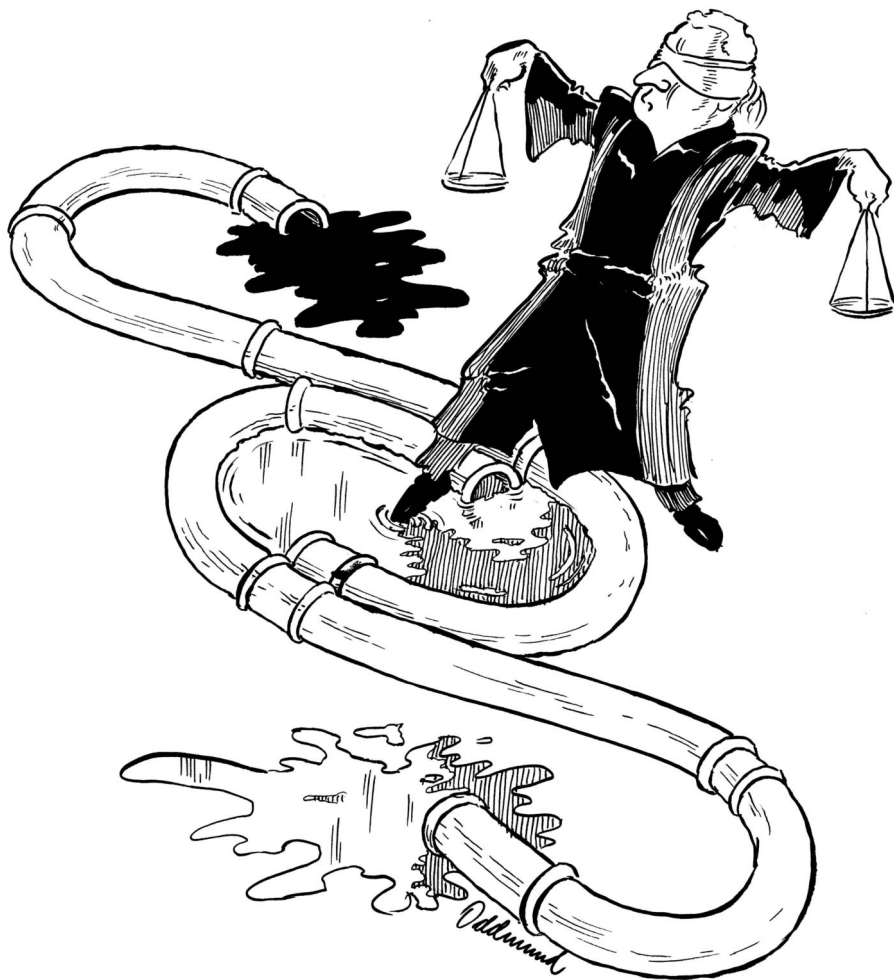


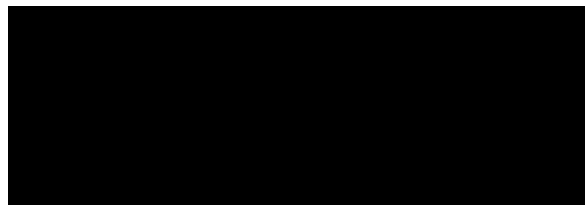
VANN- OG AVLØPSRETT

Kapittel 3



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 3	1
3 DRIFT AV VANN- OG AVLØPSVERK.....	20
3.1 VANN- OG AVLØPSGEBYRER. GJELDENE REGELVERK	20
3.1.1 Lov om kommunale vass- og kloakkavgifter	20
3.1.1.1 Nærmere om lovens forhistorie	20
3.1.1.2 Nærmere om lovens bestemmelser	21
3.1.2 Statlige rammeforskrifter for kommunale vann- og avløpsgebyrer. Forskrift av 1. juni 2004, jf. revisjon av 15. desember 2006. Kapittel 16	23
3.1.2.1 Rammen for gebyrene – Forurensningsforskriften § 16-1	24
3.1.2.2 Generelt om beregningen – Forurensningsforskriften § 16-2	25
3.1.2.3 Engangsgebyr for tilknytning – Forurensningsforskriften § 16-3	25
3.1.2.4 Årsgebyr – Forurensningsforskriften § 16-4	26
3.1.2.5 Ulike gebyrsatser – Forurensningsforskriften § 16-5	28
3.1.2.6 Renter – Forurensningsloven § 16-6	29
3.1.2.7 Eksisterende lokale forskrifter – Forurensningsforskriften § 16-7	29
3.1.3 Kommunale forskrifter	29
3.1.4 Gyldigheten av kommunale forskrifter	30
3.1.5 Nærmere om retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester H-2140 fra januar 2003	31
3.1.5.1 Hovedtrekk ved retningslinjene	31
3.1.6 Rettspraksis knyttet til lov om vass- og kloakkavgifter, rammeforskriften og kommunale forskrifter	32
3.1.6.1 Rt. 1979 s. 934	33
3.1.6.2 Rt. 1980 s. 892	33
3.1.6.3 Rt. 1982 s. 1788	34
3.1.6.4 Rt. 1989 s. 776	34
3.1.6.5 Rt. 1991 s. 915	34
3.1.6.6 Rt. 1995 s. 1568	34
3.1.6.7 Rt. 1997 s. 374	35
3.1.6.8 Borgarting lagmannsretts dom av 18. april 1997, RG 1998 s. 163	35
3.1.6.9 Borgarting lagmannsrett – Kjennelse avsagt 6. oktober 1997 – Moss kommune – Tvangsfullbyrdelse.....	35
3.1.6.10 Borgarting lagmannsrett. LB 1999-02943 avsagt 17. desember 1999	35
3.1.6.11 Agder lagmannsretts dom avsagt 30. januar 2002. Saksnummer LA-2001-01111	36
3.1.6.12 Høyesteretts dom avsagt 27. juni 2002 – Nes Kommune	36
3.1.6.13 Rt. 2002 s. 525 – Stavanger kommune – Beregning av arealavhengig minstegebyr.....	37
3.1.6.14 Dom av Eidsivating lagmannsrett 1. mars 2005 Coca-Cola drikker AS mot Lørenskog kommune og Sentralrenseanlegget RA-2 AS	38
3.2 VANNVERKS RETT TIL STENGNING AV VANNTILFØRSEL TIL ABONNENTENE.....	40
3.2.1 Innledning	40
3.2.2 Rettspraksis	40
3.2.2.1 Rt. 1907 s. 139	40
3.2.2.2 Eidsivating lagmannsrett, RG 1959 s. 460.....	41
3.2.2.3 Rt. 1960 s. 810 Nordkapp kommune mot Sild & Fiskeindustri AS.....	42
3.2.2.4 RG 1962 s. 338 Hålogaland lagmannsrett	42
3.2.2.5 Rt. 1970 s. 399 – Ofoten herredsrett	43

3.2.3	Statlige rammeforskrifter	43
3.2.4	Juridisk teori.....	44
3.2.5	Praktisering av adgangen til å stenge vannet	45
3.3	DRIKKEVANNSFORSKRIFTENS KRAV TIL LEVERANDØR AV VANN MHT. VARSLING, VANNKVALITET M.M. – SANKSJONER VED BRUDD PÅ DISSE BESTEMMELSENE.....	46
3.3.1	Innledning	47
3.3.2	Matloven – Generelt.....	47
3.3.3	Ansvar for vann som leveres og internkontroll – Drikkevannsforskriften § 5.....	48
3.3.3.1	Ansvar etter forskrift 4. des. 2001 nr. 1372 om vannforsyning og drikkevann (drikkevannsforskriften)	48
3.3.3.2	Internkontroll etter drikkevannsforskriften	50
3.3.3.3	Internkontroll etter forskrift av 15. desember 1994 om internkontroll for å oppfylle næringsmiddelovgivningen	51
3.3.4	Vannverkseiers opplysningsplikt til mottakere av vannet, tilsynsmyndighetene og vannverksregisteret – Drikkevannsforskriften §§ 6 og 7	53
3.3.4.1	Vannverkseiers opplysningsplikt til mottakere av vannet – Drikkevannsforskriften § 6.....	53
3.3.4.2	Opplysningsplikt til tilsynsmyndighetene og vannverksregisteret – Drikkevannsforskriften § 7.....	54
3.3.5	Krav til leveringssikkerhet og beredskap – Drikkevannsforskriften § 11	54
3.3.6	Krav til kvalitet – Drikkevannsforskriften § 12.....	56
3.3.6.1	Forskriftsteksten med veiledning	56
3.3.6.2	Nærmere om kvalitetskrav til drikkevann i drikkevannsforskriftens vedlegg	57
3.3.7	Materialvalg og dimensjonering av transportsystem og vannbehandlingsanlegg – Drikkevannsforskriften § 13.....	58
3.3.8	Vannkilde og vannbehandling – Drikkevannsforskriften § 14.....	59
3.3.9	Godkjenning av kjemiske produkter til behandling av drikkevann – Drikkevannsforskriften § 15.....	61
3.3.10	Tilsyn og vedtak – Drikkevannsforskriften § 16	62
3.3.11	Avgift og gebyr for tilsyn og kontroll – Drikkevannsforskriften § 17	64
3.3.12	Unntaksbestemmelser for vannforsyning under ekstraordinære forhold – Drikkevannsforskriften § 18.....	64
3.3.13	Dispensasjon – Drikkevannsforskriften § 19	65
3.3.14	Straff – Drikkevannsforskriften § 20	66
3.4	FORURENSNINGSMYNDIGHETENES KRAV TIL DEN SOM SKAL FORVALTE OG BEHANDLE AVLØPSANLEGG OG INSTALLASJONER ETTER FORURENSNINGSGLOVEN OG FORURENSNINGSFORSKRIFTEN AV 1. JUNI 2004 SAMT GJØDSELVAREFORSKRIFTENS REGLER.....	69
3.4.1	Innledning	71
3.4.2	Nærmere om hva som regnes som forurensning	71
3.4.3	Plikten til å unngå forurensning – Forurensningsloven § 7	71
3.4.4	Begrensninger i plikten til å unngå forurensninger – Forurensningsloven §§ 8 og 9	73
3.4.5	Forurensningsloven §§ 11, 12 og 16 – Særskilt tillatelse til forurensende tiltak herunder rett til å stille vilkår for utslippstillatelse samt krav til innhold av søknad, jf. forurensningsforskriften kapittel 36 og 37	73
3.4.5.1	Forurensningsloven § 11	73
3.4.5.2	Adgang til å stille nærmere vilkår i tillatelse etter forurensningsloven §§ 11 og 16	74
3.4.5.3	Forurensningsloven § 12, jf. forurensningsforskriftens kapittel 36 om innhold av søknad.....	75
3.4.5.4	Krav til forurensningsmyndighetenes saksbehandling ved behandling av søknad om utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11, jf. forurensningsforskriften §§ 36-3 til 36-7	76
3.4.5.5	Forurensningsloven § 13 første ledd jf. forurensningsforskriften kapittel 37 – Meldeplikt og konsekvensanalyser for virksomhet som kan medføre større forurensningsproblemer	77

3.4.6	Adgangen til å omgjøre gitte tillatelser – Forurensningsloven § 18	78
3.4.7	Forurensningslovens særlige regler om avløpsanlegg – Lovens kapittel 4.....	79
3.4.7.1	Innledning	79
3.4.7.2	Definisjon av avløpsanlegg – Forurensningsloven § 21	79
3.4.7.3	Krav til utførelse av avløpsanlegg – Forurensningsloven § 22.....	80
3.4.7.4	Forurensningsloven § 23 – Rett og plikt til tilknytning til eksisterende avløpsanlegg.....	82
3.4.7.5	Forurensningsloven § 24. Drift og vedlikehold av avløpsanlegg	83
3.4.7.6	Forurensningsloven § 24 a – Særlige erstatningsregler for avløpsanlegg	84
3.4.7.7	Forurensningsloven § 25 – Utgifter til anlegg, drift og vedlikehold av avløpsanlegg.....	84
3.4.7.8	Kommunal tømning av slam fra slamavskillere (septiktanker), privet, mv. – Forurensningsloven § 26	85
3.4.8	Forurensningsforskriftens avløpsbestemmelser – Kapittel 11 til 15	86
3.4.8.1	Innledning	86
3.4.8.2	Forskriften kapittel 11 – Generelle bestemmelser om avløp §§ 11-1 til 11-7	88
3.4.8.2.1	Formål – Forurensningsforskriften § 11-1.....	88
3.4.8.2.2	Virkeområde – Forurensningsforskriften § 11-2	88
3.4.8.2.3	Definisjoner – Forurensningsforskriften § 11-3	88
3.4.8.2.4	Kommunale saksbehandlings- og kontrollgebyrer – Forurensningsforskriften § 11-4	90
3.4.8.2.5	Rapportering og statusrapport – Forurensningsforskriften § 11-5	91
3.4.8.2.6	Områdeinndeling – Forurensningsforskriften § 11-6	91
3.4.8.2.7	Endring av vedlegg 2 – Forurensningsforskriften § 11-7.....	91
3.4.8.2.8	Vedlegg 1 til kapittel 11	91
3.4.8.2.9	Vedlegg 2 til kapittel 11	93
3.4.8.3	Krav til utslipp av sanitært avløpsvann fra bolighus, hytter og lignende – Forurensningsforskriften kapittel 12 §§ 12-1 til 12-17.....	94
3.4.8.3.1	Virkeområde for kapittel 12.....	94
3.4.8.3.2	Forurensningsmyndighet – Forurensningsforskriften § 12-2	95
3.4.8.3.3	Krav om tillatelse – Forurensningsforskriften § 12-3	95
3.4.8.3.4	Søknad om tillatelse – Forurensningsforskriften § 12-4	96
3.4.8.3.5	Behandling av søknad – Forurensningsforskriften § 12-5.....	97
3.4.8.3.6	Lokal forskrift – Forurensningsforskriften § 12-6.....	98
3.4.8.3.7	Avløpsnett – Forurensningsforskriften § 12-7.....	98
3.4.8.3.8	Utslipp til følsomt og normalt område – Forurensningsforskriften § 12-8	99
3.4.8.3.9	Utslipp til mindre følsomt område – Forurensningsforskriften § 12-9	99
3.4.8.3.10	Dokumentasjon av rensegrad – Forurensningsforskriften § 12-10.....	100
3.4.8.3.11	Utslippssted – Forurensningsforskriften § 12-11	101
3.4.8.3.12	Lukt – Forurensningsforskriften § 12-12.....	101
3.4.8.3.13	Utforming og drift av renseanlegg – Forurensningsforskriften § 12-13.....	101
3.4.8.3.14	Endring og omgjøring av tillatelse – Forurensningsforskriften § 12-14	102
3.4.8.3.15	Klage – Forurensningsforskriften § 12-15.....	102
3.4.8.3.16	Forholdet til eksisterende utslipp – Forurensningsforskriften § 12-16.....	102
3.4.8.3.17	Oppheving av lokale forskrifter – Forurensningsforskriften § 12-17.....	103
3.4.8.4	Krav til utslipp av kommunalt avløpsvann fra mindre tettbebyggelser – Forurensningsforskriften kapittel 13.....	103
3.4.8.4.1	Virkeområde for kapittel 13 – Forurensningsforskriften § 13-1	103
3.4.8.4.2	Forurensningsmyndighet – Forurensningsforskriften § 13-2	103
3.4.8.4.3	Krav om tillatelse – Forurensningsforskriften § 13-3	104
3.4.8.4.4	Søknad om tillatelse – Forurensningsforskriften § 13-4	104
3.4.8.4.5	Behandling av søknad – Forurensningsforskriften § 13-5.....	105
3.4.8.4.6	Avløpsnett – Forurensningsforskriften § 13-6.....	106
3.4.8.4.7	Utslipp til følsomt og normalt område – Forurensningsforskriften § 13-7	106
3.4.8.4.8	Utslipp til mindre følsomt område – Forurensningsforskriften § 13-8	107
3.4.8.4.9	Utslippssted – Forurensningsforskriften § 13-9	107
3.4.8.4.10	Lukt – Forurensningsforskriften § 13-10.....	107
3.4.8.4.11	Utforming og drift av renseanlegg – Forurensningsforskriften § 13-11.....	107
3.4.8.4.12	Prøvetaking – Forurensningsforskriften § 13-12.....	108
3.4.8.4.13	Alternativ til prøvetaking – Forurensningsforskriften § 13-13.....	109
3.4.8.4.14	Analyse – Forurensningsforskriften § 13-14	110
3.4.8.4.15	Vurdering av analyseresultater – Forurensningsforskriften § 13-15	110
3.4.8.4.16	Rapportering – Forurensningsforskriften § 13-16	111
3.4.8.4.17	Endring og omgjøring av tillatelse – Forurensningsforskriften § 13-17	111

3.4.8.4.18	Forholdet til eksisterende utslipp – Forurensningsforskriften § 13-18.....	111
3.4.8.5	Krav til utslipp av kommunalt avløpsvann fra større tettbebyggelser – Forurensningsforskriften kapittel 14.....	112
3.4.8.5.1	Virkeområde for kapittel 14 – Forurensningsforskriften § 14-1	112
3.4.8.5.2	Definisjon av rensegrad – Forurensningsforskriften § 14-2.....	113
3.4.8.5.3	Forurensningsmyndighet – Forurensningsforskriften § 14-3	113
3.4.8.5.4	Krav om tillatelse – Forurensningsforskriften § 14-4	113
3.4.8.5.5	Avløpsnett – Forurensningsforskriften § 14-5.....	114
3.4.8.5.6	Utslipp til følsomt område – Forurensningsforskriften § 14-6.....	115
3.4.8.5.7	Utslipp til normalt område – Forurensningsforskriften § 14-7.....	115
3.4.8.5.8	Utslipp til mindre følsomt område – Forurensningsforskriften § 14-8	115
3.4.8.5.9	Overvåking – Forurensningsforskriften § 14-9	116
3.4.8.5.10	Utforming og drift av renseanlegg – Forurensningsforskriften § 14-10.....	117
3.4.8.5.11	Prøvetaking – Forurensningsforskriften § 14-11	118
3.4.8.5.12	Analyse – Forurensningsforskriften § 14-12	118
3.4.8.5.13	Vurdering av analyseresultater – Forurensningsforskriften § 14-13	119
3.4.8.5.14	Varsling av avvik fra rensekrav – Forurensningsforskriften § 14-14.....	120
3.4.8.5.15	Rapportering – Forurensningsforskriften § 14-15	120
3.4.8.5.16	Endring og omgjøring av tillatelse – Forurensningsforskriften § 14-16	120
3.4.8.5.17	Forholdet til eksisterende utslipp – Forurensningsforskriften § 14-17.....	120
3.4.8.6	Kapittel 15 – Krav til utslipp av oljeholdig avløpsvann	121
3.4.8.6.1	Virkeområde for kapittel 15 – Forurensningsforskriften § 15-1	121
3.4.8.6.2	Forurensningsmyndighet – Forurensningsforskriften § 15-2	121
3.4.8.6.3	Krav om tillatelse – Forurensningsforskriften § 15-3	122
3.4.8.6.4	Søknad om tillatelse – Forurensningsforskriften § 15-4	122
3.4.8.6.5	Behandling av søknad – Forurensningsforskriften § 15-5.....	123
3.4.8.6.6	Lokal forskrift – Forurensningsforskriften § 15-6.....	124
3.4.8.6.7	Utslipp – Forurensningsforskriften § 15-7	125
3.4.8.6.8	Endring og omgjøring av tillatelse – Forurensningsforskriften § 15-8	125
3.4.8.6.9	Klage – Forurensningsforskriften § 15-9.....	125
3.4.8.6.10	Forholdet til eksisterende utslipp – Forurensningsforskriften § 15-10.....	126
3.4.8.7	Påslipp – Kapittel 15 A i forurensningsforskriften.....	126
3.4.8.7.1	Virkeområde for kapittel 15 A – Forurensningsforskriften § 15 A-1.....	126
3.4.8.7.2	Forurensningsmyndighet – Forurensningsforskriften § 15 A-2	126
3.4.8.7.3	Lovlig utslipp – Forurensningsforskriften § 15 A-3.....	127
3.4.8.7.4	Påslipp til offentlig avløpsnett – Forurensningsforskriften § 15 A-4.....	127
3.4.8.7.5	Fotokjemikalieholdig avløpsvann – Forurensningsforskriften § 15 A-5.....	129
3.4.8.7.6	Amalgamholdig avløpsvann – Forurensningsforskriften § 15 A-6.....	129
3.4.8.7.7	Forholdet til eksisterende utslipp – Forurensningsforskriften § 15 A-7.....	130
3.4.8.8	Rensing av avløpsvann – Forurensningsforskriften kapittel 15 B	130
3.4.8.8.1	Virkeområde for kapittel 15 B – Forurensningsforskriften § 15 B-1	130
3.4.8.8.2	Avløpsdirektivet – Forurensningsforskriften § 15 B-2.....	131
3.4.8.8.3	Forurensningsmyndighet/Utslippstillatelse og kontroll – Forurensningsforskriften § 15 B-3.....	131
3.4.8.8.4	Rådsdirektiv av 21. mai 1991 om rensing av avløpsvann fra byområder, 91/271 EØF, med endring av 98/15 EF – Vedlegg 1 til forurensningsforskriftens kapittel 15 B.....	131
3.4.8.9	Sanitært og kommunalt avløpsvann – Retningslinjer til Fylkesmannen – Kort omtale av retningslinjene	131
3.4.8.9.1	Innledning	131
3.4.8.9.2	Forurensningsforskriften kapittel 11, 12, 13 og 16, samt § 15A-4.....	131
3.4.8.9.3	Forurensningsforskriften kapittel 14	132
3.4.8.10	Utslipp av sanitært og kommunalt avløpsvann – veiledning til kommunene. Omtale av veiledningen.....	132
3.4.8.10.1	Innledning	132
3.4.8.10.2	Forvaltningsveilederen kapittel 1-3: Roller innen avløpssektoren – Nasjonale og internasjonale bestemmelser – Krav og føringer i annet regelverk.....	133
3.4.8.10.3	Forvaltningsveilederen kapittel 4 – Forurensningsforskriften kapittel 11 til 13 om sanitært og kommunalt avløpsvann.....	133
3.4.8.10.4	Forvaltningsveilederen kapittel 5 – Behandling av søknad om utslippstillatelse.....	135
3.4.8.10.5	Forvaltningsveilederen kapittel 6 – Forurensningsforskriften § 15A-4 om påslipp.....	135
3.4.8.10.6	Forvaltningsveilederen kapittel 7-12: Omgjøring av vedtak. Fastsettelse av kommunale forskrifter. Tilsyn med tillatelser, forskrifter og pålegg. Reaksjoner mot overtredelse. Klage på enkeltvedtak. Rapportering.....	137
3.4.9	Forskrift om gjødselvarer mv. av organisk opphav av 4. juli 2003 nr. 951	137
3.4.9.1	Nærmere om enkelte av bestemmelsene som gjelder avløpslam	137

3.4.9.2	Avløpsverkenes ansvar for manglende slamkvalitet.....	144
3.4.9.3	Forbud mot deponering av biologisk nedbrytbart avfall.....	145
3.4.10	Sanksjonsbestemmelser ved brudd på forurensningsloven – Tvangsmulkt, umiddelbar gjennomføring ved forurensningsmyndigheten – Straffeansvar	146
3.4.10.1	Tvangsmulkt ved forhold i strid med loven – Forurensningsloven § 73.....	146
3.4.10.2	Umiddelbar gjennomføring ved forurensningsmyndigheten – Forurensningsloven § 74	148
3.4.10.3	Straffeansvar for forurensning	149
3.5	GJENNOMGANG AV KOMMUNENES ANSVAR VED MANGLER I VANNFORSYNINGEN OG VED AVLØPSBORTTRANSPORTERINGEN	151
3.5.1	Problemstilling.....	151
3.5.2	Kjøpslovens og forbrukerkjøpslovens regler om kjøperens sanksjoner ved mangelfull leveranse	152
3.5.2.1	Hvilke kjøp reguleres av loven – Faller vannleveranser inn under de to lover?	152
3.5.2.2	Varens egenskaper og mangler – Kjøpsloven §§ 17–21 – Forbrukerkjøpsloven §§ 15–18.....	154
3.5.2.3	Reklamasjon – Kjøpsloven § 32 – Forbrukerkjøpsloven § 27	157
3.5.2.4	Oversikt over hva kjøperen kan kreve der det foreligger mangel.....	157
3.5.2.5	Krav på retting og omlevering – Kjøpsloven §§ 34 til 36 – Forbrukerkjøpsloven § 29	157
3.5.2.6	Prisavslag eller heving etter manglende avhjelp – Kjøpsloven §§ 37 til 39 – Forbrukerkjøpsloven §§ 31 og 32.....	158
3.5.2.7	Erstatning – Kjøpsloven § 40 – Forbrukerkjøpsloven § 33	160
3.5.3	Forbrukertvistutvalgets praksis	162
3.5.4	Adgangen til å fastsette ulike gebyrsatser ved mangelfull vannkvalitet.....	164
3.5.5	Kan abonnentene påberope seg drikkevannsforskriftens krav til vannkvalitet?	165
3.5.6	Generelle krav som stilles for at en kommune skal bli ansvarlig på erstatningsrettslig grunnlag – Skyldansvar, arbeidsgiveransvar og ansvar på objektivt grunnlag	166
3.5.6.1	Grunnleggende betingelser for erstatningsansvar	166
3.5.6.2	Generelle ansvarsgrunnlag – Skyldansvar	167
3.5.6.3	Ulovfestet objektivt ansvar	169
3.5.6.4	Det må foreligge en påregnelig årsakssammenheng og et reelt økonomisk tap	171
3.5.7	Ansvar etter produktansvarsloven.....	171
3.5.8	Forurensningslovens regler om objektivt ansvar for forurensningsskade	174
3.5.8.1	Forurensningsloven § 55	174
3.5.8.2	Agder lagmannsretts dom av 11. oktober 1998 – Lillian Daland mot Kristiansand kommune og Næringsmiddeltilsynet i Vest-Agder.....	175
3.5.8.3	Er forurensningsloven ment å regulere ansvar for forurensning av vannledninger?	176
3.5.8.4	Forurensningsloven § 57 – Ansvarets omfang.....	178
3.5.8.5	Kristiansand byretts dom av 4. oktober 2001 mellom Lillian Daland og Vesta forsikring – Spørsmål om erstatningens størrelse ved forurensningsskade.....	180
3.6	LEDNING- OG ANLEGGSEIERES VEDLIKEHOLDSPLIKT FOR SINE VA- INSTALLASJONER ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVENS, VANNRESSURSLOVENS OG FORURENSNINGSLOVENS REGLER – SÆRSKILT OM KOMMUNENS ANSVAR OG PLIKTER SOM DAMEIER – HAR KOMMUNEN/VANNVERKET ANSVAR FOR ELV/ BEKK NEDSTRØMS ET DRIKKEVANN?.....	181
3.6.1	Innledning	182
3.6.2	Plan- og bygningsloven § 31-3 – Sikring og istandsetting.....	182
3.6.3	Vannressursloven med tilhørende forskrifters regler om bygging, drift og vedlikehold for å sikre mot skade – Særlig om vannverkenes ansvar og plikter som dameier	184
3.6.3.1	Vannressurslovens regler.....	184
3.6.3.2	Forskrift om sikkerhet og tilsyn med vassdragsanlegg (damsikkerhetsforskriften) av 18. desember 2009.....	185

3.6.3.3	Forskrift om kommunalt tilsyn med anlegg for sikring mot flom, erosjon og skred og anlegg for å bedre vassdragsmiljøet.....	190
3.6.4	Vann- og avløpsverks vedlikeholdsplikt etter forurensningsloven	191
3.6.5	Vannverkseier/kommunens ansvar for flomskader forårsaket av elv/bekk	192
3.6.6	Vedlikeholdsplikt for private av eget vann- og avløpsnett – Kommunens adgang til å pålegge reparasjon	196
3.7	ERSTATNINGSANSVAR VED BRUDD, TILBAKESLAG, TILSTOPPING ELLER MANGLENDE KAPASITET PÅ VANN- OG AVLØPSLEDNINGER (HERUNDER OVERVANNsledninger) ETTER VANNRESSURSLOVEN, FORURENSNINGSLOVEN OG ETTER ULOVFESTET DOMSTOLSPRAKSIS – ANSVAR FOR EKSTRAORDINÆRE NEDBØR- ELLER FLOMFORHOLD (FORCE MAJEURE)	198
3.7.1	Innledning	198
3.7.2	Kort gjennomgang av bestemmelsene slik de lød i vassdragsloven av 1940	199
3.7.2.1	Vassdragsloven § 115 nr. 1.....	199
3.7.2.2	Vassdragsloven § 47 nr. 2.....	199
3.7.2.3	Utvidet ansvar på ulovfestet grunnlag statuert av domstolene.....	200
3.7.3	Skade fra vannledninger og vanntunneler – Vannressursloven § 47 andre ledd bokstav d.....	201
3.7.3.1	Vannressurslovens anvendelsesområde for ledninger og tunneler som fører vann under trykk – Vannressursloven § 2	201
3.7.3.2	Hovedregelen om ansvar for skade fra vannledninger og vanntunneler. Vannressursloven § 47 andre ledd bokstav d	202
3.7.3.3	Bevisbyrde – Vannressursloven § 48.....	202
3.7.3.4	Omfang og utmåling av erstatning.....	203
3.7.4	Skader forårsaket av avløpsanlegg – Forurensningsloven § 24 a.....	204
3.7.5	Ansvarsfritak pga. ekstraordinære nedbørmengder eller springflo – force majeure.....	207
3.7.5.1	Hva ligger i begrepet force majeure?	207
3.7.5.2	Innebærer vedtakelsen av vannressursloven en endring på dette punkt?.....	207
3.7.5.3	Kommunale ansvarsfraskrivelser i forholdet til force majeure-begrepet	207
3.7.5.4	Juridisk teori om force majeure-begrepet vedrørende nedbør.....	208
3.7.5.5	Nærmere om rettspraksis knyttet til anførsler om force majeure vedr. nedbør	208
3.7.5.6	Beregning av gjentakintervall for flomvannføringen.....	217
3.7.5.7	Kan kommunen definere force majeure i kontrakt?	219
3.7.6	Adgangen til å fraskrive seg erstatningsansvar på generelt grunnlag.....	219
3.7.6.1	Monopolforetaks ansvarsfraskrivelser.....	219
3.7.6.2	Begrensninger i adgangen til å fraskrive seg ansvar – Rettspraksis før vedtagelsen av avtaleloven § 36	220
3.7.6.3	Tilsidesettelse av ansvarsfraskrivelse som følge av mangel på vedtakelse, innskrenkende fortolkning eller åpen avtalesensur	223
3.7.6.3.1	Regler om vedtakelsen.....	223
3.7.6.3.2	Regler om fortolkning	223
3.7.7	Generelt om forholdet mellom inntatte ansvarsfraskrivelser og avtaleloven § 36	224
3.7.7.1	Innledning	224
3.7.7.2	Bestemmelsens ordlyd og forarbeider	224
3.7.7.3	Juridisk teori – Viggo Hagstrøm – <i>Obligasjonsrett</i> (2003)	225
3.7.8	Adgangen til å fraskrive seg det objektive erstatningsansvaret som følger av forurensningsloven § 24 a – Rettspraksis knyttet til ansvarsfraskrivelser i standard abonnementsvilkår for vann- og avløp	226
3.7.8.1	Er forurensningsloven § 24 a i det hele tatt fravikelig?	226
3.7.8.2	Hva slags krav kan stilles til kunngjøring for at slike bestemmelser kan anses for å være gyldige?.....	227
3.7.8.3	Er slike bestemmelser urimelige, og kan de settes til side med hjemmel i avtaleloven § 36?	228

