hver enkelt deltakers nytte. Særutgifter som bare knytter seg til en bestemt deltaker, kan ikke fordeles på andre.

Vannressursloven § 31 fjerde ledd andre punktum har imidlertid en annen ordning for særutgifter som står i nødvendig sammenheng med fellesutgiftene, f.eks. ved individuelle stikkledninger fra en felles

hovedledning. Dette er situasjonen hvor et fellestiltak krever individuelle suppleringer for å bli til nytte for deltakeren, og deltakeren i stedet for fellestiltaket kunne dekket sitt behov gjennom et rent individuelt tiltak. I slike tilfeller skal også særutgiftene fordeles sammen med de rene fellesutgifter, jf. Ot.prp. nr. 39 til lov om vassdrag og grunnvann (1998–99) s. 348 annen spalte.

Vannressursloven § 31 fjerde ledd tredje punktum gir en garanti for at fordeling etter første og andre punktum ikke stiller noen deltaker dårligere enn vedkommende ville ha vært uten tiltaket. Uttrykket ”*dårligere stilt*” vil ifølge forarbeidene hindre at noen blir påtvunget utgifter til et fellestiltak når de av likviditetsmessige grunner ville ha avstått fra enhver slik investering i et individuelt tiltak. Dette gir også en viss mulighet for å ta i betraktning andre forhold enn rent økonomiske faktorer.

Refusjonskrav etter vannressursloven § 31 foreldes etter den vanlige foreldelsesfristen på tre år, jf. § 2 i lov om foreldelse av fordringer (foreldelsesloven) av 18.mai 1979 nr. 18.

Vannressursloven § 31 femte ledd gir Kongen adgang til å gi nærmere regler om kostnadsfordeling i forskrift. Bestemmelsen vil først og fremst gi adgang til å fastsette kriterier for fordelingen som supplerer fjerde ledd. Forskriften kan ikke fastsette materielle regler eller saksbehandlingsregler for kostnadsfordelingen som avviker fra det som ellers er fastsatt i lov.

I takt med at krav som stilles til vannverkseier etter drikkevannsforskriften har blitt stadig mer omfattende med hensyn til vannbehandling og/eller beskyttelse av drikkevannskildene, er det stadig flere private vannverk som finner det vanskelig å make de investeringstiltak som må gjøres i kjølvannet av dette. Dette vil antagelig medføre at det på sikt vil være flere av de mindre private vannverkene som vil ønske å legge ned sin virksomhet og enten overdra eksisterende vannforsyningsanlegg til kommunen eller la kommunen overta vannforsyningen fra eget kommunalt anlegg.

2.3.2.3 Lov av 19. juni 2009 nr. 58 om merverdiavgift – VA-relaterte forhold

Lov av 19. juni 2009 nr. 58 om merverdiavgift (merverdiavgiftsloven) trådte i kraft 1. januar 2010 ifølge Resolusjon av 6. november 2009 nr. 1347. Fra samme tid ble lov av 19. juni 1969 nr. 66 om merverdiavgift opphevet.

Etter merverdiavgiftsloven § 1 er merverdiavgift en avgift til staten som skal beregnes ved omsetning, uttak og innførsel av varer og tjenester. Vann fra vannverk er etter § 1-3 første ledd bokstav b i loven definert som en vare.

Etter merverdiavgiftsloven § 2-3 fjerde ledd kan utbyggere som utenfor næring oppfører vann- og avløpsanlegg i privat regi, frivillig registreres i Merverdiavgiftsregisteret som ett avgiftssubjekt, jf. loven § 2-2. Det er et vilkår etter fjerde ledd andre punktum at anlegget etter ferdigstillingen overtas av noen som er registrert etter § 2-1 for virksomhet i vann- eller avløpssektoren.

Departementet er etter merverdiavgiftsloven § 2-3 femte ledd gitt hjemmel for å gi forskrift om utfylling og gjennomføring av § 2-3, herunder om vilkår for registrering. Slik forskrift er gitt 15. desember 2009 nr. 1540 og omtales nedenfor under kapittel 2.3.2.4.

Utgangspunktet etter merverdiavgiftsloven § 3-1 er at det skal beregnes merverdiavgift ved omsetning av varer og tjenester. Dette gjelder både ved salg av vann og ved levering av tjenesten avløpsransport og avløpsrensing.

Omsetning av tjenester som ledd i offentlig myndighetsutøvelse er unntatt fra loven, jf. § 3-9 første ledd.

I beregningsgrunnlaget for merverdiavgift inngår blant annet tilknytningsavgifter, gebyrer og andre beløp som påløper ved levering av varer eller tjenester, jf. § 4-2 nr. 1 bokstav b.

Det følger av § 5-2 at det skal beregnes merverdiavgift med redusert sats ved omsetning, uttak og innførsel av næringsmidler, men at vann fra vannverk ikke er anse som næringsmiddel i relasjon til merverdiavgiftsloven.

2.3.2.4 Forskrift til merverdiavgiftsloven (merverdiavgiftsforskriften) av 15. desember 2009 nr. 1540

Ved forskrift om frivillig registrering av utbygger av vann- og avløpsanlegg av 27. november 2000 nr. 1179, gitt med hjemmel i merverdiavgiftsloven § 75, jf. § 70, ble det åpnet for at utbyggere av vann- og avløpsanlegg etter søknad kunne registrere seg i avgiftsmantallet med den konsekvens at registrerte utbyggere hadde fradragsrett for inngående merverdiavgift på anskaffelser til bruk ved utbyggingen av vann- og avløpsanleggene. Utbygger ble også i forskriften fritatt for å beregne utgående merverdiavgift av vederlag ved overdragelsen av anleggene.

Ved vedtagelsen av merverdiavgiftsforskriften 15. desember 2009, som trådte i kraft 1. januar 2010, ble forskrift om frivillig registrering av utbygger av vann- og avløpsanlegg opphevet.

Bestemmelsene om registreringsplikt og rett for utbyggere av vann- og avløpsanlegg er nå inntatt i kapittel 2 i merverdiavgiftsforskriften. Det fremgår av § 2-3-5 som følger:

”Utbyggere av vann- og avløpsanlegg skal ikke beregne utgående merverdiavgift ved overdragelsen av anleggene.”

Det fremgår videre av forskriften § 2-3-6 med overskrift *”Registrerings- og dokumentasjonsplikt mv. for utbyggere av vann- og avløpsanlegg.”*

”Vann- og avløpsanlegg som omfattes av den frivillige registreringen skal holdes atskilt i regnskapet.”

Vilkår for forhåndsregistrering fremgår av merverdiavgiftsforskriften § 2-4-1. Bestemmelsen med overskriften *”Forhåndsregistrering – betydelige anskaffelser”* lyder som følger

- 1) *Anskaffelser anses som betydelige når verdien er minst 250 000 kroner merverdiavgift medregnet.*
- 2) *Det er et vilkår for forhåndsregistrering at det fremstår som overveiende sannsynlig at virksomheten når normal drift foreligger vil ha en omsetning som ligger betydelig over beløpsgrensen for registrering og at det skal drives næringsvirksomhet. Det er ikke adgang til forhåndsregistrering dersom det antas at det vil gå mindre enn fire måneder fra søknadstidspunktet til registreringsgrensen nås.”*

2.3.2.5 Refusjon av utgifter til veg, vann og avløp – Pbl. 2008 kapittel 18

Plan- og bygningsloven 2008 § 18-3 lister uttømmende opp hvilke tiltak det kan kreves refusjon for etter plan- og bygningslovens regler. Regelverket er greit gjengitt av bygningslovutvalget i NOU 2005:12 på s. 390 flg. Det er denne gjennomgangen som er referert i det følgende, men da med korrekte henvisninger til den nylig vedtatte plan- og bygningsloven av 2008 kapittel 18, i stedet for henvisningene til tilsvarende bestemmelser i plan- og bygningsloven av 1985.

Offentlige anlegg for vei, vann og avløp som er utført i privat regi, er refusjonsberettiget såfremt tiltaket er pålagt i medhold av plan- og bygningsloven § 18-1, jf. § 18-3 første ledd. Det er antatt at det ikke er nødvendig med et formelt pålegg om opparbeidelse, og at det er tilstrekkelig at bygningsmyndighetene under byggesaken har gitt uttrykk for at tiltaket må utføres, som betingelse for å få tillatelse til tiltak.

Refusjon for anleggelse av offentlig vei- og ledningsanlegg etter § 18-3 kan bare belastes ubebygde areal som får oppfylt kravet til lovlig tilknytning etter plan- og bygningsloven § 18-1. Selv om eiendommen grenser til veien eller til ledningsanlegget, utløser dette ikke i seg selv noen refusjonsplikt, jf. plan- og bygningsloven § 18-6.

Ubebygde areal som på denne måten blir byggeklart på grunn av tiltaket, er kun refusjonspliktig dersom eiendommen kan bebygges. I hovedtrekk vil det si at det er teknisk mulig å føre opp bygning på eiendommen, og at nødvendige tillatelser fra myndighetene kan påregnes. Det kreves imidlertid ikke at arealet er regulert til bebyggelse.

Ved midlertidig byggeforbud er eiendommen refusjonspliktig, men forfallstidspunktet utskytes, jf. § 18-10 andre ledd.

Bebygde eiendom som ikke kan deles, faller i utgangspunktet utenfor refusjonssystemet. Kan eiendommen reelt sett likestilles med ubebygde areal, er den derimot refusjonspliktig. Det er tilfellet dersom eiendommen er så stor at det kan fradeles en selvstendig tomt.

Den som har anlagt, omlagt eller utvidet felles privat ledningsanlegg for vann og avløp, er refusjonsberettiget i regulert område, jf. § 18-3 andre ledd siste punktum.

Når et refusjonsberettiget tiltak er gjennomført, må det fastsettes hvilke utgifter som skal fordeles. Utgangspunktet er at den strekning hvor en sammenhengende opparbeidelse, omlegging eller utvidelse av det refusjonsberettigede tiltak finner sted, skal anses som en enhet. Det er alle utgiftene som inngår i denne enheten, som skal tas med i refusjonen. Strekningen som danner grunnlaget for refusjonsberegningen, er i loven betegnet som "*refusjonsenheten*", jf. plan- og bygningsloven § 18-4.

Dersom fordelingen av utgiftene innenfor en slik enhet blir "*klart urimelig*", kan kommunen i den enkelte sak fravike disse retningslinjene og treffe vedtak om at fordelingen skal skje etter en annen enhet. For private tiltak som er refusjonsberettiget, er det planen som avgjør refusjonsenheten, jf. § 18-4 andre ledd.

Alle nødvendige utgifter som faktisk har gått med til å utføre tiltaket, kan kreves refundert, jf. plan- og bygningsloven § 18-5 første ledd. Slike utgifter utgjør blant annet utgifter til grunnverv, utgifter knyttet til selve utføringen av tiltaket, erstatning for bygninger som må fjernes, ulempestatning og utgifter forbundet med å ha ledninger på annen manns grunn. I tillegg kan renter, som påløper inntil tiltaket er fullført, tas med, jf. Ot.prp. nr. 57 (1985–86) s. 28.

Plan- og bygningsloven § 18-7 regulerer fordelingsfaktorene for den innbyrdes fordelingen av det refusjonspliktige beløp på de refusjonspliktige areal. Den ene halvparten av beløpet fordeles etter størrelsen på det refusjonspliktige nettoarealet. Den andre halvparten fordeles etter eiendommens tillatte utnytting, jf. § 18-7 første ledd. Med utnytting menes eiendommens utnyttelsesgrad, det vil si det gulvareal som kan oppføres på eiendommen, sett i forhold til arealets størrelse, jf. Ot.prp. nr. 57 (1985–86).

Felles for alle refusjonsberettigede tiltak er at refusjonsplikten er begrenset til det som maksimalt kan kreves opparbeidet. For tiltak som kreves opparbeidet etter plan- og bygningsloven § 18-1, kan det ikke kreves refusjon for utgifter til opparbeidelse av større veibreder enn fastsatt i § 18-1. Det kan heller ikke kreves refusjon for legging av rør som overstiger de dimensjonskrav som fremgår av bestemmelsen.

Før tiltaket påbegynnes, skal tiltakshaver ha utarbeidet planer på kart og med kostnadsoverslag. Tiltakshaver skal angi hvilke eiendommer som kan få nytte av anlegget, hvilket areal de utgjør og sannsynlig utnyttelse på den enkelte eiendom. Tiltakshaver skal utarbeide et forslag til fordeling av utgiftene i samsvar med § 18-7. Planer, overslag og forslag til fordeling oversendes berørte grunneiere og festere til uttalelse. De berørte avgir uttalelse til tiltakshaver innen 3 uker fra mottakelsen av materialet. Etter at uttalelsesfristen er utløpt, oversender tiltakshaver materialet til kommunen for avgjørelse, jf. § 18-8 andre ledd.

Kommunen skal godkjenne planen for utførelsen, kostnadsoverslag og forslag til fordeling. Kommunen kan kreve innsendt bindende pristilbud for utføringen av tiltaket, eventuelt innhentet i anbudskonkurranse. Finner kommunen, når dette er påberopt av en berørt grunneier eller fester, at den ilagte andel av refusjonen overstiger verdiøkningen for eiendommen etter § 18-7 andre ledd, kan den foreta en skjønnsmessig reduksjon av refusjonskravet eller la det bortfalle i sin helhet. Det reduserte beløp fordeles etter § 18-7 andre ledd andre punktum, jf. § 18-8 andre ledd.

Retten til å kreve refusjon faller bort dersom tiltaket påbegynnes før materialet etter første ledd er godkjent av kommunen, med mindre annet på forhånd blir bestemt av kommunen i det enkelte tilfellet av hensyn til tiltakets karakter og betydningen av fremdrift., jf. plan- og bygningsloven § 18-8 tredje ledd.

Det fremgår av lovens § 18-9 at når tiltaket er fullført, skal tiltakshaver sette opp regnskap med nødvendige legitimasjoner. Private refusjonskreditorer sender regnskapet med legitimasjoner til kommunen for kontroll.

Kommunen skal foreta en foreløpig fastsettelse av det beløp som kan kreves refundert, og en fordeling på det refusjonspliktige areal. Ved fastsettelsen skal godkjent bindende tilbud for utførelsen etter § 18-8 legges til grunn. Er det i stedet godkjent kostnadsoverslag for utførelsen, skal kostnadene ikke vesentlig overstige det oppgitte beløp, og i alle fall ikke med mer enn 15 %. Utkastet sendes de refusjonspliktige til uttalelse. Deretter treffes refusjonsvedtaket av kommunen. Vedtaket meddeles de berørte med opplysninger om søksmålsfristen etter § 18-12, jf. § 18-9 andre ledd.

Refusjonsbeløpet forfaller til betaling fem uker etter at refusjonsvedtaket er meddelt de refusjonspliktige, jf. § 18-10 første ledd.

Søksmål for å prøve lovligheten av refusjonsvedtaket må anlegges innen to måneder fra det er meddelt. Er vedtaket påklaget, regnes fristen for tidspunktet fra vedtaket er endelig. Det kan ikke gis oppfriskning for fristoverskridelse, jf. plan- og bygningsloven § 18-12.

Det foreligger en rikholdig rettspraksis knyttet til anvendelsen av refusjonsreglene. Det kan som eksempel vises til tre avgjørelser fra Oslo skjønnsrett og overskjønnsrett inntatt i RG 1974 s. 276, RG 1975 s. 442 og RG 1976 s. 373. Av nyere dommer kan vises til Strømmen herredsretts dom inntatt i RG 1987 s. 735, Tønsberg byretts dom inntatt i RG 1994 s. 1282 og Agder lagmannsretts dom av 4. desember 2006. Dommene er så vidt konkret begrunnet at vi av plasshensyn ikke går nærmere inn på saksforholdet i den enkelte dom her.

Omsetning av fast eiendom er utenfor merverdiavgiftslovens virkeområde, med den konsekvens at utbygger i utgangspunktet mangler fradragsrett på de kostnader som inngår i utbyggers kostnader, herunder kostnader til anleggelse av infrastruktur.

I den grad kommunene selv har bekostet det aktuelle VA-anlegg, er det på det rene at kommunen ville kunne fradragføre den inngående merverdiavgiften, dvs. mva. beregnet av entreprenøren. Dette skyldes at kommunen vil benytte VA-anlegget som driftsmiddel i sin avgiftspliktige virksomhet med levering av vann- og avløpstjenester til publikum. Det samme vil gjelde for private utbyggere av vann- og avløpsanlegg dersom de selv skal drifte vann- og avløpsanlegget etter ferdigstilling, jf. de ordinære reglene for fradragsrett i merverdiavgiftslovgivningen.

Hva gjelder spørsmålet om hvorvidt et utbyggingsselskap som selv skal drifte vann- og avløpsanlegget etter ferdigstillelse, kan unnlate å fakturere utbyggingskostnadene med mva. til sluttbrukerne (for eksempel hytteeiere), kan det vises til at Finansdepartementet i forbindelse med innføringen av merverdiavgift på kloakkavgifter i 1974 uttalte at plikten til å beregne avgift bare skulle gjelde for de ytelser som ble ytt mot et vederlag.

Kommunens refusjonskrav for opparbeidelse av vann- og kloakknnett etter dagjeldende bygningslov kap. VI ble i den forbindelse ikke ansett for å være avgiftspliktige idet refusjonsbeløpet ikke ble ansett for å utgjøre et vederlag. Det har således lenge vært på det rene at kommunale refusjonskrav ikke utløser plikt til å beregne utgående merverdiavgift.

2.3.2.6 Anleggsbidragsmodellen og avgiftsplikter

Det er i dag vanlig at kommunen, fremfor å bruke plan- og bygningslovens refusjonsregler, i stedet inngår avtaler med utbygger som også innbefatter etablering av infrastruktur, herunder VA-anlegg. I henhold til etablert avgiftspraksis aksepteres det at kommunen i stedet for bruk av refusjonsreglene krever sine utlegg dekket gjennom et avtalebasert anleggsbidrag.

For å kunne benytte denne såkalte "*anleggsbidragsmodellen*" er det således et absolutt krav at kommunene selv står som byggherre for infrastrukturen. Videre må anleggsbidraget være begrenset beløpsmessig til det tilsvarende beløp kommunen kunne ha krevd refundert etter plan- og bygningslovens refusjonsregler. Det samme vil gjelde for private utbyggere som skal stå for drift og vedlikehold av vann- og avløpsnettet.

Som nevnt er det, i tillegg til kravet om at refusjon kunne ha vært krevd med hjemmel i lov eller forskrifter, et vilkår at anleggsbidraget ikke anses som vederlag for fremtidige avgiftspliktige ytelser. Både årsgebyr og engangsgebyr for tilknytning etter lov av 31. mai 1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter § 2 anses som vederlag for vann- og kloakktjenester og skal avgiftsberegnes.

Skattedirektoratet har i de senere årene avgitt en del bindende forhåndsuttalelser om avgiftsplikt ved denne type utbygginger. Som eksempel kan vises til bindende forhåndsuttalelse av 22. juni 2004, der Skattedirektoratet uttalte at kostnader til oppføring av anlegg for vann og kloakk som kreves refundert med hjemmel i plan- og bygningsloven, ikke skal avgiftsberegnes. Saksforholdet var her at fire grunneiere i området i fellesskap ønsket å utvikle et område for fritidseiendommer, herunder teknisk infrastruktur, og at de for dette formålet hadde stiftet et aksjeselskap.

Skattedirektoratet la til grunn at kommunens virksomhet med levering av vann samt bortføring av spillvann og overvann (kloakk) i utgangspunktet var omfattet av merverdiavgiftsloven av 19. juni 1969 nr. 66, jf. §§ 2 og 13. Inngående avgift på kostnader knyttet til oppføring av vann- og kloakkanlegg til bruk i slik virksomhet, er fradragsberettiget, jf. merverdiavgiftsloven § 21. Motstykket til fradragsretten er at kommunen skal beregne utgående avgift på vederlag som oppkreves for ytelser fra vann- og kloakkanlegget.

Når kommunen, iht. avtale med grunneierne, fører opp et vann- og avløpsanlegg, legger kommunen til rette for at grunneierne kan tilby hyttetomter som er klargjort for tilknytning til vann- og kloakkanlegg. Overfor grunneierne kan kommunens ytelse betegnes som en tjeneste i merverdiavgiftsrettslig forstand, jf. merverdiavgiftsloven av 19. juni 1969 nr. 66 § 2 andre ledd. I relasjon til kommunens ytelse er det nærliggende å anse grunneiernes motytelse, det såkalte anleggsbidraget, som vederlag for kommunens tjeneste. Tjenester som omsettes, dvs. ytes mot vederlag, skal avgiftsberegnes med mindre tjenesten er unntatt fra avgiftsplikt, jf. merverdiavgiftsloven § 13 og § 3.

I brev av 8. juli 1991 til Finansdepartementet uttalte Skattedirektoratet at man ved innføring av merverdiavgift på kloakkavgifter la til grunn at plikten til å beregne utgående avgift bare skulle gjelde hvis de ytelser det gjaldt ble ytt mot vederlag. Man antok at det ikke forelå plikt til å beregne utgående avgift i tilfeller hvor kommunen krevde refusjon av sine utlegg til opparbeidelse av anlegg for vann og kloakk med hjemmel i daværende bygningslov kapittel 6. Finansdepartementet sluttet seg til Skattedirektoratets uttalelse.

Retten til refusjon ble videreført i plan- og bygningsloven. Iht. gjeldende praksis la Skattedirektoratet til grunn at det ikke skulle beregnes avgift når en kommune med hjemmel i plan- og bygningsloven krevde refusjon av utlegg i forbindelse med opparbeidelse av anlegg for vann- og kloakk.

I bindende forhåndsuttalelse av 13. september 2005 tok Skattedirektoratet stilling til om en avtale mellom en kommune og en utbygger av et tomteområde for boliger medførte fradragsrett for inngående avgift for kommunen på områdets anlegg for vann og avløp, og om de beløp kommunen kunne kreve refundert fra utbygger, kunne anses som anleggsbidrag som ikke medførte avgiftsplikt for kommunen. Skattedirektoratet la til grunn at kommunen hadde fradragsrett for inngående avgift på vann- og avløpsanlegget på vanlig måte, og at de beløp den kunne kreve fra utbygger, ikke kunne ses som vederlag for omsetning fra kommunen til utbygger, men som avgiftsfri utgiftsrefusjon, anleggsbidrag.

I bindende forhåndsuttalelse av 30. juni 2006 tok Skattedirektoratet stilling til om en ekstraordinær høy tilknytningsavgift for nye abonnenter til et kommunalt vann- og avløpsanlegg kunne anses som et avgiftsfritt anleggsbidrag. Saksforholdet var her at en kommune skulle bygge ut et vann- og avløpsanlegg som i hovedsak skulle betjene eksisterende fritidsboliger. Anlegget skulle oppføres av et kommunalt aksjeselskap og var basert på selvfinansiering ved betaling fra abonnentene. Dette krevde betaling av et engangsbeløp og årsavgifter som langt oversteg vanlige satser for abonnenter i andre deler av kommunen. Kommunen kunne ikke kreve refusjon for sine utgifter med hjemmel i plan- og bygningsloven fra eierne av fritidsboligene. Skattedirektoratet fant at engangsbeløpet måtte anses som vederlag for fremtidige vann- og avløpstjenester og viste til at det kun er lovbestemte refusjoner som ikke utløser avgiftsplikt. Selskapet ble derfor pålagt å beregne avgift av engangsbeløpet.

Endelig foreligger det en bindende forhåndsuttalelse fra Skattedirektoratet av 19. desember 2006 (BFU 57/06) der det var spørsmål om det forelå avgiftsplikt på anleggsbidrag til aksjeselskap som skulle bygge ut avløpsanlegg i et hytteområde. Hytteeierne som inngikk avtale med selskapet, forpliktet seg til å betale et anleggsbidrag og en tilknytningsavgift. Skattedirektoratet fant at anleggsbidraget måtte anses som betaling i forbindelse med selskapets avgiftspliktige avløpstjenester til hytteeierne som knyttet seg til selskapets anlegg. At hytteeierne ikke var forpliktet til å knytte eiendommen fysisk på anlegget, kunne ikke begrunne et annet resultat, idet retten til å knytte seg på anlegget i seg selv var en avgiftspliktig tjeneste etter merverdiavgiftsloven.

Skattedirektoratet fant heller ikke at anleggsbidraget i realiteten hadde karakter av andelsinnskudd, som etter praksis er fritatt for beregning av merverdiavgift. Skattedirektoratet fant det klart at hytteeierne etter avtalen ikke hadde fått noen form for eierandel i anlegget. Selskapet pliktet derfor å beregne merverdiavgift av anleggsbidraget/kostnadsrefusjonen som den enkelte hytteeier skulle betale iht. avtale.

2.4 Ulike organisasjonsformer – Adgangen til å tildele enerett iht. regelverket om offentlige anskaffelser

Det finnes hjemmel for interkommunalt samarbeid i kommuneloven av 25. september 1992 nr. 107 kapittel 5.

Av kommuneloven § 27 følger det at to eller flere kommuner, to eller flere fylkeskommuner, eller en eller flere kommuner og en eller flere fylkeskommuner, kan opprette et eget styre til løsning av felles oppgaver. Høsten 2006 ble det gitt nye bestemmelser om vertskommunesamarbeid som innebærer at det overlates beslutningsmyndighet til en annen kommune (vertskommunen). De nye bestemmelsene, som trådte i kraft 1. januar 2007, er tatt inn i §§ 28 a–28 k i kommuneloven. Disse etablerer en mer hensiktsmessig lovregulering av interkommunalt samarbeid om kommunale kjerneoppgaver.

Etter ikrafttreddelsen av lovbestemmelser om kommunalt foretak og interkommunale selskaper kan kommunal virksomhet ikke lenger organiseres som ansvarlig selskap eller andelslag.

De privatrettslige organisasjonsformer som fremdeles kan benyttes, er aksjeselskapsformen, stiftelse, samvirkelag og selskap som ikke har økonomisk formål. Interkommunalt selskap med begrenset ansvar som ikke er organisert som aksjeselskap eller unntatt fra aksjeloven, må innen fire år etter lovens ikrafttredelse være organisert som selskap etter lov om interkommunale selskap.

For øvrig kan kommunal vannforsyning og avløpshåndtering organiseres etter reglene for kommunale foretak inntatt i kommuneloven kapittel 11.

Lov om samvirkeforetak trådte i kraft 1. januar 2008. Private vann- og avløpsverk må innen fem år tilpasse vedtektene sine til lovens bestemmelser, jf. lovens § 163 nr. 1 og 2.

2.4.1 Innledning

De kommunale organer som er opprettet med hjemmel i kommuneloven eller de såkalte særlovene, kalles forvaltningsorganer.

Det er imidlertid en viss adgang til å organisere kommunal, fylkeskommunal og interkommunal virksomhet privatrettslig.

Etter ikrafttreddelsen av lovbestemmelser om kommunalt foretak og interkommunale selskaper kan kommunal virksomhet ikke lenger organiseres som ansvarlig selskap eller andelslag. De privatrettslige organisasjonsformer som kan nyttes er aksjeselskap, stiftelse, samvirkelag og selskap som ikke har økonomisk formål.

Reglene om aksjeselskap gjennomgås nedenfor under kapittel 2.4.2. Reglene om interkommunalt samarbeid, herunder nye bestemmelser om overføring av myndighet til vertskommune vedtatt 15. desember 2006, gjennomgås nedenfor under kapittel 2.4.3. og 2.4.4.

Interkommunalt selskap med begrenset ansvar som ikke er organisert som aksjeselskap eller unntatt fra aksjeloven, må innen fire år etter lovens ikrafttreden være organisert som selskap eller som selskap etter lov om interkommunale selskap; se nærmere under kapittel 2.4.4.

Det er vedtatt et eget kapittel 11 i kommuneloven av 25. september 1992 nr. 107 som regulerer kommunale og fylkeskommunale foretaks virksomhet. Disse vil bli gjennomgått nedenfor under kapittel 2.4.5.

2.4.2 Aksjeselskap

Med virkning fra 1. januar 1999 ble tidligere aksjelov av 1976 opphevet og erstattet med to nye lover. Det er lov om aksjeselskaper (aksjeloven) av 13. juni 1997 nr. 44 og lov om allmennaksjeselskaper (allmennaksjeloven) av 13. juni 1997 nr. 45.

Førstnevnte lov er antagelig mest aktuell for kommunene, da den sistnevnte er beregnet på selskaper som skal ha adgang til å innhente kapital fra allmennheten ved aksjetegning i markedet.

Organisering i aksjeselskaps form innebærer at kommunestyrene ikke kan instruere selskapene direkte, men må utøve sin myndighet gjennom representanter i selskapenes styrende organer. Kommunestyret kan ved flertallsvedtak instruere kommunens representanter i generalforsamlingen om hvordan de skal stemme.

Kommunens kontrollutvalg har verken rett eller plikt til å føre kontroll med kommunale og interkommunale aksjeselskaper.

For behandlingen av saker i aksjeselskapets organer gjelder aksjelovens ugildhetsregler. For behandlingen av saker vedrørende selskapet i kommunens organer gjelder forvaltningsloven.

Ved stiftelsen av et aksjeselskap skal det opprettes et stiftelsesdokument. Stiftelsesdokumentet er egentlig en avtale mellom stifterne om å stifte selskapet og på hvilke vilkår selskapet skal stiftes. I denne sammenheng blir stifterne også enige om hvordan selskapet vedtekter skal lyde. Vedtektene vil være en del av stiftelsesvilkårene.

I tillegg til vedtektene skal stiftelsesdokumentet inneholde opplysninger om hvem stifterne er, hvor mange aksjer hver av dem tegner, når aksjene betales m.v. Dersom selskapet skal bli part i avtale eller stifterne eller andre skal ha særskilte rettigheter overfor eller fordeler av selskapet, skal også dette inntas i stiftelsesdokumentet. Ellers kan de ikke senere gjøres gjeldende overfor selskapet.

I tillegg til dette er det ikke uvanlig at aksjonærene i forbindelse med stiftelsen av et selskap utarbeider en aksjonæravtale. Det er intet krav om dette i aksjeloven, og avtalen har da heller ingen selskapsrettslig virkning. En aksjonæravtale kan bare endres ved enstemmighet mellom avtalepartene.

En *"aksjonæravtale"* er en privatretslig avtale hvor aksjonærene avtaler med hverandre hvordan de skal utøve enkelte av sine aksjonærrettigheter etter loven, for eksempel hvilken utbyttepolitikk selskapet skal ha, hvordan styremedlemmene skal fordeles på aksjonærene osv. Dersom en aksjonær på generalforsamlingen stemmer i strid med sine forpliktelser etter aksjonæravtalen, vil dette ikke medføre at stemmegivningen blir ugyldig, men at aksjonæren kan bli erstatningspliktig som følge av mislighold av aksjonæravtalen.

I et aksjeselskap kan etter loven alle være aksjonærer. Dette innebærer at både interkommunale selskaper, kommuner og privatpersoner kan være med. Det kan imidlertid i vedtektene bestemmes at aksjonærer i et selskap skal ha visse egenskaper, for eksempel bare være kommuner, eller kommunalt eide selskaper.

Vedtektene kan endres etter behov så lenge man har det nødvendige flertall på 2/3 på generalforsamlingen. Dette innebærer at de aksjonærer som har såkalt *"negativ kontroll"*, dvs. nok stemmer til å hindre vedtektsendring, gis en uforholdsmessig stor innflytelse i selskapet da de vil kunne blokkere for at andre deltakere slippes til i selskapet. Som eksempel på beslutninger som er bestemt i vedtektene kan nevnes selskapets formål, forretningsadresse, og selskapets aksjekapital.

Aksjeloven har bestemmelser om et visst minimumsinnhold av vedtektene. I tillegg har stifterne etter aksjeloven ganske stor frihet til å gjøre vedtektene mer omfattende og fravike lovens normalløsninger på en rekke punkter dersom dette ønskes. Som ovenfor nevnt kan flertallskrav ved visse beslutninger

skjerpes, det kan besluttes at visse avgjørelser som normalt ville ha blitt truffet av styret skal forelegges generalforsamlingen mv. Lovens normalløsning om samtykkekrav og forkjøpsrett ved overdragelse kan fravikes.

Med hensyn til mulighetene for et kommunalt og/eller privat vann- og avløpsverk til å trekke seg ut av et samarbeid, kan en aksjonær når som helst komme seg ut ved å selge sine aksjer. Deltakeren må imidlertid selge til en som selskapet godtar, men disse kravene er ikke særlig strenge.

Et aksjeselskap er å anse som et eget rettssubjekt, noe som innebærer at det kan være part i avtaler, i rettsaker, ha ansatte og bli egne skattesubjekter – atskilt fra kommunene og for eierne for øvrig.

Et aksjeselskap kan vanligvis ikke basere sin virksomhet på konsesjoner eller offentlige tillatelser som innehas av en eller flere av eierne. Selskapet må søke om sine egne konsesjoner.

Ved å etablere et aksjeselskap vil eierne få en redusert økonomisk risiko i forhold til hva som er tilfelle dersom de for eksempel velger å etablere et interkommunalt selskap. Dette kan være særlig ønskelig og nødvendig dersom vannverkene helt eller delvis skal drive næringsvirksomhet i konkurranseutsatte markeder. Dette er foreløpig ikke særlig aktuelt for norske vannverk.

Et aksjeselskap har en selvstendig økonomi, uavhengig av eiernes. Styret er ansvarlig for at økonomien i selskapet til enhver tid er forsvarlig. Selskapet kan også fritt ta opp lån, noe som er svært begrenset for en kommune eller et interkommunalt selskap.

I et aksjeselskap er eierne ved stiftelsen forpliktet til å gjøre innskudd i selskapet i form av aksjeinnskudd. Et aksjeselskap skal til enhver tid ha en aksjekapital som er *”forsvarlig ut fra risikoen ved og omfanget av virksomheten i selskapet”*. Som et absolutt minimum må kapitalen være på kr. 100.000,-. Aksjonærenes ansvar for selskapets forpliktelser er begrenset til de foretatte aksjeinnskuddene, med mindre en eller flere av dem har påtatt seg ansvar gjennom utstedelse av privatrettslige garantier for lån eller lignende.

Aksjeinnskudd kan, både ved stiftelsen og ved senere kapitalforhøyelser, gjøres med kontanter eller med andre eiendeler som selskapet har bruk for, herunder faste eiendommer, løsøre, gjenstander, forskjellige typer finansobjekter og formuesrettslige rettigheter. Det er en forutsetning at det dreier seg om eiendeler som kan verdsettes og føres opp som eiendeler i selskapets balanse. I forbindelse med etableringen av selskapet må revisor uttale seg både om den aktuelle eiendel er av en slik karakter, og som ledd i etableringen av en åpningsbalanse for selskapet fastsette eiendelens virkelige verdi på dagen for åpningsbalansen.

2.4.3 Interkommunalt samarbeid – Kommuneloven kapittel 5

2.4.3.1 Innledning

I dag finnes hjemmel for interkommunalt samarbeid i kapittel 5 i kommuneloven av 25. sept 1992 nr. 107.

2.4.3.2 Interkommunalt og interfylkeskommunalt samarbeid – Kommuneloven § 27

Det heter i § 27 at to eller flere kommuner, to eller flere fylkeskommuner, eller en eller flere kommuner og en eller flere fylkeskommuner, kan opprette et eget styre til løsning av felles oppgaver. Kommunestyret og fylkestinget gjør selv vedtak om opprettelse av et slikt styre. Til slikt styre kan kommunestyret eller fylkestinget selv gi myndighet til å treffe avgjørelser som angår virksomhetens drift og organisering. Kongen er i andre ledd blitt gitt myndighet til å gi pålegg om opprettelse av slikt styre.

Oppregningen er å anse som uttømmende. Det innebærer at private ikke vil kunne gå inn som deltakere. Det antas heller ikke at staten kan gå inn som deltaker i slikt styre. Bestemmelsen utelukker ikke at samarbeid kan organiseres som samarbeid mellom flere interkommunale styre, eller mellom et interkommunalt styre og en fylkeskommune eller kommune, jf. norsk kommentert lovsamling note 250.

Bestemmelsen avskjærer ikke rene samarbeidsavtaler med stat eller private parter uten etablering av noen form for styringsorgan med beslutningsmyndighet på de deltakende parters vegne. Slike avtaler faller utenfor lovens regler og må vurderes på alminnelig kontrakts- eller selskapsrettslig grunnlag.

De samme regler gjelder der en kommune ønsker å slutte seg til et eksisterende interkommunalt samarbeid. Rettslig sett vil en slik tilslutning måtte oppfattes som en konstituering av et nytt interkommunalt samarbeid fordi det ikke kan anses likegyldig for de andre deltakerne hvem som er med i samarbeidet. Det er derfor ikke nok at den nye kommunen slutter seg til og aksepterer den eksisterende avtalen. Også de andre deltakerne må fatte vedtak om fortsatt tilslutning, jf. Karnov, norsk kommentert lovsamling, note 251.

Med hensyn til hvilken beslutningsmyndighet som kan delegeres til det interkommunale styret, er det forholdsvis snevre grenser for denne. Hvis det foreligger en særlov på det område som samarbeidet skal omfatte, vil det bero på en fortolkning av denne om det er adgang til å overføre myndighet og ansvar på vedkommende saksområde til et interkommunalt styre, jf. norsk kommentert lovsamling note 254.

Med hensyn til kongens myndighet til å pålegge opprettelse av et interkommunalt eller interfylkeskommunalt samarbeid, anfører Bernt i note 256 til bestemmelsen, inntatt i norsk kommentert lovsamling, at det i første rekke vil kunne være aktuelt i situasjoner hvor det er nødvendig av effektivitetshensyn eller for å sikre en forsvarlig ressursbruk. Det påpekes at det før pålegg gis, må gjennomføres en saksbehandling som gir de berørte kommuner og fylkeskommuner mulighet både til å fremme motforestillinger mot et slikt pålegg og til å foreslå alternative rammer for samarbeidet, eventuelt på frivillig grunnlag.

Adgangen til å påby samarbeid kan også brukes til å intervenere overfor et etablert samarbeid. Dette kan for eksempel være aktuelt hvis samarbeidet har en geografisk eller saklig avgrensning som fremtrer som klart uhensiktsmessig i en bredere sammenheng fordi det utelukker en kommune som naturlig burde vært med, eller fordi det strekker seg så langt at det vanskeliggjør etablering av tilsvarende samarbeid i nabodistrikt (jf. Ot.prp. nr. 42 (1991–92) s. 113).

Etter kommuneloven § 27 nr. 2 skal vedtektene for det interkommunale styret inneholde bestemmelser om a styrets sammensetning og hvordan det utpekes, b området for styrets virksomhet, c hvorvidt deltakerkommunene skal gjøre innskudd til virksomheten, d hvorvidt styret har myndighet til å ta opp lån eller på annen måte pådra deltakerne økonomiske forpliktelser, og e uttreden fra eller oppløsning av samarbeidet.

Hvis ikke annet er bestemt i vedtektene, skal valg av medlemmer til det interkommunale styre skje som forholdsvalg i den enkelte kommune eller fylkeskommune hvis minst ett medlem av den velgende forsamling krever dette. Det kan også fastsettes i vedtektene at de tilsatte skal ha rett til å oppnevne ett eller flere medlemmer i styret. Hvis det ikke er noen slik vedtektsbestemmelse, vil de tilsatte ha rett til å være representert med talerett i styret i saker som angår forholdet mellom virksomheten som arbeidsgiver og de tilsatte.

Dersom vedtektene ikke inneholder noen bestemmelse om innskuddsplikt, kan styret ikke kreve eller forvente innskudd, og må basere seg på at virksomheten skal finansiere seg selv.

Bestemmelsen i § 50 nr. 1, om at vedtak om låneopptak må godkjennes av departementet (eller Fylkesmannen), gjelder også lån som tas opp av interkommunale styrer, jf. Ot.prp. nr. 42 (1991–92) s. 281 og 295.

Dersom vedtektene ikke inneholder bestemmelser om uttreden og oppløsning, må dette bety at spørsmålet må løses etter reglene i § 27 nr. 3. Denne bestemmelsen fastslår at den enkelte kommune og fylkeskommune med ett års skriftlig varsel kan si opp sitt deltakerforhold i det interkommunale samarbeid og kreve seg utløst av det.

Begrunnelsen for bestemmelsen er at med det store økonomiske omfang et slikt samarbeid vil kunne ha, må det være en mulighet for at en kommune skal kunne komme seg ut av det forpliktende samarbeidsforholdet, selv om man i den konkrete avtalen mellom partene skulle ha glemt å ta dette med i vedtektene.

Utløsningssummen fastsettes til andelens nettoverdi ved oppsigelsesfristens utløp, men ikke til mer enn verdien av de midler vedkommende kommune eller fylkeskommune har skutt inn.

Etter kommuneloven § 27 nr. 3 andre ledd første punktum kan oppsigelse av avtale om interkommunalt styre bringes inn for Kommunal- og regionaldepartementet (jf. kgl. res. 18. des. 1992, forskrift nr. 1079). Slik adgang må både det interkommunale styret og de enkelte deltakende kommuner eller fylkeskommuner ha.

Etter § 27 nr. 3 andre ledd andre punktum kan Kommunal- og regionaldepartementet gi pålegg om at samarbeidet skal fortsette i et nærmere bestemt tidsrom eller inntil videre hvor samfunnsmessige interesser eller hensynet til samarbeidende kommuner tilsier dette. Det må ved denne avgjørelsen kunne legges vekt på både bredere samfunnsmessige hensyn, hensynet til publikum og hva som ut fra en helhetsvurdering fremtrer som rimelig i forhold til de deltakende kommuner eller fylkeskommuner, avtalens forhistorie, de virkninger den har hatt i den tid som er gått, forventede virkninger dersom den blir opprettholdt, og de deltakende kommuners situasjon økonomisk og ellers.

Ved lov av 16. april 1999 nr. 5 ble det tilføyd i § 27 nr. 4 at interkommunale sammenslutninger som er egne rettssubjekter med ubegrenset deltakeransvar, omfattes av lov om interkommunale selskaper. Ved lov av 12. desember 2003 nr. 114 ble § 27 nr. 4 opphevet. Samtidig ble det gjort endringer i § 40 i lov om interkommunale selskaper. Se mer om disse endringer nedenfor under kapittel 2.4.4.

Bakgrunnen for lovendringen er at departementet har kommet til at det inntil videre bør være anledning for kommuner og fylkeskommuner til fortsatt å organisere interkommunalt samarbeid med egne styrer etter kommuneloven § 27 som egne rettssubjekt, uten at det innebærer noen plikt til å følge lov om interkommunale selskaper. Dette innebærer ifølge departementet at lov om interkommunale selskaper fremstår som et tilbud kommunene kan benytte for de virksomheter som etter kommunens egen vurdering egner seg for organisering på denne måten.

2.4.3.3 Overføring av myndighet til vertskommune – Kommuneloven §§ 28 a–28 k

2.4.3.3.1 *Innledning*

Ved lov av 15. desember 2006 nr. 91 fikk kommuneloven kapittel 5 nye bestemmelser om vertskommunesamarbeid. Endringene i loven bygger på forslag fra kommunal- og regionaldepartementet i Ot.prp. nr. 95 (2005–2006) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (interkommunalt samarbeid).

Kommunal- og regionaldepartementet har i rundskriv om iverksetting av endringer i kommuneloven – H-2/07 – gitt en oversikt over og kortfattede kommentarer til de endringene som er gjort.

De nye bestemmelsene, som trådte i kraft 1. januar 2007, er tatt inn i §§ 28 a–28 k i loven.

De nye reglene om vertskommunesamarbeid etablerer en mer hensiktsmessig lovregulering av interkommunalt samarbeid om kommunale kjerneoppgaver. Et hovedsiktemål har vært at den lovregulerte vertskommunemodellen skal gjøre det forsvarlig å overføre beslutningsmyndighet også når det gjelder offentlig myndighetsutøvelse. Bakgrunnen for dette er særlig å gjøre det mulig å bygge opp velfungerende fagmiljøer i områder av landet hvor den enkelte kommune hver for seg har vanskelig for å etablere den type kompetanse som kreves for å utføre hele registeret av kommunale oppgaver.

Det er lagt til grunn at den enkelte kommune fortsatt skal beholde det formelle ansvaret for lovpålagte oppgaver, også der beslutningsmyndighet er overført til en vertskommune. Det er lagt vekt på å klargjøre den enkelte kommunes instruksjons- og omgjøringsmyndighet.

Det er videre lagt vekt på å sikre rettssikkerheten der myndighetsutøvelse overlates til en annen kommune (vertskommune) gjennom bl.a. å klargjøre systemet for forvaltningsklage og lovlighetskontroll. Det er også lagt til grunn at rettssikkerheten vil bli styrket gjennom muligheten for etablering av mer kompetente fagmiljøer.

2.4.3.3.2 *Nærmere om vertskommunesamarbeid etter kapittel 5*

Vertskommunesamarbeid innebærer at det overlates beslutningsmyndighet til en annen kommune (vertskommunen). De øvrige kommuner i samarbeidet betegnes som "*samarbeidskommuner*". Som en fellesbetegnelse på alle kommuner som deltar i samarbeidet brukes "*deltakerkommunene*".

Etablering av vertskommunesamarbeid skal være frivillig. Til grunn for samarbeidet skal ligge en samarbeidsavtale. Loven stiller nærmere krav til hva en slik avtale som et minimum skal inneholde. Avtalen kan også regulere andre forhold enn de som er obligatoriske.

I utgangspunktet skal det bare kunne overlates beslutningsmyndighet i saker uten prinsipiell betydning for den enkelte kommune. Etter gjeldende kommunelov er dette begrepet avgjørende for hva som kan delegeres fra politisk til administrativt nivå. Et slikt vertskommunesamarbeid betegnes i loven som "*administrativt vertskommunesamarbeid*" (§ 28 b).

Det kan imidlertid også overlates beslutningsmyndighet i prinsipielle saker dersom kommunene oppnevner et felles folkevalgt organ som skal ta disse beslutningene (§ 28 c). Organet skal ha representasjon fra alle deltakerkommunene. Der det er etablert en slik felles nemnd, må deltakerne delegerer samme myndighet til nemnda. Der det er tale om et administrativt vertskommunesamarbeid (*uten felles folkevalgt nemnd*) kan deltakerkommunene delegerer ulik kompetanse til vertskommunen.

2.4.3.3.3 *Forholdet til allerede etablerte samarbeidsordninger*

Lovregulering av vertskommunesamarbeid kommer i tillegg til dagens bestemmelser. Det kreves ingen omorganisering av tidligere etablerte interkommunale samarbeidsordninger. Det er dermed etablert en organisasjonsmodell som kommuner kan velge å benytte seg av dersom de ønsker det.

2.4.3.3.4 *Særlig om forholdet mellom kommuneloven og særlovgivningen – ny "generalbestemmelse" om delegasjon*

Hittil har spørsmålet om hvorvidt en kommune kan overlate offentlig myndighetsutøvelse (jf. forvaltningsloven § 2) til andre enn kommunen selv, vært avhengig av om det finnes hjemmel for det i den lov som legger vedtakskompetansen til kommunen.

Det er nå tatt inn en ny bestemmelse i kommuneloven for å gjøre rettstilstanden enklere og mer oversiktlig på dette området. Det er gitt en generell hjemmel til å overlate utførelsen av lovpålagte oppgaver og delegere offentlig myndighetsutøvelse til andre kommuner i et vertskommunesamarbeid (§ 28 a), med mindre den enkelte særlov avskjærer det.

Bestemmelsen i § 28 a gir imidlertid bare hjemmel til å overlate lovpålagte oppgaver og delegere offentlig myndighetsutøvelse til en vertskommune i et vertskommunesamarbeid som er etablert og organisert slik kommuneloven kapittel 5 §§ 28 a–28 k gir anvisning på.

Bestemmelsen gir ikke hjemmel til å delegere myndighet til andre former for interkommunalt samarbeid. Adgangen til delegasjon av myndighet til andre former for samarbeid må fortsatt vurderes i forhold til rettstilstanden slik den var før 1. januar 2007. Det innebærer blant annet at spørsmålet om hvorvidt det kan delegeres offentlig myndighetsutøvelse til andre interkommunale samarbeidsenheter enn en vertskommune etablert etter kommuneloven kapittel 5 – for eksempel interkommunale selskaper (IKS) – vil avhenge av om den enkelte særlov gir hjemmel til det.

2.4.4 Lov om interkommunale selskaper

For interkommunale selskaper og andre interkommunale samarbeidstiltak som er egne rettssubjekter med ubegrenset deltakeransvar, gjelder lov om interkommunale selskaper av 29. januar 1999 nr. 6. Kommunal og regionaldepartementet avgjør i tvilstilfeller om et samarbeidstiltak faller inn under loven, jf. kommuneloven § 27. For samarbeidsformer som ikke er eget rettssubjekt, gjelder bestemmelsene i kommuneloven § 27.

Med interkommunalt selskap menes et selskap hvor alle deltakerne er kommuner, fylkeskommuner eller interkommunale selskaper. Et slikt selskap må ha mer enn én deltaker. Loven gjelder likevel ikke for selskap hvor samtlige deltakere har et begrenset ansvar for selskapsforpliktelsene, jf. lov om interkommunale selskaper § 1. For slike selskapsforhold gjelder lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper eller lov 13. juni 1997 nr. 45 om allmennaksjeselskaper.

Lov om interkommunale selskaper må ses i sammenheng med lov 21. juni 1985 nr. 83 om ansvarlige selskaper og kommandittselskaper § 1-1, fjerde ledd som fastsetter at kommuner, fylkeskommuner og interkommunale selskaper ikke kan delta i ansvarlig selskap eller kommandittselskap etter selskapsloven.

Interkommunalt selskap med begrenset ansvar som ikke er organisert som aksjeselskap eller er unntatt fra aksjeloven i medhold av § 1-1 tredje ledd nr. 2 og 3, må innen fire år etter lovens ikrafttredelse være organisert som aksjeselskap eller som selskap etter loven om interkommunale selskaper.

Med mindre deltakerne er enige om å organisere selskapet som selskap etter denne loven, kan selskapets representantskap eller tilsvarende organ hvor deltakerne utøver sin myndighet i selskapet, med flertall av de avgitte stemmer beslutte at selskapet skal organiseres som aksjeselskap hvor deltakerne får aksjer, samt treffe de vedtak som i denne forbindelse er nødvendig. Aksjekapitalen skal fordeles på deltakerne etter samme forhold som de eier selskapsformuen i det interkommunale selskapet. Omorganisering skjer ved vedtektsendring.

Et interkommunalt selskap kan ha rettigheter, forpliktelser og partsstilling overfor domstol og andre myndigheter, jf. § 2.

Den enkelte deltaker hefter ubegrenset for en prosent- eller brøkdel av selskapets forpliktelser. Til sammen skal delene utgjøre selskapets samlede forpliktelser. Den enkelte deltakers ansvar for selskapsforpliktelsene svarer til deltakerens eierandel i selskapet med mindre noe annet fremgår av selskapsavtalen. En selskapskreditor må først gjøre sitt krav gjeldende mot selskapet. Dersom kreditor ikke oppnår dekning av selskapet innen 14 dager regnet fra påkrav, kan kreditor kreve den enkelte

deltakeren direkte for deltakerens andel av forpliktelsen, jf. § 3. En deltaker som helt eller delvis har dekket en fordring på selskapet, kan straks søke tilbake sitt utlegg av selskapet.

For interkommunalt selskap skal det opprettes en skriftlig selskapsavtale. For de enkelte deltakerne skal kommunestyret eller fylkestinget selv vedta avtalen. For deltaker som er interkommunalt selskap, vedtas selskapsavtalen av representantskapet. Vedtaket krever tilslutning fra samtlige medlemmer av representantskapet med mindre annet er fastsatt i selskapsavtalen for det deltakende selskap, jf. § 4.

I selskapsavtalen skal det som et minimum angis:

- 1) Selskapets firma
- 2) Angivelse av deltakerne
- 3) Selskapets formål
- 4) Den kommune der selskapet skal ha sitt hovedkontor
- 5) Antall styremedlemmer
- 6) Deltakernes innskuddsplikt og plikt til å foreta andre ytelser overfor selskapet
- 7) Den enkelte deltakers eierandel i selskapet og den enkelte deltakers ansvarsandel i selskapet dersom denne avviker fra eierandelen
- 8) Antall medlemmer av representantskapet og hvor mange medlemmer den enkelte deltaker oppnevner
- 9) Annet som etter lov skal fastsettes i selskapsavtalen.

Endringer i selskapsavtalen som gjelder forhold i pkt. 1–9, krever tilslutning fra samtlige medlemmer av representantskapet, jf. § 4 andre ledd. Andre endringer vedtas av representantskapet med tilslutning fra minst to tredjedeler av de avgitte stemmer med mindre det er avtalt enstemmighet.

Den enkelte deltaker plikter ikke å gjøre innskudd i selskapet i større utstrekning enn det som følger av selskapsavtalen eller loven. Når ikke annet er avtalt, forfaller forpliktelser til å yte innskudd straks, jf. § 5.

Det interkommunale selskapet skal ha et representantskap hvor samtlige deltakere er representert med minst én representant. Er et interkommunalt selskap deltaker i et annet, oppnevner selskapets representantskap dets representanter. Daglig leder kan ikke velges til medlem av representantskapet.

Deltakerne skal utøve sin myndighet i selskapet gjennom representantskapet. Representantskapet er selskapets øverste myndighet og behandler selskapets regnskap, budsjett og økonomiplan og andre saker som etter loven eller selskapsavtalen skal behandles i representantskapet, jf. § 7.

Hver representant har én stemme med mindre annet er fastsatt i selskapsavtalen. Representantskapet er beslutningsdyktig når minst halvdel av medlemmene er til stede, og disse representerer minst to tredjedeler av stemmene, jf. § 9.

Selskapet skal videre ha et styre på minst tre medlemmer. Styremedlemmene velges som den store hovedregel av representantskapet. Unntak gjelder for selskap med mer enn 30 ansatte, der et flertall av de ansatte kan kreve at ett styremedlem velges av og blant de ansatte. Dersom selskapet har flere enn 50 ansatte, kan de ansatte kreve at inntil en tredjedel, men minst to av styrets medlemmer, velges av og blant de ansatte. Ved over 200 ansatte kan det velges ytterligere ett styremedlem.

Daglig leder eller representantskapsmedlem kan ikke være medlem av styret. Styremedlemmene velges for 2 år med mindre annet er avtalt. Valgperioden kan ikke settes lengre enn til 4 år.

Styret er beslutningsdyktig når minst halvparten av medlemmene er til stede, jf. § 12. Forvaltningen av selskapet hører under styret, som har ansvar for en tilfredsstillende organisering av selskapets virksomhet. Styret skal påse at virksomheten drives i samsvar med selskapets formål, selskapsavtalen, selskapets årsbudsjett og andre vedtak og retningslinjer fastsatt av representantskapet, og skal sørge

for at bokføringen og formuesforvaltningen er gjenstand for betryggende kontroll. Styret skal videre føre tilsyn med daglig leders ledelse av virksomheten, jf. § 13.

Styret representerer selskapet utad og tegner dets firma, jf. § 16. Styret kan imidlertid gi styremedlem eller daglig leder rett til å tegne selskapets firma, og kan bestemme at de som har slik rett, må utøve den i fellesskap. Dersom representasjonsretten har blitt overskredet, kan dette bare gjøres gjeldende overfor en tredjeperson når opplysning om beslutningen er registrert i Foretaksregisteret eller når tredjepersonen kjente eller burde ha kjent begrensningen, jf. § 17.

Etter § 14 skal selskapet ha en daglig leder som ansettes av styret med mindre det er fastsatt i selskapsavtalen at daglig leder ansettes av representantskapet. Daglig leder forestår den daglige ledelsen av selskapet og skal følge de retningslinjer og pålegg som styret har gitt. Den daglige ledelse omfatter ikke saker som etter selskapets forhold er av uvanlig art eller av stor betydning. Slike saker kan den daglige leder bare avgjøre når styret i den enkelte sak har gitt daglig leder myndighet til det, eller når styrets beslutning ikke kan avvendes uten vesentlig ulempe for selskapets virksomhet. Styret skal i så fall snarest mulig underrettes om saken.

Når det gjelder inhabilitet for selskapets ansatte og medlemmer av selskapets styrende organer, gjelder kommuneloven § 40 nr. 3 tilsvarende.

Midler som innkommer til selskapet ved salg av fast eiendom eller andre større kapitalgjenstander, kan ikke brukes til å dekke løpende utgifter med mindre departementet dispenserer fra forbudet. Dette skal kun gjøres i særlige tilfelle, jf. § 21.

Selskapet kan heller ikke ta opp lån med mindre det er særskilt fastsatt i selskapsavtalen at selskapet skal ha slik adgang. Dersom selskapet har adgang til å ta opp lån, skal det i selskapsavtalen være fastsatt en høyeste ramme for selskapets samlede låneopptak (jf. § 22). Selskapet kan videre ikke stille garanti eller pantsette sine eiendeler til sikkerhet for andres økonomiske forpliktelser.

Selskapets eiendeler kan ikke være gjenstand for utlegg eller arrest. Konkurs og gjeldforhandling etter lov av 8. juni 1984 nr. 58 om gjeldsforhandling og konkurs kan ikke åpnes i selskapet, jf. § 23.

Har styret grunn til å tro at selskapet ikke kan oppfylle sine forpliktelser etter hvert som de forfaller, skal det straks sende representantskapet melding om forholdet. Tilsvarende melding skal sendes deltakerne. Med mindre representantskapet fremlegger en plan for fortsatt drift som vil gi fordringshaverne dekning ved forfall, og som deltakerne slutter seg til, skal selskapet oppløses og virksomheten avvikles, jf. § 32.

Selskapsandel kan bare overdras til ny deltaker med samtykke fra alle de øvrige deltakerne. Ved eierskifte trer erververen inn i overdragerens samtlige rettigheter og forpliktelser overfor de øvrige deltakere. Erververen er på samme måte som overdrageren bundet av de beslutninger og disposisjoner som selskapet har truffet før eierskiftet, og selskapet og de øvrige deltakere kan bringe i motregning mot erververen fordringer som de ifølge selskapsforholdet har på overdrageren.

For forpliktelser som påhviler selskapet ved eierskiftet, hefter overdrageren og erververen én for begge og begge for én inntil kreditor må anses for å ha fritatt overdrageren for ansvar. Overdrageren kan skriftlig anmode selskapets kreditorer om å bli fritatt for ansvar. Svarer en kreditor ikke på en slik anmodning innen tre måneder etter at anmodningen er kommet frem, anses kreditor for å ha fritatt overdrageren for ansvar, jf. § 26.

Hva gjelder utdeling av selskapets midler til deltakerne, fastslår § 29 at dette besluttes av representantskapet etter forslag fra styret eller med styrets samtykke etter at regnskapet for siste regnskapsår er fastsatt. Utdeling kan bare besluttes dersom midlene ikke trengs til betaling av selskapsforpliktelser eller til selskapets virksomhet.

Den enkelte deltaker kan med ett års skriftlig varsel si opp sitt deltakerforhold i selskapet og kreve seg utløst av dette. I selskapsavtalen kan det fastsettes en annen oppsigelsestid. Det kan også bestemmes i selskapsavtalen at partene ikke skal kunne si den opp i et nærmere angitt tidsrom. Etter dette året vil deltakeren få med seg ut nettoverdien av sin eierandel, likevel ikke mer enn verdien av det deltakeren satte inn i selskapet, en verdi som kan være betydelig lavere enn nettoverdien av andelen på utløsningstidspunktet. De nærmere regler om uttreden fremgår av § 30 i loven.

Dersom en deltaker vesentlig misligholder sine forpliktelser i selskapsforholdet, kan de øvrige deltakere enstemmig beslutte at vedkommende deltaker skal utelukkes fra selskapet. Nærmere regler finnes i § 31.

Selskapet kan oppløses dersom deltakerne er enige om det. Det enkelte kommunestyre eller fylkesting treffer selv vedtak i saken. Den enkelte deltaker kan kreve selskapet oppløst dersom deltakernes rett er blitt krenket ved vesentlig mislighold av selskapsforholdet, og henvisning til uttreden etter § 30 ikke ville være rimelig. Selskapet skal videre oppløses dersom deltakerantallet blir redusert til én på grunn av uttreden eller utelukkelse.

Oppløsning av selskapet må godkjennes av departementet. Departementet kan gi nærmere bestemmelser om gjennomføringen av avviklingen, jf. § 32.

Dersom departementet samtykker i oppløsning av selskapet, oppnevner representantskapet straks et avviklingsstyre. Nærmere regler for avviklingsstyrets plikter og myndighet fremgår av §§ 33 og 34. Alle krav på selskapets deltakere forfaller etter senest tre år regnet fra det tidspunkt da selskapets avvikling ble registrert i Foretaksregisteret, jf. § 37.

Dersom medlem av representantskap, styremedlem, daglig leder eller medlem av avviklingsstyre forsettlig eller uaktsomt har voldt selskapet, den enkelte deltaker eller andre skade, plikter vedkommende å erstatte denne, jf. § 38.

Lovens § 40 inneholder regler om tilpasning av interkommunalt selskap med ubegrenset deltageransvar etter loven.

Interkommunalt selskap som er organisert etter selskapsloven av 21. juni 1985 nr. 83, må innen fire år etter lovens ikrafttreden, dvs. innen 1. januar 2004, være organisert som interkommunalt selskap etter lov om interkommunale selskap. Bestemmelsen i selskapsloven § 1-1 femte ledd er imidlertid ikke til hinder for at kommune eller fylkeskommune som ved lovens ikrafttreden var deltaker i selskap etter selskapsloven sammen med andre enn kommuner eller fylkeskommuner, fortsetter deltagerforholdet.

Frem til endringene i kommuneloven om interkommunalt samarbeid den 12. desember 2003 nr. 114, fulgte det av § 40 andre ledd i lov om interkommunale selskaper, at interkommunale selskaper som før lovens ikrafttreden var stiftet med eget styre etter kommuneloven § 27, og som var eget rettssubjekt, innen fire år etter lovens ikrafttredelse måtte være organisert som interkommunalt selskap etter lov om interkommunale selskap.

Etter lovendringen ble imidlertid § 40 andre ledd opphevet.

Dette innebærer at det for eksisterende interkommunale sammenslutninger som er etablert etter kommuneloven § 27, og som er egne rettssubjekter, allikevel ikke er nødvendig å organisere enheten som et interkommunalt selskap etter loven her.

Bakgrunnen for dette er at spørsmålet om organisering av interkommunalt samarbeid om forvaltning, tjenesteyting og myndighetsutøvelse etter departementets syn ikke har vært tilstrekkelig utredet. Departementet opplyste at det tok sikte på å gjennomføre en utredning av dette området i nærmeste fremtid. Sentralt i dette arbeidet ville være en vurdering av om kommuneloven § 27 innebærer en hensiktsmessig regulering av interkommunalt samarbeid om forvaltningsoppgaver og

myndighetsutøvelse. I en slik fase vil det etter departementets oppfatning ikke være ønskelig at gjeldende lovgivning tvinger alle interkommunale enheter, som etter en konkret vurdering må regnes som egne juridiske enheter, inn i en organisering som interkommunalt selskap etter lov om interkommunale selskaper.

Etter ny § 40 andre ledd kan representantskapet, eller tilsvarende organ hvor deltakerne utøver sin myndighet gjennom selskapet, med et flertall av de avgitte stemmer beslutte at selskapet skal organiseres som et interkommunalt selskap, samt vedta slike endringer i selskapets vedtekter som er nødvendige for å bringe vedtektene i samsvar med loven.

Det fremgår videre av § 40 tredje ledd at:

”Ved omorganisering innen fristen i første ledd av interkommunalt selskap som før lovens ikrafttreden er stiftet med eget styre etter kommuneloven § 27 og som er eget rettssubjekt, og ved omorganisering etter bestemmelsene i denne paragraf av interkommunalt selskap som er organisert etter selskapsloven, overføres selskapets eiendeler, rettigheter, herunder offentlige tillatelser m.v. og forpliktelser til det interkommunale selskapet. Fordringshavere og øvrige rettighetshavere kan ikke motsette seg overføringen eller gjøre gjeldende at den utgjør en bortfallgrunn for rettsforholdet. Omregistrering i grunnbok og andre offentlige registre i forbindelse med omorganiseringen skjer ved navneendring.”

2.4.5 Kommunalt foretak

Ved lovendring av 22. desember 1999 nr. 102 ble det opprettet et nytt kapittel 11 i kommuneloven som regulerer kommunale og fylkeskommunale foretak.

Kommuneloven § 61 fastslår at kommunalt foretak er en del av kommunen som kommunestyret har bestemt skal organiseres som kommunalt foretak.

En slik beslutning kan ikke delegeres. Dette innebærer at det er kommunestyret selv som skal treffe vedtak om opprettelse av kommunalt foretak, herunder velge styre og fastsette vedtekter for foretaket. Slikt foretak skal registreres i Foretaksregisteret, jf. kommuneloven § 62. I kommuner som har parlamentarisk styreform som f.eks. Oslo og Bergen, kan kommunestyret selv fastsette at byrådet skal velge styre. Når det er truffet slikt vedtak, trer rådet i kommunestyrets sted i forhold til de øvrige bestemmelsene i kapittel 11, med unntak for § 63.

Et kommunalt foretak skal etter kommuneloven § 63 ha vedtekter som i det minste skal angi:

- a) foretakets firma
- b) foretakts formål
- c) den kommune hvor foretaket skal ha sitt forretningskontor
- d) antallet styremedlemmer
- e) annet som etter lov krever vedtektsbestemmelse

Endring i vedtektene må treffes av kommunestyret selv. Slik myndighet kan ikke delegeres til byrådet i kommuner som har parlamentarisk styreform.

Foretaket skal ledes av et styre og en daglig leder, jf. kommuneloven § 64.

Foretaket skal ha et styre på minst tre medlemmer. Daglig leder kan ikke være medlem av styret. Styret skal velges av kommunestyret selv. Et flertall av de ansatte ved foretaket kan kreve at inntil en femtedel av styrets medlemmer med varamedlemmer velges blant de ansatte. Styret skal ha en leder og en nestleder som velges av kommunestyret selv, jf. kommuneloven § 65.

Foretaket ledes av styret, som har myndighet til å treffe avgjørelse i alle saker som gjelder foretaket og dets virksomhet. Styret påser at virksomheten drives i samsvar med foretakets formål, vedtekter, kommunens økonomiplan og årsbudsjett og andre vedtak eller retningslinjer fastsatt av kommunestyret, jf. kommuneloven § 67, 1. første ledd. Styrets myndighet etter første ledd omfatter også myndighet til å opprette og nedlegge stillinger og til å treffe avgjørelser i personalsaker, i den utstrekning annet ikke er bestemt i vedtektene. Styret skal videre føre tilsyn med daglig leders ledelse av virksomheten.

Kommuneloven § 68 inneholder nærmere bestemmelser om avholdelse av styremøter som skal avholdes så ofte som det trengs. Vi går for øvrig ikke nærmere inn på denne bestemmelsen i denne fremstillingen.

I vedtektene kan det fastsettes at styrets vedtak i nærmere angitte saker må være godkjent av kommunestyret selv for å være bindende for kommunen. Slik vedtektsbestemmelse kan bare påberopes overfor en tredjeperson når vedtektsendringene er registrert i Foretaksregisteret eller tredjepersonen kjente eller burde kjent til vedtektsbestemmelsen, jf. kommuneloven § 69.

Nærmere bestemmelser om daglig leder og hans myndighet er gitt i kommuneloven §§ 70 og 71. Hans myndighet omfatter ikke saker som etter foretakets forhold er av uvanlig art eller av stor betydning. Slike saker kan daglig leder bare avgjøre om styret i det enkelte tilfelle har gitt vedkommende myndighet til det, eller styrets beslutning ikke kan avvendes uten vesentlig ulempe for foretaket eller for kommunen som helhet. Styret skal i så fall snarest underrettes om saken.

Det følger av kommuneloven § 72 at kommunens administrasjonssjef ikke innenfor styrets myndighetsområde har instruksjons- eller omgjøringsmyndighet overfor foretakets daglige leder. Administrasjonssjefen kan likevel instruere foretakets ledelse om at iverksettelsen av en sak skal utsettes til kommunestyret har behandlet saken. Før styret treffer vedtak i en sak som skal behandles av kommunestyret, skal administrasjonssjefen være gitt anledning til å uttale seg om saken. Administrasjonssjefens uttalelse skal legges frem for styret ved dets behandling av saken. I kommuner der det er innført parlamentarisk styreform, tilligger administrasjonssjefens myndighet etter § 72 første ledd andre punktum kommunerådets leder.

Styret representerer foretaket utad. Det inngår avtaler på kommunens vegne innenfor foretakets formål, jf. kommuneloven § 73 første ledd. Styret kan gi styremedlem eller daglig leder representasjonsrett etter første ledd. Vedtektene kan begrense styrets myndighet etter første punktum og også selv gi bestemmelser om fullmakt som der nevnt. Daglig leder representerer foretaket utad i saker som faller innenfor daglig leders myndighet etter § 71.

Har noen som representerer foretaket utad, ved handling på vegne av foretaket overskredet sin myndighet, er handlingen ikke bindende for kommunen hvis medkontrahenten innså eller burde innså at myndigheten ble overskredet, og at det derfor ville stride mot redelighet å gjøre disposisjonen gjeldende, jf. kommuneloven § 74.

Departementet har i kommuneloven § 75 blitt gitt hjemmel til ved forskrift å pålegge enkeltforetak eller typer av foretak plikt til å føre regnskap etter regnskapsloven i tillegg til, eller i stedet for, etter kommunale prinsipper, og herunder gi de bestemmelser som er nødvendige for å tilpasse dette regnskapet til lovens bestemmelser om foretakenes økonomiforvaltning.

2.4.6 Samvirkeforetak

Med samvirkeforetak er i Samvirkelovens forstand (lov av 29. juni 2007 nr. 81) ment en sammenslutning som har som hovedformål å fremme de økonomiske interessene til medlemmene gjennom deres deltagelse i virksomheten som mottakere, leverandører eller på annen lignende måte, og der avkastningen med visse unntak blir stående i virksomheten eller fordelt mellom medlemmene på

grunnlag av deres andel i omsetningen, og ingen av medlemmene har personlig ansvar for sammenslutningens forpliktelser, utdelt eller for deler som til sammen utgjør de samlede forpliktelsene, jf. lovens § 1.

Begrepet økonomisk skal etter forarbeidene forstås i vid forstand. Formålet med begrepet er å avgrense i forhold til de ideelle foreningene, og det skal ikke legges mer i begrepet enn dette formålet tilsier, jf. NOU 1988: 30 s. 240 flg., ref. i Ot.prp. nr. 21 (2006–2007).

At et samvirkeforetak skal ha til hovedformål å fremme medlemmenes økonomiske interesser, kan derfor ikke forstås slik at økonomiske hensyn må være hovedbegrunnelsen for etableringen og driften av et samvirkeforetak, og heller ikke at samvirkeformen bare skal være anvendelig i tilfeller hvor samvirkeorganisering vil være økonomisk sett gunstigere enn andre alternativer.

Det sentrale i denne sammenhengen er at samvirkeformen i mange tilfeller velges ut fra andre hensyn enn de rent økonomiske, typisk for at man skal få dekket et behov som man ikke får dekket tilfredsstillende på en annen måte, og for at man selv skal kunne delta i styringen av virksomheten.

Private andelsvannverk vil derfor i utgangspunktet falle inn under samvirkelovens definisjon av samvirkeforetak, selv om det ikke utdeles utbytte. Det vises her til Ot.prp. nr. 21 (2006–2007) s. 240, der det fremgår at i motsetning til selskapsloven, hvor aktiviteten objektivt sett må være egnet til å gi overskudd, kan det ikke oppstilles et slikt vilkår etter samvirkeloven.

Private vann- og avløpsandelslag vil som følge av ovennevnte falle inn under loven, og vil innen fem år ha en plikt til å tilpasse sine vedtekter til lovens bestemmelser, jf. lovens § 163 nr. 1 og nr. 2.

2.4.7 Forholdet til anskaffelsesregelverkets regler om tildelt enerett, sett i forhold til reglene om egenregi

Advokatfirmaet Haavind Vislie AS har på oppdrag fra Kommunesektorens Interesse- og Arbeidsgiverorganisasjon (KS) utarbeidet en utredning datert 1. februar 2008 om kommunenes adgang til å tildele enerett for utførelse av VA-tjenester i henhold til § 1-3 (2) h i anskaffelsesforskriften av 7. april 2006. Denne vil bli nærmere omtalt nedenfor under kapittel 4, der anskaffelsesregelverket omtales.

I denne sammenheng skal kun fremheves forholdet mellom egenregi og tildeling av enerett. Egenregi faller utenfor anskaffelsesregelverket fordi i egenregitilfellene anses kommunen for å være selvforsynt. Det foretas med andre ord ingen anskaffelse fordi det er kommunens egne ansatte som står for leveransen.

Likt med dette regnes det når kontrakt inngås med et annet selvstendig rettssubjekt, som kommunen har en kontroll over som tilsvarer den man har med egne etater/avdelinger. I tillegg til kontrollvilkåret er det et vilkår at hoveddelen av organets omsetning (antatt 80 % eller mer) er til eieren/eierne.

Et kommunalt foretak opprettet etter kommunelovens kapittel 11 er ikke et selvstendig rettssubjekt, men fortsatt en del av kommunens organisasjon. Tildeling av oppdraget til egne kommunale foretak vil derfor klart være egenregi.

Tildeling av enerett er derfor noe annet enn egenregi. En kommune har i visse tilfeller adgang til å tildele en annen offentlig myndighet/organ eller offentlig foretak som kommunen ikke selv kontrollerer, eneretten til å levere tjenester til kommunen. Det betyr at det ikke må utlyses konkurranse på vanlig måte. Når det foreligger slik adgang fremgår av vår drøftelse nedenfor under kapittel 4.

2.5 Forhandlinger om erverv, eventuelt ekspropriasjon av grunn der faste anlegg skal stå, samt rett til grunn for anleggelse av vann- og avløpsledninger

Det foreligger flere hjemler i dagens lovverk for et vann- og avløpsverk til å ekspropriere seg rett til å anlegge vannbehandlingsanlegg eller anlegg for rensing av avløpsvann samt rett til å anlegge vann- og avløpsledninger over annen manns grunn. Slike hjemler finnes både i oreigningsloven og i plan- og bygningsloven.

I utgangspunktet skal berørte grunneiere i slike tilfeller ha erstattet det økonomiske tapet de lider som følge av grunnavståelsen eller servitutten som derved oppstår.

Flere vannverk har utarbeidet standardavtaler til bruk for denne type situasjoner hvor utgangspunktet er at slik rett gis vederlagsfritt. Dette kan særlig være aktuelt der ledningene etableres innenfor byggeforbudssoner for vei, da grunneieren i slike tilfeller normalt ikke vil kunne bygge selv om ledningene ikke var blitt anlagt.

Det foreligger også rettslig adgang for et kommunal vann- og avløpsverk til å ekspropriere mindre private vann- og avløpsverk dersom kravet til interesseovervekt i oreigningsloven er oppfylt.

Både ved fastsettelse av erstatning ved ekspropriasjon av private vannverk og ved erstatningsfastsettelsen for klausuleringsbestemmelser rundt et drikkevanns nedbørfelt, skal det i utgangspunktet betales erstatning etter alminnelige erstatningsrettslige regler.

Ved fastsettelse av vederlaget er det vederlagsloven og Grl. § 105 om rett til full erstatning av lidt økonomisk tap som kommer til anvendelse. I de saker som er omtalt i dette kapittel om ekspropriasjon av vannverk, har det kun blitt gitt erstatning for salgsværdien, da i form av teknisk verdi. Dette fordi det ikke ble funnet grunnlag for å gi høyere erstatning etter gjenanskaffelsesverdi eller bruksverdi, og fordi det ikke ble antatt at de overtatte vannverk hadde en kommersiell omsetningsverdi som et bestående vannverk. I begge tilfeller ble det også vurdert slik at kostnadene med å oppjustere vannverkene i tråd med dagens krav til drikkevannseieren etter drikkevannsforskriftene ville bli så vidt store at vannverkene ville gå med underskudd.

Det er enda ikke avklart hvorvidt en kommune kan slippe unna den erstatningsplikt som følger av bruk av oreigningsloven § 2 nr. 47, ved i stedet å klausulere et nedbørfelt med hjemmel i plan- og bygningsloven § 25 nr. 6, eller ved å ilegge tilsvarende restriksjoner med hjemmel i drikkevannsforskriften § 4. Se nærmere drøftelse av problemet under kapittel 2.7.6 og 2.7.7 nedenfor.

Grunneieren er i medhold av vannressursloven § 44 gitt eksklusiv rett til grunnvannsføremønstre under egen eiendom. Der grunnvannsføremønstret ligger under flere eiendommer, ligger den til eiendommene som et sameie med et partsforhold som svarer til hver eiendoms areal på overflaten. Ved ekspropriasjon til vannforsyningsformål gjelder oreigningsloven § 2 nr. 47 tilsvarende for grunnvann.

Veglovens regler innebærer særskilte regler for adgangen til å etablere vann- og avløpsledninger i veggrunn som vil gjelde foran de alminnelige regler. Rett til å anlegge vann- og avløpsledninger i veggrunn blir som hovedregel ikke betraktet som en særrett eller ansett som en servitut etter servituttløvas regler. Dette får bl.a. betydning for ansvar for flyttekostnader der det senere blir behov for å flytte ledningene pga. veieiers behov for utvidelse av vegen.

2.5.1 Innledning

Utbygging av et vann- og avløpsverk kan føre til forskjellige typer ulemper for berørte grunneiere, rettighetshavere og for allmennheten som utøver ferdsel, fiske eller jaktretter i det aktuelle området. Ulempene vil naturligvis bli av noe forskjellig karakter alt ettersom det er snakk om å etablere et vannverk, regulere et vassdrag til drikkevann, bygge et avløpsrenseanlegg, en avløspumpestasjon eller en vann-/avløpsledning.

Det planlagte tiltaket kan være av en slik art at enkelte grunn- og rettighetshavere helt kan måtte avstå sine eiendommer eller rettigheter. Dette vil regelmessig være tilfelle der det er et nytt vannrenseanlegg eller avløpsrenseanlegg som ønskes bygd. Rettighetene kan også tenkes å kunne fortsette å bestå, men med større eller mindre innskrenkninger for eksempel som følge av restriksjoner i drikkevannets nedslagsfelt eller fordi vannrettighetene ikke kan utøves som tidligere. Det kan også tenkes at det verken helt eller delvis kreves avståelse av grunn eller rettigheter, men at etableringen av for eksempel en kloakkpumpestasjon eller et renseanlegg fører til lukt- eller støyulempere for naboeiendommer. Det oppstår her særlige spørsmål om grensene mellom ekspropriasjonsrettslige og rent naboettslige virkninger.

Der det er en innsjø som benyttes som vannkilde, kan vannstanden i denne bli både høyere og lavere enn det som var naturtilstanden. Avrenningen i elven nedstrøms kilden vil også ofte bli påvirket slik at vannføringen i denne avviker fra det eiere, bruksrettshavere og allmennheten for øvrig har vent seg til og innrettet seg etter.

Et nærliggende eksempel kan hentes fra Akerselvas historie. Her har fløtings-, kraft- og drikkevannsinteresser alle konkurrert om det samme vannet, men hatt ulike behov med hensyn til reguleringen av vannmassene. Grunneieren i Nordmarka, baron Wedel Jarlsberg, senere Løvenskiold, hadde behov for stor oppmagasinering av vann for å få gjennomført fløtingen ned til Maridalsvannet, mens vannverksinteressene i Oslo på samme tid som fløtingen foregikk, kunne ha ønske om å holde igjen en del vann for å ha til senere på sommeren, da det kunne oppstå vannmangel. På samme måte hadde Akerselvans Brukseierforening, som organiserte industribedriftene langs Akerselva, behov for jevn og solid vannføring i Akerselva til kraftproduksjon. Vannverket på sin side ville heller bruke vannmassene i Maridalsvannet til drikkevannsforsyning, og det tap som brukene dermed ble påført, hadde de krav på å få kompensert.

Vi vil i dette kapitlet behandle forholdet til grunneiere og rettighetshavere, mens forholdet til de allmenne interesser vil bli drøftet i forbindelse med gjennomgangen av reglene om når et tiltak er konsesjonspliktig, under kapittel 2.6 nedenfor.

Et eksempel på forhandlingsløsning vil bli gjennomgått nedenfor, under kapittel 2.5.2.1. Noen praktiske eksempler på frivillige standardavtaler mellom vannverk og grunneier, hentet fra Skien, Bergen og Oslo, er omtalt i tidligere utgaver av VA-jus databasen, men er i denne utgaven utelatt av plasshensyn. I stedet er det under kapittel 2.5.2.2 og 2.5.2.3 omtalt mal for frivillige grunneieravtaler samt rettspraksis fra tvister mellom private knyttet til tidligere inngåtte avtaler om rett til å anlegge vann- og avløpsledning over hverandres eiendom.

Under kapittel 2.5.3 vil reglene for ekspropriasjon bli gjennomgått, og under kapittel 2.5.4 vil vi særskilt gå inn på spørsmålet om kommunal ekspropriasjon av private vannverk. Avslutningsvis vil vi under kapittel 2.5.5 ta opp situasjonen der overdragelse fra privat til kommunalt vannverk i sin tid har vært frivillig, men der det har oppstått etterfølgende tvistepunkter om betalingsplikt. Under kapittel 2.5.8 gjennomgås veglovens regler om rett til å ha liggende ledninger, kabler mv. i veigrunn og vilkårene for dette.

2.5.2 Eksempel på forhandlingsløsninger og standardavtaler i bruk mellom VA-verk og grunneiere

2.5.2.1 Brukerinteressene rundt Akerselva

I situasjonen som er beskrevet ovenfor, ble de nevnte interessekonflikter løst i flere trinn. Akerselvans Brukseierforening sikret seg tilstrekkelige mengder vann i Akerselva ved å inngå den såkalte "baronkontrakten" med baron Harald Wedel Jarlsberg i 1876. Som kompensasjon for manøvreringsretten og disposisjonsretten til vannet ble det betalt en betydelig erstatning fra brukseierforeningen til baronen. Dertil måtte foreningen påta seg å fløte trevirket for skogeieren. Dette var den logiske konsekvens av at skogeieren ga fra seg manøvreringsretten over de dammer han tidligere eide og disponerte fullt ut.

I forholdet mellom Akerselvans Brukseierforening og Oslo og Aker kommuners drikkevannsinteresser ble det gjennom mange år fremforhandlet en avtale som førte frem til at rettighetene ble overtatt i 1954 ved utbetaling av en vesentlig erstatning til brukseierne for det tap de ble påført i form av tapt kraftproduksjon ved den reduserte vannføringen i Akerselva. Brukerne fikk også en evigvarende rett til leveranse av erstatningskraft fra Oslo Lysverker tilsvarende det produksjonstap som de ut fra sin individuelle fallhøyde og virkningsgrad ville lide i årene fremover.

Eksemplene ovenfor er en illustrasjon på hvordan en vannverkseier gjennom en minnelig ordning kan nå frem med sine behov overfor berørte grunneiere og andre rettighetshavere. Dette vil ofte kunne være både tidsbesparende og økonomisk lønnsomt, da alternativet er å bruke tid og økonomi på ekspropriasjonssak med etterfølgende skjønn. Det bør i den forbindelse tas i betraktning at det er regelen at den som skal ekspropriere, kalt eksproprianten, må betale sakens omkostninger for den det blir ekspropriert fra, kalt ekspropriaten.

Ulempene kan være, som i eksempelet ovenfor, at en kommune blir forpliktet til å betale ut – eller yte kraft for – millionbeløp årlig i uoverskuelig fremtid. Dette kunne vært unngått ved en ekspropriasjon, der det som regel blir utmålt engangserstatninger. Det kan imidlertid være at en vannverkseier eller kommunen som sådan på det aktuelle tidspunkt ikke har økonomi til å ekspropriere det hele og betale engangserstatning, og at det er årsaken til at det velges løsninger som nevnt ovenfor.

Her har vannverkseier en mulighet for å la avholde skjønn, men unnlate å sette tiltaket i verk, dersom det viser seg at de økonomiske kostnadene ved tiltaket vil bli for omfattende. Dette må følge indirekte av skjønnsprosessloven § 57, som setter en frist på ett år for å fremme begjæring om fullbyrding av skjønnet etter at det er avgitt. I motsatt fall kan ekspropriasjonen ikke gjennomføres, uten etter nytt skjønn i henhold til ny ekspropriasjonstillatelse.

2.5.2.2 Mal for avtale mellom grunneier og VA-eier som er tatt i bruk av HIAS og kommunene i Hamarregionen og Elverum

Det foreligger pr. 12. mai 2010 en felles mal for grunneieravtale med veiledning til bruk for kommunene Løten, Hamar, Ringsaker, Stange og Elverum samt HIAS IKS.

Det er her inntatt mal for avtale vedrørende etablering av og rett til å ha liggende nytt vann-, spillvann- og overvannsanlegg på grunneiers eiendom, og en mal for erstatningsoppgjør i den forbindelse i tråd med bilag 1 til malen, som gir anvisning på fremgangsmåten ved erstatning i forbindelse med skade for hhv. jordbruk, skogbruk og hageanlegg. Her er også anleggsarbeidenes utførelse regulert særskilt og relativt grundig.

2.5.2.3 Tvister mellom private for domstolene om avtaler om rett til å ha liggende vann- og avløpsledninger over annen manns grunn

Borgarting lagmannsrett avsa den 18. oktober 1999 dom i sak mellom to private parter vedrørende tvist om tidligere inngått avtale om rett til å ha liggende vann- og avløpsledninger over naboens grunn.

Saksforholdet var her at A hadde avgitt en erklæring om at eieren av tilstøtende tomt, G, skulle få rett til fremføring av vann- og kloakkledninger over hans gårdseiendom. A gjorde gjeldende at han hadde undertegnet på erklæringen in blanco (uutfyllt), og at han kun hadde ment å gi samtykke til felles avkjørsel. Videre gjorde han gjeldende at erklæringen i dag måtte settes til side ut fra læren om bristende forutsetninger/avtaleloven § 36.

Lagmannsrettens flertall kom til at disse anførselene ikke kunne føre frem. Rettens flertall fant at man savnet grunnlag for å fravike den skrevne teksten i den tinglyste erklæringen etter en nærmere drøftelse av sakens beviser. Etter ordlyden var det da tale om en reell bruksservitut som sikret rett til den til enhver tid sittende eier/leier av Grønliåsen, og som også var nødvendig for at eiendommen oppfylte kravene i pbl. § 66 nr. 1 og 2 om rett til vei og avløp, og dermed kunne bebygges.

Ut i fra flertallets bedømmelse av situasjonen og de hensyn av så vel privatrettslig som offentligrettslig art som ligger til grunn for erklæringer av denne art, kunne det knapt være rom for anvendelsen av læren om bristende forutsetninger når konflikt først hadde oppstått. Flertallet påpekte som følger:

”Åpnes det for å trekke inn løftegiverens subjektive forutsetninger som ikke er kommet til uttrykk i erklæringen eller gjort kjent på en slik måte at myndighetene eller eieren av den herskende eiendom på avgivelsestidspunktet hadde mulighet for å bli oppmerksom på forbeholdet, vil en kunne få tilfældige og uakseptable utslag som i neste omgang kan undergrave ordningen med slike erklæringer. Anførselen om bristende forutsetninger kan derfor ikke føre frem. Etter flertallets vurdering må konklusjonen bli den samme i forhold til avtalelovens § 36.”

2.5.3 Ekspropriasjon av grunn og rettigheter etter oreigningsloven og plan- og bygningsloven og reglene om innløsning og erstatning

2.5.3.1 Innledning

Der hvor forhandlinger ikke fører frem, enten fordi den ene part overhodet ikke er villig til å forhandle om noen avståelse av sin rett, eller fordi det vederlag han krever er så høyt at det synes klart å overstige det som vil bli tilkjent ham i en senere ekspropriasjonssak, må eier av et vann- og avløpsverk vurdere å gå til ekspropriasjon, dersom prosjektet ikke i stedet oppgis til fordel for et annet der grunneierne er mer samarbeidsvillige.

Det kan i slike situasjoner alltid være fornuftig å vurdere om man har andre alternativer som vil gi en raskere løsning på det vannforsyningsproblem eller avløpstekniske problem man forsøker å løse.

Tidligere ga vassdragsloven § 17 hjemmel for Kongen til å ekspropriere vanntilførsel til by- eller landkommune. Denne myndigheten var lagt til Fylkesmannen.

2.5.3.2 Oreigningslovens bestemmelser om ekspropriasjon til vann- og avløpsformål

Etter vedtakelsen av vannressursloven ble hjemmelen flyttet over til oreigningsloven av 23. oktober 1959 nr. 3. I § 2 ble nr. 47 endret slik at den i dag gir hjemmel til ekspropriasjon til vannforsyning og avløp. Denne ble opprinnelig tilføyd ved forurensningslovens vedtagelse i 1981, som avløsning for ekspropriasjonshjemler for kloakkledninger i vassdragslovens kapittel 4.

Med hjemmel i forskrift i medhold av oreigningsloven § 5 om rett til å gjøre vedtak om eller gi samtykke til eiendomsinngrep, er myndigheten etter denne bestemmelse lagt til Fylkesmannen for så vidt gjelder avløp og tiltak for vannforsyning som ikke faller inn under vannressursloven, eller dersom tiltak etter vannressursloven kan iverksettes uten konsesjon eller etter konsesjon fra kommunen, jf. kgl. res. 6. april 2001 nr. 390. Der tiltaket trenger konsesjon, ligger oreigningsmyndigheten hos det forvaltningsorgan som gir konsesjon for tiltak for vannforsyning som faller inn under vannressursloven. Ekspropriasjon kan også skje til fordel for private.

Bestemmelsen gir, slik den nå lyder, rett til å erverve grunn til oppføring av anlegg og for uttak av vann fra vassdrag og grunnvann, for behandling av råvannet og for magasinerings og transport av vannet. Dette omfatter også rett til å legge ledning eller grøft på annen mands eiendom. Denne hjemmelen kan også brukes til å pålegge rådighetsinnskrenkninger rundt vannkilden. For rådighetsinnskrenkninger i forbindelse med planlagt vannforsyning gjelder båndleggingsbestemmelsene i vannressursloven § 13 fjerde ledd. Med avløp siktes det til avløp både for overvann og forurenset avløpsvann, og til tiltak som utvider eller øker avløpet for å senke en innsjø.

I § 2 nr. 50 er gitt hjemmel for senkning av grunnvannstanden, og i nr. 53 gis ekspropriasjonshjemmel for tiltak til vern mot flom eller utrasing i vassdrag. Denne bestemmelsen avløser tidligere § 102 i vassdragsloven.

I § 2 nr. 54 gis en generell hjemmel for øvrige vassdragstiltak som ikke omfattes av nr. 29, 47 eller 50–53. Denne bestemmelsen er ment som en utfyllende regel og sikkerhetsforanstaltning for at nødvendig ekspropriasjonshjemmel finnes for ethvert vassdragstiltak som det kan være aktuelt å utføre i henhold til vannressursloven.

Det følger av § 2 nr. 43 at bestemmelsene for øvrig om ekspropriasjon inntatt i oreigningsloven skal gjelde for ekspropriasjonsvedtak fattet i medhold av vannressursloven.

2.5.3.3 Hva er regnet som et ekspropriasjoninngrep?

I Ot.prp. nr. 39 (1998–99) forklares ekspropriasjon som et tvangsinngrep overfor en eiendomsrett eller en annen rettighet, i eller over særskilte faste eiendommer. Ekspropriasjonsrettslig vern for grunneier innebærer at det må treffes særskilt og lovhjemlet vedtak for å gi tiltakshaveren rådighet mot grunneierens vilje. Tiltakshaveren får normalt ikke rådighet før det er fastsatt og utbetalt erstatning. Det er tiltakshaveren som må ta initiativ til og dekke utgiftene ved fastsetting av erstatning. Det må skje en avståelse for at det skal være snakk om ekspropriasjon, og avståelsen skal erstattes fullt ut, jf. grl. § 105.

Utgangspunktet i ekspropriasjonsretten er at bare de som må avgi grunn eller rettigheter ved ekspropriasjonen, har krav på lovhjemlet vedtak og erstatningskrav avgjort ved skjønn. Det kan oppstå tvil om hvilke inngrep reglene om ekspropriasjoninngrep gjelder for, og om hvilken rekkevidde de bør ha. Om en skadevirkning skal anses som en ekspropriasjonsvirkning eller som en nabovirkning, kan ha betydning både for hvilke rettsregler som kommer til anvendelse og for saksbehandlingen. Dette fordi den som blir utsatt for ekspropriasjon, kalt ekspropriert, står i en gunstigere stilling enn andre berørte.

Det klare utgangspunkt er at når et vassdragstiltak innebærer en fysisk ekskluderende bruk av andres eiendom f.eks. bygging i vassdrag, må det regnes som ekspropriasjon. Bruk av fremmed eiendom må også ofte anses som en ekspropriasjon, selv om bruken ikke innebærer fysiske endringer eller kun er midlertidig. Heving av vannstand ved neddemming og overføring av vassdrag regnes som ekspropriasjon. I praksis har også grunneiere som har vært utsatt for redusert vannføring blitt regnet som eksproprierte.

Tiltak i vann uten tilknytning til underliggende grunn kan grunneieren sannsynligvis bare motsette seg dersom tiltaket medfører praktiske skadevirkninger. Vannet som flytende substans anses som utgangspunkt ikke undergitt privat eiendomsrett. Spørsmålet om ekspropriasjon kan gjøre seg gjeldende for vannmengder som en eier trenger til eget behov. Uttak eller tilførsel av fast stoff regnes i utgangspunktet som en ekspropriasjon.

Det kan også reises spørsmål om hva som er å anse som et ekspropriasjonsinngrep som berettiger til erstatning og hva som er å anse som en rådighetsinnskrenkning, som i utgangspunktet kan fastsettes erstatningsfritt med mindre skadevirkningene på eiendommen er å anse som vesentlige.

Som eksempel på tilfeller der dette spørsmålet kan få betydning, kan nevnes at det både etter oreigningsloven og etter plan- og bygningsloven er adgang til å klausulere et nedslagsfelt og fastsette innskrenkninger i grunneierens rådighet i et slikt område. Dersom dette gjøres med hjemmel i oreigningsloven vil det bli regnet som et ekspropriasjonsinngrep ved at det etableres en negativ servitutt over eiendommen som skal erstattes fullt ut. Der det i stedet gjøres gjennom utlegging av området til spesialområde vannforsyning i reguleringsplan ville det i utgangspunktet bare være der eiendommen blir vesentlig rammet at det er mulig å få erstatning etter plan- og bygningslovens regler.

Det er et uavklart spørsmål hvorvidt Høyesterett vil godta at det erstatningsrettslige vernet for grunneier blir forskjellig ved samme type inngrep avhengig av hvilket hjemmelsgrunnlag som blir benyttet. Det fremgår imidlertid av overskjønn avsagt av Borgarting lagmannsrett 18. oktober 2002 at lagmannsretten i likhet med byretten la til grunn at det skulle sees bort fra reguleringsplanen ved ekspropriasjon til fordel for et vannverk. Det prinsipielle spørsmålet kom imidlertid ikke på spissen i denne saken. Det vises for øvrig til fremstillingen om forholdet mellom ekspropriasjon og rådighetsinnskrenkninger med hjemmel i lov/forskrift i tilknytning til redegjørelsen for drikkevannsforskriften § 4 nedenfor under kapittel 2.7.6 og 2.7.7.

2.5.3.4 Oreigningslovens krav om at det ikke må gis ekspropriasjonstillatelse uten at det må regnes med at inngrepet tvilløst er mer til nytte enn skade

Etter proposisjonen kunne det gis samtykke til ekspropriasjon dersom fordelene ved inngrepet kunne antas å være "overveiende" i forhold til skaden. Justiskomiteen skjerpet kravet til bevis ved at den ga uttrykk for at samtykke til inngrep bare måtte gis når gevinsten tydelig og klart er større enn skaden og de ulempene tiltaket volder. Dette var bakgrunnen for at ordet "tvillaust" ble tilført lovteksten. Endringen er av enkelte blitt oppfattet slik at man etter justiskomiteens forslag må sannsynliggjøre en større overvekt av fordel enn det som var nødvendig etter proposisjonen. Som det fremgår av Høyesteretts avgjørelse inntatt i Rt. 2009 s. 1142, og som omtales nedenfor, er dette ikke tilfelle.

Det er en bred interesseavveining som må foretas av forvaltningsmyndigheten, der skadene og ulempene konkret må vurderes i forhold til hverandre. Det vil som regel være lettere for offentlige myndigheter eller organ å sannsynliggjøre at interesseavveiningen bør slå ut i deres favør enn det er for private. Der søknaden om ekspropriasjon er begrunnet i hensynet til å sikre drikkevannsforsyningen til en større krets av personer, eller borttransportering og/eller rensing av avløp, skal det antagelig mye til om interesseavveiningen ikke skal slå ut i favør av vann- og avløpsverket.

Dersom en grunneier bestrider at ekspropriasjonsvedtaket er gyldig, f.eks. fordi den nødvendige interesseovervekt ikke var til stede, er det anledning til å ta opp dette under den senere skjønssaken der erstatningsbeløpet også skal fastsettes. Skjønnsretten vil da ha plikt til å ta stilling til gyldighetsspørsmålet, jf. Rt. 1973 s. 686.

Domstolene vil her kunne prøve riktigheten av den vurdering som er foretatt av fordelene og skadene av forvaltningsorganet, og eventuelt sette denne til side. I realiteten vil det sjelden bli tale om noen domstolskontroll av Fylkesmannens anvendelse av § 2 andre ledd, da domstolene i stor grad vil anse

dette som en del av forvaltningskjønnet (se Forvaltningskomiteens innstilling av 13. mars 1958 s. 375). Unntak kan være aktuelle der skjønnet er vilkårlig, eller der det ellers foreligger myndighetsmisbruk, f.eks. ved at det er tatt utenforliggende hensyn.

Så lenge det er på det rene at forvaltningen ikke har vært i noen tvil, har det ingen betydning om ordet *"tvillaust"* er utelatt i ekspropriasjonsvedtaket, jf. Rt. 1964 s. 1025.

Høyesterett har i dom avsagt 18. september 2009 inntatt i Rt. 2009 s. 1142 konkludert med uttrykket *"tvillaust"* i oreigningsloven § 2 ikke oppstiller et krav til kvalifisert interesseovervekt, men et beviskrav eller et klarhetskrav, jf. premiss 34 i Høyesteretts avgjørelse. Høyesterett påpekte at det ikke forelå noen entydig oppfatning i juridisk litteratur om at bestemmelsen oppstilte et krav om kvalifisert interesseovervekt, og at litteraturen som rettskildemoment uansett ikke kunne slå gjennom den forståelse som mest naturlig fulgte av ordlyden, og som hadde klar støtte i forarbeidene.

2.5.3.5 Litt om oreigningslovens saksbehandlingsregler

Kravet til innholdet i søknaden og behandlingen av den er inntatt i oreigningsloven kapittel II. Det fremgår av § 11 at søknaden, så godt som mulig, skal gi opplysninger om hva ekspropriasjonstiltaket rammer, hva det går ut på og formålet med det. Det skal følge med et kart eller en skisse som viser hvilket område saken gjelder. Det må videre opplyses om hvordan området ligger, hvor stort det er og hvilken bruk som nå gjøres av det.

Når saken er klarlagt så godt som mulig, skal Kongen eller den offentlige myndighet som er blitt delegert hans myndighet etter § 12, fatte vedtak. Fylkesmannen har vært tildelt denne myndigheten både der det er private og der det er en kommune som ønsker å gå til ekspropriasjon. Hjemmel for dette følger av oreigningsloven § 5.

Slikt vedtak er å anse som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven av 10. februar 1967 § 2 bokstav a og b. På slike vedtak foreligger det klageadgang etter forvaltningsloven § 28. Regelen er her at vedtaket kan påklages til det forvaltningsorgan som er nærmest overordnet det forvaltningsorgan som har truffet vedtaket. Dette skulle tilsi at Fylkesmannens vedtak kan påklages til Justisdepartementet, som er det departement som loven hører under.

Dersom søknaden griper inn i områder som hører under fylkeslandbruksstyret, landbruksnemnda, helse- og sosialstyret, samferdselsnemnda eller andre sakkyndige organ, skal de som regel få anledning til å si sin mening. Dersom saken berører kommunale interesser, skal den eller de aktuelle kommuner høres. Partene kan bli oppfordret til å forsøke å få til en minnelig løsning, og hver og én som inngrepet rammer, skal få anledning til å si sin mening. Vedtak eller samtykke til ekspropriasjonsinngrep skal grunngis etter reglene i § 24 første ledd i forvaltningsloven.

Nødvendige kostnader som den som blir utsatt for ekspropriasjonsinngrepet har i anledning saken, skal dekkes av den som ønsker å ekspropriere, jf. § 15.

2.5.3.6 Skjønn

Det er ikke tilstrekkelig for et vann- og avløpsverk å få en ekspropriasjonstillatelse fra Fylkesmannen for å kunne gå i gang med det aktuelle tiltaket. Før vann- og avløpsverket har lovlig adgang til å ta det aktuelle areal i besittelse, må det begjæres og avholdes skjønn. Det følger av oreigningsloven § 16 at vedtak om eller samtykke til ekspropriasjon faller bort så fremt skjønn ikke er krevd innen ett år.

Det følger av § 17 at slike skjønn som skal fastsette erstatning for ekspropriasjonsinngrep, som hovedregel er rettslige skjønn etter skjønnsloven. De nærmere reglene om saksbehandlingen under slike skjønn finnes i kapittel 2 i lov om skjønn og ekspropriasjonssaker (skjønnsprosessloven) av 1. juni 1917 nr. 1.

Etter skjønnsprosessloven § 53 kan eksproprianten, når et skjønn er blitt endelig, kreve å bli satt i besittelse av tingen mot å utbetale erstatningsbeløpet. Det følger av § 54 at saksøkeren (eksproprianten) skal erstatte saksøkte (ekspropriaten) de nødvendige utgiftene i anledning av skjønnsaken.

Etter § 57 må begjæring om fullbyrding av et skjønn etter § 53 fremsettes innen ett år etter at det er avgitt. Som nevnt ovenfor under kapittel 2.5.2 kan eksproprianten velge om han vil tiltre eller om han vil la det være.

2.5.3.7 Forhåndstiltredelse

Dersom det haster for vann- og avløpsverket, f.eks. fordi drikkevannsforsyningen i et område er meget dårlig, og det er viktig å komme i gang for å bygge et nytt renseanlegg eller for å kunne ta i bruk en ny vannkilde, kan det etter oreigningsloven § 25 søkes Fylkesmannen om samtykke til å ta grunnen i bruk før det foreligger rettskraftig skjønn. Dersom skjønn ennå ikke er begjært, kan slikt samtykke bare gis i særlige tilfelle, dersom det vil volde urimelig tidsspille å vente til skjønnskrevet blir fremsatt. I så fall skal Fylkesmannen sette en frist for søkeren til å begjære skjønn som ikke må være lengre enn 3 måneder.

En forutsetning for samtykke til forhåndstiltredelse er at søkeren har fått ekspropriasjonstillatelse.

2.5.3.8 Rådighetsinnskrenkninger på eiendommen etter at varsel om ekspropriasjon er gitt – oreigningsloven § 28

For å hindre illojale disposisjoner fra en eiers side etter at han har fått varsel om at hans eiendom er tenkt ekspropriert, oppstiller oreigningsloven § 28 et forbud mot at eieren eller rettighetshaveren rettslig råder over eiendommen uten at eksproprianten samtykker. Eieren må heller ikke gjøre noe med eller på eiendommen sin som kan hindre, volde vanskeligheter eller fordyre det aktuelle ekspropriasjonsinngrepet.

Dersom eieren eller rettighetshaveren allikevel gjør dette, skal det gjøres fradrag i den erstatningen han har krav på ved avståelsen for all skade som atferden hans har forårsaket overfor eksproprianten.

På den annen side har eieren eller rettighetshaveren krav på erstatning for skade eller ulempe som han lider som en følge av at det i denne perioden er lagt bånd på rådigheten hans. Slik erstatning blir da fastsatt i det samme skjønn som skal avgjøre hvilket vederlag han tilkommer for selve avståelsen, jf. fremstillingen ovenfor.

2.5.3.9 Særlig om ekspropriasjon etter plan- og bygningsloven

2.5.3.9.1 Ekspropriasjon – Pbl. kapittel 16

En viktig ekspropriasjonshjemmel for kommunale vann- og avløpsverk er plan- og bygningsloven av 24. mars 2009 kapittel 16.

Ekspropriasjon er i lovens § 16-1 definert som følger:

”Ekspropriasjon foreligger etter denne loven når eiendomsretten til fast eiendom eller til bygning eller annet som har fast tilknytning til slik eiendom, blir ervervet med tvang mot erstatning etter skjønn, eller når bruksrett, servitutt eller annen rett til, eller over fast eiendom blir ervervet, endret, overført eller avløst ved tvang mot erstatning etter skjønn.”

Et kommunestyre kan foreta ekspropriasjon av grunn til vann- og avløpsanlegg i samsvar med vedtatt reguleringsplan., jf. plan- og bygningsloven § 16-2. Kommunestyrets adgang til å foreta ekspropriasjon i medhold av reguleringsplan bortfaller dersom ikke kommunestyrets vedtak om ekspropriasjon er gjort innen 10 år etter at planen er kunngjort etter § 12-12 fjerde og femte ledd.

Dette vil være aktuelt der en kommune i medhold av plan- og bygningsloven § 12-5 nr. 2 har utlagt et nærmere fastsatt område i reguleringsplan med reguleringsformål trasé for nærmere angitt teknisk infrastruktur, eller etter nr. 6 som område for drikkevann.

Etter § 16-2 tredje ledd kan kommunestyret med samtykke av departementet utvide ekspropriasjonen til å gjelde midlertidige og/eller permanente inngrep i grunn og rettigheter utenfor reguleringsområdet

Det følger av § 16-2 nr. 4 at før kommunestyret gjør vedtak om ekspropriasjon etter § 16-2 nr. 1, og om å søke samtykke til ekspropriasjon etter nr. 3, skal saken være best mulig klarlagt, og de som inngrepet retter seg mot, skal ha hatt anledning til å uttale seg. Det vises så til at oreigningsloven §§ 12 og 28 gjelder tilsvarende. Det er imidlertid ikke krav om at fylkeslandbruksstyret, landbruksnemnda eller øvrige av de nemnder som er nevnt i oreigningsloven § 12 første ledd andre punktum, blir gitt anledning til å uttale seg, jf. plan- og bygningsloven § 16-2 fjerde ledd siste punktum.

Ekspropriasjon i medhold av denne bestemmelsen kan ikke foretas når det gjelder grunn som i planen er satt av til landbruk etter § 12-5 nr. 5.

2.5.3.9.2 Ekspropriasjonshjemmel for vann- og avløpsanlegg – Pbl. § 16-4

Plan- og bygningsloven § 16-4 gir særskilt hjemmel for at kommunestyret, med samtykke fra kommunal- og regionaldepartementet, i regulert strøk kan foreta ekspropriasjon utenfor veigrunn for ledning med tilhørende innretninger i forbindelse med avløpsanlegg. I samband med ekspropriasjon etter første punktum kan det også foretas ekspropriasjon for vannledning med tilhørende innretninger.

Departementets myndighet er delegert til Fylkesmannen.

§ 16-2 fjerde ledd første og andre punktum gjelder tilsvarende ved ekspropriasjon etter denne bestemmelsen.

Ekspropriasjon kan også skje utenfor regulert strøk dersom dette er nødvendig for å føre avløpsanlegget for strøket til nærmeste resipient (sjøen, vassdrag o.l.) Se forslaget fra Bygningslovkomiteen, jf. Ot.prp. nr. 1 (1964–65) s. 96 og s. 109.

Det er dog et krav at avløpsanlegget skal betjene et regulert strøk, jf. Bygningslovkomiteen (1960). Det samme må gjelde for vannledningene. Frihagen mener at det heller ikke er noe til hinder for at anlegget i tillegg betjener uregulert strøk (*Plan- og bygningsloven*. Kommentartutgave bind IV 1990 s. 321).

Det stilles ingen krav til noe spesielt reguleringsformål. Det kan være bolig, industri m.m.

Dersom vann- og avløpsledningen legges i grunn regulert til vei, vil kommunen kunne ekspropriere med hjemmel i pbl. § 16-2 uten godkjennelse fra departementet. Det samme gjelder der grunnen er regulert til avløpssystem og/eller vannledning med tilhørende innretninger etter § 12-5 nr. 2, som gir hjemmel for regulering til trasé for nærmere angitt teknisk infrastruktur.

2.5.3.9.3 Grunneiers rett til ekspropriasjon til atkomst, avløpsanlegg og fellesareal samt parkbelte i industriområde etter pbl. § 16-5.

Hvor det i henhold til plan- og bygningsloven § 18-1 er bestemt at bebyggelse eller opprettelse eller endring av eiendom ikke må skje med mindre vei eller hovedavløpsanlegg er lagt, kan grunneieren (festeren) med samtykke av kommunestyret foreta ekspropriasjon til disse formål. Ved ekspropriasjon til avløpsanlegg gjelder § 16-4 første ledd andre punktum tilsvarende (jf. § 16-5 første ledd).

Bakgrunnen for ekspropriasjonsadgangen etter plan- og bygningsloven § 16-5, er først og fremst at det er en offentlig interesse i at eieren eller festeren av en eiendom som er regulert til bebyggelse, skal kunne anlegge vei og avløp slik at reguleringen kan gjennomføres.

Kommunen selv vil normalt ha direkte ekspropriasjonsrett etter lovens § 16 nr. 2 til de nødvendige arealer som skal til for å gjøre tomten utbyggingsklar som forutsatt i reguleringsplanen. I mange tilfeller vil det imidlertid være nødvendig – eller i hvert fall ønskelig – å overlate gjennomføringen til den som skal bygge ut eiendommen, jf. Frihagen (*Plan- og bygningsloven. Kommentartutgave*. Bind IV 1990 s. 335). Frihagen anfører videre på s. 337 til den tilsvarende bestemmelsen i § 38 i plan- og bygningsloven fra 1985:

”Etter overskriften til § 38 gjelder bestemmelsen grunneierens ”rett til ekspropriasjon”. Ut fra lovhistorien og sammenhengen i regelverket kan vi i og for seg si at forutsetningen må være at kommunen normalt gir samtykke der vilkårene etter lovens § 38 er til stede. Det må likevel være forutsetningen at det ved godkjennelse i hvert fall foretas en viss faglig vurdering slik at det ikke blir større og mer byrdefullt inngrep enn det er behov for. Dette betyr at § 38 i alle fall ikke gir noen ubetinget rett for grunneieren. Kommunen må nok i det hele ha ikke bare kompetanse, men i hvert fall langt på vei også plikt til å vurdere om inngrep etter § 38 er ønskelig og hensiktsmessig.”

Bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 16-5 første ledd, gir bare ekspropriasjonsadgang til avløp der det etter § 18-1 er fastsatt krav om slikt avløp – dvs. etter § 18 første ledd bokstav b ved at området er regulert, eller etter fastsatt krav fra kommunen i områder som i kommuneplanen er avsatt til utbygging.

§ 16-5 gir ikke adgang til ekspropriasjon på grunnlag av krav om tilknytning til offentlig avløpsledning etter § 27-2 eller til offentlig vannledning etter § 27-1. Her vil en således være henvist til ekspropriasjon etter oreigningsloven.

2.5.3.10 Særlig om plan- og bygningslovens regler om innløsning og erstatning

Kapittel 15 i plan- og bygningsloven fra 27. juni 2008 nr. 71 gir nærmere regler om innløsning og erstatning.

Grunneierens rett til å kreve innløsning ved kommuneplanens arealdel reguleres nærmere i § 15-1. Innholdet i bestemmelsen er en videreføring av tidligere gjeldende bestemmelser om innløsning på grunnlag av kommuneplanens arealdel. Bestemmelsen lyder som følger:

”Blir ubebygde eiendom eller større del av slik eiendom i kommuneplanens arealdel angitt som areal til offentlige trafikkområder, offentlige friområder, fellesområder, fornyelsesområder eller til statens, fylkets og kommunens bygninger og grav- og urnelunder, og eiendommen innen fire år ikke blir regulert eller angitt til annet formål i arealdelen, kan grunneieren eller festeren kreve erstatning etter skjønn, eller at ekspropriasjon straks blir foretatt, hvis båndleggingen medfører at eiendommen ikke lenger kan nyttes på regningssvarende måte. Er grunnen bebygde, har eieren eller festeren samme krav når bebyggelsen er fjernet.”

Plan- og bygningsloven § 15-2 regulerer grunneierens rett til å kreve innløsning ved reguleringsplan. Bestemmelsen lyder som følger:

”Medfører en reguleringsplan at kommunen, eller annet rettssubjekt med samtykke av kommunen, etter § 16-2 har rett til å ekspropriere en ubebygd eiendom i dens helhet, kan grunneieren eller festeren kreve at ekspropriasjon straks blir foretatt når vedtaket gjelder grunn som i planen er angitt til offentlige trafikkområder, offentlige friområder, fellesområder, fornyelsesområder samt til statens, fylkets og kommunens bygninger og grav- og urnelunder.

Det samme gjelder når retten til ekspropriasjon omfatter ubebygd del av en eiendom, dersom ekspropriasjonen vil føre til at eiendommen ikke lenger kan anses skikket til å nyttes på en, etter hele eiendommens størrelse, beliggenhet eller etter øvrige forhold regningssvarende måte.

Krav etter første ledd må være satt frem senest tre år etter at reguleringsplanen er kunngjort etter § 12-12 fjerde og femte ledd, eller vedtak er gjort kjent etter § 12-12 siste ledd. Er grunnen bebygd, har eieren eller festeren det samme krav når bebyggelsen er fjernet. Kravet må i så fall være satt frem senest tre år etter dette tidspunktet.”

Plan- og bygningsloven § 15-3 regulerer erstatning for tap ved reguleringsplan.

Bestemmelsen lyder som følger:

”Medfører en reguleringsplan ved bestemmelser om byggegrense innenfor veglinjen eller av andre særlige grunner at en eiendom blir ødelagt som byggetomt, og den heller ikke kan nyttes på annen regningssvarende måte, skal kommunen betale erstatning etter skjønn med mindre den erverver eiendommen i medhold av § 16-9. Det samme gjelder hvis reguleringsplan medfører at eiendom som bare kan nyttes til landbruksformål ikke lenger kan drives regningssvarende. Ved regulering av naturvernområder etter loven her skal kommunen betale erstatning etter skjønn i samsvar med naturvernloven §§ 20, 20 b og 20 c.