3.7.9	Eksempler på gjeldende regulering av erstatningsansvar i <i>Standard abonnementsvilkår for vann og avløp</i> utgitt av KS/Kommuneforlaget og i Oslo kommune	231
3.7.9.1	Standard abonnementsvilkår for vann og avløp utgitt av KS/Kommuneforlaget høsten 2008	231
3.7.9.2	Oslo kommune Vann- og avløpsetatens regulering av erstatningsansvaret.....	232
3.7.10	Kort om forholdet til naturskadeloven	233
3.8	KRAV OM TILFREDSSTILLENDEN ADGANG TIL VANN OG BORTLEDNING AV AVLØPSVANN FØR BYGNING OPPFØRES – KOMMUNENS ADGANG TIL Å PÅLEGGJE TILKNYTNING AV EKSISTERENDE BEBYGGELSE TIL OFFENTLIG VANN- OG AVLØPSLEDNINGER DER DISSE ER I NÆRHETEN ETTER PBL. §§ 27-1 OG 27-2 – KOMMUNENS ADGANG TIL Å KREVE OPPARBEIDELSE AV VEI OG HOVEDLEDNING FOR VANN- OG AVLØPSVANN ETTER PBL. § 18-1.....	234
3.8.1	Plan og bygningsloven § 27-1 – Vannforsyning	235
3.8.1.1	Krav til tilfredsstillende adgang til hygienisk betryggende og tilstrekkelig drikkevann, samt slokkevann	235
3.8.1.2	Kommunens rett og plikt til å kreve bygninger tilknyttet offentlige vannledninger	236
3.8.1.3	Rett til ekspropriasjon av rett til å legge vannledninger over annen mands eiendom og til grunnvann og innretninger på annen mands eiendom.....	237
3.8.2	Plan- og bygningsloven § 27-2 Avløp og § 27-3 Tilknytning til eksisterende private anlegg	237
3.8.2.1	Innledning	237
3.8.2.2	Kravet om at avløpsordningen må være privatrettslig sikret	238
3.8.2.3	Private grunneieres ekspropriasjonsadgang for avløpsanlegg over annen mands grunn.....	238
3.8.2.4	Tilknytning til private anlegg – Forurensningsloven § 23 og plan- og bygningsloven § 27-3.....	239
3.8.2.5	Kravet om at bortledning skal være sikret i samsvar med forurensningsloven	240
3.8.2.6	Tilknytningspliktens omfang etter pbl. § 27-2 andre ledd – Hva menes med nærliggende areal?	240
3.8.3	Særlig om tilknytningsplikt for hytter/fritidsbebyggelse etter plan- og bygningsloven.....	243
3.8.4	Kommunens adgang til å kreve opparbeidelse av vei og hovedledning for vann og avløpsvann etter plan- og bygningsloven § 18-1	245
3.8.4.1	Plan- og bygningsloven § 18-1 – Lovens ordlyd.....	245
3.8.4.2	Innledende bemerkninger.....	246
3.8.4.3	Tiltak som utløser krav om opparbeidning	247
3.8.4.4	Tidspunkt for opparbeidning	248
3.8.4.5	Adgangen til å godta forbindelse fra annen vannledning og/eller avløpsforbindelse til annet hovedavløpsanlegg	249
3.8.4.6	Krav til standard ved opparbeidningen – Kommunale regler om utføringen.....	250
3.8.4.7	Særlig om krav til opparbeidning av hovedledninger for vann- og avløp.....	251
3.8.4.8	Kommunens overtagelse av vei- og ledningsanlegg etter pbl. § 18-1 femte ledd	251
3.8.4.9	Kommunens adgang til å nedlegge offentlige ledningsanlegg slik at de blir private stikkledninger	252
3.9	SPESIELLE PROBLEMSTILLINGER KNYTTET TIL AT VA-VERK OFTE OPPTRER BÅDE SOM ANLEGGSEIER OG SOM MYNDIGHETSUTØVER ETTER ULIKE TYPER REGELVERK – FORHOLDET MELLOM OFFENTLIG MYNDIGHETSUTØVELSE ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN, LOV OM VASS- OG KLOAKKAVGIFTER, FORURENSNINGSLOVEN OG EGNE ABONNEMENTSBETINGELSER ..	253
3.9.1	Innledning	254
3.9.2	Hvilken rettslig status har bestemmelser som inntas i for eksempel sanitærreglement etc., og som pålegger abonnentene plikter? Er slike standardvilkår å anse som forskrifter?	255

3.9.3	Hva er det rettslige grunnlaget for at et vann- og avløpsverk/kommunen kan stille krav til abonnentene gjennom standardvilkår inntatt i et sanitærreglement? Hvilke rettslige skranker finnes for adgangen til å stille vilkår og for håndhevelsen av disse?	256
3.9.4	<i>Standard abonnementsvilkår for vann og avløp, administrative bestemmelser</i> utgitt av KS/Kommuneforlaget høsten 2008	258
3.9.4.1	Innledning	258
3.9.4.2	Formål og virkeområde – Reglementets pkt. 1.1 og 1.2.....	259
3.9.4.3	Definisjoner – Adm. best. pkt. 1.3.....	260
3.9.4.4	Plikt til å overholde bestemmelsene – Adm. best. pkt. 1.4.....	260
3.9.4.5	Overtredelser og håndhevelse – Adm. best. pkt. 1.5	261
3.9.4.6	Endringer, dispensasjon og ikrafttreden – Adm. best. pkt. 1.6, 1.7 og 1.7.1	261
3.9.4.7	Søknad og godkjenning av tilknytning m.m. – Adm. best. kapittel 2.....	261
3.9.4.8	Øvrige bestemmelser – Adm. best. kapittel 3	262
3.9.4.9	Ansvarsforhold – Pkt. 3.14.....	265
3.9.5	Eksempler fra VA-verk for øvrig	265
3.9.5.1	Avtalevilkår i Drammen kommune m.fl.	265
3.9.5.1.1	Generelle vilkår, pkt. 1	266
3.9.5.1.2	Grensesnittet mellom abonnentens og kommunens anlegg – Etablering, overføring og avslutning av abonnement – Søknads- og meldeplikt ved tiltak på privat sanitæranlegg, pkt. 2–4 ...	266
3.9.5.1.3	Partenes rettigheter og plikter i forbindelse med vann- og avløpstjenester, pkt. 5.....	266
3.9.5.1.4	Omlegging og utbedring av privat sanitæranlegg, pkt. 6.....	269
3.9.5.2	Sanitærreglement for Oslo kommune.....	269
3.10	RETT TIL Å HA LEDNINGER LIGGENDE OVER ANNEN MANNS GRUNN – NÆRMERE OMTALE AV SERVICUTTLOVA, HEVDSLOVA OG TINGLYSNINGSLOVEN.....	271
3.10.1	Innledning	271
3.10.2	Servicuttlovas regler – Ledning og anlegg på annen manns grunn.....	272
3.10.3	Tinglysningslovens regler – Ledning anlagt uten tinglysning – Forholdet til godtroende kjøpere.....	275
3.10.3.1	Innledning	275
3.10.3.2	Tinglysningslovens regler om betydningen av tinglysning.....	275
3.10.3.3	Forholdet til hevdslova.....	276
3.10.4	Hevdslovas regler.....	277
3.11	EUROPAPARLAMENTETS OG RÅDS DIREKTIV 2000/60/EF AV 23. OKTOBER 2000 KALT EUs RAMMEDIREKTIV FOR VANN ELLER "VANNDIREKTIVET"	278
3.11.1	EUs rammedirektiv for vann	279
3.11.2	Kort om hovedtrekkene i direktivets bestemmelser som er relevant for VA-sektoren	279
3.11.3	Kort omtale av forskrift om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften).....	281
3.12	KOMMUNENS ADGANG TIL Å PÅLEGGE OVERVANNSTILTAK.....	285
3.12.1	Kommunens adgang til å pålegge overvannstiltak gjennom bruk av kommuneplan- og reguleringsplanbehandling	285
3.12.2	Gjennom byggesaksbehandlingen, jf. pbl. § 28-1.....	285
3.12.3	Gjennom bruk av vannressursloven § 7 andre ledd	287
3.12.4	Bruk av forurensningsloven § 22	287

3 DRIFT AV VANN- OG AVLØPSVERK

3.1 Vann- og avløpsgebyrer. Gjeldende regelverk

Lov om kommunale vass- og kloakkavgifter ble fastsatt av Stortinget den 31. mai 1974 (nr. 17) og er et sentralt virkemiddel for å gi kommunene økonomisk fundament til å løse vann- og avløpsproblemer på en bedre måte enn tidligere. Loven oppstiller plikt til å betale vann- og kloakkavgift til kommunen der en fast eiendom har tilknytning til en kommunal vann- eller kloakkledning, enten direkte eller gjennom privat samledning. På samme måte har den som får pålegg om tilknytning til slik ledning etter pbl. §§ 65, 66 og 92, plikt til å betale avgift.

Det er bare kommuner som kan påberope seg loven. Private vann- og avløpsverk må lage sine egne tilknytningsbestemmelser og ta seg betalt som for en hvilken som helst vare og/eller tjeneste.

Vann- og kloakkavgiftsloven § 2 gir anvisning på at avgiftene skal være engangsavgifter for tilknytning og årlige avgifter. Kongen blir gitt fullmakt til å fastsette rammene for avgiften og hovedreglene om utregning og innkreving. Den gjeldende statlige forskrift er pr. i dag forurensningsforskriftens kapittel 16 om kommunale vann- og avløpsgebyrer, som har erstattet kapittel 11 i tidligere gjeldende forurensningsforskrift med virkning fra 1. januar 2007.

Hovedprinsippene med den reviderte forskriften er at bare kostnadmessige og beregningstekniske hensyn skal legges til grunn for gebyrberegningen, gebyrberegningen skal baseres på selvkostprinsippet, at gebyrene skal fordeles på brukere av fast eiendom slik at de i størst mulig utstrekning gir uttrykk for hva det koster kommunen å betjene den enkelte eiendom med vann- og avløpsanlegg og at brukerne av fast eiendom fullt ut skal dekke alle kostnader i forbindelse med kommunale vann- og avløpsanlegg.

Det har i en rekke tilfeller vært reist søksmål vedrørende gyldigheten av kommunale gebyrforskrifter, men abonnentene har ikke i et eneste tilfelle nådd frem med at forskriftene har vært ugyldige. Høyesteretts dom avsagt 27. juni 2002 og 6. februar 2003 er for så vidt ytterligere en bekreftelse på at kommunene etter lov om vass- og kloakkavgifter står meget fritt i fastsettelsen av gebyrgrunlaget for vann- og avløpsgebyrer, og at det skal mye til for å nå frem med krav om at dette er gjort i strid med loven og forskriften.

3.1.1 Lov om kommunale vass- og kloakkavgifter

3.1.1.1 Nærmere om lovens forhistorie

Lov om kommunale vass- og kloakkavgifter ble fastsatt av Stortinget den 31. mai 1974 nr. 17. Loven ble endret senest ved lov 15. mars 2002 nr. 5. Som grunnlag for loven foreligger Ot.prp. nr. 58 (1972–73) og NOU 1974: 12 om kommunale vann- og kloakkavgifter. Sistnevnte utvalg fikk i oppdrag å utarbeide et begrunnet forslag til forskrifter i henhold til § 2 i det foreliggende utkast til lov om kommunale vann- og kloakkavgifter.

Til grunn for Ot.prp. nr. 58 lå arbeidet til en komité nedsatt ved kongelig resolusjon av 14. mai 1969 som avgav innstilling om finansieringsordninger for utbygging av vann- og kloakkanlegg mv. i juni 1971. Komiteens mandat var opprinnelig å vurdere behovet for og eventuelt legge frem forslag som gir kommunene hjemmel til å pålegge bedrifter, byggherrer og huseiere vann- og kloakkavgifter (tilknytningsavgifter og driftsavgifter).

Ved kongelig resolusjon av 27. februar 1970 ble komiteen gitt følgende tilleggsmandat:

”Vurdere om det er nødvendig med statlige støttetiltak til vann- og kloakkanlegg, herunder anlegg som tar sikte på å hindre eller redusere forurensning av vassdrag og sjøområder, og hvilke retningslinjer eventuelle støttetiltak bør bygge på.”

Bakgrunnen for oppnevningen av komiteen lå flere år tilbake og hadde sammenheng med den generelt stigende interesse for å motvirke vannforurensning, og med kommunenes problemer med hensyn til finansiering av vann- og kloakkanlegg

I Ot.prp. nr. 1 (1964–65) om ny bygningslov ble det lagt vekt på at vann- og avløpsproblemerne burde løses på en bedre måte enn tidligere, og at det var meget som talte for at utgiftene til hele kloakksystemet burde dekkes ved tilknytningsavgifter.

Komiteen som la frem forslag til den daværende lov mot vannforurensning, sluttet seg til dette, men antok at komiteens mandat ikke omfattet disse spørsmålene.

Av forarbeidene for øvrig fremgår på s. 11 at departementet ikke fant å kunne foreslå lovfestet noen bestemt ordning med hensyn til om avgiftene skulle beregnes for det enkelte anlegg eller for et større område, for eksempel en hel kommune. Det ble forutsatt at kommunene selv skulle kunne bestemme om avgiftene skulle beregnes for hvert enkelt anlegg, for et større område eller eventuelt for hele kommunen innen rammen av forskrifter gitt i henhold til lovutkastet.

3.1.1.2 Nærmere om lovens bestemmelser

Loven slår i § 1 fast eierens plikt til å betale vann- og kloakkavgift til kommunen der den faste eiendommen har tilknytning til kommunal vann- eller kloakkledning, enten direkte eller gjennom privat stikkledning.

Det samme gjelder der kommunen med hjemmel i plan- og bygningsloven §§ 65, 66 eller 92 første ledd har krevd at eiendommen skal ha slik tilknytning. Det er adgang til å innkreve avgift selv om det ikke står hus på eiendommen på samme betingelser som for bebygd eiendom. Dette forutsetter dog at kommunene aktivt bestemmer at avgift skal innkreves også for de ubebygde tomter. Departementet anfører i forarbeidene at det normalt bare bør fastsettes minimumsavgift basert på eiendommens tillatte utnyttning for ubebygd eiendom.

Kommunen kan også bestemme at det bare delvis skal betales avgift for slike eiendommer jf. § 1 fjerde ledd, eller at avgiften helt skal bortfalle. Avgiftsfritaket kan meddeles generelt for all ubebygd eiendom i kommunen eller for enkelte eiendommer etter individuell vurdering.

Det er bare ubebygd eiendom som kan fritas for avgift. Det ble i Ot.prp. nr. 58 ikke åpnet adgang til å frafalle eller nedsette utlignet avgift, for eksempel av billighetsgrunner. Avgiftene måtte anses som ordinær betaling for en ytelse, på linje med strøm eller telefon.

Dersom grunnen til at en tomt ikke er bebygd er at det ved lov eller etter bestemmelse av offentlig myndighet er satt forbud mot bygging, kan det ikke kreves avgift så lenge forbudet står ved lag. Tilsvarende gjelder hvis byggehindringen skyldes annen særlig grunn som eieren ikke har ansvaret for.

Lovens § 1 gir også kommunen klar hjemmel for å kreve avgift for utslipp av avløpsvann i vassdrag fra en eiendom dersom kommunen legger vassdraget i lukket ledning (bekkelukkinger).

Spørsmålet om hvorvidt det er grunneieren eller festeren som har plikt til å betale avgift til kommunen, er løst i § 1 tredje ledd. Med mindre annet følger av særskilt inngått avtale mellom partene, skal avgiftsplikten påhvile festeren og ikke eieren dersom festeren på det tidspunktet avgiftsplikten inntreffer har minst 30 års festetid igjen. Det samme gjelder når avtalen gir festeren rett til

å kreve festetiden forlenget så mye at det blir igjen en minstetid på minst 30 år, om festeren gjør bruk av retten sin.

Departementet anfører i Ot.prp. nr. 58 (1972–73) på s. 11 at en slik ordning ventelig ville stimulere til hurtigere utbygging av byggeklare tomter, slik at utbygd kapasitet for vann- og kloakk kunne utnyttes så snart som mulig, og at investeringer i nye vann- og kloakkanlegg andre steder i kommunen kunne reduseres.

Ved avgjørelse av 1. mars 2005 kom Eidsivating lagmannsrett, i likhet med tingretten under henvisning til lovens forarbeider og forurensningsloven §§ 24 og 25, til at en kommune kan kreve inn avgift selv om avløpsledningen og/eller renseanlegget er eid av et interkommunalt selskap eller et kommunalt eid aksjeselskap. Se nærmere om denne avgjørelsen under kapittel 3.1.6.14 nedenfor.

Lov om vass- og kloakkavgifter § 2 fastsetter at avgiftene skal være engangsavgifter for tilknytning og årlige avgifter. Kongen blir gitt fullmakt til å fastsette rammene for avgiftene og hovedreglene om utrekning og innkreving. Kongen kan videre fastsette andre bestemmelser til gjennomføring av loven.

Det fremgår av forarbeidene at slik loven er utformet, vil det være opp til den enkelte kommune å fastsette avgiftenes størrelse og de nærmere bestemmelsene om beregningen av avgiftene.

Etter lovens § 3 har kommunen myndighet til å fastsette størrelsen på avgiftene og gi nærmere regler om gjennomføringen av avgiftsvedtaket og innkreving av avgiftene. Myndigheten tillå tidligere kommunestyret, men dette ble endret til kommunen ved lov av 15. mars 2002 nr. 5, i forbindelse med endringer i forurensningslovens regler om avfall. Dette innebærer at de kommunale avgiftsforskriftene for vann- og avløp ikke lenger må vedtas av kommunestyret i den grad kommuneloven for øvrig gir hjemmel for delegasjon til et underordnet organ. Endringsloven trådte i kraft 1. april 2002.

Lovens ordlyd inneholder ikke noen føringer når det gjelder hvilke prinsipper som skal legges til grunn ved fastsettelsen av avgiftene. Dette spørsmålet ble imidlertid behandlet i lovens forarbeider, der det i Ot.prp. nr. 58 (1972–73) på s. 8 blant annet heter:

”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 ikke følges helt kategorisk, idet beregningene av hva hver enkelt måtte betale, i så fall ville medføre ordninger som vanskelig ville la seg gjennomføre i praksis.

Departementet finner det derfor viktig å tilgodese kommunens sterke ønsker om å få en ordning som er relativt kurant å anvende. En har på denne bakgrunn 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.

Denne avveiningen har resultert i at departementet legger frem forslag til lov om kommunale vann- og kloakkavgifter kombinert med forslag om å gjøre de någjeldende regler i bygningsloven om refusjon gjeldende også for vannledning. Dette vil innebære at kommunene får lovhjemmel til å kreve kostnader til anlegg som er felles for flere boligområder m.v. (eksterne kostnader) dekket av brukerne av fast eiendom gjennom et avgiftssystem, innenfor rammen av forskrifter som gis av Kongen.

Kostnadene til utbyggingen av vann- og kloakkanlegg innen hvert enkelt bolig- eller utparselleringsområde dekkes ved refusjon eller pålegg om naturalopparbeidelse. På denne måten blir målsettingen om å fordele kostnadene slik at de i størst mulig grad gjenspeiler hvor mye det koster å føre vann- og kloakk til hver enkelt eiendom, særlig tilgodesett ved forslaget om å beholde det eksisterende refusjonssystem med tilegget om å gjøre det gjeldende for vannledning. Målsettingen om å etablere en ordning som er administrativt enkel å gjennomføre for kommunene, er særlig tilgodesett ved forslaget om å innføre en avgiftslov med forskrifter.”

Høyesterett anfører i Rt. 1997 s. 374 at ovenstående bygde på at en avveining mellom ønsket om at kostnadene skulle fordeles slik at de gjenspeiler hvor mye det koster å føre vann- og kloakk til den enkelte eiendom, og kommunens ønske om å etablere en ordning som var administrativ enkel å gjennomføre for kommunene, særlig skulle tilgodeses gjennom fullmaktsloven (lov om vass- og kloakkavgifter)

3.1.2 Statlige rammeforskrifter for kommunale vann- og avløpsgebyrer. Forskrift av 1. juni 2004, jf. revisjon av 15. desember 2006. Kapittel 16

Den 1. juni 2004 ble det vedtatt en omfattende samleforskrift hvor over tretti tidligere forskrifter ble samlet i en samlet forskrift betegnet "forurensningsforskriften". Forskriften trådte i kraft 1. juli 2004. Regler for kommunale vann- og avløpsgebyrer ble opprinnelig inntatt i kapittel 11 i §§ 11-1 til 11-6. Ved den senere revisjonen av kapittel 4 i forurensningsforskriften 15. desember 2005, som trådte i kraft 1. januar 2007, ble bestemmelsene om kommunale vann- og avløpsgebyrer overført til kapittel 16.

Forskriften erstatter tidligere forskrifter av 6. september 1974 og 10. januar 1995, endret 13. juli 2000. Någjeldende bestemmelser må i stor grad baseres på tidligere gjeldende bestemmelser på området.

De tidligere forskrifter på området har blitt utførlig behandlet i tidligere utgaver av VA-jus databasen, men har i denne utgaven blitt tatt ut av plasshensyn.

SFT utarbeidet i februar 2007 kommentarer til de enkelte bestemmelsene om avløp i forurensningsforskriften kapittel 11 til 16, som gir en nærmere forklaring av forskriftsteksten.

Det fremgår av SFTs kommentarer til kapittel 16 at virkeområdet til dette kapittelet er bestemt av lov om vass- og kloakkavgifter. Det påpekes at det bare kan tas vann- og avløpsgebyrer for kommunale tjenester, det vil si tjenester basert på kommunale vannverk og avløpsanlegg. Det er Fylkesmannen som skal svare på henvendelser vedrørende forurensningsforskriften kapittel 16.

Det fremgår videre at vass- og kloakkavgiftsloven også gjelder for vann- og avløpsanlegg / -verk som eies av kommunen, og som drives av et kommunalt AS eller private. Det vil si at kommunen skal fastsette gebyrene innenfor gjeldende regler, og at kommunen skal betale det private selskapet for deres tjenester. Det private selskapet skal ha anledning til å beregne seg en fortjeneste som kommunen kan ta inn via gebyrene, så lenge dette ikke overstiger det som må anses som "nødvendige kostnader" for kommunen, jf. § 16-1. Kapittel 16 om kommunale vann- og avløpsgebyrer forbyr kommunen fortjeneste på vann- og avløpssektoren.

Etter forurensningsloven § 24 første ledd er kommunen ansvarlig for drift og vedlikehold av avløpsanlegg som helt eller delvis eies av kommunen. Kommunen kan overlate den praktiske driften til private, men driftsansvaret ligger fortsatt hos kommunen. Kommunen vil også være driftsansvarlig dersom kommunen har eierdel i et privat selskap som driver et privat eid avløpsanlegg. Det betyr at kommunen kan kreve gebyrer for sine utgifter til driften gjennom VA-gebyrer, jf. forurensningsloven § 25.

På den annen side presiseres det klart at vannverk og avløpsanlegg som eies og drives av private, ikke er omfattet av lov om vass- og kloakkavgifter. Det private selskapet kan kreve inn gebyrer/innbetaling fra brukerne på kontraktsrettslig grunnlag, eventuelt begrenset i henhold til prislovens regler. Økonomiske data skal rapporteres til staten i henhold til § 11-5.

3.1.2.1 Rammen for gebyrene – Forurensningsforskriften § 16-1

Bestemmelsen lyder som følger:

”Vann- og avløpsgebyrer fastsatt i medhold av lov 31. mai 1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter skal ikke overstige kommunens nødvendige kostnader på henholdsvis vann- og avløpssektoren. Ved beregning av selvkost bør de til enhver tid gjeldende retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester legges til grunn.

Kommunen fastsetter i forskrift regler for beregning og innkreving av vann- og avløpsgebyrene, samt gebyrenes størrelse, innenfor rammene av denne forskriften. Før kommunen gjør vedtak om gebyrenes størrelse, skal det foreligge et overslag over kommunens antatte direkte og indirekte kostnader knyttet til drifts-, vedlikeholds- og kapitalkostnader på henholdsvis vann- og avløpssektoren for de nærmeste tre til fem årene. Overslaget skal så vidt mulig utarbeides i sammenheng med kommunens rullerende økonomiplan. Det skal også foreligge et overslag over hvilke beløp gebyrene antas å innbringe.”

Det fremgår av SFTs kommentarer til bestemmelsens første ledd at kommunen ikke er pålagt full kostnadsinndekning gjennom gebyrer, men at intensjonen er at brukerne av tjenestene i kommunen fullt ut skal dekke alle kostnader i forbindelse med kommunale vann- og avløpsanlegg. Prinsippet om at forurenseren skal betale, jf. forurensningsloven § 2 nr. 5, tilsier også at kommunen dekker alle kostnadene på avløpssektoren gjennom gebyrer. Forurenseren er i dette tilfellet den enkelte som har avløp knyttet til kommunalt nett. Lavere inndekning vil medføre at deler av kostnadene på vann- og avløpssektoren må finansieres via kommunebudsjettet.

Denne bestemmelsen setter kommunens nødvendige kostnader på vann- og avløpssektoren som den øvre grense for hvor mye kommunen til sammen kan kreve inn i vann- og avløpsgebyrer (selvkostprinsippet). Bare kostnader som direkte eller indirekte har normal sammenheng med en forsvarlig forretningsmessig drift av vann- og avløpssektoren, kan legges inn i gebyrgrunnlaget. Kostnader til oppfølging av forholdene i vannkilden og i resipienten kan tas med i beregningsgrunnlaget for henholdsvis vann- og avløpsgebyret. Andre kostnader, for eksempel til bygging og drift av fontener, tilretteleggelse av vannkilder for bading, fiske og annet friluftsliv samt andre miljøtiltak, kan ikke finansieres ved hjelp av vann- og avløpsgebyrer. At det er kommunens kostnader som skal kunne dekkes ved gebyrene, innebærer at kostnader som er dekket på andre måter, ikke kan tas med i gebyrgrunnlaget. Kostnader som er dekket gjennom for eksempel statlige tilskudd, må således holdes utenfor. Vann- og avløpsgebyrene skal ikke brukes til å finansiere andre deler av kommuneforvaltningen.

Vass- og kloakkavgiftsloven § 3 innebærer at kommunen har frihet til å fastsette regler for gebyrberegningen innenfor de rammene loven og forskriften setter. Der loven eller forskriften ikke gir begrensninger, står kommunen fritt i å utforme egne bestemmelser.

Regler for hvordan gebyrene skal beregnes, fastsettes etter forurensningsforskriftens § 16-1 andre ledd av kommunen i forskrift. Vedtak om gebyrenes størrelse regnes også som forskrift, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav c.

Før kommunen fastsetter gebyrenes størrelse, skal det foreligge overslag over forventede kostnader og inntekter på henholdsvis vann- og avløpssektoren. Overslagene skal omfatte kommunens antatte direkte og indirekte kostnader knyttet til drifts-, vedlikeholds- og kapitalkostnader samt forventede inntekter fra gebyrer og annet, for eksempel inntekter fra salg av vann. Overslagene skal dekke en periode på tre til fem år og så vidt mulig knyttes til kommunens rullerende økonomiplan.

Ifølge SFTs kommentarer til bestemmelsen skal det skilles mellom gebyr for vann og gebyr for avløp på grunnlag av kommunens kostnader forbundet med hver av disse sektorene. Gebyrperioden forutsettes normalt å være ett år slik at kommunens gebyrinntekter ikke skal overstige kostnadene i

løpet av denne perioden. Beregningsperioden kan imidlertid settes lenger enn ett år for å jevne ut gebyrenes størrelse i forbindelse med større investeringer. En slik periode skal ikke overstige fem år. Kommunen må da kunne fremlegge konkrete prosjekter og kostnadsoverslag.

Av kommentarene følger det videre at gebyrgrunnlaget bør fastsettes ut fra gjeldende retningslinjer for selvkost, jf. gjennomgangen av Kommunal- og regionaldepartementets retningslinjer for selvkost i kapittel 3.1.5 nedenfor, i tillegg til at generelle regler om god regnskapsskikk, jf. § 8 i forskrift om kommunale og fylkeskommunale budsjetter og regnskaper, skal legges til grunn. Fylkesmannen kan veilede kommunen mht. spørsmål om beregning av gebyrgrunnlaget.

3.1.2.2 Generelt om beregningen – Forurensningsforskriften § 16-2

Bestemmelsen lyder som følger:

”Gebyrene for eiendom som brukes som bolig, skal beregnes for hele eiendommen under ett eller separat for den enkelte boenhet.

Eier av fast eiendom er i alle tilfelle ansvarlig for gebyrene overfor kommunen.”

Det følger av vass- og kloakkavgiftsloven § 2 første punktum at gebyrene skal være engangsgebyrer for tilknytning og årsgebyrer for årlig forbruk. Kommunen kan velge om beregningen av gebyrene for boligeiendom (tilknytningsgebyr og årsgebyr) skal baseres på hele eiendommen under ett eller separat for den enkelte boenhet.

Med boenhet forstås ifølge SFTs kommentarer bolig med ett eller flere rom og med separat inngang, samt eget bad/wc og kjøkkendel. Som boligeiendom regnes i denne forbindelse også eiendom med fritidsbebyggelse. For eiendom med næringsbygg i kombinasjon med bolig beregnes gebyrene også for hele eiendommen under ett eller separat for den enkelte enhet.

Eieren av den gebyrpliktige eiendommen er i alle tilfeller ansvarlig overfor kommunen for både tilknytnings- og årsgebyr for hele eiendommen, jf. vass- og kloakkavgiftsloven § 1 første ledd første punktum.

Kommunens krav på forfalt årsgebyr er sikret med lovpant i eiendommen, jf. vass- og kloakkavgiftsloven § 4 første punktum og panteloven § 6-1 andre ledd bokstav c. Det vil si at hele eiendommen fungerer som pant for årsgebyr som knytter seg til en enkelt boenhet på eiendommen. Både tilknytnings- og årsgebyr er ellers tvangsgrunnlag for utlegg, jf. vass- og kloakkavgiftsloven § 4 tredje punktum og tvangsfullbyrdelsesloven kapittel 7.

3.1.2.3 Engangsgebyr for tilknytning – Forurensningsforskriften § 16-3

Bestemmelsen lyder som følger:

”Plikt til å betale engangsgebyr for tilknytning oppstår når en ellers gebyrpliktig eiendom blir bebygd, eller når gebyrplikt for bebygd eiendom inntreer etter lov om kommunale vass- og kloakkavgifter § 1. Ved tilbygg eller påbygg kan det beregnes tillegg i tilknytningsgebyret.”

Kommunen fastsetter i forskrift størrelsen på tilknytningsgebyret og nærmere regler om beregningsmåten. Gebyr for tilknytning skal ikke knytte seg til noen bestemt del av kostnadene, men intensjonen med tilknytningsgebyret er at dette skal dekke en forholdsmessig del av kommunens samlede kostnader med vannforsyning og avløp.

Gebyret skal beregnes for den enkelte faste eiendom eller for den enkelte boenhet på eiendommen, jf. forskriftens § 16-2.

Tilknytningsgebyret er et engangsgebyr. Ifølge SFTs kommentarer til bestemmelsen kan det derfor ikke kreves nytt gebyr ved en ominnredning av bygningsareal som forelå på tilknytningstidspunktet, eller hvis bruken av bygningen blir endret. Det kan imidlertid kreves tillegg i gebyret ved tilbygg eller påbygg der det er snakk om en utvidelse av bygningsarealet. Kommunen kan bestemme at tilleggsgebyret bare skal betales når utvidelsen utgjør et visst minsteareal.

Et særlig spørsmål er om det oppstår plikt til å betale tilknytningsavgift der en enebolig blir seksjonert i to seksjoner slik at det oppstår to selvstendige boenheter. Spørsmålet kan komme på spissen der det tidligere er betalt tilknytningsavgift for eneboligen fullt ut og seksjoneringen kommer i ettertid, jf. at det i praksis har blitt lagt til grunn at det kan kreves tilknytningsavgift for den enkelte boenhet.

Kommunen bestemmer når gebyrene forfaller til betaling. Det kan imidlertid ikke stilles krav om betaling av tilknytningsgebyr før utstedelse av byggetillatelse.

3.1.2.4 Årsgebyr – Forurensningsforskriften § 16-4

Bestemmelsen lyder som følger:

”Årsgebyret skal enten beregnes på grunnlag av vannforbruk, eller en todelt gebyrordning med en fast og en variabel del. Vannforbruket baseres på målt eller stipulert anslag. For eiendom hvor vannmåler ikke er installert, skal vannforbruket stipuleres på grunnlag av bebyggelsens størrelse. Det stipulerte forbruket skal i størst mulig grad tilsvare reelt forbruk. Det kan dessuten tas hensyn til bebyggelsens art og den bruk som gjøres av den, samt eiendommens størrelse og beskaffenhet.

Både kommunen og den enkelte gebyrpliktige kan kreve at årsforbruket skal fastsettes ut fra målt forbruk. Den enkelte gebyrpliktige må selv bekoste slik måling, og målingen må utføres med vannmåler etter kommunens anvisning.

Det kan ikke fastsettes minimumsgebyrer fra 1. januar 2008.

For eiendom som ikke brukes som bolig, kan det fastsettes særlige regler for gebyrberegning eller inngås særlige avtaler. Den fastsatte eller avtalte beregningsmåte må normalt ikke føre til lavere gebyr enn det som ville bli pålagt etter kommunens ordinære forskrift. Hvis det ikke er fastsatt særlige regler eller inngått særlig avtale, skal årsgebyret, eventuelt den variable delen av årsgebyret, beregnes på grunnlag av målt forbruk.