Krav om erstatning må være satt frem senest tre år etter at reguleringsplanen er kunngjort etter § 12-12 fjerde og femte ledd, eller vedtak er gjort kjent etter § 12-12 siste ledd.

Er grunnen bebygd, har eieren eller festeren det samme krav når bebyggelsen er fjernet. Kravet må i så fall være satt frem senest tre år etter dette tidspunkt.

Erstatning for tap ved reguleringsplan som blir utarbeidet og vedtatt av departementet eller av kommunen i medhold av § 6-4, skal betales av staten når ikke annet er bestemt.

Når en eiendom bebygges i henhold til reguleringsplan som gir den en vesentlig bedre utnytting enn andre eiendommer i området, og verdien av disse som følge av dette er blitt betydelig forringet, kan deres eiere eller festere ved skjønn tilkjennes erstatning hos eieren av den førstnevnte eiendom. Erstatningsbeløpet kan ikke settes høyere enn den verdiøkning som den bedre utnytting medfører for vedkommende eiendom, etter fradrag for de refusjonsbeløp som eieren eller festeren i tilfelle er blitt tilpliktet å betale i medhold av bestemmelsene i lovens kapittel 18 som følge av eiendommens utnytting.

Krav om erstatning må være satt frem senest tre måneder etter at byggetillatelse er gitt. Eier eller fester av eiendom som gis bedre utnytting, kan kreve forhåndsskjønn til avgjørelse av erstatningsspørsmålet når endelig reguleringsplan foreligger. Erstatningsbeløpet forfaller til betaling når byggearbeidene er satt i gang, men tidligst tre måneder etter at beløpet er endelig fastsatt.”

Den tidligere bestemmelsen i pbl. § 32 nr. 1 er behandlet i en høyesterettsdom inntatt i Rt. 2002 s. 64. Her uttaler Høyesterett:

”Bestemmelsen i § 32 nr. 1 er en erstatningsregel for en bestemt type rådgighetsinnskrenkninger, som medfører at en eiendom blir ødelagt som byggetomt. Betydningen for grunneierne av slike inngrep vil likevel kunne variere, blant annet etter hva slags eiendom det dreier seg om, størrelsen og beliggenheten. Når det gjelder rådgighetsbegrensninger i sin alminnelighet, har det i lang tid vært alminnelig enighet om at det skal meget til før det offentlige pådras erstatningsplikt. I strandlovdommen i Rt. 1970 s. 67 er bygningsloven § 32 nevnt som et eksempel på at det bare i særlige unntakstilfelle kan bli tale om erstatning for slike inngrep, jf. side 72.”

Med hensyn til hva som ligger i uttrykket ”ikke kan benyttes på annen regningssvarende måte” vises til annenvoterendes votum som talsmann for flertallet på fire dommere i Nora-saken Rt. 1998 s. 1140 som angikk plan- og bygningsloven § 42

”Som førstvoterende mener jeg også at overskjønnsrettens rettsanvendelse er uriktig når retten har tatt stilling til vilkåret ”ikke lenger ... regningssvarende” utnyttelse ved å sammenligne avkastningen ved utnyttelse av eiendommen henholdsvis før og etter reguleringsplanen 1993. Bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 42 første ledd sier intet om at det skal foretas noen slik sammenligning. Heller ikke at temaet er om det er oppstått et misforhold mellom avkastningen ved utnyttelsen før og etter reguleringen. Spørsmålet er alene om eiendommen etter reguleringen – ut fra en vurdering av hele eiendommens forhold – overhodet kan utnyttes på en regningssvarende måte. Dette følger etter min mening av lovteksten og støttes av det førstvoterende har sitert fra Bygningslovkomitéens innstilling (1960) s. 113.”

I dommen fra Rt. 2002 s. 64 ble forholdet mellom daværende § 42 og § 32 nr. 1 forklart som følger:

”Det som her er sagt om plan- og bygningsloven § 42 må etter mitt syn også legges til grunn i forhold til det tilsvarende kriterium i § 32 nr. 1. Vurderingen etter § 32 nr. 1 av om en utnyttelse er regningssvarende, skal altså ikke baseres på en sammenligning mellom den utnyttelse som var påregnelig før reguleringen og utnyttelsen etter reguleringen. Selv om en slik sammenligning skulle vise lavere rentabilitet eller endog et misforhold mellom avkastningen før og etter, er dette ikke tilstrekkelig til å utløse erstatningsplikt. Spørsmålet er, som det uttrykkes i Nora-kjennelsen, om eiendommen etter reguleringen overhodet kan nyttes på en regningssvarende måte.

Det er da eiendommen – sett under ett – slik den fremstår etter reguleringen med de rådgighetsbegrensninger som er fastsatt og muligheten for økonomisk utnyttelse av den som skal vurderes. Ved vurderingen av om en eiendom kan utnyttes regningssvarende vil en rekke faktorer komme inn. Eiendommens størrelse vil ha betydning, mens også dens beskaffenhet og beliggenhet. En rådgighetsbegrensning vil kunne ha forskjellig betydning for en eiendoms utnyttelsesmuligheter alt etter hvordan den konkret rammer. Utnyttelsesgraden vil ha atskillig betydning. Kravet til avkastning må man vurdere i forhold til eiendommens karakter.

Hvor en eiendom er ødelagt som byggetomt, og overhodet ikke kan utnyttes økonomisk etter reguleringen, foreligger det klarligvis erstatningsgrunnlag etter § 32 nr. 1. På den annen side kan ikke loven forstås slik at det ikke er grunnlag for erstatning i andre situasjoner. En økonomisk utnyttelse må være mulig. Hvor grensen går for det som må godtas som regningssvarende, og som fører til at det ikke kan kreves erstatning for rådgighetsbegrensningen, kan man neppe komme nærmere enn å si at det må være visse utnyttelsesmuligheter som gir grunnlag for en akseptabel økonomisk utnyttelse av eiendommen. Men ved denne vurderingen må man ikke tape for øyet at det ikke er spørsmål om hvilken avkastning eiendommen kunne ha gitt ved en annen regulering”

Regelen forutsetter at det dreier seg om et utbyggingsområde. Vilkåret for å bli tilkjent erstatning for tap av utbyggingsverdi som følge av de rådgighetsinnskrenkningene en reguleringsplan fører med seg,

er for det første at det dreier seg om arealer som ellers ville ha blitt utbygd dersom planen ikke hadde kommet. Ved vurderingen av om arealene ville ha blitt utbygd dersom planen ikke hadde blitt vedtatt, må det foretas en påregnelighetsvurdering.

Dersom et område for eksempel er regulert til spesialområde vannverk, er det et første vilkår for erstatning at utbygging uten planen ville ha blitt tillatt.

Dernest må hele eiendommen vurderes under ett i vurderingen av om den kan drives regningssvarende. Det er altså ikke bare den del som reguleringsplanen omfatter som skal vurderes, men hele driftsenheten på stedet, selv om den består av flere gnr./bnr. Tillates det således utbygging på en del av eiendommen, skal det mye til for at erstatningsansvar anses å foreligge.

Om de særlige tolknings spørsmål som kan oppstå fordi det finnes hjemmel for vannverksklausulering både i plan- og bygningsloven, oreigningsloven § 2 nr. 47 og i drikkevannsforskriften § 4, som gir anvisning på ulike regler mht. erstatningsutmåling, vises til fremstillingen av dette under kapittel 2.7.6 og 2.7.7.

2.5.4 Kommunal ekspropriasjon av private vannverk/erstatningsutmålingen – enkelte eksempler

2.5.4.1 Innledning

Hva gjelder kommunal ekspropriasjon av private vannverk, vil vi nedenfor gjennomgå to saker fra rettspraksis som kan illustrere hvordan dette kan arte seg. Vi er ikke kjent med at det foreligger ytterligere praksis fra domstolene vedrørende dette.

2.5.4.2 Fet kommunes ekspropriasjon av I/S Tientjernvannledningen. RG 1987 s. 899

Som eksempel på fastleggelse av erstatning ved kommunal ekspropriasjon av privat vannverk kan nevnes Fet kommunes ekspropriasjon av I/S Tientjernvannsledningen, jf. RG 1987 s. 899. Ekspropriasjonstillatelse var her gitt av Fylkesmannen i Oslo og Akershus, som bl.a. anførte følgende i sin begrunnelse:

”Vi finner etter dette at vilkårene for ekspropriasjon er tilstede. Da det gjelder et eksisterende vannforsyningsanlegg, er hjemmelen for ekspropriasjon oreigningslovens § 2 nr. 47. I medhold av nevnte bestemmelse samtykker fylkesmannen i at Fet kommune eksproprierer I/S Tientjernvannsledningens eiendom med vannkilder, rettigheter i nedslagsfelt, brønn, pumpehus og ledningsnett m.v. Fylkesmannens samtykke til forhåndstiltredelse er unødvendig i det generalforsamlingen i I/S Tientvannsledningen den 30. august d.å. gav Fet kommune tillatelse til å koble kommunalt vann inn på I/S Tientjernvannledningens ledningsnett.”

Formålet med ekspropriasjonen var å nedlegge I/S Tientjernvannledningen, men slik at kommunen skulle benytte deler av anlegget i sitt eget vannforsyningsystem.

Vannverket ble opprinnelig etablert i 1910 med formål å bygge vannledning fra Tientjern til medlemmenes eiendommer. Hovedledningen var opprinnelig ca. 1600 meter lang og ble lagt med 3 toms rør med 2 toms forgreininger. Senere ble hovedledningen lagt med 8 toms rør med 4 forgreininger, og til dels også med et mer finmasket nett. På tidspunktet for avholdelse av skjønnet besto interessentskapet av 64 andelshavere, hvorav Fet kommune innehadde 6 andeler slik at interessentskapet totalt besto av 69 andeler. I 1985 hadde vannverket for øvrig ca. 550 abonnenter.

Spørsmålet for Nedre Romerike herredsrett var følgelig hvilken erstatning som skulle betales for slik overtagelse.

Skjønnsretten bemerket innledningsvis at gjeldende erstatningsregler på området fortrinnsvis var utformet med andre ekspropriasjonsrettslige situasjoner for øye, men at det like fullt var vederlagsloven av 6. april 1984, ved siden av Grunnloven § 105, som måtte komme til anvendelse.

Twistepunktet i saken var særlig knyttet til anleggets bruksverdi, jf. vederlagsloven § 6, og dets salgsverdi, jf. vederlagsloven § 5. Skjønnsretten fant at anlegget, i den tilstand det nå var i, ikke hadde noen salgsverdi med grunnlag i fremtidig drift av anlegget. Dette var fordi retten fant at det ikke forelå noen bruksverdi i form av kapitalisert nettoavkastning ved fortsatt drift av anlegget.

Årsaken til at retten kom til dette resultat, lå i denne saken først og fremst i en vurdering av hvilke kostnader som sannsynligvis ville påløpe ved å foreta de investeringer som helsemyndighetenes pålegg ville ha nødvendiggjort, og da basert på grunnvann som vannkilde. I denne vurderingen tok retten hensyn til kostnader til ombygging og fornying av ledningsanlegget, bygging av nytt høydebasseng og forsterkning av ledningsnett, samt fremtidige driftsomkostninger for det opprustede anlegg.

Når de samlede fremtidige utgifter ble sammenlignet med de fremtidige inntekter som kunne forventes basert på kommunale avgiftssatser, ble det konkludert med at driften ville gå i underskudd.

Ut fra dette kunne man imidlertid ikke slutte at anlegget i ekspropriasjonsrettslig henseende måtte betraktes som verdiløst, og at erstatningen følgelig skulle settes til null. Etter skjønnsrettens oppfatning måtte man her se på de enkelte deler av anlegget, herunder rettighetene, løsevet fra spørsmålet om fremtidig drift. Det ble lagt til grunn at selv om det ikke skulle finnes aktuelle kjøpere til vannverket som sådant, kunne det meget vel tenkes kjøpere av verkets enkelte bestanddeler. Retten kunne ikke se at det skulle spille noen rolle i denne vurderingen at de foretatte investeringer i tekniske installasjoner og rettigheter nå var regnskapsmessig nedskrevet, og at kapitalen var brakt til veie gjennom abonnentenes vannavgift, og ikke av andelshaverne.

Etter dette foretok retten en oppdeling av vannverket i tre kategorier. I førstnevnte kategori, som var de deler av anlegget som ble ansett å ha en verdi uten nødvendigvis å være knyttet til en vannleveranse, plasserte retten vannbehandlingshuset (filtreringshus) med tilhørende tomt på 808 kvadratmeter. Erstatning for hus med tomt, rettigheter til grunn samt utstyr i hus og grunnvannsbrønn ble fastsatt til kr. 250.000,-.

I kategori 2, som var de deler av anlegget som nok kunne ha verdi som ledd i vannleveranse, men som også kunne nyttes av andre vannleverandører enn I/S Tientjernvannledningen, plasserte retten det ledningsanlegg med tilhørende kummer som NRV hadde tatt i bruk som en del av sitt vandistribusjonssystem. Skjønnsretten fant at de installasjoner det her gjaldt, ville ha en verdi for alle som måtte påta seg vannforsyningen i Fet kommune. Selv om det i den aktuelle situasjon bare var NRV/kommunen som var aktuell i så henseende, kunne man ikke se bort fra salgsverdien. Etter en vurdering av ledningsnettets tekniske tilstand, der det ble konkludert med at anlegget ville medføre noe større vedlikeholdsarbeid enn normalt, fastsatte skjønnsretten erstatningen for ledningsnett med kummer til kr. 1.250.000,-.

I den siste kategori satte skjønnsretten daminnretningene ved Tientjern og de regulerings-, klausulerings- og ledningsrettigheter som det private vannverk var i besittelse av. Etter skjønnsrettens oppfatning var dette rettigheter og installasjoner som nå var helt verdiløse, og som ikke skulle være gjenstand for erstatning.

2.5.4.3 Haram kommunes ekspropriasjon av Longva Vassverk

Det foreligger også en dom av Frostating lagmannsrett vedrørende spørsmål om gyldigheten av ekspropriasjonsvedtak fattet av Fylkesmannen i Møre og Romsdal den 9. juli 1993, som ga Haram

kommune rett til å overta Longva Vassverks hovedledningsnett med grunnrettigheter. Dette vedtaket ble påklaget til SFT, som i vedtak den 23. desember 1993 opprettholdt Fylkesmannens vedtak.

Haram kommune begjærte skjønn til fastsettelse av erstatningsbeløpene den 8. desember 1994 til Sunnmøre herredsrett. I kjennelse avsagt av Sunnmøre herredsrett den 19. juni 1995, kom retten til at vilkårene for ekspropriasjon ikke var til stede, og at skjønnet derfor måtte nektes fremmet.

Herredsrettens kjennelse ble av Haram kommune påanket den 26. august 1995 til Frostating lagmannsrett.

Lagmannsretten dom forelå den 16. april 1996. Retten kom her til at skjønssaken måtte fremmes da det forelå et gyldig ekspropriasjonsvedtak.

Deler av faktum i saken fremgår i lagmannsrettens dom på s. 5. og 6.

Longva vassverk opplyste i saken at bakgrunnen for at Haram kommune søkte om ekspropriasjonstillatelse i 1991, var i det vesentlige behovet for å løse vannforsyningsproblemet for bosetningen på Flem. Grenda Flem på Flemsøya hadde akutte vannproblem idet så vel vannkvalitet som kapasitet var utilstrekkelig. Det ble vist til kommunestyrets vedtak av 19. september 1991 og ekspropriasjonssøknaden datert 1. oktober 1991, hvor fremføring av vann til Flem fremtrådte som et sentralt vilkår for vedtak om ekspropriasjon.

Høsten 1992 besluttet Longva og Flem vassverk og slå seg sammen, men dette ble ikke formelt gjennomført pga. ekspropriasjonssaken. Som en konsekvens av planene om sammenslutning knyttet Flem vassverk seg til Longva vassverk, slik at beboerne på Flem ble forsynt fra Longva Vassverks kilde via eksisterende ledningsnett. Som en følge av dette trakk Flem vassverk tilbake sin søknad om tilknytning til kommunal vannforsyning ved brev til Haram kommune datert 19. november 1992.

Longva vassverk anførte under lagmannsrettssaken at den nye faktiske situasjonen måtte få betydning for ekspropriasjonsvedtaket. Lagmannsretten var derimot ikke av den oppfatning at sammenkoblingen mellom de to vannverkene medførte at ekspropriasjonssaken burde bli behandlet på nytt.

Lagmannsretten viste til at bakgrunnen for Haram kommunestyrets ekspropriasjonsvedtak av 19. september 1991 og 10. desember 1992 var kommunens hovedplan for vannforsyning, vedtatt av kommunestyret den 29. november 1990. Planen forutsatte at det felleskommunale vassverk "SaHara" skulle forsyne en rekke vannverks abonnenter, bl.a. Flem og Longva vannverk, innen planlagte tidsrammer.

Med hensyn til den interesseavveiningen som skal foretas etter oreigningsloven § 2 andre ledd hevdet Longva vassverk at bestemmelsen krever en kvalifisert overvekt av fordeler dersom ekspropriasjonstillatelse skulle gis. I SFTs vedtak ble dette vurdert som følger:

"Avveining og konklusjon.

Et interkommunalt nett vil gi bedre sikkerhet i vannforsyningen enn et lokalt vannverk. Det er en viktig offentlig oppgave å sikre innbyggerne vann. SaHara -prosjektet er en stor satsing fra medlemskommunene for å kunne sikre vann til innbyggerne i øysamfunnene. Selv om Longva Vassverk ser ut til å være av de bedre lokale vannverkene, er det viktig at SaHara-nettet kan bli fullført etter planen. Dette er ikke bare tale om kostnadseffektivitet for de foretatte investeringene, men også sikker vannforsyning for de øvrige innbyggerne (ekspropriasjon muliggjør et ringledningsystem). Inngrepet er derfor "tvillaust til meir gagn enn skade".

Av disse grunner opprettholder vi Fylkesmannens samtykke til ekspropriasjon."

Lagmannsretten gjenga også s. 2 i Statens forurensningstilsyns vedtak, der det fremgår:

”Etter oreigningsloven § 2 nr. 47 kan man ekspropriere ”så langt det trengst til eller for ... vassledning og vassverk.” Kravet til nødvendighet har neppe noen selvstendig betydning ved siden av interesseavveiningen som skal foretas etter § 2, annet ledd, jf. C.A. Fleischer, Norsk ekspropriasjonsrett s. 54–56. Det avgjørende blir derfor om ”det må reknast med at inngrepet tvillaust er til meir gagn enn skade”, jf. oreigningslovens § 2, annet ledd.

Ordet ”tvillaust” er ikke ment som et vilkår om en viss størrelse på overvekt i interesse, men som et krav til beviset for at det foreligger (simpel) interesseovervekt.”

Lagmannsretten kom etter dette til at den ikke kunne se at SFT hadde anvendt oreigningsloven § 2 andre ledd galt, og besluttet som ovenfor nevnt at skjønnet måtte fremmes for herredsretten.

Dommen ble senere rettskraftig, da Høyesteretts kjæremålsutvalg nektet anken fremmet.

2.5.4.3.1 *Nærmere om selve erstatningsutmålingen – Sunnmøre herredsretts skjønn 6. okt. 1997*

Det fremgår av Sunnmøre herredsretts skjønn, på s. 6, at det under saksforberedelsen oppsto tvist om det fremtidige eierforhold til stikkledningene frem til den enkelte abonnent. Det ble så fremsatt en tillegsskjønnsbegjæring til retten, der samtlige av Longva Vassverks abonnenter (104 stk.) ble gjort til saksøkt.

Haram kommune fremla bl.a. følgende alminnelige skjønnsforutsetninger:

- 1) *Haram kommune overtar hovedledninger og sideledninger tilhørende Longva Vassverk slik det er vist på kartet. Ledningene overtas i den stand de er med samme rett til utskiftning, drift og vedlikehold i forhold til den grunneier hvor ledningene ligger som vannverket har.*
- 2) *Sideledninger som eies av Longva Vassverk frem til den enkelte abonnent, innløses av Haram kommune. Haram kommune overdrar ledningen vederlagsfritt til den respektive abonnent/grunneier. Hvorvidt og i hvilken grad abonnenten/grunneieren har krav på økonomisk kompensasjon for selv å måtte utføre fremtidig vedlikehold, avgjøres av retten.*

Av skjønnsrettens bemerkninger på s. 12 fremgår det at Longva Vassverk L/L ble stiftet 30. desember 1960, og at vannverket forsynte 400 personer på Flemsøy/Skuløy med drikkevann fra naturlige kilder i Djupedalen og Sandgrova. I 1992 ble hovedledningen forlenget og knyttet sammen med nettet til Flem Vassverk L/L. Begrunnelsen var at vannforsyningen til Flem ikke var god nok til å tilfredsstille kravene til godt drikkevann. Flem Vassverk L/L kjøpte vann en gros fra Longva Vassverk, og på denne måten ble ca. 75 personer i husstander på Flem forsynt.

Det ble vist til at Haram kommune på midten av 1980-tallet inngikk et samarbeid med Sandøy kommune om å etablere Sandøy og Haram Interkommunale Vassverk, derav navnet ”SaHara”.

Det fremgår av skjønnsrettens dom at det totale ledningsnett som ble overtatt fra Longva Vassverk, var på ca. 14 km, hvorav hovedledningens lengde var på ca. 3,3 km, mens det resterende besto av stikkledninger.

Retten fant at Longva Vassverk var eier av alle stikkledninger, ikke bare de som førte frem til abonnentenes bolighus, men også til næringsbygg, fjøs og andre driftsbygninger.

For skjønnsretten ble gjenanskaffelsesverdien beregnet av teknisk sakkyndig til å utgjøre ca. 6,7 millioner, mens den tekniske verdien ble satt til ca. 2,7 millioner. Denne ble beregnet som nytt anlegg delt på total levetid, multiplisert med forventet restlevetid med fradrag for samlede merkostnader ved drift av gammelt anlegg.

Retten fant ikke grunn til å tilkjenne erstatning etter gjenanskaffelsesverdien. Begrunnelsen var at det ikke ble ansett nødvendig å gjenanskaffe et anlegg til tilsvarende bruk for at vannverkets eiere, abonnentene, skulle bli holdt skadesløse iht. vederlagsloven § 7. Dette fordi kommunen uten opphold ville forsyne abonnentene med vann gjennom det samme ledningsnett som hittil hadde blitt benyttet. I en slik situasjon fant retten at vannverket ville være tilstrekkelig vernet ved erstatning etter vederlagsloven § 5 (salgsverdi) eller § 6 (bruksverdi).

I valget mellom bruksverdi og salgsverdi ble det vist til at retten skal legge bruksverdien til grunn dersom denne er høyest, jf. vederlagsloven § 4 første ledd. Retten fant det ikke sannsynlig at en kapitalisering av vassverkets årlige nettoavkastning ville gi en bruksverdi som oversteg salgsverdien.

Ved erstatningsfastsettelsen la retten videre til grunn at det ikke finnes noe vanlig marked for omsetning av brukte vannverk. Ledningsnettet måtte imidlertid anses å ha en verdi for alle som måtte påta seg å stå for vannforsyningen i Haram kommune. At det i dagens situasjon bare var kommunen som var aktuell, fratok ikke ledningsnettet karakteren av en salgsverdi.

Salgsverdiens størrelse måtte i sin tur avhenge av ledningsnettets tekniske tilstand. Det ble lagt til grunn, basert på den sakkyndiges rapport, at det hadde vært lite problemer med ledningsnettet. Dette gjaldt også for den eldste del av hovedledningen, eternittrørene som ble lagt i 1962. Retten etterkom også Longva Vassverk L/L sitt krav om at den delen av ledningsnettet som ikke ble omfattet av ekspropriasjonen, også måtte erstattes, da den ikke ville fylle noe fornuftig formål for vannverket etter ekspropriasjonen. Retten fastsatte så etter en samlet vurdering erstatning for ledningsnettet med kr. 2.100.000,-.

Hva særskilt gjaldt spørsmålet om erstatning for den kommunale tilknytningsavgiften, fremsatt av vannverkets abonnenter, fant retten det riktig å pålegge kommunen å erstatte denne. Her som ellers fremhevet skjønnsretten

”skal ekspropriaten ha dekket sitt fulle tap, og det er ikke tvilsomt at det er sammenheng mellom kommunens overtagelse av ledningsnettet og kravet om tilknytningsavgift.”

Når det gjaldt den årlige vannavgiften, kom retten til at Longva Vassverks abonnenter ikke hadde rett til å få erstattet økningen i den årlige vannavgift fra kr. 615,- til 2078,- inkl. mva. for et bolighus med inntil 250 kvadratmeter bruksareal.

Retten anførte på dette punkt at:

”For retten er det avgjørende moment at abonnentene etter å ha blitt tilknyttet kommunal vannforsyning, vil ta del i et system der den årlige vannavgift utlignes på alle brukere av tjenesten ut fra overordnede likhetsprinsipper. Det er et solidarisk system som er etablert for å løse en viktig samfunnsoppgave; en sikker forsyning av godt drikkevann til alle. ... Når en først har blitt knyttet til et kommunalt vassverk som i dette tilfelle har som langsiktig målsetting å knytte alle husstander innenfor sitt område til et offentlig nett, må en ut fra de nevnte overordnede prinsipper stilles på lik linje med alle andre brukere av tjenesten.”

2.5.4.3.2 Frostating lagmannsretts overskjønn av 18. februar 1999

Lagmannsretten viste til Eidsfjord-dommen i Rt. 1982 s. 203, der Høyesterett under dissens 3-2 kom til at det forelå erstatningsansvar for NVE for utgifter ved å måtte la seg knytte til kommunalt vann- og kloakkanlegg (grøfter og stikkledninger fra hovedledning til husvegg).

Ovennevnte dom ble i Rt. 1983 s. 152 bl.a. kommentert på følgende måte:

”Det sies i dommen at Øvre Eidsfjord ifølge skjønnene er et tettsted. Den videre fremstilling viser imidlertid at de lokale forhold må ha vært vidt forskjellige fra forholdene i villastrøket ved Hopsneset i Bergen. Slik jeg oppfatter dommen, var det inntil vassdragsreguleringen kom, ingen grunn til å etablere et vann- og kloakkanlegg. Det var reguleringen som entydig klart var årsak til at det ble bygd et slikt anlegg som ellers ikke ville ha kunnet tenkes i overskuelig fremtid. Vassdragsvesenet var endog pålagt som et konsesjonsvilkår å bidra til å få ordnet med vannforsyning og avkloakking.”

I Rt. 1983 s. 152, Bergen kommune, også kalt von Krogh-dommen, uttalte Høyesterett videre at Eidsfjord-dommen ikke kunne være retningsgivende da forholdene var vesentlig forskjellige. Det uttales på s. 162 bl.a. følgende:

”Etter mitt skjønn er det vesentlige i denne saken at det er en oppgave for det offentlige å få til best mulige vann- og kloakkforhold, og at ledningsnett som er lagt, uansett om det kom motorvei eller ikke, har et rimelig og fornuftig formål. For meg står det som uvesentlig at ledningene som følge av veianlegget kom til å bli alt tidligere enn kommunen ellers ville maktet å løse akkurat denne oppgave, hensyn tatt til andre oppgaver som det eventuelt måtte være påtrengende behov for å løse før. Det som er skjedd, er en naturlig og påregnelig utvikling som regulært ikke kan utløse erstatningsansvar.

Det resultat jeg har kommet til, har også støtte i de likhetshensyn som er kommet til uttrykk i flere tidligere dommer. Ved siden av de grunneiere som er ekspropriater, er det andre grunneiere – og visstnok langt flere – som får tilsvarende omkostninger.”

Lagmannsrettens flertall fant å trekke ut av ovennevnte dommer at grunneiere som får utgifter i sammenheng med vann- og kloakkanlegg, som det uten i sammenheng med inngrepet ikke var noen grunn til å etablere i overskuelig tid, påføres et økonomisk tap, i motsetning til grunneiere mht. et vann- og kloakkanlegg med et rimelig og fornuftig formål som ledd i en naturlig og påregnelig utvikling i området.

Lagmannsretten fant på bakgrunn av en bred helhetsvurdering at det måtte anses som en fordel for de tidligere abonnenter i Longva Vassverk L/L å få tilgang til det større, interkommunale anlegg som måtte antas å gi mer pålitelig vanntilførsel av god kvalitet. Det ble vist til at det stadig ble stilt skjerpede krav til vannkvaliteten både til private husholdninger og næringsmiddelindustrien, og at ansvaret for kvaliteten ville bli bedre ivaretatt av et større fellesskap med større ressurser.

Lagmannsrettens flertall fant etter dette ikke at det hadde oppstått noe tap for Longva Vassverk sine abonnenter. Det ble vist til at det ved herredsretten skjønn var blitt rettskraftig avgjort at Haram kommune pliktet å erstatte hovedledningsnett og stikkledninger for 2,1 millioner kroner. Lagmannsretten pekte på at all den stund vannlagets formål ikke lenger var aktuelt, måtte abonnentenes tapsbegrensningsplikt innebære at vannverkets midler måtte anvendes til dekning av de utgifter som påløp som følge av kommunal tilknytning. Det ble lagt til grunn at overføring av en andel på ca. 1,15 millioner kroner av vannverkets midler ville være tilstrekkelig til å dekke de samlede tilknytningsavgifter.

Hva gjaldt erstatning for årsavgiften, kom lagmannsretten til det samme resultat som herredsretten, og erstatning ble ikke tilkjent.

Vedrørende krav om erstatning for at abonnentene for fremtiden, i motsetning til tidligere, selv måtte utføre nødvendig vedlikehold av sine stikkledninger, anførte lagmannsretten at det etter at erstatningssummen på 2,1 millioner kroner var fratrukket tilknytningsavgiftene, fremdeles ville være midler igjen. Disse midler ville etter rettens skjønn gi en dekning som gikk langt ut over det påregnelige gjennomsnittelige tapet for den enkelte i form av fremtidige utgifter til vedlikehold av stikkledninger.

Det ble bemerket at det mest hensiktsmessige for andelseierne i en slik situasjon måtte være at de fattet vedtak om avsetning av et passende beløp til et felles fond til dekning av fremtidige vedlikeholdsutgifter.

2.5.5 Frivillig avtale om kommunal overdragelse av privat vannverk – Eksempel på Høyesteretts vurdering av etterfølgende tvistepunkter

2.5.5.1 Rt. 1981 s. 106 Jahren-kilden-dommen

Saksforholdet var her at Lier kommune den 19. juni 1953 inngikk en avtale med Lierbyen vannverk A/L om overtagelse av vannverkets anlegg, samt dets rettigheter og forpliktelser, herunder plikt til å levere avgiftsfritt vann til en del abonnenter.

Saken gjaldt spørsmålet om Lier kommune hadde plikt til å fortsette med avgiftsfri vannlevering.

Vannverket ble opprinnelig eid av et selskap som var opprettet i 1908 av tolv grunneiere i Lierbyen for å sikre vannforsyning til sine eiendommer. Selskapet overdro den 15. juli 1937 sine vannrettigheter – Jahren-kilden – sitt anlegg og sine rørledninger til Lierbyen bygningskommune.

Ved overdragelsen forbeholdt selskapets medlemmer seg vederlagsfri vannlevering til sine eiendommer *”for all fremtid”*. En del andre grunneiere hadde i den første tid selskapet var i virksomhet, kjøpt vann og betalt én gang for alle. Disse skulle ifølge kontrakten *”ha vann på samme måte som hittil”*. I kontrakten var inntatt dette forbehold:

”Ved naturkatastrofe eller annet som måtte bevirke at vannet i Jahrenkilden blir borte, bortfaller plikten for bygningskommunen til å yde vann til de nevnte rettighetshavere.”

Da Lierbyen bygningskommune ble opphevet, ble vannverket med virkning fra 1. juli 1941 overført til et andelslag som ble opprettet av de betalende vannabonnenter. Andelslaget overtok forpliktelsen til å skaffe vann til dem som etter avtalen av 1937 skulle ha vederlagsfritt vann fra vannverket. Dette andelslag – A/L Lierbyen vannverk – var det så som i 1953 overdrog vannverket til kommunen.

Kommunen førte allerede i 1954 vann fra kommunens nybygde vannverk ved Garsjøen inn på Lierbyen vannverks ledningsnett, og vann fra Jahren-kilden ble deretter bare levert til noen få abonnenter, antagelig bare fire. Etter 1969 har vann fra Jahren-kilden ikke vært benyttet.

Lier kommune tok i 1972 opp spørsmålet om opphør av den frie vannlevering under henvisning blant annet til at vann fra Jahren-kilden på grunn av forurensning ikke lenger kunne brukes til drikkevann. Da de berørte motsatte seg å betale vannavgift, reiste Lier kommune sak for Lier, Røyken og Hurum herredsrett med påstand om at de 16 saksøkte, Ole Jahren m.fl., skulle anses som ordinære abonnenter ved kommunens vannverk fra 1. juli 1973 med plikt til å betale de til enhver tid gjeldende vannavgifter.

Lier, Røyken og Hurum herredsrett avsa den 10. oktober 1977 dom som gikk ut på at de saksøkte med virkning fra 10. oktober 1977 pliktet å betale de vannavgifter som til enhver tid gjaldt for vannverket fra denne dato.

De saksøkte, Ole Jahren m.fl., påanket dommen til Eidsivating lagmannsrett, som den 11. juni 1979 frifant de saksøkte.

Lier kommune påanket dommen til Høyesterett, som tok anken til følge. Høyesterett anførte at utgangspunktet ved fastleggelsen av kommunens forpliktelser var at de ikke strakte seg lenger enn andelslagets forpliktelser hadde gjort.

Det forbehold som uttrykkelig ble tatt i 1937-kontrakten, omfattet etter sin ordlyd ikke den situasjon at Jahren-kilden gir samme vannmengde som før, men vannet anses ubrukelig som drikkevann. Klart utenfor ordlyden er man hvis vannet heller ikke er mer forurenset enn før, men anses ubrukelig på grunn av nye og strengere krav til drikkevann.

Høyesterett anførte at det måtte anses helt på det rene at vannet i Jahren-kilden ikke tilfredstilte de krav som ved dommens avgjørelse ble stilt til drikkevann. Etter de opplysninger som forelå, og da særlig forklaringene fra de vitner som var ført som sakkyndige, la Høyesterett til grunn at selv om det ville være teknisk mulig å oppnå en vannkvalitet som tilfredstilte dagens krav, dels ved klausulering av området omkring og dels ved forskjellige rensemetoder, ville omkostningene med dette bli meget høye. Under henvisning til vannverkets beskjedne kapasitet – 135 husstander da kommunen overtok det – måtte omkostningene ved de nødvendige tiltak antas klart å være høyere enn det som er økonomisk forsvarlig.

Førstvoterende fortsatte på s. 113:

”Når den vannkilden som ble overdratt i 1937, og som begge parter klart må ha forutsatt skulle danne grunnlaget for den fremtidige vannlevering, er blitt ubrukelig på grunn av nye bestemmelser og strengere krav som følge av ny innsikt, kan dette etter mitt syn ikke være et forhold som de senere eiere skal bære risikoen for i forhold til friabonntene. Jeg legger her også vekt på at friabonntene også om vannverket ikke var blitt overdratt, ville ha vært helt avhengige av at vannet i Jahren-kilden ble tillatt brukt.

...

Jeg er etter dette kommet til at kommunen må være berettiget til å avkreve friabonntene vannavgift fra det tidspunkt som er angitt i herredsrettens dom, og at herredsrettens dom derfor må stadfestes.”

2.5.6 Særlig om utmåling av erstatning etter ekspropriasjonerstatningsloven av 6. april 1984

2.5.6.1 Generelt om lovens bestemmelser

Vurderingstemaet for hvilken erstatning som skal gis ved ekspropriasjon generelt, er den påregnelige utnyttelsen av eiendommen som eksproprieres.

Etter ekspropriasjonerstatningsloven av 6. april 1984 § 3 skal eieren ha vederlag for avståelse av eiendom, og for skade eller ulempe på gjenværende eiendom.

Utgangspunktet er etter lovens § 5 at verdsettelsen skal gjøres på grunnlag av salgsværdien. I den grad eiendommen har en høyere bruksverdi for eieren enn salgsværdien, skal denne legges til grunn, jf. lovens § 6. I den grad utgiftene til gjenkjøp av tilsvarende eiendom til tilsvarende bruk vil være høyere enn salgs- eller bruksverdien, skal vederlaget fastsettes på grunnlag av disse utgiftene når vilkårene i lovens § 7 er oppfylt.

Vilkår for å få erstattet gjenanskaffelsesverdien etter § 7 er at det blir ekspropriet eiendom som eieren benytter til bolig, fritidshus eller egen virksomhet. Erstatningen skal da fastsettes på grunnlag av utgiftene med å kjøpe annen eiendom til tilsvarende bruk, så fremt slikt gjenkjøp må regnes som nødvendig for å holde eieren skadesløs.

Det foreligger en omfattende rettspraksis knyttet til forståelsen av ovennevnte bestemmelser som det ikke vil være anledning til å gå nærmere inn på her. Med hensyn til eksempler på erstatningsfastsettelse for påregnelig tap ved klausulering til vannverk vises til fremstillingen nedenfor under kapittel 2.7.3.3.

Vi vil imidlertid nedenfor under kapittel 2.5.6.2 særlig omtale hvorvidt det skal gjøres fradrag i erstatningen ved ekspropriasjon ved investeringer fra det offentliges side i vei, vann og avløp, jf. oreigningsloven § 5 fjerde ledd, og i kapittel 2.5.6.3 vil rettstilstanden knyttet til erstatning ved tapt byggesjansje bli nærmere omtalt.

2.5.6.2 Særlig om ekspropriasjonerstatningsloven § 5 fjerde ledd om fradrag for investeringer foretatt av eksproprietanten

Ekspropriasjonerstatningsloven § 5 tredje og fjerde ledd lyder som følger:

”Det skal ikke takast omsyn til verdiendringar som kjem av oreigningstiltaket, eller av gjennomførde eller planlagde investeringar eller verksemd som har direkte sammenheng med oreigningstiltaket.

Det skal ikkje takast omsyn til verdiendringar som kjem av andre investeringar som oreignaren har gjennomført i dei siste 10 åra før hovedføreavinga i underskjønnet tek til. Det skal heller ikkje takast omsyn til verdiendringar som kjem av planar som oreignaren har om fremtidige investeringar. Når eit offentlig organ er oreignar, skal det sjåast bort frå verdiendringar som kjem av offentlege investeringar som nemnt, anten dei er statlege, fylkeskommunale eller kommunale.”

Etter bestemmelsens ordlyd skal man altså ved erstatningsfastsettelsen, innen de rammer som er gitt, se bort fra verdiendringer som er forårsaket av eksproprietantens investeringer. Tar man utgangspunkt i tomteverdien slik den er etter investeringene, skal det gjøres fradrag for den verdiøkning som er forårsaket av disse.

Høyesterett avgjorde i en dom inntatt i Rt. 1991 s. 305 hvordan investeringer i vei, vann- og kloakkanlegg skulle bedømmes konkret i forhold til denne bestemmelsen. Lagmannsretten hadde i saken ansett Oppdal kommunes investeringsbeløp som et tak for det fradraget som skulle kunne gjøres, og da slik at den enkelte eiendom bare kunne belastes (eller få fratrukket for i sin erstatning) en forholdsmessig del av investeringene.

Høyesterett fant ikke støtte verken i lovens ordlyd eller formål for en slik innskrenkende fortolkning. Høyesterett viste til grunntanken bak den tidligere bestemmelse i ekspropriasjonerstatningsloven av 26. januar 1973, som var nedfelt i forarbeidene, om at det var:

”urimelig at det offentlige eller andre skal måtte betale for en verdistigning som skyldes egne investeringer. Det virker heller ikke rimelig at denne verdauk ensidig skal komme den enkelte grunneier til gode. Det fremstiller seg som naturlig og riktig at grunneieren får erstattet de arealer som må avstås eller den verdi de hadde før planene om ekspropriasjonstiltaket ble kjent.”

Det neste spørsmålet Høyesterett måtte ta stilling til i saken, var hvorvidt det forhold at kommunen ville innkreve tilknytningsavgift og årsavgift for kloakk ved utbygging av tomtefeltet, tilsa at den ikke kunne gjøre fradrag etter vederlagsloven § 5 fjerde ledd for investeringer i kloakkanlegg. Det var for Høyesterett opplyst at de kommunale avgiftene ville gi 100 % dekning for kommunens utgifter til anlegg, vedlikehold og drift av kloakknett, herunder til nødvendige renseanlegg.

Spørsmålet ble for Høyesterett om tolkningen på dette punkt ut fra formålsbetraktninger måtte føre til begrensninger i fradragsadgangen. Førstvoterende viste til Ot.prp. nr. 50 (1982–83), der det fremgår at man bør se bort fra en verdistigning i den utstrekning ekspropriaten ikke må betale for den, for eksempel i form av refusjon. Til dette bemerket førstvoterende:

”I nærværende tilfelle er det imidlertid ingen slik refusjon rettet mot ekspropriaten. Det som skjer er at kommunen gjennom avgifter som rammer alle utbyggere og alle huseiere i kommunen, får dekket sine omkostninger til kloakkanleggene. De må betale disse avgiftene uten hensyn til om eller i hvilken grad deres eiendommer er tilført verdi gjennom fremføring av kloakk.

Jeg kan ikke se at en slik utgiftsdekning, uten konkret sammenheng med den investering som har tilført bestemte eiendommer verdiøkning, kan danne grunnlag for en begrensning av fradragsadgangen på samme måte som tilfelle er hvor den som utsettes for ekspropriasjon allerede har utredet verdistigningen gjennom refusjon. Etter min mening tilsier ikke inndekning gjennom slik betaling at fradragsadgangen kommer i en annen stilling enn hvor kommunen gjennom andre generelle innkrevingsmåter skaffes økonomiske ressurser til å gjennomføre kommunale investeringer, som for eksempel hvor midlene kommer fra eiendomsskatt eller den alminnelige kommuneskatt.”

Avslutningsvis behandlet Høyesterett ankemotpartens anførsel om at fradrag ikke kunne gjøres fordi den reelle ekspropriant var et borettslag, og ikke kommunen. Bakgrunnen for denne anførselen var Ot.prp. nr. 50 (1982–83) s. 56, der det er uttalt at:

”I tilfelle hvor det åpenbart eksproprieres til fordel for en annen enn den som formelt sett står som ekspropriant, for eksempel når et offentlig organ eksproprierer til fordel for en bestemt privatperson eller bedrift, antar departementet at det bør legges vekt på det reelle forhold ved anvendelsen av § 5 fjerde ledd”

Høyesteretts flertall var ikke enig i ankemotpartens påstand om at i alle tilfeller hvor kommunen erverver et område for senere å overdra dette til andre, for eksempel etter opparbeidelse og oppstyking til enkelttomter, skal det ikke gjøres fradrag fordi det er de senere erververe som er ”reelle eksproprianter” og derfor skal betale. Utgangspunktet måtte ifølge Høyesterett være det motsatte. Det ble påpekt at der kommunen erverver grunn for å fremskaffe byggeklare tomter, ville kommunen som den helt overveiende hovedregel i forhold til fradragsregelen i fjerde ledd være den ”reelle ekspropriant”. Det ble anført videre:

”Motivuttalelsen jeg har sitert oppfatter jeg som å gjelde tilfeller hvor kommunen opptrer for en bestemt person eller bedrift, typisk for å skaffe en bedrift det tilleggsareal som er nødvendig for en påkrevet utvidelse av bebyggelsen, lagerplass m.v.

Etter det opplyste er ekspropriasjonen her skjedd for at området skulle kunne bebygges med borettslagsleiligheter. Borettslaget var før byggingen startet opp, kontorstiftet av kommunen nettopp med tanke på denne utbyggingen. Bebyggelsen skal nå være ferdigstilt, og det er tatt skritt til overføring av grunnen til borettslaget. Jeg anser det lite tvilsomt at kommunen her er den ”reelle ekspropriant” og at fradragsregelen i § 5 fjerde ledd får anvendelse”

Etter dette ble overskjønnet opphevet og saken hjemvist til lagmannsretten for ny behandling.

2.5.6.3 Særlig om erstatning for tapt byggesjans. Grensen mellom ekspropriasjon og rådighetsinnskrenkninger

Det fremgår av forarbeidene til ekspropriasjonserstatningsloven fra 1984 at ekspropriaten skal ha erstattet ”den verdi som ligger i eiendommens naturlige og påregnelige utnyttingsmuligheter”.

Når grunnarealer ved bindende, lovhjemlet arealplan blir avsatt til formål som er til hinder for utbygging, er dette en rådighetsinnskrenkning som i alminnelighet ikke utløser erstatningsplikt for det offentlige, bortsett fra i de tilfeller der erstatning etter plan- og bygningsloven § 32 kommer til anvendelse. Tap av såkalt ”byggesjans” har etter rettspraksis et særlig svakt vern. Det vises i den forbindelse til Rt. 1993 s. 321 (Hydalen) og s. 1333 (Småsetran). Byggeforbud som følge av veiplan med byggelinjer gir i seg selv heller ikke eierne noe krav på erstatning.

Tankegangen bak er at det offentlige i dag må ha en vid adgang til – erstatningsfritt – å fastlegge hvorledes landets grunnarealer skal utnyttes, hva som skal bevares ubebygget og hva som skal utbygges for det ene eller annet formål. I den grad planen går ut på at et område skal holdes fritt for utbygging, eller at utbygging bare kan skje om nærmere fastsatte vilkår er oppfylt, blir dette bindende for verdsettelsen, jf. førstvoterendes uttalelse i Lena-saken i Rt. 1996 s. 521.

I en rekke dommer har Høyesterett slått fast at den klare hovedregel er at gjeldende regulering skal legges til grunn for hva som er påregnelig utnyttelse. Det vises til avgjørelser i Rt. 1997 s. 1471, Rt. 1998 s. 1025, Rt. 1998 s. 1140 og Rt. 1998 s. 1824.

Rettspraksis har for to kategorier tilfeller gjort unntak fra ovennevnte hovedregel. Den første knytter seg til de arealer innenfor et utbyggingsområde som tjener beboernes felles interesser, slik som parkeringsplasser, veier, friområder osv. Ved verdsettelsen av disse fellesarealene skal det sees bort fra reguleringsplanen, og arealene skal erstattes som bebyggelse. Dette prinsipp er fastslått ved Høyesteretts avgjørelse i Østensjø-saken i Rt. 1997 s. 24.

Den annen kategori er det hvor det i henhold til reguleringsplan blir ekspropriert til offentlig anlegg i et område hvor alternativet ville vært en utbygging på eierens hånd. Det følger av rettspraksis at det da skal ses bort fra reguleringsplanen ved påregnelighetsvurderingen, jf. den tidligere nevnte avgjørelse i Rt. 1996 s. 521 (Lena-saken), der en veiutbygging ble ansett som et offentlig anlegg, samt avgjørelsen i Rt. 1997 s. 1914 (Tromsø-saken), der en grav- og urnelund ble ansett på samme måte, med den konsekvens at det ble sett bort fra reguleringsplanen ved verdsettelsen.

Det er et uavklart spørsmål hvorvidt Høyesterett vil godta at det erstatningsrettslige vernet for grunneier blir forskjellig ved samme type inngrep avhengig av hvilket hjemmelsgrunnlag som blir benyttet. Det fremgår imidlertid av overskjønt avsagt av Borgarting lagmannsrett 18. oktober 2002 at lagmannsretten, i likhet med byretten, la til grunn at det skulle sees bort fra reguleringsplanen ved ekspropriasjon til fordel for et vannverk. Det prinsipielle spørsmålet kom imidlertid ikke på spissen i denne saken. Det vises for øvrig til drøftelsen av spørsmålet under kapittel 2.7.6 og 2.7.7 i tilknytning til erstatningsrettslige konsekvenser av å benytte drikkevannsforskriften § 4 som klausuleringshjemmel.

2.5.7 Særlig om rett til utnytting av grunnvann – Grunneiers rådighet – Ekspropriasjon

Norge hadde før vedtagelsen av vannressursloven få regler om grunnvann. Departementet uttalte i Ot.prp. nr. 39 til ny lov, på s. 182, at det hadde vært et mål for myndighetene å sikre grunnvannsressursene som et ledd i arbeidet med en bærekraftig utvikling. Det ble i den forbindelse uttalt at man i større utstrekning ønsker å ta i bruk grunnvann i drikkevannsforsyningen fordi dette ville ha helse- og miljømessige gunstige effekter.

Grunnvann er i § 2 femte ledd i vannressursloven av 24. november 2000 nr. 82 definert som vann i den mettede sonen i grunnen. I motsetning til for eksempel markvann, som er bundet til jordlagene, er grunnvannet fritt og kan innvinnes.

Vannressursloven § 44 fastslår at grunnvannet tilhører eieren av den grunn som grunnvannet befinner seg i eller under, hvis ikke annet følger av særlige rettsforhold. Et slikt forhold kan f.eks. være særskilt inngått avtale, eller tidligere okkupasjon av grunnvannet i medhold av vassdragsloven § 11, jf. vannressursloven § 66 femte ledd andre punktum. Ved ekspropriasjon av grunnen vil det være ekspropriasjonen som vil være eier av grunnen, og dermed også grunnvannet med mindre det bestemmes særskilt at råderetten over grunnvannet skal beholdes på ekspropriasjonens hånd.

Grunneierens rettighet til grunnvannet innebærer at andre ikke kan innvinne eller på annen måte utnytte grunnvann som tilhører grunneieren med mindre dette følger av avtale eller annet rettslig grunnlag. Uttak av grunnvann ved skråboring inn under annen mands eiendom kan bare skje ved avtale eller ekspropriasjon.

Før vannressursloven trådte i kraft var rettstilstanden slik at grunneieren ikke hadde noen slik eksklusiv rett. Det kan her vises til Rt. 1998 s. 251, der førstvoterende uttalte følgende knyttet til skråboring fra naboeiendom til grunnvannsuttak på 116 meters dyp:

”Jeg finner det for min del vanskelig å bygge på at eiendomsretten – grunneierens enerådighet – over grunnvannet strekker seg lenger ned i undergrunnen enn hans eiendomsrett for øvrig. Jeg finner ikke holdepunkter i rettskildene for dette. Jeg vil snarere se det slik at retten til grunnvannet på større dyp etableres først når overflateeieren selv tar grunnvannet under eiendommen i bruk, retten oppstår altså ved tilegnelsen, ved okkupasjon. Noen eksklusiv rett blir da ikke dette for ham; grunneieren kan måtte dele den med andre som har boret eller vil bore etter vann fra sin eiendom.”

Rettstilstanden er følgelig vesentlig endret i forhold til Høyesteretts dom etter vedtagelsen av vannressursloven.

Departementet sluttet seg til mindretallet i vassdragsutvalget under henvisning til at det var grunneieren som i de fleste tilfellene ville være den som hadde størst behov og interesse for å utnytte grunnvannet. Det ble videre uttalt på s. 187 i Ot.prp. nr. 39:

”Departementet er opptatt av at fellesskapets interesser i å beskytte grunnvannet og mulighet for å kunne bruke grunnvannet til samfunnets beste, for eksempel kommunens behov for vannforsyning, blir ivaretatt gjennom lovverket. Både konsesjonsordninger og ekspropriasjonsregler vil etter departementets syn sikre disse hensynene.”

Konsesjonsreglene for uttak av grunnvann gjennomgås særskilt nedenfor under kapittel 2.6.2.11, herunder regler om meldeplikt ved grunnvannsboring. Med hensyn til ekspropriasjon uttalte departementet at det i medhold av oreigningsloven § 2 nr. 47 kunne gis ekspropriasjonstillatelse til vannforsyningsformål.

Dersom en grunnvannsføremst ligger under flere eiendommer, ligger den til eiendommene som sameie med et partsforhold som svarer til hver eiendoms areal på overflaten, jf. § 44 første ledd andre punktum. Der vannressursloven ikke har egne regler som regulerer forholdet mellom grunneierne, vil særlig sameielovens regler om bruk og utnytting, flertallsvedtak og utgifts- og inntektsdeling gjelde. Ved at parten i grunnvannet blir lagt til eiendommen, utelukkes det at en del regler i sameieloven som ville passe dårlig, kommer til anvendelse, jf. Ot.prp. nr. 39 (1998–1999) s. 356 og 357.

Ved vurderingen av hva som er å anse som en eiendom, er utgangspunktet at det skal legges til grunn hva som er en eiendom ut fra registrering etter delingsloven. Dersom flere registrerte eiendommer (bruksnumre) i realiteten brukes sammen, må en funksjonell betraktning ifølge forarbeidene bli

avgjørende. Det nevnes som et eksempel at dersom et gårdsbruk som i realiteten er en driftsenhet, består av tre registerenheter (bruksnumre), blir de tre bruksnumrene å regne som en eiendom etter § 44 første ledd andre punktum. Selv om grunnvannsføremkomsten bare ligger under en av registerenhetene i et slikt tilfelle, må partsforholdet mellom sameierne til grunnvannet beregnes ut fra hele driftsenhetens overflateareal.

Tredje punktum i § 44 første ledd slår fast at avhendelsesbegrensningen i lov om sameige 18. juni 1965 nr. 6 § 10 andre ledd ikke skal gjelde for sameiepartene i grunnvannsføremkomstene. Dette gjør det klart at grunneieren, i samsvar med hovedregelen i sameieloven § 10 første ledd, skal kunne avhende sameieparten til hvem han vil. Departementet påpeker særlig på s. 187 i Ot.prp. nr. 39 at blant annet hensynet til å sikre vannforsyning for befolkningen gjør det ønskelig at det offentlige erverver slike rettigheter.

Det fremgår av § 44 andre ledd at rådigheten over grunnvann må utøves i samsvar med kravene i §§ 10 og 15 andre og tredje ledd. Uttak av grunnvann skal begrenses til det grunnvannsmagasinet tåler.

Hvis en grunnvannsføremkomst som ligger under flere eiendommer ikke er tilstrekkelig til å dekke behovet for vannforsyning til alle, må prioriteringen skje etter de samme regler om behovsprioritering som gjelder for vannuttak fra vassdrag etter § 15 andre ledd, dvs. at vannforsyning til fast husholdning og husdyr prioriteres i denne rekkefølge. Vassdragsmyndigheten kan om nødvendig treffe nærmere vedtak om fordelingen og gjennomføringen av vannuttak i knapphetssituasjoner, og herunder ta hensyn til bakenforliggende eiendommer og allmenne interesser.

Begrensningen knyttet til uttak i forhold til det grunnvannsmagasinet tåler, er en anvendelse av prinsippet om bærekraftig utvikling på grunnvannsressurser. Uttaket må altså ikke være så omfattende at det fører til et senket grunnvannsnivå over flere sesonger. Regelen er utformet slik at den også begrenser uttaket hvis det fører til en nedgang i grunnvannskvaliteten. Ikke enhver nedgang i kvaliteten vil være i strid med tålegrensen. Blant de forhold som må vurderes, er om vannet fortsatt kan brukes til alminnelig vannforsyning eller annet aktuelt vannforsyningsformål.

Hvis grunnvannsuttaget på en eiendom ikke overstiger den vannmengde som infiltreres på eiendommen med fradrag for vann som fordamper, vil regelen i andre ledd andre punktum normalt være tilfredsstillende, jf. Ot.prp. nr. 39 s. 357. Det avgjørende i forhold til bestemmelsen er imidlertid virkningen for grunnvannsmagasinet som helhet, uavhengig av eiendomsgrenser. Uttak som overstiger infiltrasjon på en eiendom kan derfor være lovlig, for eksempel som et fellesuttak, hvis det oppveies av lavere uttak på andre eiendommer i grunnvannsfeltet.

For skade eller ulempe som følge av utøvelse av rådighet over grunnvann er det i § 44 tredje ledd henvisning til kapittel 9 om erstatning for skade og at disse reglene skal gjelde tilsvarende så langt de passer.

2.5.8 Forholdet mellom vei og VA – Veglovens regler om rett til å anlegge ledninger i veggrunn – Kostnader ved flytting av VA-anlegg ved utvidelser av veganlegget mv.

2.5.8.1 Vegloven § 32

Etter vegloven § 29 kan det fastsettes byggegrenser på 50 meter fra riksvei og 15 meter fra fylkesvei eller kommunal vei eller fra gang- og sykkelvei.

Det følger av plan- og bygningsloven § 30 at byggverk, kiosk, opplag eller annen større innretning ikke uten særlig tillatelse kan plasseres innenfor de byggegrensene som er angitt i lovens § 29. Det samme gjelder for vareramper, murer og lignende innretninger, for utsprengte og utgravde rom og for nettstasjoner og andre byggverk i tilknytning til ledninger som nevnt i § 32.

Det er uttrykkelig presisert i forarbeidene til § 32 at de innretninger som faller inn under denne bestemmelsen, faller utenfor virkeområdet for byggegrensene etter § 30.

Vegloven § 32 lyder som følger:

”Elektrisk eller annen kraftledning, telegraf- eller telefonledning, vass-, kloakk- eller annen ledning eller renne av alle slag, løypestreng, taubane eller privat skinnegang eller feste for ledning m.m. som nemnt, må ikkje utan særskilt løyve leggest over, under, langs eller nærare offentlig veg enn 3 meter frå vegkant, målt vassrett. Dersom omsynet til trygg ferdsel, vegvedlikehaldet eller moglig seinare utbetring av vegen tilseier det, kan vegstyremakta for særskilt fastsatte strekningar sette ein større avstand, men ikkje større enn til byggegrensa for vedkommande veg. Disse reglane gjeld også dersom det i anna lov er gitt høve til å føre ledning eller renne over, under eller langs eigedomsområdet for offentlig veg.

Løyve etter første ledd gir regionvegkontoret for riksvegar og fylkesvegar og kommunen for kommunale vegar.

Departementet gir nærare føresegner om utgiftsdeling og sakshandsaming i samband med løyve etter denne paragrafen og § 30.”

Disse rådighetsinnskrenkningene medfører i utgangspunktet ingen erstatningsplikt for Vegvesenet.

Etter vegloven § 57 er det vidare forbudt på eiendomsområdet til offentlig vei å lede inn kloakkvann eller drensvann uten tillatelse fra veimyndighetene. Denne myndigheten er delegert til vegkontorene.

Hvis det er tale om graving eller sprenging i vegens eiendomsområde innenfor 3-metersgrensen, må en tillatelse etter § 32 også være å betrakte som en tillatelse etter § 57 andre ledd. Strekker gravingen seg lenger ut enn 3-metersgrensen på vegens eiendomsområde, må det søkes egen tillatelse etter § 57.

Hva som er vegens eiendomsområde må fastslås konkret for den enkelte vei under hensyn til tidligere avholdte ekspropriasjonsskjønn, grensegangssaker, jordskifte og andre rettsavgjørelser, samt skylddelings- og delings-/kartforretninger. Vegbredden kan også være utvidet gjennom årene, på bekostning av naboeiendommene, ved snikutvidelse.

All legging av vann, avløp og overvannsledninger innenfor 3-metersgrensen fra vegkanten er med andre ord forbudt med mindre det foreligger spesiell tillatelse.

Kravet til tillatelse er hovedsakelig satt for at en kontrollert og registrert kryssing skal kunne finne sted. Det må i utgangspunktet legges til grunn at en søker skal gis tillatelse til kryssing etc., men at vegmyndighetene skal bestemme hvor og hvordan kryssingen skal finne sted.

For ledningseiere vil det ofte fremstå som en fordel å kunne legge ledninger i offentlig veggrunn, da det sjelden er snakk om å betale vederlag for bruk av grunnen, og gravingen som regel er enkel. På den annen side innebærer det som regel at det settes vilkår om vederlagsfri fjerning på vegmyndighetenes forlangende.

Avgjørelsen etter en søknad om tillatelse er et enkeltvedtak som kan påklages etter forvaltningslovens regler. Den ledningseier som ikke innehar formell tillatelse etter § 32, men som må sies å ha et lovlig anlegg på grunn av ”festnet forhold”, vil ikke stå sterkere eller ha større beskyttelse enn om han hadde søkt og fått Vegvesenets tillatelse på de vilkår som normalt alltid stilles, jf. Rt. 1969 s. 893 og RG 2002 s. 286.

Grensen for virkeområdet til siden kan utvides helt ut til byggegrensen fastsatt i vegloven § 29, jf. § 32 første ledd andre punktum. Beslutningen er et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand og kan påklages.

Kriterier for utvidelse er de samme hensyn som ligger bak 3-metersgrensen, nemlig hensynet til trygg ferdsel, vegbygget, vegvedlikehold eller mulig senere vegutbedring/utvidelse. Dersom det legges til grunn at det på en bestemt strekning etter all sannsynlighet vil bli bygd en gang- og sykkelvei, må vegmyndighetene kunne treffe vedtak etter § 32 første ledd andre punktum, selv om det for øyeblikket ikke foreligger utarbeidede planer eller budsjettmessig dekning.

Departementet har pr. dato enda ikke gitt egne forskrifter, slik det har fått hjemmel til i § 32 tredje ledd, med det arbeides for tiden med slike forskrifter.

Vegdirektoratet har i rundskriv 90/10 til Statens vegvesen, vegkontorene, fylkeskommunene og kommunene gitt uttrykk for sitt syn på utgiftsfordelingen mellom Vegvesenet og ledningseier ved flytting av ledning i veggrunn.

I Statens vegvesen er det utarbeidet standardvilkår for slik tillatelse i blankett 66.

Til tross for at veimyndighetene er eier av selve veiområdet, er forutsetningen at vegmyndighetene skal ha en saklig grunn til å nekte å gi tillatelse. Dersom anbringelsen av ledningen ikke kan ses å føre til skade for vegen, vedlikeholdet eller trafikken, eller til økte omkostninger for vegvesenet, skal tillatelse gis ifølge rundskrivet. Det er imidlertid anledning til å stille vilkår i forbindelse med at det gis slik tillatelse. Slike vilkår må være saklig forankret.

På grunnlag av de vilkår som er gitt tidligere, har det vært nedfelt noen hovedprinsipper.

- A) Ledningseieren er selv ansvarlig for ledningsanleggets vedlikehold og skader på det som følge av vegvesenets ordinære virksomhet, samt ansvarlig for skader som anlegget påfører tredjemann.
- B) Dersom vegvesenets faglige interesser tilsier det, må ledningsanlegget på vegvesenets område endres eller flyttes, og ledningseieren må selv bære kostnadene med dette.
- C) Dersom arbeidene med vegen fører til endringer mv. på ledningsanlegg utenfor vegens eiendomsområde, må vegvesenet betale hva det koster å flytte ledningene. Her inntreter et rent ekspropriasjonsrettslig synspunkt.

2.5.8.2 Vegloven § 34

Vegloven § 34 lyder som følger:

”Når byggverk eller anna innretning som nemnt i §§ 30 eller 32 heilt eller delvis ligg eller er plassert i strid med denne lova eller med føresegner gitt med heimel i lova, må byggverket eller innretninga ikkje utan særskilt løyve på nokon måte endrast slik at byggverket eller innretninga vert meir i strid med lova. Byggverket eller innretninga må heller ikkje utan slikt løyve takast i bruk til vesentlig anna føremål enn før.

Løyve etter første ledd gir regionvegkontoret for riksvegar og fylkesvegar, og kommunen for kommunale vegar.”

Den rådighetsinnskrenkning som bestemmelsen innebærer, er i utgangspunktet ikke gjenstand for erstatning.

2.5.8.3 Vegloven § 36

Vegloven § 36 lyder som følger:

”Blir byggverk eller anna innretning som nemnt i §§ 30 eller 32 plassert eller endra i strid med det som er fastsatt i eller med heimel i denne lova, kan innretninga takast bort, flyttast eller endrast. Den ansvarlege lyt då bere kostnaden, dersom han ikkje sjølv syte for å ta bort, flytte eller endre innretninga innan ein fastsatt frist.”

Regionvegkontoret tar avgjerd etter første ledd for riksvegar og fylkesvegar, og kommunen tar slik avgjerd for kommunale vegar.”

Det foreligger ingen foreldelsesfrist for vegmyndighetenes adgang til riving, flytting eller endring. Det er heller ikke mulig å kunne hevde rett til å ha en ulovlig innretning liggende, idet en offentlig tillatelse ikke kan oppnås ved hevd.

Derimot kan vegmyndighetenes passivitet være av betydning. Hvis det hadde vært naturlig å forvente en viss aktivitet fra vegmyndighetenes side, vil en innretning som opprinnelig har vært ulovlig, for eksempel en vann- og avløpsledning, over tid kunne gå over til å bli lovlig.

Hvor lang tid det er snakk om, vil bero på en konkret vurdering, der blant annet vegmyndighetenes mulighet for å oppdage forholdet, og oppfordring til å gripe inn, vil være avgjørende. Om en innretning på denne måten skulle anerkjennes som lovlig, vil retten til å ha innretningen stående ikke gå lenger enn det som ellers ville følge av forskrifter eller standardvilkår som enhver ville måtte underkaste seg som søker om tillatelse på vanlig måte.

Den ansvarlige kan pålegges å gjennomføre selve rivingen. Om et slikt krav ikke etterkommes, kan vegmyndighetene utføre rivingen, eller den kan gi rivningsoppdraget til en entreprenør.

Det er i denne forbindelse ikke nødvendig for vegmyndighetene å innhente tillatelse fra namsretten, da vegmyndighetenes vedtak vil være direkte tvangsgrunnlag. Hvis vegmyndighetene møter motstand under gjennomføringen av et pålegg, må de kunne forlange namsmannens hjelp etter tvangsfullbyrdslovens regler, på samme måte som om bemyndigelse var innhentet fra retten.

Avgjørelsen etter § 36 første ledd er å anse som et enkeltvedtak. Det må anses som et vilkår for vegmyndighetenes sanksjonering at forvaltningslovens saksbehandlingsregler er fulgt. Dette innebærer for eksempel at den ansvarlige skal gis forhåndsvarsel etter forvaltningsloven § 16, gis underretning om påbudet mv. En eventuell klage i en slik sak der rask gjennomføring anses nødvendig, vil ikke ha oppsettende (dvs. utsettende) virkning. Etter forvaltningsloven §§ 28 og 34 vil imidlertid klage over avgjørelsen ofte ellers kunne ha oppsettende virkning, slik at fullbyrdselsen utsettes.

2.5.8.4 Vegloven § 37

Vegloven § 37 lyder som følger:

”Eldre byggverk eller anna innretning som nemnt i §§ 30, 32 eller 33 kan mot vederlag fastsett ved skjønn krevjast borttatt eller flytt til slik avstand frå veg eller vegkryss som følger av føresegnene i §§ 29, 32 eller 33. Innretning plassert i strid med dei føresegnene som gjeld for lova blir sett i kraft, er for så vidt underlagde reglane i § 36.

Regionkontoret tar avgjerd etter første ledd for riksvegar og fylkesvegar, og kommunen tar slik avgjerd for kommunale vegar.”

Bestemmelsen omfatter det som er lovlig plassert, og det som i tiden løp er blitt omfavnet av byggegrenser. Også en dispensasjon eller en tillatelse kan være grunnlag for at innretningen har en lovlig plassering i forhold til avstandsbestemmelsen.

I mangel av minnelig overenskomst skal erstatningen fastsettes ved skjønn, jf. § 60. Det som skal erstattes, er hele det tap eieren eller rettighetshaveren blir påført, ikke bare flytteutgiftene. Avgjørelse om fjerning eller flytting er et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand og kan påklages.

2.5.8.5 Flytting av ledninger ved offentlig veg – Vegdirektoratets rundskriv 90/10 vedrørende utgiftfordelingen mellom ledningseier og vegmyndighet

Rundskrivet angir generelle retningslinjer om forhandlinger og kostnadsdeling der eksisterende lovlige ledninger mv. skal flyttes bort fra eksisterende riksvei som følge av at Vegvesenet foretar endringer med riksvegen.

Av rundskrivet fremgår at man i mangel av andre opplysninger må legge til grunn at tidligere ledninger langs, på, over og under eksisterende veger er gitt med Vegvesenets stilltiende tillatelse, dvs. lovlig anlagt, med mindre man har holdepunkter for å kunne anta noe annet. Det er i denne forbindelse vist til at vegmyndighetene siden forrige århundreskift har krevd å få forhåndsgodkjenne anbringelse av ledninger innenfor den offentlige vegs eiendomsgrenser, innenfor vegens umiddelbare nærhet, og fra 1964 for riksvegers vedkommende også innenfor byggegrenser gitt med hjemmel i vegloven.

Rundskrivet gir anvisning på at eieren av ledningene ikke – uten ved spesielle opplysninger om det motsatte – kan antas å ha en særrett til å ha ledningen liggende på/ved veiområdet, på en slik måte at det kan kreves erstatning om det må foretas endringer med ledningen som følge av arbeider med veien.

I den grad vedkommende ledning er eldre enn vegen, kan dette etter rundskrivets innhold være en omstendighet som peker på at veganlegget bør ta kostnadene ved endringer av ledningen. Dersom ikke spesielle forbehold er tatt i forbindelse med omklassifisering, for eksempel fra kommunal vei til fylkes- eller riksvei, holder rundskrivet det åpent om ikke kommunen kan hevde at den nye veiholder må bære kostnadene ved omleggingen av kommunal ledning.

Det er videre vist til at vegloven av 1912 ikke gjaldt for byene, og at man derfor sjelden i byene vil finne vilkår gitt på blankett 66 i tiden forut for 1964, da den nye vegloven trådte i kraft. Det må i slike tilfeller undersøkes under hvilke vilkår veiholderen har gitt tillatelse.

Dersom Vegvesenets arbeider medfører endring av ledninger som i sin helhet ligger utenfor veiområdet, gir rundskrivet uttrykk for at veganlegget må bære omkostningene med flyttingen. Et unntak angis her for større innretninger, herunder ledninger, som ligger utenfor veiområdet, men som beviselig er ulovlig anlagt innenfor byggegrensen.

Dersom vegarbeidene fører til endringer av ledninger som i sin helhet ligger innenfor veiområdet, er utgangspunktet ifølge rundskrivet at eieren må betale kostnadene med flyttingen. Unntak gjøres imidlertid der hvor eieren kan godtgjøre at han har en særrett til å la ledningen bli liggende. En slik særrett kan anses å foreligge dersom vegen beviselig er yngre enn ledningen.

Fører omleggingen til at ledningen blir liggende innenfor det som da blir vegens eiendomsområde, må også fremtidige flyttinger skje på ledningseierens bekostning, med mindre det foreligger en særrett som nevnt.

Det påpekes i rundskrivet at enkelte ledningseiere, særlig de som representerer private husholdninger, kan få utgifter som det er urimelig å belaste dem, og at Vegvesenet i praksis i slike tilfeller har unnlatt å kreve refusjon av utgiftene til omlegging av ledningene. Det fremgår at "rimelighetskriteriet" selvsagt gjør seg sterkere gjeldende når det gjelder private husholdninger enn private og offentlige foretak med større ressurser.

Det påpekes at det forhold at Vegvesenet etter omstendighetene – uten prinsipielt å være ansvarlig – tar omleggingskostnadene, også burde kunne bidra til gjennomføring av grunnverv i minnelighet på en mer smidig måte enn om prinsippet strengt tatt var blitt fastholdt.

Der ledningene dels ligger utenfor og dels på veiområdet, angis som retningslinje at veganlegget må kunne ta de forholdsmessige kostnadene med flyttingen for den del av ledningsstrekket som ligger utenfor området, og grunneieren forutsetningsvis ta den delen som gjelder innenfor.

Det angis videre at i de tilfeller hvor Vegvesenet tar kostnadene med flytting/utbedring/ utskiftning, må ledningseieren bære en del av kostnadene som rimeligvis tilsvarer den standardheving ledningsanlegget får gjennom Vegvesenets bidrag.

Med standardheving forstås ifølge rundskrivet økte dimensjoner, overgang fra kombinert til separat avløpssystem og økt kvalitet, samt økt bruksverdi på ledningsanlegget pga. fornyelser (nedskrivning og lengre levetid). For ledninger gis det anvisning på at Vegvesenets forhandlere bør godta en nedskrivningstid på 60 år.

2.5.8.6 Rettspraksis

2.5.8.6.1 *RG 2002 s. 286 Østnett-dommen*

Eidsivating lagmannsrett avsa den 12. november 2001 dom i sak mellom Staten v/Samferdselsdepartementet og Østnett AS knyttet til spørsmålet om rett til å ha kabler i vei og kostnadsfordelingen i den forbindelse. Dommen er inntatt i RG 2002 s. 286.

Saksforholdet var her at kabeleieren hadde overtatt sin rett til å ha kabler i fylkesvei og kommunal vei gjennom flere ledd fra det tidligere kommunale e-verket. Det kunne ikke dokumenteres noen tillatelser fra vegmyndighetene, og dermed heller ingen vilkår for retten til å bruke vegen.

Lagmannsretten la til grunn at det forelå en fast og entydig praksis på at offentlig veggrunn var blitt stilt vederlagsfritt til disposisjon for lednings- og kabeleiere så lenge behovet for å benytte veggrunnen som fremføringsvei hadde vært til stede.

Retten fant det videre tilstrekkelig sannsynliggjort at denne disposisjonsretten – i alle fall på riksvei og fylkesvei – normalt var blitt gitt på vilkår om at lednings- og kabeleier måtte bære kostnadene dersom senere veihold skulle kreve at ledninger eller kabler ble endret, flyttet eller fjernet. Det ble ikke funnet holdepunkter for at Vegvesenet hadde gitt tillatelser eller særretter hvor det ikke var forutsatt et kostnadsdelingsprinsipp.

I saken er det også henvist til et sentralt rundskriv fra Arbeidsdepartementet i 1935, som ble sendt til fylkesmennene som ledere for fylkesveistyrene, der det fremgår at Vegvesenet etter søknad skulle avgi grunn vederlagsfritt til lednings- eller kabelformål, mens lednings- eller kabeleier måtte betale kostnader ved forandring og flytting av anlegg dersom anlegget hindret en hensiktsmessig bruk av vegen eller vegmyndighetenes utførelse av nødvendig arbeid/forandringer.

Det ble også vist til at Vegvesenet de siste 40 årene normalt hadde benyttet et skjema, betegnet blankett 66, ved tillatelser til å legge ledninger og kabler i vegen, hvor det var satt som uttrykkelig betingelse at eieren og/eller brukeren var forpliktet på egen regning å foreta de endringer med ledningsanlegget – eventuelt fjerne det – som vegvesenet senere måtte finne nødvendig, idet Vegvesenets tillatelse bare er gitt midlertidig.

Lagmannsretten fant det avgjørende at Skedsmo kommune hadde praktisert samme prinsipper som Vegvesenet. Det gjensto da å ta stilling til om Østnett, som hadde overtatt sine rettigheter via Akershus Nett AS og Romerike Energi AS fra det kommunale E-verket i Skedsmo kommune, hadde noen

særrett. Det ble lagt til grunn at det kommunale e-verket i sin tid ga fra seg alle rettighetene, uten at det ble tatt noe forbehold om plikt til å dekke kostnader dersom ledninger/kabler skapte problemer for veiholdet.

Lagmannsretten påpekte at den aktuelle vegstrekningen hadde vært kommunal, og at det derfor neppe var gitt noen form for formell tillatelse, men at både vegmyndighet og de kommunale e-verkene hadde ordnet opp mer uformelt seg imellom med tillatelse og kostnadsdekning.

Det ble vist til at så lenge Østnett ikke kunne påvise noen særrett, måtte det forutsettes at selskapet sto i samme stilling som andre som har søkt og fått tillatelse på vanlige vilkår. Noe annet fant lagmannsretten ville gi Østnett en urimelig fordel i forhold til alle dem som har søkt og fått tillatelse på vilkår om kostnadsfordeling.

Lagmannsretten fant etter dette at kostnadsdelingsprinsippet fikk anvendelse i den konkrete saken. Det neste spørsmålet lagmannsretten da måtte ta stilling til, var om vilkåret i blankett 66 om kostnader med flytting og ev. fjerning av ledningene også kunne anvendes på krav om kostnader knyttet til legging av nye kabelrør, samt merkostnader knyttet til forsiktig graving langs og rundt eksisterende ledninger i et tilfelle hvor man i utgangspunktet kunne krevd flytting. Lagmannsretten fant det ikke tvilsomt at kabeleierne må dekke merkostnadene ved "det mindre", i dette tilfellet nye rør for fremtidig bruk, samt forsiktig graving langs og rundt eksisterende ledninger og kabler.

I juridisk litteratur (Arnulf og Gauer: *Vegloven med kommentarer*, 1997) er det reist spørsmål om prinsippet om kostnadsdeling burde mykes opp i byene fordi flytting kan bli uforholdsmessig dyrt. Lagmannsretten påpekte at på grunn av de samfunnsinteressene som også knytter seg til ledninger og kabler, kunne det ikke utelukkes at kostnadsdelingsprinsippet i visse tilfeller kunne slå urimelig hardt ut. I det aktuelle tilfellet påpekte lagmannsretten imidlertid at Vegvesenet ikke hadde krevd flytting og begrenset sitt kostnadskrav til direkte utgifter med nye rør og forsiktig graving, og kravet på kr. 250.904,- lå da slik retten så det klart innenfor det som kabeleieren måtte dekke.

2.5.8.6.2 *Borgarting lagmannsretts dom av 17. desember 2007 – Hafslund Nett AS mot Asker kommune*

Saken gjaldt spørsmålet om hvorvidt pålegg fra en kommune til et nettselskap om omlegging av elektrisk anlegg langs kommunal vei for nettselskapets regning var gyldig.

Bakgrunnen for saken var at Asker kommune, i forbindelse med utvidelse av Nesbruveien i Asker, påla Hafslund Nett AS å flytte elektriske ledninger i Nesbruveien samt luftstrekking langs Nesbruveien for egen regning, under henvisning til vegloven § 36 jf. § 32. Ledningene ble påbudt lagt i plastrør.

Bakgrunnen for selve pålegget var at IKEA Handel og Eiendom AS (IKEA) utvidet sitt eksisterende varehus på Slependsen. Reguleringsplanen for utbyggingen ble vedtatt i november 2002 og omfattet flytting/opparbeidelse av Nesbruveien. Veiomleggingen var nødvendig for at IKEA kunne foreta den planlagte utvidelsen av varehuset, og IKEA sto for ombygging av veggen.

Hafslund anførte at de hadde en rett til å ha nettanlegget langs Nesbruveien nærmere enn tre meter fra vegkanten utledet fra sine rettsforgjengere, og at kommunens vedtak var ugyldig fordi det manglet hjemmel i vegloven. Selv om det i utgangspunktet var anledning til sette vilkår i henhold til vegloven § 32 og den alminnelige forvaltningsrettslige vilkårsleære, var det i det konkrete tilfellet ikke stilt slike vilkår, og Hafslund mente da at når det ikke var stilt vilkår, kunne ikke det forhold at kommunen kunne ha stilt vilkår i sin tid, hjemle et senere pålegg.

Retten påpekte at de aktuelle kablene var blitt lagt tidlig på 1970-tallet eller før, og de hadde i hele perioden ligget vederlagsfritt i grunnen i tråd med vanlig praksis.

Etter lagmannsrettens syn fulgte det av lov og forarbeider at utgangspunktet er at en ledningseier må respektere de vilkår veimyndighetene stiller av hensyn til veiens drift. Det ble vist til at det hadde vært en innarbeidet praksis at kostnader i forbindelse med anleggsutstyr som må flyttes på grunn av veiholders behov, blir belastet ledningseierne, og at Vegvesenet i mange år hadde benyttet standardvilkår innarbeidet i en egen blankett for flytteplikt for ledningseiere. Dette var også lagt til grunn i Viken Energinetts egne retningslinjer frem til disse ble endret i 2005.

Retten fant imidlertid ikke at de sist gjeldende retningslinjene, som ga uttrykk for det motsatte, var uttrykk for en festnet praksis, da Hafslund for retten ikke kunne påvise et eneste tilfelle, ut over den aktuelle tvisten, hvor selskapet ikke hadde bekostet omleggingen av eget nett ved utbedring eller endring av vegen av veihensyn, og disse derfor kun måtte anses som uttrykk for Hafslunds eget syn på spørsmålet.

Lagmannsretten påpekte at Hafslund var eier av et ledningsnett for elektriske kabler som tidligere var eiet av Asker kommune, og som ble lagt på kommunal grunn uten at noen tillatelse til eller vilkår for slik bruk av den kommunale eiendom ble formalisert.

Verken da det kommunale elverk ble omorganisert til aksjeselskap eller senere ved salg av dette selskap til Hafslund Nett AS ble det i overdragelsesavtalen inntatt noe punkt som regulerte retten til å ha kabler i den kommunale veigrunnen. Det var imidlertid, slik retten så det, ikke tvil om at det var en forutsetning at Hafslund skulle overta det tidligere ledningsnettet på samme vilkår som sine rettsforgjengere.

Lagmannsretten viste til tingrettens dom av 9. mai 2006, der det fremgikk som følger:

”Tillatelse til å legge kabler i offentlig veigrunn på vilkår om kostnadsdeling har også vært ordningen etter veiloven fra 1912 og 1963-loven. Dette ble fulgt opp i rundskriv fra 1935 som fastsatte ”bestemmelser” om forholdet mellom offentlige veier og elektriske ledningsanlegg. Rundskrivet har vært endret en rekke ganger, men hovedprinsippene har hele tiden vært de samme. Det fremgår av 1935-rundskrivet at Vegvesenet etter søknad vederlagsfritt skulle avgi grunn til lednings- eller kabelformål. Lednings- eller kabeleier måtte imidlertid betale kostnader ved forandring og flytting av anlegg dersom anlegget hindret en hensiktsmessig bruk av veien. Nettselskaper har i tråd med dette utført arbeid med fjerning, flytting mv. av ledninger/kabler uten å sende faktura til offentlig veimyndighet.”

Lagmannsretten sa som tingretten at det ikke var påvist at Asker kommunale e-verk hadde noen særrettigheter som innebar at vilkårene som ble stilt for alle som fikk tillatelse, ikke også i sin tid ble stilt overfor dem. Så langt retten etter bevisførselen kunne se, praktiserte de to kommunale enhetene kostnadsdeling i tråd med vanlig praksis.

Både tingretten og lagmannsretten i denne saken var enige med lagmannsretten i Østnett-dommen i at kabelselskapet ikke skulle stilles gunstigere enn en som hadde søkt og fått tillatelse på vilkår om kostnadsdeling, jf. tilsvarende Rt. 1969 s. 893 for avkjørselstillatelser, der Høyesterett kom til at en privatperson som ikke kunne dokumentere noen avkjørselstillatelse, ikke kunne stilles gunstigere enn andre som hadde fått tillatelse mot å betale kostnadene ved flytting eller fjerning dersom veiholdet krevde det.

Det avgjørende etter lagmannsrettens oppfatning var at Nesbruveien allerede var omregulert av veihensyn som falt inn under vegloven § 1 a. At omleggingen var igangsatt i forbindelse med en privat utbygging, endret ikke på dette.

Lagmannsretten påpekte at kablene på det aktuelle strekket hadde ligget vederlagsfritt i mer enn tretti år, og at det var hensynet til trafikkavviklingen som var formålet med omleggingen av veien, fremskyndet av den private utbyggingen av IKEAs varehus. Det ble vist til at det fulgte av plan- og bygningsloven § 67 (supplert med pbl. § 26 – forfatterens bemerkning) at det kunne settes krav til

rekkefølge i forbindelse med utbygging, og at det var en forutsetning for å få byggetillatelse at veisystemet i nærheten i større eller mindre omfang ble utbygget. Dette utløste da ledningseierens plikt til å legge om kablene i samsvar med gjeldende krav til kabler i veigrunn, slik som pålagt i vedtaket av 24. januar 2005.

Lagmannsretten påpekte at veglovens regler ga veimyndigheten full råderett over veigrunnen, og at servitutttlova derfor ikke kom til anvendelse. Det ble i den forbindelse vist til tingrettens premisser, som også var dekkende for lagmannsrettens syn:

”Hafslund har hevdet at rettstvisten må løses etter servitutttloven i mangel av andre holdepunkter. Tingretten har kommet til at vegloven i dette tilfellet gir hjemmel for pålegget fordi vilkåret ble stillet da tillatelsen i sin tid ble gitt. Retten vil imidlertid bemerke at det etter rettens vurdering er lite rom for privatrettslige betraktninger, hvor private aktører, som i dette tilfelle, blir gitt tillatelse til vederlagsfri bruk av veggrunn i medhold av lov. Som påpekt av kommunene er den interesseavveining som servitutttloven § 5 gir anvisning på er lite anvendelig på rettsforholdet. Det fremstår som tilnærmet utenkelig at flytting av offentlig veg skulle være underlagt samtykke fra kabeleiere, eller at uenighet om vegen skulle omreguleres, skulle avgjøres etter skjønn etter servitutttloven § 18.”

Dommen ble på ett punkt påanket til Høyesterett, og kjøremålsutvalget henviste anken til behandling i Høyesterett. Det gjaldt spørsmålet om pålegget var for omfattende ved at det påla Hafslund å legge de tidligere kabler som var i etablert luftstrekk i bakken, som jordkabelanlegg. Høyesteretts avgjørelse av 4. september 2008 er særskilt omtalt nedenfor under kapittel 2.5.8.6.3.

2.5.8.6.3 Høyesteretts dom av 4. september 2008 – Asker kommune mot Hafslund Nett AS

Hafslund gjorde for Høyesterett gjeldende at kommunen ikke uten klar hjemmel har anledning til å utarbeide denne type lokale retningslinjer, som får stor økonomisk betydning for Hafslund i negativ forstand. Spørsmålet for Høyesterett var derfor utelukkende om Hafslund Nett AS kunne pålegges å bære ikke bare flyttekostnadene, men også merkostnadene ved overgang fra luftlinje til jordkabel.

Høyesterett kom til samme resultat som både tingretten og lagmannsretten. Førstvoterende påpekte i premiss 22 at kommunene forutsettes å gi tillatelse til etablering av ulike type kabler i vei etter vegloven § 32 hvis det ikke foreligger saklig grunn for å nekte, og at det kunne knyttes vilkår til slik tillatelse. Det ble også påpekt at i tråd med alminnelig forvaltningsmessige prinsipper måtte slike vilkår være saklige og ikke uforholdsmessig tyngende.

Den tillatelse som Hafslund Nett AS stilltiende hadde etter § 32 til å ha elektriske ledninger i lufta langs den aktuelle veistrekningen, ble ansett for å ha falt bort i og med utvidelsen av veien, og at det derfor var tale om en ny tillatelse som var gitt til etablering av ny kabel i rør i veien. Høyesterett tok derfor ikke direkte stilling til under hvilke forutsetninger en kommune har anledning til å trekke en tidligere gitt tillatelse tilbake for så å stille skjerpede vilkår, jf. de begrensninger som her ev. måtte følge av forvaltningsloven § 35.

Det springende punkt for Høyesterett var derfor først og fremst om vilkåret hadde saklig sammenheng med tillatelsen. Asker kommune hadde ikke gitt noen begrunnelse for vilkåret om legging av ledningen i rør, men kravet var i tråd med pkt. 4.10.2 i de kommunale retningslinjene for veibygging, vedtatt 24. juni 2003, der det fremgikk at ved all veibygging skal nye kabelanlegg på veigrunn bygges som jordkabel, og der det er eksisterende luftstrekk langs veitraseen, skal dette tilstrebes lagt i bakken.

Av rådmannens saksfremlegg fremgikk det at retningslinjenes hovedformål var å sikre at veiene ble gitt en standard som tilfredstilte kravene kommunen hadde til effektiv drift og vedlikehold av disse, men også ivaretagelse av veiens estetikk og miljømessige hensyn.

Førstvoterende la til grunn at kravet om bruk av jordkabel som erstatning for luftstrekk først og fremst skulle ivareta de sistnevnte hensyn. Det ble også pekt på at samfunnsutviklingen, med økt avhengighet av kabler, ikke bare for levering av strøm, men også for å muliggjøre elektronisk informasjon og kommunikasjon, tilsa at det fant sted en samordning av denne type infrastruktur, og at utviklingen i byer og tettsteder på denne bakgrunn gikk i retning av nedgravde systemer i stedet for kabler i luftstrekk.

Spørsmålet var da til syvende og sist om det var saklig å legge vekt på miljøhensyn, hensynet til estetikk og til ønske om samordning av ulike typer infrastruktur når det ble fastsatt vilkår for tillatelser etter vegloven § 32.

I denne vurderingen la Høyesterett avgjørende vekt på at vegloven i lys av utviklingen i 1996 fikk en formålsbestemmelse, § 1 a, som lyder som følger:

”Formålet med denne lova er å tryggje planlegging, bygging, vedlikehald og drift av offentlege og private veger, slik at trafikken på dei kan gå på eit vis som trafikantane og samfunnet til ei kvar tid kan vere tente med. Det er ei overordna målsetting for vegstyremaktene å skape størst mogleg trygg og god avvikling av trafikken og ta omsyn til grannane, eit godt miljø og andre samfunnsinteresser elles.”

Førstvoterende poengterte at det fremgikk av motivene at formålsparagrafen først og fremst var tenkt som et signal til saksbehandlere på alle plan om ikke utelukkende å ta hensyn til veimyndighetenes spesifikke sektorinteresser, jf. Ot.prp. nr. 60 (1994–1995) s. 4. Når miljøhensyn og andre spesifikke samfunnsinteresser uttrykkelig var nevnt som en overordnet målsetting for veistyresmaktene – i den aktuelle sak kommunen – fant førstvoterende at vilkåret om nedgraving av kablene i rør hadde den nødvendige saklige sammenhengen med tillatelsen.

2.5.8.6.4 *Gulating lagmannsretts dom av 28. oktober 2009 mellom Bekk Nett AS og Staten ved Samferdselsdepartementet og Bergen kommune*

Denne saken gjaldt spørsmål om gyldigheten av pålegg gitt av Statens Vegvesen Hordaland og Bergen kommune til BKK Nett AS om å flytte ledninger for egen kostnad som lå innenfor veiområdet til riks-, kommunal og fylkesvei, og som skulle benyttes til bybanetrasé.

Lagmannsretten fant at etablering av bybane i Bergen på strekningen Bergen sentrum–Bergen Lufthavn, Flesland, med korresponderende omlegging av offentlig vei, lå innenfor formålet med vegloven. Det ble vist til at bybanen reduserte behovet for utbygging av offentlig vei på strekningen vesentlig, og at Stortinget hadde bevilget bruk av riksveimidler som en del av finansieringen av prosjektet og lagt til grunn at en slik alternativ bruk av midler til utbygging av kollektivtilbud ville gi bedre transporttilbud enn investeringer i veinettet.

Lagmannsretten kunne ikke se at de aktuelle forvaltningsvedtakene kunne anses for å være sterkt urimelige eller uforholdsmessig tyngende, da kabeleierne i en årrekke hadde nytt godt av vederlagsfri bruk av veiområdet, og at alternativet – ekspropriasjon av privat grunn – ville være upraktisk og kostbart. Kostnadene med å legge om kraftledningene var i saken opplyst å være ca. 16 millioner kroner.

2.5.8.7 *Betydningen av at det foreligger en særrett – Forholdet til servituttlovas bestemmelser*

I den grad lednings- eller kabeleiers rett anses for å være en særrett, innebærer dette at retten er å anse som en servitutt. Kostnadsspørsmålet reguleres da av *”lov um særlege råderettar over framand eigedom”* av 29. november 1968, eller servituttlova som den kalles i kortform.

Det fremgår uttrykkelig av lovens § 1 at når ikke annet uttrykkelig fremgår av loven selv, går bestemmelser fastsatt i avtale eller særlige rettsforhold foran lovens bestemmelser. Dette innebærer for eksempel at der blankett 66 er benyttet i forbindelse med tillatelse til å anlegge ledninger langs offentlig vei, vil vilkårene i denne blanketten gjelde, selv om retten til å ha ledningene i grunnen skulle ha vært ansett for å være en særrett for lednings- eller kabeleieren.

I den grad servituttløvas bestemmelser kommer til anvendelse, følger det av servituttløva § 5 at dersom ingen avgjørende grunn er imot det, kan hver av partene kreve å få bruken flyttet eller nærmere fastlagt, eller rettsforholdet endret på annen måte, når han bærer kostnadene selv, og den nye ordningen er minst like god for motparten som den tidligere. Dersom det er klart at endringen blir til fordel for begge parter, kan kostnaden deles med en passende sum på hver, jf. servituttløva § 5 andre ledd.

Etter servituttløva § 6 kan en part, som kan sannsynliggjøre at fordelene på hans side vil bli vesentlig større enn ulempene på den annen parts side, få rett til å kreve endring av servitutten, dvs. for eksempel flytting av eksisterende ledningstrasé, selv om den nye ordningen (den nye ledningstraseen) ikke blir like god for ledningseieren som den tidligere traseen. I slike tilfeller skal den som krever endringen (flyttingen av ledningene), betale erstatning i jord, rettigheter eller i penger etter avgjørelse i skjønn. Erstatningen må ikke settes så lavt at den endringen blir til skade for motparten (ledningseieren).

Dersom servituttløva hadde kommet til anvendelse på det saksforholdet som var oppe i Østnettdommen, ville det vært Statens vegvesen som måtte ha dekket alle kostnader forbundet med flytting av eksisterende kabeltrase, med mindre den løsning som ble valgt måtte anses for å være til fordel også for kabeleieren.

Når det gjelder ekspropriasjonstillatelser til anleggelse av vannledninger gitt av kongen etter den nå opphevede § 17 i vassdragsloven av 1940, frem til vassdragslovens ikrafttredelse i 1963, må det legges til grunn at disse må anses for å utgjøre en særrett. Også tillatelser gitt av Kongen med hjemmel i vassdragsloven § 17 i ettertid, må kunne anses som en særrett, med mindre veieier faktisk har stilt vilkår for å gi tillatelse som avviker fra servituttløvas regler, for eksempel gjennom henvisning til blankett 66. I så tilfelle vil sistnevnte regler gå foran de tidligere reglene i vassdragsloven §§ 23 og 24 om kostnadsfordeling.

2.6 Vann- og avløpsverks plikt til å søke konsesjon/tillatelse for sine tiltak etter vannressursloven eller forurensningsloven

Bygge- og anleggstiltak krever foruten privatrettslig tillatelse også i en del tilfeller søknad til vassdragsmyndighetene og forurensningsmyndighetene om konsesjon. Det skal i den forbindelse undersøkes om de ønskede tiltak kan ha uheldige bivirkninger for allmenne interesser eller for naturmiljøet. Det kan også tenkes at de aktuelle tiltak står i direkte motstrid til konkurrerende tiltak innenfor samme område.

Vannressursloven § 8 er den sentrale bestemmelse i forbindelse med at det søkes om konsesjon etter vannressursloven. Søknadsplikten etter denne bestemmelsen er avhengig av at tiltaket kan være til nevneverdig skade eller ulempe for noen allmenne interesser i vassdraget eller i sjøen. Det er anledning til på forhånd å få fastsatt om et tiltak vil være søknadspiktig eller ikke, jf. lovens § 18. Konsesjon skal bare gis hvis fordelene ved tiltaket overstiger de samlede skader og ulemper av tiltaket for allmenne og private interesser, jf. vannressursloven § 25.

Vannressursloven kapittel 8 inneholder egne regler om rådigheten over grunnvann, konsesjonsplikt for rådigheten over grunnvann og nærmere regler knyttet til grunnvannsboring. Loven fastslår den nyskapning at grunnvannet tilhører eieren av den grunn som grunnvannet befinner seg i, eller under, hvis ikke annet følger av særlige rettsforhold, jf. lovens § 44. Grunneieren kan uten konsesjon ta ut grunnvann til husholdning og husdyr på eiendommen. For øvrige uttak foreligger det konsesjonsplikt dersom vilkårene i vannressursloven § 45 bokstav a til c er oppfylt. Som eksempel kan nevnes at vannuttak som overstiger det omfang som er naturlig for virksomhet som det er vanlig å drive for slike eiendommer, er konsesjonspliktig etter bokstav b. Det er altså ikke lenger slik at den som er først i tid nødvendigvis vil ha best rett når det gjelder utnyttelse av en felles grunnvannsressurs.

Dersom et vassdragstiltak som faller inn under § 8 andre ledd må iverettes straks for å hindre vesentlig skade, skal det gis melding til vassdragsmyndigheten så snart som mulig.

Vassdragsmyndigheten kan ved forskrift eller enkeltvedtak fastsette om et vassdragstiltak trenger konsesjon etter § 8, eller gi forskrift om at visse vassdragstiltak skal meldes til vassdragsmyndigheten, jf. vannressursloven § 18.

I særlige tilfeller kan vassdragsmyndigheten oppheve eller endre vilkår eller sette nye vilkår av hensyn til allmenne eller private interesser. Det skal tas hensyn til det tap som en endring vil påføre konsesjonshaveren, og de fordeler og ulemper som endringen for øvrig vil medføre, jf. vannressursloven § 28.

Eldre vassdragstiltak som ikke trengte tillatelse etter tidligere vassdragslovgivning, kan fortsette uten konsesjon etter § 8. Vassdragsmyndigheten kan i særlige tilfeller likevel bestemme i enkeltvedtak at tiltaket må ha konsesjon, og at tiltaket blir ulovlig hvis det ikke sendes søknad innen en fastsatt frist, jf. vannressursloven § 66 andre ledd.

Forurensningsloven § 11 oppstiller en plikt for enhver til å søke om utslippstillatelse for utslipp fra virksomhet som kan medføre forurensning, med mindre denne er særskilt unntatt med hjemmel i § 7, jf. § 8, eller slike utslipp er regulert i særskilt forskrift fastsatt med hjemmel i forurensningsloven § 9.

I anvendelsen av § 11 skal forurensningsmyndigheten i sin vurdering, særlig ha for øye at forurensningsspørsmål om mulig skal søkes løst for større områder under ett, og på grunnlag av oversiktsplaner og reguleringsplaner.

Forurensningsmyndighetene bør videre tilstrebe å stille vilkår som innebærer at tiltaket ikke vil være i strid med naboloven § 2. Dette kan oppnås ved at det stilles vilkår for utforming av slike anlegg som

hensyntar det som er teknisk og økonomisk mulig å gjøre for å hindre eller avgrense skadene eller ulempene for naboene.

2.6.1 Innledning

Utbygging av et vann- og avløpsverk kan, som ovenfor nevnt, føre til forskjellige typer ulemper for berørte grunneiere, rettighetshavere og for allmennheten som utøver friluftsliv, ferdsel, fiske eller jaktrett i det aktuelle området. I kapittel 2.5 er det forholdet til grunneierne og rettighetshaverne som primært har blitt behandlet.

I dette punktet er det forholdet til de allmenne interesser som vil bli behandlet. Det vil i en del tilfeller ikke være tilstrekkelig for et vann- og avløpsverk å ha sikret seg privatrettslig adgang til å gjøre inngrep på en grunn- eller rettighetshavers eiendom for å kunne gjennomføre det ønskede tiltak.

Der slike tiltak kan ha uheldige virkninger for naturmiljøet, eller for øvrig skape problemer av ulik karakter for utøvelse av allemannsretten, er det heller ikke rimelig at en vann- og avløpsverkseier uten videre kan igangsette vassdragstiltak, herunder grunnvannsuttak, uten at behovet for det og vilkårene for en slik regulering blir undergitt en viss offentlig kontroll. På samme måte gjelder at etablering av et avløpsrensaneanlegg, med tilhørende avløpspumpestasjoner, avløpsledninger og overløp, kan representere en betydelig forurensningsrisiko som bør være undergitt kontroll på et overordnet nivå.

2.6.2 Hvilke tiltak er konsesjonspliktige etter vannressursloven § 8

2.6.2.1 Generelt om lovbestemmelsen

Vannressursloven § 8 påbyr at ingen må iverksette vassdragstiltak som kan være til nevneverdig skade eller ulempe for noen allmenne interesser i vassdraget eller sjøen, uten at det skjer i medhold av reglene i § 12 eller 15, eller med konsesjon fra vassdragsmyndighetene.

Konsesjonsplikt innebærer at vassdragsmyndigheten skal vurdere om en tiltakshaver skal få tillatelse (konsesjon) til å iverksette tiltaket eller ikke. Tillatelse kan bare gis hvis fordelene ved tiltaket overstiger skader og ulemper for allmenne og private interesser som blir berørt i vassdraget eller nedbørfeltet, jf. § 25 første ledd.

Et sentralt element i vurderingen vil, etter vedtagelsen av forskrift om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften) av 15. desember 2006, være om tiltaket vil kunne være til hinder for gjennomføringen av utarbeidet forvaltningsplan, for eksempel fastsatte miljømål for vannforekomsten etter § 26 i forskriften, jf. at godkjente forvaltningsplaner skal legges til grunn for fylkeskommunal virksomhet, og være retningsgivende for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i vannregionen.

Henvisningen til § 12 innebærer at gjenoppretting av et vassdrags løp kan gjøres uten konsesjon dersom dette a) gjøres innen 3 år hvis forandringen skyldes en enkeltstående hending eller b) renskes opp eller påfylles masse inntil den dybde eller bredde som vassdraget hadde for fem år siden.

Henvisningen til § 15 innebærer at en grunneier i vassdraget uten konsesjon kan ta ut vann til husholdning og til husdyr på eiendommen så lenge uttaket ikke er i strid med den alminnelige aktsomhetsplikt etter § 5 eller kravet til minstevannføring som følger av § 10.

Reglene om forvalteransvar og aktsomhetsplikt presiserer bl.a. at enhver skal opptre aktsomt for å unngå skade eller ulempe i vassdraget for allmenne eller private interesser, og at vassdragstiltak skal fylle alle krav som med rimelighet kan stilles til sikring mot fare for menneske, miljø- og eiendom.

Vannressursloven § 8 avløste de tidligere bestemmelser §§ 104 nr. 2-4 og 109 om konsesjonsplikt i vassdragsloven. Bestemmelsen svarer i hovedsak til NOU 1994:12 § 8.

For rådighet over grunnvann følger konsesjonsplikten av vannressursloven § 45. Bokstav b gjelder vannuttak, mens bokstav c omfatter annen rådighet og påvirkning av grunnvann (for eksempel tunneldrift). Vannuttak som overskrider naturlig uttak *”for virksomhet som det er vanlig å drive på slike eiendommer”*, er konsesjonspliktig, jf. bokstav b. Konsesjonsplikt etter § 45 andre ledd bokstav c inntreer bare dersom det gis en forskrift eller vassdragsmyndigheten treffer enkeltvedtak om konsesjonsplikt. Konsesjonsreglene for grunnvannsuttak med tilhørende praksis fra NVE gjennomgås samlet under kapittel 2.6.2.11 nedenfor.

Det kan være verdt å understreke at en konsesjon også kan være en fordel for konsesjonshaver i den forstand at den må oppfattes som en formalisering av en rettighet, selv om ev. konflikter med andre private rettighetshavere i samme området ikke blir løst i og med at konsesjon blir gitt. Dette blir da også som regel uttrykkelig understreket i selve konsesjonen fra vassdragsmyndigheten.

2.6.2.2 NVEs veileder 1/2002 om behandling etter vannressursloven

Det er foreløpig ikke utarbeidet noen nærmere forskrift for hva som skal anses for konsesjonspliktige tiltak. NVE har imidlertid i oktober 2002 utgitt en veileder, benevnt *”veileder nr. 1/2002, om behandling etter vannressursloven m.v. av vassdragstiltak og tiltak som kan påvirke vassdrag og grunnvann”*.

Hovedinnholdet i veilederen er en beskrivelse av hvilke tiltak som er konsesjonspliktige, og fremgangsmåten ved vurdering av om en del andre nærmere angitte tiltak trenger konsesjon etter vannressursloven § 8. Krav til søknader og rutinene for søknadsbehandlingen, meldeplikten samt forholdet til plan- og bygningsloven blir også omtalt.

I innledningen på s. 7 er det nevnt at det i tiden frem til 1985 i hovedsak var vannkraftutbygging som ble konsesjonsbehandlet etter vassdragslovgivningen. I 1985 ble Miljøverndepartementet, NVE og Olje- og energidepartementet enige om at vassdragsloven burde brukes mer aktivt også på andre tiltak som kunne medføre betydelige skadevirkninger på allmenne interesser. De nye reglene har erstattet tidligere retningslinjer fra 1993 utarbeidet av NVE.

2.6.2.3 NVEs praksis etter vannressursloven §§ 8 og 20 bokstav d mht. vannforsyningsanlegg

I VA-jus databasen utgave 7 fra juli 2007 ble inntatt i alt tre saker der uttak av drikkevann er undergitt konsesjonsbehandling etter vannressursloven § 8, og hvor konsesjon er gitt.

Dette gjaldt vannuttak og regulering i Trolldalsvatn til drikkevannsforsyning meddelt Eide Vassverk 27. november 2003, vannuttak fra Mørkedalsvatnet meddelt Sandsletta Vannforsyning BA i Vågan kommune i Nordland 14. januar 2004 og vannuttak fra Eikern til kraftproduksjon og vannforsyning gitt til Vestfold Interkommunale Vannverk (VIV) 7. oktober 2004 og 11. april 2005. Av plasshensyn er en detaljert omtale av disse tre sakene utelatt i denne versjonen av VA-jus databasen.

Bakgrunnen for sistnevnte søknad var at VIV, som står for den alminnelige vannforsyningen til ni kommuner i Vestfold, hadde behov for bedre reservevannkilder til Farrisvannet enn det man hadde på søknadstidspunktet for å tilfredsstille godkjenningsmyndighetenes krav til reservevannkilde etter drikkevannsforskriften.

Søknaden ble lagt opp slik at Øvre Eiker Energi (ØEE), som var eid av Øvre Eiker kommune, formelt sto som søker for vannuttaket ved at eksisterende konsesjon for kraftverksdriften ble justert. ØEE ville

på sin side inngå i et forpliktende samarbeid med EVIKS, et selskap bestående av de tre vannverkene VIV, Glitrevannverket og Øvre Eiker kommune som skulle dannes når konsesjonen forelå.

Det var i anledning saken blitt stilt krav om egen konsekvensutredning for Eikern som drikkevannskilde, samt en senere tilleggsutredning for Eikern som drikkevannskilde for Vestfold og Buskerud, som belyste effektene av det omsøkte vannuttaket på private og allmenne interesser rundt Eikern. I den tillatelse som ble gitt av NVE den 7. oktober 2004, ble det gitt konsesjon til uttak av 360.000 kubikkmeter pr. uke, eller ca. 600 l/s, som var mindre enn det man hadde søkt om på hhv. 544.000 kubikkmeter, eller ca. 900 l/s. Det ble også stilt krav om minstevannføring i Vestfosselva nedstrøms utløpet av kraftstasjonen på minimum 1,3 kubikkmeter pr. sekund.

2.6.2.4 Uttrykket "til nevneverdig skade eller ulempe"

Ikke all påvirkning av allmenne interesser vil utløse konsesjonsplikt, jf. kravet om nevneverdig skade eller ulempe. Det må også vurderes hvor sannsynlige skadevirkningene er. Jo mer hypotetiske og fjerne skadevirkningene er, jo lettere vil et tiltak falle utenfor konsesjonsplikten. På denne bakgrunn heter det i forarbeidene at avgrensningen av konsesjonsplikten må skje ut fra en samlet vurdering av skadevirkningenes størrelse og sannsynlighet for at de inntreffer, og i grensetilfellene må vassdragsmyndighetene i en viss grad også kunne foreta en prioritering av saker i lys av de tilgjengelige administrative ressurser.

I Olje- og energidepartementets merknader til bestemmelsen i § 8 i Ot.prp. nr. 39 (1998–1999) på s. 327 flg. fremgår at dersom tiltaket ikke har virkninger i vassdraget, men bare i nedbørfeltet, faller tiltaket utenfor konsesjonsplikten. Dette er for å holde vassdragstiltak iverksatt langt fra vannstrengen – uten virkninger i vassdraget – utenfor. Konsesjonsplikten vil da bli utløst hvis vilkårene for øvrig er oppfylt.

Den som utfører boring etter vann, skal snarest, og senest innen tre måneder, sende melding om boringen til vassdragsmyndigheten, dvs. NGU, jf. vannressursloven § 46 andre ledd. I den grad det senere oppstår skade eller ulempe for omgivelsene, vil en slik melding kunne være med på å identifisere boringen som en mulig kilde for de problemer som har oppstått, og kan danne grunnlag både for etterfølgende krav om søknad om konsesjon eller ev. krav på erstatning etter nabolovens regler.

2.6.2.5 Nærmere om begrepet "allmenne interesser"

NVEs veileder 1/2002 omhandler begrepet under pkt. 2.1.3. Det heter her på s. 10:

"Uttrykket "allmenne interesser" som bl.a. brukes i vannressursloven §§ 8 og 41, har noe forskjellig meningsinnhold i ulike lovverk. I vannressursloven skal uttrykket, ifølge forarbeidene, tolkes vidt. Det er særlig ideelle eller ikke økonomiske interesser som faller inn under begrepet. Som eksempler på allmenne interesser kan nevnes fiskens frie gang, allmenn ferdsel, naturvern, biologisk mangfold, friluftsliv, vitenskapelig interesse, kultur og landskapshensyn, jordvern, hensyn til flom og skred m.v."

I kapittel 5.3 i Ot.prp. nr. 39 (1998–99) diskuteres hensynet til allmenne interesser. I den forbindelse gjennomgås hvordan begrepet har vært å forstå etter gjeldende rett. Det gis uttrykk for at begrepet i vassdragslovgivningen har spilt en avgjørende rolle for å ivareta ideelle eller ikke-økonomiske interesser.

Det vises til energiloven av 29. juni 1990, der begrepet er søkt klargjort gjennom motivene til § 2-1. Det heter på s. 84 i proposisjonen (Ot.prp. nr. 43 (1989–90)):

”Under allmenne interesser hører bl.a. vitenskap, kultur, naturvern og friluftsliv, landskap, fugletrekk, fisk, næringsliv samt det berørte lokalsamfunn og kommuner. ...”

I Rt. 1993 s. 278 fant Høyesterett enstemmig at naturverninteresser var omfattet av begrepet *”allmenne interesser.”* i Vassdragsloven § 105 slik den lød før endringsloven av 1992. Ved lovendringen i 1992 ble reglene om konsesjonsplikt i §§ 104–105 endret for å klargjøre at de også omfatter generelle allmenne interesser. Naturvern, friluftsliv og vitenskap og kultur nevnes som eksempler i forarbeidene. Det kan på denne bakgrunn hevdes at allmenne interesser også omfatter tiltakets virkning på vannmiljøet.

I vurderingen om tiltaket har nevneverdige skader eller ulemper for allmenne interesser, skal det ifølge merknadene til vannressursloven legges vesentlig vekt på om vassdraget er vernet, jf. §§ 34 og 35. Selv om det i utgangspunktet bare er rene *”private interesser”* som berøres, kan disse til sammen ha så stor betydning at de må sies å utgjøre en allmenn interesse. Utgangspunktet er imidlertid at det ikke utløses konsesjonsplikt for tiltak som bare berører private interesser. Interessetvister mellom private som tidligere ble løst av vassdragsloven, må nå i stor grad løses ved grannelovens regler

Hensynet til de private interessene skal allikevel vurderes under en konsesjonsbehandling. Dette følger av vannressursloven § 25. Dersom private interesser berøres av et tiltak som ikke utløser konsesjonsplikt, kan tiltaket angripes etter § 2 i granneloven. Dette følger direkte av vannressursloven § 6 som lyder:

”Grannelovens regler får anvendelse for tiltak som berører naboer i vassdrag så langt ikke annet følger av paragrafen her.”

I de tilfeller hvor det f.eks. er snakk om en konflikt mellom naboer om rett til å slippe vann fra dammer og små vannsamlinger som ikke har stadig tilløp, som tidligere ble løst av vassdragsloven § 10, må disse konflikter heretter løses etter de alminnelige regler i naboloven § 2 om at ingen må sette i verk tiltak som urimelig eller unødvendig vil være til skade eller ulempe. Dette skyldes at vannressursloven, i motsetning til vassdragsloven, ikke lenger regulerer vanntilførsler som ikke har årssikker vannføring, jf. vannressursloven § 2.

Dersom økt uttak av vann medfører skade på øvrige eiendommer i tilknytning til vassdraget, men dette ikke anses tilstrekkelig av vassdragsmyndigheten til at tiltaket blir konsesjonspliktig etter vannressursloven § 8, vil også dette kunne være et selvstendig tema i et saksanlegg mot tiltakshaver etter nabolovens regler eller etter vannressursloven § 47.

Dersom det er tvist om privatrettslige uttaksrettigheter til vann fra innsjø, bekk eller tjern, må dette løses for de ordinære domstoler og basert på foreliggende avtalegrunnlag mellom partene, ev. basert på bakgrunnsretten. Her vil etablerte uttaksrettigheter som hovedregel respekteres, i den forstand at for eksempel tapt kraftproduksjon som følge av økt uttak til drikkevann og derved redusert vannføring i elva nedstrøms, vil måtte kompenseres økonomisk, med mindre kraftverkets konsesjon blir justert ned av vassdragsmyndigheten, i den utstrekning de har anledning til dette.

I vurderingen av om allmenne interesser er berørt, kan det også tas hensyn til annen potensiell utnyttning av vassdraget, f.eks. en mer effektiv ressursutnyttelse enn det planlagte tiltaket representerer. Som eksempel nevner forarbeidene at et mikro- eller minikraftverk som ikke berører allmenne interesser i tradisjonell forstand, kan bli konsesjonspliktig fordi det vanskeliggjør en fremtidig større kraftutbygging, og dermed en bedre ressursutnyttelse.

Det er heller ikke vanskelig å tenke seg samme eksempel, men med den forskjell at det er et lite vannverk som søker om konsesjon, som kan vanskeliggjøre et større uttak fra en annen vannverkseier som leverer til langt større befolkningskonsentrasjoner.

Et tiltak i vassdrag med redusert vannføring kan bli konsesjonspliktig selv om det samme tiltaket ville ha vært uten betydning med den opprinnelige, naturlige vannføringen i vassdraget.

Endringer i igangværende tiltak og bestående anlegg faller inn under § 8 på vanlig måte. Et særskilt spørsmål knytter seg til tiltak som tidligere kunne foretas med hjemmel i vassdragsloven § 104 nr. 4, dvs. midlertidige bygningsarbeider i tilknytning til eksisterende virksomhet i vassdraget, for eksempel revisjon av luker eller opprenskningsarbeider. Slike reparasjons-/opprenskningsarbeider vil normalt være vassdragstiltak fordi de medfører endringer i vannføringen eller gir andre virkninger i vassdraget. Saksbehandlingen kan her gjøres forholdsvis enkel, tilpasset tiltakets størrelse og virkninger. Det kan med hjemmel i § 64 fastsettes at NVE skal være konsesjonsmyndighet i disse sakstypene.