For ubebygde tomt kan kommunen fastsette særlige regler for gebyrberegning eller inngå særlige avtaler.”

Årsgebyr kan etter bestemmelsens første ledd beregnes på to forskjellige måter. Gebyret kan beregnes på bakgrunn av målt eller stipulert vannforbruk, eller kommunen kan velge en todelt gebyrordning, dvs. at årsgebyret består av to deler, en fast og en variabel del.

Dersom årsgebyret beregnes ut fra stipulert forbruk, skal det stipulerte forbruket i størst mulig grad tilsvare reelt forbruk. Hvis vannforbruket stipuleres, skal for boliger bebyggelsens areal legges til grunn idet bebyggelsens areal er det mål som antas best å gi uttrykk for vannforbruket over en lengre periode.

Det er ifølge SFTs kommentarer ikke gitt bindende regler for hvordan bebyggelsens areal skal beregnes, men NS 3940 angir en hensiktsmessig måte å beregne arealet på. Kommunen avgjør selv om tidligere arealberegninger skal benyttes, eller om det skal foretas ny beregning. Kommunen må i den kommunale forskriften redegjøre for de beregningsprinsippene som ligger til grunn for å fastslå stipulert forbruk for ulike bruksareal.

Det kan tas hensyn til bebyggelsens art og den bruk som gjøres av den, samt eiendommens størrelse og beskaffenhet. Prinsipielt gjelder at vann inn = vann ut.

Med bruk av bebyggelse menes ifølge SFTs kommentarer varige bruksmåter. Midlertidig ikke-bruk er ikke relevant, slik som at en bolig står tom i en periode. Gjelder det derimot eiendom beregnet på fritidsbruk eller som av andre grunner har lavt vannforbruk, er bestemmelsen relevant. Det kan således fastsettes særlige regler for eksempel for bebyggelse som bare er i bruk deler av året, som har et særlig stort areal i forhold til vannforbruk og avløpsmengde, som har tomt som medfører stort vannforbruk osv.

Andre kriterier, som for eksempel gebyrpliktiges privatøkonomi (minstepensjonister, uføretrygdede eller arbeidsledige), antall personer, antall våtrom i huset etc., kan ikke legges til grunn for gebyrberegningen. Bestemmelsen gir adgang til å fastsette ulike beregningsmåter for eiendommer med ulik bruk etc. Dette innebærer ikke at selve prisen pr. m³ vann/avløp kan settes forskjellig for de forskjellige eiendommene.

For eiendommer hvor vannmåler ikke er installert, kan vannforbruket fastsettes i trinn.

En eventuelle fast del skal være stabil og ikke avspeile variasjon i forbruk. Den faste delen av årsgebyret bør heller ikke hindre den enkelte abonnent i å kunne påvirke sitt eget gebyr gjennom å regulere vannforbruket. Ved ressursknapphet kan kommunen vurdere å fastsette gebyret på grunnlag av forbruk alene (dvs. at gebyret kun er basert på en forbruksavhengig variabel del).

Den enkelte gebyrpliktige kan etter forurensningsforskriftens § 16-4 andre ledd kreve at vannforbruket skal fastsettes ut fra målt og ikke stipulert forbruk hvis ikke kommunen i forskrift har bestemt at alle gebyrpliktige skal betale etter målt forbruk. Den enkelte gebyrpliktige må selv bekoste slik måling (installasjon, drift, avlesning m.m.), og måling må utføres etter kommunens anvisning. Ved manglende avlesning av vannmåler og innsendelse av data kan kommunen fastsette forbruket.

Som del av nasjonal implementering av rådsdirektiv 2004/22/EF om måleinstrumenter (MID), fastsatte Nærings- og handelsdepartementet 26. april 2006 ny forskrift om krav til vannmålere. Forskriften fastsetter hvilke krav vannmålere skal oppfylle for å kunne gjøres tilgjengelig på markedet (førmarkeds kontroll). Forskriften trådte i kraft 30. oktober 2006. Dersom kommunen ønsker å sikre hensiktsmessig drift- og vedlikehold, vil det være mulig for kommunen selv å kjøpe vannmålere for utleie til abonnenter.

For næringsbygg og andre bygninger som ikke brukes som bolig, er hovedregelen etter forurensningsforskriftens § 16-4 fjerde ledd at årsforbruket, eventuelt den variable delen av årsgebyret, beregnes på grunnlag av målt vannforbruk. Er det ikke installert vannmåler, kan det fastsettes særlige regler eller inngås særlige avtaler om beregning av gebyret. Kommunen har begrenset adgang til å sette lavere gebyrer for disse bygningene enn det som ville følge av kommunens ordinære beregningsmåte for boliger.

Av SFTs kommentarer til bestemmelsen følger det at det ikke er adgang til å fastsette en ren kvantumsrabatt for storforbrukere av vann. For bedrifter, gartnerier, gårdsbruk og annen virksomhet hvor avløpsmengden avviker vesentlig fra vannforbruket, kan det inngås avtale basert på avvikende avløpsmengde.

Det kan gjøres fradrag for vann som går inn i bedriftens produkter, eller av andre grunner ikke slippes ut i avløpsnett fra næringsbygg og andre bygninger nevnt ovenfor.

Det kan beregnes økt avløpsvannmengde i forhold til målt vannforbruk dersom overvann føres til avløp. For bygg med installert sprinkleranlegg kan det gjøres særlige avtaler slik at kommunens kostnader blir dekket.

For ubebygde tomt, jf. forurensningsforskriftens § 16-4 femte ledd, følger det av SFTs kommentarer at kommunen kan fastsette de regler for gebyrberegning som er nødvendig for å få dekket kommunens drift- og kapitalkostnader ved å bygge og opprettholde et tilfredsstillende vannforsynings- og avløpssystem.

I de tidligere rammeforskriftene fra 1974 var det i pkt. 3.12 inntatt hjemmel for å fastsette tilleggsgebyr i årsavgiften dersom pålegg bl.a. om ubedring av utett privat stikkledning for vann ikke ble etterkommet.

SFT har i den senere tid gitt uttrykk for at lov om vass- og kloakkavgifter overhodet ikke hjemler denne type pålegg under henvisning til legalitetsprinsippet. Dette innebærer i realiteten at SFT har underkjent NOU-en som lå til grunn for forskriften fra 1974 og Miljøverndepartementets tidligere oppfatning av disse spørsmålene. Dette skaper en del interessante problemstillinger knyttet til skjæringstidspunktet for den nye oppfatningen, samt hvilken tilbakebetalingsplikt de kommuner som lojalt har innrettet seg etter de tidligere anvisningene, kan komme i overfor abonnenter som tidligere har betalt slike tilleggsgebyrer.

3.1.2.5 Ulike gebyrsatser – Forurensningsforskriften § 16-5

Bestemmelsen lyder som følger:

”Det kan fastsettes lavere tilknytningsgebyr for eiendommer der det er betalt refusjon eller annen form for opparbeidelseskostnader for vann- og/eller avløpsanlegg som er utført etter planer godkjent av kommunen.

Det kan fastsettes ulike gebyrsatser for tilknytnings- og årsgebyr dersom et vann- eller avløpsanlegg eller større enhet av dette medfører vesentlig høyere eller lavere kostnader enn de øvrige.

Det kan videre fastsettes ulike gebyrsatser for tilknytnings- og årsgebyr for ulike boligkategorier, der det er ulike kostnader forbundet med betjening av ulike boligkategorier.

Det kan fastsettes ulike gebyrsatser for avløpsvann som forurensningsmessig avviker fra vanlig kommunalt avløpsvann.

De begrensninger som fremgår av annet til fjerde ledd gjelder ikke fordelingen av den faste delen av årsgebyret ved bruk av todelt gebyrordning.”

Av SFTs kommentarer til bestemmelsen fremgår det at utgangspunktet er at de samme gebyrsatser skal gjelde i hele kommunen. Forurensningsforskriften § 16-5 begrenser kommunens adgang til å fastsette ulike gebyrsatser ved å gi en uttømmende oppstilling av når det kan gis ulike gebyrsatser.

Kommunen kan ikke ilegge tilleggsgebyr eller øke gebyrsatsen ved manglende etterlevelse av pålegg.

Med gebyrsats menes kostnad pr. måleenhet for årsgebyr eller tilknytningsgebyr.

Tilknytningsgebyret kan etter bestemmelsens første ledd differensieres avhengig av om den gebyrpliktige har betalt refusjon etter plan- og bygningsloven eller andre former for opparbeidelseskostnader for tekniske anlegg som er utført etter planer godkjent av kommunen. Regler om differensierte gebyrsatser må fastsettes i kommunens forskrift.

I medhold av forurensningsforskriftens § 16-5 andre ledd kan kommunen fastsette ulike gebyrsatser hvis et vann- eller avløpsanlegg, eller en større enhet av et anlegg, medfører vesentlig høyere eller lavere kostnader enn de øvrige. Dette gjelder både tilknytnings- og årsgebyrer.

Av SFTs kommentarer til bestemmelsen kan det kun fastsettes lavere gebyrsatser dersom kostnadene med å forsyne forbrukerne med vann i et vannforsyningsområde er mindre kostbart enn i et annet vannforsyningsområde i kommunen. Lov om forbrukerkjøp av 21. juni 2002 §§ 2 og 26 gir imidlertid forbruker mulighet til å kreve et passende prisavslag på levert vann dersom vannkvaliteten er dårlig i perioder.

Etter § 16-5 tredje ledd kan det fastsettes differensierte gebyrsatser for ulike boligkategorier på bakgrunn av at det er ulike kostnader forbundet med å betjene de ulike kategoriene. I SFTs kommentarer nevnes at det for eksempel kan fastsettes lavere gebyrsatser for blokkleiligheter på bakgrunn av at kostnadene med ledningsnett er lavere pr. boenhet for disse boligkategoriene enn for mer spredte boligheter.

Videre kan det, i medhold av forurensningsforskriften § 16-5 fjerde ledd, fastsettes ulike gebyrsatser for avløpsvann som forurensningsmessig avviker fra vanlig kommunalt avløpsvann. Dette innebærer at det kan fastsettes høyere gebyrsats for avløpsvann som er mer forurenset enn vanlig kommunalt avløpsvann, og som det koster kommunen mer å behandle. Tilsvarende kan kommunen fastsette en lavere gebyrsats for avløpsvann som er mindre forurenset enn vanlig kommunalt avløpsvann, og som kommunen har mindre kostnader med å behandle.

3.1.2.6 Renter – Forurensningsloven § 16-6

Bestemmelsen lyder som følger:

”Om renteplikt ved for sen betaling eller tilbakebetaling av vann- og avløpsgebyrer gjelder reglene i lov 6. juni 1975 nr. 29 om eiendomsskatt til kommunane § 26 tilsvarende.”

At eiendomsskatteloven § 26 gjelder tilsvarende, innebærer at forskrift av 18. desember 1987 nr. 977 om rentegodtgjørelse når eiendomsskatt blir innbetalt for sent eller betalt tilbake også gjelder vann- og avløpsgebyrer.

3.1.2.7 Eksisterende lokale forskrifter – Forurensningsforskriften § 16-7

Bestemmelsen lyder som følger:

”Lokale forskrifter for vann- og avløpsgebyrer gitt i medhold av lov om kommunale vass- og kloakkavgifter av 31. mai 1974 med endringer og tilhørende forskrifter før 1. januar 2007 er fortsatt gjeldende, så fremt de ikke strider mot kravene i dette kapitlet.”

Lokale forskrifter for fastsettelse av vann- og avløpsgebyrer er fortsatt gjeldende så fremt de ikke strider i mot kravene i kapittel 16, eller inntil kommunen bestemmer noe annet.

3.1.3 Kommunale forskrifter

Lov om vass- og kloakkavgifter gir i § 3 kommunestyret hjemmel til å fastsette størrelsen på avgiftene i kommunen, til å gi nærmere regler for gjennomføring av avgiftsvedtaket og til å kreve inn disse. Til hjelp for innkrevingen har loven fastsatt at forfalt krav på årsavgift er sikret med lovpant i eiendommen etter panteloven § 6-1. Dertil kommer at både årsavgift og engangsavgiften for tilknytning er tvangsgrunnlag for utlegg og kan kreves inn av kommunekassereren etter reglene for innkreving av skatt, jf. lov om vass- og kloakkavgifter § 4.

Miljøverndepartementet anfører at fastsettelsen av vann- og avløpsgebyrer for den enkelte gebyrpliktige som regel vil følge automatisk av regler fastsatt i kommunal forskrift og som sådan ikke

være å anse som enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Dette får den betydning at den enkelte avgiftsfastsettelse ikke kan påklages. Dersom gebyrfastsettelsen derimot er resultat av vedtak truffet individuelt overfor den enkelte gebyrpliktige, vil det være et enkeltvedtak som kan påklages etter forvaltningsloven § 28 til kommunestyret eller særskilt klagenemnd oppnevnt av kommunestyret.

I henhold til lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr. 107 (kommuneloven) § 59 kan kommunestyremedlemmer i visse tilfeller bringe en kommunal forskrift inn for departementet for lovlighetskontroll. Lovlighetskontroll innebærer kontroll med hvorvidt forskriften er innholdsmessig lovlig, er truffet av noen som har myndighet til å fastsette slik forskrift og er blitt til på lovlig måte. Departementet kan også på eget initiativ ta forskriften opp til lovlighetskontroll. Myndigheten etter § 59 er delegert til Fylkesmannen i henhold til Kommunal- og arbeidsdepartementets rundskriv H-25/92 av 1. juni 1983.

Det er Fylkesmannen kommunene skal henvende seg til med spørsmål om regelverket for beregning av vann- og avløpsgebyrer.

Fastsettelse av den kommunale forskriften må følge forvaltningslovens regler for dette i §§ 37 til 40. De viktigste reglene er her at kommunestyret må påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak fattes. Dette gjøres ved at offentlige og private institusjoner og organisasjoner som berøres, skal gis anledning til å uttale seg før forskriften blir utferdiget, endret eller opphevet. Dette skjer normalt gjennom høringsprosessen. Forhåndsvarsel kan i visse situasjoner unnlates.

Hva gjelder formkravene til selve den kommunale forskriften om vann- og avløpsgebyrer, fremgår det av § 38 at den skal a) inneholde en uttrykkelig henvisning til den eller de bestemmelser som gir forvaltningsorganet hjemmel til å utferdige forskriften, b) nevne det forvaltningsorgan som har gitt forskriften, c) kunngjøres i *Norsk Lovtidend* og c) i kunngjøringen betegnes som forskrift.

Hva gjelder administrasjonens adgang til å fravike en vedtatt forskrift, følger det av fvl. § 40 at dette ikke er tillatt, med mindre forskriften selv eller vedkommende hjemmelslov gir adgang til det.

3.1.4 Gyldigheten av kommunale forskrifter

Kommunene er gjennom utformingen av § 2 i lov om vass- og kloakkavgifter gitt en meget vid adgang til å fastsette lokale forskrifter om hvor mye som skal betales i avgift og etter hvilke prinsipper utregningen skal skje. De regler som vedtas lokalt vil, så sant de holder seg innenfor de rammer som loven selv setter og statlige rammeforskrifter, som den store hovedregel kunne stå seg overfor krav fra en abonnent om at kommunen har utvist et dårlig eller uheldig skjønn.

Det er allikevel visse avgjørelser som kan settes til side av domstolene, selv der lovteksten tilsynelatende gir en kommune fritt skjønn til å fastsette de nærmere reglene.

Selv om lov om vass- og kloakkavgifter tolkes slik at vurderingene av hvordan de lokale forskriftene skal fastsettes er opp til de enkelte kommunestyrer, er det grenser for hvilke hensyn og hvilke faktum det kan legges vekt på.

I Rt. 1960 ble det fastslått at svikt i de faktiske premissene for skjønnsutøvelsen kan medføre ugyldighet. Også feilaktige oppfatninger om rettsspørsmål kan føre til at skjønnet blir skjevt. På samme måte som saksbehandlingsfeil, antas det at feil i de faktiske eller rettslige premisser for skjønnet kan føre til ugyldighet hvis de kan ha virket inn på avgjørelsens innhold (se Eckhoff: *Forvaltningsrett* (6.utgave 1997), s. 581).

Det er også lagt til grunn at sterkt urimelige vedtak, vedtak der det er tatt usaklige hensyn, vedtak som fremtrer som vilkårlige og vedtak der avgjørelsen anses som uforholdsmessig eller innebærer en

forskjellsbehandling, kan settes til side av domstolene. Dette vil først og fremst kunne være aktuelt i forbindelse med enkeltvedtak.

Også forskrifter kan bli ugyldige på grunn av saksbehandlingsfeil, og også her må det legges avgjørende vekt på om feilen kan ha hatt betydning for innholdet. Fordi det ikke gjelder så mange saksbehandlingsregler for forskrifter som for enkeltvedtak, er spørsmålet ifølge Eckhoff (s. 579) sjeldnere aktuelt her. Han påpeker også at det er grunn til å være noe mer varsom med å sette til side en forskrift enn et enkeltvedtak siden det kan ha mer vidtrekkende og uoversiktlige følger å kjenne en forskrift ugyldig.

Den eneste avgjørelsen som Eckhoff omtaler der en forskrift ble kjent ugyldig, er Rt. 1964 s. 98. Her ble et lokalt forbud mot å bruke kilenot, som var gitt i medhold av lakseloven, satt til side fordi spørsmålet om å forby dette ikke var forelagt for fiskeristyret og fylkestinget slik loven krevde. Førstvoterende begrunnet sitt standpunkt med at "det ikke med sikkerhet kan bygges på at disse feilene ikke har hatt betydning for departementets avgjørelse".

3.1.5 Nærmere om retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester H-2140 fra januar 2003

3.1.5.1 Hovedtrekk ved retningslinjene

Kommunal- og regionaldepartementet sendte i brev datert 14. januar 2003 ut nye retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester som er gitt navnet H-2140. I oversendelsesbrevet er det vist til at flere kommunale tjenester har selvkost som øvre grense for lovlige gebyrinntekter, og at det derfor er av stor interesse å få klarlagt hvordan selvkost skal beregnes.

De nye retningslinjene erstattet med virkning fra 1. januar 2003 de tidligere *Veiledende retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester* (H-2095), som ble utgitt av Kommunal- og arbeidsdepartementet i desember 1996. Det fremgår av utsendelsesbrevet fra departementet at retningslinjene angir de prinsipper som skal benyttes i selvkostkalkyler innenfor alle typer av kommunale/fylkeskommunale tjenester der selvkost er satt som tak.

Det vises i oversendelsesbrevet til at en viktig årsak til varierende praksis i kommunene har vært uklarheter rundt beregning av kapitalkostnader i selvkostkalkylen. Avskrivninger er fra 2001 gjort obligatorisk i kommuneregnskapet, og reglene for avskrivninger er angitt i forskrift om årsregnskap og årsberetning av 15. desember 2000. De nye retningslinjene slår fast at reglene om avskrivninger i regnskapsforskriften skal benyttes i selvkostkalkylen.

De viktigste avklaringene for selvkostberegningen i H-2140 er ifølge brev fra kommunal og regionaldepartementet:

- Ved beregning av selvkost for kommunen skal kostnadsberegning ikke være avhengig av hvilken finansieringsform kommunen velger (bruk av lån eller egenkapital). Derfor må kapitalkostnader beregnes for alle anskaffelser av varige driftsmidler, uavhengig av hvordan anskaffelsen er finansiert.
- Lineære avskrivninger skal brukes i selvkostkalkylen. Lineære avskrivninger gir best samlet kostnadsriktighet, tidsriktighet og anvendbarhet.
- Ved valg av avskrivningsperiode for ulike investeringer benyttes de periodene som er angitt i Forskrift om årsregnskap og årsberetning av 15.12.00 § 8.
- Kalkylerenten settes lik effektiv rente på norske statsobligasjoner med 3 års gjenstående løpetid, med et tillegg på 1 prosent (gjennomsnitt over året).

- Kommunen kan fremføre et overskudd fra selvkosttjenesten til et senere år (innenfor 3–5 års periode). I praksis vil dette skje gjennom et bundet driftsfond (selvkostfond). Selvkostfondets funksjon er å håndtere svingninger i inntekter og kostnader slik at gebyrene kan holdes stabile.
- Investeringskostnadene må fordeles jevnt over investeringenes levetid. Investeringer i anleggsmidler kan dermed ikke finansieres direkte av selvkostfondet/gebyrinntekter.

Retningslinjene er nærmere behandlet i tidligere utgaver av VA-jus databasen, men er av plasshensyn utelatt i denne versjonen.

Fra retningslinjene skal kun påpekes at det følger av disse under pkt. 4.3.2 på s. 20 at det skal gjøres fradrag i historisk anskaffelseskostnad for investeringstilskudd/anleggsbidrag fra eksterne (andre enn kommunen) ved fastsettelse av avskrivningsgrunnlaget i selvkostkalkylen. Når det skal fastsettes et avskrivningsgrunnlag må det fra brutto anskaffelseskostnader gjøres fradrag for anleggsbidrag mv., og eventuelt fradrag for den del av anlegget som ikke er utsatt for verdiforringelse ut fra slitasje og elde.

Et særskilt spørsmål er hvorledes anleggsbidraget skal behandles i forhold til avskrivningsgrunnlaget. Dette kan behandles på to måter:

- 1) Til direkte fradrag på brutto anleggskostnader. Avskrivningsgrunnlaget blir derved netto anleggskostnader.
- 2) Godskrives inntektene for brukerbetaling.

Retningslinjene tar stilling til dette nederst på s. 20 og anfører i den forbindelse:

”For selvkosttjenester, hvor poenget er at kommunens utlegg skal dekkes inn gjennom brukerbetalinger, er det naturlig å ta utgangspunkt i den pris på investeringen kommunen rent faktisk står overfor. Hensynet til at kommunen skal kunne opparbeide seg kapital for å kunne foreta reinvesteringer er altså i denne sammenheng mindre relevant. Anleggsbidrag /investeringstilskudd skal således føres til fradrag på brutto anleggskostnader.”

3.1.6 Rettspraksis knyttet til lov om vass- og kloakkavgifter, rammeforskriften og kommunale forskrifter

Det har etter hvert kommet til en del rettspraksis knyttet opp mot forståelsen av regelverket rundt fastsettingen av års- og tilknytningsavgifter. Vi vil nedenfor omtale 8 høyesterettsdommer og en lagmannsrettsdom. Vi vil også kort gjennomgå en uttalelse fra sivilombudsmannen fra 1989.

Som en vil se av gjennomgangen, har samtlige av de saker som har blitt forelagt Høyesterett eller Høyesteretts kjæremålsutvalg, endt med tap for den private abonnent som har hevdet at han urettmessig har blitt ilagt avgift og at den dertil påfølgende kommunale utpanting er ugyldig. En annen tendens som en kan merke seg, er at de lavere rettsinstanser som byrett/herredsrett og lagmannsrett er mer tilbøyelige til å gi klagerne medhold, men at dette altså ikke holder når avgjørelsene blir brakt inn for Høyesterett. Kun i den ene saken som omtales fra sivilombudsmannen fra 1989, fikk klageren medhold i at det ikke var hjemmel for det fremsatte krav.

Konklusjonen må være at det skal svært mye til før en privat abonnent kan ha håp om å nå frem overfor domstolene med at en fastsettelse av avgift i tråd med lokale avgiftsforskrifter er i strid med lov og rammeforskrift. Det vil antagelig kun være aktuelt der dette uttrykkelig fremgår av loven og rammeforskriften selv, og da vil antagelig saken bli løst før den kommer så langt som til rettsapparatet.

Hva gjelder Høyesteretts avgjørelse i Rt. 1981 s. 106 (Jahrenkildedommen) som gjaldt tolkning av hvorvidt en del abonnenter hadde rett til fri vannlevering i henhold til tidligere inngått kontrakt i

forbindelse med frivillig avståelse av privat vannverk til Lier kommune, er denne avgjørelsen omtalt under kapittel 2.5.5.2.

Av plasshensyn er omtalen av enkelte av dommene forkortet i denne utgaven av VA-jus databasen i forhold til tidligere versjoner.

3.1.6.1 Rt. 1979 s. 934

Tvisten gjaldt her Nesodden kommunes adgang til å kreve bidrag til utbygging av kommunalt kloakkanlegg etter bestemmelser inntatt i salgskontrakter mellom tomtekjøpere og et tomteselskap stiftet på kommunalt initiativ (Nesodden tomteselskap).

Bidraget var fastsatt og krevd før loven av 31. mai 1974 om kommunale vass- og kloakkavgifter trådte i kraft. Tomtekjøperne i Bjørnemyrdalen ble avkrevd bidrag etter satser i et kommunalt regulativ om tilknytningsavgift som det på den tid ikke var lovgrunnlag for, og kjøperne mente at kommunen ved hjelp av salgskontraktene søkte å skaffe seg ikke lovhjemlede avgifter. Høyesterett fant at det i hvert fall i den konkrete foreliggende situasjon ikke var noe til hinder for at kommunen gjennom kontraktene sikret seg bidrag til utbygging av kloakkanlegget.

Høyesterett la i den forbindelse vekt på at det var et mindre lokalt anlegg med innretninger ikke langt fra bebyggelsen som skulle betjenes, og at bidragskravene lå lavere enn utbyggningsomkostningene fordelt pr. boligenhet. Tomtene skrev seg fra kommunal eiendom og var overdradd tomteselskapet som sto for opparbeidelsen av byggefeltet.

Det ble antatt at bestemmelsene i salgskontraktene ga tilstrekkelig klart uttrykk for at tomtekjøperne pliktet å yte det aktuelle bidraget.

Høyesterett konstaterte at utbyggingskostnadene fordelt pr. boligenhet ved full kapasitetsutnyttelse ikke belastet tomtekjøperne i Bjørnemyrdalen på en urimelig måte. Ubetalte bidrag var heller ikke falt bort ved foreldelse. Nesodden kommune vant derfor frem med sitt krav.

3.1.6.2 Rt. 1980 s. 892

Saksforholdet var her at det ble foretatt utpanting hos et firma som hadde nektet å betale tilknytningsavgift for vann- og kloakk i forbindelse med oppføring av et midlertidig lagerskur. Lagmannsretten hadde stadfestet utpantingen, og denne kjennelse ble stadfestet av kjæremålsutvalget. Det ble av firmaet anført at det ikke var hjemmel for tilknytningsavgift fordi bygningen ikke hadde tilknytning til kommunal vann- og kloakkledning.

Kjæremålsutvalget var ikke enig i dette fordi det etter loven var tilstrekkelig at den faste eiendommen hvor lagerskuret var oppført, var tilknyttet en kommunal vann- og kloakkledning. At selve lagerskuret manglet slik tilknytning var ikke avgjørende. Det ble for øvrig bemerket at den kjærende part fra før hadde et forretningsbygg på eiendommen, og at dette var tilknyttet ledningsnett. Forskriftene bygde på at tilknytningsavgiftens størrelse skulle stå i forhold til størrelsen av bebyggelsen på eiendommen, og dette ble ansett for å være et naturlig kriterium. Det kunne da ikke være nødvendig at de enkelte deler av bebyggelsen var tilknyttet ledningsnett.

Hva særskilt gjaldt hjemmelen for å kreve inn avgift for midlertidige bygg, fant kjæremålsutvalget at det knyttet seg større tvil til dette da det ikke var gitt noen regel som løste dette spørsmålet. Etter utvalgets mening måtte det avgjørende være at lovgrunnlaget for tilknytningsavgift ofte ville være til stede også når det var tale om midlertidige bygg.

Det ble pekt på at det forhold at tilknytningsavgiften er en engangsgift og derfor vil være en mindre naturlig avgiftsform ved helt kortvarige byggverk, ikke vil være til hinder for at bygningen faktisk blir

stående i en årrekke, for eksempel som følge av midlertidig dispensasjon etter dagjeldende bygningslov § 8. Dette tilsa etter rettens skjønn at det vanskelig kunne gjøres noe generelt unntak for midlertidige bygg, slik at det ikke skulle svares tilknytningsavgift for disse.

Det ble dog presisert at det ikke kunne være grunnlag for tilknytningsavgift når det på forhånd var klart at et midlertidig bygg ville bli av helt kortvarig karakter.

3.1.6.3 Rt. 1982 s. 1788

Dommen gjaldt tolkning av § 1 i lov om vass- og kloakkavgifter. Kjæremålsutvalget forsto bestemmelsen slik at loven med tilhørende forskrifter ville kunne komme til anvendelse også for eiendom som før bestemmelsenes ikrafttreden var tilkoblet en kloakkledning som kunne betegnes som kommunal, således som når kommunen anla et nytt og forbedret kloakksystem som tjente til avløsning av et tidligere, utilfredsstillende system. Når tilknytning skjedde etter at nye forskrifter for vass- og kloakkavgifter var trådt i kraft, kunne det i forhold til grunnloven § 97 ikke være noe til hinder for å anvende de nye forskriftene.

3.1.6.4 Rt. 1989 s. 776

I saken var det reist spørsmål ved om det ved første byggetrinn skulle foretas reduksjon i tilknytningsavgiften med den begrunnelse at tidligere bebyggelse som ble revet i anledning byggingen, var oppført før tilknytningsavgiftsreglene ble gitt. Avgiften ble betalt, men spørsmålet ble tatt opp igjen når det skulle beregnes avgift for annet byggetrinn. Da ble avgift ikke betalt, og det ble klaget over den derpåfølgende utpanting. Namsretten og lagmannsretten kom til at utpantingen skulle oppheves, men lagmannsrettens kjennelse ble opphevet av Høyesteretts kjæremålsutvalg, da det ikke var tatt noe klart og nærmere begrunnet standpunkt til forholdet mellom de to avgiftsfastsettelsene, herunder om det i forbindelse med avgiftsfastsettelse nr. 2 kunne fremmes noe tilbakebetalingskrav vedrørende allerede innbetalt avgift.

I det tilfelle det forelå et krav, oppsto spørsmålet om hvordan dette kunne bringes inn i utpantingssaken uten hensyn til bestemmelsen i dagjeldende tvangsfullbyrdelseslov § 16, hvoretter motregning under fullbyrdelsen bare kunne forlanges når motkravet var erkjent eller rettskraftig avgjort. Saken ble etter dette henvist til ny behandling i lagmannsretten.

3.1.6.5 Rt. 1991 s. 915

I dommen ble det fastslått at kommunal avgift for tømning av slamavskiller kunne oppkreves ved siden av vanlig kloakkavgift etter lov om vass- og kloakkavgifter fra 1974. Det forelå ikke usaklig forskjellsbehandling i forhold til dem som var tilknyttet kommunal kloakk uten å ha slamavskiller. Det ble anført at rimelighetsgrunner nok kunne anføres for at en samordning av avgiftene burde foretas, men utvalget la til grunn at det tilhørte forvaltningen å ta stilling til de nærmere avveininger.

3.1.6.6 Rt. 1995 s. 1568

Saksforholdet var her at en person i 1993 oppførte en enebolig og en bygning som inneholdt fire leiligheter på sin eiendom i Larvik. Han innbetalte tilknytningsavgift for en boligenhet, men nektet å betale da han fikk krav også for ytterligere fire boenheter. Det ble da utferdiget påleggstrekk av kemneren i Larvik for fem boenheter og årsavgift for 1994.

Kjæremålsretten var enig i lagmannsrettens forståelse som gikk ut på at vann- og kloakkavgiftsloven og rammeforskriftene ikke var til hinder for at det kunne gis kommunale regler om at tilknytningsavgift skulle kunne beregnes etter boenhet.

3.1.6.7 Rt. 1997 s. 374

I denne saken var tilknytningsavgiften i forbindelse med oppføring av et tilbygg til et lagerbygg i henhold til kommunal forskrift beregnet i forhold til bebyggelsens størrelse. Det var på det rene at bygningens vannforbruk var atskillig mindre enn det arealet normalt skulle tilsi. Det ble her forgjeves gjort gjeldende at avgiftsvedtaket lå utenfor de prinsipper som lov av 31. mai 1974 nr. 2 om kommunale vass- og kloakkavgifter bygde på. Høyesterett var heller ikke enig i at avgiftsvedtaket innebar en usaklig forskjellsbehandling i forhold til boligeiendommer, og at det derfor måtte settes til side som åpenbart urimelig.