2.6.2.6 Flere påfølgende vassdragstiltak

Ved flere påfølgende vassdragstiltak er utgangspunktet at hvert tiltak skal vurderes for seg i forhold til spørsmålet om konsesjonsplikt. De tidligere tiltak kan imidlertid medføre at det nye tiltaket utløser nevneverdig skade eller ulempe. Da må dette tiltaket ha konsesjon, selv om det isolert sett bare har en beskjeden påvirkning av vassdraget. Dette må imidlertid bare gjelde for selve vurderingen av om et tiltak er konsesjonspliktig eller ikke.

Dersom to vannverk har meldt sine behov for uttak til drikkevann fra samme drikkevannskilde, og dette er gjort kjent for vassdragskonsesjonsmyndigheten, må konsesjonsspørsmålet etter vårt skjønn vurderes samlet ut fra hva det aktuelle vassdraget tåler av uttak under varierende nedbørforhold. Til grunn for en slik vurdering bør det foreligge en konsekvensutredning utarbeidet etter plan- og bygningslovens regler, der de samlede virkninger er utredet, og et forslag til manøvreringsreglement som gir regler om hvordan vannressursene skal fordeles i knapphetssituasjoner, og som behørig hensyntar krav til minstevannføringer i vassdraget.

Den mest aktuelle situasjonen er nok imidlertid ikke at to konkurrerende vannverk etablerer seg og søker om konsesjon på samme tid, men at det fra tidligere er flere som har etablert et drikkevannsuttak, og at det i ettertid kommer en ny aktør og søker om konsesjon.

2.6.2.7 Konsesjonspliktens omfang for eksisterende tiltak og anlegg – Vannressursloven § 66

Konsesjonsplikten etter § 8 tar sikte på nye tiltak. Om det kreves konsesjon etter § 8 for eksisterende tiltak og anlegg, må bedømmes etter reglene i § 66 annet og tredje ledd, jf. proposisjonen s. 328.

Vannressursloven § 66 første ledd bestemmer at alle lovens bestemmelser også skal gjelde for eldre vassdragstiltak. Fra denne hovedregelen oppstiller annet til fjerde ledd forskjellige unntak.

Etter andre ledd vil en konsesjon som er gitt etter vassdragsloven § 104-105, bli betraktet som en konsesjon gitt etter den nye loven. Dette medfører at tiltakshavere med slik konsesjon ikke trenger å søke om ny konsesjon. På den annen side kommer en eldre konsesjon inn under de samme regler som gjelder for nye konsesjoner, særlig reglene om omgjøring.

Tredje ledd gjelder vassdragstiltak som var igangsatt før loven trådte i kraft, og som ikke trengte tillatelse etter vassdragsloven av 1940, eller som var igangsatt før 1940. Tredje ledd første punktum bestemmer at de kan fortsette inntil videre uten å søke konsesjon. Med etter andre punktum gis vassdragsmyndigheten adgang til å kreve konsesjonsbehandling for slike tiltak i særlige tilfeller. Det vil kun være aktuelt å kreve konsesjonsbehandling når det foreligger sterke miljømessige hensyn. Det må her foretas en konkret vurdering, og konsesjonsbehandling kan bare pålegges ved enkeltvedtak.

Ved selve konsesjonsbehandlingen har vassdragsmyndigheten adgang til å nekte konsesjon slik at tiltaket må stanses. At det er tale om etablert virksomhet kan etter omstendighetene være et moment av betydning. I praksis vil en slik konsesjonsbehandling vanligvis resultere i at det gis konsesjon med fastsetting av vilkår, jf. merknadene til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 39 på s. 370.

2.6.2.8 Må det foreligge konsesjon før et tiltak kan igangsettes?

Konsesjon må foreligge før det startes opp anleggsarbeider i vassdraget, uansett om de i seg selv, eller først etter fullføring, vil ha slike skadevirkninger at konsesjon er påkrevd. Forberedende arbeider utenfor vassdraget utløser derimot ikke konsesjonsplikt. Loven stiller ikke opp krav om forhåndsmelding under planlegging av vassdragstiltak som nå gjelder for tiltak som faller inn under reglene om konsekvensutredninger, jf. plan- og bygningsloven § 33-2 med forskrifter av 21. mai 1999.

Dette innebærer i utgangspunktet at det er anledning til å bygge hovedledninger frem til vassdraget mens konsesjonsbehandlingen pågår, forutsatt at man har sikret seg de nødvendige grunneierrättelser og sørget for å få ledningsanlegget godkjent av de kommunale planmyndigheter.

Det bør i den forbindelse påpekes at det etter § 12.1 tredje ledd i plan- og bygningsloven foreligger plikt til å utarbeide reguleringsplan der det skal gjennomføres større bygge- og anleggsarbeider. Det kan ikke gis byggetillatelse etter pbl. §§ 20-1 og 21-4 før det foreligger slik reguleringsplan, jf. kapittel 2.9 nedenfor. Det er imidlertid en risiko for at de aktuelle byggearbeidene kan være til ingen nytte dersom det senere ikke gis konsesjon til aktuelt uttak. Dette er en risiko tiltakshaver i tilfellet må leve med dersom han ikke har tid til å vente til endelig konsesjon er gitt.

Vannressursloven § 8 andre ledd gir vassdragsmyndigheten adgang til å innkalle til konsesjonsbehandling tiltak utenfor vassdraget. Forutsetningen for en slik innkalling er at tiltaket kan ha påtagelige virkninger for et vassdrag. Dette er et vesentlig strengere kriterium enn det som er oppstilt i første ledd.

Enkeltvedtak om innkalling til konsesjonsbehandling kan påklages etter forvaltningsloven § 28, mens en unnlattelse av å foreta en innkalling etter andre ledd ikke blir regnet som noe vedtak som kan påklages.

For tiltak som må iverksettes straks for å hindre vesentlig skade, bestemmer § 8 tredje ledd at tiltakshaver fritas for konsesjonsplikten. I stedet må det gis melding så snart som mulig til vassdragsmyndigheten, som etter andre punktum om nødvendig kan gi pålegg om hvordan tiltaket skal utføres og om supplerende tiltak, herunder om retting. Et slikt pålegg er enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

I den grad en tiltakshaver er usikker på om et tiltak er konsesjonspliktig eller ei, har han anledning til å rette en henvendelse til vassdragsmyndigheten, som etter vannressursloven § 18 har anledning til ved forskrift, eller i enkeltvedtak, å avgjøre om et tiltak i vassdrag er konsesjonspliktig eller ikke. Tiltakshaver, berørt fagmyndighet eller andre med rettslig interesse kan kreve at vassdragsmyndigheten treffer avgjørelse om dette.

I merknadene til denne bestemmelsen i Ot.prp. nr. 39 (1998–99) fremgår at det kan knyttes enkle og objektive kriterier til hvorvidt tiltaket er konsesjonspliktig. For eksempel kan det fastsettes at forbygninger over en viss metergrense skal være konsesjonspliktige, mens tiltak under en viss metergrense ikke skal være konsesjonspliktige.

Avgjørelsen i det konkrete tilfelle av om det foreligger konsesjonsplikt eller ikke, skal bare ta stilling til spørsmålet om konsesjonsplikt. Vilkår kan i utgangspunktet ikke fastsettes. Det må etter forarbeidene imidlertid kunne innfortolkes en viss adgang til å ta forbehold eller sette vilkår for vedtakets rekkevidde. Vedtaket kan påklages til Olje- og energidepartementet.

Et eksempel på bruk av § 18 er NVEs vedtak datert 23. juli 2003 vedrørende vurdering av konsesjonsplikt for vannuttak fra Askevannet til drikkevannsforsyning på Askøy kommune.

NVE mottok her melding fra Askøy kommune om planer om et nytt og større anlegg for uttak av vann fra Askevannet til drikkevannsforsyning i deler av kommunen. Eksisterende regulering mellom kote 9,0 og 12,0 ble utnyttet sammen med kraftproduksjon (minikraftverk) og oppdrettsvirksomhet. I forbindelse med forespørselen om konsesjonsplikt ble det gitt uttrykk for at Askøy kommune ønsket å kunne senke Askøyvannet med ytterligere 20 cm til kote 8,8 for å øke tilgjengelig vannvolum.

I tillegg til eksisterende utnyttelse til vannforsyning (kommunalt anlegg + 5 private anlegg), kraftproduksjon og oppdrettsvirksomhet, ble det påpekt at vannet ble brukt som trenings- og konkurranseareal for Askøy roklubb, samt at det foregikk et mindre fritidsfiske i vannet.

NVE kom, i motsetning til Fylkesmannens miljøvernavdeling, til at det måtte søkes om konsesjon for det aktuelle tiltaket. Det ble påpekt at den planlagte tilleggsreguleringen ville være omfattende på et så lavtliggende vann som tidvis hadde bosetning i området, og at det gjennom en konsesjonsbehandling var nødvendig å få vurdert virkningene av vannstands nivået i vannet over året og i representative år (tørt, vått og normalt år). Det ble videre pekt på at utformingen av tersklene, etablering av passasje for fisk, etablering av midlertidige tiltak i og opprydding etter anleggsperioden, var grunnlag for å gjennomføre en konsesjonsbehandling etter vannressursloven.

2.6.2.9 Særskilt om krav til minstevannføring – Vannressursloven § 10

Vannressursloven inneholder i § 10 en bestemmelse om at det ved uttak og bortledning av vann som endrer vannføringen i elver og bekker med årssikker vannføring, skal være minst den alminnelige lavvannføring tilbake, hvis ikke noe annet følger av bestemmelsen selv. Det samme gjelder når vann holdes tilbake ved oppdemming.

I konsesjon til uttak, bortledning eller oppdemming skal fastsetting av vilkår om minstevannføring i elver og bekker avgjøres etter en konkret vurdering. Ved avgjørelsen skal det blant annet legges vekt på å sikre a) vannspeil, b) vassdragets betydning for plante- og dyreliv, c) vannkvalitet og d) grunnvannsføremster.

Kravet om minstevannføring etter § 10 gjelder bare for elver og bekker med årssikker vannføring. Begrepet årssikker vannføring er definert i § 3 bokstav c som vannføring som ved middeltemperatur over frysepunktet ikke tørker ut av naturlige årsaker oftere enn hvert tiende år i gjennomsnitt. Regelen gjelder derfor ikke for eksempel for flombekker som går tørre en del av året. Paragrafen stiller heller ingen krav når det gjelder vannstanden i innsjøer.

Bestemmelsen innebærer grenser for uttak og bortledning av vann uansett om det skjer direkte fra vassdraget eller fra grunnvannet, jf. ordene ”som endrer vannføringen”. Se merknadene til § 10 i Ot.prp. nr. 39 (1998–99).

Der et tiltak ikke er konsesjonspliktig, er regelen at minst den alminnelige lavvannføring skal være tilbake i vassdraget etter ferdigstillelsen av inngrepet.

For å bestemme alminnelig lavvannføring trengs en serie med daglige registreringer av uregulert vannføring. Vanligvis vil en observasjonslengde på 20–30 år være tilstrekkelig til å få stabile verdier, jf. NVE Veileder 1/2002 pkt. 2.1.4 på s. 10

Alminnelig lavvannføring skal beregnes på følgende måte ifølge forarbeidene s. 330:

”Det tas utgangspunkt i den vannføringen som overskrides 350 dager i året (Q 350). De femten dagene med laveste vannføring i et år trekkes derfor fra når lavvannføringen beregnes. I den

observasjonsperioden en har, skytes den tredjedelen av årene som har lavest Q 350 ut. Den laveste Q 350 for de gjenværende årene betegnes som alminnelig lavvannføring”

Dette kan illustreres ved følgende eksempel:

I et gitt vassdrag foreligger det Q 350 data for de siste 9 år. (Perioden 1988–1996) Dataene for disse år er som følger:

1988	Q = 1,9 kubikkmeter/sekund
1989	Q = 2,2 kubikkmeter/sekund
1990	Q = 3,4 kubikkmeter/sekund
1991	Q = 1,5 kubikkmeter/sekund
1992	Q = 1,8 kubikkmeter/sekund
1993	Q = 2,5 kubikkmeter/sekund
1994	Q = 1,7 kubikkmeter/sekund
1995	Q = 2,2 kubikkmeter/sekund
1996	Q = 1,6 kubikkmeter/sekund

Av disse år skal de tre år med lavest Q 350 skytes ut. Det vil si årene 1991, 1996 og 1994. Den alminnelige lavvannføring som skal gjelde for dette vassdrag blir da den laveste verdi av de gjenværende år, dvs. for 1992, hvor Q 350 = 1,8 kubikkmeter/sekund.

Bestemmelsen ovenfor har betydning bare i forhold som kan skje konsesjonsfritt. Indirekte medfører bestemmelsen at det kreves konsesjon til et ellers konsesjonsfritt vannuttak som går ut over den alminnelige lavvannføringen.

Alminnelig lavvannføring varierer ofte mellom 6 og 12 % av middelvannføringen, avhengig av den naturlige reguleringsevnen (selvreguleringen). Det er i NVEs veiledning angitt at alminnelig lavvannføring på Vestlandet, med hyppige mildværsperioder, normalt vil være høyere enn på Østlandet, som vanligvis har en langt mer stabil vinter. Alminnelig lavvannføring (*målt i liter pr. sekund og km² for hele nedbørfeltet*) øker med økende selvregulering og økende årlig nedbørhøyde.

Olje- og energidepartementet antyder at det kan synes vanskelig for den enkelte tiltakshaver å ha oversikt over hvilken vannføring dette representerer, og at det derfor vil være nødvendig å ta kontakt med vassdragsmyndigheten i de tilfeller hvor det i praksis kan være tvil om hvor grensen går.

I NVEs veileder nr. 1/2002 på s. 11 er den situasjon omtalt at det ikke foreligger måleserie, eller ikke lang nok måleserie, på det stedet der lavvannføringen skal bestemmes. I umålte felt er det der gitt anvisning på at en representativ sammenligningsstasjon kan benyttes, og at estimatet følgelig vil variere avhengig av hvilken stasjon og periode som legges til grunn. Det vises også til at beregningsprogrammet "LAVVANN" er en alternativ metode, der alminnelig lavvannføring for felt uten vannføringsmålinger estimeres som en funksjon av klima- feltkarakteristika.

Bestemmelsen i vannressursloven § 10 må forstås som et forbud mot uttak ut over alminnelig lavvannføring, med mindre man får tillatelse til det i medhold av annet eller tredje ledd.

Etter § 10 andre ledd skal vassdragsmyndigheten for konsesjonspliktige tiltak foreta en konkret vurdering av om det skal fastsettes minstevannføringskrav, og i tilfelle hvor strenge disse skal være. I motsetning til tiltak som er konsesjonsfrie, vil vassdragsmyndigheten under en konsesjonsbehandling ha mulighet til å fastsette vannføringskrav som er spesielt tilpasset vassdraget etter en avveining av alle relevante hensyn.

Forarbeidene gir anvisning på at det i mange vassdrag kan være aktuelt i sommerhalvåret å fastsette vannføringskrav som er strengere enn alminnelig lavvannføring. I andre vassdrag hvor virkningene har

liten eller ingen betydning sammenlignet med fordelene, kan kravene settes lavere eller frafalles helt. Det fremheves spesielt at dette kan være aktuelt ved uttak av drikkevann.

Vassdragsmyndigheten kan gi tillatelse til at vilkårene etter første og andre ledd fravikes over en kortere periode for enkelttilfeller uten miljømessige konsekvenser. Vedtak etter § 10 tredje ledd kan ikke påklages.

Unntaksbestemmelsen kan anvendes overfor konsesjonsfrie tiltak som normalt holder seg innenfor grensen om alminnelig lavvannføring, men som kan tenkes å overskride grensen i ekstraordinære situasjoner. Bestemmelsen kan også anvendes som hjemmel for å fravike vilkårene i en konsesjon. Det fremheves at den særlig kan være aktuell å bruke for jordvanningsanlegg, men at den ikke er begrenset til tiltak for noe bestemt formål.

Det heter i forarbeidene at den vil kunne møte behovet for raske avgjørelser i spesielle knapphetssituasjoner. Det forutsettes at vassdragsmyndigheten anvender bestemmelsen med varsomhet og bare gir slik tillatelse der den alternative bruk har særlig gode grunner for seg.

Et særlig spørsmål er om kravene i § 10 skal gjelde for eldre tiltak. Dette spørsmålet er regulert særskilt i fjerde ledd i § 66, som omhandler forholdet til eldre tiltak. Som eksempel kan nevnes et tidligere etablert hyttefelt uten vann, hvor det i ettertid er ønske om å hente vann fra en elv for å få vannforsyning frem til og lagt inn i hyttene. Hytteeierne vil i dette tilfellet måtte søke hvis uttaket for øvrig anses for å påvirke allmenne eller private interesser, eller hvis den alminnelige minstevannstand ikke vil være tilbake i elva etter uttaket.

I den grad det er tale om et etablert hyttefelt med innlagt vann fra en elv, følger det av vannressursloven § 66 fjerde ledd første punktum at hytteeierne kan fortsette inntil videre med å ta ut vann eller på annen måte påvirke den alminnelige lavvannføringen, men bare i det omfang vedkommende har gjort før. Med *"har gjort bruk av"* må forstås så vel *"faktisk bruk"* som *"tillatelse til bruk"*. Dersom tiltaket innkalles til konsesjonsbehandling etter tredje ledd, følger det imidlertid av fjerde ledd andre punktum at § 10 gjelder på vanlig måte.

Som eksempel på fastsettelse av minstevannføringer i elv i forbindelse med en konsesjonsbehandling kan vises til tillatelse til Øvre Eiker Energi AS til uttak av vann fra Eikervassdraget, der det ble satt krav om minstevannføring i Vestfosselva på 1,3 kubikkmeter vann pr. sekund. Det vises også til tillatelse gitt Eide Vassverk 27. november 2003, der det ble stilt krav om 20 l/sekund som minstevannføring ut av Trolldalsvatnet.

2.6.2.10 Saksbehandlingen ved søknad om konsesjon

NVE kan kreve de opplysninger som er nødvendige for sakens behandling, jf. vannressursloven § 23 andre ledd. Med utgangspunkt i denne bestemmelsen krever NVE at søknader om konsesjon etter vannressursloven § 8 skal omfatte følgende opplysninger i den grad det er av betydning for å beskrive tiltaket og dets virkninger:

- a) Tiltakshavers og tiltakets navn
- b) Kort beskrivelse av hva det søkes om
- c) Beskrivelse av det berørte vassdraget og eksisterende vesentlige tiltak som berører vassdraget eller grunnvannet i det aktuelle området, herunder:
 - a) *kart i målestokk 1: 50 000 og, der disse finnes, 1: 5 000 over berørte nedbørfelt, vassdrag, grunnvannsmagasin og landarealer med tiltaket inntegnet.*
 - b) *hydrogeologiske grunnlagsdata (størrelse på nedbørfelt (km²), midlere års- og månedsvannføring, alminnelig lavvannføring). Ved tiltak som forutsetter kontinuerlig uttak, må lavvannføringen dokumenteres spesielt.*

- d) Beskrivelse av tiltaket, av fordelene med tiltaket og begrunnelse for valgt løsning. Alternative løsninger bør beskrives. Nødvendige tegninger, beregninger, modelleringer og grunnlagsdata vedlegges eller gjøres tilgjengelige. Driftsopplegget må beskrives. Tiltakene må være tegnet inn på kart nevnt under c). Billeddokumentasjon er ønskelig.
- e) Beskrivelse av forholdene til rettighetshavere
- f) Beskrivelse av tiltakets status i forhold til Verneplan for vassdrag, Samlet plan for vassdrag og planer i henhold til plan- og bygningsloven, av kontakt med kommunale og andre myndigheter og av hvordan søknads-/meldeplikt etter annet lovverk, herunder kulturminneloven, lakse- og innlandsfiskeoven og forurensningsloven, er ivarettatt.
- g) Beskrivelse av de hydrologiske endringene i normale og ekstreme år og gjennom året, bl.a. vannførings- og vannstandsendringer, restvannføringer, tørrlegging/neddemming av areal, grunnvannsforhold, vanntemperatur, isforhold, strømningsforhold. Nødvendige beregninger/modelleringer vedlegges eller gjøres tilgjengelig.
- h) Beskrivelse av tiltakets virkninger på:
 - a) *landskap og naturverdier, for eksempel geologiske verdier, vegetasjon, kantskog, flommark, grusøyre, våtmark og myr, fauna (inkl. fugl, amfibier, insekter og fisk) og flora knyttet til vassdraget. Biologisk mangfold dvs. viktige naturtyper eller arter med vekt på sårbare eller truede arter (rødlistearter) må omtales spesielt.*
 - b) *berørte brukerinteresser, herunder ferdsel, fiske og friluftsliv*
 - c) *vannforsyningsinteresser*
 - d) *faste kulturminner (automatisk fredede og verneverdige kulturminner) og kulturmiljøer*
 - e) *jordbruk, skogbruk, reindrift, utmarksnæringer og annen næringsvirksomhet*
 - f) *flom og erosjon*
 - g) *forurensning og resipientforhold*
 - h) *for samiske bruks- og bosettingsområder må det også gis en beskrivelse av virkningene på: samisk kultur, med samfunn og næringer (for eksempel fiske, jordbruk, utmarksnæringer, kulturutøvelse)*
 - i) *avbøtende tiltak, så som minstevannføring, terskler, landskapspleie eller lignende må diskuteres.*

Dersom et tiltak kan volde vesentlige skader eller ulemper, må aktuelle alternativer, som har en annen lokalisering, andre tekniske løsninger eller en annen utforming, være utredet eller diskutert, jf. vannressurs l. § 23 tredje ledd. Dette kan også følge av reglene om konsekvensutredning i plan- og bygningsloven.

Søknaden skal som regel sendes på høring, kunngjøres og legges ut til offentlig ettersyn. Dette gjøres av NVE og skal finne sted etter de samme regler som gjelder for reguleringsplan etter pbl. § 12-10. Kunngjøringen om offentlig ettersyn skal som regel skje i minst to aviser som er alminnelig lest på stedet. Den skal klart angi det området forslaget omfatter, og skal gi en rimelig frist for merknader som ikke må settes kortere enn 30 dager. I mindre saker kan NVE likevel fastsatte en kortere frist.

Grunneiere og rettighetshavere kan etter omstendighetene ha krav på et direkte, individuelt varsel, noe som gjelder ubetinget dersom vassdragstiltaket skal utføres på deres eiendom.

Når høringsfristen er ute, tar NVE saken opp til behandling med de merknader som er kommet inn. Konesjon kan bare gis hvis fordelene med tiltaket overstiger skader for allmenne og private interesser som blir berørt i vassdraget eller nedbørfeltet, jf. § 25.

2.6.2.11 Særskilt om konsesjonsplikt for grunnvannsanlegg og regler for grunnvannsboring

2.6.2.11.1 Generelt om vannressursloven § 45

Vannressursloven § 45 inneholder egne bestemmelser om konsesjonsplikt for rådighet over grunnvann. Bestemmelsen lyder som følger:

”Grunneier kan uten konsesjon ta ut vann til husholdning og husdyr på eiendommen.

Rådighet over grunnvann er konsesjonspliktig etter § 8, jf kapittel 3, ved

- a) vannuttak som overstiger en grense som vassdragsmyndighetene har fastsatt i forskrift;*
- b) vannuttak som overstiger det omfang som er naturlig for virksomhet som det er vanlig å drive på slike eiendommer;*
- c) annen rådighet over eller påvirkning av grunnvann dersom vassdragsmyndigheten har bestemt det i forskrift eller i det enkelte tilfelle”*

Bestemmelsen i første ledd tilsvarer vannressursloven § 15 første ledd som gjelder for vassdragstiltak. At det kun er bruk på eiendommen som er konsesjonsfritt, medfører at forbruket til naboer med brønnretter ikke omfattes av konsesjonsfritaket selv om dette vannuttaket går til husholdning og husdyr. Grunneieren må respektere de generelle rådighetsbegrensningene i vannressursloven § 44 andre ledd om uttak begrenset til det grunnvannsmagasinet tåler, jf. fremstillingen av dette ovenfor under kapittel 2.5.7.

Departementet har foreløpig ikke fastsatt noen grenseverdier for uttak av grunnvann i medhold av § 45 bokstav a. I NVEs veileder nr. 1 for 2002 med tittel *”Behandling etter vannressursloven m.v. av vassdragstiltak og tiltak som kan påvirke vassdrag og grunnvann”*, er det under pkt. 5.3 med overskrift *”Tiltak som kan påvirke grunnvann”* vist til at det er utarbeidet en egen veileder, KTV-Notat nr. 72/2005, for tiltak som kan påvirke grunnvann. Det er angitt at dette kan være sakstyper hvor det er aktuelt å samordne behandling etter pbl. i medhold av vannressursloven § 20 bokstav d.

KTV-notat 72/2005 av 26. september 2005 med tittelen *Grunnvann i vannressursloven, konsesjonsplikt og konsesjonsbehandling* påpeker at på hytteeiendommer vil konsesjonsfrihet etter vannressursloven § 45 første ledd omfatte grunnvannsboring til vannforsyning på hytta, og på jordbrukseiendommer vil det dekke grunnvannsuttak til jordvanning.

Omfanget av den konsesjonsfrie uttaksretten er formulert som en rettslig standard som kan variere med tiden og utviklingen – etter hva slags virksomhet som det er vanlig å drive på tilsvarende eiendommer, og hvilke krav til vann de har.

Overflateeierens konsesjonsfrie rett omfatter ikke rett til å dekke vannbehovet for et hotell eller en vannkrevende industribedrift på eiendommen, og heller ikke grunnvannsuttak med sikte på alminnelig vannforsyning eller salg på det åpne markedet. Grunnvannsuttak som ble etablert før vannressurslovens ikrafttredelse, blir konsesjonspliktige dersom omfanget økes eller endres og uttaket ville vært konsesjonspliktig som nytt. Grunnvannsuttak som påvirker den alminnelige lavvannføringen i nærliggende vassdrag, er i utgangspunktet konsesjonspliktig etter § 44 andre ledd.

Bokstav c gir vassdragsmyndigheten fullmakt til å innføre konsesjonsplikt ved forskrift for visse tiltak som påvirker grunnvannet, eller å innkalle et slikt tiltak til konsesjonsbehandling i det enkelte tilfelle. Dette kan f.eks. være aktuelt ved omfattende tilførsel av vann til et grunnvannsmagasin. For utslipp som kan forurense grunnvannet, vil det også være krav om utslippstillatelse etter forurensningsloven.

Det kan også gjelde tiltak som påvirker mengde og kvalitet på grunnvannet og fører til at grunnvannstanden eller strømningsforholdene endres. Eksempler på slike tiltak er grunnarbeider og

installasjoner i løsmasser eller fjell (tunneler, steinbrudd, fjellhaller), tiltak som hindrer naturlig infiltrasjon (asfaltering av store arealer), utnyttelse av geoenergi (varmepumper), kanalisering og drenering. jf. KTV- notat 72/2005 s. 3.

For konsesjonsbehandlingen gjelder reglene i kapittel 3 så langt de passer. Bl.a. kan det være aktuelt å sette konsesjonsvilkår om uttaksvolum, uttaksmåte og uttaksperioder. Ved vurderingen av om konsesjon skal gis, må det – foruten å legges vekt på virkningene på selve grunnvannet – blant annet også legges vekt på virkningene på naturforholdene, f.eks. tørke på overflaten. Det må også ses på bygningstekniske og geotekniske konsekvenser som økede setninger og forverret skråningsstabilitet. I KTV-notat 72/2005 er det under pkt. 5 inntatt nærmere retningslinjer for innholdet i en søknad om konsesjon til NVE, samt regler for kunngjøring og høringsinstanser.

2.6.2.11.2 *Eksempler fra NVEs praksis knyttet til konsesjonsbehandling av grunnvannsuttak*

I VA-jus databasen utgave 7 er det omtalt en del eksempler fra NVEs praksis, herunder tillatelse meddelt Holtnes Brygge AS den 28. mai 2003 til grunnvannsuttak fra borebrønner i fjell, tillatelse gitt Alta kommune 9. juli 2004 til uttak av grunnvann ved Lakselva i Kviby i forbindelse med etablering av Kviby vannverk samt tillatelse meddelt Gausdal kommune 7. mars 2005 til grunnvannsuttak fra borebrønner i løsmasser ved Forset vannverk, Gausdal kommune.

Av plasshensyn er også den mer detaljerte omtalen av disse tillatelsene utelatt i versjon 9.

2.6.2.11.3 *Regler for grunnvannsboring*

Vannressursloven § 46 inneholder regler for grunnvannsboring. Bestemmelsen lyder som følger:

”Den som utfører boring etter vann, skal opptre aktsomt for å unngå skader og ulemper som følge av boringen. Bestemmelsen i § 39 gjelder tilsvarende for grunnvannsboring.

Etter fullført boring skal vedkommende snarest og senest innen 3 måneder sende melding om boringen til vassdragsmyndigheten.

Departementet kan gi forskrift om hvilke opplysninger en melding etter annet ledd skal inneholde. Det kan gis forskrift om utførelse av boringer, herunder om hvordan undersøkelser og prøvetaking skal utføres.

Den som utfører grunnvannsundersøkelser og utarbeider en rapport om undersøkelsen, skal snarest og senest innen tre måneder etter utgivelsen av rapporten sende inn melding om dette til vassdragsmyndigheten. Vassdragsmyndigheten kan ved behov be om et eksemplar av rapporten med nødvendige bilag.”

Henvisningen til vannressursloven § 39 i første ledd gir hjemmel for vassdragsmyndigheten til å fastsette kvalifikasjonskrav til brønnborere gjennom forskrift eller i enkeltvedtak. Det er foreløpig ikke fastsatt nærmere forskrifter på området utover de som er utarbeidet generelt for alle vassdragstiltak. Det er uklart hvorvidt disse også gjelder for utførelse av grunnvannsboringer, da slike ikke spesifikt er omtalt i forskriften.

2.6.3 Tillatelse etter forurensningsloven kapittel III til virksomheter som kan medføre forurensning

Forurensningsloven av 13.mars 1981 påbyr i § 7 at ingen må ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning uten at det er lovlig etter §§ 8 eller 9, eller tillatt i medhold av § 11.

Av § 8 fremgår at for utslipp av sanitært avløpsvann kreves det at det søkes om tillatelse, med mindre noe annet er bestemt i forskrift.

Det å bygge, utvide eller bare rett og slett ha et kommunalt avløpsrenseanlegg med tilhørende rensinretninger vil i seg selv innebære en risiko for at omgivelsene kan bli utsatt for ulemper av ulik karakter. Dette kan være tilfellet ved driftsproblemer, der avløpet går urensset gjennom rensanlegget pga. manglende kapasitet i dette, eller der avløpet går rett til resipient fra overløp som en følge av at ledningsnettets ikke har kapasitet nok til å frakte avløpsmengdene frem til nærmeste rensanlegg. Dette skjer ikke rent sjelden etter kraftige regnskyll og kan føre til at badevannskvaliteten i en periode blir sterkt forringet, og til forverrede forhold for fisk, fugler og øvrige sjølevende organismer. Dertil kan drift av et avløpsrenseanlegg medføre ulemper for naboene i form av sjenerende lukt med mer.

I dette punktet er det de nødvendige tillatelser i forbindelse med oppstart av et avløpsrenseanlegg – eventuelt ved bygging av et nytt avløpsrenseanlegg eller avløpspumpestasjon – vi har for øye. De ulemper og den forurensning som den ordinære drift kan forårsake, vil bli drøftet under kapittel 3.4.

Det er derfor nødvendig og rimelig å undergi denne type virksomhet en form for kontroll. Forurensningsloven § 11 bestemmer at forurensningsmyndigheten etter søknad kan gi tillatelse til virksomhet som kan medføre forurensning. Det heter videre i loven at forurensningsspørsmål om mulig skal søkes løst for større områder under ett, og på grunnlag av oversiktsplaner og reguleringsplaner. Hvis virksomheten vil være i strid med endelig planer etter plan- og bygningsloven, skal forurensningsmyndigheten bare gi tillatelse etter forurensningsloven med samtykke fra planmyndighetene.

Det er ikke krav om at utslippstillatelse må gis samtidig med endelig plan, men det kan være praktisk der det er snakk om etablering av et kommunalt avløpsrenseanlegg, som i de fleste tilfeller vil håndtere avløp fra en større krets av personer. Det vil nok ofte også være slik at de kommunale interesser som ligger i å få bedret rensingen av avløpsvann i et område, ikke vil stå i motstrid med de interesser forurensningsmyndighetene har i det samme området.

Når forurensningsmyndigheten avgjør om tillatelse skal gis og fastsetter vilkårene etter § 16, skal det legges vekt på de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre. Myndigheten er delegert til Fylkesmannen. Forholdet til forskrift om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften) av 15. desember 2006 nr. 1446 kan komme inn som et vurderingstema her, og da i forhold til de miljømål som er fastsatt i medhold av denne forskriften. Se nærmere omtale av forskriften nedenfor under kapittel 3.11.3.

Det er ofte slik at bygging av et avløpsrenseanlegg vil løse større problemer enn de skaper, ved at kommunen eller den private aktør som forestår avløpsrensingen på vegne av kommunen, gjennom byggingen bidrar til at mindre mengder avløp vil gå urensset i sjøen eller i annen resipient. Interesseavveiningen vil derfor i de fleste tilfelle gå i favør av kommunen, selv om anleggelsen av anlegget vil medføre en del ulemper for de nærmeste naboer og for natur- og friluftinteresser i nærområdet. De fleste synes å være enig i behovet for at slike anlegg blir bygd, men det er sjelden noen som ønsker at de skal bli plassert i nærheten av der den enkelte bor.

Det at det er gitt utslippstillatelse etter § 11 er ikke tilstrekkelig for å påbegynne arbeidet med å bygge avløpsrenseanlegget. Det vil også være nødvendig med byggetillatelse fra plan- og bygningsmyndighetene i den kommunen der anlegget skal lokaliseres. Nærmere om dette under kapittel 2.9.

Vi nevner avslutningsvis at eier eller driver av avløpsanlegg i henhold til internkontrollforskriften § 5 plikter å kartlegge og dokumentere faren for forurensning. Eier må også forholde seg til forskrift om arbeid ved avløpsanlegg av 16. desember 1996 nr. 1315 gitt med hjemmel i arbeidsmiljøloven. Arbeidsgiver skal her etter forskriftens § 7 sørge for en løpende enkeltvis og samlet vurdering av de

fysiske og organisatoriske forhold som kan innebære en risiko for helseskade hos arbeidstaker. Arbeidsgiver skal videre iverksette tiltak for å fjerne eller redusere risikofaktorer så langt det er mulig.

2.6.3.1 Særlig om forholdet mellom forurensningsloven og granneloven

Tillatelse etter § 11 kan gis selv om skadene og ulempene for naboer vil overstige tålegrensen etter naboloven § 2. Men dette vil være et relevant mothensyn mot å gi tillatelse. Eventuelt kan tillatelsen utformes slik at det stilles krav om at renseanlegget utformes ut fra hva som er teknisk og økonomisk mulig å gjøre for å hindre eller avgrense skader eller ulemper for naboene, jf. vurderingstemaet i naboloven § 2 andre ledd.

Ifølge Endre Stavang, forfatter av boken *Naborettens forurensningsansvar* kan dette formuleres slik at ”jo lavere rensekostnader (i forhold til skaden eller ulempen), desto større grunn til å la forurenseren bære kostnaden ved ulempen, dvs. være ansvarlig” (Stavang 1999, s. 67, 2. avsnitt).

Han konstaterer imidlertid på s. 68 at det i ordlyd og forarbeider foreligger få konkrete holdepunkter om hvor store kostnadene må være for å gi ansvarsfrihet for forurenseren. Han viser imidlertid til at forurensningsloven § 2 nr. 1 og § 1 gir anvisning på at når man gjennom loven skal sikre en forsvarlig miljøkvalitet som er tilfredsstillende ut fra en samlet vurdering av helse, velferd, naturmiljøet, kostnader forbundet med tiltakene og økonomiske forhold, skal det etter forurensningsloven § 2 nr. 3 tas utgangspunkt i ”den teknologi som ut fra en samlet vurdering av nåværende og fremtidig bruk av miljøet og økonomiske forhold, gir de beste resultater”.

Etter gjennomgang av foreliggende lovgrunnlag, forarbeider og rettspraksis på området gir Stavang uttrykk for at etter hans skjønn blir et tiltak bare regnet som unødvendig når forurensningen medfører ulemper som er markert større enn kostnadene ved å redusere eller eliminere dem.

2.7 Regelverket knyttet til sikring av områder i nedbørfeltet til drikkevannskilder. Rådighetsinnskrenkninger eller ekspropriasjon

Plan- og bygningsloven inneholder hjemmel i § 11-7 nr. 6 til å angi områder for bruk og vern av sjø- og vassdrag med tilhørende strandsone. Som underformål kan her angis drikkevannsområder. Det kan også opprettes hensynssoner etter § 11-8 i kommuneplanens arealdel, der det fastsettes bestemmelser som forbyr eller setter vilkår for tiltak og/eller virksomheter innenfor sonen. Dette gjelder ikke bare selve drikkevannet, men også nedbørfeltet rundt vannkilden. For områder som vernes, vil virkningene av planen være at bygge- og anleggstiltak som er i strid med verneformålet, ikke kan iverksettes. Det samme gjelder andre tiltak som i vesentlig grad kan vanskeliggjøre gjennomføringen av planen, jf. § 11-6.

Kommunen kan også gjennom reguleringsplan i nødvendig utstrekning angi områder for drikkevann, jf. § 12-5 nr. 6, herunder vannforsyningskilder med nedslagsfelt. Dette kan følges opp med hensynssoner etter reguleringsplanen, jf. pbl. § 12-6. Dette kan imidlertid være utilstrekkelig der et drikkevanns nedbørfelt strekker seg over flere kommuner, og kommunene oppstrøms ikke er interessert i å medvirke til sikringen, eller der et privat vannverk har behov for restriksjoner rundt sin vannkilde, men hvor kommunen hvor vannkilden er lokalisert ikke ønsker dette.

Vannressursloven, sett i sammenheng med endringer i oreigningsloven, gir tilstrekkelig grunnlag for å ekspropriere nødvendig areal overfor grunneiere og rettighetshavere, men synes å passe dårlig der det utelukkende er restriksjoner overfor allmennheten som er påkrevd.

Friluftsløven inneholder en hjemmel til, i samsvar med grunneieren og etter samtykke av Fylkesmannen, å båndlegge visse særskilt belastede arealer. Bestemmelsen er av denne grunn tung å benytte, og det synes ikke riktig å legge denne til grunn som den primære hjemmelslov for forbud ut fra friluftsløvens formål.

Forurensningsloven gir i § 9 hjemmel til å fastsette forskrifter som i praksis kan virke dempende på faren for forurensning av et drikkevanns nedbørfelt. Slike forskrifter er gitt og nå inntatt i forurensningsforskriften.

Drikkevannsforskriften av 2001 gir, i motsetning til drikkevannsforskriften av 1995, et langt bedre grunnlag for å sikre drikkevannskilder overfor allmennheten, da den nå gir hjemmel for også å gi generelle forbudsregler i et nedslagsfelt mot for eksempel bading, fiske og leirslagning i § 4 andre ledd. Mattilsynet overtok fra 1. januar 2004 kommunens tidligere myndighet på dette området.

Det er fremdeles uavklart hvorvidt enkeltvedtak eller forskrift for å beskytte drikkevannskilden vil medføre erstatningsplikt, eller bli bedømt som en alminnelig rådighetsinnskrenkning som bare i unntakstilfeller vil gi rett til erstatning.

2.7.1 Etter plan- og bygningsloven av 2008

Større vannforsyningsanlegg som er under planlegging, kommer i offentlighetens lys fordi anlegg av et vannverk av en viss størrelse vil legge beslag på store omkringliggende arealer i tillegg til selve vannet. Det vil som oftest bli lagt til dels omfattende restriksjoner på arealene omkring selve vannkilden (nedbørfeltet) for å hindre forurensende tilsig til drikkevannskilden. Det er derfor viktig at vannforsyningsanleggene ses i sammenheng med den øvrige arealdisponeringen i kommunen og planlegges på lang sikt.

Da det er kommunene som har hovedansvaret for vannforsyningen, skal denne søkes løst gjennom kommunal oversiktsplanlegging.

Plan- og bygningsloven av 2008 § 11-1 fastslår kommunens plikt til å utarbeide kommuneplan. Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen. Den kan utarbeides for bestemte områder, temaer eller virksomhetsområder.

Kommunen kan gjennom slik særskilt kommunedelplan sikre fremtidige drikkevannskilder mot forurensning. Når planen er vedtatt, eventuelt godkjent, vil arealdelen automatisk ha direkte rettsvirkning i den forstand at nye tiltak i strid med planen ikke kan igangsettes. Eksisterende lovlig igangværende virksomhet kan imidlertid fortsette som før, og må om nødvendig eksproprieres.

For områder som vernes eller klausuleres av hensyn til drikkevannsforsyningen, vil virkningene av planen være at bygge- og anleggstiltak som er i strid med verneformålet, ikke kan iverksettes. Det samme gjelder andre tiltak som i vesentlig grad kan vanskeliggjøre gjennomføringen av planen, jf. § 11-6.

Plan- og bygningsloven § 12-5 nr. 6 gir hjemmel for at det som reguleringsformål blant annet kan legges ut områder for bruk og vern av drikkevann. Dette omfatter også nedslagsfeltet til slikt drikkevann. Etter plan- og bygningsloven § 12-7 kan det ved bestemmelser i reguleringsplan i nødvendig utstrekning gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner som fastsetter vilkår for bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet – eller forbud mot former for bruk –, for å fremme eller sikre formålet med planen.

Det følger av plan- og bygningsloven § 12-4 at endelig reguleringsplan straks den er vedtatt vil være bindende for alle tiltak som nevnt i § 1-6 innenfor planens område.

Tiltak etter § 1-6 første ledd, herunder bruksendring etter § 31-2, jf. også § 1-6 andre ledd, må ikke være i strid med planens arealformål og bestemmelser.

Reguleringsplan er grunnlag for ekspropriasjon etter reglene i kapittel 16.

Kommunestyrets adgang til å foreta ekspropriasjon i medhold av reguleringsplan etter kapittel 16 bortfaller dersom ikke kommunestyrets vedtak om ekspropriasjon er gjort innen 10 år etter at planen ble kunngjort, jf. § 16-2 første ledd.

Med hensyn til erstatningsutmålingen reiser det seg særskilte spørsmål i tilknytning til at det i tillegg til hjemmel for å ekspropriere i plan- og bygningsloven, også finnes hjemmel for å klausulere et nedslagsfelt i oreigningslovens regler, jf. fremstillingen nedenfor under kapittel 2.7.3. De ordinære regler for erstatning etter plan- og bygningsloven er omhandlet ovenfor under kapittel 2.5.3.10.

Dersom de to regelsett anvendes hver for seg, vil det kunne bli forskjell på erstatningsutmålingen siden det etter gjeldende praksis ikke ytes erstatning for rådighetsinnskrenkninger etter plan- og bygningsloven der tapet ikke er vesentlig. Det er et uavklart spørsmål hvorvidt Høyesterett vil godta at det er opp til tiltakshaver å bestemme hvilket regelverk som skal benyttes, med den konsekvens at erstatning ikke blir gitt. Se nærmere under kapittel 2.5.3.3, der det diskuteres hva som regnes om et ekspropriasjonsinngrep, og under kapittel 2.7.6 og 2.7.7.

2.7.2 Vannressurslovens bestemmelser

2.7.2.1 Kort gjennomgang av reglene i vassdragsloven av 1940 §§ 17 og 18

Tradisjonelt har det vært vassdragsloven av 1940 og dens bestemmelse i § 18 som har blitt benyttet av vannverk for å sikre sine drikkevannskilder.

Bestemmelsen fastslo at for å sikre vann til slik bruk som nevnt i § 17 mot å bli forurenset, kunne Kongen gjøre vedtak om ekspropriasjon, og om at eiere og rettighetshavere i fast eiendom mot erstatning etter skjønn skulle finne seg i bestemmelser om rådigheten over eiendommen.

Midlertidige rådighetsinnskrenkninger med tanke på å beskytte planlagt vannforsyning kunne pålegges for inntil 10 år etter vassdragsloven § 18 andre ledd, med adgang til forlengelse.

Det har vært hevdet at vassdragsloven § 18 også ga hjemmel for å pålegge restriksjoner overfor allmennheten. Miljøverndepartementet ga i brev datert 9. juli 1990 til Statens institutt for folkehelse uttrykk for at spørsmålet var tvilsomt, da verken ordlyden eller forarbeidene ga noen veiledning på dette punktet, men det ble allikevel i tråd med gjeldende praksis antatt at § 18 kunne benyttes til dette formålet.

Hva gjaldt erstatning for rådighetsinnskrenkninger som ble pålagt eiere og rettighetshavere som negative servitutter med hjemmel i vassdragsloven § 18, skulle denne fastsettes etter lov 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved overføring av fast eiendom (ekspropriasjonerstatningsloven). Dette ble fastslått av Høyesterett i Rt. 1986 s. 430.

Høyesterett opphevet her herredsrettens skjønn. Herredsretten hadde avvist erstatning, under henvisning til at det var krav om vesentlighet for at det skulle kunne bli tale om erstatning for rådighetsinnskrenkninger i lov eller hjemmel i lov. Høyesterett kom imidlertid til at forarbeidene til vassdragsloven § 18 første ledd og skjønnspraksis tilsa at erstatningen skulle fastsettes etter de regler som gjelder for ekspropriasjonsinngrep.

Spørsmålet om det skulle betales 25 % tilleggserstatning etter vassdragsloven § 134 nr. 1, slik det skal ved avståelse av grunn til kraftutbygging, var oppe i Rt. 1968 s. 301. Mererstatning ble her ikke gitt.

2.7.2.2 Rådighetsinnskrenkninger i forbindelse med planlagt vannforsyning etter vannressursloven

Vassdragsloven av 15. mars 1940 § 18 andre ledd lød tidligere som følger:

”Vedtak om innskrenkning av rådigheten over en eiendom kan også gjøres av hensyn til fremtidig vannforsyning som er under planlegging. I så fall skal vedtaket inneholde bestemmelse om at innskrenkningene bare kan gjøres gjeldende for et bestemt tidsrom av ikke over 10 år. Vedtaket kan etter søknad fornyes.”

Olje- og energidepartementet fant det mest naturlig å videreføre bestemmelsen i vassdragsloven § 18 andre ledd i nytt § 13 fjerde ledd som en begrensning i eierrådigheten. Bestemmelsen lyder etter endringen således:

”Vassdragsmyndigheten kan fastsette begrensninger i rådigheten over en eiendom av hensyn til fremtidig drikkevannsforsyning som er under planlegging. En slik begrensning kan ikke gjøres gjeldende for mer enn fem år. Vedtaket kan fornyes en gang med opp til fem nye år.”

Det heter i merknadene til bestemmelsen at en slik rådighetsinnskrenkning kan være nødvendig for å hindre etablering av andre fysiske tiltak i vassdraget som ikke kan opprettholdes ved siden av et vannforsyningsanlegg, samt for å hindre forurensning av vannkilden.

Formelt er det tale om en rådighetsinnskrenkning som er forutsatt gjennomført uten at grunneier har krav på erstatning. I denne sammenheng uttales på s. 83 i proposisjonen:

”Etter departementets mening innebærer imidlertid en båndleggingsperiode på ti år med adgang til forlengelse slik V § 18, annet ledd bestemmer, et for vidtgående inngrep når dette skal kunne pålegges uten erstatning. Departementet foreslår at båndleggingsperioden begrenses til 5 år med adgang til forlengelse én gang med opp til 5 nye år.

Olje- og energidepartementet vil ikke gå inn for å videreføre § 18, første ledd da denne synes overflødig ved siden av oreigningsloven § 2 ny nr. 47. Som det fremgår av merknadene til endringsforslagene i oreigningsloven, vil det være tale om rådighet over fremmed grunn også til fordel for private, noe som betinger at det tas inn en tilføyelse i forskriftene til oreigningsloven § 3.”

Ola Brekken m.fl. anfører i *Vannressursloven. En kommentarutgave* (2001) på s. 88 at det synes å være departementets oppfatning at ”en båndleggingsperiode på ti år ikke vil utløse erstatning, mens en periode på 20 år vil utløse erstatning etter Grunnloven § 105”. Brekken påpeker at han vanskelig kan se at midlertidige rådighetsinnskrenkninger med samme innhold bør stå i en annen stilling når det prinsipielle utgangspunkt for skillet mellom rådighetsinnskrenkninger og ekspropriasjon skal legges til grunn.

Det stilles ingen formelle krav til hva slags planer som må være utarbeidet, men det må foreligge aktuelle og konkrete planer fra en identifiserbar tiltakshaver. Myndigheten er i første omgang foreslått lagt til Sosial- og helsedepartementet, som i sin tur kan delegere denne til sine underordnede organer. Vedtaket om båndlegging etter fjerde ledd vil være et enkeltvedtak som kan påklages.

2.7.3 Oreigningslovens regler – Restriksjoner på områder rundt en eksisterende vannkilde

Vannressursloven kapittel 10, som har tittelen Ekspropriasjon og ekspropriasjonerstatning, regulerer forholdet til alminnelig ekspropriasjonsrett i § 51.

Det fremgår der uttrykkelig at ved ekspropriasjon av rådighet over vassdrag og grunnvann gjelder reglene i lov av 23. oktober 1959 nr. 3 om oreigning av fast eiendom, og lov 6. april 1984 nr. 17 om vederlag ved oreigning av fast eiendom, om ikke annet er bestemt i kapittel 10. Det presiseres at ekspropriasjon også kan skje etter annen lovgivning.

I forlengelsen av dette ble det også innført hjemmel i oreigningsloven § 2 for ekspropriasjon til ulike vassdragstiltak som kan forutsette rådighet over vassdrag og grunnvann, jf. § 69 nr. 9 med merknader.

Oreigningsloven § 2 er forutsatt, etter de foreslåtte endringer, å gi nødvendig ekspropriasjonshjemmel til avløsning av vassdragslovens tilsvarende hjemler for ekspropriasjon eller annen hjemmel for rådighet over fremmed grunn, dvs. vassdragsloven § 18 første ledd.

De vedtatte endringer i § 2 gjelder nr. 29, 47 og nye nr. 50-54.

Oreigningsloven § 2 nr. 47 ble tilføyd ved forurensningslovens vedtakelse i 1981 og avløste blant annet ekspropriasjonshjemlene for kloakkledninger i daværende vassdragslovs kapittel 4. Myndigheten er delegert til Fylkesmannen, og ekspropriasjon kan også skje til fordel for private. I

eksisterende form gir bestemmelsen hjemmel til å ekspropriere til fordel for "vannledning og vannverk, og anlegg for avløpsvann".

Oreigningsloven § 2 nr. 47 ble foreslått endret så den ville gi en generell ekspropriasjonsadgang til vannforsyning og avløp.

Vannforsyningstiltak kan gjelde anlegg for uttak av vann fra vassdrag og grunnvann, for behandling av råvannet og for magasinering og transport av vannet. Dette omfatter også rett til å legge ledning eller grøft på annen manns eiendom. Denne hjemmelen kan også, uttales det i kommentarene til § 69 nr. 9, brukes til å "pålegge rådighetsinnskrenkninger rundt vannkilden". Det blir videre vist til kapittel 23.2.2.1 i proposisjonen, der sikring av drikkevannskilder omtales særlig.

Med avløp siktes det i oreigningsloven § 2 nr. 47 til avløp for både overvann og forurenset avløpsvann, og til tiltak som utvider eller øker avløpet for å senke en innsjø. Denne ekspropriasjonshjemmelen vil avløse V §§ 17–19, 21, 23 og (delvis) § 25. Hjemmelen kan også brukes som alternativ til endring og opphør av en servitutts omfang etter servituttolova.

I nytt § 2 nr. 54 gis en generell hjemmel for øvrige vassdragstiltak som ikke omfattes av nr. 29, 47 eller 50–53. Denne bestemmelsen er ment som en utfyllende regel og sikkerhetsforanstaltning for at nødvendig ekspropriasjonshjemmel finnes for ethvert vassdragstiltak som det kan være aktuelt å utføre i henhold til vannressursloven. Ekspropriasjon etter nr. 50–54 skal også kunne skje til fordel for private.

Det heter i på s. 361 i proposisjonen at saksbehandlingsreglene i oreigningsloven vil supplere saksbehandlingsreglene for konsesjonsbehandling etter vannressursloven når et tiltak skal utføres på fremmed grunn.

En tiltakshaver kan fritas for å begjære skjønn dersom det må påregnes at tiltaket ikke vil volde tap eller skade.

Vannressursloven § 51 tredje ledd fastsetter at dersom det kreves tillatelse til ekspropriasjon etter oreigningsloven, bør den gis samtidig med konsesjon etter § 8. Bestemmelsen innebærer at myndigheten til å gi ekspropriasjonstillatelse bør delegeres på samme nivå som konsesjonsmyndigheten. Dette fremgår også klart av forskrift i medhold av oreigningsloven § 5 om rett til å gjøre vedtak om eller gi samtykke til eiendomsinngrep, jf. kgl. res. 6. april 2001 nr. 390.

Det fremgår ingen ting om hvorvidt de nye bestemmelser i oreigningsloven også skal kunne brukes der det er aktuelt å fastsette restriksjoner overfor allmennheten i et drikkevanns nedslagsfelt etter drikkevannsforskriften § 4, men der det for øvrig ikke er nødvendig å gå til ekspropriasjon overfor grunneiere eller rettighetshavere, for eksempel fordi man har fått til en frivillig avtale med disse.

Siden dette spørsmålet ikke var klart løst etter den opphevede vassdragsloven § 18, burde Olje- og energidepartementet har klargjort dette nærmere.

I sin høringsuttalelse til ny vannressurslov ga Statens helsetilsyn uttrykk for følgende:

"På utredningens side 299, under pkt. a) heter det bl.a.: Forbud etter drikkevannsforskriften er i praksis ansett for å ha direkte rettsvirkning i forhold til allmennheten, men overfor grunneiere blir de gjennomført ved ekspropriasjon etter V § 18. Helsetilsynet mener at et forbud eller annet inngrep etter drikkevannsforskriftene av 28. september 1951 § 3 prinsipielt sett hadde rettsvirkning også overfor de grunneiere det rettet seg mot. Dersom inngrepet gjorde det nødvendig å gjennomføre ekspropriasjon, var nødvendig oppfølging i så henseende en forutsetning. Den nye drikkevannsforskriften av 1. januar 1995 har ikke medført noen endringer i den tidligere rettsstilstand."

Denne uttalelsen medførte at Olje- og energidepartementet antok at det ikke var behov for å fastsette særskilte regler i vannressursloven for å gi hjemmelsgrunnlag godt nok til å gripe inn overfor allmennheten og forby visse typer bruk.

At departementet virkelig har bygd på dette, fremgår ved å se på departementets forslag til ny § 16 bokstav b i vannressursloven. Det heter her at enhver kan bruke vassdraget til bading i samsvar med friluftsløven fra 1957. Bruk av vassdraget i samsvar med første ledd skal skje så hensynsfullt at det ikke volder ulemper av betydning for grunneieren eller for andre brukere.

Departementet forutsetter i merknadene til denne bestemmelsen at bading kan være utelukket på grunn av andre regler, særlig restriksjoner av hensyn til vannforsyningen. Det ble i den forbindelse uttrykkelig vist til drikkevannsforskriften av 1. januar 1995 og § 13 fjerde ledd i vannressursloven. Det ble også vist til forurensningsloven § 9 som en mulig forskriftshjemmel.

Problemet kunne vært løst ved å innta en uttrykkelig bestemmelse om dette i vannressursloven. I stedet ble det i § 4 andre ledd i forskrift om vannforsyning og drikkevann fra 4. desember 2001 inntatt en uttrykkelig hjemmel for kommunene til å fastsette generelle forskrifter der virksomhet som kan medføre fare for forurensning av drikkevann, forbys. Denne vil primært rette seg mot allmennheten. Se nærmere nedenfor under kapittel 2.7.6 og 2.7.7.

Etter endringen av drikkevannsforskriften med virkning fra 1. januar 2004 har det lokale Mattilsynet fått hjemmel til å forby eller sette vilkår for aktiviteter som forurenser eller kan medføre fare for forurensning av drikkevann i vannforsyningssystem og internt fordelingsnett på land, mens det sentrale Mattilsynet ved forskrift kan forby eller sette vilkår etter forutgående uttalelse fra berørte kommuner om forhold som angår miljørettet helsevern og arealdisponering. Det presiseres imidlertid at myndighet etter drikkevannsforskriften § 4 ikke omfatter inngrep som er å regne som ekspropriasjon av rådighet etter oreigningsloven. Nærmere om dette under kapittel 2.7.6 og 2.7.7.

Mattilsynet har av en eller annen grunn frem til i dag vært svært tilbakeholdne med å benytte seg av sin adgang etter drikkevannsforskriften til å fastsette slike bestemmelser.

2.7.3.1 Eksempler på praktisk gjennomføring av klausulering etter oreigningsloven/tidl. vassdragsloven – Avtaleregulering eller ekspropriasjon og rettslig skjønn

Ovenfor har vi gjennomgått hjemmelsgrunnlaget for å foreta slik klausulering. I dette delkapittelet er hensikten å vise hvordan en slik klausulering rent praktisk kan finne sted.

Som regel vil vannverket være tjent med å forsøke å finne frem til en minnelig ordning med de berørte grunneiere før søknad om ekspropriasjon sendes til Fylkesmannen. Særlig gjelder dette dersom det haster for kommunen å få gjennomført de aktuelle klausuleringstiltak, da en prosess med ekspropriasjon og etterfølgende skjønn vil ta atskillig lenger tid enn å komme til enighet med grunneierne i første omgang på frivillig basis.

Det vil i slike situasjoner være praktisk at grunneierne organiserer seg i et grunneierlag, og at det velges representanter på et grunneiermøte som gis fullmakt til å representere grunneierne overfor egen advokat og overfor det aktuelle vannverk. Hvorvidt det skal velges en eller flere representanter vil avhenge noe av hvor mange grunneiere som er involvert, og hvorvidt det er stor variasjon mellom de næringer og interesser de aktuelle grunneiere står for.

Det bør videre tas stilling til hvorvidt det er behov for sakkyndig bistand for å vurdere den enkelte eiendoms økonomiske tap som følge av de foreliggende forslag til klausuleringsbestemmelser. I den grad dette anses nødvendig, noe det ofte vil være, bør det utarbeides et mandat for den sakkyndige for oppdraget han skal utføre. Dersom det er mulig å oppnå enighet med vannverkets representant om

mandatet, vil dette ofte kunne være en fordel, da det i slike tilfeller ikke vil oppstå tvist om utredningens omfang og nødvendigheten av denne.

I startfasen av arbeidet med å komme frem til en minnelig løsning vil det normalt bli tatt kontakt med vannverket, og eventuelt dennes advokat, fra grunneiernes advokat med anmodning om at vannverket samtykker i at påløpte kostnader i anledning minnelige forhandlinger blir dekket av vannverket. Det fremgår for øvrig av forarbeidene til oreigningsloven § 15 (Ot.prp. nr. 62 (1981–82) til lov av 17. desember 1982 nr. 88 om skjønn og ekspropriasjonssaker m.m. – overskjønn og saksomkostninger) på s. 54 at bestemmelsen også gir hjemmel for å pålegge eksproprianten å dekke utgifter påløpt før ekspropriasjonssaken blir fremmet dersom lovens krav for dekning av utgifter først er oppfylt.

I motsatt fall ville dette oppmuntre grunneierne til å vente til ekspropriasjonssøknad var innsendt med hjemmel i oreigningsloven § 2 nr. 47, før man var villig til å gå i forhandlinger med kommunen. Dette ville av mange grunner, og ikke minst med tanke på et eventuelt ønske om rask fremdrift, være uheldig.

Slike kostnader vil, foruten kostnad til grunneiernes advokat, være kostnader forbundet med engasjement av teknisk sakkyndige, reise- og oppholdsutgifter, diverse utlegg samt at det er vanlig praksis å gi den oppnevnte grunneierrepresentant et visst beløp pr. time, f.eks. i størrelsesorden kr. 100 til kr. 150.

I en del tilfeller vil det kunne være mulig å påvirke utformingen av klausuleringsbestemmelsenes ordlyd gjennom forhandlinger. Dette kan skje dersom vannverket er villig til å gå en ny runde med godkjenningsmyndighet(e) for å se om det er mulig å lempe på enkelte av de opprinnelig foreslåtte restriksjoner. Av denne grunn kan grunneierne være tjent med at det inngås minnelige avtaler.

En annen grunn til at grunneierne kan ha felles interesser med kommunen i at det inngås minnelige avtaler, er at de ofte vil kunne oppnå bedre erstatning gjennom slike avtaler enn de kan påregne dersom erstatningen skulle fastsettes ved skjønn. Dette har sammenheng med at kommunen ofte vil kunne strekke seg lenger i erstatningstilbudene til grunneierne i en slik situasjon fordi de ved en frivillig løsning vil slippe unna skjønntgiftene ved selve ekspropriasjonssaken og skjønnsaken, som kan komme opp i betydelige beløp.

I tillegg til forhandlinger om selve klausuleringsbestemmelsenes utforming og erstatning for økonomisk tap de vil medføre for grunneieren, er det også naturlig at det nøye undersøkes hvilke rettigheter vannverket har til å ta ut vann, demme opp eller ned det aktuelle vann, samt eiendomsretten til eventuelle vann det skal tas ut vann fra. Dette må undersøkes, dels for å bringe på det rene om de privatrettslige forhold er i orden, og dels for å avdekke om det planlagte vannuttak vil medføre konsesjonsplikt etter vannressursloven § 8 fordi det vil berøre noen allmenne interesser i vassdraget i nevneverdig grad.

Ved selve erstatningsoppgjøret må det tas stilling til om det skal føres separate forhandlinger knyttet til den enkelte eiendom, eller om det skal føres felles forhandlinger for hele grupper. I sistnevnte tilfelle kan man tenke seg at det oppnås enighet mellom grunneierne og vannverket om en felles pott som grunneierne på sin side fordeler seg imellom ved hjelp av de sakkyndige og de juridiske rådgiverne. Vannverket vil da være fritatt for ansvar for denne fordelingen. En variant av sistnevnte er at det forhandles om en pott for alle grunneiere innen samme gruppe, f.eks. landbruk, hytter, boliger etc.

Det er imidlertid viktig at en avtale blir underskrevet av alle berørte grunneiere, og at denne blir tinglyst. For å få avtalen tinglyst må man huske på å få inn opplysninger om partenes personnummer og foretaksnummer.

2.7.3.2 Eksempler på klausuleringsbestemmelser

2.7.3.2.1 Innledning

Statens Institutt for Folkehelse (SIFF), nå Nasjonalt Folkehelseinstitutt, utga i 1987 en veiledning kalt "*Vannkilde med nedbørfelt/infiltrasjonsområde*".

Veiledningen har i de senere år blitt erstattet av nytt veiledningsmateriale kalt "*Vannforsyningens ABC*". Disse er basert på de tidligere veilederne i drikkevannsserien, men har blitt oppdatert med ny kunnskap om både helserisiko, vannkvalitet og tekniske og forvaltningsmessige forhold. ABCen består av en rekke kapitler som har blitt revidert på ulikt tidspunkt. Det relevante i denne sammenheng er kapittel C – Vannkilder og nedbørfelt, som ble publisert 19. mai 2004. Denne omtaler ulike vannkilders egnethet til drikkevann, anbefalte prøveprogram for vurdering av vannkvalitet og tiltak for å beskytte råvannet mot forurensning.

I veilederen fremkommer ulike eksempler på nødvendige restriksjoner avhengig av om det er en elv eller en innsjø vannet hentes fra. Vi oppfatter verdien av veiledningen slik at den i forhold til dagens drikkevannsforskrift av 4. desember 2001 § 3 nr. 2 og § 14 kan brukes for å vurdere om kravet til hygieniske barrierer er oppfylt for råvannet med nedslagsfelt.

Det fremgår av veiledningen til den nye drikkevannsforskriften at en slik hygienisk barriere kan være naturlig godt råvann med få forurensningskilder og dypt inntak. Det heter også at tiltak for å hindre at skadelige mikroorganismer/stoffer tilføres drikkevannet også kan være – eller bidra til – en hygienisk barriere, jf. formålet med å klausulere et nedbørfelt.

Det er viktig å minne om at det også fremgår av veiledningen til den nye drikkevannsforskriften at det for overflatevannkilder, når det tas hensyn til egenskapene både for nedbørfeltet og vannkilden, ikke vil kunne oppnås mer enn én hygienisk barriere overfor mikroorganismer. Det vil følgelig, til tross for klausulering, være nødvendig at det også er en hygienisk barriere nr. 2 i vannforsyningen før vannet leveres til abonnentene. Norsk Vann har også utgitt en veileder om hygieniske barrierer som supplerer Nasjonalt Folkehelseinstituttets veileder.

2.7.3.2.2 Nærmere om beskyttelse av vannkilder etter drikkevannsforskriften

Temaet er nærmere omtalt i kapittel C på s. 25 flg. Det påpekes at hensikten med å beskytte en drikkevannskilde er å hindre forurensning som kan gjøre vannet uegnet til drikkevann. Å fastsette nødvendig beskyttelse er en viktig del av godkjenningen av et vannverk, og det pekes på at det ofte vil være en utfordrende og tidkrevende oppgave for vannverket å sørge for nødvendig klausulering overfor grunneiere og allmennheten. Kravet følger også klart av drikkevannsforskriften § 14.

Som tilsigsområde er angitt hele det omliggende landskap hvorfra vann kan renne til kilden. Dette blir kalt nedbørfelt for overflatevannkilder eller influensområde for grunnvannskilder. Det påpekes at man ved fastsettingen av beskyttelsesbestemmelsene må ta hensyn til både pågående og planlagte aktiviteter mulige innvirkning på råvannskvaliteten, og hvilken risiko akutte forurensninger forårsaket av uhell, ulykker eller andre ukontrollerte forhold representerer. Det vises også til faren for forurensning forårsaket av aktivitet i forbindelse med drift av vannverket, spesielt utslipp fra sanitærinstallasjoner og risiko for akutte utslipp ved oppbevaring av kjemikalier.

Det listes deretter opp de vanligste forurensningstrusler i nedbørfelt til vannkilder i tabell C.3.1 inntatt på s. 26 i veiledningen. Det er her tatt med utslipp fra bosetning, industri, trafikk, jordbruk, skogbruk, fyllinger/deponier, fiske, turisme, rekreasjon, friluftsliv, stevner etc., forsvarsaktiviteter, masseuttak og fra dyre og fugleliv.

Nærmere om beskyttelse av overflatekilder er behandlet under pkt. C.3.2 på s. 27 i rapporten. Det heter her:

”I utgangspunktet bør overflatekilden og hele det tilhørende nedbørfeltet beskyttes mot forurensning. Beskyttelsesbestemmelsene kan imidlertid differensieres etter områdets betydning for vannkvaliteten ved vannuttaket. I praksis vil man differensiere etter vannkildetype, størrelse på vannkilden og nedbørfeltet. For store innsjøer og elver vil det ofte være praktisk umulig å beskytte hele kilden og nedbørfeltet. I slike tilfelle bør som minimum området rundt vanninntaket beskyttes.

Beskyttelsesbestemmelsene kan også differensieres etter naturgrunnlaget i nedbørfeltet. Løsavsetninger, topografi og vegetasjon vil ha betydning for utstrekningen av byggeforbudssoner langs vannkilder. I et nedbørfelt som er preget av løsavsetninger og rikelig vegetasjon, vil det kunne være lettere å akseptere en begrenset bebyggelse eller aktivitet enn i et nedbørfelt som er preget av bart fjell med avrenning direkte til tilløpselv eller vannkilde.”

Det er tatt med en skisse som viser en oppdeling av flere soner rundt et drikkevannsinntak. I sone 0, som er sikringssonen rundt drikkevannskilden og tilløp til denne, for eksempel i avstand 100–200 meter, og i sone 1, som er nedbørfelt opp til 1. innsjø oppstrøms drikkevannskilden, vil det naturlig nok være behov for strengere klausuleringsbestemmelser enn i sone II a og b, som er øvrig del av nedbørfeltet, delt i to delsoner. Slike inndelinger kan være hensiktsmessige og faglig forsvarlig der hvor selvrensingen i vassdraget er god. Det vises i denne forbindelse også til at skillet mellom beskyttelsessoner av praktiske grunner er trukket langs kommunegrensene.

I en sone nærmere enn 50 eller 100 meter fra selve drikkevannskilden og de direkte tilløpene til denne, er det ifølge veiledningen vanlig at det i tillegg til de restriksjoner som gjelder for resten av nedbørfeltet, pålegges et absolutt forbud mot bruk av plantevernmidler, lagring av drivstoff til skogbruket og leirslagning.

For de vannkildene der det foregår betydelig aktivitet i nedbørfeltet, og hvor det ikke er praktisk og økonomisk mulig å beskytte vannkilden tilstrekkelig, peker veilederen på at man kan forsøke å redusere forurensningstilførslene ved hjelp av fysiske tiltak, som for eksempel etablering av skjermingssoner ned til vannet i form av naturlig vegetasjon eller beplantning for å redusere avrenning fra næringsalter.

Når det gjelder beskyttelse av bassenger for inntak av råvann i bekker og elver må disse beskyttes spesielt da de er svært sårbare for lokale forurensninger. Området rundt slike bassenger bør inngjerdes for å holde uvedkommende borte fra området.

Som beskyttelsestiltak utenfor nedbørfeltet vises det under pkt. C.3.2.3 på s. 29 i veilederen til at man ved en rekke vannverk forsøker å redusere atkomstmulighetene til vannkilden ved at veier opp til inntaket stenges med bom for å hindre motorisert atkomst for allmennheten. Det vises også til eksempler der etablering av virksomheter som hotell, kafé og annen turistvirksomhet ikke har blitt akseptert like utenfor nedbørfelt der det er lett atkomst til drikkevannskilden, hvis slike aktiviteter vil øke ferdselen i området.

Under pkt. C.3.2.4 gis eksempler på restriksjoner i nedbørfelt. Det vises til restriksjoner på bebyggelse og innretninger i form av totalt byggeforbud, med /uten sanering av eksisterende bebyggelse og innretninger, delvis byggeforbud, slik at det for eksempel tillates oppført et visst antall hytter, og selektivt byggeforbud, for eksempel ved turistetablissemeter, helseinstitusjoner og visse typer industri. Det vises til at sykehus, hoteller, campingplasser, utleiehytter og andre turistetablissemeter vil gi uoversiktlige epidemiologiske forhold da de betjener større geografiske områder og derfor generelt er uønsket i nedbørfeltet til et drikkevann.

Restriksjoner i forbindelse med avløp kan være:

- totalt forbud mot utslipp av spillvann i nedbørfeltet (gjelder både utslipp til vannforekomster og til grunnen)
- forbud mot utslipp av spillvann og overvann til spesielle vannkilder eller til spesielle soner i nedbørfeltet
- forbud mot utslipp av spillvann til vannkilder i nedbørfeltet (utslipp av spillvann til grunnen tillates i områder godkjent av helsemyndighetene)
- forbud mot direkte utslipp av dreisvann fra dyrket mark (vannet skal infiltreres i løsavsetninger, resorberes eller ledes vekk)
- forbud mot tilførsel av overvann fra tettsted
- forbud mot utslipp av industrielt avløpsvann
- forbud mot bruk av avløpsledninger som ikke er tetthetsprøvd, og hvor tetthetsprøvingen ikke gjentas med jevne mellomrom

Hensikten med slike restriksjoner er å hindre tilførsel av mulige sykdomsfremkallende mikroorganismer som parasitter, bakterier og virus, og helseskadelige kjemiske stoffer, samt å beskytte vannkilden mot tilførsel av planteernæringsstoffer og organisk stoff som kan føre til en kvalitetsforringelse (algeoppblomstringer, oksygensvikt med mer).

Som eksempler på restriksjoner vedrørende avfall nevnes spesielt totalt forbud mot deponering av avfall, forbud mot anleggelse av kommunalt eller privat avfallsdeponi, slamdeponi eller andre avfallsdeponier, forbud mot deponering av avfall i en gitt minsteavstand fra vassdrag eller i spesielle soner i nedbørfeltet, og krav om at privet må anordnes slik at avrenning unngås, for eksempel ved bruk av biologisk toalett, eller at avfallet fraktes ut av nedbørfeltet ved offentlig renovasjon.

Veilederen går også gjennom de utfordringer industri, lagring av kjemiske forbindelser, landbruk, husdyrhold i større målestokk, fiskeoppdrettsanlegg, trafikk og rekreasjon kan representere i nedbørfeltet.

Som eksempler på industriaktiviteter som kan forringe vannkilden og forårsake bruksmessig utilfredsstillende og uestetisk drikkevann (grumset og farget vann med dårlig lukt og smak), og som også kan være hygienisk betenkelig, er treforedlingsbedrifter, tekstilfabrikker, vaskerier, vaskemiddelfabrikker, slakterier, meierier, potetindustri og destruksjonsanlegg for dyreavfall. Det anføres at dersom industri ikke allerede er lokalisert i en vannkildes nedbørfelt, bør etablering unngås.

Når det gjelder lagring av kjemiske forbindelser, fremgår det at olje- og mineraloljeprodukter, fenol, plantevernmidler, cyanider, tungmetallopløsninger mv. kan forbys lagret på grunn av den risiko som er forbundet med transport til og fra lagringsplass, overføring fra transportmiddel til lagertank og selve lagringen. Ved menneskelig eller teknisk svikt, eller ved sabotasje, vil stoffene kunne tilføres drikkevannet. Spill av for eksempel olje vil kunne ødelegge en vannkilde smaksmessig i lang tid. Risikoen knyttet til lagring av kjemikalier innebærer etter folkehelsas syn at det må være en restriktiv holdning til etablering av bensinstasjoner og militære beredskapslagre.

Derimot åpnes det for at lagring av olje i små mengder, for eksempel til oppvarming av hus og til skogbruket, kan tillates. For å begrense virkningen av eventuelle uhell eller ulykker bør størrelsen på lagringstanker begrenses. Det bør gjennomføres tiltak for å hindre at havari eller lekkasje fra tanke skal forurense grunnen. Det kunne her også vært henvist til forskrift om nedgravde oljetanker, som nettopp inneholder regler som tar sikte på å forhindre dette. Det anføres at det som regel vil være tilstrekkelig at tankens innhold vil bli samlet i en tett kum hvis lekkasje skulle oppstå.

Vedrørende restriksjoner på landbruket av hensynet til beskyttelse av drikkevannet påpekes at avrenning fra dyrket mark som har vært gjødslet med husdyrgjødsel, inneholder bakterier og andre organismer som kan utvikle seg i tarmen hos dyr, og at dette er helsemessig betenkelig da en rekke sykdommer kan overføres fra dyr til mennesker, for eksempel smitte fra parasitten *Cryptosporidium parvum*. Konsentrert beiting nær vannkilden kan gi samme type problemer. Det pekes også på at

avrenning fra gjødslet mark kan inneholde betydelige mengder av plantenæringsstoffene fosfor og nitrogen, som kan føre til overgjødning (eutrofiering). Dette kan medføre fare for utvikling av algetoksiner i drikkevannskilden.

Av denne grunn anbefales at lagerplass for husdyrgjødsel, surførsiloer og halmlutingsanlegg blir innsisert jevnlig og sikres mot all avrenning til vannkilden. Det gis videre uttrykk for at det ikke under noen omstendighet bør være tillatt å spre husdyrgjødsel etter veksttidens slutt, og det bør unngås på arealer hvor det kan skje avrenning til sårbare drikkevannskilder. Heller ikke bruk av kloakkslam i nedbørfeltet til en drikkevannskilde bør tillates.

Når det gjelder plantevernmidler som blir benyttet i landbruket for å beskytte kulturplanter mot skadedyr, sopp, ugress og annet, skal disse godkjennes, merkes, omsettes og brukes i samsvar med bestemmelsene i *"Forskrift om plantevernmidler"* av 14. desember 2000. Midlene blir gitt farebetegnelser og merket i samsvar med *"Forskrift om klassifisering, og merking m.v. av farlige kjemikalier"* av 16. juli 2002. Folkehelse uttrykker at det må utvises en restriktiv holdning til bruk av plantevernmidler i nedbørfelt eller infiltrasjonsområdet til drikkevannskilder.

Skogsdrift i nedbørfeltet til en drikkevannskilde anses vanligvis for å være akseptabelt innenfor visse rammer. Det påpekes imidlertid at intensivt skogbruk kan medføre forurensning av vannkilder, og at dersom store arealer avvirkes, vil dette kunne føre til avrenning av næringssalter og derigjennom eutrofieringsproblemer.

Det angis videre at det bør legges restriksjoner på frakt av tømmer over isen, og at lagringsplasser og områder for fylling av drivstoff til skogbruket spesielt bør vurderes i forhold til fare for avrenning til overflatekilder eller forurensning av grunnvann. Barking i stort omfang anbefales heller ikke tillatt nær vannforekomster da sigevann fra barkfyllinger inneholder komponenter med meget gjennomtrengende lukt og smak, og dessuten kan inneholde betydelige mengder tungmetaller. Lagringsplasser for tømmer må heller ikke etableres nær vannkilden dersom det er aktuelt å benytte plantevernmidler på tømmerlunnene.

Det angis at annet husdyrhold, som for eksempel grisefarmer, hønserier, pelsdyrfarmer, rideskoler og kenneler, er uønsket i nedbørfeltet til en drikkevannskilde på grunn av fare for mikrobiologisk forurensning og tilførsel av organisk stoff til vannkilden. Heller ikke fiskeoppdrettsanlegg er ønsket i drikkevannskilder eller i vannforekomster med tilslag til disse, da vannet forurenses av organisk materiale fra fiskefôr og fiskeekskrementer. Videre kan antibiotika som benyttes i bekjempelsen av fiske sykdommer, være uheldig for brukerne av drikkevannet og for miljøet i vannkilden.

Restriksjoner som bør vurderes når det gjelder trafikk av motordrevne kjøretøyer og farkoster på vannkilde og i nedbørfelt, er angitt slik:

- forbud mot bruk av motordrevne kjøretøyer og fartøyer (unntak kan eventuelt gjøres for nødvendig bruk i forbindelse med skogsdrift og for fastboende.)
- skogsbilveier og andre bilveier stenges for allmennheten med låst bom
- fartsgrense og parkeringsforbud på veistrekning langs inntak/vannkilde
- forbud mot stevner og militærøvelser
- forbud mot landing av sjøfly
- forbud mot anleggelse av flyplasser
- forbud mot anleggelse av bilveier og parkeringsplasser
- forbud mot transport av helseskadelige kjemikalier i nedbørfeltet

Restriksjoner og tiltak som bør vurderes når det gjelder bading, fiske, båttrafikk og leirslagning (rekreasjon) er angitt slik:

- forbud mot ferdsel nærmere vannforekomst enn nærmere angitt minsteavstand

- totalt fiskeforbud
- begrenset fiskeforbud (fiske for grunneiere/rettighetshavere tillatt, et begrenset antall fiskekort tillatt solgt) etc.
- leirslagning er forbudt ved vannkilden eller i spesielle soner i nedbørfeltet
- organisert leirslagning forbudt i hele eller deler av nedbørfeltet
- forbud mot etablering av campingplasser
- totalt badeforbud i vannkilde, ev. også i vannforekomster i nedbørfeltet

Beskyttelse av grunnvannskilder er nærmere gjennomgått i veilederen under pkt. C.3.3.

Det angis at det er vanlig å differensiere beskyttelsen etter hvilken konsekvens en eventuell forurensning i et område vil kunne få for vannkvaliteten. Ut fra risikobetraktninger kan influensområdet inndeles i forskjellige beskyttelsessoner som må vurderes nærmere av hydrogeologisk sakkyndige og fastsettes i samarbeid med godkjenningmyndigheten.

Det anføres at det i de fleste tilfeller vil være vesentlig vanskeligere å fastsette beskyttelsessoner for brønner i fjell enn i løsmasser. Desto bedre kunnskap man har til grunnvannets strømningsretning og hastighet, desto mer nøyaktig kan det nødvendige beskyttelsesområdet fastsettes.

Beskyttelsessonene rundt en grunnvannskilde blir ofte delt inn som følger:

SONE 0	Område med utstrekning på 10–30 meter fra brønnpunktet for å beskytte de tekniske installasjonene og selve brønnpunktet
SONE 1	Område hvor grunnvannet drenerer til brønnen(e). Ytre grense begrenses av en beregnet oppholdstid for grunnvann i mettet sone på minst 60 døgn før det når frem til brønnen(e) under maksimal pumpebelastning.
SONE II	Området utenfor 60 døgnsone hvorfra grunnvann permanent eller tidvis med sikkerhet når frem til brønnen og kan påvirke vannkvaliteten.
SONE III	Sikringsone som omfatter:

- eventuelle arealer som kanskje kan være en del av influensområdet
- lokale overflatenedbørfelt utenfor sone II hvor fremtidig utbygging kan tenkes å påvirke forurensningssituasjonen i sone I og II
- øvrige arealer hvor ulik aktivitet kan tenkes å påvirke forurensningssituasjonen i sone I og II.

Som eksempler på restriksjoner i influensområdet i de enkelte soner angir veilederen for:

Sone 0

Området reserveres for aktiviteter som er nødvendig for vannverkets drift, tilsåes og inngjerdes i den hensikt å holde uvedkommende vekk fra området.

Sone 1

For sone 1 vil det være nødvendig å beskytte grunnvannet mot nedtrengning av:

Kjemikalier som kan:

- være helseskadelige
- påvirke vannets lukt, smak eller utseende
- forårsake utløsning av for eksempel jern og/eller mangan fra grunnen

Sykdomsfremkallende organismer som kan overleve transporten frem til brønnpunktet (bakterier og virus)

Graden av infiltrasjon i grunnen avhenger av graden av finpartikler i jorda. Dess mer finpartikler jorda inneholder, dess mindre tilførsler vil en få til grunnvannet. Der grunnvannsbrønner er lokalisert i grovere løsmasser, vil en som regel måtte regne med god vertikal drenering slik at stoffer fra

overflaten lettere kan transporteres ned til grunnvannet. Gressrøtter er normalt ansett for å være et fint næringsfilter, slik at transporten av næringsstoffer til grunnen blir mindre på arealer med permanent gressdekke enn der en bare dyrker åkervekster.

Tilførsler til grunnvannet må ha blitt drenert gjennom minst tre meter umettet sone. Dette anbefales sikret ved at det ikke tillates bakkeplanering eller uttak av løsmasser ned til mindre enn tre meter over høyeste grunnvannsnivå. Det angis at følgende generelle restriksjoner bør gjelde i sone 1.

- Punktutslipp og infiltrasjonsanlegg skal ikke tillates
- Ny bebyggelse bør bare tillates unntaksvis og da med spesielle toalettløsninger som ikke kan gi forurensning av grunnen. Det bør forutsettes at det kan opprettholdes minst 3 meter umettet sone mellom husets såle og grunnvannspeilet. Det bør være minst 3 meter umettet sone under ledningsanleggene, og grøftene må ha fall ut av sonen.
- Lagring av olje, oljeprodukter og andre stoffer som ved eventuell lekkasje kan forurense grunnvannet, må begrenses til helt nødvendig lagring innen sonen. Normalt bør kun det som er nødvendig for vannverkets drift, tillates. Det må etableres nødvendige sikringstiltak.
- Deponeringsplasser for avfall, slam og lignende bør ikke tillates. Normalt heller ikke avløpsledninger.
- Jordbruksdrift bør være så liten som mulig. Faren for forurensning av grunnvannet vil stå i forhold til omfanget av driften. Forurensning fra jordbruk kan komme fra punktkilder, for eksempel surførsiloer og gjødselkjellere, eller fra diffus avrenning fra jordbruksarealer. Plantevernmidler som ikke blir lagret på foreskrevet måte, eller plantevernutstyr som blir rengjort i strid med gitte bruksanvisninger, kan også medføre risiko for forurensning av grunnvann.
- Bruken av kunstgjødsel bør normalt avgrenses til optimalt nivå. Gjødsling utover dette kan medføre at næringsstoffer trenger ned til grunnvannet og øker nitratinnholdet. Husdyrgjødsel bør så vidt mulig unngås.
- Kloakkslam bør ikke tillates brukt.
- Bruk av plantevernmidler kan bare skje etter tillatelse fra drikkevannmyndighet, og etter uttalelse fra helsemyndighet.
- Skogbruksdrift kan normalt skje innenfor de begrensninger som ellers er beskrevet for sone 1. Drivstofflager og fylling av drivstoff til skogbruket tillates normalt ikke. Lagring i større omfang bør ikke tillates.
- Leirplasser, stevneplasser og lignende bør normalt ikke tillates. Unntak kan gjøres hvor plassen helt eller delvis kan dreneres ut av sonen.

Ved vurdering av om veier kan tillates i sone 1, bør det legges vekt på sannsynligheten for at det vil bli transportert gods langs vegen som ved en ulykke kan forurense grunnvannet. I tillegg bør muligheten for oppsamling av stoffer som kan lekke ut ved slike ulykker, vurderes. Generelt sett vil hovedveier og veier hvor det transporteres mye betenkelige kjemikalier, måtte legges utenfor sone 1.

Sone II

For sone II angis at det vil gjelde tilsvarende bestemmelser for etablering og aktiviteter som for sone I, men at begrensningene vil være mindre omfattende fordi en eventuell forurensning i sone II vil måtte transporteres lenger gjennom grunnen før den når brønnen(e). Betydningen av eventuelle forurensninger vil reduseres fordi lengre transportvei for vannet vil bidra til økt inaktivering av mikroorganismer, nedbrytning av kjemikalier, fortynning i større vannmengder og til tilbakeholdelse ved absorpsjon til partikler i grunnen.

2.7.3.3 Eksempler på skjønnsavgjørelser om erstatning for tap ved klausulering

2.7.3.3.1 *Hålogaland lagmannsretts overskjønn av 3. juli 2006*

Det sentrale spørsmålet i saken var om klausuleringen som ble gjennomført av Bodø kommune for å sikre Festvåg vannverks drikkevannskilde i Svartvatn hadde ført til at grunneierne var fratatt muligheten for å bygge fritidshus på eiendommene sine, eventuelt om de var fratatt muligheten til å fradele og selge tomter med sikte på slik utnytting. I de tilfellene det ble ansett sannsynlig at det ville blitt gitt tillatelse til fradeling av hyttetomter, ble erstatning gitt for økonomisk tap. Ved vurderingen av tomtenes verdi ble det tatt hensyn til muligheter for fiske i vann grunneieren hadde eiendomsrett til. Tap ved å bli fratatt mulighet for fiske i kraft av allemannsretten, ble derimot ikke erstattet.

I gjeldende kommuneplan, vedtatt i 2004, var arealene innenfor nedbørsfeltet avsatt til LNF- områder og til fritidsbebyggelse i et område nord for Steigtindvatnet.

Det ble for lagmannsretten dokumentert flere tilfeller hvor Bodø kommune hadde tillatt oppføring av enkeltstående hytter i LNF-område, og også gitt dispensasjon for slik oppføring innenfor LNF-1 områder. Videre ble det dokumentert tilfeller hvor det var gitt dispensasjon for bygging av hytter innenfor områder som i reguleringsplan ”Steigtindvatn” var avsatt til friluftsområder.

I lys av den praksis Bodø kommune hadde fulgt i slike byggesaker, fant lagmannsretten det på generelt grunnlag sannsynlig at kommunen i noen utstrekning ville gitt tillatelser til oppføring av enkeltstående hytter innenfor de deler av klausuleringsområdet som i kommuneplanen av 2004 var avsatt til LNF-områder.

2.7.3.3.2 *Frostating lagmannsretts dom av 14. oktober 2004*

I klausuleringsområdet for drikkevannskilden til Trondheim ble det i forbindelse med skjønn i 1959 fastsatt som alminnelig skjønnsforutsetning et forbud mot bruksendring fra hytter til bolighus. For den aktuelle eiendommen Furulund ble det inntatt som spesiell skjønnsforutsetning at hovedhuset ble godkjent som permanent bolig da daværende eier hadde planer om å ta eiendommen i bruk som bolig. Dette ble imidlertid aldri realisert. Ved behandlingen av søknad fra ny eier i år 2000 om byggetillatelse for tilbygg, ble eiendommen ansett som fritidsbolig, og søknaden ble avslått. Lagmannsretten fant at en slik spesiell skjønnsforutsetning ikke kunne binde opp fremtidig lovgivning på bygningslovens område. Det ble lagt vekt på at det hadde gått over 30 år uten at bruken var blitt endret, og at eiendommen hadde ny eier. Kompensasjon til den nye eieren, grunnet forbudet mot bruksendring, kunne da vanskelig være i tråd med en fornuftig forståelse av klausuleringenes formål i tid og rom.

2.7.3.3.3 *Frostating lagmannsretts overskjønn datert 9. juli 2004*

Temaet for skjønnet, som ble begjært av Molde kommune, var utmåling av erstatning for tvungen klausulering av hytteeiendommer beliggende i Moldemarka nord for bebyggelsen i Molde by. Totalt lå det 41 hytteeiendommer i klausuleringssonen. Klausuleringen var hjemlet i oreigningsloven § 2 nr. 47. Kravene innenfor sone 1 var knyttet til verdireduksjon på eiendommene som følge av klausul om dispensabelt gjenoppbyggingsforbud etter brann, klausul om innløsningsrett for kommunen, tapt/reduisert pantsettelsesmulighet/belåningsgrad, redusert utbyggingsmulighet/utvidelsesmulighet, tapt bademulighet samt tapt fiskemulighet fra båt, is og med annen redskap enn stang.

Lagmannsretten la til grunn at inngrepet representerte et ekspropriasjonsinngrep som skal gi full erstatning til de som rammes i medhold av Grunnloven § 105. Det ble fremholdt at det faktum at inngrepene reelt sett var å betrakte som rådighetsbegrensninger, var uten betydning så lenge inngrepet formelt sett var ekspropriasjon av en negativ servitut.

Lagmannsretten fant at det var det individuelle og reelle nettotapet som skulle erstattes, og at det i den forbindelse ville ha betydning hvilken tilstand de enkelte hyttene var i, om hyttene før klausuleringen hadde blitt utvidet og tilpasset dagens krav og hvilken anslagsvis verdi hytta hadde på tidspunktet for skjønnet. Det ble anført at verdsettelsen måtte skje på bakgrunn av ekspropriasjonerstatningsloven, og at det her var salgsværdien, snarere enn bruksværdien, som ble påvirket, slik at erstatning måtte utmåles i medhold av lovens § 5 om salgsværdi.

Lagmannsretten uttalte til spørsmålet om forholdet til plan- og bygningslovens bestemmelser:

”Ved erstatningsfastsettelsen må vurderes hvilken virkning den klausulering som allerede ligger på hyttene som et resultat av kommunedelplanen (Markaplanen) skal ha. De rådhetsbegrensninger som følger av denne type planer og lover og forskrifter for øvrig, her særlig drikkevannsforskriften, må grunneierne normalt finne seg i uten erstatning. Her står vi overfor et ekspropriasjonsinngrep i medhold av erstatningsloven § 2 nr. 47, som lovgiver har bestemt skal gi erstatning. For lagmannsretten står det som klart at ved et slikt tilfelle av overlappende hjemmelsgrunnlag, må den valgte form være avgjørende, slik at det ene sett hjemler ikke kan oppheve det krav på erstatning som den andre inngreps hjemmel gir.”

Lagmannsretten la så til at det ved selve erstatningsutmålingen var tatt hensyn til den påregnelige utviklingen i området, herunder hva hytteeierne måtte regne med ville være lovlige tiltak, sett på bakgrunn av at alle hytter var plassert i det som alle måtte vite var nedslagsfeltet for byens drikkevann. Det ble ansett for å være påregnelig for alle hytteeierne at kravene til vern om drikkevannskildene i utviklingens medfør ville øke.

Ved den konkrete erstatningsfastsettelsen fant lagmannsretten at det dispensable gjenoppbyggingsforbudet ved brann eller annen hendelig undergang, samt innløsningsretten, representerte et erstatningsmessig tap i salgsværdien av den enkelte hytteeiendom da den skapte en viss usikkerhet som ville påvirke kjøperinteressen ved salg av hyttene i området, og derved den pris som kunne oppnås.

Det ble ikke gitt erstatning for tapt/reduert pantsettelsesmulighet/belåningsgrad da dette ble ansett for å være et for fjernt og avledet tap. Det ble anført at dette tapet var en del av hyttenes generelt tapte omsetningsværdi, og at dette var hensyntatt i den utmålte erstatningen.

Hva gjaldt redusert utbyggingsmulighet/utvidelsesmulighet, ville dette ha en prisdempende effekt for hytteeierne i sone 1, slik lagmannsretten så det. Forholdet måtte etter lagmannsrettens oppfatning drøftes i sammenheng med det forbud mot bygge- og anleggstiltak som generelt gjelder i et LNF-område etter Markaplanen.

Et særlig spørsmål var i den forbindelse hvilken betydning det skulle få for den reguleringsmessige status at båndleggingen av nedbørfeltet til drikkevann i kommunedelplanen var bortfalt etter 4-årsregelen i plan- og bygningsloven § 20-6 andre ledd tredje punktum. Lagmannsretten fant at det var liten tvil om at Molde kommune hadde ment å gjøre området til et LNF-område, uavhengig av hvordan det gikk med den tidsbegrensede båndleggingen, og at området rettslig sett måtte betraktes som et LNF-område selv om den spesielle båndleggingen hadde gått ut på dato.

Den reduserte utbyggingsmuligheten ga derfor, slik lagmannsretten så det, i prinsippet grunnlag for erstatning for hytter i sone 1. Da flere av hyttene i denne sonen var blitt helrenovert og utvidet i de senere årene, ble det lagt til grunn at disse ikke ville bli rammet av denne restriksjonen, da en utvidelse utover 40 kvadratmeter ikke ble ansett for å være påregnelig i nedbørfeltet til byens drikkevann.

Det ble ikke gitt erstatning for tapt bademulighet. Baderetten ble ansett utøvet som et ledd i allemannsretten etter friluftsløven § 8 andre ledd. Forholdene ble ansett for å ligge annerledes enn i de tilfeller der inngrep i utøvet allemannsrett etter rettspraksis var blitt erstattet. Omfanget av badingen ble heller ikke ansett for å ha vært tilstrekkelig omfattende til å ha gitt den enkelte en særskilt rett til

dette som kunne gi grunnlag for erstatning. Det ble også vist til at kommunen hadde tilrettelagt for bading ved Øverlandsvannet, beliggende innenfor sone 2.

For tapt fiskemulighet fra båt og is med annen redskap enn stang, ble det for fire grunneiere lagt til grunn at fiskerett var privatrettslig avtalt, og det begrensede fiskeforbudet representerte for disse et inngrep i hytteeiendommenes salgsverdi når hyttene som i dette tilfelle lå nært inntil fiskevannet.

2.7.3.3.4 *Borgarting lagmannsrett – Overskjønn avsagt 18. oktober 2002*

Av saksfremstillingen i overskjønnet fremgår at Kongsberg byrett den 19. oktober 2001 avhjemlet skjønn etter begjæring av Kongsberg kommune. Skjønnet gjaldt klausulering av i alt 38 eiendommer i forbindelse med Kongsberg kommunes grunnvannsverk anlagt på Bevertangen med tilførsel fra Bikjen-området. Kongsberg kommunes hovedvannforsyning kommer fra dette vannverket.

Kommunen hadde delt nedslagsfeltet i sone 0 til 4, hvor sone 0 var nærområdet for brønner og infiltrasjonsbassenger. I denne sonen var det nedlagt forbud mot alle aktiviteter som ikke var nødvendig drift av vannverket.

I sone 1 (ytre begrensning for 60 døgns transporttid i mettet sone frem til brønnen) var det forbud mot kloakkledninger, lagring av olje/oljeprodukter, bruk av kunstgjødsel, plantevernmidler, motordrevne kjøretøyer utover nødvendig jordbruk/skogbruksdrift og driften av vannverket, forbud mot bygging av nye veier, forbud mot store hogstflater, leirslagning, camping militærøvelser etc.

I sone 2 (fjerntliggende infiltrasjonsområde) var det forbud mot nydyrkning, bakkeplanering, bruk av naturgjødsel og mot uttak av masser.

Endelig var det i sone 3 (den ytre sikringssone) forbud mot deponering av slam og avfall, forbud mot industrivirksomhet, forbud mot ny bebyggelse eller andre nyanlegg, kjemikalietanker, nye avløp med utslipp til grunnen eller bekk samt bruk av plantevernmidler i fareklassene X, A og B.

Grunnlaget for inngrepet var vedtatt reguleringsplan/kommuneplanens arealdel 1996–2007. Skjønnsretten fant at det ikke kunne komme kommunen til hjelp at man hadde en *”overlappende hjemmel i arealplanen”*, og at temaet således var hvordan arealbruken ville ha vært uten vannverksklausuleringen.

Det ble altså gjort unntak fra normalregelen om at en ved vurderingen av påregnelig byggemulighet legger til grunn den planen som er grunnlaget for ekspropriasjonen. Dette innebar at byggemulighetene måtte vurderes etter tidligere foreliggende planer i området.

Skjønnsretten var av den formening at det uten klausuleringsbestemmelsene som følge av grunnvannsbrønnene på Bevertangen ville ha vært påregnelig med en viss foretting i boligområdet.

Vedrørende tomteområdet på Bikjen langs Numedalsveien, som var regulert som LNF-areal og delvis båndlagt i 1996 med henblikk på vannverket, ble det også lagt til grunn at det var en viss sannsynlighet for at det ville blitt en viss vekst av boliger og kanskje lett industri i området dersom klausuleringsbestemmelsene ikke hadde kommet. I denne vurderingen ble det lagt vekt på at det var ført frem offentlige vann- og avløpsledninger til området, og at kommunedelplanen for byområdet hadde avsatt disse områdene til *”lett industri og verksteder med tilhørende kontorvirksomhet”*.

Skjønnsretten fastsatte etter dette erstatning for enkelte takstnumre som fikk boligeiendom klausulert. For klausulering av 2872 kvadratmeter boligeiendom i sone 3 ble det gitt kr. 250.000 kr i erstatning under henvisning til at grunneieren taper en tomt av brukelig størrelse. For klausulering av 7750 kvadratmeter boligeiendom ble det også bare gitt erstatning for bortfall av en stor tomt med kr. 300.000,-. Også i et tilfelle der jordstyret hadde anbefalt fradeling og Kongsberg reguleringsråd hadde anbefalt dispensasjon for et areal på 4 dekar, ble det gitt erstatning for tapt byggemulighet. Erstatning

ble her gitt med kr. 175.000,-, selv om dispensasjonen kun gjaldt fradeling og ikke bebyggelse på parsellene.

For et annet takstnummers vedkommende, der det ble klausulert 1131 kvadratmeter, fant retten ikke at det skulle tilkjennes noen erstatning da det ikke var gått tapt noen utbyggingsmulighet. For et annet takstnummers vedkommende, på 957 kvadratmeter, ble det påpekt at da det gikk en kraftledning over eiendommen, var bebyggelse ikke mulig. For nok et takstnummers vedkommende var det gjort forberedelser til et tilbygg. Det ble imidlertid lagt til grunn at det var påregnelig med tillatelse til et slikt tilbygg, ut fra det kommunen selv forklarte under skjønnsforhandlingen, slik at det ikke ville oppstå noe tap.

Det ble hevdet av kommunen for lagmannsretten at det ikke var rettslig adgang til å tilkjenne erstatning for tapt byggemulighet, slik byretten hadde gjort, da inngrepet skjedde i henhold til vedtatt reguleringsplan/kommuneplanens arealdel 1996–2007.

I likhet med byretten tok lagmannsretten utgangspunkt i at reguleringen ikke skulle legges til grunn ved denne vurderingen. Det ble som begrunnelse vist til Rt. 1986 s. 430, der høyesterett kom til at når grunneiere pålegges nødvendige servitutter for å sikre drikkevannet mot forurensning, skulle erstatningen fastsettes etter de regler som gjelder for ekspropriasjonsinngrep.

I slike tilfeller skal i utgangspunktet gjeldende regulering legges til grunn for hva som er påregnelig utnyttelse, med unntak for saker der det i henhold til reguleringsplanen blir ekspropriet til offentlig anlegg i et område hvor alternativet ville ha vært en utbygging på eierens hånd. Da skal det ses bort fra reguleringsplanen ved påregnelighetsvurderingen. Lagmannsretten fant at det var unntaket for offentlige anlegg som her kom til anvendelse, da et kommunalt vannverk med tilhørende restriksjoner åpenbart var et offentlig anlegg.

Lagmannsretten la, som tingretten, til grunn at det uten vannverksklausuleringen ville ha vært påregnelig med en viss fortetting på Bevertangen siden det var blitt fremført vann og kloakk til området. Det samme var tilfellet for Bikjentangen. Det ble påpekt at det er byggemuligheten som går tapt ved klausuleringen, som skal erstattes, og at erstatningen måtte fastsettes etter differanseprinsippet, dvs. verdien med og uten byggeforbudet. Ved erstatningsutmålingen ble lagt til grunn de priser som var oppgitt av de saksøkte. For øvrig ble det gitt erstatning for noen flere eiendommers vedkommende. For enkelte eiendommer der tingretten hadde gitt erstatning, ble beløpet økt av lagmannsretten.

2.7.3.3.5 Hålogaland lagmannsrett – Overskjønn. RG 1999 s. 883

Saken gjaldt vassdragsskjønn etter vassdragsloven §§ 17 og 18 om vederlag ved klausulering som innebar tvungen klausulering eller båndleggelse av faste eiendommer beliggende i nedslagsfeltet til vannkilden for et kommunalt vannverk i Nordland fylke.

Det var her snakk om klausulering i nedbørfeltet til Børsvannet i Ballangen kommune. Selve Børsvannet var på 12 kvadratkilometer, mens netto landareal i nedbørfeltet utgjorde 68 kvadratkilometer, hvorav 10 var i privat eie og 58 i Statskogs eie. Vannet hadde siden midten av 1920-årene vært vannkilde for kraftstasjon og vannverk i Bjørkåsen, beliggende mellom Børsvannet og Ballangen tettsted. Vannet ble her ledet i tunnel som strakk seg 1600 meter i fjellet. Det naturlige vannutløp i Børselva var regulert i demning. Ballangen kommune eier og driver både kraftverket og vannverket i Bjørkåsen. Kommunen hadde ved hjemfallsrett overtatt eiendomsretten til kraft- og vannverksanlegget med tilliggende grunn og rettigheter, herunder vannfallet, etter AS Sydvaranger, som igjen hadde overtatt etter AS Bjørkaasen Gruber.

Ved Fylkesmannen i Nordlands vedtak den 25. august 1995 ble Ballangen kommune gitt tillatelse til å ekspropriere nødvendig vann, eiendom og rettigheter for øvrig fra de aktuelle private eiendommer for å sikre tilfredsstillende drikkevannstilførsel fra Børsvannet, herunder sikre mot at vannet ble forurenset. Vedtaket ble fattet med hjemmel i vassdragsloven § 17 og 18. Tillatelse til ekspropriasjon

ble gitt på betingelse av at de krav til klausulering som var fastsatt av Statens Institutt for Folkehelse (SIFF), ble oppfylt.

De klausuleringstiltak som ble besluttet, lød som følger:

- 1) Ny bebyggelse i nedbørfeltet tillates ikke med unntak for nødvendige driftsbygninger og våningshus for landbruket ved eksisterende gardsbruk. En begrenset hyttebebyggelse, men maksimum 1 hytte pr. 10 dekar ved søndre basseng (sør for hyttebebyggelsen på Vika), kan aksepteres. Hyttene må ikke ligge nærmere vannet enn 100 m. Hyttene må ikke tas i bruk som helårsboliger. Det må ikke skje bruksendring ved eksisterende bebyggelse (som hytter og nedlagte gardsbruk).
- 2) Vannklosetter tillates ikke, med unntak for de gardsbruk som er i drift. Avløpet må godkjennes av helserådet.
- 3) For øvrig må det anordnes tett privetsystem. Privetanfallet bringes ut av nedbørfeltet, eller deponeres på sted anvist av helserådet.
- 4) Spillvann må infiltreres etter forurensningsmyndighetenes forskrifter på sted godkjent av helserådet.
- 5) Gjødelseskjellere må være tette, uten avløp.
- 6) Anlegg for industriell fleske- og kjøttproduksjon, fjærfeavl, eggproduksjon, pelsdyroppdrett osv. tillates ikke i nedbørfeltet. Husdyrholdet må ikke være større enn at gardens egenproduksjon kan dekke foringen
- 7) Vesentlig nydyrkning (mer enn 25 % av nåværende oppdyrket mark) må søkes godkjent av SIFF etter helserådets tilrådning. Gjødsling tillates ikke nærmere vann enn 50 m.
- 8) Plantevernmidler i fareklasse A, B, C kan tillates benyttet i jordbruket, men ikke nærmere vannet og tilløpene enn 50 m. For øvrig er sprøyting med plantevernmidler i nedbørfeltet forbudt.
- 9) Organisert leirslagning, stevner og militærøvelser er forbudt i nedbørfeltet. Leirslagning i forbindelse med speiderhytta kan dog tillates for mindre grupper (5–10 personer). Tillatelsen gjelder kun lokalbefolkningen.
- 10) Bading i nordre basseng er forbudt.
- 11) Fiske tillates kun for den som eier grunn til Børsvannet eller har hus eller hytte i nedbørfeltet.
- 12) Det er forbudt å bruke båt nærmere inntaket enn 200 m.
- 13) Motorbåttrafikk nord for Hestnes tillates kun for nødvendig atkomst til eiendommene. Motorbåttrafikk for øvrig tillates for dem som eier grunn til vannet eller har hus eller hytte i nedbørfeltet
- 14) Trafikk på isen med motordrevne kjøretøyer er forbudt, med unntak for nødvendig atkomst til eiendommene.
- 15) Opparbeidelse av veier i nedbørfeltet tillates ikke. Unntatt herfra er vei til ny landingsplass. Veien sperres med låsbar bom nær Hestnes. Vei til eksisterende landingsplass avsperras.

- 16) Reinslakting i nedbørfeltet er forbudt.
- 17) Deponering av olje, oljeprodukter, slam, avfall med mer i nedbørfeltet er forbudt.
- 18) Skilt på flere språk settes opp ved inngangen til nedbørfeltet og ved vannet med: Drikkevann – camping og bading forbudt.

Ballangen kommune reiste ved begjæring av 30. august 1995 skjønnsak ved Ofoten herredsrett mot berørte grunneiere for fastsettelse av erstatning og ekspropriasjon i henhold til Fylkesmannens vedtak og fastsatte klausuleringsbestemmelser.

Ofoten herredsrett avhjemlet 19. august 1996 skjønn der en grunneier som måtte avstå grunn, samt de grunneiere som måtte rive naust, ble tilkjent erstatning. Det ble ikke tilkjent noen grunneiere erstatning for båndlegging av eiendommene som følge av klausuleringsbestemmelsene.

Grunneierne begjærte overskjønn den 15. oktober 1996. Hovedforhandling for overskjønn ble avholdt 25. og 26. august 1998 i Narvik.

Lagmannsretten bemerket at det ved ekspropriasjon skal ytes full erstatning etter bestemmelsen i grunnloven § 105. Skadelidte skal i utgangspunktet ha erstattet sitt fulle økonomiske tap som følge av ekspropriasjonsvedtaket. Erstatningsreglene reguleres nærmere i lov om vederlag ved oreigning (tvangsavståelse) av fast eiendom (vederlagsloven). Verdsettelsen av det økonomiske tap foretas på grunnlag av salgsverdi, bruksverdi eller gjenanskaffelsesverdi, avhengig av hvilken verdi som er høyest, samt lovens nærmere vilkår, jf. prinsippet i § 4 sammenholdt med beregningsreglene i § 5, § 6 og § 7. Det er skadelidtes individuelle og reelle netto tap som skal erstattes.

Det ble lagt til grunn at bestemmelsen i vassdragsloven § 18 måtte forstås slik at erstatning for individuelle rådighetsinnskrenkninger som følge av klausulering eller båndlegging skulle fastsettes etter de alminnelige regler som gjelder om erstatning for ekspropriasjonsinngrep. Erstatning skal da tilkjennes for den økonomiske verdi av negative servitutter som pålegges. Det kreves altså ikke at klausuleringen må anses å innebære et vesentlig inngrep i eierrådigheten, slik som det kreves ved alminnelige rådighetsinnskrenkninger pålagt ved lov eller hjemmel i lov. Det vises i den forbindelse til Høyesteretts avgjørelse i Rt. 1986 s. 430, jf. omtalen av denne dommen i kapittel 2.7.2.1.

Lagmannsretten gikk så gjennom de enkelte takstnumrenes krav samt foretok en nærmere vurdering av klausuleringsbestemmelsenes innhold.

De fleste grunneiere hadde krevd erstatning for tap ved utparselleringsforbud. Dette ble det gitt delvis erstatning for, jf. gjennomgangen nedenfor. Hva gjaldt øvrige krav på erstatning som særlig refererte seg til gårdsbrukforbudet, badeforbudet, motorbåtforbudet og snøscooterforbudet, ble dette avslått under henvisning til at de ikke ble ansett å lede til økonomisk tap for grunneierne.

Hva f.eks. gjaldt kravet om erstatning for tapte bademuligheter, ble det av retten lagt til grunn at grunneierne og deres familier leilighetsvis hadde badet i Børsvannets nordre basseng om somrene hvis værforholdene gjorde det mulig og ønskelig. Badingen hadde da dels foregått fra egen eiendom og dels fra felles badeplass i Storvika og Vika. Retten la imidlertid til grunn at bading utendørs ikke utgjorde noen typisk bruksmåte for noen av disse eiendommene. Dette gjaldt både bading på egen eiendom i kraft av eiendomsretten og bading på felles badeplass og fra båt i kraft av allemannsretten. Erstatning ble derfor ikke tilkjent.

Lagmannsrettens flertall fant at fradeling og salg av tomter for utbygging ikke var påregnelig utnyttelse av noen av eiendommene for vanlige kjøpere eller grunneierne selv. Dette gjaldt utparsellering av tomter enkeltvis så vel som av flere tomter samlet. Det var ikke realistisk grunnlag for slik utnyttelse etter forholdene på stedet. Det ble i den forbindelse lagt vekt på at byggeaktiviteten i Børsvannets nedbørfelt i alle år hadde vært beskjeden. Det ble påpekt at manglende regulering av

området etter plan- og bygningsloven ikke kunne gi forventninger om at området kunne utbygges. Det ble også vist til at ingen nåværende grunneiere tidligere hadde søkt å fradele og selge tomter for utbygging, og at det heller ikke hadde foreligget håndfaste planer om dette.

Lagmannsretten fant det imidlertid påregnelig for vanlige kjøpere og grunneierne selv å bygge ut med nybygg eller tilbygg til bruk for grunneier selv eller hans husstand, eller med fradeling av tomt til grunneiers nære familie for slik utbygging. Det ble lagt vekt på at forholdene på stedet (med vidstrakte eiendommer, mesteparten i utmark, og spredt bebyggelse) tilsa at grunneierne sannsynligvis ville ha fått tillatelse til oppføring av nybygg eller tilbygg for egen bruk dersom området ikke hadde blitt båndlagt ved klausulering for å sikre drikkevannet mot forurensning. Det ble derimot ikke ansett som påregnelig med bruksendring på eiendommene.

Lagmannsretten fant at klausul nr. 1 (om forbud mot ny bebyggelse) forårsaket et økonomisk tap ved at fremtidig og påregnelig utnyttelse i form av ny bebyggelse (nybygg eller tilbygg) til bruk for grunneier selv og hans husstand ble forbudt. Forholdet innebar etter lagmannsrettens vurdering at salgsværdien og bruksværdien for eiendommene ble redusert noe. Det kunne ikke ses at bruksværdien ble redusert mer enn salgsværdien. Ved verdsettelsen ble det hensyntatt at tilpasningsplikten eller tapsbegrensningsplikten innebar at enhver eier må innrette seg best mulig for å ivareta sine beboelsesbehov i den eksisterende bebyggelse på eiendommene.

Det ble utmålt erstatning som fast sum en gang for alle i stedet for årlig avgift med hjemmel i daværende vassdragslov § 133 nr. 2, jf. nr. 1, jf. forskrift om årlige erstatninger del II pkt. 2 § 11. Tapet ble fastsatt skjønnsmessig til kr. 15.000,- som engangserstatning for hvert takstnummer.

Avslutningsvis nevnes at kommunen godtok å dekke grunneierens saksomkostninger i overskjønnet i samsvar med hovedregelen i skjønnsprosessloven § 54 første ledd, uansett overskjønnets utfall.

Det ble derfor ikke aktuelt for retten å vurdere om grunneierne etter § 54 a burde bære deler av omkostningene. Denne bestemmelse fastslår at hovedregelen om at saksøkeren (eksproprianten) skal erstatte saksøkte (eksproprianten) nødvendige utgifter i anledning skjønnsaken, bare gjelder når saksøkte ved overskjønnet oppnår en bedre avgjørelse enn ved underskjønnet, eller når retten finner at underskjønnet lider av slike feil, eller når avgjørelsen er så tvilsom at han hadde rimelig grunn til å begjære overskjønn.

Ved avgjørelsen av om saksøkte har oppnådd en bedre avgjørelse, skal det foretas en totalvurdering hvor det blant annet tas hensyn til eventuelle endringer i inngrepets karakter og omfang. Dersom retten finner at det var åpenbart urimelig av saksøkte å begjære overskjønn, kan den pålegge ham helt eller delvis å erstatte saksøkerens kostnader.

2.7.3.3.6 Hålogaland lagmannsretts overskjønn av 7. april 1996. Skjønn til erverv av avfallsdeponi og klausulering av drikkevannskilde

Saken gjaldt overskjønn til fastsettelse av erstatning i forbindelse med anlegget av Haugen avfallsdeponi på Vestvågøy og klausulering av grunn i forbindelse med etablering av Haugvatnet som drikkevannskilde. I det følgende vil kun den delen av dommen som gjaldt klausulering av nedbørfeltet til vannverket bli omtalt.

Det ble inngått frivillig avtale med grunneierne om at beiting, gjødsling av skog, mark og vann eller bruk av plantevernmidler var forbudt. Videre skulle bading og oppføring av bygninger og andre innretninger være forbudt.

Herredsretten kom til at grunneierne ikke var blitt påført noe økonomisk tap som følge av disse restriksjonene og tilkjente derfor ikke noen erstatning. De saksøkte aksepterte for lagmannsretten at det ikke var grunnlag for erstatning for andre restriksjoner enn forbudet mot oppføring av bygninger.

De ble gjort gjeldende at det var sannsynlig at det ville blitt solgt hyttetomter i området, og at verdien av disse skulle erstattes.