Førstvoterende i Høyesterett fant det klart at selv om Bergen kommune kunne ha fastsatt en lavere tilknytningsavgift etter byforskriften pkt. 13.1, lå ikke avgiftsvedtaket utenfor lovens ramme. Det ble vist til at pkt. 13.1 i de kommunale bestemmelsene først og fremst tok sikte på årsavgiften. Dette ble begrunnet med at tilknytningsavgiften er en engangsavgift, og at vann- og kloakkanlegget måtte dimensjoneres under hensyn til muligheter for bruksendringer og brannberedskapen. Det ble også vist til at avgiftsberegningen var i samsvar med den praksis Bergen kommune hadde fulgt siden lovens ikrafttreden, og at en rekke andre kommuner etter det opplyste skulle ha fulgt samme praksis.

3.1.6.8 Borgarting lagmannsretts dom av 18. april 1997, RG 1998 s. 163

Saksforholdet var her at Oslo kommune i flere år hadde beregnet for høy vann- og kloakkavgift for boligsameiet Elisenberghus, idet brutto gulvareal – grunnlaget for beregningen av vann- og kloakkavgiften – var satt for høyt. Bakgrunnen var særlig at det ved en feil ikke var gjort fradrag for garasjearealer i kjellerne, slik det skulle vært gjort i henhold til kommunens egen praksis.

Etter at feilen ble oppdaget, krevde sameiet tilbakebetaling. Kommunen bestred tilbakebetalingsplikt for forhold som lå mer enn tre år tilbake i tid. Lagmannsretten ga sameiet medhold i at læren om *condictio indebiti* ga sameiet et tilbakebetalingskrav. Tilbakebetalingskravet var ikke foreldet idet foreldelsesloven § 10 nr. 1 om tilleggsfrist kom til anvendelse. Sameiets manglende kunnskap om sitt krav var i hovedsak basert på en rettsvillfarelse (manglende kjennskap til kommunens praksis), men lagmannsretten fant at sameiet ikke kunne lastes for rettsvillfarelsen.

3.1.6.9 Borgarting lagmannsrett – Kjennelse avsagt 6. oktober 1997 – Moss kommune – Tvangsfullbyrdelse

Saken gjaldt begjæring om tvangssalg fra Moss kommune mot en abonnent som hadde unnlatt å betale en årsavgift basert på målt forbruk. Vannmåleren hadde her frosset i stykker og viste et årsforbruk mer enn fire ganger så høyt som det foregående år. Lagmannsretten la etter en totalvurdering til grunn at det var mest sannsynlig at målerresultatet var feil, selv om det ikke hadde latt seg gjøre å påvise noen tekniske feil ved måleren, og at det følgelig var uklart hvordan det uriktige målerresultatet hadde fremkommet. Kommunens begjæring om tvangssalg ble av denne grunn ikke tatt til følge.

3.1.6.10 Borgarting lagmannsrett. LB 1999-02943 avsagt 17. desember 1999

Saken gjaldt klage på utleggsforretning. Gol kommune hadde fått pant i fast eiendom ved utleggsforretning, med tvangsgrunnlag for forfalte terminer for vann- og kloakkavgift. Eiendommen var ikke tilknyttet nettet, men hadde gjennom årene fått flere pålegg om dette. Lagmannsretten påpekte at vedtakene var lovlig fattet, og at de ikke var påklaget. Avgiftsplikten løp fra fristen for tilknytningen.

Det ble også vist til at kommunen etter lov om vass- og kloakkavgifter § 4 og skattebetalingsloven § 32 andre punktum og § 40 a hadde rett til å motregne årsavgiften i fordring den avgiftspliktige hadde på tilbakebetaling av skatt.

3.1.6.11 Agder lagmannsretts dom avsagt 30. januar 2002. Saksnummer LA-2001-01111

Saken gjaldt krav om tilbakebetaling av for mye betalt avløpsavgift. Forsvarets forlegning Evjemoen drev til 1980 sitt eget vann- og avløpsverk for leiren. I 1980 inngikk forsvaret og kommunen avtale om at avløpsvannet fra Evjemoen skulle gå til det kommunale avløpsrenseanlegget. Det kommunale anleggets kapasitet måtte utvides, og partene inngikk avtale om felles utbygging av anlegget. Tvisten dreide seg om hvorvidt forsvaret i årene etterpå hadde betalt for mye i årlig avgift og om kommunen helt eller delvis måtte tilbakebetale det som måtte være for mye innbetalt. Både Kristiansand tingrett og Agder lagmannsrett frifant kommunen.

Lagmannsretten la vekt på at forsvaret både økonomisk og kompetansemessig var langt mektigere enn en liten utkantkommune som Evje og Hornes, selv om begge måtte betraktes som profesjonelle. Det ble lagt vekt på at Forsvaret således utvilsomt hadde både tilstrekkelig anledning og kompetanse til å avdekke misforhold mellom det tidligere stipulerte avgiftsgrunnlag og den virkelige avløpsmengde som var synkende de siste årene. Når dette ikke ble gjort, er det er internt anliggende for forsvaret som ikke kan gå ut over kommunen.

3.1.6.12 Høyesteretts dom avsagt 27. juni 2002 – Nes Kommune

Saken gjaldt spørsmålet om Nes kommune for årene 1990 til 1999 hadde krevd inn mer avløpsavgift enn det som var nødvendig for dekning av kommunens kostnader. Tvisten knyttet seg nærmere bestemt til spørsmålet om hvorvidt innbetalt tilknytningsavgift skulle gå til fradrag i grunnlaget for beregning av kapitalkostnader.

Høyesterett kom til samme resultat som lagmannsretten som frifant Nes kommune, og ga uttrykk for at den i det vesentlige kunne tiltre lagmannsrettens begrunnelse. Det ble vist til at lov om vass- og kloakkavgifter overlater til kommunen å bestemme om det skal kreves kloakkavgift, og at den ikke gir nærmere regler for hvordan avgiftene skal beregnes. For tema i saken ble lagt til grunn at forskriften fra 1974 samt Rundskriv T-9/86 datert 14. oktober 1986 gjaldt for de første årene saken gjaldt og at forskriften av 1995 og det nye rundskrivet T-1157 gjaldt for de senere årene saken gjaldt.

Førstvoterende dommer Zimmer påpekte at:

”Det er i og for seg ikke noen unaturlig tanke at en engangsavgift som betales i forbindelse med at en abonnent knytter seg til anlegget, betraktes som denne abonnentens bidrag til finansiering av vedkommendes andel av investeringsutgiftene, og at kommunens investeringsutgifter derfor anses redusert tilsvarende.

Det er imidlertid etter min mening ikke dette syn som regelverket bygger på. Allerede teksten i vannavgiftsloven § 2 første ledd kan sies å indikere dette. Lovteksten likestiller engangsavgift ved tilknytning og årlige avgifter og gir altså ikke holdepunkter for å behandle dem ulikt. Dette støttes av at Stortingets kommunal- og miljøvernkomité i Innst. O nr. 24 (1973-1974) på s. 3 ga uttrykk for at kommunene må ”stå relativt fritt når det gjeld tilhøvet mellom årlege avgifter og tilknytningsavgifter”. Det er liten grunn til å anta at komiteen hadde tenkt seg at dette valget skulle spille inn på hvordan avgiftsgrunnlaget beregnes.”

Det viktigste argumentet for førstvoterende dommer Zimmer var imidlertid pkt. 1.5 i forskriften fra 1974, der det fremgikk at tilknytnings- og årsavgifter skulle fastsettes uten at de refererte seg til noen spesiell del av kostnadene ved vann- og kloakkanlegget. Det ble også vist til Rundskriv T-1157 der det under overskriften *”Lovens og forskriftens hovedprinsipper”* ble lagt til grunn at kommunen selv kunne fastsette forholdet mellom tilknytningsgebyrene og årsgebyrenes størrelse.

Etter å ha tilbakevist at tilknytningsavgiften må likestilles med refusjon etter plan- og bygningslovgivningen, og at forbrukerne blir belastet dobbelt når tilknytningsavgiften ikke blir ansett

for å redusere kommunens investeringer, gikk førstvoterende, som fikk støtte av de øvrige fire dommere, inn for å stadfeste lagmannsrettens dom.

Dommen er for så vidt ytterligere en bekreftelse på at kommunene etter lov om vass- og kloakkavgifter står meget fritt i fastsettelsen av avgiftsgrunnlaget for vann- og kloakkavgifter, og at det skal mye til for å nå frem med krav om at dette er gjort i strid med loven og forskriften.

3.1.6.13 Rt. 2002 s. 525 – Stavanger kommune – Beregning av arealavhengig minstegebyr

Høyesterett avsa den 6. februar 2003 dom i saken mellom Stavanger kommune og Forte AS, som hadde krevd tilbakebetaling av vann- og avløpsgebyrer for årene 1996, 1997 og 1998. Spørsmålet i saken var om Stavanger kommunes beregning av såkalt arealavhengig minstegebyr, som ble betalt av næringsseiendommer med installert vannmåler, hadde hjemmel i vann- og kloakkavgiftsloven av 31. mars 1974 med tilhørende forskrifter.

Det av kommunen innkrevde beløp oversteg det gebyret ville utgjort basert på målt forbruk. Tilbakebetalingskravet var derfor basert på forskjellen mellom minstegebyr beregnet etter areal og gebyr på grunnlag av måling av forbruket.

Stavanger kommunes forskrift om vann- og avløp av 18. september 1995 pkt. 8.3 lød:

*”Alle eiendommer skal betale et minstegebyr på 50 % av et stipulert forbruk på 2 kubikkmeter pr kvadratmeter.
- alle næringsseiendommer skal installere vannmåler.”*

Forte AS gjorde for Høyesterett gjeldende at det stred mot forskriftens hjemmelsgrunnlag å beregne minstegebyret etter stipulert forbruk pr. kvadratmeter og derved gjøre det arealavhengig. Det ble videre anført at gebyret var satt vesentlig for høyt da det medførte at ca. 80 % av de eiendommene det gjaldt, i realiteten ble pålagt en fast avgift som var høyere enn avgift beregnet etter målt forbruk. Det ble ikke bestridt at kommunen hadde anledning til å kreve inn minstegebyr, men gebyret skulle ifølge Forte AS ha blitt beregnet på en annen måte, som ett fast gebyr for alle næringsseiendommer eller for ulike kategorier av slike eiendommer.

I vurderingen av hvilke hensyn som begrunner minstegebyret henviste Høyesterett til T-1077, der det på s. 20 var anført:

”Minimumsgebyret er primært begrunnet i beregningstekniske hensyn, og er også rimelig ut fra at deler av kostnadene på vann- og avløpssektoren ikke har sammenheng med vannforbruket. Minimumsgebyret skal dekke et angitt målt eller stipulert forbruk. Det er følgelig ikke anledning til å kreve et fast gebyr som ikke refererer seg til forbruk.”

Kommunen anførte for Høyesterett at når minstegebyret ble gjort avhengig av bygningens areal, var det fordi dette gjenspeilte de faste kostnadene med å betjene eiendommen fordi vann- og avløpsnettene ble dimensjonert etter bygningsmassens nåværende eller fremtidige størrelse, og først og fremst ut fra brannslukningsberedskap. Forte på sin side hevdet at kostnadene i det hele tatt ikke varierte med bygningsarealet for den enkelte næringsseiendom. Det ble også pekt på at eiendommen lå blant boligeiendommene i Stavanger sentrum.

Stavanger kommune ble frifunnet i Høyesterett som for tingrett og lagmannsrett.

Førstvoterende ga uttrykk for at han hadde vanskelig for å innse at kostnadene ville variere med arealet for hver enkelt næringsseiendom, men fordi større eiendommer gjennomgående ville trenge større dimensjonerte anlegg, virket det ikke urimelig å belaste næringsseiendommene gebyr i forhold til

størrelsen. Så lenge rammeforskriften ikke inneholdt mer entydige retningslinjer for beregningen, falt imidlertid etter førstvoterendes oppfatning kommunens ordning ikke utenfor de vide rammene som loven og rammeforskriften hadde trukket opp for kommunens valgfrihet.

Til Fortes subsidiære anførsel om at minstegebyret var fastsatt for høyt, henviste Høyesterett til at grunnen til at så mange næringseiendommer betaler minstegebyret, er at de har et lavt vannforbruk som ikke står i forhold til de faste kostnadene med å levere vann- og avløpstjenester. På denne bakgrunn kunne ikke førstvoterende se at kommunens gebyrberegning var i strid med regelverket.

3.1.6.14 Dom av Eidsivating lagmannsrett 1. mars 2005 Coca-Cola drikker AS mot Lørenskog kommune og Sentralrenseanlegget RA-2 AS

Nedre Romerike tingrett avsa den 22. desember 2003 dom i sak om hvorvidt Coca-Cola Drikker AS (CCD) kunne kreve tilbakebetalt innbetalt avløpsavgift for prosessavløp fra produksjonsavløpet på Robsrud i Lørenskog for årene 1999–2001 til Lørenskog kommune (LK). CCD mente å ha betalt for mye, og anførte at det ikke skulle betales både avløpsavgift til kommunen og fullstendig kostnadsdekning til AS Sentralrenseanlegget RA-2 for en total avløps- og renseprosess foretatt av RA-2, uten at prosessavløpet hadde passert gjennom kommunens avløpsledninger. Et hovedtema i saken var således hva som kunne sies å være avtalt i forholdet mellom CCD og RA-2.

Det første spørsmålet lagmannsretten tok stilling til var hvorvidt Lørenskog kommune manglet rett til å innkreve kloakkavgift fra CCD, eller eventuelt om kommunen mistet denne retten som følge av avtaler eller andre forhold i saken.

Lagmannsretten fant at anførselen om at Lørenskog kommune ikke hadde rett til å kreve avgift fordi forutsetningen om tilknytning til ”kommunal ledning” ikke var oppfylt, ikke kunne føre frem. Retten la på dette punkt vekt på at prosessavløpet ble ledet fra mineralvannsfabrikken og videre til en særskilt avløpsledning montert for dette formålet av RA-2 for CCDs regning. Denne særskilte ledningen ble montert inne i en allerede etablert avløpstunnel på strekningen fra Robsrud frem til RA-2s renseanlegg på Strømmen.

Etter ting- og lagmannsrettens oppfatning var CCD på denne måten knyttet til en kommunal ledning slik vass- og kloakkavgiftsloven måtte forstås. Retten fant det uten betydning om det var kommunen eller RA-2 som var eier av avløpstunnelen, som var 6–7 km lang, og som ble etablert på 70-tallet, da avgiftsplikten etter rettens oppfatning ikke avhang av om avløpstunnelen ble eid av kommuneforvaltningen, et interkommunalt selskap etter lov av 1999 nr. 6 eller av et ordinært aksjeselskap der én eller flere samarbeidende kommuner eide alle aksjene.

Det ble lagt til grunn at når Lørenskog, Rælingen og Skedsmo kommuner hadde valgt å samarbeide i formen aksjeselskap for å utføre deler av oppgaven med å motta og rense kloakk, var det en organisatorisk løsning i forhold til vass- og kloakkavgiftsloven, og uten betydning for adgangen til å kreve lovbestemt kloakkavgift for å dekke utgiftene som kommunene har ved å betale drift, vedlikehold og investeringer hos RA-2 basert på antallet innbyggere i hver kommune, den såkalte pebelastningen.

Lagmannsretten påpekte videre at brukeren må kunne holde seg til kommunen når det gjelder klager og innsigelser mot den tjeneste som leveres, uavhengig av om det er kommunen selv som utfører tjenesten, eller om den er overlatt til andre.

Lagmannsretten uttaler på s. 31 i sin dom:

”Slik lovgrunnlaget for denne avgiften er i dag, må det legges til grunn at kommunen ikke har adgang til å overføre avgiftskravet til andre, selv om selve tjenesteføringen er satt bort, jf. kommunelovens § 54. Hvis kommunen til tross for dette skulle ha overlatt til andre å kreve inn

avgiften direkte, er det likevel meget som taler for at kommunen selv taper retten til å kreve den inn. I denne saken er det intet grunnlag for at Lørenskog kommune på noen måte har gitt uttrykk for at RA-2 kunne kreve inn avgiften.”

Det heter videre på s. 32:

”At det er kommunen som er ansvarlig overfor en avgiftspliktig bruker av et kommunalt avløpssystem, uavhengig av hvem det er som faktisk utfører tjenesten, innebærer at kommunen vil ha plikt til å gripe inn for å forhindre at tjenesten svikter eller for å utbedre svikt som har skjedd. Etter lagmannsrettens oppfatning omfatter kommunens ansvar også en plikt til å gripe inn dersom det oppstår rettslige konflikter som kan sette tjenesteleveransen i fare.

I denne saken startet forholdet mellom RA-2 og CCD med den forutsetning at RA-2 skulle foreta en forrensing som skulle betales særskilt. Forrensingen var ikke omfattet av den kommunale avløpstjenesten, og den falt utenfor det som var dekket av den ordinære kloakkavgiften. Så langt kan det ikke reises innvendinger mot at Lørenskog kommune ikke fant grunn til å interessere seg særlig for det som skjedde mellom RA-2 og CCD. Fra RA-2 's side ble det imidlertid etter hvert stilt krav overfor CCD som i hvert fall CCD oppfattet slik at RA-2 krevde betaling for den totale håndteringen av CCD's prosessavløp. I løpet av høsten 1999 utviklet det seg til en temmelig tilspisset konflikt mellom RA-2 og CCD.”

Retten fant at resultatet i saken var at CCD ble avkrevd betaling både av Lørenskog kommune og av RA-2 for delvis de samme tjenester. Selv om CCD hadde betalt det alt vesentlige av de krav som RA-2 hadde fremsatt, fant lagmannsretten at dette ikke innebar at selskapet hadde godtatt kravene, eller for øvrig var avskåret fra å kreve tilbakebetaling. På denne bakgrunn ble RA-2 pålagt å refundere Coca Cola drikker kr. 10.198.838,-.

Avslutningsvis drøftet retten om vedtaket fra Lørenskog kommune om ikke å gi CCD fradrag i kloakkavgiften var gyldig. CCD søkte Lørenskog kommune om å få fradrag i kloakkavgiften i henhold til pkt. 9.2 i kommunens forskrift om beregning av vann- og kloakkavgifter, fordi dets prosessavløp etter å ha gjennomgått forrensing var så mye renere enn vanlig husholdningskloakk. Søknaden ble avslått av kommunen. Avslaget ble også opprettholdt etter klage til kommunens særskilte klagenemnd.

Lagmannsrettens flertall fant at når kommunen hadde inntatt en bestemmelse som pkt. 9.2, var dette nettopp fordi en gjennomsnittsbetraktning ville kunne falle svært uheldig ut for den bedrift som har et utslipp som er vesentlig renere enn vanlig husholdningskloakk. Retten fant det fra bevisføringen i saken ikke tvilsomt at utslippet fra CCD etter forrensingen avvek fra vanlig husholdningskloakk i gunstig retning i en slik grad at kommunen var forpliktet til å vurdere en konkret nedsettelse av avgiften. Flertallet fant at klagenemndas vedtak var ugyldig når nemnda hadde avslått søknaden om avgiftsreduksjon uten noen nærmere vurdering i relasjon til det som var temaet etter forskriftens pkt. 9.2. Vedtaket ble derfor opphevet som ugyldig. Selve størrelsen på avgiftsnedsettelsen ville imidlertid lagmannsretten ikke ta stilling til.

3.2 Vannverks rett til stengning av vanntilførsel til abonnentene

Det foreligger en adgang for kommunene på generell basis til å stenge vannet ved manglende betaling, jf. Rt. 1907 s. 139. Et kommunalt vannverk kan imidlertid ikke uten videre stenge av vannet til en eiendom for derigjennom å fremtvinge betaling av skyldig tilknytningsavgift fra en ny eier som har flyttet inn i uvitenhet om dette, med mindre det har funnet sted en gjeldsovertagelse fra den gamle eier, jf. RG 1959 s. 460.

Der det foreligger en tvist om rettighetene til selve vannet, kan en kommune heller ikke bare ta seg til rette og stenge av vannet ved manglende betaling. Dette ble avgjort ved Høyesteretts dom i Rt. 1960 s. 810 i saken mellom Nordkapp kommune og Sild & Fiskeindustri AS. Heller ikke kan kommunen stenge av vannet der grunnlaget for det fremsatte krav er sterkt omstridt, jf. RG 1962 s. 338.

I de statlige rammeforskrifter som ble fastsatt av Miljøverndepartementet i 1974 i forbindelse med vedtagelsen av ny lov om kommunale vann- og kloakkavgifter, ble det åpnet adgang for kommunen til å stenge vanntilførselen til en eiendom dersom årsavgiften ikke ble betalt i rett tid. Det var her et vilkår om at det måtte være gitt tilstrekkelig varsel, og at helserådets ordfører av hygieniske hensyn ikke motsatte seg slik stengning. Også etter vedtagelsen av reviderte forskrifter på området er denne adgangen i behold, selv om dette ikke lenger følger uttrykkelig av bestemmelsene.

Som en følge av at kommunens krav på årsavgift er sikret med legalpant i eiendommen i lov om kommunale vann- og kloakkavgifter, og krav på tilknytningsavgift er tvangsgrunnlag for utlegg, vil det i praksis ikke være stort behov for kommunene å stenge vannet.

Spørsmålet om stengningsadgang må bedømmes konkret i det enkelte tilfelle. Der stengningen vil kunne fremstå som konkret urimelig, vil den kunne settes til side med hjemmel i avtaleloven § 36.

3.2.1 Innledning

Problemstillingen er på mange måter beslektet med e-verkenes og telefonselskapenes rett til å stenge strømmen og telefonen i henhold til sine alminnelige leveringsvilkår. Spørsmålet om en stengningsrett kan utøves i henhold til standard leveransevilkår, eller om en slik stengning konkret eller generelt må anses for å være urimelig etter avtaleloven § 36, må slik vi ser det drøftes felles for de tre områdene.

Dette innebærer at det som finnes av rettspraksis og teori knyttet til stengning av strøm og telefon, også må anses for å være relevant for forståelsen av vannverkenes adgang til å stenge vannet ved betalingsmislighold eller annen type mislighold fra deres abonnenters side.

3.2.2 Rettspraksis

3.2.2.1 Rt. 1907 s. 139

Så langt tilbake som i Rt. 1907 s. 139 ble Kristiania kommune ansett berettiget til, i henhold til sitt reglement vedrørende vannforsyningen, å stenge vannet for en eiendoms nye eier inntil den tidligere eiers skyldige vannavgift var blitt betalt. Det er vanskelig å si hvilken betydning det har hatt for resultatet at den nye eier, som ble rammet av avstengningen, var Centralbanken.

Høyesterett anførte på s. 140 at:

”... den 3. februar 1904 fattede bestemmelse angående § 9 i reglement for vannforsyningen fra Kristiania Vandverker således ingen urimelig kontraktsbestemmelse (er), og da den derfor gjelder som en almindelig bestemmelse for alle eiendommer, der forskynes med vand fra

kommunens vandverker, og saaledes alle eiendommer i denne henseende ere stillede like, skjønnes der ikke i alminnelige retsgrunnsetninger at kunne være noget til hinder for, at kommunen gyldig kan oppstille den nevnte kontraktsbetingelse for vandforsyningen, selv om man vil sige at kommunen faktisk har en monopolieret stilling med hensyn til byens vandforsyning.”

3.2.2.2 Eidsivating lagmannsrett, RG 1959 s. 460

I en langt senere dom avsagt av Eidsivating lagmannsrett, RG 1959 s. 460, ble det på den annen side antatt at det kommunale vannverk ikke kunne stenge av vannet til en eiendom for derigjennom å tvinge en kjøper til denne å betale vannavgiften.

Lagmannsretten kom til samme resultat som byretten og bemerket om saken bl.a. følgende:

”Det er opplyst at ledningsnettet var ferdig i april/mai 1955 og at vannet da ble satt på. Det oppsto i den følgende tid en del lekkasjer og andre vanskeligheter. Først ved månedsskiftet juli/august var anlegget i slik stand at vannverket kunne regne med regulær drift. Abonnementet ble deretter gjort gjeldende fra 1.august 1955. Det ble i den følgende tid foretatt oppmålinger og beregninger av de avgifter som skulle betales av abonnentene. Kvitteringsbøker med påført tilknytningsavgift og årsavgift ble sendt de enkelte abonnenter 5/6. oktober 1955. Kvitteringsbok ble også sendt til Rammen som eier av gnr. 7, bnr. 63. Rammen har for lagmannsretten forklart at han ikke kan huske at han har fått kvitteringsboken eller annet krav om betaling av avgifter. Det er på det rene at Rammen 4.januar 1956 betalte vannavgift (årsavgiften) for tiden 1.august til 31.desember 1955.”

Av dommen fremgår videre at Rammen ved kjøpekontrakt den 19. november 1955 solgte gnr. 7, bnr. 63 til Sigurd Amundsen for kr. 46.000,- med overtagelse og oppgjør pr. 2. januar 1956. Rammen ble imidlertid boende i huset inntil 21. juni 1956, da Amundsen flyttet inn. Vannavgift for 1. halvår 1956 ble betalt av Amundsen den 17. august 1956 med kr. 101,70, da han hadde mottatt varsel fra kommunen om at dette beløp måtte betales. Han skal imidlertid ikke ha hørt noe om tilknytningsavgiften, som pr. 14. mai 1956 var uoppgjort. Blant restansene var medregnet Thorbjørn Rammens tilknytningsavgift på kr. 1213,80.

Formannskapet rykket den 9. juni 1956 inn et varsel om at uoppgjort tilknytningsavgift og vannavgift måtte betales innen 20. juni 1956 dersom avstengning av vannet ville unngås. Den 16. februar 1957 ble det sendt melding til Amundsen om at vannet ville bli avstengt uten ytterligere varsel dersom tilknytningsavgiften ikke ble betalt innen 1. mars 1958.

Lagmannsretten fant ikke grunnlag for å gjøre Amundsen personlig ansvarlig for tilknytningsavgiften da det ikke var godtgjort at Amundsen hadde overtatt denne forpliktelsen i forbindelse med kjøpet av eiendommen. Retten fant at det avgjørende måtte være at tilknytningsavgiften ikke var blitt omtalt under salgsforhandlingene, og at den var helt ukjent for Amundsen. Under slike omstendigheter fant lagmannsretten at noen gjeldsovertagelse ikke kunne komme på tale.

Spørsmålet ble så om kommunen allikevel hadde adgang til å avstenge vannet. Bestemmelser om slik adgang var tatt inn i de leveringsvilkår som ble vedtatt av herredsstyret i 1954. Det het i disse bestemmelsene:

”Alle avgifter skal ukrevet innbetales til Vang herredskasserkontor. Vannavgiftene betales halvårsvis. Hvis ikke avgiftene blir betalt i rett tid, blir vannet uten varsel avstengt. Abonnementet følger eiendommen. Avgiften blir derfor å innbetale av eiendommens eier og eventuelle restanser blir å betale av eieren selv om disse skriver seg fra tidligere eier.”

Om betalingen av tilknytningsavgiftene heter det i leveringsvilkårene at de fastsatte tilknytningsavgifter måtte innbetales kontant, men at formannskapet kunne samtykke i at

innbetalingene ble fordelt over 10 år, og i så fall måtte eieren utstede og la tinglyse som heftelse på sin eiendom et pantedokument til kommunen for beløpet.

Retten fant det noe uklart om avstengningsbestemmelsen i det hele tatt kunne gjelde for krav på tilknytningsavgiften, da denne enten skulle betales kontant eller være sikret med pant. Retten fant at det i alle fall ikke kunne være adgang til å foreta avstengning overfor Amundsen, da denne i realiteten tilsiktet å tvinge ham til å betale tilknytningsavgiften, noe han ikke var ansvarlig for. Det fremgikk heller ikke av grunnboken at det hvilte en forpliktelse på eiendommen.

Mindretallet var ikke enig i dette og viste til at det var en alminnelig kjent og anerkjent ordning at en kommune kunne benytte adgangen til å stenge vannet når betalingen av avgiften uteble. Det ble i den forbindelse vist til Rt. 1907 s. 139. At en kommune skaffet seg dekning for en del av vannanleggets kostnader ved å beregne tilknytningsavgift, og sikret seg ved forbehold om adgang til vannstengning, fant mindretallet rimelig og påregnelig.

Det måtte etter mindretallet oppfatning foreligge særlige omstendigheter dersom Amundsen som ny eier skulle unngå å bli rammet av bestemmelsene om adgang til stengning. Mindretallet fant at slike omstendigheter ikke var til stede.

3.2.2.3 Rt. 1960 s. 810 Nordkapp kommune mot Sild & Fiskeindustri AS

En sildoljefabrikk i Honningsvåg hadde som fester av statsgrunn rett til å nytte vannføringen over eiendommen. De særlige rettsregler for Finnmark ga ikke grunnlag for noen annen ordning. Fabrikken kunne også bygge sin rett på hevd. Kommunen lot uten å ekspropriere vannretten anlegge vannverk i vassdraget og krevde vannavgift av fabrikken. Da denne ikke betalte, stengte kommunen fabrikkens vannledning og saksøkte fabrikken til betaling av avgiften. Fabrikken ble frifunnet, og i motsøksmål tilkjent erstatning for tap som følge av den uberettigede stengning. Det ble rettet kritikk som følge av kommunens selvtekt i saken.

Førstvoterende anfører om avstengningen på s. 815, 6. avsnitt, følgende:

”Når Sifi har rett til å ta vann fra Fjellvann I, følger derav at det var rettsstridig av Nordkapp kommune å stenge av vannet 16.mars 1954, og at kommunen får ansvar for tap som følge av avstengningen. Da det ikke er uten betydning for erstatningsansvaret, finner jeg også grunn til i tilslutning til herredsrett og lagmannsrett å uttale, at jeg mener at det ville vært utilbørlig av kommunen å gå til avstengning på den måte som den gjorde selv om den hadde hatt krav på betaling for det vann Sifi fikk.”

Førstvoterende siktet her til at det var åpenbart for kommunen at det her forelå en tvist om selve retten til vannet, og at det under slike forhold måtte betegnes som selvtekt å foreta en slik avstengning av den private forsyningsledningen til bedriften SIFI.

Dommen kan følgelig ikke tas til inntekt for at vannavstengning i sin alminnelighet er avskåret fra en kommune der den har et krav på årsavgift som ikke har blitt betalt. Det spesielle i denne saken var også at kommunen ikke hadde stengt den vannforsyningen som kom gjennom kommunalt ledningsnett til bedriften, men faktisk tok seg til rette og stengte en privat anlagt og bekostet ledning fra det aktuelle fjellvannet som ledet til bedriften.

3.2.2.4 RG 1962 s. 338 Hålogaland lagmannsrett

Saksforholdet i denne dommen var at et elektrisitetsverk stanset strømleveringen til et bakeri fordi innehaveren ikke ville betale et krav bygd på at bakeriet ved feil avlesning av måleren hadde betalt for liten strømvagift gjennom 10 år. Abonnten bestred kravet, og retten fant at abonnenten hadde krav

på å få gjenopptatt strømleveransen ved tilkobling, og besluttet dette som en midlertidig forføyning etter krav fra abonnenten.

Lagmannsretten la til grunn at abonnenten var blitt avkrevd etterbetaling for 10 år med kr. 30.000,-. Etter rettens oppfatning ville det utgjøre en høyst betenkelig ordning om et elektrisitetsverk under trussel om avstengning kunne innkreve som forfalt gjeld en fordring basert på en omtvistet etterberegning for 10 år, hvis gyldighet besto av et uredelig forhold som abonnenten benektet.

Retten fant det i en slik situasjon ikke urimelig å henvise kraftselskapet til å få dom for kravet sitt før det ble krevd betaling under trussel om å bryte den løpende strømleveransen. Retten fant at kravet på å få gjenopptatt strømleveransen kunne sikres ved midlertidig forføyning etter dagjeldende § 262 i tvangsloven.

Selv om det ikke var reist søksmål om selve kravets berettigelse, fant lagmannsretten at det var grunn til å frykte for at abonnenten ville bli påført vesentlig skade, og at det for å unngå slik skade var nødvendig å etablere en midlertidig ordning i form av tilkobling til det avstengte anlegg.

3.2.2.5 Rt. 1970 s. 399 – Ofoten herredsrett

I dommen ble det antatt at et kraftforsyningselskap hadde hatt lovlig adgang til å stenge strømleveringen til en abonnent som ikke hadde betalt en installasjonsregning. Anførselen om at selskapet hadde misbrukt sin faktiske monopolstilling, ble ikke gitt medhold.

Retten la til grunn at abonnenten var vel kjent med de strømleveringsvilkår som gjaldt på det aktuelle tidspunktet, da disse bl.a. var blitt tilsendt ham i eget brev fra kraftforsyningselskapet. Etter vilkårenes pkt. 10 hadde selskapet adgang til å stenge strømmen når en abonnent etter skriftlig krav og varsel unnlot å betale forfalt gjeldt, enten det gjaldt strømlevering, installasjonsarbeider, materiell eller apparatlevering.