Lagmannsretten tok utgangspunkt i vassdragsloven § 18, hvor det fremgår at innskrenkninger i rådigheten over en eiendom kan pålegges mot erstatning etter skjønn. Under henvisning til Rt. 1986 s. 430 ble det lagt til grunn at det for drikkevannsrestriksjoner etter vassdragsloven skulle betales full erstatning for det økonomiske tap grunneierne ble påført som følge av restriksjonene.

Lagmannsretten ga uttrykk for at vurderingen av hvilken betydning restriksjonene ville få for salgsverdien av eiendommen, måtte skje i henhold til kriteriene i vederlagsloven § 5, som gir anvisning på påregnelig utnyttelse.

Etter en konkret vurdering fant lagmannsretten, i likhet med herredsretten, at det ikke var påregnelig med hyttebygging fordi området ikke fremsto som tilstrekkelig attraktivt. Det ble i den forbindelse påpekt at området lå nordvendt i et dalføre med høye fjell på tre sider, og at det hadde en lang og tungvint atkomst fra E 10 over myrlendt og fuktig mark. I overskuelig fremtid var det således etter lagmannsrettens oppfatning ikke påregnelig at det ville bli solgt hyttetomter der.

2.7.3.3.7 Klausulering av Skjepsjøens nedbørsområde. Rt. 1992 s. 1290. Revisjon av skjønnsetning

I forbindelse med at kommunen ved ekspropriasjon ervervet rett til klausulering av Skjepsjøens nedbørsområde til vannverksformål, ble det bl.a. fastsatt et dispensabelt forbud mot gjenoppbygging etter brann og mot påbygg. I skjønnsetningene utformet av kommunen var det bestemt at erstatningsfastsettelsen for denne klausulering i sin helhet skulle utsettes inntil brann måtte ha skjedd, eller til påbygg måtte være aktuelt på den enkelte eiendom.

Erstatning ble likevel fastsatt ved skjønnsetningen for den reduksjon i omsetningsverdien som forbudet medførte. Ved nevnte utforming av skjønnsetningene hadde kommunen uten hjemmel grepet inn i prinsippene for erstatningsfastsettelsen, nemlig hva som skal erstattes og når erstatning skal betales.

Førstvoterende uttalte at slik han så det, hadde kommunen ikke anledning til ensidig å bestemme at en skjønnsetning av dette innhold skulle legges til grunn under skjønnsetningen, jf. Rt 1965 s. 1088. Lagmannsretten var under disse omstendigheter ikke bundet av bestemmelsen i skjønnsetningene om utsettelse av erstatningsoppgjøret i større utstrekning enn det var enighet mellom partene, og det var derfor riktig av lagmannsretten å ta stilling til grunneiernes krav om erstatning for reduksjon i omsetningsverdien.

For de grunneiere og festere som ikke fikk erstatning ved overskjønnet, ble overskjønnet opphevet da det var dårlig sammenheng mellom begrunnelsen og resultatet.

2.7.3.3.8 Lyngdal herredsrett. RG 1991 s. 1265 – Erstatning ved ekspropriasjon og rett til regulering av Bervannet samt klausulering av nedbørfeltet og etablering av ny vannforsyning til Korshavn

Skjønnsetningen skulle her fastsette erstatning ved ekspropriasjon av rett til regulering av Bervannet, klausulering av nedbørfeltet og etablering av ny vannforsyning til Korshavn.

Etter å ha vist til vederlagslovens regler om erstatning for salgsverdi, bruksverdi og eventuelt gjenanskaffelsesverdi ble det fra rettens side bemerket at disse bestemmelsene overført på klausuleringene passet dårlig da det virker kunstig å operere med lovens verdibegrep på negative servitutter. Det gis uttrykk for at den naturlige vurderingsmåte i stedet vil være å erstatte verdien av de bruksmåter som faller bort ved klausuleringen og de skader og ulemper som måtte oppstå som følge av reguleringen. Retten måtte med andre ord ta standpunkt til om klausuleringene medførte tap i

eksisterende bruksmåter. For bruksendringer blir spørsmålet om disse ellers ville ha vært påregnelige ut fra hva ”det røyneleg er grunnlag for etter tilhøva på staden, jfr. prinsippet i vederlagsloven § 6”.

Grunneierne fikk ikke erstatning for neddemmet areal, ny forsumpningssone, regulering, bekkeomlegging eller fiske. Det ble lagt til grunn at konsekvensene av endringene (bekkeomlegging, dam og vannverk) ville bli ytterst små. Retten fant at vannstandene stort sett ville forbli uendret i forhold til eksisterende tilstand, men at noe lavere flomvannstand kunne påregnes.

Hva gjaldt innskrenkninger for jord- og skogbruk ble det påpekt at fulldyrket mark ikke lå nærmere vann/bekk enn 50 meter, og at de særlige restriksjonene som gjaldt med hensyn til bruk av plantevernmidler samt kunst- og naturgjødsel i denne avstanden, ikke ville få praktisk betydning. Skjønnnet fant imidlertid at det generelle forbudet mot bruk av plantevernmidler utenom fareklasse C ville få betydning for dyrket mark og innebar et tap som måtte erstattes.

For eng og beite (kulturbeite) var det i klausuleringsbestemmelsene inntatt forbud mot gjødsling nærmere vann/bekk enn 10 meter. For plantevernmidler gjaldt det samme som for dyrket mark, dvs. en 50-meterssone. Ved manuell sprøyting med glyfosat ble kravet til avstand redusert til 10 meter. Skjønnnet la til grunn at de skisserte restriksjoner ville få betydning og gi grunnlag for erstatning på enkelte eiendommer. Skjønnnet la til grunn en reduksjon i avkastning på kulturbeite på 20 % når det ikke var anledning til å sprøyte og gjødsle. Kapitaliseringsfaktor ble satt til 6 %.

I vurderingen av kravet om erstatning for tap av dyrkningsmuligheter foretok retten en konkret vurdering med hensyn til om slik oppdyrking ville være påregnelig. I vurderingstemaet inngikk, ifølge retten, arealenes egnethet, samtidig som det ved vurderingen ble lagt til grunn fulle kostnader ved å få arbeidene utført, selv om det for den enkelte grunneier ville være aktuelt å utføre arbeidene selv. Det ble videre sett bort fra mulige offentlige tilskuddsordninger.

Det ble ikke gitt erstatning for byggeforbud, bortsett fra i de tilfellene hvor fradeling av tomter ville vært påregnelig.

Hva gjaldt grunneiernes krav om erstatning for det fastsatte badeforbudet, anførte retten at for eiendommer som ikke grenser til vannet, måtte bading anses som utøvelse av allmenn bruk av vassdrag med hjemmel i vassdragsloven § 12 og friluftsløven § 8 andre ledd. Det ble vist til at ingen av disse eiendommene hadde dokumentert noen særrett til bading og at det følgelig kun var snakk om utøvelse av en allemannsrett som ikke var erstatningsrettslig vernet, jf. Rt. 1977 s. 267.

Retten reiste så spørsmålet om hvorvidt saken stilte seg annerledes for eiendommer som grenser til vannet; m.a.o. om retten til bading fra egen strand er vernet slik at badeforbudet kan utløse erstatning. Retten la til grunn at dette i prinsippet kunne være tilfelle, forutsatt at det kan påvises et økonomisk tap for vedkommende eier som følge av forbudet. Tap av faktisk fordel ble ikke ansett for å være tilstrekkelig.

For fritidseiendommer ved vannet som ble ansett etablert særlig med sikte på å kunne utnytte vannet, ble det gitt erstatning for badeforbud. Her ble det gitt kr. 10.000,- i erstatning for et tidsbegrenset forbud på 15 år, alternativt kr. 10.000,- for et stedsevarig forbud.

Det ble videre krevd av grunneierne at vannverkets uttak av vann skulle erstattes. Retten ga uttrykk for at selv om det legges til grunn at ekspropriasjon av vannuttaksrett må ses på som avståelse av eiendom som utløser erstatning, som i skjønn inntatt i RG 1990 s. 567, fant retten det klart at eierne til Bervannet ikke ville lide noe økonomisk tap ved vannverkets uttak. Det ble vist til at det ikke var godtgjort alternative påregnelige måter å utnytte vannuttaket på som ville ha gitt eierne inntekt, det være seg ved utnyttelse i egen regi eller ved salg til andre.

For avståelse av grunn til ledningstraseen ble det tilkjent erstatning basert på antallet løpende meter som ble klausulert. Klausuleringsbredden var seks meter, tre på hver side av ledningens senter.

2.7.3.3.9 *Eidsivating lagmannsrett – Overskjønn datert 24. august 1989*

Overskjønnet gjaldt erstatninger for klausulering og grunnerverv ved etablering av en grunnvannsbrønn med tilhørende ledningsnett for Innbygda Vannverk på Trysil. Avgjørelsen berører erstatning for grunn til pumpeanlegg, og i tilknytning hertil, erstatning for matjord på dette arealet. Saken gjaldt videre vurdering av påført avlingstap i forbindelse med anlegg av vannledningsgrøft over en eiendom.

Lagmannsretten bemerket at når det erverves grunn til eiendom, var det ikke vanlig i tillegg til grunnerstatningen å gi en egen erstatning for matjordlaget på grunnen. Imidlertid måtte matjordlaget tillegges betydning når det ble gitt erstatning for grunnen. Da det konkrete arealet lå temmelig flomutsatt til, ble underskjønnets verdifastsettelse til kr. 600 pr. da. opprettholdt. Derimot fant lagmannsretten at avlingstapet i forbindelse med legging av vannledninger var satt klart for lavt. Det ble lagt til grunn at eieren hadde hatt et betydelig arbeid og atskillige utgifter for å istandsette arealet og hadde hatt et avlingstap i flere år på de 2,5 dekar som var berørt av anleggsvirksomheten. Det ble videre vist til at arealet heller ikke på tidspunktet for lagmannsrettens avgjørelse var i full hevd. På denne bakgrunn ble erstatningen for avlingstapet satt konkret til kr. 9.000 i samsvar med grunneierens krav, noe som innebar en økning med kr. 7.000,- i forhold til underskjønnets avgjørelse.

Lagmannsretten vurderte også krav på erstatning fra en annen grunneier for tapte muligheter for husdyrhold som følge av klausuleringen. På tidspunktet for klausuleringen hadde han seks vinterforede sauer, og dette antallet fikk han ikke lov til å øke etter klausuleringsbestemmelsene. Lagmannsretten fant det påregnelig at eieren ville ha økt til 59 vinterforede sauer, men fant at det ikke kunne være korrekt å utmåle erstatningen på det grunnlaget da eieren i det vesentlige skaffer vinterfôr på leid grunn.

Retten bygde derfor erstatningsfastsettelsen på brukets eget fôrgrunnlag, samt at det i tillegg ville være en viss mulighet til leie av jord. Retten fant etter dette at dersom vannverket ikke hadde kommet, ville eieren ha kunnet etablere et stabilt sauehold på om lag 18 vinterforede sauer. Basert på opplysninger gitt av eieren om avkastning av saueholdet sammenholdt med gjennomsnittelig avkastning, fant retten at hver sau over tid ville kunne gitt et årlig dekningsbidrag på kr 900,-. Samlet erstatning ble etter dette fastsatt til kr. 80.000,- for denne grunneieren. Det ble i tillegg fastsatt erstatning for tapte muligheter for tomtesalg med kr. 12.000,-.

2.7.3.3.10 *Rt. 1975 s. 1041 Servitutter pålagt vann i Nittedal kommune av Oslo kommune*

Saksforholdet var her at Oslo kommune gjennom ekspropriasjon fikk tillatelse til å pålegge servitutter for å sikre mot forurensning av vann (i Nittedal kommune) som inngår i Oslos vannforsyning. Servituttene gikk ut på å forby ny eller utvidelse av eksisterende bebyggelse. Nittedal hadde vedtekter etter daværende bygningslov § 82 som inneholdt forbud mot hyttebygging, men det var anledning til å gi dispensasjon. Oslo kommune anket over overskjønnsrettens rettsanvendelse og hevdet at det var uriktig når retten la til grunn at det i begrenset utstrekning kunne regnes med at det ville bli gitt dispensasjoner. Kommunen fikk ikke medhold.

Førstvoterende ga uttrykk for at problemstillingen for Høyesterett var om det var lovlig adgang til å ta i betraktning verdiforringelsene når utnyttelsen av eiendommen var avhengig av dispensasjon som det tillå forvaltningsmyndigheten å gi. Han uttalte til dette at han ikke kunne være:

”enig med Oslo kommune i at det kan oppstilles en generell regel om at ingen ved ekspropriasjon kan kreve erstatning for tap av en fordel som er avhengig av offentlig tillatelse. Det er i denne forbindelse tilstrekkelig å vise til at utnyttelse av fallrettigheter krever offentlig tillatelse, mens det på tross av herav har vært utbetalt erstatning for fallrettigheter.

Spørsmålet må etter min mening avgjøres konkret. I vår sak gjelder det forbudet i vedtekter etter bygningsloven § 82, vedtekter som omfatter hele Nittedal kommune, bortsett fra tre begrensede områder på til sammen 1275 dekar. Forbudet rammer enhver fradeling av tomt og enhver oppførelse eller utvidelse av hytter. Vedtektene er midlertidige og gjelder inntil det foreligger generalplan med stadfestede vedtekter eller stadfestet reguleringsplan. Og det er på det rene at bygningsmyndighetene – i dette tilfelle fylkesmannen – kan dispensere fra vedtektene når særlige grunner foreligger, jfr. bygningsloven § 7.

Hensett til vedtektenes karakter hadde overskjønnsretten etter min mening rett og plikt til å vurdere spørsmålet om mulighetene for dispensasjoner og ta hensyn til resultatet av denne vurdering som et moment ved fastsettelsen av erstatningene for de aktuelle verdiforringelser som følge av de pålagte servitutter. Denne vurdering må skje konkret i forhold til de enkelte eiendommer, slik som overskjønnsretten har gjort. Jeg kan ikke se at det herved skjer en forskjellsbehandling de enkelte grunneiere imellom når denne vurdering fører til at noen får erstatning for tapt dispensasjonsmulighet, mens andre ikke får erstatning fordi vurderingene for disse vedkommende faller annerledes ut.”

Overskjønnsrettens generelle retningslinje var at den enkelte eiendoms størrelse, arrondering og topografi skulle inngå som grunnlag for vurderingen av om det var rimelig å tro at eiendommen ville kunne bli delt, og om verdien av eiendommen måtte antas å bli mindre ved at det ikke ble anledning til deling. På samme måte måtte det foretas en vurdering av det naturlige grunnlag for en utvidelse av eksisterende bebyggelse.

2.7.4 Friluftsloven

Det finnes i friluftsløven § 15 hjemmel for at kommunen, med samtykke av eieren eller brukeren av et grunnareal, kan regulere ferdsele på områder hvor utfarten er stor og fastsette atferdsregler som enhver som ferdes på området plikter å følge. Av de formål som disse regler særlig skal fremme, nevnes bl.a. helsetiltak og sanitære forhold. Kommunens vedtak må også stadfestes av Fylkesmannen.

Atferdsregler etter § 15 er en forskrift etter forvaltningsloven, jf. friluftsløven § 24 tredje ledd. Ved kunngjøring gjelder også § 24 fjerde ledd, som innebærer at atferdsreglene straks skal kunngjøres i en eller flere aviser som er alminnelig lest på stedet, og om nødvendig med oppslag på eiendommen eller på annen måte. Dessuten bestemmer § 24 femte ledd at Fylkesmannens stadfestingsvedtak kan, selv om det ikke er noe enkeltvedtak, bringes inn for departementet (i praksis Direktoratet for naturforvaltning) av eieren eller brukeren av den grunn vedtaket gjelder, av den kommune hvor grunnen ligger, av annen kommune som er interessert i at retten til ferdsel ikke innskrenkes på denne måten, av fylkeskommunen eller av et interessert friluftslag.

Dette blir da å anse som innskrenkninger i den frie ferdselsrett som følger av friluftsløven § 2, og i retten til å bade og slå leir i §§ 8 og 9. Friluftsløven § 8 gir i utgangspunktet enhver rett til å bade i sjøen eller i vassdrag fra strand i utmark eller fra båt når det skjer i rimelig avstand fra bebodd hus (hytte) og uten utilbørlig fortrengsel eller ulempe for andre.

Ser man imidlertid på friluftsløvens formål, som er å verne friluftslivets naturgrunnlag og sikre allmennhetens rett til ferdsel, opphold mv. i naturen slik at muligheten til å utøve friluftsliv som en helsefremmende, trivselskapende og miljøvennlig fritidsaktivitet bevares og fremmes, synes det noe søkt å sikre drikkevannskildene med hjemmel i denne loven.

§ 15 vil uansett kunne være en tung bestemmelse å benytte, da man er avhengig av samtykke fra de berørte grunneiere og fordi det er nødvendig med etterfølgende stadfestelse av Fylkesmannen.

Dette taler etter vårt skjønn klart for at departementet bør benytte kommunehelsetjenesteloven og drikkevannsforskriften og/eller den nye vannressursloven som de primære regler for å hjemle

innskrenkninger i allmennhetens rett til aktiviteter i nedslagsfeltet. En annen sak er at det for oversiktens skyld også kan inntas en henvisning i frilufsloven til at restriksjoner på bading, rasting og telting også kan være aktuelt etter annet lovverk, for eksempel i forbindelse med sikring av drikkevannskilder.

2.7.5 Forurensningsloven

Forurensningsloven § 9 gir forurensningsmyndighetene hjemmel til å gi forskrifter om grenseverdier for hvilke forurensninger som skal være tillatt, eller at forurensning helt eller til bestemte tider skal være forbudt. Forurensningsmyndighetene kan også sette krav til grenseverdier for forekomster av visse stoffer, og til hva som skal gjøres dersom disse overskrides, samt stille krav til hvordan faste og midlertidige anlegg skal være innrettet og hvordan en virksomhet skal drives for å motvirke forurensning.

Tidligere har forurensningsmyndigheten (Miljøverndepartementet) med hjemmel i denne bestemmelsen for eksempel fastsatt forskrift om utslipp fra separate avløpsanlegg, som regulerte utslipp av avløpsvann fra bolig- og fritidsbebyggelse med innlagt vann, eller annen bebyggelse med tilsvarende utslipp, når utslippet skulle tilknyttes separat avløpsanlegg. Ingen kunne sette i verk slike utslipp uten å søke om tillatelse.

Forskrift om utslipp fra separate avløpsanlegg ble fra 1. januar 2001 avløst av forskrift om utslipp fra mindre avløpsanlegg gitt 12. april 2000. Denne forskriften ble 1. juli 2004 innlemmet i felles samleforskrift om begrensnings av forurensning (forurensningsforskriften) som kapittel 16. I forbindelse med at avløpsbestemmelsene i forurensningsforskriften ble vesentlig revidert den 15. desember 2005, er nærmere bestemmelser som omhandler utslipp av avløpsvann regulert i forurensningsforskriften del 4. Krav som hensyntar at resipienten er en drikkevannskilde, vil kunne være relevant å stille også med hjemmel i disse bestemmelsene, og kan være av vesentlig betydning for om utslippstillatelse i det enkelte tilfelle kan gis, og i så fall for hvilke vilkår som må stilles. Se nærmere nedenfor under kapittel 3.4.8.

2.7.6 Matlovens bestemmelser om beskyttelse av drikkevannskilder

Matloven av 19. desember 2003 § 7 inneholder bestemmelser om etablering, utforming og drift. Bestemmelsen lyder som følger:

”Virksomheten skal sørge for at plassering, utforming og drift av aktiviteter er hygienisk forsvarlig.

Kongen kan i forskrifter stille ytterligere krav til etablering, plassering, utforming og drift av aktiviteter i virksomheter, herunder om melding, registrering og godkjenning og om bortfall av godkjenning.

Kongen kan i forskrifter stille krav til leverandører av tjenester til virksomheter som nevnt i første ledd, herunder om godkjenning.

Kongen kan i forskrifter forby ethvert forhold som kan medføre fare for forurensning i vannforsyningssystem og internt fordelingsnett.”

I merknadene til andre ledd på s. 215 fremheves at bestemmelsen vil være aktuell i forhold til å legge en begrensnings for hvor drikkevann kan tas fra, med andre ord valg av drikkevannskilder.

Selv om det ikke fremgår av merknadene til tredje ledd, vil den gi den nødvendige hjemmel til å kunne stille krav til godkjenning av vannverk.

Det fremgår av proposisjonen under pkt. 8.3.1.1 på s. 110 at det i gjeldende drikkevannsforskrift er stilt krav om godkjenning av vannforsyningssystem etter nærmere fastsatt kriterier. Det vises til at det stilles krav om godkjenning av planer og om oppstartstillatelse. Det vises til at forskriften i all hovedsak er basert på EU-direktiver som inngår som en del av EØS-avtalen, mens kravet om godkjenning ikke er basert på nevnte direktiver, men fremstår som et særnorsk krav.

Det fremgår i merknadene til siste ledd at hensikten er å sikre at vannverk kan levere vann som er hygienisk forsvarlig. Slik forskrift eksisterer pr. dato, jf. drikkevannsforskriften § 4, gitt med hjemmel i matloven og kommunehelsetjenesteloven. Denne bestemmelsen gjennomgås nedenfor under kapittel 2.7.7.

Gjennom fastsettelsen av matloven § 7 blir forskriftshjemmelen i lovverket tydeliggjort i større grad enn tidligere. Det vises til proposisjonen pkt. 8.3.4 på s. 114 og 115, der Helsedepartementets vurderinger fremgår. De uttaler nederst på s. 115:

”Departementet legger videre opp til at Mattilsynet skal være godkjennings- og tilsynsmyndighet på drikkevannsområdet. Som en følge av dette, er det etter departementets vurdering riktig å gi hjemmel i matloven for å kunne begrense bruk av områder og forby virksomhet som kan medføre fare for forurensning av drikkevann.”

Hvilke erstatningsmessige konsekvenser slike forbud ev. kan medføre er det imidlertid ikke sagt noe om. Dette spørsmålet drøftes nærmere under kapittel 2.7.7.3 nedenfor.

2.7.7 Drikkevannsforskriften av 4. desember 2001 om beskyttelse av drikkevann

2.7.7.1 Ordlyden i drikkevannsforskriften § 4

Forskrift om vannforsyning og drikkevann ble fastsatt av Sosial- og helsedepartementet den 4. desember 2001 med hjemmel i matloven, kommunehelsetjenesteloven og lov om helsemessig og sosial beredskap. Forskriften trådte i kraft 1. januar 2002. Fra samme tid ble tidligere forskrift av 1. januar 1995 nr. 68 om vannforsyning og drikkevann mv. opphevet.

Forskriften er sist gang revidert 21. desember 2005 med virkning fra 1. januar 2006. Bestemmelser om forbud mot forurensning av vannforsyningssystem er regulert i § 4.

Bestemmelsen lyder som følger:

”Det er forbudt å forurense vannforsyningssystem og internt fordelingsnett dersom dette kan medføre fare for forurensning av drikkevannet.

Det lokale Mattilsynet kan forby eller sette vilkår for aktiviteter, som forurenser eller kan medføre fare for forurensning av drikkevann i vannforsyningssystem og internt fordelingsnett på land, innretninger til sjøs, luftfartøyer og skip. Med aktivitet menes også utøvelse av allemannsretter. Det sentrale Mattilsynet kan i forskrift forby eller sette vilkår som nevnt ovenfor. Før vedtak treffes skal det innhentes uttalelse fra berørte kommuner om forhold som angår miljørettet helsevern og arealdisponering.

Myndighet etter denne bestemmelse omfatter ikke inngrep som er å regne som ekspropriasjon av rådgighet etter lov 23. oktober 1959 nr. 3 om oreigning av fast eiendom § 1.

Vannverkseier skal ved oppslag eller på annen hensiktsmessig måte informere allmennheten om forbudet mot forurensning av drikkevann.”

2.7.7.2 Nærmere om hva som fremgår av veilederen til bestemmelsen

I Helsedepartementets veileder til bestemmelsen fra september 2005 fremgår at § 4 første ledd inneholder et generelt forbud mot forurensning av drikkevannet. Vannforsyningssystemet omfatter bl.a. vanntilsigsområde, vannkilde (råvann), transportsystem og drikkevann, jf. drikkevannsforskriften § 3 nr. 3.

Det er altså forbudt å forurense bl.a. råvann dersom dette kan medføre fare for forurensning av drikkevannet. Likeså er det forbudt å forurense transportsystem og internt fordelingsnett, herunder tanker, dersom dette kan medføre fare for forurensning av drikkevann.

Bestemmelsen i § 4 rammer også akkumulert forurensning. Med dette menes forurensning fra flere forurensningskilder, for eksempel utslipp fra flere virksomheter, som samlet sett kan medføre fare for forurensning av drikkevannet, selv om ikke forurensningen fra hver enkelt gjør det.

Avgjørende etter drikkevannsforskriften er om forurensningen av vannforsyningssystemet kan medføre *fare for* forurensning av drikkevannet. Forbudet rammer altså ikke bare faktisk forurensning av drikkevann. Det må imidlertid, ifølge veilederen, kreves en viss konkrethet i faresituasjonen. En rent hypotetisk fare for forurensning av drikkevannet vil ikke være tilstrekkelig til å rammes av forbudet.

Forbudet i første ledd retter seg mot enhver. Det vil blant andre si grunneiere i vanntilsigsområdet, bruksrettshavere, tomtefestere, ansvarlige for eller utøvere av virksomheter samt allmennheten for øvrig. Forbudet etter § 4 første ledd håndheves av det offentlige.

Enkeltvedtak fattes av det lokale Mattilsynet. Videre gir § 4 andre ledd det sentrale Mattilsynet hjemmel til å fastsette forskrifter for å forby eller sette vilkår for aktiviteter som forurenser eller kan medføre fare for forurensning av drikkevann.

Skillet mellom enkeltvedtak og forskrift følger av forvaltningsloven § 2. Forskriftsformen kommer blant annet til anvendelse dersom vedtaket angår utøvelse av allemannsrettigheter. Både når enkeltvedtak og forskrift skal fastsettes, er det viktig at saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven og de uskrevne forvaltningsrettslige prinsipper blir fulgt, i tillegg til at de særskilte vilkårene i drikkevannsforskriften må være oppfylt.

Forskrifter og enkeltvedtak kan rette seg mot aktiviteter eller etableringer som vil medføre slike aktiviteter, aktuelle eller fremtidige. Aktivitet er brukt i vid forstand slik at det også omfatter utøvelse av allemannsretter.

Regulering(e) kan omfatte forurensning fra for eksempel bebyggelse, avløp, avfall, landbruks-, industri- og servicevirksomhet, husdyrhold, samferdsel, lagring av kjemiske stoffer, rekreasjons- og fritidsaktiviteter som for eksempel bading mv.

Det understrekes i veiledningen at bestemmelsene i andre ledd ikke omfatter inngrep som er å regne som ekspropriasjon av rådighet. Bestemmelsen gir dermed ikke Mattilsynet hjemmel til å ekspropriere. Bestemmelsene i andre ledd kan ikke anvendes på en slik måte at det er å regne som ekspropriasjon. Dette innebærer ifølge veiledningen at § 4 ikke vil erstatte hjemlene for klausulering i oreigningsloven § 2 nr. 47 og plan- og bygningsloven § 25 nr. 6 og § 31, eller rådighetsinnskrenkninger for planlagte kilder i vannressursloven § 13 fjerde ledd. Med hjemmel i disse bestemmelsene kan det fastsettes restriksjoner både overfor allmennheten og grunneiere/rettighetshavere. Det understrekes imidlertid i veiledningen at heller ikke ovennevnte bestemmelser gir Mattilsynet hjemmel til å ekspropriere.

Det fremgår av veiledningen at bruken av offentlig fastsatt forbud etter drikkevannsforskriften § 4 må vurderes mot andre virkemidler. Det vises her til at eier av vannforsyningssystem har visse plikter med hensyn til beskyttelse av kilden(e). Disse pliktene vil vannverkseier kunne oppfylle bl.a. gjennom

utøvelse av eiendomsrett eller inngåelse av avtaler. Offentlige forbud etter § 4 vil bl.a. kunne være aktuelt i tilfeller der vannverkseiers eller andres eiendomsrett ikke gir hjemmel for nødvendige beskyttelsestiltak og avtale ikke kan inngås.

Det presiseres at det er viktig med samarbeid med kommunen som arealplanmyndighet slik at det blir en samstemmighet mellom de eventuelle restriksjoner Mattilsynet legger på området i henhold til § 4, og kommunens planer etter plan- og bygningsloven.

2.7.7.3 Særlig om eventuelt erstatningsansvar ved bruk av drikkevannsforskriften § 4

I veilederen til drikkevannsforskriften gis det uttrykk for at det kan oppstå spørsmål om erstatningsplikt for forbud gitt med hjemmel i § 4. Det opplyses om at spørsmålet om erstatningsplikt ikke er drøftet nærmere i forarbeidene til matloven, herunder matloven § 7 fjerde ledd, som er hjemmelsgrunnlag for drikkevannsforskriften.

Det gis på denne bakgrunn uttrykk for at en må legge til grunn at en eventuell erstatningsplikt for forbud gitt med hjemmel i drikkevannsforskriften § 4 første ledd, vil måtte følge av en analogisk anvendelse av prinsippene om full erstatning etter grunnloven § 105 og rettspraksis. Hovedregelen er at det skal mye til før rådighetsbegrensninger medfører rett til erstatning, selv om det ikke kan utelukkes. Det vises til at det i rettspraksis er utviklet ulike momenter som skal tas i betraktning ved vurderingen av om en rådighetsinnskrenkning er erstatningsbetingende, uten at veilederen går inn på disse.

Vi vil i den forbindelse gå noe nærmere inn på problemstillingen i det følgende.

En lang rekke restriksjoner på rådigheten over fast eiendom etableres som kjent på annen måte enn ved formell ekspropriasjon. Slike restriksjoner kan være pålagt direkte i lov eller med hjemmel i lov i form av forskrifter eller enkeltvedtak. Dette benevnes rådighetsinnskrenkninger i rettslig forstand og står i denne sammenheng i motsetning til rådighetsinnskrenkninger pålagt ved ekspropriasjon.

Hovedregelen er at slike rådighetsinnskrenkninger ikke utløser erstatning, og at det skal mye til for å gjøre unntak fra hovedregelen. Det må i så tilfelle foretas en helhetsvurdering, der det er et minstekrav at inngrepet i eierrådigheten er vesentlig. Plan- og bygningsloven § 32 nr. 1, som er omtalt ovenfor under kapittel 2.5.3.10, er utslag av dette prinsippet på sitt rettsområde. Rettstilstanden er et resultat av rettsutviklingen, basert på analogisk anvendelse av grunnloven § 105 og Høyesteretts praksis.

Dersom det reelt sett dreier seg om overføring av eierrådighet (helt eller delvis) fra et rettssubjekt til et annet, må inngrepet rettslig sett bedømmes som ekspropriasjon, og ikke som en rådighetsinnskrenkning, uansett innhold og vesentlighet. Er dette tilfelle, skal det betales full erstatning fullt ut som ved ekspropriasjon.

Etter sin ordlyd gir forskriften hjemmel til å pålegge alle former for klausuleringer, både overfor grunneiere/rettighetshavere og allmennheten. Den gjelder uten begrensninger, også overfor igangværende lovlig virksomhet. Bestemmelsen er formet som en hjemmel for å pålegge rådighetsinnskrenkninger, slik at spørsmålet om erstatningsplikt i utgangspunktet er avhengig av om innskrenkningene er så vidtgående at unntaket i gjeldende rett kommer til anvendelse.

I veilederen til bestemmelsen i drikkevannsforskriften er det uttalt at omfattende forbud kan føre til erstatningsplikt etter annet regelverk. Regelverket det siktes til er, som det fremgår av ovennevnte rettspraksis, knyttet til forståelsen av Grunnloven § 105.

Vi oppfatter veilederen som uklar når den henviser til at den ikke erstatter andre hjemler for klausulering, så lenge den reelt sett kan erstatte disse. Det må anses som lite tilfredsstillende at en så vidtgående hjemmel er innført i forskrift til spesiallovgivning på helsesektoren uten at forholdet til annen lovgivning og erstatningsrettslige konsekvenser synes å være nærmere vurdert.

I den grad en vannverkseier velger å benytte oreigningsloven § 2 nr. 47 som hjemmel, eller bestemmer at klausuleringen uansett skal bedømmes på grunnlag av ekspropriasjonsrettslige regler og prinsipper, oppstår det ikke noe spørsmål om de erstatningsrettslige konsekvenser av valg av fremgangsmåte eller hjemmel.

Velger vannverkseier derimot en hjemmel som i utgangspunktet fremstår som hjemmel for å pålegge klausulering som rådighetsinnskrenkning i rettslig forstand, blir spørsmålet om erstatningen skal bedømmes på grunnlag av hovedregelen, som innebærer at det bare gis erstatning i unntakstilfelle.

Advokat Ola Brekken har i sin artikkel inntatt i Lov og Rett 1993 s. 556–567 argumentert for at hensynet til så vel likhet som konsekvens tilsier at tilfellene behandles likt erstatningsmessig der det finnes tilsvarende hjemmel for inngrepet med hjemmel i reguleringsplan etter plan- og bygningsloven. Han gir uttrykk for på s. 563 at:

”Legges prinsippene for erstatning for rådighetsinnskrenkninger til grunn, kan man oppleve at ikke bare tilsvarende inngrep, men det samme inngrep behandles ulikt erstatningsmessig alt ettersom om man går veien om kommuneplan/reguleringsplan, eller fatter vedtak om ekspropriasjon direkte med hjemmel i oreigningsloven og vassdragsloven.

Etter min mening må man også i dette tilfelle legge avgjørende vekt på at det ved lov er bestemt at denne type inngrep skal bedømmes i samsvar med reglene om ekspropriasjonserstatning.”

I forbindelse med vedtagelsen av vannressursloven § 13 fjerde ledd om midlertidige rådighetsbegrensninger av hensyn til fremtidig drikkevannsforsyning under planlegging, uttalte departementet i proposisjonen på s. 83:

”Etter departementets mening innebærer imidlertid en båndleggingsperiode på 10 år med adgang til forlengelse slik V § 18, annet ledd bestemmer, et for vidtgående inngrep når dette skal kunne pålegges uten erstatning. Departementet foreslår at båndleggingsperioden begrenses til fem år med adgang til fornyelse én gang med opp til fem nye år.”

Etter dette synes departementets oppfatning å være at en båndleggingsperiode på ti år ikke utløser erstatning, mens en periode på tjue år vil utløse erstatning etter Grunnloven § 105.

Det kan vanskelig sees at midlertidige rådighetsinnskrenkninger med samme innhold bør stå i en annen stilling når dette prinsipielle utgangspunkt for skillet mellom rådighetsinnskrenkninger og ekspropriasjon legges til grunn.

Det er i Rt. 1986 s. 430 – Regnarvatnet lagt til grunn at rådighetsinnskrenkninger etter vassdragsloven av 1940 § 18 første ledd er å anse som negative servitutter pålagt ved ekspropriasjon, som utløser erstatning etter ekspropriasjonsrettslige regler. Gjennom ny § 2 nr. 47 i oreigningsloven, som trådte i kraft samtidig som ny vannressurslov, er dette videreført. Det synes imidlertid å være behov for en avklaring av den rettslige situasjon når det gjelder midlertidige rådighetsbegrensninger. Tilsvarende gjelder forholdet til rådighetsbegrensninger pålagt med hjemmel i plan- og bygningsloven § 25 nr. 6.

Det er ikke avsagt noen dom i Høyesterett som behandler spørsmålet. De skjønn som foreligger fra den senere tid, har bygd på vassdragslovens regler og gitt erstatning etter ekspropriasjonsrettslige regler, jf. blant annet Hålogaland lagmannsretts overskjønn inntatt i RG 1999 s. 883 og overskjønn fra Borgarting lagmannsrett fra høsten 2002.

Etter dette kan det konstateres at spørsmålet fortsatt er uavklart. Formelt sett vil vedtak med hjemmel i drikkevannsforskriften og plan- og bygningsloven være rådighetsinnskrenkninger i rettslig forstand. Utgangspunktet er derfor at de også erstatningsrettslig må bedømmes som sådanne. Reelt sett skiller

ikke klausuleringene seg fra andre, tilsvarende restriksjoner. Det taler for at de betraktes på samme måte.

Lovgivningen på området, lovforarbeidene til vannressursloven og rettspraksis, trekker i motsatt retning, sammen med reelle hensyn som konsekvens i lovgivningen og likhets- og rettferdighetshensyn som tilsier at det ikke uten videre er rimelig at valg av fremgangsmåte skal avgjøre de berørtes erstatningsrettslige posisjon.

Et ytterligere reelt hensyn gjelder vannverk som tiltak. Vannverk har som formål å utnytte vannet som ressurs. Denne ressursen er underlagt privat eiendomsrett, jf. vannressursloven § 13, og det kreves avtale eller ekspropriasjon for å tilegne seg rådigheten. I motsetning til planer og vedtak som tar sikte på å verne arealer eller ressurser mot utbygging, har klausulering av nedbørfelt som formål å sikre kvaliteten på den ressursen man utnytter, både direkte og indirekte. Det kan tale for å se utbygging av vannverk og klausulering som ett tiltak, der klausuleringen utgjør aksessoriske rettigheter til de vannrettigheter man utnytter. Det taler samtidig for å behandle de to elementene som utgjør vannverk som tiltak på samme måte erstatningsrettslig. I Borgarting lagmannsretts overskjønn fra 18. oktober 2002, ble klausulering omkring en grunnvannskilde, i tråd med dette synspunkt, ansett som en del av vannverket som offentlig anlegg.

I den grad det forutsettes at det i utgangspunktet må betales erstatning for varig båndlegging, i tråd med ovennevnte synspunkter, oppstår spørsmålet om ev. erstatningsplikt for midlertidig båndlegging.

Det burde etter vårt skjønn være mulig for Mattilsynet å benytte adgangen etter § 4 fjerde ledd til midlertidig å fastsette begrensninger i grunneieres rådighet over en eiendom erstatningsfritt av hensyn til fremtidig drikkevannsforsyning som er under planlegging, på samme måte som etter vannressursloven § 13 fjerde ledd. Dette innebærer at de midlertidige rådighetsinnskrenkningene ikke kan vare lenger enn samlet 10 år.

Dette må Mattilsynet kunne gjøre for å hindre akutt fare for forurensning av eksisterende drikkevann fra grunneiers virksomhet. Forutsetningen er da antagelig at dette følges opp med søknad om ekspropriasjon etter ureigningsloven § 2 nr. 47, eller at det inngås en minnelig avtale med grunneier som er tilfredsstillende hva gjelder klausuleringenes omfang og innhold dersom det viser seg at det er behov for et varig forbud.

2.8 Søknad om godkjenning av vannforsyningssystem etter drikkevannsforskriften av 2001

Et vannverk må, for lovlig å kunne levere vann til flere enn 50 personer eller 20 husstander, herunder hytter, ha godkjenning etter drikkevannsforskriften § 8. Det samme gjelder ved levering av vann til helseinstitusjon eller skole/barnehage som også reguleres av egne forskrifter på området.

Før en slik godkjenning er gitt, kan en vannverkseier ikke iverksette utbygging, drift, utvidelse eller endring som kan ha innvirkning på kvantitet og kvalitet av drikkevann. Nyetableringer eller endringer skal i tillegg ha oppstartstillatelse fra godkjenningsmyndigheten før driftstart.

Det tilligger det lokale Mattilsynet å gi slik godkjenning. Der vannforsyningssystemet berører flere av Mattilsynets distrikter, avgjør det sentrale Mattilsynet hvilket lokalt Mattilsyn som skal gi godkjenning.

2.8.1 Innledning

I kommunehelsetjenesteloven av 19. november 1982 ble det ved tilføyelse av 12. juni 1987 inntatt et særskilt kapittel 4 a om miljørettet helsevern. I § 4a-1 gis departementet (nå Helse- og omsorgsdepartementet) fullmakt til å gi nærmere forskrifter om miljørettet helsevern, herunder drikkevann og hygieniske forhold i bygninger, boliger, lokale innretninger og enhver form for virksomhet.

Sosial- og helsedepartementet fastsatte med hjemmel bl.a. i denne bestemmelsen ”*forskrift om vannforsyning og drikkevann*” som trådte i kraft 1. januar 1995. Forskriften avløste tidligere ”*forskrift om drikkevann m. m. og vannforsyningsanlegg*” gitt ved kgl. res. 28. september 1951 med hjemmel i den nå opphevede sunnhetsloven av 16. mai 1860 og næringsmiddeloven av 19. mai 1933 med senere endringer.

Denne forskriften ble den 4. desember 2001 erstattet med ny forskrift om vannforsyning og drikkevann. Forskriften er sist revidert 23. desember 2008. I det følgende er den reviderte forskriftsteksten omtalt, samt veiledningen til drikkevannsforskriften fra september 2005.

I kapittel 2.8 skal i det følgende utelukkende gjennomgås §§ 1 til 3 vedrørende formål, virkeområde og definisjoner i kapittel 2.8.2 til 2.8.4. I kapittel 2.8.5 behandles §§ 8 til 10 om søknad om godkjenning av vannforsyningssystem, godkjennende myndighet og krav til dokumentasjon vedrørende søknad om godkjenning av vannforsyningssystem.

De øvrige bestemmelser i drikkevannsforskriften behandles under kapittel 3.3 da disse først og fremst er rettet mot en driftssituasjon og ikke en etableringssituasjon, med unntak for drikkevannsforskriften § 4, som er behandlet ovenfor under kapittel 2.7.6 og 2.7.7.

2.8.2 Formål – Drikkevannsforskriften § 1

Forskriftens § 1 med overskrift ”*formål*” lyder som følger:

”Denne forskriften har til formål å sikre forsyning av drikkevann i tilfredsstillende mengde og av tilfredsstillende kvalitet, herunder å sikre at drikkevannet ikke inneholder helseskadelig forurensning av noe slag og for øvrig er helsemessig betryggende.”

I veiledningen gis det uttrykk for at siden en formålsparagraf i en forskrift er å anse som en viktig rettskilde, må man i den grad forskriftens bestemmelser er skjønsmessige og gir grunnlag for tolkninger, alltid ha formålet med forskriften for øyet.

2.8.3 Virkeområde – Drikkevannsforskriften § 2

Forskriftens virkeområde, jf. § 2, omfatter alt drikkevann uavhengig av dets opprinnelse, og uavhengig av om det leveres forbruker gjennom distribusjonsnett, fra tankvogn eller tankskip, i flasker eller annen emballasje. Forskriften omfatter videre ethvert vannforsyningsystem og internt fordelingsnett som skal levere drikkevann, og ethvert forhold som kan medføre forurensning av råvann og drikkevann i vannforsyningsystem eller internt fordelingsnett.

Forskriften gjelder ikke vann omfattet av legemiddellovgivningen eller naturlig mineralvann og kildevann. Sistnevnte omfattes av forskrift av 21. desember 1993 nr. 1387 om utvinning og frembud mv. av naturlig mineralvann og kildevann.

Forskriften gjelder også for innretninger til sjøs, luftfartøyer og skip, dersom disse ikke er særskilt regulert i annet regelverk. For norske skip over 50 tonn, og for alle norske skip som skal ha passasjersertifikat, reguleres drikkevannet gjennom forskrift av 27. juli 1956 nr. 2 for hygieniske forhold om bord i fartøyer.

Denne forskriften forvaltes av Helse- og omsorgsdepartementet. For innretninger som er registrert eller skal registreres i norsk skipsregister, gjelder Sjøfartsdirektoratets forskrift av 4. september 1987 nr. 860 om drikkevannsanlegg og drikkevannsforsyning på flyttbare innretninger.

2.8.4 Definisjoner – Drikkevannsforskriften § 3

Etter drikkevannsforskriften § 3 er drikkevann definert som:

- a) *Alle former for vann, som enten er ubehandlet eller etter behandling er bestemt til drikke, matlaging eller andre husholdningsformål uansett vannets opprinnelse, og uansett om det leveres gjennom distribusjonsnett, fra tankvogn, tankskip eller i flasker eller annen emballasje.*
- b) *Alle former for vann som er bestemt til bruk i næringsvirksomheter til produksjon, behandling, konservering eller markedsføring av produkter bestemt til konsum, med mindre det er utelukket at vannets kvalitet kan påvirke de ferdige næringsmidlenes hygieniske kvalitet.*

Av veiledningen fremgår at vann som omdannes til is med det formål at isen skal bli inntatt, eller anvendes i kontakt med andre næringsmidler (for eksempel kjøling av fersk fisk), også omfattes av definisjonen av drikkevann. Uttak av vann til annet formål enn det som fremgår av definisjonen ovenfor, for eksempel kjølevann til en industribedrift eller vanning av jordbruksarealer, er ikke å regne som drikkevann.

Etter forskriftens § 3 nr. 2 er hygienisk barriere definert som:

”Naturlig eller tillaget fysisk eller kjemisk hindring, herunder tiltak for å fjerne, uskadeliggjøre eller drepe bakterier, virus, parasitter mv, og/ eller fortynne, nedbryte eller fjerne kjemiske eller fysiske stoffer til et nivå hvor de aktuelle stoffene ikke lenger representerer noen helsemessig risiko.”

Det fremgår av veiledningen at begrepet hygienisk barriere betegner en hindring overfor mikroorganismer, samt kjemiske og fysiske stoffer, som kan ha negativ innvirkning på helsen. En slik

hindring kan være naturlig (for eksempel godt råvann med få forurensningskilder, dypt inntak) eller tillaget (for eksempel vannbehandling, restriksjoner i tilsigsområdet). Formålet med en hygienisk barriere er å hindre at slike organismer/stoffer finnes i drikkevannet i mengder som kan innebære en uakseptabel helsemessig risiko.

Etter forskriftens § 3 nr. 3 er et vannforsyningssystem definert som:

”Et vannforsyningssystem består av et eller flere av følgende elementer: Vanntilsigsområde, vannkilde, vannbehandling, vannbehandlingsanlegg, transportsystem og driftsrutiner. Vannforsyningssystemet omfatter også vannet. Vanntilsigsområde eller vannkilde er ikke alene et vannforsyningssystem. Internt fordelingsnett er ikke en del av vannforsyningssystemet.”

Det følger av veiledningen at enhver innretning som tar ut vann fra vassdrag, grunnen eller sjøområde, som lagrer, fordeler eller behandler vannet med formål å levere dette til forskjellige forbrukere, utgjør en del av et vannforsyningssystem. I tillegg til de vanlige tradisjonelle vannverkene (ofte kommunale) er egen vannforsyning til campingplasser, utleiehytter, betjente turisthytter, hoteller, skoler, aldershjem, andre typer institusjoner, næringsmiddelbedrifter, hytter, boliger, gårdsbruk mv. å anse som et vannforsyningssystem.

Etter forskriftens § 3 nr. 4 er en vannverkseier:

”Eier av hele eller deler av et vannforsyningssystem som utgjøres av tekniske anlegg, transportsystem og tilhørende driftsorganisasjon, herunder eier av vannforsyningssystem til egen husholdning.”

Som vannverkseier anses ifølge veiledningen person eller institusjon som eier tekniske anlegg i et vannforsyningssystem. Eierforholdet i et vannforsyningssystem kan være sammensatt. Interkommunale vannforsyningssystemer vil kunne ha flere vannverkseiere. Det kan for eksempel være én eier for inntaket, behandlingsanlegget og hovedledningen (stamledningen) ut fra behandlingsanlegget, og andre eiere av ledningsnettet som fordeler vannet videre til kommunens innbyggere. I slike tilfeller vil hver av eierne være vannverkseier. Eier av egen vannforsyning for enkeltbolig, gårdsbruk eller hytte er også pr. definisjon vannverkseier. Det samme gjelder næringsvirksomhet med egen vannforsyning.

Endelig er et internt fordelingsnett etter forskriftens § 3 nr. 5 definert som:

”Påkoblingspunkt, ledninger, kraner, beredere, tanker mv., som forbruker har for fordeling og oppbevaring av vannet. Internt fordelingsnett omfatter også vannet.”

Av veilederen fremgår at uttrykket ”internt fordelingsnett” ble innført som et nytt begrep i forskriften fra 2001. Dette går fra anboringspunktet for stikkledningen og frem til de enkelte tappepunkt. Dette nettet er ikke en del av vannforsyningssystemet.

2.8.5 Nærmere om reglene om godkjenning etter drikkevannsforskriften av 4. desember 2001

2.8.5.1 Nærmere om hjemmelsgrunnlaget for forskriften

Lov om helsetjenesten i kommunene av 19. november 1982 nr. 66 fastslår i § 1-2 at helsetjenestens formål er å fremme folkehelse, trivsel og gode sosiale og miljømessige forhold og søke å forebygge og behandle sykdom, skade eller lyte.

Miljørettet helsevern er i loven § 4a-1 første ledd definert som de faktorer i miljøet som til enhver tid direkte eller indirekte kan ha innvirkning på helsen. Disse omfatter blant annet biologiske, kjemiske, fysiske og sosiale miljøfaktorer.

Det fremgår av loven § 4a-1 andre ledd at departementet, i samsvar med de formål for kommunehelsetjenesten som er nevnt i § 1-2, kan gi forskrifter om miljørettet helsevern, herunder drikkevann og hygieniske forhold i bygninger, boliger, lokaler, innretninger og enhver from for virksomhet. Det kan også gis regler om plikt til å ha internkontrollsystemer og til å føre internkontroll for å sikre at krav fastsatt i eller i medhold av loven blir overholdt.

Slik forskrift er blant annet gitt ved vedtakelsen av drikkevannsforskriften av 1. januar 1995, som den 4. desember 2001 ble erstattet av ny forskrift. Hjemmel for drikkevannsforskriften er videre lov om matproduksjon og mattrygghet § 33 første ledd, jf. § 36 andre ledd, samt lov av 23. juni 2000 nr. 56 om helsemessig og sosial beredskap § 2-2 fjerde og femte ledd. Den norske drikkevannsforskriften implementerer EUs drikkevannsdirektiv i norsk rett.

2.8.5.2 Krav om godkjenning – Drikkevannsforskriften § 8

Etter drikkevannsforskriften § 8 første ledd må et vannforsyningssystem være godkjent av myndighet som nevnt i § 9 når det forsyner:

- 1) minst 20 husstander herunder hytter eller minst 50 personer,
- 2) helseinstitusjon, jf. forskrift 5. juli 1996 nr. 699 eller skole/barnehage, jf. forskrift 1. desember 1995 nr. 928.

Tidligere gjaldt det også et krav til godkjenning når det forsynte næringsmiddelvirksomhet, jf. lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. Dette ble imidlertid fjernet fra forskriften ved forskriftsendring av 6. juli 2007 nr. 951.

Egne vannverk som forsyner helseinstitusjoner, skoler og barnehager er, i motsetning til de øvrige vannverk, godkjenningspliktige uansett størrelse. Vannforsyning til melkerom på gårdsbruk er imidlertid ikke godkjenningspliktig etter drikkevannsforskriftens rundskriv I-0849 B datert 17. januar 1996 fra daværende Sosial- og helsedepartementet. Dette er nå uttrykkelig presisert i veiledningen til drikkevannsforskriften fra september 2005.

Det er ikke anledning til å splitte opp et område som normalt vil utgjøre ett vannforsyningssystem i flere mindre vannforsyningssystem for på denne måten å komme under godkjenningskravet, med mindre en eventuell forurensning av kilden ikke vil innvirke på begge vannverkene. Et eksempel på dette kan ifølge veiledningen være et hyttefelt på 30 hytter hvor det etableres to vannposter; én for 18 av hyttene og én for 12 av hyttene. Forutsetningen for å splitte må i henhold til veiledningen bl.a. være at:

”eventuell forurensning ikke innvirker på begge vannpostene, at de ikke er gjensidig avhengig av hverandre, og at begge vannpostene brukes som forutsatt. Vannpostene kan heller ikke være fysisk knyttet sammen.”

Dersom institusjon som nevnt i § 8 første ledd pkt. 2 har frembud av mat, skal den delen av institusjonen godkjennes med hjemmel i matloven, uavhengig av godkjenningen etter drikkevannsforskriften.

Campingplasser med egen vannforsyning kan bli berørt av godkjenningsplikten i § 8 første ledd nr. 1 ut fra antall mennesker og hytter/husvogner.

Mindre campingplasser kan bli omfattet av godkjenningsplikten etter § 8 første ledd nr. 2. For øvrig skal hygieniske forhold ved leir- og campingplasser tilfredsstillende kravene i forskrift av 25. april 2003 nr. 486 om miljørettet helsevern. Dette omfatter alle leirplasser (campingplasser) beregnet på utleie, herunder områder for campinghytter, mer eller mindre permanente husvogner mv. § 14 i forskrift om miljørettet helsevern setter dessuten krav om at campingplasser og lignende virksomheter skal meldes til kommunen.

Turisthytter og lignende med innlagt vann eller utvendig kran omfattes likeledes av godkjenningskravet i § 8 første ledd nr. 1, ifølge veiledningen. Det gis her anvisning på at det bør nyanseres mellom de steder som bare frembyr hermetikk mv. og de steder som frembyr andre matvarer.

Godkjenning etter drikkevannsforskriften erstatter ikke krav om godkjenning/konsesjon etter annet regelverk, som for eksempel plan- og bygningsloven, vannressursloven og/eller forurensningsloven.

Forskriften § 8 andre ledd lyder som følger:

”Ved etablering av nye vannforsyningssystem som nevnt i første ledd, eller endringer av betydning for hygieniske forhold eller leveringssikkerhet for eksisterende vannforsyningssystem, skal planene for valg av vannkilde, utbygging og drift være godkjent før arbeid igangsettes. Slike nyetableringer eller endringer skal i tillegg ha oppstartstillatelse fra godkjenningsmyndigheten før driftsstart.”

Forskriften omfatter i § 8 andre ledd godkjenning av planer og oppstartstillatelse, hvor oppstartstillatelse er siste fase/ledd i godkjenning i vid betydning. At et vannforsyningssystem er godkjent i henhold til drikkevannsforskriften, vil dermed si at det har både plangodkjenning og oppstartstillatelse.

Uavhengig av om det er et nytt eller eksisterende vannforsyningssystem, vil enhver endring av betydning for hygieniske forhold i utgangspunktet være gjenstand for plangodkjenning. Som eksempel nevner veiledningen planer for valg av vannkilde, planer for utbygging av behandlingsanlegg, planer for endret inntakssted/dyp mv.

Med ”endringer av betydning for hygieniske forhold” menes ifølge veiledningen forhold som positivt eller negativt kan innvirke på vannkvaliteten, driftsstabiliteten eller leveringssikkerheten. Bytte av vannbehandlingskjemikalier eller -behandlingsprosess er endringer som vannverkseier alltid skal legge frem for tilsynsmyndighetene for å få akseptert. Bytte mellom godkjente produkter for vannbehandling med samme virkningsmekanisme trenger imidlertid ikke utløse krav om ny godkjenning. Det er imidlertid viktig at myndighetene blir orientert og kan uttale seg.

Endringer i nedbørfeltet som kan påvirke dets virkningsgrad som hygienisk barriere, vil være forhold som kan kreve endringer i godkjenningen for eksisterende vannverk. Hva som ellers er ”endringer av betydning” forutsettes i veiledningen avgjort av tilsyns- og eventuelt godkjenningsmyndigheten i det enkelte tilfelle. Det påhviler derfor vannverkseier, ifølge veiledningen, et særlig aktsomhetskrav ved at han må stille seg spørsmål om effektene av de enkelte tiltak, arbeidsoperasjoner mv. som foretas.

Videre skal det gis oppstartstillatelse. Hensikten med dette er å sikre at anlegget er slik plangodkjenningen har forutsatt, at det foreligger beredskapsplan, at rutiner for internkontroll mv. er utarbeidet, og at drift av vannforsyningssystemet ikke settes i gang før dette er vurdert av myndighetene. Dersom deler av vannforsyningssystemet ikke er i overensstemmelse med planen eller øvrige krav i forskriften, må forholdet rettes opp. Slik retting kan legges inn som vilkår i oppstartstillatelsen, alternativt at oppstartstillatelse ikke gis. I enkelte tilfeller kan det hende at det må søkes om ny plangodkjenning.

Avgjørelser om, herunder nektelse av, plangodkjenning og oppstartstillatelse er bestemmende for virksomheters rettigheter og plikter, og er derfor enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Det følger av § 8 tredje ledd at:

”Nyetablerte eller endrede vannforsyningsystem må dokumentere at de vil kunne oppfylle de krav som stilles i denne forskriften. I forbindelse med godkjenning og oppstartstillatelse kan det stilles vilkår for å sikre ivaretagelse av forskriftens formål.”

Det følger av kommentaren i veiledningen til § 8 tredje ledd at ved søknad om plangodkjenning og oppstartstillatelse må vannverkseier dokumentere at forskriftens krav vil kunne oppfylles.

Forskriften er ikke til hinder for at man kan dele både plangodkjenningen og oppstartstillatelsen opp i etapper i de tilfeller det er hensiktsmessig, eksempelvis ved å skille plangodkjenning av vannkilde fra plangodkjenning av vannverkets tekniske løsninger.

Omfanget av godkjenningsprosessen vil variere med type og størrelse på vannverket. Store kommunale vannverk vil ha en mer omfattende prosess enn små vannverk. Grendeskoler med egen vannforsyning vil ha en mindre omfattende godkjenningsprosess enn store institusjoner med egen vannforsyning. Videre vil det, når nedbørfeltet berører flere parter, være mer kompliserende enn når det er et grunnvannsuttak på egen grunn. Et krav om godkjenning trenger derfor i henhold til veiledningen ikke nødvendigvis å resultere i en lang prosess der mange skal involveres.

Det presiseres i veiledningen at det er viktig å utnytte fagkompetansen hos medisinskfaglig rådgiver/personell i berørt(e) kommune(r). Disse bør derfor delta aktivt i saker hvor det er naturlig, og ellers uttale seg til saker som sendes på høring.

Det følger av drikkevannsforskriften § 8 fjerde ledd at:

”Godkjenningen kan trekkes tilbake ved brudd på krav som stilles i forskriften, eller vilkår som er satt i forbindelse med godkjenningen.”

Det fremgår av veiledningen at vannverk som gis oppstartstillatelse, bør få som vilkår å legge frem en revisjonsrapport for aktuell tilsynsmyndighet etter en viss driftstid. Slike vilkår bør være problem- eller risikoorientert, og ikke nødvendigvis rettet mot alle godkjenningspliktige vannforsyningsystem eller alle deler av vannforsyningsystemet.

I forbindelse med oppstartstillatelse kan det stilles nødvendige vilkår som ikke ble satt ved plangodkjenningen, dersom dette ikke anses for å være i strid med alminnelige forvaltningsmessige regler og prinsipper.

Det presiseres i veiledningen at ikke et hvilket som helst brudd på regelverkskrav kan berettige tilbakekalling av godkjenning, ut fra kravet om forholdsmessighet mellom forvaltningens tiltak og det man vil oppnå med dem. Som eksempel på hva som kan gi grunnlag for tilbakekalling av godkjenningen, nevnes alvorlige mangler ved internkontrollsystemet.

Avslutningsvis omtaler veiledningen situasjonen for eksisterende vannforsyningsystem uten godkjenning.

Det fremgår her at alle vannforsyningsystem som oppfylder beskrivelsen i § 8 første ledd, skal være godkjent. For vannforsyningsystem som er i drift pr. 1. januar 2002, og som bare har plangodkjenning, vil oppstartstillatelse etter denne forskriften erstatte ferdiggodkjenning (etter første driftsperiode) etter forskriften av 1995. Tidligere plangodkjenning skal derfor i et slikt tilfelle legges til grunn for oppstartstillatelsen.

Dersom vannforsyningssystemet ikke er plangodkjent etter tidligere drikkevannsforskrift, men er i drift, kan det etter omstendighetene være hensiktsmessig å gi én godkjenning basert på tilsvarende kriterier som legges til grunn ved plangodkjenning og oppstartstillatelse. Hvis forholdene ikke ligger til rette for en slik løsning, for eksempel ved at vannverket er for dårlig, må vannverket få separat plangodkjenning før oppstartstillatelse kan gis.

Vannforsyningssystem som er i drift pr. 1. januar 2002 uten tidligere ferdiggodkjenning, drives iht. veiledningen i strid med ny drikkevannsforskrift, og dette innebærer at vannverkseier og aktuell godkjenningsmyndighet må prioritere å få godkjenningen i orden snarest mulig. Om nødvendig må tilsynsmyndighetene anvende de virkemidler som foreligger.

2.8.5.3 Godkjennende myndigheter – Drikkevannsforskriften § 9

Bestemmelsen lyder som følger:

”Det lokale mattilsynet gir godkjenning av vannforsyningssystem til lands. Hvor vannforsyningssystemet berører flere av Mattilsynets distrikter, avgjør det sentrale Mattilsyn hvilket lokalt Mattilsyn som skal gi godkjenning.

Det sentrale Mattilsynet gir godkjenning av vannforsyningssystem på innretninger til sjøs, luftfartøy og skip.

Før godkjenning etter første ledd gis, skal det innhentes uttalelse fra berørte kommuner om forhold som angår miljørettet helsevern og arealdisponering.”

Det følger av Helsetilsynets veiledning til forskriften at godkjenning av landbaserte vannforsyningssystem etter 1. januar 2004 gis av det lokale Mattilsynet, uavhengig av om dette berører én eller flere kommuner eller ett eller flere lokale Mattilsyn, helseinstitusjoner eller skoler/barnehager.

2.8.5.4 Krav til dokumentasjon ved søknad om godkjenning av vannforsyningssystem – Drikkevannsforskriften § 10

§ 10 lyder som følger:

”Søknad om godkjenning skal inneholde dokumentasjon som omfatter alle forhold som kan ha innvirkning på kvalitet og kvantitet av drikkevann.

Vannverkseier skal legge frem forslag til steder og frekvenser for prøvetaking og analyse av råvann som benyttes til fremstilling av drikkevann, og tilsvarende forslag vedrørende behandlet vann som tilfredsstiller minimumskravene i vedleggene i denne forskriften. Forslaget skal bygge på en risikovurdering av forholdene i vannforsyningssystemet.

Den fremlagte dokumentasjonen skal vise hvordan vannverkseier vil sikre at vannforsyningssystemet planlegges, etableres, drives og videreutvikles i samsvar med forskriftens krav.”

Det presiseres innledningsvis i veiledningen:

”At et vannforsyningssystem er godkjent i.h.t. drikkevannsforskriften vil, som nevnt i § 8, si at det har både plangodkjenning og oppstartstillatelse. § 10 stiller på sin side krav til hva slags dokumentasjon som vil kunne være aktuelt. Dokumentasjonskravet er uavhengig av om vannforsyningssystemet er i drift, om det skal endres eller om det skal etableres et nytt vannforsyningssystem. ...”

Det gis anvisning på at vannverkseier på et tidlig tidspunkt bør informere teknisk etat, medisinskfaglig personell (for eksempel kommunelege) og Mattilsynet om planene for tiltak ved vannverket.

Kommunale vannverkseiere bør likeledes trekke relevante kommunale etater og Mattilsynet med i planleggingen på et tidlig tidspunkt. Det vises til at Hovedplan for vannforsyning kan være et godt grunnlag for søknaden, både for å dokumentere at de planlagte tiltakene er i henhold til denne, og fordi hovedplanen gir relativt detaljerte beskrivelser av vannforsyningssystemet. Det presiseres at det fra myndighetenes side bør gis informasjon om særlige forhold som må ivaretas, og at det bør være god kommunikasjon mellom vannverket og myndighetene i prosessen frem til ferdig søknad foreligger.

Det påpekes videre i veiledningen at etablering av et helt nytt vannverk, der både vannkilde og behandlingsanlegg skal planlegges, normalt vil ha et omfattende dokumentasjonskrav både med hensyn på vannkvalitet, risikoelementer i nedbørfeltet, klausuleringsbestemmelser, vannbehandlingsmetoder mv. Det nevnes at siden planprosessene for valg av vannkilde og valg samt lokalisering av vannbehandlingsanlegg normalt vil være atskilt i tid, vil det kunne være to separate godkjenninger for disse planprosessene, og derfor også to forskjellige typer dokumentasjon.

Det fremheves at plangodkjenning av vannkilde normalt vil kreve omfattende dokumentasjon av vannkvaliteten, forurensningskilder, risikovurdering og tiltak for å redusere mulige risiko, planlagte beskyttelsestiltak, eventuelle behov for ekspropriasjon, overføringsledninger, tunneler, damanlegg, etc.

Plangodkjenning av prosesstekniske løsninger, høydebasseng, distribusjonsnett mv. vil videre kreve dokumentasjon for at kravet om minst to hygieniske barrierer blir tilfredsstilt, og at det skal brukes godkjente produkter for behandling av drikkevannet. Dertil vil kreves en skisse over planlagt internkontrollsystem, prøvetakingsplaner av råvann, rentvann, og nettvann, beredskapsplan mv.

Det vises til at ved planer som berører vannkilden, vil følgende forhold være sentrale, jf. § 14:

- Vurdering av forurensningsfare og forurensende aktivitet
- Vurdering av naturgitt sikkerhet mot forurensning i vannkilde og vanntilsigsområde
- Dokumentasjon av råvannskvalitet og kildekapasitet
- Vurdering av nødvendig omfang av beskyttelsestiltak i vannkilde og vanntilsigsområde
- Vurdering av beskyttelsestiltakenes virkninger for grunneiere og allmenne interesser
- Informasjon om reguleringsmessige konsekvenser ved vannuttak og behov for å innhente konsesjon etter lov om vassdrag og grunnvann av 24. november 2000 nr. 82 (vannressursloven)

Det presiseres i veiledningen at dokumentasjonen må være tilstrekkelig for å kunne avgjøre om kilden og vanntilsigsområdet om nødvendig vil utgjøre en hygienisk barriere. Dokumentasjonen skal inneholde resultater av vannanalyser og tekniske eller administrative tiltak som underbygger denne vurderingen.

Hvis kilde/vanntilsigsområde ikke skal utgjøre en hygienisk barriere, må dokumentasjon av råvannskvaliteten ved det planlagte uttaksstedet være tilstrekkelig for å kunne vurdere om planlagt vannbehandling er tilstrekkelig. Selv om tilsigsområde og vannkilde til sammen anses som en hygienisk barriere, må vannverkseier legge frem dokumentasjon av råvannskvaliteten for at man kan ta stilling til vannbehandlingen. Råvannskvaliteten vil også være viktig for dimensjoneringen av vannbehandlingsanlegget.

Det gis anvisning på at mulige alternative vannkilder bør vurderes, og det skal gis en begrunnelse for valg av kilde. I vurderingen av alternativ skal det også dokumenteres hvorvidt kilde og tilsigsområde til sammen vil utgjøre en hygienisk barriere.

Tilsynsmyndighetene har i henhold til vedlegget i forskriften noe fleksibilitet til å fastsette hvilke parametere som må dokumenteres, og på hvilken måte. Normalt må det foreligge analyser av de gitte parametrene, men dersom det foreligger annen kunnskap som det kan være riktig å basere seg på, vil dette kunne være tilstrekkelig. Et eksempel som trekkes frem er plantevernmidler. Veiledningen nevner som eksempel at dersom det på basis av opplysninger fra landbrukskontor eller fylkesmann fremkommer at det aldri, eller i meget beskjeden grad, anvendes plantevernmidler i vanntilsigsområdet til kilden, kan dette tilsi at slike analyser ikke trenger å bli utført.

Ved plangodkjenning av tekniske anlegg er ifølge veiledningen følgende dokumentasjon sentral:

- *Beskrivelse av og begrunnelse for valg av planlagt vannbehandling sett i forhold til råvannskvalitet, forurensningskilder, mulige uhell som kan oppstå, en vurdering av risiko, samt at forskriftens krav til levert drikkevannskvalitet og at kravet om minst to hygieniske barrierer, jf. forskriften § 14, blir tilfredsstillt.*
- *Bekreftelse på at det ikke finnes kortslutninger i systemet som gjør at vannet til tider går utenom en eller flere av barrierene.*
- *Beskrivelse av og begrunnelse for materialvalg og utforming av transportsystemet med utgangspunkt i leveringssikkerhet og hensynet til at vannkvaliteten ikke skal forringes under transporten.*
- *Ved planer om endringer i eksisterende anlegg, må det angis hva endringen(e) går ut på og eventuelle konsekvenser endringen(e) vil/kan få for vannkvalitet og leveringssikkerhet. Videre må det dokumenteres at kravet om minst to hygieniske barrierer er ivaretatt.*
- *Ved planer om bytte av koaguleringskjemikalier til kjemikalier med en annen virkningsmekanisme, må fortsatt kravet om minst to hygieniske barrierer bli ivaretatt, i tillegg til at kjemikaliene skal være godkjent av Mattilsynet. Virkningsmekanisme er knyttet til den aktive komponenten i kjemikaliet.*

Det presiseres i veiledningen at dokumentasjonens omfang må avpasses etter utbyggingens eller endringens art, omfang, type og antall abonnenter, antatte konsekvenser med videre. Forhold som er utredet tidligere, behøver ikke utredes på nytt dersom ikke relevante forhold er endret. Dersom vannverkseier mener at en planlagt endring ikke vil ha vesentlige konsekvenser, for eksempel at en utvidelse ikke vil ha konsekvenser for vannkildens kapasitet, må vedkommende dokumentere dette. Endringer i allerede godkjente planer må fremlegges for godkjenningssmyndigheten for ny godkjenning.

I veiledningen går det avslutningsvis gjennom kravene til dokumentasjon ved oppstartstillatelse. Det uttales i den sammenheng at oppstartstillatelsen skal sikre at vannforsyningssystemet er etablert etter de forutsetninger som lå til grunn ved plangodkjenningen, samt at nødvendig dokumentasjon som det ikke var naturlig å ha ved plangodkjenningen, nå foreligger i tilstrekkelig grad. Som eksempel nevner veiledningen nedskrevne rutiner iht. IK-mat og utarbeidet beredskapsplan. Behandlingsanlegget må dessuten om mulig ha vært i prøvedrift slik at det foreligger et visst erfaringsmateriale før vannet slippes permanent på nettet.

Før oppstartstillatelse kan gis, skal det også foreligge prøvetakings- og analyseprogram for vannforsyningssystemet basert på vedlegget i forskriften. Dette skal omfatte råvann, vann under og etter behandling, vann i transportsystem og tappepunkter. Omfanget av et slikt program må vurderes ut fra vannforsyningssystemets størrelse og kompleksitet. Bl.a. gis anvisning på at følgende hensyn vil være av betydning:

- Forsyningsområdets størrelse og type abonnenter

- Forventede variasjoner i råvannskvalitet (vil ha betydning både for kontroll av vannkilde og vannbehandling)
- Type vannbehandlingsmetode(r) og kombinasjon av disse
- Ledningsnettets utforming og tilstand

Det vises også til Norsk Vann rapport 148/2006 *"Veiledning i utarbeidelse av prøvetakingsprogrammer for drikkevann"* for nærmere veiledning om hvordan man utarbeider prøvetakingsprogrammer som tilfredsstillende drikkevannsforskriftens krav.

2.8.5.5 Ikrafttreden og overgangsbestemmelser – Drikkevannsforskriften § 21

Bestemmelsen lyder som følger:

"Denne forskriften trer i kraft 1. januar 2002.

Fra samme dato oppheves forskrift av 1. januar 1995 nr. 68 om vannforsyning og drikkevann m.m.

Godkjenninger i henhold til forskrift av 1. januar 1995 nr. 68 vil fortsatt være gjeldende også etter denne forskriften. Vannforsyningssystem i drift per 1. januar 2002, som ikke er godkjent i henhold til forskrift av 1. januar 1995 nr. 68, må søke godkjenning snarest. Slike vannforsyningssystem må oppfylle de krav som stilles i denne forskriften for å bli godkjent. Nyetablering, utbygging, utvidelse og endring av eksisterende vannforsyningssystem forutsetter godkjenning etter denne forskriftens § 8.

Inntil 1. november 2003 tillates kvalitetskravene for de mikrobiologiske parametere og tilhørende metoder for undersøkelse av disse som er angitt i forskrift av 1. januar 1995 nr. 68 brukt.

Saker som ikke er avgjort pr. 1. januar 2004, overføres til Mattilsynet."

2.9 Anleggelse av vannbehandlingsanlegg, renseanlegg for avløp, samt ledningsanlegg – I hvilke tilfeller kan det kreves utarbeidet reguleringsplan? Søknadsplikt for sanitæranlegg etter plan- og bygningsloven – Nærmere krav til utførelse av slike arbeider etter byggt teknisk forskrift og andre regler

Det vil i en del tilfeller være plikt for et vann- og avløpsverk til å la utarbeide reguleringsplan ved etablering av nytt vann- og avløpsanlegg i eksisterende bebyggelse, eller ved vesentlig utvidelse av eksisterende anlegg.

Regelen er at det skal utarbeides reguleringsplan for områder hvor det følger av loven eller av kommuneplanens arealdel, samt der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern i forhold til berørte private og offentlige interesser. For gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, kreves det reguleringsplan. Tillatelse for slike tiltak kan ikke gis for det foreligger reguleringsplan, jf. plan- og bygningsloven av 2008 § 12-1 annet og tredje ledd.

Hva som er å regne som større bygge- og anleggsarbeider må bero på et skjønn og vil variere etter forholdene i den enkelte kommune.

Ved bygging av vannbehandlingsanlegg, avløpsrenseanlegg eller pumpestasjon vil det foreligge søknadsplikt etter pbl. av 2008 § 20-1 bokstav a, som oppstiller søknadsplikt for oppføring, tilbygging, påbygging, underbygging eller plassering av varig, midlertidig eller transportabel bygning, konstruksjon eller anlegg. På samme måte vil anleggelse av nye hovedledninger for vann- og avløp være søknadspliktige.

Konkrete krav til utførelse av sanitæranlegg etter teknisk forskrift til plan- og bygningsloven og veiledningen til denne, har tidligere i kapittel 9 primært regulert utføring av stikkledninger og innvendige sanitæranlegg i bygninger.

Med virkning fra 1. juli 2007 ble det innført et eget kapittel 11 i teknisk forskrift som særskilt regulerer utvendige vann- og avløpsanlegg. Formålet med å innføre nye bestemmelser om utvendige VA-anlegg er å bedre kvaliteten på disse anleggene ved å presisere kravene til prosjektering og utførelse. Ved å innføre funksjonskrav til VA-anlegg i teknisk forskrift med veiledning, stilles minimumskrav til de funksjonskrav og ytelsesnivå som tidligere har vært stilt til VA-anlegg i kommunenes VA-normer og sanitærreglement. Reglene i kapittel 9 og 11 er i stor grad videreført i kapittel 15 del II og III i forskrift 26. mars 2010 nr. 489 om tekniske krav til byggverk (byggt teknisk forskrift).

Funksjonskravene er i stor grad forsøkt overført til teknisk forskrift for å sikre minimumskrav til kvalitet på slike anlegg.

Der det er aktuelt, er det anledning til å dokumentere at alternative metoder og beregninger, ev. en kombinasjon av disse, oppfyller funksjonskravene.

2.9.1 Innledning

Der det er nye områder som skal utvikles med en helhetlig infrastruktur som bolighus, veier, energitilførsel, vann og avløp, vil det bli utarbeidet en reguleringsplan for det aktuelle området etter § 12-1 i plan- og bygningsloven av 2008.

Det vil også i slike tilfeller være vanlig at de nødvendige områder er avsatt i kommuneplanens arealdel til byggeområder etter § 11-7 nr. 1. Det kan også være fastsatt utfyllende bestemmelser i arealdelen f.eks. som i § 11-9 nr. 3 og 4 om at utbygging skal skje i en bestemt rekkefølge, og at utbyggingen innenfor vedkommende områder ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som elektrisitetsforsyning, kommunikasjon, herunder gang- og sykkelveinett, helse- og sosialtjenester, herunder barnehager, skoler og fritidshjem er etablert.

Der det bare er snakk om å fremføre et vann- og avløpsanlegg til en eksisterende bebyggelse, er det anledning i reguleringsplan å legge ut som reguleringsformål etter pbl. § 11-7 nr. 2 traseer for teknisk infrastruktur som særskilt underformål. Det kan deretter eksproprieres i henhold til planen etter pbl. § 16-2, eventuelt etter pbl. § 16-4, jf. fremstillingen ovenfor under kapittel 2.5.3.9.

2.9.2 Plikt til å utarbeide reguleringsplan for større bygge- og anleggsarbeider

Det kan også oppstå spørsmål knyttet til om et vann- og avløpsverk plikter å la utarbeide reguleringsplan for etablering av et nytt vann- og avløpsanlegg til en eksisterende bebyggelse eller ved vesentlig utvidelse av eksisterende anlegg.

Regelen er her at kommunestyret skal sørge for at det blir utarbeidet reguleringsplan for de områder i kommunen hvor dette følger av loven eller av kommuneplanens arealdel, samt der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern i forhold til berørte private og offentlige interesser, jf. § 12-1 andre ledd.

For gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, kreves det utarbeidelse av reguleringsplan. Tillatelse etter § 20-1, jf. § 21-4 for slike tiltak, kan ikke gis før det foreligger reguleringsplan. Krav til reguleringsplan gjelder ikke for konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven, jf. pbl. § 12-1 tredje ledd.

Bestemmelsen ble innført i § 32 i planloven av 1981 som et ledd i opplegget med å begrense de generelle bestemmelsene om detaljregulering i bygningsloven av 1965 og 1924.

Før lovendringen 21. april 1989 sto bestemmelsen i § 23 som et mer ubestemt administrativt direktiv som bare rettet seg til kommunen. Lovproposisjonen presiserte at unnlattelse av å oppfylle plikten ikke ville ha noen rettsvirkninger. Ved lovendringen i 1989 ble dette endret slik at reguleringsplan ble stilt som vilkår for at det kunne gis byggetillatelse.

Med hensyn til hva som er å regne som større bygge- og anleggsarbeider, anførte Miljøverndepartementet i Ot.prp. 56 (1984–85) s. 59 og 117 at lovteksten her hadde en noe vag angivelse, men at avgjørelsen må bero på et skjønn og nødvendigvis vil måtte variere etter forholdene i den enkelte kommune. Departementet fant det derfor ikke hensiktsmessig å gi noen nærmere definisjon i loven.

I lovproposisjonen gis det uttrykk for at det bør utarbeides reguleringsplan dersom tiltaket vil medføre konflikt i forhold til eksisterende virksomhet i et område, jf. Ot.prp. nr. 51 (1987–88).

I lovproposisjonen til endringen i 1989 ble spørsmålet tatt opp på nytt, og det ble av Miljøverndepartementet påpekt at hovedkriteriet for reguleringsplikten må være om tiltaket i seg selv, eller de konsekvenser det kan gi, vil fremkalle vesentlige endringer i det bestående miljø eller utløse behov for andre tiltak mv. som samlet kan gi større virkninger (Ot.prp. nr. 51 (1987–88) s. 53–54).

Spørsmålet om hva som er større bygge- og anleggsarbeid, slik at det kreves reguleringsplan for byggetillatelse kan gis, vil i mange tilfeller stå som et utpreget vurderingsspørsmål. Frihagen påpeker

at selv om dette formelt er et "lovbundet skjønn", vil det være tvilsomt om det er grunn for domstolene til å sette til side kommunens vurdering med mindre den anses som nokså uholdbar (se Frihagen: *Plan- og bygningsloven. Kommentartutgave*. Bind III 1989 s. 153).

I merknadene til § 12-1 i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) er det gjentatt på s. 228 at vurderingen av hva som er "større bygge- og anleggsarbeider" må bero på en konkret vurdering ut fra de forhold som gjør seg gjeldende på stedet og i saken. Det er videre uttalt:

"Visse tiltak vil alene i kraft av størrelsen utløse reguleringsplikt. I andre tilfeller kan tiltak som ikke i seg selv er så store, men der virkningene for omgivelsene er omfattende eller usikre, føre til reguleringsplikt. Dette kan være aktuelt for tiltak som plasseres i sårbare områder med for eksempel særlig verdifullt kultur- eller naturlandskap, områder som er preget av bevaringsverdig bebyggelse eller på annen måte har særlig vernekarakter. Normalt vil bygge- og anleggstiltak i nye byggeområder være å anse som større bygge- og anleggsarbeider som vil kreve reguleringsplan, med mindre det er gitt bestemmelser i kommuneplanens arealdel om mindre og spredt utbygging etter § 11-10 nr. 1 og § 11-11 nr. 1 og 2."

Det er, som etter den tidligere loven av 1985, adgang for kommunen til å dispensere fra kravet til reguleringsplan etter den generelle dispensasjonsbestemmelsen i plan- og bygningsloven kapittel 19.

Som eksempel på at tilsvarende bestemmelse i plan- og bygningsloven § 23 i loven fra 1985 har blitt benyttet i forhold til utbygging av vann- og avløpsanlegg, kan nevnes krav fastsatt av Skedsmo kommune den 28. januar 2009 overfor NRV AS hva gjaldt søknad om bygging av nytt høydebasseng og overføringsledning fra dette og ned til eksisterende ledningsnett. Det var søkt om dispensasjon etter pbl. § 7 fra reguleringskravet i pbl. § 23. Til dette uttalte kommunen at:

"å sikre en trygg og stabil vannforsyning bør ikke gå på bekostning av andre viktige forhold som kommuneplanen skal ivareta, eksempelvis naturmiljø, landskap og turområder. Gjennom en reguleringsprosess vil disse forhold kunne utredes og hensyntas. Ett av argumentene til søker er av økonomisk karakter. Utarbeiding av reguleringsplan antas imidlertid å være en svært liten del av de totale kostnader ved utbygging av drikkevann til 120 000 personer."

Kommunen modifiserte senere dette kravet noe i brev datert 16. april 2009, i den forstand at kravet i stor grad ble fraveket for ny hovedledningstrasé da man etter en fornyet vurdering fant det unødvendig med en reguleringsplan for selve ledningsanleggene. Derimot ble kravet om reguleringsplan for selve høydebassenget og for massedeponiet, som var nødvendig å anlegge for å ta hånd om utsprengte og utgravde masser, opprettholdt. Kommunen uttalte følgende om bakgrunnen for sin beslutning om delvis å omgjøre sitt opprinnelige vedtak i medhold av forvaltningsloven § 35 bokstav c:

"Ny hovedledning har delvis en annen trasé enn tidligere. Det er fattet vedtak om dispensasjon fra kulturminnevernloven, og trasé som søkes igangsatt er frigitt etter utgravninger av antikvariske myndigheter. Traseen berører for øvrig dyrket mark. Landbruksmyndighetene i kommunen har uttalt seg positivt til tiltaket. Traseén kommer ikke i konflikt med område i kommuneplanen som er regulert til naturvernområde langs Leira. ..."

2.9.3 Byggetillatelse for vann- og avløpsanlegg etter pbl. § 20-1

En rekke av de tekniske installasjoner og anlegg som et vann- og avløpsverk vil kunne ha behov for å bygge nytt eller modernisere, vil falle inn under de tiltak som etter § 20-1 krever søknad og tillatelse.

Der det er snakk om å bygge et vannbehandlingsanlegg, et avløpsrensaneanlegg eller en pumpestasjon, vil søknadsplikt foreligge etter pbl. § 20-1 første ledd bokstav a, som oppstiller søknadsplikt for oppføring, tilbygging, påbygging, underbygging eller plassering av bygning, konstruksjon eller anlegg. På samme måte vil anleggelse av nye hovedledninger for vann- og avløp være søknadspliktige.

Selv om et tiltak skal oppføres i et vassdrag, for eksempel bygging av en ny dam for flomsikring og regulering av vannstand for øvrig i drikkevannsøyemed, vil den være søknadspliktig etter § 20-1. Dette følger direkte av bestemmelsen hvor det heter at tiltak på eller i grunnen, i vassdrag eller i sjøområder ikke må utføres uten at det er sendt søknad. Dette fremgår også av pbl. § 1-2, som fastslår at loven gjelder for hele landet, herunder vassdrag.

Der det er snakk om større rehabiliteringsarbeider eller omlegging av ledningstraseer, vil disse arbeidene være søknadspliktige etter pbl. § 20-1 første ledd bokstav b, som gir søknadsplikt for vesentlig endring eller vesentlig reparasjon av tiltak som nevnt under bokstav a.

Også plassering av midlertidige bygninger, konstruksjoner eller anlegg, herunder vann- og avløpsledninger, er i utgangspunktet søknadspliktig etter § 20-1 første ledd bokstav j.

Dette innebærer for eksempel at der kommunen både er ledningseier og forurensningsmyndighet etter forurensningsloven § 22, vil den regelmessig måtte byggemelde de arbeider som igangsettes med omlegging eller utbedring av eksisterende avløpsledninger, der disse må anses som vesentlige. Forurensningsloven § 22 gir forurensningsmyndigheten anledning til, i samband med omlegging og utbedring av egne avløpsledninger, å kreve at eier av tilknyttet stikkledning foretar tilsvarende omlegging eller utbedring.

Kommunen er forurensningsmyndighet for stikkledninger, jf. T-5/98 s. 10. Kommunene fikk denne myndigheten allerede i 1983 ved at den ble inntatt i T-18/83.

2.9.4 Nærmere om krav til utførelse av sanitæranlegg og VA-anlegg etter forskrift om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift)

2.9.4.1 Innledning

Etter Byggteknisk forskrift fastsatt 26. mars 2010 av Kommunal- og arbeidsdepartementet, gjelder forskriften, med unntak av kapittel 8, 12, 13 og 14, som gjelder så langt de passer på konstruksjoner og anlegg, også midlertidige.

Opprinnelig ga teknisk forskrift (TEK) kun bestemmelser om sanitæranlegg i bygninger, jf. forskriftens kapittel IX. Verken offentlige VA-anlegg eller private stikkledninger var i utgangspunktet direkte omfattet av forskriften, men bestemmelsene ble benyttet tilsvarende så langt de passet. Tekniske krav til utvendige VA-anlegg ble først og fremst ivaretatt av kommunale VA-normer og sanitærreglement.

Ved endringer i teknisk forskrift i 2007 (FOR-2007-01-26-96) ble det imidlertid innført materielle krav (nye kvalitetskrav) til utvendige VA-anlegg, jf. nytt kapittel XI. Deler av endringsforskriften trådte i kraft 1. februar 2007, mens resten av forskriften, herunder de nye reglene for VA-anlegg, først trådte i kraft 1. juli 2007. Disse er videreført i kapittel 15 i Byggteknisk forskrift som trådte i kraft 1. juli 2010.

2.9.4.2 Installasjoner og anlegg – Kapittel 15

I byggteknisk forskrift kapittel 15 stilles det generelle krav til installasjoner og anlegg. Generelle krav til varme- og kuldeinstallasjon er inntatt i § 15-1.

Det fremgår av forskriften § 15-1 første ledd at:

”Varme- og kuldeinstallasjoner skal prosjekteres og utføres slik at installasjonen gir de ytelser som er forutsatt og krav til sikkerhet, energibruk og innemiljø blir ivaretatt. Installasjonen skal ikke bidra til fare for brann og eksplosjon. Varmebelastning på bygningsdeler skal ikke medføre fare for brann eller svekke bygningsdelers egenskaper. Installasjon skal være sikret mot lekkasje.”

Innvendige vann- og avløpsinstallasjoner reguleres i kapittel 15 del II.

Etter forskriftens § 15-5 stilles det generelle krav til innvendige vann- og avløpsinstallasjoner.

Bestemmelsen lyder som følger:

”§ 15-5. Generelle krav til innvendige vann- og avløpsinstallasjoner

Innvendige vann- og avløpsinstallasjoner skal prosjekteres og utføres slik at god hygiene og helse blir ivaretatt, at vannkvaliteten ikke forringes og slik at avløpsvann bortledes i takt med tilført vannmengde.

Installasjon skal gi de ytelser som er forutsatt, tåle de indre og ytre belastninger som kan forekomme og ha tilstrekkelig tetthet mot lekkasje. Festeanordning skal tåle forutsatt belastning.

Installasjon skal tilrettelegges for høy driftssikkerhet og for effektiv drift og vedlikehold.

Materialer skal ha tilfredsstillende bestandighet og (må være mot) termiske, mekaniske og kjemiske påvirkninger.

Installasjon skal sikres mot frost.”

Det er i skrivende stund enda ikke utgitt noen veileder til Byggteknisk forskrift.

I veiledningen til den lignende § 9-5 i *Teknisk forskrift til plan- og bygningsloven* (4. utgave mars 2007) presiseres det at sanitæranlegg omfatter alle rørledninger for forbruksvann, private og offentlige, samt innretning og utstyr som er fast tilknyttet disse ledningene. Med ”fast tilknyttet” menes utstyr som er tilknyttet ledningsnett og som inngår som en naturlig del av byggverkets drift. Prosessanlegg, sprinkleranlegg og varmeanlegg regnes ikke som del av sanitæranlegget. De tekniske bestemmelsene i forskriften og tilhørende utfyllende kommentarer i veiledningen knytter seg i hovedsak til de deler av sanitæranlegget som befinner seg innendørs.

Kravet om tetthet anses oppfylt for vannforsyningsanlegg dersom anlegget er tett når ledningene settes under et trykk av minst 1 MPa (100 m VS), dog minst 0,1 MPa (10 m VS) høyere enn det størst forekommende driftstrykk.

Avløpsledninger må foruten å være tette mot innvendig driftstrykk, også holde tett mot utvendig væsketrykk. For eventuell tetthetsprøving viser veiledningen til Norsk Standard.

Det presiseres i veiledningen at det ved planlegging og utførelse av sanitæranlegg må legges til rette for fremtidig vedlikehold og utskifting av anlegget. Det gjelder særlig for ledninger som ligger skjult i bygningskroppen. Vannskadesikre installasjoner betegner vann- og avløpsledninger som installeres med spesiell vekt på å hindre at det oppstår vannskader. Slike løsninger kjennetegnes ved at de er lett utskiftbare og at det legges til rette for enkel betjening, ettersyn og vedlikehold.

Krav til innvendig vanninstallasjon er inntatt i § 15-6.

Bestemmelsen i § 15-6 om innvendig vanninstallasjon lyder som følger:

”Byggevarer i kontakt med drikkevann skal ikke avgi stoffer som kan forringe kvaliteten på drikkevannet eller medføre helsefare. Installasjon skal prosjekteres og utføres slik at god energiøkonomi sikres.

Følgende skal minst være oppfylt:

- a) Utstyr og rør skal gi de forutsatte ytelser ved normalt driftstrykk.*
- b) Det skal legges til rette for enkelt vedlikehold av vanninstallasjon. Vanninstallasjonen skal være lett utskiftbar. Lekkasje skal kunne oppdages enkelt og ikke føre til skade på installasjon og bygningsdel. Det skal være tilfredsstillende avstengningsmulighet.*
- c) Tappedsted for forbruksvann skal ikke ha vanntemperatur som kan forårsake forbrenningsskade.*
- d) Installasjonen skal sikres mot tilbakestrømming eller inntrengning av urene væsker, stoffer eller gasser. Dette gjelder også for tilbakesug og tilførsel av vann fra annen vannkilde.”*

Det fremgår av veiledningen til den tidligere forskriften at forskriftens krav til vannmengder tilfredsstilles om ledningene dimensjoneres etter Norsk Standard. Dersom normalt vanntrykk i hovedledninger overstiger 0,6 MPa (60 m VS), bør det monteres reduksjonsventil. Ved for lavt vanntrykk installeres eget trykkøkningssystem.

Kravet om tilfredsstillende avstengningsmulighet betyr at enhver bygning forutsettes å ha innvendig stengeventil plassert før første avstikker på vannledningen. I bygning med flere boenheter må vanntilførselen til hver boenhet kunne avstenges. Bakgrunnen for bestemmelsen er at anlegget raskt skal kunne stenges ved lekkasje, og at vedlikehold lett skal kunne utføres. Vedlikeholdshensynet tilsier for øvrig at alle ledninger til utstyr som krever driftsmessig vedlikehold, generelt bør utstyres med stengeventil. Der det er stor avstand til hovedledning, vannledning krysser vei eller flere boenheter er på samme utvendige ledning etc., kan bygningsmyndighetene forlange at det monteres utvendig stengeventil.

Utvendig stengeventil er vanlig slik at hele det innvendige vannledningsnettets kan koples ut for vedlikehold. På punktet for tilkobling til hovedledning skal det alltid være en ventil. Denne ventilen kan ikke betjenes fra bakken, men stenges ved utskiftning av stikkledningen.

Hva gjelder tiltak for å unngå skålding, fremgår det av veiledningen på s.114 at til tappedsted for personlig hygiene skal varmtvannstemperaturen begrenses. Det anbefales maksimalt 38 °C til barnehager, bygninger for funksjonshemmede, trygdeboliger etc., og for øvrig 55 °C. Det opplyses at konstant vanntemperatur i området rundt 55 °C har vist seg å kunne gi tæringer i sirkulasjonsledninger (kobberledninger) for varmtvann, og at temperaturreguleringer i dette området fortrinnsvis bør skje lokalt. Det vises også til at legionellabakterier kan være et problem i vannforsyningsanlegget, men at slike bakterier dør ved temperatur over 60 °C, og at dette bør hensyntas ved regulering av varmtvannstemperaturen.

Den beste sikring mot forurensning av vannforsyningsanlegget på grunn av tilbakestrømming eller inntrenging, oppnås ifølge veiledningen ved at det etableres et luftgap mellom tappedstedet og avløpet/forurensningskilden. Der det ikke er praktisk mulig å oppnå luftgap, må annen beskyttelse mot tilbakestrømming av forurenset vann brukes.

Valg av sikring mot tilbakestrømming skjer etter en risikovurdering, se NS-EN 1717. I boliger, kontorbygg og lignende er luftgap innebygd i de fleste sanitærinstallasjoner (for eksempel i et vannklosett), og her er egen tilbakeslagssikring på vannledningen til bygget ikke nødvendig.

Ethvert tappedsted skal ha avløp for bortledning av tilført vannmengde. Bad og vaskerom må ha sluk i gulv.

Bestemmelsen om innvendig avløpsinstallasjon i § 15-7 lyder:

”Installasjon skal prosjekteres og utføres slik at avløpsvann bortledes i takt med tilført vannmengde. Utvendig tappested kan ha naturlig drenering.

Følgende skal minst være oppfylt:

- a) Alt utstyr som er tilknyttet avløpsinstallasjon skal ha vannlås eller tilsvarende funksjon.*
- b) Installasjon skal ha nødvendige rens punkter for rengjøring. Avløpsrør skal være selvrensende.*
- c) Avløpsinstallasjon skal ha minst én lufteredning ført til det fri uten vannlås, med mindre det dokumenteres at avløpet kan fungere tilfredsstillende ved bruk av en annen løsning.*
- d) For å hindre tilbakestrømming, skal vannstand i lavest beliggende vannlås ha nødvendig høyde over innvendig topp på hovedledning i forgreningspunktet.”*

Ifølge veiledningen til den tidligere byggeforskriften av 22. januar 1997 nr. 33 (TEK) kan forskriftens krav om bortledning av avløpsvann oppfylles om ledningen dimensjoneres etter Norsk Standard. Vaske- og oppvaskmaskin bør styres med overflomsikring. Sanitærutstyr uten overløp eller overflomsikring monteres i rom med sluk. Gulvsluk monteres i tett gulvmembran. For å sikre at vannlukket i vannlås ikke brytes, bør:

- vannlås i bygninger ha lukkehøyde minst 0,05 m
- vannlås i kum ha lukkehøyde minst 0,10 m.
- lufteredning til det fri etableres (vanligvis over tak)

Kravet om at anlegget skal ha nødvendige rens punkter tilsier for eksempel at retningsendringer større enn 450 bør forsynes med rens-/stakepunkt, eller at retningsendringen utføres med flere bend i serie med rett røravstand imellom.

Lufteredningen for spillvannssystemet føres til det fri over øverste utstyr. Luftingen bør avsluttes minst 2,5 m over terreng og minst 0,5 m over og 2,0 m til siden for dør eller vindu som kan åpnes.

Vedrørende sikring mot tilbakestrømming fra hovedkloakk heter det i veiledningen til den tidligere forskriften:

”Bestemmelsen om at lavest beliggende vannlås i anlegget skal ha nødvendig høyde over hovedledning, gjelder også for vannstanden i kummer og tanker. Dersom hovedledningen er forutsatt å fungere med overtrykk, må det tas hensyn til dette.

Ved risiko for tilbakeslag fra høyvann m.v., bør stikkledningen forsynes med tilbakeslagsventil (høyvannslukke), eventuelt med stengbart utløp.”

Det nevnes i denne sammenheng at KS har utarbeidet Normalreglementet for sanitæranlegg, som er å anse som en standardavtale mellom vann- og avløpsverkene og abonnentene. I denne standardavtalen er det stilt krav til 900 mm overhøyde. I den grad disse kravene ikke til enhver tid er oppfylt, inneholder reglementet også en ansvarsfraskrivelse. Dette forhold omtales nærmere under kapittel 3.9.3 om kommunens erstatningsansvar og adgangen til å fraskrive seg ansvar i standardavtale.

Normalreglementet ble revidert i perioden 2007–2008 av Kommuneforlaget og en egen oppnevnt redaksjonskomité, der bl.a. advokatfirmaet Haavind v/undertegnede var deltaker. Nytt regelverk forelå høsten 2008 og ble da sendt ut til kommunene av KS, med anbefaling om formell vedtagelse av det enkelte kommunestyre. Regelverket fikk i den forbindelse nytt navn og heter nå *Standard abonnementsvilkår for vann og avløp, administrative og tekniske bestemmelser*. De tekniske

bestemmelsene vil i stor grad være en utdypning og konkretisering av funksjonskravene i forskrift om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift) av 26. mars 2010 §§ 15-5 og 15-8.

I dom avsagt av Borgarting lagmannsrett den 12. mai 1997 ble en rørlegger frifunnet for et krav om erstatning fra et borettslag etter påstått mangelfullt utført rørleggerarbeid. Lagmannsretten la til grunn at håndverkertjenesteloven ikke fikk anvendelse på et borettslag som besto av 11 blokker med i alt 191 leiligheter og to forretningslokaler. Retten fant heller ikke at det var noen vesentlige mangler ved selve den håndverksmessige utførelsen av rørleggingen. Det ble videre påpekt at det ikke var avtalt at minstedimensjonene skulle være i samsvar med KS' Normalreglement for sanitæranlegg (Normalreglementet), og at et slikt krav heller ikke kunne innfortolkes i avtalen.

Det ble påpekt at Normalreglementet fastsetter vilkårene for å bli tilknyttet offentlige vann- og avløpsledninger, men at det var usikkert hvor langt reglementet gjelder ved rehabilitering av eldre anlegg som allerede er tilknyttet et offentlig ledningsnett. Lagmannsretten fant at det måtte bero på et skjønns hvorvidt arbeidene var så omfattende at det ville være naturlig å kreve at anlegget etter en rehabilitering skulle være i samsvar med normalreglementet.

Retten fant det heller ikke uaktsomt av rørleggeren at han unnlot å anmelde anlegget. Det ble uttalt at rene utskiftninger ikke var anmeldelsespliktige, og at det derfor måtte bli et skjønsspørsmål hvor omfattende rehabiliteringsarbeidet måtte være før det var blitt anmeldelsespliktig.

Det ble heller ikke ansett for å være uaktsomt av rørleggeren å foreslå å benytte rørpressemetoden. Det ble vist til at dette ble benyttet fordi borettslaget la stor vekt på å unngå ulempene ved oppgraving i kjellerne, og at rørleggeren forhørte seg hos andre fagfolk som hadde erfaring med rehabiliteringsarbeider fra hele landet. Retten fant at årsakene til problemene som borettslaget fikk med høyt vannspeil i ledningene, like gjerne kunne skyldes fallforholdene, eller de delene av oppdraget som ikke var omfattet av rørleggerens arbeid.

2.9.4.3 Utvendige vannforsynings- og avløpsanlegg – Byggteknisk forskrift kapittel III

De mange særegne problemstillinger som må hensyntas ved bygging av offentlige hovedledninger for vann- og avløp eller private stikkledninger har tidligere vært utelatt.

Ved revisjon av tidligere teknisk forskrift i 2007 ble det innført egne bestemmelser i kapittel XI om vannforsynings- og avløpsanlegg i §§ 11-1 til 11-4. Som nevnt innledningsvis trådte deler av endringsforskriften i kraft 1. februar 2007, mens resten av forskriften, herunder de nye reglene for VA-anlegg, først trådte i kraft 1. juli 2007.

Formålet med reglene var å bedre kvaliteten på utvendige VA-anlegg ved å presisere kravene til prosjektering og utførelse. Slike anlegg skal i utgangspunktet underlegges det samme kontroll- og ansvarsregime som andre søknadspliktige arbeider som er omfattet av plan- og bygningsloven.

Reglene er utformet som funksjonskrav, som igjen bygger på anerkjente standarder for og beskrivelser av løsninger som tilfredsstiller forskriftskravene. I den grad det er aktuelt, er det anledning til å dokumentere at alternative metoder og beregninger, ev. en kombinasjon av disse, oppfyller funksjonskravene.

Nærmere bestemmelser om utvendige vannforsynings- og avløpsanlegg er i Byggteknisk forskrift av 26. mars 2010 tatt inn i kapittel III i bestemmelsene § 15-8 til 15-10. Generelle krav til utvendige vannforsynings- og avløpsanlegg er inntatt i forskriften § 15-8. Denne lyder som følger:

”Vannforsynings- og avløpsanlegg skal prosjekteres og utføres slik at helse-, miljø og sikkerhet ivaretas. Ledningsnett skal prosjekteres og utføres slik at forventet levetid for anlegget oppnås.

Følgende skal minst være oppfylt:

- a) Anlegg skal gi de ytelser som er forutsatt, tåle de indre og ytre belastninger som kan forekomme og ha tilstrekkelig tetthet mot lekkasje.*
- b) Anlegg skal tilrettelegges for høy driftssikkerhet og for effektiv drift og vedlikehold.*
- c) Materialer skal ha tilfredsstillende bestandighet mot forekommende termiske, mekaniske og kjemiske påvirkninger.*
- d) Anlegget skal sikres mot frost.*
- e) Stikkledning for vannforsynings- og avløpsanlegg som ikke lenger brukes, skal frakobles.”*

Med vannforsynings- og avløpsanlegg menes ifølge veiledningen til den tidligere byggeforskriften utvendige stikkledninger og hovedledninger for vannforsyning og avløp fra vannverk til renseanlegg eller utslipp, inklusive alle deler og innretninger, det være seg ventiler, pumper, kummer, basseng og lignende.

Med overvann forstås overflateavrenning (regn og smeltevann) fra plasser, gater, takflater etc. samt dreisvann.

Hva gjelder produkter og materialer som benyttes i vann- og avløpsanlegg, fremgår det av veiledningen på s. 134 at disse skal ha slike egenskaper at bestemmelsene i plan- og bygningsloven og kravene i teknisk forskrift blir oppfylt. Kravene er normalt oppfylt dersom det benyttes produkter med egenskaper som er i samsvar med forskriftskravene til produkter til byggverk, og prosjektering og utførelse er i samsvar med Norsk Standard eller likeverdige standarder.

I dag er det en nasjonal godkjenningsordning for materialer i vannledninger. Det arbeides for tiden med en europeisk godkjenningsordning knyttet til helsemessige forhold.

Kravet til driftssikkerhet medfører at vannforsynings- og avløpsanlegg må prosjekteres og utføres med sikte på høy driftssikkerhet i anleggets levetid. For å oppnå høy driftssikkerhet i vannforsyningsanlegg anbefales det å bygge opp ledningsnett av ringledninger. Ved kryssing av sjøområder og innlandsvassdrag bør det vurderes å legge to ledninger der sårbarheten er stor. Slitasjedeler bør være enkle å skifte ut.

På grunn av de høye anleggskostnadene anbefales det i veiledningen å bygge hele eller deler av VA-anlegg for en levetid på 100 år. For mindre kostbare anlegg, for eksempel stikkledninger, kan levetid på 50 år velges. For maskintekniske og elektriske deler av et VA-anlegg kan det være forsvarlig å velge en kortere levetid, for eksempel 10–30 år.

For alle deler av utvendige vannforsynings- og avløpsanlegg må det legges godt til rette for drift og vedlikehold.

Vann- og avløpsanlegg bør ikke overbygges. Anlegg som likevel overbygges, bør legges i varerør, kulverter eller tilsvarende. Ved overbygging av mindre viktige ledninger kan det være tilstrekkelig å legge til rette for inntrekking av nye rør. For å unngå fremtidige konflikter mellom vann- og avløpsnett og seinere tiltak bør ledninger plasseres i områder som er regulert til veiformål eller lignende areal til felles bruk.

Det anbefales i veiledningen at vann- og avløpsledninger legges i rett linje mellom kummer og lignende. Der dette ikke blir gjort, bør det vurderes å legge elektrisk ledende bånd langs ledningene.

Vann- og avløpsledninger i jord skal prosjekteres og utføres slik at frost ikke når ned til ledningene. Det anbefales å velge en overdekning svarende til en frostmengde med gjentaksintervall 100 år.

Bestemmelse om vannforsyningsanlegg med ledningsnett i § 15-9 lyder som følger:

”Anlegg skal være dimensjonert slik at det gir tilstrekkelig mengde og tilfredsstillende trykk til å dekke vannbehovet, inklusive slokkevann. Byggevarer i kontakt med drikkevann skal ikke avgi stoffer som kan forringe kvaliteten på drikkevannet eller medføre helsefare.

Følgende skal minst være oppfylt:

- a) Ledningsnett skal ha tilstrekkelig tetthet mot lekkasje ved maksimalt driftstrykk.*
- b) Ledningsnett skal sikres mot tilbakestrømming eller inntrengning av urene væsker, stoffer eller gasser. Dette gjelder også for tilbakesuging og tilførsel av vann fra annen vannkilde og installasjon.”*

Av veiledningen til den tidligere teknisk forskrift fulgte det at for å opprettholde god drikkevannskvalitet under transport i ledningsnettet, og for at anleggenes levetid ikke skal reduseres vesentlig, må dimensjonering og materialvalg for vannledninger og lignende tilpasses vannkvaliteten. Vannkvaliteten må ikke forringes, og materialer skal ikke avgi sjenerende eller helsefarlige stoffer.

Dette kan bety at det i en del tilfeller kan være problematisk å legge grunne ledninger da dette medfører at rørmaterialet svekkes raskere, at vannledningene varmes opp, med dertil medfølgende forringet vannkvalitet, og at faren for at det i avløpsledningene vil kunne utvikles giftig hydrogensulfid, økes.

For å redusere faren for innsuging av forurenset vann fra grunnen, bør vannledninger ligge høyere enn avløpsledninger. Vannkummer dreneres til overvannsledning, bekk eller godt drenert grunn.

Dersom vannledningen ligger øverst, er det som regel enklest å reparere vannledningen på en hygienisk betryggende måte.

Ringledninger kan bidra til at vannet får kortest mulig oppholdstid i vannledningsnettet. Ringledninger reduserer faren for at forurenset vann dras inn i ledningen.

Innvendige avleiringer kan svekke vannkvaliteten, og ifølge veiledningen må det derfor tilrettelegges for rengjøring/spyling. Vannledninger må kunne spyles med vann uten at det oppstår undertrykk på ledningsnettet. Rengjøring med plugg/vann medfører vanligvis at en del av ledningsnettet blir trykkløst. Ledningsnettet må utformes slik at den trykkløse delen av ledningsnettet blir så liten som praktisk mulig.

Nye vannforsyningsanlegg bør desinfiseres før de tas i bruk. Det bør også utarbeides prosedyrer for, og legges til rette for, desinfeksjon etter reparasjon.

Nødvendig vannmengde må leveres med et tilfredsstillende vanntrykk. I tettbygde områder bør vanntrykket i fordelingsnettet ikke være lavere enn 2,5–3,0 bar. Dette vil gi et brukbart trykk til bygninger som ligger omtrent på samme høyde som ledningen. Under vanlig drift bør trykket i fordelingsnettet ikke være lavere enn 1,0 bar (for overføringsledninger og ledninger nær høydebasseng kan trykket være lavere).

Kravene til levering av vann til brannsløkking er gitt i forskrift om brannforebyggende tiltak og tilsyn. Dimensjonerende vannføring bør leveres med et trykk ved brannuttaket på minst 1,0 bar. Hvis ikke vannforsyningsystemet er dimensjonert for nødvendig vannmengde til brannsløkking og sprinkleranlegg, må brannvannsforsyningen sikres på annen måte. For vannverk der det vanlige vannforbruket er lavt, er det i enkelte tilfeller ikke mulig å levere vann til sprinkleranlegg og innfri kravene til vannkvalitet (ved vanlig forbruk kan oppholdstiden i ledningsnett og høydebasseng bli for lang). I slike tilfeller må levering av vann til store sprinkleranlegg sikres på annen måte.

Av den tidligere veiledningen til teknisk forskrift følger det at vannledning må ha tilstrekkelig tetthet mot lekkasje ved maksimalt forekommende prøvetrykk. Anleggene må utformes slik at lekkasjetapet

kan overvåkes og lekkasjene lokaliseres (avstengningsventiler, sonevannmålere, uttak for montering av hydrofoner for måling av lekkasjestøy osv.).

Ledningsnettets skal være sikret mot inntrenging av urene væsker m.m.

Før vannledninger tas i bruk, må de trykkprøves (tetthetsprøves) og tilfredsstillende krav til tetthet i Norsk Standard. Hensikten med trykkprøvingen er å dokumentere tilfredsstillende tetthet og sikkerhet mot brudd i forankringer.

Ledningsnettets må være sikret mot uønsket tilbakestrømming.

Bestemmelsen om avløpsanlegg med ledningsnett i § 15-10 lyder som følger:

”Avløpsanlegg skal prosjekteres og utføres slik at avløpsvann bortledes i takt med tilført vannmengde, og slik at god hygiene og helse ivaretas. Bortledning av overvann og drengsvann skal skje slik at det ikke oppstår oversvømmelse eller andre ulemper ved dimensjonerende regnintensitet.

Følgende skal minst være oppfylt:

- a) Anlegg skal ha tilstrekkelig tetthet mot lekkasje ved normalt bruk. Avløpsledning skal være selvrensende og ha nødvendige punkter for inspeksjon og rengjøring.*
- b) Byggyrk skal sikres mot oversvømmelse som følge av høy vannstand eller overtrykk i avløpsledning. Sjenerende lukt skal ikke forekomme.*
- c) Overvann, herunder drengsvann, skal i størst mulig grad infiltreres eller på annen måte håndteres lokalt for å sikre vannbalansen i området og unngå overbelastning på avløpsanleggene.”*

Sistnevnte bestemmelse kom inn ved endringen i 2007. Den gir kommunen hjemmel til å stille krav om såkalte ”alternative flomveier” i tilfelle tilrenningen overstiger kapasiteten til overvannsledningen.

Hva gjelder dimensjonering av avløpsanlegg, fremgår det av veiledningen til tidligere teknisk forskrift på s. 135 at anlegg for spillvann alene bør dimensjoneres for største forventede tilrenning. Ved særlig store spillvannsmengder kan det være nødvendig å prosjektere for utjevning av vannføringen. Overvannsledninger og ledninger som mottar både spillvann og overvann, dimensjoneres på grunnlag av et akseptabelt gjentaksintervall for tilrenning.

Avløpsanlegg skal være vanntette. Nye anlegg bør ifølge veiledningen tetthetsprøves. Tettheten skal tilfredsstillende krav i standard. Eventuelle utettheter må ikke medføre vesentlige ulemper for mennesker eller for naturmiljøet.

Avløpsledninger skal ha ledningsføring og innvendig overflate som forebygger tilstopping.

Rene spillvannsledninger bør være selvrensende, mens rene overvannsledninger bør være selvrensende minst en gang i året. For å hindre at det avleires store mengder sand og grus i overvannsledningene, bør det være sandfang på alle veisluk og lignende.

Avløpsledninger bør ha kummer for inspeksjon og rengjøring av ledningene. Type kum og maksimal avstand mellom kummer vil avhenge av lokale forhold. Det må imidlertid legges til rette for rørinspeksjon med kamera samt høytrykksspyling, der det i utvalgte kummer legges til rette for samtidig spyling og suging.

For å øke sikkerheten mot oversvømmelse både pga. tilstopping i spillvannsledninger og stor tilrenning til overvannsledninger og fellesledninger, må lavest beliggende vannlås ha nødvendig høyde over hovedavløpsledningen i forgreiningpunktet.

Avskjærende avløpsanlegg for felles avløp og utslipp fra regnvannsoverløp er anlegg som avskjærer avløpsledninger som fører felles avløp (både spillvann og overvann). Når tilrenningen overstiger kapasiteten til avskjærende ledning, avlastes den overskytende vannmengden via overløp til nærmeste vassdrag eller til sjø. Avskjærende avløpsanlegg prosjekteres med utslippstillatelsen som forutsetning.

§ 15-10 andre ledd bokstav c gir kommunen som bygningsmyndighet hjemmel til å kreve at for eksempel et boligfelt skal utformes slik at overvannet renner av på overflaten dersom sluk og overvannsledninger ikke tar unna alt overvannet.

2.9.5 Maler/normer for planlegging og utførelse av vann- og avløpsanlegg

Av Norsk Vann rapport 125/2002 fremgår at det har vært gjennomført et arbeid med sikte på å lage et forslag til mal for forenklet VA-Norm. Resultatet av arbeidet er lagt ut som et nettbasert tilbud, jf. <http://www.va-norm.no/>.

Det opplyses innledningsvis at de fleste store og mellomstore kommuner i Norge har egne normer for planlegging og utførelse av vann- og avløpsanlegg, men at det er stor variasjon hva gjelder oppbygning, innhold og detaljeringsgrad i disse. Normene ble laget for å sikre riktig kvalitet på anleggene som ble bygd og som skulle eies, drives og vedlikeholdes av kommunen.

Det fremgår av rapporten at Norsk Vann og Norsk kommunalteknisk forening (NKF) i 1997 inngikk et samarbeid om utvikling og utgivelse av VA/Miljøblad, og det ble opprettet en egen stiftelse for å ivareta dette arbeidet. Disse bladene gir bl.a. konkrete anvisninger på tekniske løsninger innenfor plan, utførelse og drift av VA-anlegg.

Det fremgår av rapporten at et av formålene med en mal for forenklet VA-norm er å etablere en gjennomtenkt struktur og systematikk for å informere om krav som stilles til planlegging og utførelse av vann- og avløpsanlegg. Den henviser i størst mulig grad til eksisterende standarder og til VA/Miljøblad. Det fremkommer også nærmere krav til utførelse av vann- og avløpsanlegg i revidert utgave av de tekniske bestemmelsene i Normalreglementet, som nå har fått navnet *Standard abonnementsvilkår for vann og avløp*. Se nedenfor under kapittel 3.9.4.