Retten anførte til dette:

”Hvor det gjelder omtvistet gjeld, vil retten ikke utelukke at en kategorisk håndhevelse av strømleveringsvilkår som nevnt vil kunne virke så urimelig at den ikke bør få rettsordenes godkjennelse. Det gjelder jo her kontraktsparter som ikke er jevnbyrdige, og kontraktsvilkår som ensidig er diktert at den ene part i faktisk monopolstilling. I en slik kontraktssituasjon vil det etter omstendighetene sikkert kunne komme i strid med alminnelige rettsprinsipper å bruke strømavstengning eller nektelse av strømleveranse som middel til å fremtvinge betaling av omtvistet gjeld. Avgjørende antas det å måtte være om omstendighetene er slik at avstengningen eller nektelsen må sies å innebære misbruk av den faktiske monopolstillingen.

Etter rettens oppfatning foreligger det i denne sak så langt fra noe misbruk av Kraftforsyningsens monopolstilling, men tvert imot en utvist toleranse utover det som må anses for vanlig. Retten viser til at Kraftforsyningen hadde måttet vente i henimot 3 år, før installasjonsregningen fra 1962 ble deponert i Evenes Sparebank.”

3.2.3 Statlige rammeforskrifter

I de statlige rammeforskrifter, som ble fastsatt av Miljøverndepartementet med hjemmel i lov om kommunale vann- og kloakkavgifter i 1974, ble spørsmålet regulert i pkt. 3.13. Det fremgikk av denne bestemmelsen at dersom årsavgiften ikke ble betalt i rett tid, kunne kommunen etter å ha gitt den avgiftspliktige tilstrekkelig varsel, og om helserådets ordfører ikke motsatte seg det, stenge den kommunale vannforsyningen. Det kunne også fastsettes en tilleggsavgift for omkostninger i forbindelse med avstengning og påsetting av vannforsyning.

I NOU 1974:12, med forslag til lov om vann- og kloakkavgifter, ble det anført som kommentar til forslaget til pkt. 3.12 i statlige rammeforskrifter at det i loven § 4 var bestemt at krav på vann- og kloakkavgifter med hensyn til pantesikkerhet og inndrivelse skulle være likestilt med skatter av fast eiendom. Det heter så at pkt. 3.12 inneholdt en bestemmelse som ville kunne lette inndrivelsen av årsavgiften uten å gå veien om loven § 4, under forutsetning av at helserådet ordfører av hygieniske grunner ikke motsatte seg at vannforsyningen ble avstengt.

Det nevnes at bestemmelsen som regel bare vil få preventiv virkning, da det ofte antas å være nok med et varsel dersom årsavgiften ikke skulle bli betalt i rett tid. Det presiseres at det bare er kommunal vannforsyning som kan avstenges, idet kommunen ikke har lovlig adgang til å avstenge privat vannforsyning med det formål å innkreve kommunale årsavgifter.

Det ble videre presisert at for at en kommune skulle kunne avstenge vannet, måtte det være inntatt bestemmelser om dette, og eventuelt om tilleggsavgift for å dekke kostnadene med avstengning i de kommunale forskriftene.

I forbindelse med at forskriften ble vesentlig endret den 10. januar 1995, ble det av Miljøverndepartementet uttrykkelig uttalt at innenfor de rammer som fulgte av loven og forskriften, ville kommunene stå fritt til å utarbeide regler om beregning mv. at vann- og avløpsgebyrer.

Som eksempel ble nevnt at forskriften fra 1995, i motsetning til den tidligere forskrift, ikke inneholdt en rekke regler om arealberegningsmetode, om tillegg i årsgebyr for eiendom som var gebyrpliktig for bare vann eller kloakk, at årsgebyr kan fastsettes i trinn, om tillegg eller fradrag i årsgebyr og adgangen til å stenge vannet ved manglende betaling. Når den nye rammeforskriften ikke inneholdt regler om dette, innebar dette som ovenfor nevnt at kommunene selv kunne fastsette regler om dette gjennom kommunal forskrift – innenfor rammen av loven og rammeforskriften.

3.2.4 Juridisk teori

I en artikkel i tidsskriftet "Jussens venner" i 1988 er inntatt Bjørnar Eirik Stokkans særavhandling om kontraktsfestet stengningsrett for strøm og telefon. I artikkelen foretas det en rimelighetsvurdering med grunnlag i avtaleloven § 36 og markedsføringsloven § 9 a.

Selv om Stokkans artikkel direkte gjelder stengningsretten for strøm og telefon, er det åpenbart at hans betraktninger knyttet til ovennevnte kan være relevant for vurderingen av den tilsvarende stengningsadgangen for vannverkene, der dette er inntatt i de konkrete sanitærreglement som er vedtatt for den enkelte kommune.

Det fremgår av Stokkans sammendrag under pkt. 4.6 i sin artikkel følgende:

"Jeg er etter dette kommet til at det kan og bør settes grenser for leverandørens utøvelse av stengningsretten. Som regel vil stengning av ytelsen bare kunne godtas der hvor abonnentens grunnlag for å misligholde avgiften(e) savner ethvert faktisk eller rettslig grunnlag. Urimelig vil stengningen være overalt hvor den fratår abonnenten det vern han som debitor normalt har etter lov eller kontraktsrettslige grunnprinsipper for øvrig. Vurderingen vil ofte måtte bli skjønnsmessig, og en vil måtte ta hensyn til øvrige omstendigheter omkring forholdet som kan få betydning. Her tenker jeg særlig på ytelsenes art, og abonnentens krav på å bli hørt med sine innsigelser.

Jeg har tidligere pekt på at strøm nok må anses som et livsnødvendig gode, hvorvidt telefon har den samme stilling, beror på abonnentens konkrete behov. Imidlertid må disse momentene få stor vekt vurdert mot leverandørens behov for rask og smertefri inndrivelse av krav fra en stor abonnementsmasse"

Det anføres videre i hans artikkel på s. 327:

”At abonnenten ikke har store muligheter til å dra nytte av kontraktsfrihetens prinsipp ved avtaleinngåelsen, må falle i hans favør når det kommer til utøvelse av et så vidt inngripende pressmiddel som er hjemlet i kontrakten. Nå må det i leverandørens favør anføres at utviklingen i kontraktsforholdet i mange tilfeller kan rettferdiggjøre en strengere håndhevelse av stengningsretten. Det er særlig i gjentakelsestilfellene dette kan være relevant, noe som også anføres av de fleste som har svart på undersøkelsen. Men også her må en ta hensyn til hva som er abonnentens grunn til å misligholde de krav som leverandøren sender ut.”

Stokkans noe restriktive linje på dette området synes imidlertid ikke så langt å ha gjenspeilet seg i rettspraksis, med unntak for dommen i RG 1962 s. 338, som gjaldt et svært omtvistet krav, jf. fremstillingen ovenfor. Det vil derfor bli spennende å avvente nyere rettspraksis på dette området.

3.2.5 Praktisering av adgangen til å stenge vannet

Med hensyn til hvordan Nasjonalt folkehelseinstitutt har sett på bestemmelsen, ble det i et brev til Forbrukerrådet i 1991 uttalt at en avstengning av vannet ville føre til at bygningen ble ubeboelig i henhold til vanlige hygieneforskrifter i kommunene. En slik avstengning ville i så tilfelle være det samme som en utkastelse. Den hygieniske hovedbegrunnelsen for at helsemyndighetene ikke kunne tillate en avstengning av vannet, var dets betydning for borttransport av toalettinnhold, men bruken av vannet til andre hygieneforhold ble også ansett for viktige i denne sammenheng.

Vann- og avløpsetaten i Oslo (VAV) har lagt til grunn at kommunen har god nok sikkerhet for manglende årsgebyr iht. reglene om legalpant i eiendommen etter lov om vass- og kloakkavgifter § 4. Oslo kommune har derfor ikke innarbeidet en bestemmelse om rett til å stenge vannet ved manglende betaling i ny gebyrforskrift. Det foreligger imidlertid en rekke eksempler på at slike bestemmelser er innarbeidet i vann- og avløpsverks avtalevilkår.

Som eksempel kan nevnes *Standard abonnementsvilkår for vann og avløp, administrative bestemmelser*, utgitt av KS/Kommuneforlaget høsten 2008, der det i pkt. 1.5 under overskriften ”Overtredelser og håndhevelse” er inntatt i nest siste avsnitt at kommunen ved vesentlig mislighold av abonnementsvilkårene også kan stenge eiendommens vanntilførsel og holde den stengt til forholdet er rettet.

3.3 Drikkevannsforskriftens krav til leverandør av vann mht. varsling, vannkvalitet m.m. – Sanksjoner ved brudd på disse bestemmelsene

For kommuner og andre som er ansvarlige for vannforsyning til sine abonnenter, er drikkevannsforskriften av helt sentral betydning. Drikkevannsforskriften av 1. januar 1995 ble 1. januar 2002 erstattet av ny drikkevannsforskrift vedtatt 4. desember 2001, som senere er revidert i forbindelse med innføring av matloven med virkning fra 1. januar 2004, og den 21. desember 2005 med virkning fra 1. januar 2006 i forbindelse med endringer blant annet i drikkevannsforskriftens gebyrbestemmelser i § 17.

Vannverkseier har ansvar for å påse at bestemmelsene i drikkevannsforskriften overholdes. Vannverkseier skal blant annet etter § 5 sikre at drikkevannet tilfredsstillt kravene til kvalitet, mengde og leveringssikkerhet når det leveres til mottaker. Det skal videre sørges for at det er etablert et internkontrollsystem for etterlevelse av forskriften.

Vannverkseier skal etter §§ 6 og 7 uoppfordret gi relevant informasjon til mottakerne av vannet og til tilsynsmyndigheten om vesentlige endringer i vannkvaliteten samt forhold som kan medføre helsemessig risiko.

Etter drikkevannsforskriften § 8 skal et vannforsyningssystem være godkjent av godkjenningmyndigheten når det forsyner minst 20 husstander, herunder hytter, eller minst 50 personer. Det lokale Mattilsynet står for godkjenningen. Hvor vannforsyningssystemet berører flere av Mattilsynets distrikter, avgjør det sentrale Mattilsynet hvilket lokalt Mattilsyn som skal gi godkjenning.

Vannverkseier er etter drikkevannsforskriften § 11 pålagt å ha en beredskapsplan for å sikre drift og vedlikehold av vannforsyningssystemene under krig eller krise. Lov om helsemessig og sosial beredskap av 23. juni 2000 trådte i kraft 1. juli 2001. Loven og forskrifter til denne regulerer direkte blant annet vannverkens beredskap.

Drikkevann skal, når det stilles til disposisjon for brukeren, være hygienisk betryggende, klart og uten fremtredende lukt, smak eller farge. Det skal ikke inneholde fysiske, kjemiske eller biologiske komponenter som kan medføre risiko for helseskade i vanlig bruk. Drikkevann, og råvann som benyttes til fremstilling av drikkevann, skal oppfylle de respektive bestemmelsene om kvalitet i vedlegget til drikkevannsforskriften, jf. forskriften § 12.

Krav til vannbehandling følger av forskriften § 14. Denne skal sikre at alt vann fra godkjenningsspliktige vannforsyningssystemer er hygienisk betryggende. Som et minimum skal alt vann være desinfisert eller behandlet for å fjerne eller drepe smittestoffer. For godkjenningsspliktige vannverk innebærer kravet om hygienisk sikring at det totalt i vannforsyningssystemet (tilsigsområde/vannkilde og vann- behandlingsanlegg) må være minimum to hygieniske barrierer for å forhindre smittestoffer og/eller helseskadelige forbindelser i å nå frem til forbrukerne.

Nytt i drikkevannsforskriften etter endringene med virkning fra 1. januar 2004 og 21. desember 2005 er at det er innført hjemmel for innkreving av avgifter og gebyrer i forskriftens § 17 for det lokale Mattilsynets tilsyn og kontroll med vannforsyningssystemet. Prinsippene for fastsettelsen av gebyrene har vakt stor motstand blant bransjen, da gebyrsatsene ikke har stått i forhold til nedlagt arbeidsinnsats.

Etter forskriften § 20 er overtredelse av forskriften, og av vedtak truffet med hjemmel i den, gjort straffbar etter matloven § 28 og kommunehelsetjenesteloven § 4a-11.

3.3.1 Innledning

Under kapittel 2.7.6 og 2.7.7 ovenfor er gjennomgått § 4 i drikkevannsforskriften. I kapittel 2.8 ovenfor er videre gjennomgått drikkevannsforskriftens §§ 1 til 3 om formål, virkeområde og definisjoner, samt krav til søknad om godkjenning etter §§ 8 til 10, og reglene for ikrafttreden og overgangsbestemmelser i § 21.

Årsaken til at disse forhold var behandlet der, var at det passet godt å ta dette opp under hovedkapittelet om etablering av vann- og avløpsverk. De resterende bestemmelsene i drikkevannsforskriften passer det systematisk bedre å behandle under hovedkapittelet om drift av vann- og avløpsverk.

I dette kapittelet vil det bli fokusert på de krav til vannets kvalitet som drikkevannsforskriften oppstiller, samt vannverkseiers øvrige plikter i egenskap av vannverkseier og de sanksjoner som kan være aktuelle dersom pliktene ikke etterleves. Forholdet til matloven som trådte i kraft 1. januar 2004, herunder lovens betydning for vannverkene som produsent og leverandør av drikkevann, vil også bli nærmere omtalt nedenfor under kapittel 3.3.2.

Drikkevannsdirektivet 98/83 EC er implementert i Norge gjennom drikkevannsforskriften.

I veileder fra september 2005 fra Mattilsynet (versjon 2) fremkommer det en detaljert og instruktiv gjennomgang av de enkelte bestemmelsene i drikkevannsforskriften. Denne erstatter tidligere veiledning fra september 2004 og 2002. Revisjon av veiledningen har særlig vært nødvendig fordi drikkevannsforskriften ble endret den 1. januar 2004 som følge av opprettelsen av Mattilsynet og Regjeringens beslutning om at ansvaret for vann som næringsmiddel skulle plasseres etter samme prinsipper som for andre næringsmidler.

3.3.2 Matloven – Generelt

Et omfattende arbeid knyttet til utarbeidelse av ny matlov og organisering av en ny struktur for matforvaltningen munnet ut i vedtagelsen av lov om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven) den 19. desember 2003 nr. 124. Loven trådte i kraft 1. januar 2004. Ved lovens ikrafttreden ble den tidligere næringsmiddeloven fra 19. mai 1933 nr. 3 endret slik at den nå bare omfatter tilsyn med kosmetikk og kroppspoleprodukter mv.

Vann inngår i den nye loven som vårt viktigste næringsmiddel.

Det fremgår av forarbeidene at matloven er et ledd i regjeringens arbeid med å styrke innsatsen på matområdet. Matloven skal legge grunnlaget for et enhetlig regelverk på matområdet som sikrer befolkningen helsemessig trygg mat og fremmer de øvrige relevante hensyn på matområdet som kvalitet, forbrukerhensyn og markedshensyn samt god dyre- og plantehelse.

Loven regulerer forhold langs hele matproduksjonskjeden fra primærproduksjon til omsetning (jord/fjord til bord). Loven tar opp i seg hovedelementer i EUs forordning nr. 178/2002, kalt Food Law, og legger til rette for fremtidig implementering av EUs regelverk på området.

Loven var en del av omorganiseringen av matforvaltningen, der et vesentlig element var opprettelsen av et nytt felles tilsyn for all matproduksjon (Mattilsynet)

Av Ot.prp. nr. 100 (2002–2003) til lov om matproduksjon og mattrygghet er det på s. 40 under pkt. 3.4.3 referert til St. prp. nr. 1 (2001–2002), der Mattilsynets oppgaver er opplistet. Som en av tilsynets oppgaver er uttrykkelig nevnt drikkevannsforvaltningen.

Forholdet til drikkevannsforvaltningen er nærmere omtalt under pkt. 3.4.3.1.

Det at godkjenningsordningen i loven ble lagt til Mattilsynet som et statlig organ ble begrunnet med at vann er regnet som vårt viktigste næringsmiddel, og at det derfor er viktig at vann godkjennes av samme organ som forestår den øvrige godkjenningen av matvarer. Godkjenningen foretas i utgangspunktet av Mattilsynets lokale enheter.

Alle forhold vedrørende vann til drikke og næringsmiddelproduksjon er, i likhet med den tidligere næringsmiddellov, omfattet av den nye matloven på samme måte som i den tidligere næringsmiddellov.

Lovens virkeområde er regulert i lovens § 2. Bestemmelsen lyder som følger:

”Loven omfatter alle forhold i forbindelse med produksjon, bearbeiding og distribusjon av innsatsvarer og næringsmidler, herunder drikkevann. Loven omfatter også alle forhold i forbindelse med produksjon av materialer og gjenstander som er bestemt til å komme i kontakt med, eller kan ha innvirkning på innsatsvarer eller næringsmidler.

Loven omfatter alle forhold vedrørende plante- og dyrehelse, herunder produkter, gjenstander og organismer som kan føre med seg smitte.”

I kommentarene til denne bestemmelsen, på s. 208 i Ot.prp. nr. 100, presiseres at drikkevann spesielt er nevnt. Det gis eksplisitt uttrykk for at alle forhold ved drikkevann er omfattet, fra nedbørsfelt til tappepunkt/omsetning.

Det vises også til departementets vurderinger inntatt under pkt. 7.2.1.4 på s. 95 i proposisjonen, der det fremheves at drikkevann er omfattet av begrepet næringsmidler, og således allerede er omfattet av lovens virkeområde. For å tydeliggjøre dette sluttet departementet seg til høringsforslaget om at drikkevann eksplisitt ble nevnt under § 2 i loven.

Virksomheten skal etter lovens § 5 sørge for at relevante bestemmelser gitt i eller i medhold av matloven etterleves. Kongen er gitt nærmere fullmakt til å gi forskrifter om hvem som er ansvarlig i virksomheten, og om plikt til å gi melding om dette til tilsynsmyndigheten. Kongen kan videre gi forskrifter om plikt til å etablere og gjennomføre systematiske kontrolltiltak.

Etter lovens § 6 skal virksomheten umiddelbart varsle tilsynsmyndigheten, ved grunn til mistanke om fare for helseskadelige næringsmidler eller helse- eller miljøskadelige innsatsvarer.

Virksomheten skal etter § 6 tredje ledd umiddelbart iverksette nødvendige tiltak for å forebygge, redusere eller eliminere eventuelle skadevirkninger, herunder stanse omsetning og iverksette tilbaketrekking fra markedet. Kongen er gitt fullmakt i fjerde ledd til å gi nærmere forskrifter om forebygging av fare, varsling, og iverksetting av tiltak, herunder informasjon til allmennheten.

Departementet påpeker imidlertid i proposisjonen under pkt. 8.2.4 på s. 109, etter innspill fra Norsk Vann, at tilbaketrekking ikke er et aktuelt virkemiddel i forhold til vannforsyningen. Norsk Vann hadde i sin høringsuttalelse påpekt at det ved mistenkt eller påvist helserisiko ved vannforsyningen ville være andre tiltak som kunne settes inn, så som informasjon til abonnentene om koking eller tilsetning av fargestoff, slik at vannet ikke ble benyttet til næringsmiddelformål.

3.3.3 Ansvar for vann som leveres og internkontroll – Drikkevannsforskriften § 5

3.3.3.1 Ansvaret etter forskrift 4. des. 2001 nr. 1372 om vannforsyning og drikkevann (drikkevannsforskriften)

Bestemmelsen i drikkevannsforskriften § 5 lyder som følger:

”Vannverkseier skal påse at drikkevannet tilfredsstillende oppfyller kravene til kvalitet, mengde og leveringssikkerhet når det leveres til mottaker.

Drikkevann anses levert til mottaker, jf. første ledd, på følgende steder:

- 1) For vann levert gjennom ledningsnett: på det sted vannet leveres til en mottaker, herunder annet vannforsyningsystem og internt fordelingsnett, samt på tappepunkter.*
- 2) For vann i flaske eller annen emballasje med henblikk på frambud: på det sted vannet tappes i emballasjen.*
- 3) For vann brukt i næringsmiddelvirksomheter: på det sted vannet brukes til næringsmiddelformål eller til drikkevann for øvrig.*
- 4) For vann levert fra tank: på det sted vannet forlater tanken.*

Vannverkseier skal påse at det etableres og føres internkontroll for etterlevelse av denne forskriften. Internkontrollen skal tilpasses virksomhetens art og omfang. For egen vannforsyning til en enkelt husholdning gjelder ikke kravet om internkontroll.

Vannverkseier skal kartlegge mulige farer forbundet med drikkevannets helsemessige trygghet og ha styring med punkter og prosesser som er kritiske.

Eier av internt fordelingsnett skal påse at drikkevannskvaliteten ikke forringes ut over kravene i § 12 når vannet frembys til forbruker.”

Det fremgår av definisjonen i § 3 i forskriften at vannverkseier er den person eller organisasjon som formelt eier de tekniske anleggene mv. i hele eller deler av et bestemt vannforsyningsystem, inklusiv driftsorganisasjonen. I de fleste situasjoner vil det være samme eier for både ledningsnett, behandlingsanlegg og organisasjon, men unntak kan tenkes. Dette er særlig aktuelt der det er etablert et engrosvannverk som selger til for eksempel kommuner med eget ledningsnett. Når det er et interkommunalt selskap som står som eier av vannbehandlingsanlegg mv., og kommunen som står som eier av ledningsnettet i kommunen, vil både selskapet og kommunen være vannverkseiere iht. forskriften.

Eiers ansvar blir ifølge Mattilsynets veileder ikke påvirket av at driften av behandlingsanlegget settes bort til andre. Dette gjelder både for den enkelte vannverkseier og i de tilfeller eier av internt fordelingsnett har eget behandlingsanlegg i tillegg.

Med ”krav til kvalitet” menes ifølge veilederen at vannet skal være helsemessig trygt. Tabellene 1-3 angir parametere som skal legges til grunn for en slik vurdering.

Med ”krav til mengde” menes både den reelle vannmengden som gjøres tilgjengelig, og at vannet skal leveres med tilfredsstillende trykk. Både mengde og trykk skal være slik at vanlig husholdningsutstyr og bl.a. vann til brannslukking blir ivaretatt.

Med ”leveringssikkerhet” menes bl.a. at alle tekniske komponenter, bygningskonstruksjoner, administrative rutiner og ansvarsforhold er av god kvalitet, i god stand og entydige, og at de vedlikeholdes/opdateres regelmessig.

Både vannverkseier og eier av internt fordelingsnett har ansvar for at vannet oppfyller kvalitetskravene i forskriften § 12, kravene til materialvalg i § 13 og kravene knyttet til vannbehandlingsprodukter i § 15.

Kvalitetskravene er i forskriften fastsatt til å gjelde på fire steder, jf. også drikkevannsdirektivet 98/83/EF.

Pkt. 1 omfatter alle de kommunale/interkommunale/private vannverk som leverer vann til byer og tettsteder. Dette punktet omfatter imidlertid også mindre vannforsyningssystem, som for eksempel hyttefelt, campingplasser, institusjoner og skoler med egen brønn mv. Det har ingen betydning om denne tilknytningen er for deler av eller hele året. Kvalitetskravene gjelder på det sted vannverkseier leverer vannet fra seg.

For eier av interkommunale vannverk vil dette normalt være på det sted det kommunale ledningsnett begynner. For kommunen som vannverkseier vil det normalt være på det sted ledningsnett til abonnenten begynner. For eier av internt fordelingsnett vil stedet normalt være ut av vannkranen, eller hvis det er flere etterfølgende fordelingsnett, på det sted man leverer vannet fra seg. Et eksempel på dette som nevnes i veiledningen, er et større boligkompleks eller industriområde der det kan være én eier av hovedforsyningen og andre eiere av boligenhetene eller de enkelte kontor-/industribygg.

Pkt. 2 gjelder for virksomheter som leverer drikkevann på flaske, beholdere eller annen emballasje. I slike tilfeller skal vannet tilfredsstillende kvalitetskravene når det tappes på flasken etc. Det forutsettes at emballasjen ikke reduserer vannkvaliteten etter tapping. Dette blir for øvrig regulert gjennom forskrift 21. desember 1993 nr. 1381 om materialer og gjenstander i kontakt med næringsmidler (matkontaktforskriften), sist endret 5. april 2010. Det fremgår for øvrig av denne forskriften at den ikke omfatter offentlige eller private faste vannforsyningsanlegg, jf. § 1 andre ledd nr. 2.

Pkt. 3 gjelder for næringsmiddelvirksomheter hvor det kreves vann av drikkevannskvalitet. Her skal vannkvaliteten tilfredsstilles når det kommer ut av det enkelte tappepunkt. Dette er uavhengig av om vannet inngår som ingrediens i et annet næringsmiddel eller om det benyttes til vask av utstyr som kommer i kontakt med næringsmidler.

Pkt. 4 gjelder når drikkevann fraktes i store tanker, ofte fylt med vann fra et vannverk, frem til det sted der vannet skal brukes direkte eller fordeles videre. I slike tilfeller skal vannet ha drikkevannskvalitet når det tappes ut av tanken. Vannleveranse fra skip, transport til innretninger på kontinentalsokkelen eller transporter i bulk for eksport til annet land, kan være eksempler på dette punktet.

Det følger av veilederen at dersom vannkvaliteten i et tappepunkt i et internt fordelingsnett ikke tilfredsstillende kvalitetskravene, og avvik fra dette ikke skyldes påvirkning fra det interne fordelingsnett, er det vannverkseier som er ansvarlig for å rette på forholdene. Er det flere vannverkseiere mellom det interne fordelingsnett og vannkilden, må disse seg imellom finne ut hvor årsaken til avviket ligger. Hvis avvik skyldes det interne fordelingsnett, er det eier av det interne fordelingsnett som har ansvaret. Skade på installasjoner i det interne fordelingsnett (for eksempel varmtvannsbereder) som skyldes vannkvaliteten, kan ikke belastes vannverkseier dersom denne leverer vann med kvalitet som tilfredsstillende kvalitetskravene i forskriften.

Abonnenter som krever bedre kvalitet enn det forskriften krever, kan inngå avtaler med vannverket. Ansvarsplasseringen vil da bli regulert av avtalen mellom vannverkseier og abonnent.

I begrepet "påvirkning fra internt fordelingsnett" inngår både indre og ytre forhold. Indre forhold kan være frigivelse av metaller fra ledninger og armatur, mens ytre forhold kan være at tappepunktet har hatt kontakt med en forurenset gjenstand.

3.3.3.2 Internkontroll etter drikkevannsforskriften

Internkontrollkravet inntatt i drikkevannsforskriften § 5 tredje ledd gjelder for alle vannforsyningssystem uansett størrelse, unntatt egen vannforsyning til en enkelt husholdning.

Kravet om internkontroll understreker vannverkseiers ansvar for på en systematisk måte å sikre tilstrekkelig leveranse av drikkevann, og innebærer at vannverkseier skal se til at eget tilsyn, drift og vedlikehold er slik at man tilfredsstillende kravene i drikkevannsforskriften. Omfanget av

internkontrollen skal ifølge veilederen til drikkevannsforskriften tilpasses virksomhetens art og omfang. Det nevnes som et eksempel at et hyttefelt på 10 hytter vil ha et vesentlig lavere krav til innhold og omfang av internkontroll enn et anlegg som forsyner et tettsted på 500 personer.

Krav om internkontroll er hjemlet både i matloven og i kommunehelsetjenesteloven. Internkontrollkravene etter matloven fremkommer av *Forskrift av 15. desember 1994 om internkontroll for å oppfylle næringsmiddelovgivningen* (Internkontrollforskriften for næringsmidler). Denne forskriften gjelder for godkjenningspliktige vannforsyningssystem. Nærmere gjennomgang av denne forskriften fremkommer under kapittel 3.3.3.3 nedenfor.

For kommunehelsetjenesteloven er det ikke utarbeidet egen internkontrollforskrift, men det forventes at prinsippene i *Forskrift 6. desember 1996 nr. 1127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter* (Internkontrollforskriften) blir fulgt. Internkontrollplikt etter Internkontrollforskriften gjelder for vannverksvirksomhet som omfattes av arbeidsmiljøloven. Dette innebærer at norske vannverk som har arbeidstakere ansatt, vil være omfattet. Internkontrollforskriften vil for øvrig også gjelde for et rent avløpsverk som sysselsetter arbeidstakere da dette er omfattet av forurensningsloven. jf. internkontrollforskriften § 2.

Internkontroll pålegger vannverkseier en plikt til å påse og dokumentere at han etterlever regelverket. Internkontroll skal være et verktøy for å sikre at drikkevannet tilfredsstiller krav til mengde, kvalitet og leveringssikkerhet. Vannverkseier må derfor iht. veilederen til drikkevannsforskriften:

- Klarlegge hvilke krav som stilles til vannverkene og ta standpunkt til hva dette innebærer for egen virksomhet
- Fastsette mål for arbeidet med vannforsyningen som grunnlag for planer og tiltak
- Ha oversikt over vannverkets organisasjon, herunder hvordan ansvar, oppgaver og myndighet er fordelt
- Kartlegge svakheter i vannforsyningssystemet som er en risiko for vannkvalitet og leveranse, og planlegge og følge opp nødvendige tiltak for å redusere risikoen
- Ha rutiner for å rette opp feil, og rutiner for å hindre gjentagelse av feil og mangler
- Ha rutiner for å varsle tilsynsmyndigheter og abonnenter om endringer av betydning for bruken av vannet
- Sikre at ansatte har tilstrekkelig kompetanse
- Jevnlig kontrollere at internkontrollen fungerer som forutsatt

For eiere av ikke godkjenningspliktige vannforsyningssystem kan, ifølge veiledningen til drikkevannsforskriften, prinsippene i ovennevnte forskrifter anvendes som veiledende, da internkontrollplikten i drikkevannsforskriften innebærer at også disse eierne må sørge for at det gjennomføres regelmessig tilsyn, drift og vedlikehold av vannforsyningssystemet slik at forskriften overholdes.

Også eiere av ikke-godkjenningspliktig vannforsyningssystem skal sikre at abonnentene som er tilknyttet vannkilden får informasjon om drikkevannskvaliteten og om endringer av betydning for bruken av vannet.

3.3.3.3 Internkontroll etter forskrift av 15. desember 1994 om internkontroll for å oppfylle næringsmiddelovgivningen

Forskrift om internkontroll for å oppfylle næringsmiddelovgivningen ble fastsatt av daværende Landbruksdepartementet (nå Landbruks- og matdepartementet), Sosial- og helsedepartementet (nå Helse- og omsorgsdepartementet) og Fiskeridepartementet (nå Fiskeri- og kystdepartementet) den 15. desember 1994 med hjemmel i lov av 17. juni 1932 nr. 6 om kvalitetskontroll med landbruksvarer m.v. § 2 tredje ledd, og matloven.

Forskriften ble sist endret 22. desember 2008 med virkning fra 1. mars 2010.

Forskriftens formål er å sikre en systematisert gjennomføring av tiltak for å oppfylle næringsmiddellovgivningen, jf. § 1. Forskriften omfatter krav om etablering av internkontroll for alle næringsmiddelvirksomheter som produserer, pakker, lagrer eller omsetter næringsmidler. Kravet gjelder også første mottakssted ved import av næringsmidler. Kravet gjelder ikke for primærprodusenter.

Internkontroll er i forskriften § 3 definert som ”systematiske tiltak som skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i næringsmiddellovgivningen”.

Det er den som er ansvarlig for virksomheten som skal sørge for at det innføres og utøves internkontroll, jf. forskriften § 4. Enhver som driver eller deltar i aktivitet som omfattes av forskriftens virkeområde, plikter å påse at internkontrollen etterlevs. Internkontrollen skal dokumenteres i den form og det omfang som er nødvendig på bakgrunn av virksomhetenes art, aktiviteter, risikoforhold og størrelse.

Skriftlig dokumentasjon etter internkontrollforskriften skal minst omfatte § 5 nr. 4, 5, 7 og 8 og opplisting av de kritiske punkter, jf. § 5 a nr. 3. Tilsynsmyndigheten kan gi pålegg om skriftlig dokumentasjon utover dette dersom det anses påkrevd.

Internkontrollen skal tilpasses virksomhetens art, aktivitet, risikoforhold og størrelse i det omfang som er nødvendig for å overholde krav i næringsmiddellovgivningen. Den skal etter forskriften § 5 inneholde:

- 1) oversikt over de krav i næringsmiddellovgivningen som gjelder for virksomheten,
- 2) oversikt over hvordan virksomheten er organisert,
- 3) rutiner virksomheten følger, for å sikre overholdelse av næringsmiddellovgivningens krav. Ansvar og myndighet for utførelse skal fastlegges,
- 4) rutiner virksomheten følger dersom avvik oppstår og opplysninger om hvem som er ansvarlig,
- 5) rutiner virksomheten følger for å hindre gjentakelse av avvik og opplysninger om hvem som er ansvarlig,
- 6) registreringer virksomheten finner nødvendig å oppbevare og opplysning om hvor lenge de skal være tilgjengelig for tilsynsmyndigheten,
- 7) rutine for hvordan virksomhetene systematisk og regelmessig gjennomgår sin internkontroll, for å kontrollere at aktivitetene og resultatene av dem stemmer overens med det system virksomheten har fastlagt, og om det medfører oppfyllelse av næringsmiddellovgivningen,
- 8) rutine for hvordan virksomheten sikrer seg at alle aktuelle og kun gjeldende rutiner blir benyttet, og
- 9) rutiner for hvordan virksomheten sikrer at de ansatte har tilstrekkelig kompetanse til å overholde forskriftens krav.

Forskriften § 6 inneholder nærmere bestemmelser om tilsyn og vedtak. Det fremgår at Mattilsynet fører tilsyn og fatter vedtak for å gjennomføre bestemmelsene gitt i og i medhold av denne forskriften.

Det følger videre av forskriftens § 9 at forsettlig eller uaktsom overtredelse denne forskriften eller bestemmelser og vedtak gitt i medhold av den, er straffbar i henhold til matloven § 28.

Forskriften trådte i kraft 1. januar 1995, jf. forskriften § 11.

3.3.4 Vannverkseiers opplysningsplikt til mottakere av vannet, tilsynsmyndighetene og vannverksregisteret – Drikkevannsforskriften §§ 6 og 7

3.3.4.1 Vannverkseiers opplysningsplikt til mottakere av vannet – Drikkevannsforskriften § 6

Bestemmelsen lyder som følger:

”Vannverkseier skal til enhver tid ha relevant informasjon om drikkevannskvaliteten tilgjengelig for mottakere av vannet som ønsker dette.

Vannverkseier skal uoppfordret gi relevant informasjon til mottakerne av vannet om forhold som kan medføre helsemessig risiko samt vesentlige endringer i vannkvaliteten. Mottaker skal også holdes løpende orientert i de tilfelle vannforsyningssystemet ikke tilfredsstillende andre krav i forskriften, og om årsakene til dette. I nødvendig grad skal mottakere av vannet bli rettleidet om mulige forhåndsregler de bør ta.

Tilsynsmyndigheten kan for vannverkseiers regning informere mottakerne av vannet dersom vannverkseier ikke overholder sin opplysningsplikt etter første og annet ledd.”

Det presiseres innledningsvis i veilederen til bestemmelsen at det i drikkevannsforskriften er en klar forventning om informasjon og åpenhet. Hensikten med å pålegge vannverkseier å informere, er å styrke forbrukernes mulighet til å ivareta egne interesser.

At vannverkseier til enhver tid skal ha relevant informasjon om drikkevannskvaliteten tilgjengelig for mottakere av vannet som ønsker dette, innebærer ifølge veilederen til forskriften at resultater fra nettkontroll og enkel og utvidet rutinekontroll skal bearbeides og sammenstilles i statusrapporter eller på annen måte som den enkelte abonnent lett kan få tilgang til.

Resultatene bør presenteres slik at vannkvaliteten kan vurderes opp mot de grenseverdier som er angitt i forskriften. Slike statusrapporter bør også ifølge veiledningen beskrive andre relevante forhold av betydning for vannverkens drift, for eksempel uforutsette hendelser som har eller kunne hatt innvirkning på vannleveransen, avvik fra drikkevannsforskriften, godkjenningsstatus og planer om endringer. Slik formidling kan ifølge veilederen for eksempel gjøres ved at informasjonen vedlegges fakturaen for innbetaling av årsgebyr.

Vannverkseier skal på eget initiativ gi relevant informasjon til mottakerne av vannet om forhold som kan medføre helsemessig risiko, samt vesentlige endringer i vannkvaliteten. Informasjonen skal gis straks vannverkseier blir oppmerksom på forholdet, og skal beskrive hvilke forholdsregler som må tas for å unngå helseskade eller andre ulemper forbundet med avvikende vannkvalitet. Informasjonen må gis på en måte som sikrer at nødvendige forholdsregler blir opprettholdt inntil vannkvaliteten igjen er tilfredsstillende.

Nødvendige forholdsregler bør avklares i samråd med Mattilsynet lokalt og medisinskfaglig rådgiver. Varsel om at vannet skal kokes av abonnentene før bruk, kan være en slik forholdsregel. Hvor raskt slik informasjon må gis, vil være avhengig av hvilke(n) parameter(e) det gjelder og hvem som er mottakere av vannet. Dette krever en vurdering i hvert enkelt tilfelle. Hvis det er enighet om at avviket medfører helsemessig risiko, må informasjon gis samme dag.

Vannverkseier plikter også å holde abonnentene ”løpende orientert i de tilfeller vannforsyningssystemet ikke tilfredsstillende andre krav i forskriften, og om årsakene til dette”. Dette vil ifølge veilederen være informasjon om avvik som ikke direkte innebærer helsemessig risiko eller andre ulemper, men avvik fra krav som er satt av hensyn til å forebygge at skader vil kunne oppstå.

I tillegg til informasjon som er beskrevet tidligere, kan løpende orientering om slike forhold skje ved offentlig kunngjøring. Informasjonen skal gi abonnentene opplysning om hva avviket eller avvikene omfatter og om eventuelle forholdsregler som bør tas. Det bør også ifølge veilederen gis informasjon som gjør det mulig for abonnentene å sette seg inn i årsakene til avviket/avvikene og tidsfrist for når forholdet skal være rettet.

Vannverkseiers opplysningsplikt vil gjelde uavhengig av eventuell taushetsplikt vannverkseier på kontraktsmessig grunnlag måtte ha overfor leverandører av komponenter eller utstyr til vannforsyningssystem.

3.3.4.2 Opplysningsplikt til tilsynsmyndighetene og vannverksregisteret – Drikkevannsforskriften § 7

Bestemmelsen lyder som følger:

”Vannverkseier plikter å legge frem de opplysninger for tilsynsmyndighetene som er nødvendige for at disse skal kunne gjennomføre sine oppgaver etter denne forskriften.

Ved overskridelse av grenseverdier satt i vedlegg I, tabell 1-3, jf § 12, skal vannverkseier varsle tilsynsmyndighetene slik det er bestemt for de enkelte tiltakstypene.

Vannverkseier plikter å legge fram de opplysninger som kreves til sentrale myndigheters vannverksregistre.”

I veiledningen til bestemmelsen fremgår det at på grunn av EU-direktivets bestemmelser om opplysningsplikt, må det sikres ordninger for å innhente og systematisere informasjon, og for å gi EFTAs overvåkningsorgan (EFTA Surveillance Authority – ESA) aktuelle opplysninger og rapporter.

Som ledd i dette fastsettes det i forskriften § 7 at vannverkseier plikter å legge frem nødvendige opplysninger for tilsynsmyndighetene. Opplysninger om vannverkene vil, sammenholdt med andre helserelaterte registre, bl.a. danne grunnlag for å vurdere forholdene ved norske vannverk i forhold til den generelle helsetilstanden i befolkningen. Det er derfor spesielt viktig at tilsynsmyndighetene til enhver tid holder sine registre à jour med den informasjon de får fra vannverkseierne eller som de selv har skaffet til veie.

Også overfor tilsynsmyndighetene vil vannverkseiers opplysningsplikt gjelde uavhengig av eventuell taushetsplikt vannverkseier på kontraktsmessig grunnlag måtte ha overfor blant andre leverandører av komponenter eller utstyr til vannforsyningssystemet.

Varsling av avvik fra grenseverdiene for de enkelte vannkvalitetsparametere skal skje til tilsynsmyndighetene i henhold til tiltakstype A, B eller C, som beskrevet i vedlegget til forskriften. Inndelingen i tre tiltakstyper, som angir hvordan vannverkseier skal forholde seg ved avvik og hvilken dispensasjon aktuell myndighet kan gi, gjenspeiler potensiell helsefare ved avviket. Anledningen til å dispensere ved de ulike tiltakstypene følger også av drikkevannsdirektiv 98/83/EC.

3.3.5 Krav til leveringssikkerhet og beredskap – Drikkevannsforskriften § 11

Bestemmelsen lyder som følger:

”Vannverkseier skal gjennomføre nødvendige tiltak og utarbeide driftsplaner for å kunne levere tilstrekkelige mengder av drikkevann under normale forhold.

Vannverkseier skal gjennomføre nødvendige beredskapsforberedelser og utarbeide beredskapsplaner, jf. lov av 23. juni 2000 nr 56 om helsemessig og sosial beredskap og forskrift av 23. juli 2001 nr 881 om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid, for å sikre levering av tilstrekkelige mengder drikkevann også under kriser og katastrofer i fredstid, og ved krig.”

I veilederen til forskriften fremgår det at bestemmelsenes innhold tydeliggjør vannverkseiers ansvar for å levere tilstrekkelige mengder drikkevann under alle forhold, dvs. under normale forhold, samt kriser og katastrofer i fredstid, og ved krig. Vannverkseiers ansvar etter drikkevannsforskriften til å sikre vannforsyning av tilfredsstillende kvantitet og kvalitet, gjelder innenfor vannverkets forsyningsområde. Om kommunens generelle ansvar med hensyn til å sørge for vannforsyning, henviser veilederen til plan- og bygningsloven av 14. juni 1985, nå plan- og bygningsloven 2008.

Bestemmelsen i drikkevannsforskriften § 11 legger opp til bruk av skjønn og individuell tilpasning med hensyn til hva som skal forstås med ”nødvendige” tiltak og ”tilstrekkelige” mengder.

Dette skyldes ifølge veilederen at vannverkene har svært ulik grad av kompleksitet og sårbarhet, og at det må ligge en vurdering av risiko til grunn ved fastsettelse av målene for leveringssikkerhet og beredskap. Man må i vurderingen ta hensyn til forbrukergrupper og antall som er avhengig av forsyningen. Spesielt sårbare abonnenter bør ha høy prioritet. Kravet til ”tilstrekkelige mengder” drikkevann vil kunne avhenge av situasjonen, for eksempel vil kravet måtte reduseres i en krisesituasjon, men det må alltid være tilstrekkelige mengder til å opprettholde trykket på hele ledningsnett.

Kravene til tiltak, driftsplaner, beredskapsforberedelser og beredskapsplaner vil avhenge av vannverkets størrelse, antallet abonnenter mv., jf. forvaltningsrettens forholdsmessighetsprinsipp. Veilederen fremhever videre at beredskapsplanen for vannforsyning forutsettes innpasset i kommunens samlede beredskapsplan og sivilforsvarets beredskapsplanlegging.

Det vises videre til at det følger av lov av 23. juni 2000 nr. 56 om helsemessig og sosial beredskap § 1-3 e med merknader, at loven bl.a. gjelder for både offentlige og private vannverk. Etter lovens § 2-1 fremgår at den som har ansvaret for en tjeneste, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for den utøvende tjenesten. Tilsvarende skal den som fører tilsyn med en virksomhet, også føre tilsyn med virksomhetens beredskap. Vannverkseiers plikt til å utarbeide beredskapsplan for virksomheten følger av lovens § 2-2 andre ledd. Lovhjemmel for krav om beredskapsforberedelser følger av lovens § 2-2 fjerde ledd, jf. femte ledd.

Formålet med denne loven er å verne befolkningens liv og helse og bidra til at nødvendig helsehjelp og sosiale tjenester kan tilbys befolkningen under krig og ved kriser og katastrofer i fredstid.

Også forskrift av 23. juli 2001 nr. 881 om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid mv. etter lov om helsemessig og sosial beredskap gjelder ifølge dens § 1 for vannverk.

Etter forskrift om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid mv. § 2 andre ledd skal det fremgå av beredskapsplanen hvor ofte planen, og risiko- og sårbarhetsanalysen den bygger på, skal evalueres og oppdateres. Evaluering og oppdatering skal dateres og dokumenteres.

Etter forskriften § 3 skal virksomheten gjennom risiko- og sårbarhetsanalyser skaffe seg oversikt over hendelser som kan føre til ekstraordinære belastninger for virksomheten.

Beredskapsplanene skal etter forskriften § 4 omfatte prosedyrer for ressursdisponering ved omlegging av drift som sikrer nødvendig tjenesteytelse ved interne og eksterne hendelser som vesentlig reduserer virksomheter fra å yte tjenester, og eksterne hendelser som vil innebære en ekstraordinær belastning på virksomheten, og som kan kreve en generell omstilling av den ordinære driften for å kunne øke kapasiteten.

I kommentarene til forskriften på dette punkt fremheves det at det vil være stor forskjell på hva en plan skal inneholde. Det vil naturlig nok stilles atskillig større krav til beredskapsplanlegging i en kommune med omfattende infrastruktur og industri enn i en liten kommune. Kravene er formulert som funksjonskrav. Hvordan virksomheten skal innrette seg for å oppfylle kravene, er i utgangspunktet opp til virksomheten.

Etter forskriften § 7 skal virksomheten sørge for at personell som er tiltenkt oppgaver i beredskapsplanen, er øvet og har nødvendig beskyttelsesutstyr og kompetanse.

3.3.6 Krav til kvalitet – Drikkevannsforskriften § 12

3.3.6.1 Forskriftsteksten med veiledning

Bestemmelsen lyder som følger:

”Drikkevann skal, når det leveres til mottakeren, jf. § 5, være hygienisk betryggende, klart og uten fremtredende lukt, smak eller farge. Det skal ikke inneholde fysiske, kjemiske eller biologiske komponenter som kan medføre fare for helseskade i vanlig bruk.

Drikkevann skal oppfylle kvalitetskravene i vedlegget i denne forskriften.

Egen vannforsyning til en enkelt husholdning (for eksempel vann fra privat brønn) skal være hygienisk betryggende. For denne type vannforsyning gjelder vedlegget til forskriften som veiledende norm.”

Det overordnede målet, ifølge veilederen til forskriften, er at drikkevannet skal være trygt å benytte. Forskriften regulerer direkte 58 parametere som i forskjellig grad kan ha betydning for helsen. Forskriften omfatter imidlertid ethvert stoff eller organisme, slik at også kjemiske eller biologiske komponenter som ikke er angitt i tabell 1-3 i forskriften, er omfattet dersom disse kan være tilstede i mengder som kan medføre fare for helseskade.

Vannverkseier pålegges med andre ord en plikt til å vurdere om vannkvaliteten kan være påvirket av andre komponenter enn dem det er satt krav til i forskriften. De parametere som det er satt krav til, skal kunne dokumenteres og inngå i kontrollen av drikkevannet. Med unntak for vannforsyning til egen husholdning er grenseverdiene bindende på de steder kvalitetskravene gjelder. I de fleste tilfellene er grenseverdiene maksimalverdier som aldri skal overskrides. Unntak kan imidlertid gis innenfor de rammer som fremkommer av beskrivelsen av de enkelte tiltakstyper og i fotnotene til tabell 4-6 i forskriften. Ytterligere unntak kan, i en alvorlig situasjon eller i særskilte tilfelle, også gis med hjemmel i §§ 18 og 19.

I veiledningen gis det også uttrykk for at abonnenter som har behov for eller krever bedre vannkvalitet enn det forskriften fastsetter, eller stor grad av sikkerhet for at vannet alltid har den fastsatte eller nødvendige kvalitet, bør vurdere egne tiltak for å sikre slike behov. Som eksempel nevnes laboratorier, medisinsk virksomhet, enkelte sykehusavdelinger og enkelte næringsmiddelprodusenter.

Samtlige parametere er klassifisert i tiltakstype A, B eller C, der tiltakstype A omfatter parametere som er mer helsemessig viktige enn parametrene i tiltakstype C. Mikrobiologiske parametere er hovedsakelig i tiltakstype A, mens kjemiske parametere er i B eller C. EU skal etter planen utarbeide veiledning for hvordan prøvetakingen skal gjøres.

Selv om grenseverdiene angir maksimal- eller minimalverdier, fremgår det av veiledningen at det vil være en viss analyseusikkerhet som gjør at man må tolerere enkeltverdier høyere enn grenseverdien. For små vannverk kan det tolereres noen flere enkeltverdier over grenseverdien enn for et større

anlegg. Det vil selvsagt også ha betydning om den overskredne parameteren befinner seg i tiltakstype A, B eller C. For mikrobiologiske parametere er det ikke angitt noen analyseusikkerhet, og for disse parametere vil derfor grenseverdiene være absolutte.

3.3.6.2 Nærmere om kvalitetskrav til drikkevann i drikkevannsforskriftens vedlegg

Med bakgrunn i drikkevannsdirektiv 98/83/EC og vedlegg til dette er det vedtatt hvilke parametere det skal stilles krav til ved drift av et vannforsyningsanlegg. Det er videre angitt grenseverdier for parametrene, krav til frekvens for ulike typer kontroller, samt krav til kvalitet på eller metode for analyser. Det er også angitt krav til minimumsfrekvens for undersøkelse av råvann som skal nyttes til produksjon av drikkevann.

Dersom krav til grenseverdier overskrides, skal det fra vannverkens side umiddelbart iverksettes tiltak for å avdekke årsaker til overskridelsene, og tilsynsmyndighetene skal varsles.

Det har som nevnt blitt innført en sontring mellom tre tiltakstyper, type A, B og C.

Ved overskridelser innenfor området for tiltakstype A skal vannverket umiddelbart iverksette tiltak for å bringe parameterverdien under grenseverdien. Det legges ikke opp til at det kan dispenseres fra grenseverdier fastsatt for tiltakstype A.

Ved overskridelser innenfor tiltakstype B skal vannverket så snart som mulig gjennomføre nødvendige tiltak for å bringe parameterverdien under grenseverdien. Godkjenningmyndigheten kan gi dispensasjon fra grenseverdien for vedkommende parameter forutsatt at slik dispensasjon ikke representerer helseisiko, og forutsatt at tilfredsstillende vannforsyning fra alternative kilder ikke er mulig. Dispensasjonen skal gis for kortest mulig periode, og skal ikke overskride tre år.

Melding om slik dispensasjon med begrunnelse for vedtaket skal sendes til Helsedepartementet eller den den bestemmer. Det vil i dag være det sentrale Mattilsynet.

Som eksempel på parameter som faller innenfor denne tiltakstypen, kan nevnes koliforme bakterier for vann levert til forbruker.

Ved overskridelser av tiltakstype C skal vannverket så snart som mulig gjennomføre de nødvendige tiltak for å bringe parameterverdien under grenseverdien. Tilsynsmyndighetene kan her gi dispensasjon fra grenseverdiene for at nødvendige tiltak kan gjennomføres innenfor en rimelig tidsfrist. Det forutsettes at overskridelsene av grenseverdiene ikke representerer noen helseisiko.

For ikke godkjenningsspliktige vannforsyningssystem vil slik dispensasjon for parametere i tiltakstype C i det enkelte tilfelle kunne gjøres varig.

Med hensyn til de enkelte parametere sondres det mellom sensoriske, mikrobiologiske og kjemiske og fysiske parametere.

De sensoriske parametere er oppgitt å være farge, turbiditet, lukt og smak.

De kjemiske og fysiske parametere er blant annet aluminium, arsen, kadmium, cyanid, kvikksølv, bly, bor, fluorid, kobber, jern, mangan, natrium, klorid, sulfat, plantevernmidler, pH, radon m. fl.

Med hensyn til prøvetakingsfrekvenser fremgår dette av eget vedlegg til forskriften. Se tabell 4 der årlige prøvetakingsfrekvenser for vann fra vannverk angis.

Det nye drikkevannsdirektivet angir ikke krav til kvalitet på råvann til produksjon av drikkevann. Krav til råvann i drikkevannsforskriften av 1995 stammet fra eget råvanns-/vannressursdirektiv (75/440/EØF) og direktiv for prøvetaking av råvann (79/869/EØF).

I EUs rammedirektiv for vann (vanndirektivet) er det tatt inn krav til overvåking av vannressurser generelt, og til vannkilder som brukes til eller er tenkt brukt til produksjon av drikkevann spesielt.

De norske reglene inneholder pr. dato ingen konkret grenseverdi for parasitter annet enn den generelle bestemmelsen om at vannet skal være fritt for helseskadelige mikroorganismer i et antall som kan utgjøre fare for folkehelsen. Dette samsvarer med det syn Verdens helseorganisasjon har, og med formuleringen i artikkel 4 i EU direktiv 98/83/EC.

Vi går av plasshensyn ikke inn på kravene til den enkelte parameter i denne fremstillingen, men henviser til veiledningen til forskriften og selve forskriftsteksten. Det skal imidlertid sies litt om kravet til pH (surhetsgrad). Kravet er at vannet skal ha en pH mellom 6,5 og 9,5. Dette er gitt tiltakstype C. I merknadene fremgår det at vannet ikke skal være korrosivt.

Av veilederen fremgår det at kravet er satt fordi rørmaterialer og installasjoner som er i kontakt med drikkevann, blir utsatt for tæring (korrosjon) på grunn av vannets kjemiske og fysiske egenskaper og mikrobiell aktivitet. Tæringen svekker materialene og gir vanligvis dårligere vannkvalitet.

Korrosjon på et materiale kan forhindres eller reduseres ved justering av vannkvaliteten i behandlingsanlegget. I de fleste distribusjonssystem for drikkevann inngår det imidlertid flere typer materialer der den optimale vannkvaliteten er ulik. Derfor er det ofte ikke mulig å produsere vann som ikke er korrosivt for ett eller flere av de materialene som er til stede i distribusjonssystemet.

Materialtyper som påvirkes av vannkvaliteten, og som det derfor er viktig å ta hensyn til, er jern og stål som brukes i vannledninger, sementbaserte materialer (betong) som brukes i basseng og ledninger, kobber som brukes i stikkledninger og husinstallasjoner, og messing i kraner, ventiler og lignende. For plastmaterialer som brukes i nyere installasjoner, er vannkvaliteten av mindre betydning.

En anbefalt vannkvalitet som gir en tilfredsstillende beskyttelse av kobber, messing og sementbaserte materialer, er gitt i veilederen til drikkevannsforskriften. Det anbefales her en konsentrasjon på 8,0–9,0 i pH, en alkalitet på 36–60 mg/l HCO₃, et kalsiuminnhold på 15–25 milligram pr. liter og lavest mulig fri CO₂.

Det fremheves at økende konsentrasjoner av fri CO₂ gir økende korrosjon. Det opplyses videre at jern og stål stiller andre krav til vannkvalitet for å minimalisere korrosjonen. Ifølge veilederen tyder nyere erfaringer på at lavere pH og høyere konsentrasjon av fri CO₂ enn det som ovenfor er angitt, kan være gunstig.

Norsk Vann har utgitt en egen veiledning om hvordan prøvetakingen bør legges opp, jf. Norsk Vann rapport 148/2006 Veiledning i utarbeidelse av prøvetakingsprogrammer for drikkevann.

3.3.7 Materialvalg og dimensjonering av transportsystem og vannbehandlingsanlegg – Drikkevannsforskriften § 13

Bestemmelsen lyder som følger:

”Materialer i transportsystem, internt fordelingsnett og vannbehandlingsanlegg med videre som direkte eller indirekte kommer i kontakt med vann i vannforsyningssystem, må ikke kunne avgi stoffer til vannet som kan medføre fare for helseskade eller som kan føre til en uakseptabel endring i vannets sammensetning, herunder en forringelse av vannets sensoriske egenskaper.

Transportsystem og vannbehandlingsanlegg skal være tilstrekkelig dimensjonert og tilrettelagt slik at:

- 1) vannbehandlingen fungerer tilfredsstillende og kravene til drikkevannskvalitet overholdes også ved maksimalt vannforbruk og under perioder med ugunstigste råvannskvalitet*
- 2) kravene til tilfredsstillende vannkvalitet og mengde kan opprettholdes under reparasjons- og vedlikeholdsarbeider, filterspyling, renhold med mer.”*

Drikkevannsforskriften § 13 stiller krav om at materialer i transportsystem og vannbehandlingsanlegg mv. som direkte eller indirekte kommer i kontakt med vann i vannforsyningssystem, ikke må kunne avgi stoffer til vannet i mengder som kan medføre helsefare, eller føre til en uakseptabel endring i vannets sammensetning.

Siden det ikke er noen nasjonal godkjenningssordning for materialer til bruk innen drikkevannssektoren, annet enn offshore, er det vanlig at leverandørene får disse testet. Det fremgår av veiledningen til forskriften at Nasjonalt folkehelseinstitutt vurderer resultatene av slike tester og avgir uttalelse om materialene, samt godkjenner til bruk for offshore. Det arbeides med å få til en europeisk godkjenningssordning.

Transportsystemet og vannbehandlingsanlegget skal videre være tilstrekkelig dimensjonert og tilrettelagt. I dette ligger det bl.a. at det skal kunne behandle og transportere de vannmengder det vil være behov for i et lengre tidsperspektiv, samt at utformingen gjør det lett å gjennomføre nødvendig vedlikehold. Behovet for bruk av rensepluggere krever for eksempel at ledningsnettene er utformet med dette for øye.

3.3.8 Vannkilde og vannbehandling – Drikkevannsforskriften § 14

Bestemmelsen lyder som følger:

”Eier av vannforsyningssystem skal påse at det planlegges og gjennomføres nødvendig beskyttelse av vannkilden(e) for å forhindre fare for forurensning av drikkevannet, og om nødvendig erverve rettigheter for å opprettholde slik beskyttelse.

Vannbehandlingsprosessene skal være tilpasset den aktuelle råvannskvalitet, forholdene i tilsigsområdet, materialene i og utformingen av transportsystemet.

For å sikre hygienisk betryggende drikkevann, skal eier av godkjenningsskyldig vannverk gjennom valg av vannkilder(r), beskyttelse av denne (disse) og etablering av vannbehandling sørge for at det til sammen finnes minimum 2 hygieniske barrierer i vannforsyningssystemet. En av disse skal sørge for at drikkevann blir desinfisert eller behandlet på annen måte for å fjerne, uskadeliggjøre eller drepe smittestoffer. Godkjenningssmyndigheten kan, så fremt det kan vises at summen av virkningen av beskyttelse av vannkilden og forholdene i grunnen til sammen er hygienisk betryggende, i den enkelte sak bestemme at vann fra grunnvannskilde ikke behøver desinfiseres eller behandles som nevnt.”

Etter drikkevannsforskriften § 14 første ledd skal eier av vannforsyningssystem påse at det planlegges og gjennomføres nødvendig beskyttelse av vannkilden(e) for å forhindre fare for forurensning av drikkevannet.

I forbindelse med godkjenning av vannverk etter drikkevannsforskriften kan myndighetene, ifølge veilederen til drikkevannsforskriften, innenfor alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper stille vilkår om at vannverkseieren, ved inngåelse av avtaler eller på annen hensiktsmessig måte (for eksempel oppkjøp eller ekspropriasjon), sikrer vannkilden mot forurensning fra omgivelsene.

Slike avtaler, og resultatet av eventuell ekspropriasjon av rettigheter, må tinglyses som heftelser på eiendommen for å sikre rettsvern. Det vises i veilederen til at vassdrags-myndigheten etter vannressursloven § 13 fjerde ledd kan fastsette begrensninger i rådigheten over en eiendom av hensyn til fremtidig drikkevannsforsyning som er under planlegging. Det vises også til plan- og bygningsloven, som gir hjemmel for i reguleringsplan i nødvendig utstrekning å gi bestemmelser om utforming og bruk av arealer og bygninger i reguleringsområdet.

Hva gjelder regelverket for øvrig for beskyttelse av drikkevannskilder, vises til fremstillingen foran om dette, særlig under kapittel 2.5 og 2.7.

Endelig vises det til at eiere av vannforsyningssystem med hjemmel i eiendomsretten kan forby andre adgang til eiendommene og bygningene, med de begrensninger som ligger i allemannsrettighetene etter frilufsloven. Når det gjelder mulig forurensning fra annen eiendom enn der vannforsyningssystemet ligger (typisk naboeiendom) eller annen virksomhet, peker veilederen på at eier av vannforsyningssystem kan inngå avtale med naboeiendommens eier og/eller den ansvarlige for virksomheten. Det kan også inngås avtale med bruksrettsnaveren til egen eller andres eiendom.

Den som er ansvarlig for vannverk eller annen virksomhet, kan instruere eventuelle ansatte om ikke å foreta potensielt forurensende aktivitet. Det kan også anmodes om at Mattilsynet fastsetter forbud mot forurensning i forskrift eller enkeltvedtak etter drikkevannsforskriften § 4.

Til sammen skal det for godkjenningspliktige vannforsyningssystem finnes minst to hygieniske barrierer i vannforsyningssystemet. Fastsettelse av de hygieniske barrierene skal være basert på en helhetstenkning, dvs. en vurdering av både vannkilde med tilhørende tilsigsområde og beskyttelse av disse, vannbehandling og distribusjon. Barrierene skal være uavhengige, og skal sikre at mulige sykdomsfremkallende organismer, fysiske eller kjemiske stoffer ikke representerer noen helsemessig trussel eller betenkelighet i drikkevannet når det stilles til disposisjon for forbrukeren.

I veiledningen til bestemmelsen fremheves det at det er et viktig prinsipp i norsk vannforsyning at man så langt som mulig baserer drikkevannsforsyningen på kilder som fra naturens side har god kvalitet og er lite utsatt for forurensning, og at man gjennom beskyttelsestiltak reduserer forurensningspotensialet mest mulig. Dette gis bedre sikkerhet enn å måtte fjerne eller uskadeliggjøre slike komponenter gjennom vannbehandlingen.

Flere forhold må i henhold til veiledningen tas i betraktning når det skal vurderes om et tilsigsområde (nedbørfelt, infiltrasjonsområde) vil utgjøre en tilfredsstillende hygienisk barriere i et vannforsyningssystem. Man må vurdere forurensningspotensialet sammen med vannkildens egenskaper i forhold til å håndtere slike forurensninger, og hvilken risiko som kan aksepteres. Akseptabel risiko vil kunne være noe høyere for små vannverk fordi konsekvensene ved et eventuelt brudd på barrieren vil kunne være mindre enn for større vannverk.

Det gis så anvisning på viktige elementer som bør inngå når risikoen skal vurderes:

1) Aktiviteter

For aktiviteter bør næringsvirksomhet vurderes, og man bør se på hva dette representerer av faktiske utslipp og fare for akutte utslipp fra lagertanker etc. Det bør sees på bebyggelsens størrelse og art. Er det snakk om fastboende og/eller hytter, hvilke avløpstekniske løsninger er i bruk, hva kan ringvirkningene bli etc.? Det bør også undersøkes eventuelle overløpspunkter og brudd på eventuelt avløpsnett i området. Videre bør allmennhetens bruk av området kartlegges. I hvor stor grad drives bading, fisking, teltslagning med mer? Det skal også sees på kontrollmuligheter, for eksempel vannverkets/kommunens muligheter til å begrense ulovlig aktivitet, for eksempel ulovlig installering av vannklosett i hytter.

2) Vannkildekarakteristika

Her må vurderes vannvolum, fortynningsmuligheter for mulig forurensning, vanddybde, mulighet for inntak under temperatursprangsjiktet, teoretisk oppholdstid, sirkulasjonsmønster og indre bølger.

3) Tilsigsområdets karakteristika

Her må vurderes områdets topografi, vegetasjon og spesifikk avrenning, andelen tette flater eller andre arealer med høy avrenningsfaktor, og i hvilken grad disse kan påvirke vannkilden. Det bør også, særlig for grunnvannskilder, sees på geologiske egenskaper.

4) Annet

For øvrig bør det sees på veitrafikk, og da særlig risiko for trafikkulykker, for eksempel tankbilvelt, potensiell utvikling i området som for eksempel turisme, hyttebygging og landbruksaktivitet samt erfaringsmessige risiko som dyretråkk og båtbruk.

Det anføres i veiledningen at totalt fravær av forurensende virksomheter (boliger, veier, industri, bading mv.) er å anse som det optimale og at dette, med unntak av nærvær av fugler og ville dyr, er situasjonen flere steder.

Dersom kilden er en innsjø med stort vannvolum under termoklinen (sprangsjiktet), vil nedbørfelt og vannkilde i slike tilfeller kunne ha en god samlet barriere. De fleste steder er imidlertid situasjonen slik at det er forurensende virksomheter i nedbørfeltet.

Det gis videre uttrykk for at naturlige hygieniske barrierer er basert på prinsippene om minst mulig tilførsel av forurensning, tilbakeholdelse, fortykning og nedbrytning. Det viktigste virkemiddelet for å få denne barrieren til å virke vil som oftest være at tilsigsområde og vannkilde holdes mest mulig fritt for etableringer eller aktiviteter som kan tilføre vannet uønskede komponenter. Se for øvrig drøftelsen av eksempler på klausuleringsbestemmelser ovenfor under kapittel 2.7.3.2.

I veilederen gis det videre uttrykk for at dersom det ikke er mulig å etablere tilfredsstillende hygienisk barrierevirkning i tilsigsområde/vannkilde, må dette kompenseres ved å bygge inn minimum to hygieniske barrierer i vannbehandlingen.

Siden den siste hygieniske barrieren skal være desinfeksjon eller tilsvarende, vil de(n) første barrieren(e) ofte være en annen type vannbehandling. Dette kan være vannbehandlingsmetoder som har til formål å fjerne partikler (turbiditet) fra vannet, ulike former for kjemisk felling med påfølgende filtrering, eller membranfiltrering. Sistnevnte kan også på gitte betingelser fungere som ”desinfeksjon”.

Norsk Vann har utgitt en rekke rapporter og veiledninger med anbefalinger og verktøy for å kunne beslutte hvilke tiltak som må gjennomføres knyttet til vannkilde og på vannbehandlingsanlegget, slik at vannforsyningssystemet minst har to hygieniske barrierer. Blant annet kan det vises til følgende rapporter:

- 170/2009 Veiledning til bestemmelse av god desinfeksjonspraksis
- 169/2009 Optimal desinfeksjonspraksis – fase 2
- 164/2008 Veiledning for UV-desinfeksjon av drikkevann
- B10/2008 Vannkilden som hygienisk barriere

3.3.9 Godkjenning av kjemiske produkter til behandling av drikkevann – Drikkevannsforskriften § 15

Bestemmelsen lyder som følger:

”Kjemiske produkter til behandling av drikkevann, herunder produkter til desinfeksjon av drikkevann, skal være godkjent av det sentrale Mattilsynet. Mattilsynet skal føre en oppdatert

liste over godkjente produkter. Godkjenningen gjelder i inntil 10 år eller inntil Mattilsynet finner det nødvendig å endre eller oppheve godkjenningen på bakgrunn av ny kunnskap og for å beskytte helse.

Kjemiske produkter til behandling av drikkevann og stoffene i produktet skal ha vært vurdert toksikologisk og ha vært gjenstand for vitenskapelig vurdering nasjonalt eller internasjonalt.

Bruk av kjemiske produkter til behandling av drikkevann skal godkjennes i hvert enkelt tilfelle i forbindelse med godkjenning etter § 8. Vannforsyningssystem som ikke skal godkjennes etter § 8, skal sikre tilsvarende helsemessig trygg bruk av kjemiske produkter til behandling av drikkevann. Skifte til annet kjemisk produkt med samme virkningsmekanisme medfører ikke krav om ny godkjenning.

Vannverkseier eller andre som tar slike produkter i bruk, skal sikre at rester av vannbehandlingsproduktene og nedbrytningsproduktene ikke gjenfinnes i drikkevann som stilles til rådighet for brukeren i høyere konsentrasjoner enn nødvendig ut fra formålet med bruk av dem, i konsentrasjoner som direkte eller indirekte kan medføre helserisiko, eller som overskrider kvalitetskravene i vedlegget i denne forskriften.”

Kjemiske stoffer som benyttes ved behandling av drikkevann, skal være godkjent av Mattilsynet.

Det er ikke tillatt å fremby produkter som ikke er godkjent etter denne bestemmelsen. Produktene godkjennes etter søknad. Mattilsynet fører oppdatert liste over godkjente produkter.

Godkjenningen er begrenset til inntil 10 år. Det må etter dette eventuelt sendes inn søknad om ny godkjenning. Begrunnelsen er at det etter såpass lang tid kan være aktuelt med endringer, blant annet i produktnavn og sammensetning. Det er med samme begrunnelse gitt adgang til å endre eller trekke tilbake godkjenningen dersom Mattilsynet finner det nødvendig.

Bruk av kjemiske produkter til behandling av drikkevann i det enkelte vannverk skal etter § 15 tredje ledd inngå i godkjenningen av vannverket. Denne bestemmelsen gis på bakgrunn av at kvaliteten på råvannet, valg av prosesser for behandling av vannet med videre vil variere. Den faktiske bruken av produktene i forskjellige vannverk vil derfor måtte tilpasses forholdene i hvert enkelt tilfelle. Skifte fra et produkt til et annet trenger ikke, ifølge veilederen, å avstedkomme krav om ny godkjenning dersom det skiftes mellom produkter med lik virkningsmekanisme. Det forutsettes at et slikt skifte ikke reduserer den hygieniske barrieren.

Etter § 15 tredje ledd andre punktum pålegges virksomheter som ikke skal godkjennes etter § 8, også å sikre tilsvarende helsemessig trygg bruk av kjemiske produkter til behandling av drikkevann. For disse virksomhetene gjelder derfor ikke kravet om at bruk av produktet skal godkjennes i hvert enkelt tilfelle, jf. første punktum. Bestemmelsen gir virksomheten en plikt til selv å sørge for vurdering av prosesser for behandling av vannet med videre for å sikre at anvendelsen av produktene er helsemessig trygg.

Det fremgår av veilederen til bestemmelsen at vannverkseier, som en del av sin internkontroll, bør sjekke eller kreve å få dokumentert kvaliteten på hver forsyning med kjemikalier før de tas i bruk.

Teknisk utstyr som skal produsere desinfiserende stoffer i drikkevannsanlegget, for eksempel UV-lamper og ozoneringsanlegg, omfattes ikke av godkjenningskravet i § 15.

3.3.10 Tilsyn og vedtak – Drikkevannsforskriften § 16

Bestemmelsen lyder som følger:

”Det lokale Mattilsynet fører tilsyn og fatter vedtak etter matloven for å gjennomføre bestemmelsene gitt i og i medhold av denne forskriften i samsvar med matloven § 23 om tilsyn og vedtak og kan herunder treffe vedtak etter § 24 om særskilt smittesanering, § 25 om stenging og virksomhetskarantene og § 26 om tvangsmulkt.

Kommunen fører tilsyn og fatter vedtak etter kommunehelsetjenesteloven for å gjennomføre bestemmelsene gitt i medhold av denne forskriften i samsvar med kommunehelsetjenesteloven §§ 4a-1, 4a-2, 4a-8, 4a-9 og 4a-10.

For innretninger til sjøs som omfattes av petroleumsloven gjelder tilsynsordningene i § 55 i forskrift av 31. august 2001 nr. 1016, om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten.

For skip gjelder tilsynsordningen i forskrift 27. juli 1956 nr. 2 for hygieniske forhold om bord i fartøyer.”

For å oppfylle tilsynsansvaret i drikkevannsforskriften forutsettes det i veilederen at aktuell tilsynsmyndighet:

- har et system for å holde oversikt over status for vannforsyningen i kommunen
- gjennomfører tilsyn mot godkjenningspliktige vannverk
- utfører tilsyn med ikke godkjenningspliktige vannverk
- utfører tilsyn når en får informasjon som tyder på at det er nødvendig
- gjennomfører et risikobasert tilsyn, basert på tilsynsklasser.

Det gis anvisning på at systematisk rapportering fra vannverkseierne til tilsynsmyndighetene er en nødvendig og rasjonell tilsynsform.

Vilkårene i godkjenningen er av stor betydning for tilsynet. Krav om årsrapporter kan for eksempel være gitt som et vilkår i godkjenningen. Det samme gjelder ofte vannkildeundersøkelser. I tillegg vil det ofte være satt frister i en godkjenning, som tilsynsmyndighetene må følge opp.

Ifølge veilederen vil det i hovedsak være Mattilsynet som fører tilsyn med vannforsyningen og bruker sine virkemiddelbestemmelser. Kommunens tilsynsansvar kan bli aktuelt der matloven ikke er aktuelt hjemmelsgrunnlag, for eksempel ved legionellproblematikk, radon, asbest, leveringssikkerhet, vann i eller til enkelthusholdninger eller at det er andre forhold, for eksempel akutte situasjoner, som gjør det nødvendig og hensiktsmessig at det er kommunen som iverksetter tiltak.

Den praktiske kontrollen og utøvelse av myndighet nødvendiggjør et nært samarbeid mellom miljørettet helsevern i kommunen og det lokale Mattilsynet. Kommunehelsetjenesteloven anses normalt bare å komme til anvendelse i tilsynssituasjoner der matloven ikke er aktuelt hjemmelsgrunnlag.

Det fremheves i veilederen at det bl.a. er viktig at Mattilsynet får tilstrekkelig informasjon fra kommunen om forhold i nedbørsfeltet av betydning slik som arealplaner, utslippssøknader, bruk og lagring av slam og lignende. Dette er forhold som kommunens miljørettede helsevern skal ha oversikt over, jf. kapittel 4a i kommunehelsetjenesteloven.

Tilsynsmyndigheten har også tilsynsansvaret med vannverkens beredskap. Dette er i tråd med det såkalte ansvarsprinsippet som er nedfelt i lov av 23. juli 2000 nr. 56 om helsemessig og sosial beredskap § 2-1. Ansvarsprinsippet innebærer at den som har ansvaret for en tjeneste i fredstid, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for den utøvende tjeneste under krig og ved kriser og katastrofer i fredstid.

Tilsynsmyndighetene fører ifølge veilederen også tilsyn med det interne fordelingsnett.

3.3.11 Avgift og gebyr for tilsyn og kontroll – Drikkevannsforskriften § 17

Bestemmelsen lyder som følger etter siste revisjon i desember 2009:

”For tilsyn og kontroll med vannforsyningssystem etter matloven skal virksomheten betale avgift eller gebyr.

For tilsyn og kontroll med vannforsyningssystem som nevnt i § 8 første ledd nr. 1 betales avgift på 0,05 kr/kubikkmeter vann produsert, begrenset oppad til 2 millioner kr pr. år. Unntatt er separate vannforsyningssystem til hyttefelt hvor det betales gebyr etter brukt tid, med en timesats på kr 470 pr. påbegynt timeverk, begrenset oppad til to dagsverk pr. tilsyn og kontroll.

Vannforsyningssystem som nevnt i § 8 første ledd nr. 2 og vannforsyningssystem som nevnt i § 10a er unntatt fra plikt til å betale avgift eller gebyr for tilsyn og kontroll, med mindre vannforsyningssystemet i tillegg leverer vann til andre virksomheter og personer. I slike situasjoner skal det betales avgift på 0,05 kr/kubikkmeter levert vannmengde pr. år.

For tilsyn og kontroll med vannforsyning fra ikke godkjenningspliktig vannforsyningssystem betales gebyr etter brukt tid, med en timesats på kr 470 pr. påbegynt timeverk, begrenset oppad til ett dagsverk pr. tilsyn og kontroll.

For tilsyn og kontroll med vannforsyning på skip og innretninger til sjøs betales gebyr etter brukt tid, med en timesats på kr 470 pr. påbegynt timeverk.

Avgift og gebyr kreves inn av Mattilsynet og betales innen frist fastsatt av Mattilsynet. Ved beregning av grunnlaget kan tall fra foregående år legges til grunn. Er oppgaver ikke innkommet i rett tid, kan grunnlaget fastsettes av Mattilsynet ved enkeltvedtak. Mattilsynet kan fastsette nærmere retningslinjer for innbetalingen.

For avgift og gebyr som ikke betales i rett tid betales rente i samsvar med lov 17. desember 1976 nr. 100 om renter ved forsinket betaling. Det kan også pålegges purregebyr.

Fakturagrunnlag lik eller lavere enn kr 200 blir ikke fakturert.

Avgift og gebyr er tvangsgrunnlag for utlegg.”

Gebyrene skal dekke deler av de kostnadene som Mattilsynet har som nasjonal tilsynsmyndighet innen vannforsyningssektoren. Gebyrene etter andre og tredje ledd skal betales årlig, uavhengig av hvor mye tid Mattilsynet har anvendt på det enkelte vannforsyningssystem. Tilsyn med godkjenningspliktige hytter og tilsyn etter fjerde og femte ledd betales etter medgått tid, eventuelt begrenset oppad slik det fremkommer i forskriften. Det gjøres oppmerksom på at timesatsene normalt blir justert årlig.

3.3.12 Unntaksbestemmelser for vannforsyning under ekstraordinære forhold – Drikkevannsforskriften § 18

Bestemmelsen lyder som følger:

”Kommunen kan i en alvorlig nødssituasjon etter uttalelse fra medisinsk-faglig rådgiver og det lokale Mattilsynet bestemme at det fortsatt skal leveres vann fra et vannforsyningssystem i kommunen, selv om kravene til vannkvalitet i eller i medhold av § 12 ikke er oppfylt. Unntaket skal være tidsbegrenset og forutsetter at drikkevannsforsyningen ikke kan sikres på annen måte, og at overskridelsen ikke medfører uakseptabel fare for folkehelsen.

Om hastevedtak gjelder reglene i kommunehelsetjenesteloven § 4a-3 annet ledd.

Begrunnet vedtak skal meddeles fylkesmannen og det sentrale Mattilsynet, med opplysning om årsaken til og varigheten av unntaket. Likeledes skal næringsmiddelvirksomheter og øvrige forbrukere informeres om unntaket.

Kommunen bestemmer i samråd med det lokale Mattilsynet, hvilke tiltak som må settes i verk for at vannet skal være egnet til drikke eller annet næringsmiddelformål.”

I veilederen til bestemmelsen gis det uttrykk for at § 18 gir hjemmel bare i helt spesielle og uforutsigbare situasjoner, der det er nødvendig at vannverket leverer vann selv om vannet ikke tilfredsstiller kvalitetskravene. Det er ikke ment at den skal brukes for å gi aksept for avvik som skyldes normale eller påregnelige endringer, som for eksempel at kildebeskyttelsen eller vannbehandlingen er utilstrekkelig.

Med ”ekstraordinære forhold” menes naturkatastrofer som for eksempel flom og orkan, miljøkatastrofer og andre alvorlige hendelser eller ulykker. Felles for disse forholdene er at de er lite forutsigbare, at de sjelden inntreffer og at skadeomfanget vil variere.

Adgangen til å unnta fra drikkevannskravene under ekstraordinære forhold er gitt fordi det er av største betydning å kunne levere vann også i slike situasjoner, ikke minst for å kunne opprettholde trykk på vannledningsnett og derved forebygge innsug. Det nevnes også i veilederen at det er svært viktig å kunne opprettholde vannleveransen av sanitære hensyn og av hensyn til brannslukning.

Vannforsyning under slike forhold som faller inn under § 18, kan skje enten fra ordinære hovedkilder eller fra såkalte krise- eller katastrofekilder. Det tillates da på visse vilkår å levere vann som ikke tilfredsstiller forskriftens krav.

Vannforsyning fra krise-/katastrofekilder vil i utgangspunktet kunne være av dårligere kvalitet enn hovedvannforsyningen. Under ingen omstendighet må det leveres drikkevann som kan medføre uakseptabel fare for folkehelsen uten at forbrukerne er varslet og gitt råd om hvilke tiltak de må sette i verk, jf. forskriften § 6. Vannforsyning under slike forhold skal være beskrevet i en beredskapsplan, jf. forskriften § 11.

Det er presisert i veilederen at den myndighet som fatter vedtak om unntak, også bestemmer hvilke tiltak som må settes i verk. Slike tiltak og forholdsregler skal vannverkseier informere abonnentene om, for eksempel at vannet må kokes, jf. § 6.

3.3.13 Dispensasjon – Drikkevannsforskriften § 19

Bestemmelsen lyder som følger:

”Godkjennings- og tilsynsmyndigheten kan gi dispensasjoner i henhold til vedlegget.

Det sentrale Mattilsynet kan i særlige tilfeller dispensere fra denne forskriften, herunder vedlegg, forutsatt at det ikke vil stride mot Norges internasjonale forpliktelser, herunder EØS-avtalen.”

Det fremgår av veilederen at godkjennings- og tilsynsmyndighetenes adgang til å gi dispensasjoner er begrenset til det som fremkommer av de enkelte tabellene i vedlegget til forskriften.

§ 19 gir Mattilsynet en generell dispensasjonsadgang som åpner for at det i særlige tilfeller kan gis unntak fra forskriftens krav, under forutsetning at det ikke strider mot de forpliktelser som blant annet følger av EØS-avtalen og drikkevannsdirektivet. Etter generelle forvaltnings-rettslige prinsipper skal det svært mye til for at dispensasjon gis, men det er nødvendig med en hjemmel i forskriften til å

kunne dispensere, hvis det i det hele tatt skal være mulig å tillate i enkelttilfeller at forskriften fravikes for en viss tid.

Drikkevannsdirektivet gir ikke anledning til å gi dispensasjoner utover det som fremgår av vedlegget til forskriften eller det som fremkommer av § 18.

3.3.14 Straff – Drikkevannsforskriften § 20

Bestemmelsen lyder som følger:

”Forsettlig eller uaktsom overtredelse av denne forskriften eller vedtak gitt i medhold av den, er straffbart i henhold til matloven § 28 og kommunehelsetjenesteloven § 4a-11.”

Forskriften § 20 gir bestemmelser om straff ved overtredelse av forskrift eller av vedtak truffet med hjemmel i den. Med vedtak må det her ifølge veilederen forstås både enkeltvedtak og forskrifter.

Enhver vil kunne anmelde overtredelse av drikkevannsforskriften eller vedtak truffet med hjemmel i den. Om tilsynsmyndigheten skal anmelde må vurderes i det enkelte tilfelle. Man bør ifølge veilederen vurdere om man kan nå frem med anmeldelsen. Ledd i vurderingen kan være hvor alvorlig overtredelsen er.

I tillegg til straffebestemmelsen i drikkevannsforskriften § 20 kan enkelte bestemmelser i den alminnelige straffeloven (strl.) komme til anvendelse. Aktuelle bestemmelser er §§ 152 og 357 samt bestemmelsene om straffeansvar for foretak etter straffeloven § 48 a og b.

Straffeloven § 152 rammer den som tilsetter helseskadelige stoffer til drikkevannsbeholdninger eller vannløp. Strl. § 357 retter seg mot den som overtrer forskrifter som er gitt til beskyttelse av den alminnelige sunnhet. Etter formålsparagrafen i drikkevannsforskriften § 1 antas det i veiledningen at dette må være en forskrift som strl. § 357 beskytter.

Som eksempel på at straffebestemmelsene inntatt i drikkevannsforskriften av 1995 har blitt benyttet i praksis, kan nevnes Økokrims utferdigelse av forelegg mot Bergsøy Vasslag AL, som ble gitt en bot på kr. 200.000,- som straff for brudd på næringsmiddeloven §§ 9 og 3, drikkevannsforskriften § 13 første og andre ledd, jf. § 15 samt straffeloven § 48 A.

Grunnlaget for ovennevnte forelegg var at Bergsøy Vasslag AL i perioden fra lørdag 16. januar 1999 til onsdag 5. februar 1999 på Herøy lot urensset (uklorert) vann fra reservevannskilden i Vikavatnet gå via ledningsnett til deler av befolkningen, institusjoner og bedrifter på Bergsøy. Dette resulterte i at det urensede vannet fra Vikavatnet kom ut med salmonellabakterier, noe som igjen medførte allmenn helsefare ved bruk av vannet i området. Det ble også som grunnlag for forelegget pekt på at det ble levert vann uten at det var etablert et internkontrollsystem som fremmet sikkerhet for overholdelse og styring med de kritiske punkter og hvordan selskapet skulle forholde seg ved avvik.

Det ble samtidig uttatt forelegg mot styreformann og daglig leder av Bergsøy Vasslag AL på kr. 30.000,- for at han i denne egenskap lot urensset (uklorert) vann gå som ovenfor beskrevet. Boten til styreformannen og daglig leder ble senere nedsatt til kr. 10.000,-.

Nærmere opplysninger om det inntrufne fremgår i en artikkel i tidsskriftet ”Nærkontakt” nr. 2 1999, skrevet av leder for Næringsmiddeltilsynet for Søre Sunnmøre, Anne Stine Foldal.

Hun skriver at Næringsmiddeltilsynet for Søre Sunnmøre (NTSS) fikk melding fra Folkehelse den 2. februar 1999 om at det hadde dukket opp flere tilfeller av salmonellose i distriktet, og arbeidet med å finne smitekilden ble umiddelbart iverksatt. Det kom etter hvert frem at vann fra reservevannkilden var blitt tilkoblet direkte, uten desinfeksjon, fordi det var lite trykk i deler av ledningsnett.

Det fremgikk av de undersøkelser som ble gjort, at vannverket hadde koplet til reservevannkilden i perioder når det hadde vært problemer med å få levert tilstrekkelig vann til alle forbrukerne. Dette ble gjort når industrien hadde høyt vannforbruk. I sommermånedene ble vannet sendt via behandlingsanlegget, mens vannverket hadde vurdert det slik at dette ikke var nødvendig vinterstid, da det var lavere temperatur og mindre fugl i området når vannet var islagt.

Foldal kommenterte at næringsmiddeltilsynet ikke hadde vært kjent med denne praksisen, og at det fra en faglig synsvinkel var helt klart at disse vurderingene ikke bygde på tilstrekkelige kunnskaper eller grundige risikovurderinger fra vannverkets side, og at avgjørelsen om å kople til urensset vann fra reservevannkilden var en feilaktig og uheldig avgjørelse.

Alle fiskeribedrifter i kommunen, som kunne ha fått tilført vann som inneholdt smitte, ble pålagt av Fiskeridirektoratets kontrollverk å stoppe all produksjon, vaske og rengjøre, og ta ut miljø- og produktprøver. Dette gjaldt også fartøy som hadde fått is gjennom et lokalt anlegg.

I alt ble det verifisert at 54 personer var blitt smittet av salmonellose.

Hva gjelder vannverkseiers mulige erstatningsplikt, gis det anvisning på at vannverkseiers manglende overholdelse av drikkevannsforskriftens bestemmelser kan medføre økonomisk tap for næringsmiddelbedrifter og andre abonnenter. Erstatningsplikten må her vurderes på bakgrunn av skadeerstatningsloven og ev. ansvarsfraskrivelser i standard leveringsbestemmelser for vann- og avløp.

I kjølvannet av den såkalte Giardia-saken i Bergen ble straffeansvar vurdert for Bergen kommune etter straffeloven § 48 a og b, som regulerer straffeansvar for foretak. Bestemmelsen ble vurdert opp mot drikkevannsforskriften § 14 første ledd som påbyr at ”eier av vannforsyningssystem skal påse at det planlegges og gjennomføres nødvendig beskyttelse av vannkildene for å forhindre fare for forurensning av drikkevannet, og om nødvendig erverve rettigheter for å opprettholde slik beskyttelse”.

Riksadvokaten påpekte at det ikke var nødvendig med noen dyptgående analyse for å kunne konstatere at kommunens kartlegging og kontroll med ulike risikofaktorer ikke hadde vært tilfredsstillende, og at det gjennomgående ville foreligge uaktsomhet når den kumulative innsatsen til de som har ”handlet på vegne av kommunen” ble vurdert samlet.

Det fremgår imidlertid av straffeloven § 48 b at selv om vilkårene etter § 48 a er oppfylt, er det ingen plikt for påtalemyndigheten til å ta ut tiltale, jf. at det fremgår at foretaket ”kan” straffes. I vurderingen av om straff skal ilegges et foretak etter straffeloven § 48 a, oppstiller § 48 b en rekke momenter som det særlig skal tas hensyn til.

Dette er blant annet straffens preventive virkning, overtredelsens grovhet, om foretaket ved retningslinjer, instruksjon, opplæring, kontroll eller andre tiltak kunne ha forebygget overtredelsen, om overtredelsen har blitt begått for å fremme foretakets interesser, om foretaket har hatt eller kunne ha oppnådd noen fordel ved overtredelsen, foretakets økonomiske evne og om andre reaksjoner som følge av overtredelsen har blitt ilagt foretaket eller noen som har handlet på vegne av det, blant annet om noen enkeltperson har blitt ilagt straff.

Riksadvokaten konkluderte med at verken individualpreventive eller allmennpreventive grunner talte for bruk av foretaksstraff i dette tilfellet. Det ble vist til at gjennom den offentlige oppmerksomhet saken hadde fått, var det nå formentlig en høy grad av bevissthet omkring problematikken i hele landet, og at vann- og avløpsetatene i landets kommuner trolig ville gjøre det de kunne for å unngå å komme i samme situasjon som den man hadde fått i Bergen, uavhengig av om det ble reagert med straff overfor Bergen kommune eller ikke.

Det ble også lagt vekt på at kommunen gjennom Giardia-epidemien var blitt påført betydelige utgifter, dels om følge av ressurskrevende tiltak for å sikre vannkvaliteten, og dels som følge av erstatningskrav i millionklassen, jf. § 48 b bokstav g.

Endelig ble det i vurderingen lagt vekt på den lange tiden som hadde gått siden utbruddet skjedde, nærmere bestemt fire år, og at ansvarlig tilsynsmyndighet ikke hadde hatt ønske om å anmelde Bergen kommune eller begjære påtale, og at det samme var blitt tilkjennegitt fra Fylkesmannen i Hordaland.

3.4 Forurensningsmyndighetenes krav til den som skal forvalte og behandle avløpsanlegg og installasjoner etter forurensningsloven og forurensningsforskriften av 1. juni 2004 samt gjødselvareforskriftens regler

Kommunen har flere roller i forhold til forurensningsloven, både som forvalter av den og som forpliktet av den.

Kommunens forpliktelser på avløpssektoren etter forurensningsloven vil først og fremst ligge i å overholde de utslippskrav som blir fastsatt overfor kommunens renseanlegg for avløp og avløpsledningsnett av Fylkesmannen med hjemmel i forurensningsloven § 11. Det stilles også store krav til kommunene som følge av EUs Rådskonklusjon 1991/271 (avløpsdirektivet) som pålegger spesielle rensekrav for medlemsstatenes avløp helt ned til utslipp fra 2000 personekvivalenter (pe).

Kapittel 4 i forurensningsloven inneholder særlige regler om avløpsanlegg mv. Kapitlet inneholder i § 21 en definisjon av hva som i lovens forstand forstås med avløpsanlegg og avløpsvann, og i § 22 nærmere om krav til utførelse av avløpsanlegg, herunder at forurensningsmyndigheten i forskrift eller i det enkelte tilfelle kan fastsette nærmere krav til avløpsledning, herunder om den skal være lukket og vanntett. Samme myndighet kan også avgjøre om alt avløpsvann skal ledes i felles ledning eller om det skal kreves særskilte ledninger for ulike typer avløpsvann.

Samme bestemmelse gir også myndighet til forurensningsmyndigheten ved omlegging eller utbedring av avløpsledninger til å kreve at eier av tilknyttet stikkledning foretar tilsvarende omlegging eller utbedring.

Forurensningsloven § 23 inneholder bestemmelser om rett og plikt til tilknytning til eksisterende avløpsanlegg, herunder at det av forurensningsmyndigheten kan bestemmes at avløpsvann kan ledes inn i en annens avløpsanlegg.

Forurensningsloven § 24 inneholder regler om drift og vedlikehold av avløpsanlegg, herunder at kommunen er ansvarlig for drift og vedlikehold av avløpsanlegg som helt eller delvis eies av kommunen, mens det for private avløpsanlegg er eieren av den eiendom som anlegget først ble anlagt for, som er ansvarlig for drift og vedlikehold.

Det er også inntatt en bestemmelse i forurensningsloven § 24 a om at anleggseieren er ansvarlig uten hensyn til skyld for skade som et avløpsanlegg volder fordi kapasiteten ikke strekker til, eller fordi vedlikeholdet har vært utilstrekkelig.

Utgiftene til anlegg, drift og vedlikehold av avløpsanlegg kan kreves inndekket som anvist i forurensningsloven § 25, dvs. ved full eller delvis dekning av kostnadene i medhold av lov om vass- og kloakkavgifter av 31. mai 1974 nr. 17, og /eller ved å kreve refusjon etter plan- og bygningsloven kapittel IX.

Kommunen er i forurensningsloven § 26 pålagt en plikt til å sørge for tømning av mindre rensinnetninger som slamavskillere og samlekkummer for avslamming av sanitært avløpsvann og overvann, samt oppsamlingstanker med ubehandlet sanitært avløpsvann. I den grad sanitært avløpsvann blir ledet gjennom slamavskillere til renseanlegg, kan forurensningsmyndigheten kreve slamavskilleren utkoblet.

Fylkesmannen er i kapittel 14 i reviderte avløpsbestemmelser i forurensningsforskriften som ble vedtatt den 15. desember 2005, gitt rollen som forurensningsmyndighet overfor utslipp av kommunalt avløpsvann fra tettbebyggelse med samlet utslipp større enn eller lik 2000 pe til ferskvann, større enn

eller lik 2000 pe til elvemunning eller større enn 10 000 pe til sjø. Disse bestemmelsene trådte i kraft fra 1. januar 2007, med unntak for §§ 14-11 om prøvetaking og 14-12 om analyse, som trådte i kraft allerede 1. januar 2006.

For kommunalt avløpsvann fra tettbebyggelse med samlet utslipp mindre enn 2000 pe til ferskvann, mindre enn 2000 pe til elvemunning eller mindre enn 10 000 pe til sjø, er kommunen selv forurensningsmyndighet etter forurensningsforskriften § 13-2 og § 13-1 med virkning fra 1. januar 2007.

Kommunen har i kapittel 12 i de reviderte bestemmelsene om krav til utslipp av sanitært avløpsvann fra bolighus, hytter og lignende, fått myndighet som forurensningsmyndighet for utslipp av sanitært avløpsvann fra bolighus, hytter, turistbedrifter og lignende virksomhet med utslipp mindre enn 50 pe. Kommunens myndighet etter kapittel 12 trådte i kraft 1. januar 2007.

Kommunen har videre i kapittel 15 fått myndighet til å stille krav til utslipp av oljeholdig avløpsvann fra bensinstasjoner, vaskehaller for kjøretøy, motorverksteder, bussterminaler, verksteder og klargjøringsentraler for kjøretøyer, anleggsmaskiner og skinnegående materiell samt anlegg for understellsbehandling som enten har vaskeplass, smørehall, servicehall eller lignende, med virkning fra 1. januar 2007.

Det er vedtatt et nytt påslippskapittel i kapittel 15 A i forurensningsforskriften. Kommunen er her med virkning fra 1. januar 2006 gitt hjemmel til, i tillegg til eventuelle krav fastsatt i utslippstillatelse av statlig forurensningsmyndighet, i enkeltvedtak eller forskrift å stille krav om innhold i og mengde av avløpsvann, eller i særlige tilfeller renseeffekt, installering av fettavskiller, sandfang eller silanordning for avløpsvann med tilhørende vilkår, tilrettelegging for prøvetaking og mengdemåling av avløpsvann mv. for bl.a. å sikre at avløpsanlegget kan overholde utslippskrav, at avløpsanlegget og dertil hørende utstyr ikke skades, at driften av avløpsanlegget med tilhørende slambehandling ikke vanskeliggjøres, at avløpsslammet kan disponeres på en forsvarlig og miljømessig akseptabel måte eller at helsen til personalet som arbeider med avløpsnettet beskyttes.

Bestemmelsene gir også hjemmel for at kommunene kan regulere påslipp av fotokjemikalieholdig og amalgamholdig avløpsvann til offentlig avløpsnett fra virksomhet og husholdning. Kommunene har også fått hjemmel til i forskrift å tillate matavfallskverner, som i utgangspunktet ble forbudt med virkning fra 1. januar 2007.

Reglene om rammene for og fastsettelse av kommunale vann- og avløpsgebyrer er inntatt i nytt kapittel 16.

Forskrift om avløpsslam av 2. januar 1995 har blitt erstattet med ny samordnet forskrift om gjødselvarer mv. av organisk opphav. Forskriften ble vedtatt 4. juli 2003 og trådte i kraft 20. juli 2003. Gjødselvarerforskriften stiller store krav til avløpsverkene i forhold til å holde kontroll med omsatt mengde slam og de opplysninger som er nødvendige for å vurdere helsemessige og hygieniske risikoer og uheldige miljøeffekter tilknyttet slamdisponeringen.

Forbudet mot deponering av biologisk nedbrytbart avfall trådte i kraft 1. juli 2009. Det er imidlertid gitt permanent unntak fra forbudet for ristgods, silgods og sandfangavfall fra avløpsrensaneanlegg, samt for avløpsslam som ikke tilfredsstiller kvalitetskravene for gjødselvarer.

Ved brudd på forurensningslovens eller forurensningsforskriftens bestemmelser kan det ilegges tvangsgebyr etter lovens § 73. Det kan også besluttes at pålegg gitt etter § 7 skal gjennomføres umiddelbart ved forurensningsmyndigheten etter § 74. Det kan også medføre straffeansvar etter forurensningsloven § 78, og/eller foretaksstraff etter straffeloven § 48 a og b.

3.4.1 Innledning

Med hensyn til fremstillingen av avløpsverkenes forpliktelser, ansvar og myndighetsområde vil det innledningsvis i kapittel 3.4.2 sies noe om hva som kan regnes om forurensning. Deretter gjennomgås den generelle plikten til å unngå forurensning i forurensningsloven § 7 under kapittel 3.4.3.

I kapittel 3.4.4 omtaler vi kort begrensningene i plikten til å unngå forurensning, mens vi i kapittel 3.4.5 omtaler søknadsplikten ved forurensende tiltak etter forurensningsloven § 11, herunder behandling av tillatelser etter forurensningsloven, inntatt i forurensningsforskriftens kapittel 36, og meldeplikt etter forurensningsloven, inntatt i forurensningsforskriftens kapittel 37. I kapittel 3.4.6 omtales adgangen til å omgjøre tidligere gitte utslippstillatelser.

I kapittel 3.4.7 vil vi gå gjennom forurensningslovens særskilte regler for avløpsanlegg, inntatt i lovens kapittel 4 i §§ 21 til 26, som dels anvendes overfor kommunene som anleggseiere av Fylkesmannen, og dels av kommunen som forurensningsmyndighet overfor private eiere/søkere av mindre avløpsanlegg.

I kapittel 3.4.8 vil vi gå gjennom de reviderte reglene om avløpsvann i forurensningsforskriften av 1. juli 2004 med reviderte bestemmelser som trådte i kraft hhv. 1. januar 2006 og 1. januar 2007. Her vil kommunens og Fylkesmannens adgang til å stille krav til utslipp avhengig av størrelse og resipient bli nærmere gjennomgått, herunder kommunens adgang til å stille krav om påslippstillatelse etter forurensningsforskriften kapittel 15 A. For omtalen av reglene slik de lød før ikrafttredelsen vises til VA-jus databasen, utgave 5 fra oktober 2004.

Forskrift om gjødselvarer omtales i kapittel 3.4.9.

I kapittel 3.4.10 omtales endelig forurensningslovens bestemmelser om sanksjoner ved brudd på lovens bestemmelser etter forurensningsloven §§ 73 og 74, straffesanksjoner i §§ 78 til 79 samt de nærmere bestemmelser om dette, inntatt i forurensningsforskriftens kapittel 41.

3.4.2 Nærmere om hva som regnes som forurensning

Utslipp av avløpsvann rammes åpenbart av definisjonen av forurensning inntatt i forurensningsloven av 13. mars 1981 nr. 6 § 6 nr. 1 som omfatter tilførsel av fast stoff, væske eller gass til luft, vann eller i grunnen. Luktulemper fra drift av renseanlegget vil også bli fanget opp ved definisjonen i andre ledd, som sier at det også regnes som forurensning dersom noe (lukten) sammen med miljøpåvirkning i form av f.eks. utslipp eller rensing av avløpsvann, er eller kan bli til skade eller ulempe for miljøet.

3.4.3 Plikten til å unngå forurensning – Forurensningsloven § 7

Etter forurensningsloven § 7 plikter enhver å unngå å ha, gjøre eller sette i verk noe som kan medføre fare for forurensning, uten at det er lovlig etter §§ 8 eller 9, eller tillatt etter vedtak i medhold av § 11.

Når det er fare for forurensning i strid med loven, eller vedtak i medhold av loven, skal den ansvarlige for forurensning etter forurensningsloven § 7 andre ledd sørge for tiltak for å hindre at den inntre. Har forurensningen inntrådt, skal han sørge for tiltak for å stanse, fjerne eller begrense virkningen av den. Den ansvarlige plikter også å treffe tiltak for å avbøte skader og ulemper som følge av forurensningen eller av tiltakene for å motvirke den. Plikten gjelder tiltak som står i et rimelig forhold til de skader og ulemper som skal unngås.

Bestemmelsen i § 7 andre ledd gjelder også forurensning som er tillatt etter § 11, dersom det er åpenbart at vedtaket kan omgjøres etter § 18 første ledd nummer 1 eller 2. Tilsvarende gjelder dersom det av samme grunner er åpenbart at det etter § 9 tredje ledd kan gjøres unntak fra forskrift som tillater forurensning.

Etter forurensningsloven § 7 fjerde ledd kan forurensningsmyndigheten pålegge den ansvarlige å treffe tiltak etter andre ledd første til tredje punktum innen en nærmere angitt frist.

Dette vil i første rekke være den som forurensningen kommer fra. Normalt vil dette være eieren av grunnen eller bygningsmassen der forurensningen eller faren for forurensning kommer fra.

Er en fabrikk bortleid og disponert fullt ut av leieren, bør leieren som regel anses for å være den ansvarlige. På samme måte vil også andre rettighetshavere etter omstendighetene kunne anses som ansvarlige etter loven, jf. Hans Chr. Bugge: *Forurensningsansvaret* (1999) s. 529. Målet er, ifølge Bugge, å finne frem til hvem som kan treffe nødvendige tiltak mot forurensning, og i denne vurderingen kan det bl.a. være grunn til å legge vekt på hvor nær tilknytning den enkelte har til forurensningen eller faren for forurensning, og hvilke muligheter vedkommende har til å treffe effektive tiltak. Det er også klart at det ikke nødvendigvis er noen sammenheng mellom kostnadsansvar for tiltak og erstatningsplikt.

Av Høyesteretts avgjørelse 10. mars 2010 i sak mellom Hempel AS og Staten v/Miljøverndepartementet ble det tatt stilling til om et morselskap med hjemmel i forurensningsloven § 51 kunne pålegges å sørge for eller bekoste undersøkelser eller lignende tiltak.

Miljøverndepartementet hadde lagt til grunn at det ut fra sammenhengen mellom malingsproduksjonen som datterselskapet drev i Florvåg og den produksjon som i sin tid var opphav til forurensningen, forelå selskapsmessig kontinuitet mellom den opprinnelige forurenser og Hempel Coatings (Norway) AS og dets rettsetterfølgere. Det fulgte av forarbeidene at kretsen av hvem som er ansvarlig etter forurensningsloven § 51 skal forstås på samme måte som den som er ansvarlig etter forurensningsloven §§ 7 og 49, og at forarbeidene til § 7 derfor hadde interesse ved tolkningen av § 51.

Selv om spørsmålet ikke var uttrykkelig løst her, fant Høyesterett at et morselskap ikke var utelukket fra å falle inn under kretsen av de ansvarlige etter § 7. Etter en grundig drøftelse og gjennomgang av aktuelle rettskilder fant Høyesterett på bakgrunn av ordlyd, forarbeider og formålsbetraktninger at forurensningsloven § 51, slik Miljøverndepartementet hadde lagt til grunn, åpnet for etter en helhetsvurdering å pålegge et morselskap å gjennomføre miljøtekniske undersøkelser og utredning av tiltak.

Denne dommen vil også få direkte betydning for spørsmålet om hvorvidt et morselskap kan bli ansett som å være den ansvarlige for en forurensning etter forurensningsloven § 7.

Bestemmelsen i forurensningsloven § 7 kan få betydning for vann- og avløpsverk i flere sammenhenger – dels som ansvarlig for egne utslipp og overholdelse av gitte konsesjonsvilkår, og dels i egenskap av forurensningsmyndighet der slik myndighet er delegert til vann- og avløpsverket på nærmere angitte områder.

I førstnevnte tilfelle kan bestemmelsen bli aktuell der vann- og avløpsverket blir kjent med at det går urensset avløp rett i elv eller bekk som overstiger de mengder Fylkesmannen har gitt tillatelse til etter forurensningsloven § 11. Om det ikke er mulig å stanse disse utslippene ved lukemanøvreringer eller andre tiltak, f.eks. fordi nedbørmengdene har vært store og ledningsnett og renseanlegg ikke har tilstrekkelig kapasitet, oppstår det et spørsmål om det bør foretas nødvendig opprydding i vassdraget. Det kan hevdes at § 7 andre ledd innebærer at vann- og avløpsverket må sørge for å avbøte skadevirkningen som følge av forurensningen ved at toalettpapir, bind, fast avføring med mer i ettertid må samles opp og bringes i land for tilfredsstillende rensing.

Vi er imidlertid ikke kjent med at politiet eller forurensningsmyndighet har anvendt bestemmelsen overfor vann- og avløpsverk i en slik situasjon. Det er å håpe at dette skyldes at vann- og avløpsverkene i en slik situasjon etter beste evne forsøker å rydde opp.

En annen praktisk situasjon er der en offentlig avløpsledning springer lekk og forurensner lokalt i det området der bruddstedet er. Her må forurensningsloven åpenbart medføre at vann- og avløpsverket ikke bare vil komme i erstatningsansvar overfor den skade som volder på privat eiendom, men at det også må være et ansvar etter forurensningsloven § 7 til å fjerne det som blir liggende igjen på bakken av papir, bind, ekskrementer etc.

3.4.4 Begrensninger i plikten til å unngå forurensninger – Forurensningsloven §§ 8 og 9

Etter § 8 er vanlig forurensning fra fiske, jordbruk, skogbruk, boliger, fritidshus, kontorer, forretnings- eller forsamlingslokaler, skoler, hoteller og lagerbygg samt midlertidig anleggsvirksomhet tillatt etter loven med mindre det er gitt særskilte forskrifter om dette i medhold av § 9.

For utslipp av sanitært avløpsvann må det likevel søkes om tillatelse med mindre noe annet er bestemt i forskrift.

Forurensningsforskriftens kapittel 12 oppstiller søknadsplikt for utslipp av sanitært avløpsvann fra bolighus, hytter og lignende for utslipp mindre enn 50 pe. For større utslipp må det søkes kommunen om utslippstillatelse etter kapittel 13.

For kommunale utslipp fra større tettbebyggelser, som vil være tilfellet for de fleste norske avløpsverk som betjener byer og tettsteder av en viss størrelse, må det søkes Fylkesmannen om tillatelse etter forurensningsforskriften kapittel 14.

Forurensningsmyndigheten kan etter forurensningsloven § 9 gi nærmere forskrifter på området. Miljøverndepartementet har for eksempel med hjemmel i denne bestemmelsen den 27. juni 2008, med ikrafttredelse 1. juli 2009, fastsatt endringsforskrift til avfallsforskriften kapittel 9, der det fremkommer et generelt forbud mot deponering av biologisk nedbrytbart avfall. Det er imidlertid fastsatt et varig unntak for blant annet ristgods, silgods og sandfangavfall fra avløpsrenseanlegg, og for avløpsslam som ikke tilfredsstiller kvalitetskravene for gjødselvarer.

3.4.5 Forurensningsloven §§ 11, 12 og 16 – Særskilt tillatelse til forurensende tiltak herunder rett til å stille vilkår for utslippstillatelse samt krav til innhold av søknad, jf. forurensningsforskriften kapittel 36 og 37

3.4.5.1 Forurensningsloven § 11

Forurensningsloven § 11 om særskilt tillatelse til forurensende tiltak lyder som følger:

”Forurensningsmyndigheten kan etter søknad gi tillatelse til virksomhet som kan medføre forurensning. Forurensningsmyndigheten kan i særlige tilfeller gi tillatelse uten at det foreligger søknad, og i slik tillatelse gi pålegg som trer i stedet for vilkår etter § 16.

Kvotepliktig etter klimavotelovent § 4 skal etter søknad innvilges tillatelse til kvotepliktige utslipp av CO₂ så fremt han godtgjør at han er i stand til å overvåke og rapportere utslippene på en tilfredsstillende måte. Kongen kan i utslippstillatelsen sette vilkår i medhold av § 16. Det skal ikke settes noen utslippsrenseverdi i tillatelsen. Tillatelsen gjelder så langt det innleveres kvoter i henhold til plikten i klimavotelovent § 13.

Forurensningsmyndigheten kan gi forskrifter om at den som vil drive visse slag virksomheter som etter sin art kan medføre forurensninger, må søke om tillatelse etter denne paragraf.

Forurensningsspørsmål skal om mulig søkes løst for større områder under ett og på grunnlag av oversiktsplaner og reguleringsplaner. Hvis virksomheten vil være i strid med endelige planer etter plan- og bygningsloven skal forurensningsmyndigheten bare gi tillatelse etter forurensningsloven med samtykke fra planmyndigheten.

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.”

Etter forurensningsloven § 11 kan forurensningsmyndigheten etter søknad gi tillatelse til virksomhet som kan medføre forurensning. Det kan i særlige tilfeller også gis tillatelse uten at det foreligger søknad, og i slik tillatelse gi pålegg som trer i stedet for vilkår etter § 16.

3.4.5.2 Adgang til å stille nærmere vilkår i tillatelse etter forurensningsloven §§ 11 og 16

Lovens § 16 gir hjemmel for å stille nærmere vilkår i tillatelse for å motvirke at forurensning fører til skader eller ulemper, og for å fremme effektiv utnyttelse av energi som virksomheten bruker eller frembringer. Det kan herunder fastsettes vilkår om beskyttelses- og rens tiltak og gjenvinning, og at tillatelsen bare skal gjelde for en viss tid. Som eksempel på spesielle vilkår som kan stilles i tillatelse til anlegg av avløpsledning, vises til forurensningsloven §§ 22 og 23 nedenfor.

Loven gir eksempler på vilkår, men skal ifølge forarbeidene ikke tolkes uttømmende, jf. Ot.prp. nr. 11 (1979–80) s. 27 flg. Det fremgår også at loven gir myndighetene en omfattende hjemmel til å sette vilkår, jf. Miljøverndepartementets utredning av mai 1977 *Utkast til lov om vern mot forurensning og forsøpling med motiver* på s. 135, der det fremgår at:

”første ledd gir en omfattende hjemmel for å sette de vilkår for tillatelsen som trengs for å motvirke forurensninger fra søkerens virksomhet.”

På s. 40 andre spalte gis nærmere uttalelser om tillatelse til utslipp:

”I pressområder kan en effektiv bekjempelse av forurensninger ofte bare skje ved at det etableres fellesløsninger for rensing av utslipp. Et eksempel på dette er kloakkutslipp fra bolighus i pressområder med økende utbygging... I tilfelle som her nevnt mener departementet det må være adgang til å avslå en søknad om enkeltutslipp med den begrunnelse at forurensningsspørsmålet bør løses ved fellesløsninger.”

I Ot.prp. nr. 11 (1979–80) uttales på s. 28 følgende om vilkår for konsesjoner:

”Det kan også komme på tale å pålegge bedriften å forestå eller delta i utvikling av nytt renseutstyr, eller av modifikasjoner og justeringer i produksjonsprosessen som kan føre til mindre forurensnings- og avfallsproblemer. Slikt pålegg er først og fremst aktuelt i forbindelse med konsesjoner, men også ellers, jfr. § 11.”

Eier av et avløpsanlegg må søke forurensningsmyndigheten om tillatelse for etablering av rensanlegg for avløpsvann. Dette er anlegg som vil utgjøre en permanent risiko for å forurense sine omgivelser, og som i de fleste tilfeller også vil ha etterfølgende permanente utslipp av rensed avløpsvann i nærliggende resipient som fjord, sjø eller elv. Det vises for så vidt til drøftelsen sist i kapittel 2.6.3 foran, som spesifikt omtaler krav i forbindelse med etablering av et avløpsrenseanlegg og den interesseavveining som der må foretas.

Avløpsanlegg med slambehandlingsanlegg/avfallsbehandlingsanlegg må ha egen tillatelse etter forurensningsloven § 11. Fylkesmannen er forurensningsmyndighet og fører tilsyn med utslipp av kommunalt avløpsvann fra større tettbebyggelser, jf. forurensningsforskriften kapittel 14, dvs. for samlet utslipp større enn eller lik 2000 pe til ferskvann, større enn eller lik 2000 pe til elvemunning eller større enn 10.000 pe til sjø.

For mindre utslipp er kommunen selv søknads- og tilsynsmyndighet. Tilsynet kan knyttes til konkrete krav i tillatelsen til det aktuelle anlegg, til rapporter og opplysninger forurensningsmyndigheten mottar, eller til internkontroll i virksomheten.

Når den forurensningsmessige delen i denne fremstillingen er behandlet under kapittel 3 om igangværende drift, og ikke i kapittel 2 om etablering av avløpsverk, har dette sammenheng med at forurensningsloven pålegger den som driver et avløpsanlegg en rekke plikter, og at det ved vesentlige endringer i utslippsforholdene vil oppstå fornyet plikt til å søke om tillatelse for økningen.

Det er ikke bare der avløpsrenseanlegget fysisk er plassert at faren for forurensning vil kunne være til stede. Også langs ledningsnett, og spesielt der avløp og overvann går i felles ledning, vil det i perioder med kraftige regnskyll være stor fare for at det går en viss mengde urensset avløp rett til resipient. Også de mengder som kan aksepteres i overløp under slike situasjoner, vil som regel være regulert i den utslippstillatelse som forurensningsmyndighetene gir avløpsverkene.

Som eksempel på dette kan nevnes at Fylkesmannen overfor Bekkelaget renseanlegg i 1995 stilte krav om at samlet utslipp fra Bekkelaget renseanlegg og Bekkelaget tunnelsystem på årsbasis ikke skulle overstige 480 tonn nitrogen, målt som tot-N, 12,0 tonn fosfor, målt som Tot-P og 540 tonn organisk stoff, målt som BOF 7.

Hva særskilt gjaldt den årlige overløpsmengde fra Bekkelaget tunnelsystem inkl. Kværner-overløpet, ble det i samme tillatelse fra Fylkesmannen bestemt at dette ikke skulle overstige 2 % av den totale tilførselen, målt som tot-N, Tot-P og BOF 7. Tallene er igjen basert på VAVs egne tilrenningsmålinger innenfor en periode på ett år.

Ovennevnte rensekrav skulle gjøres gjeldende fra det tidspunkt Bekkelaget renseanlegg var ferdig utbygd. De første årene etter at det nye anlegget ble satt i drift og innkjørt, var Fylkesmannen villig til å tillate de totale utslippsverdiene overskredet med 15 % ut fra den begrunnelse at en måtte regne med at det ville ta noe tid før renseanlegget ville være ferdig inntrimmet.

3.4.5.3 Forurensningsloven § 12, jf. forurensningsforskriftens kapittel 36 om innhold av søknad

Forurensningsloven § 12 lyder som følger:

”Søknad om tillatelse etter § 11 skal gi de opplysninger som er nødvendige for å vurdere om tillatelse bør gis og hvilke vilkår som skal settes. Forurensningsmyndigheten kan i forskrift eller i det enkelte tilfelle fastsette hvilke opplysninger eller undersøkelser søkeren må sørge for.”

I forurensningsforskriften av 1. juni 2004 er det i kapittel 36 inntatt nærmere bestemmelser om behandling av saker som er omfattet av forurensningsloven §§ 11, 18 og 29 om avfallsanlegg. Forskriftens § 36-2 fastsetter nærmere krav til hva søknad om utslippstillatelse etter § 11 må inneholde. Bestemmelsen lyder som følger:

§ 36-2 Innhold i søknad om tillatelse:

”Søknad om tillatelse i medhold av forurensningsloven § 11 og 29 skal inneholde

1) Søkerens navn og adresse,

- 2) *entydig angivelse av den eller de eiendommer hvor virksomheten foregår,*
- 3) *redegjørelse for forholdet til eventuelle oversikts- og reguleringsplaner,*
- 4) *beskrivelse av anlegget, arten og omfanget av virksomheten og den teknologi som er valgt,*
- 5) *oversikt over råstoffer og hjelpestoffer,*
- 6) *beskrivelse av energikilder, forbruk av energi og energi som genereres av virksomheten,*
- 7) *beskrivelse av alle utslipp til luft, vann og grunn som virksomheten kan forårsake og hvilken virkning denne kan få,*
- 8) *redegjørelse for miljøtilstanden i området der virksomheten ligger,*
- 9) *oversikt over interesser som antas å bli berørt av virksomheten, herunder en oversikt over hvem som bør varsles, jf. §§ 36-4 og 36-5,*
- 10) *beskrivelse av tiltak for å begrense generering av avfall, herunder muligheter for gjenvinning, og øvrig håndtering av avfall,*
- 11) *beskrivelse av teknikker som kan forebygge eller begrense forurensning og skadevirkninger av denne,*
- 12) *beskrivelse av andre tiltak for å ivareta prinsippene fastlagt i § 36-8,*
- 13) *forslag til måleprogram for utslipp til det ytre miljø,*
- 14) *henvisning til vedtak eller uttalelser fra offentlige organer som saken har vært forelagt,*
- 15) *et sammendrag av konsekvensutredning der det skal være gjennomført, herunder oversikt over de vesentligste alternativer som søkeren har utredet.*

Søkeren redegjør for det enkelte punkt i den utstrekning det har relevans for den enkelte virksomhet. Ved søknad om endring av tillatelse er det tilstrekkelig at søknaden inneholder opplysninger på de punkter hvor det er endringer i forhold til de faktiske forhold som ble lagt til grunn da gjeldende tillatelse ble utstedt.

Søknaden skal inneholde et sammendrag av de ovennevnte opplysningene.

Forurensningsmyndigheten kan gi utfyllende bestemmelser om søknadens form og innhold, og dersom det er nødvendig for behandling av saken, kreve ytterligere opplysninger enn de som er listet i punktene 1 til 15 ovenfor.”

3.4.5.4 Krav til forurensningsmyndighetenes saksbehandling ved behandling av søknad om utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11, jf. forurensningsforskriften §§ 36-3 til 36-7

Forurensningsforskriften av 1. juni 2004 inneholder i §§ 36-3 til 36-7 nærmere bestemmelser om forhåndsvarsling, herunder reglene for unntak fra forhåndsvarsel. Forurensningsmyndigheten skal etter § 36-3 sørge for at det gis anledning til å avgi uttalelse i henhold til § 36-4 til 36-7. Førstnevnte bestemmelse gir anvisning på at part som ikke allerede ved søknad eller på annen måte har uttalt seg i saken, skal varsles før vedtak treffes og gis anledning til å uttale seg innen en nærmere angitt frist i henhold til forvaltningsloven §§ 16 og 17.

Forskriftens § 36-5 gir videre anvisning på at berørte offentlige organer og myndigheter, organisasjoner som ivaretar allmenne interesser som vedtaket angår, eller andre som kan bli særlig berørt, skal forhåndsvarsles direkte før vedtak treffes, og gis anledning til å uttale seg innen en nærmere angitt frist. Det er videre inntatt regler om varsling til allmennheten (høring) i saker som gjelder virksomheter som er omfattet av vedlegg 1 til kapittelet om forhåndsvarsling, og i andre saker som kan ha vesentlig betydning for en ubestemt krets av personer, jf. forskriftens § 36-6.

Det er avslutningsvis inntatt regler om unntak fra forhåndsvarsel i § 36-6, der varsling ikke er praktisk mulig eller vil medføre fare for at vedtaket ikke kan gjennomføres, eller der vedkommende ikke har

kjent adresse og ettersporing av ham vil kreve mer tid eller arbeid enn rimelig i forhold til vedkommendes interesser og til betydningen av varslet. Det foreligger også ytterligere tilfeller omtalt i denne bestemmelsen hvor forhåndsvarsling kan unnlates. Dette er tilfelle der vedkommende på annen måte har fått kjennskap til at vedtak skal treffes, eller at varsel av andre grunner må anses som åpenbart unødvendig. Det er også hjemmel for å unnlate forhåndsvarsling der det av hensyn til miljøet er behov for løsning på et akutt problem, eller der det på grunn av tungtveiende samfunnsinteresser haster med å gi tillatelse, eller hvor vedtaket vil være av mindre miljømessig betydning.

Det er gitt bestemmelser for grunnleggende prinsipper ved behandling av tillatelser i forskriftens § 36-8 og 36-9. Disse bestemmelsene gjelder imidlertid bare for den type virksomhet som er omhandlet i vedlegg 1. Her er ikke avløpsrensaneanlegg nevnt.

Bestemmelsene inntatt i §§ 36-10 til 36-12 om vedtaket, underretning om vedtaket og periodisk vurdering av tillatelsen gjelder imidlertid for alle vedtak etter forurensningsloven § 11.

Av § 36-10 fremgår at vedtaket skal være begrunnet, og at det av begrunnelsen skal fremgå hvilke regler vedtaket bygger på, de viktigste faktiske forhold som vedtaket bygger på, de hovedhensyn som har vært avgjørende for vedtaket, hvordan innkomne uttalelser har vært vurdert og hvilken betydning de er tillagt ved vedtaket.

Det fremgår av forskriftens § 36-11 at forurensningsmyndigheten skal sørge for at parter og andre som er varslet etter § 36-5, eller som har uttalt seg, skal gis underretning om vedtaket. Når flere har avgitt felles uttalelse, er det tilstrekkelig at underretning gis til en representant for disse. Allmennheten skal gis underretning om vedtak som er forhåndsvarslet etter § 36-6. Underretning skal kunngjøres på måter som er egnet til å gjøre allmennheten kjent med vedtaket. Utgiftene betales av innehaver av tillatelsen. Underretningen skal opplyse om vedtakets resultat og begrunnelse. Tillatelsen skal gjøres allment tilgjengelig.

Det fremgår videre av forskriftens § 36-12 at forurensningsmyndigheten på eget initiativ skal ta tillatelsen opp til ny vurdering, blant annet i lys av utviklingen av beste tilgjengelige teknikker. Om nødvendig kan forurensningsmyndigheten endre tillatelsen i samsvar med bestemmelser om omgjøring av tillatelser etter forurensningsloven § 18, eller utstede ny tillatelse til erstatning for den eksisterende. Forurensningsmyndigheten kan i tillatelsen fastsette at den bortfaller dersom den ikke er tatt i bruk innen et nærmere fastsatt tidspunkt.

3.4.5.5 Forurensningsloven § 13 første ledd jf. forurensningsforskriften kapittel 37 – Meldeplikt og konsekvensanalyser for virksomhet som kan medføre større forurensningsproblemer

Forurensningsloven § 13 første ledd lyder som følger:

”Den som planlegger virksomhet som kan medføre store forurensninger på et nytt sted, eller en vesentlig utbygging av ny karakter på sted for eksisterende virksomhet, skal på et tidlig trinn under planleggingen gi melding til forurensningsmyndigheten. Forurensningsmyndigheten gir nærmere forskrifter om meldeplikten.”

Miljøverndepartementet har i forurensningsforskriftens kapittel 37 inntatt nærmere regler om meldeplikten etter forurensningsloven § 13. Det fremgår av § 37-1 at bestemmelsene ikke gjelder utvidelse av eksisterende virksomhet som ikke medfører nye typer av forurensninger eller utslipp av nye forurensende stoffer. Bestemmelsene innebærer heller ingen innskrenkning i plikten til å søke om tillatelse etter forurensningsloven § 11.

Det fremgår av forskriftens § 37-2 nr. 12 at det med den begrensning som følger av § 37 første ledd andre punktum, alltid skal gis melding til SFT ved planlegging av virksomheter som vil innebære

utslipp av fosfor til ferskvannsresipient eller terskelfjord med dårlig utskiftning, dersom utslippet er på mer enn 5 tonn fosfor pr. år før rensing. Det gis nærmere krav til meldingens innhold i § 37-3 samt tidspunktet for å gi slik melding i § 37-4.

Melding skal gis på et tidlig tidspunkt i planleggingen, senest slik at en eventuell konsekvensanalyse kan foreligge når det søkes om tillatelse etter forurensningsloven § 11. Der det foreligger flere alternativer for gjennomføring av tiltaket, skal meldingen være gitt før valg av alternativ gjøres. På grunnlag av den innsendte meldingen skal Statens forurensningstilsyn avgjøre om det skal kreves utarbeidet en konsekvensanalyse i samsvar med forurensningsloven § 13 andre ledd, jf. forskriften § 37-5.

3.4.6 Adgangen til å omgjøre gitte tillatelser – Forurensningsloven § 18

Forurensningsloven § 18 lyder som følger:

”Endring og omgjøring av tillatelse

Forurensningsmyndigheten kan oppheve eller endre vilkårene i tillatelse etter loven her eller etter forskrift i medhold av loven, eller sette nye vilkår, og om nødvendig kalle tillatelsen tilbake dersom

- 1) det viser seg at skaden eller ulempen ved forurensningen ble vesentlig større eller annerledes enn ventet da tillatelse ble gitt,*
- 2) skaden eller ulempen kan reduseres uten urimelig kostnad for forurenseren,*
- 3) ny teknologi gjør det mulig å minske forurensningen i vesentlig grad,*
- 4) vilkårene i tillatelsen er unødvendige for å motvirke forurensninger,*
- 5) de fordeler forurenseren eller andre får av at vilkår blir lempet på eller opphevet, er vesentlig større enn de skader eller ulemper det vil føre til for miljøet, eller*
- 6) det for øvrig følger av ellers gjeldende omgjøringsregler.”*

Tillatelse gitt i medhold av § 11 andre ledd tilbakekalles eller endres dersom kvoteplikten etter klimakvoteloven § 4 opphører.

Tillatelse kan i alle tilfeller tilbakekalles eller endres når det har gått 10 år etter at den ble gitt.

Ved avgjørelser etter første og tredje ledd skal det tas hensyn til kostnadene en endring eller omgjøring vil påføre forurenseren, og de fordeler og ulemper endring eller omgjøring for øvrig vil medføre.

Etter forurensningsloven § 18 kan forurensningsmyndighetene oppheve eller endre vilkårene i tillatelsen etter loven eller etter forskrift, eller sette nye vilkår og om nødvendig kalle tillatelsen tilbake dersom det for eksempel viser seg at skaden eller ulempen ved forurensningen blir vesentlig større eller annerledes enn ventet da tillatelse ble gitt. Dette kan også gjøres der ny teknologi gjør det mulig å minske forurensningene i vesentlig grad, eller der det for øvrig følger av gjeldende omgjøringsregler.

En tillatelse kan i alle tilfeller tilbakekalles eller endres når det har gått 10 år siden den ble gitt. Ved avgjørelse etter § 18 skal det tas hensyn til kostnadene en endring eller omgjøring vil påføre forurenseren, og de fordeler og ulemper endring eller omgjøring for øvrig vil medføre.

3.4.7 Forurensningslovens særlige regler om avløpsanlegg – Lovens kapittel 4

3.4.7.1 Innledning

Lovens kapittel 4 om avløpsanlegg inneholder definisjoner inntatt i § 21, krav til utførelse av avløpsanlegg i § 22, nærmere bestemmelser om rett og plikt til eksisterende avløpsanlegg i § 23, drift av avløpsanlegg i forurensningsloven § 24, særlige erstatningsregler for avløpsanlegg i § 24 A, regler om utgifter til anlegg, drift og vedlikehold av avløpsanlegg i § 25 samt regler om kommunal tømning av slam fra slamavskillere (septiktanker), privet mv. i § 26.

Av forarbeidene til kapittelet fremgår i Ot.prp. nr. 11 om lov om vern mot forurensninger og avfall 1979–1980 på s. 37 at departementet vurderte å holde reglene om avløpsanlegg utenfor forslaget til ny forurensningslov, men kom til at reglene hadde så nær sammenheng med de øvrige reglene i loven og det organisatoriske system som arbeidet med forurensningssaker for øvrig bygger på, at de fant grunn til å innta reglene. Det heter videre på s. 37, tredje avsnitt:

”Departementet er av den oppfatning at en av svakhetene ved det eksisterende lovverket nettopp er at det er spredt på flere lover og således er vanskelig for utenforstående å finne frem til”

3.4.7.2 Definisjon av avløpsanlegg – Forurensningsloven § 21

Forurensningsloven § 21 inneholder definisjoner. Bestemmelsen lyder som følger:

”Med avløpsanlegg forstås anlegg for transport og behandling av avløpsvann. Med avløpsvann forstås både sanitært og industrielt avløpsvann og overvann”

Som avløpsanlegg regnes anlegg som nyttes til transport og behandling av avløpsvann. Dette vil først og fremst være ledninger og renseanlegg, men også pumpestasjoner og annet utstyr i tilknytning til ledningsnett og renseanlegg må ifølge forarbeidene i denne sammenheng regnes som avløpsanlegg.

Det har tidligere vært uklart hvorvidt sandfang som tilstoppes enten som følge av frost, eller som tildekkes av snø, grener, løv, søppel etc., er å anse som en del av avløpsanlegget. Dette vil få betydning for vurdering av hvilket ansvar eieren av sluket har for å holde dette åpent. Det foreligger imidlertid fra den senere tid noe underrettspraksis som legger til grunn at slike innretninger er å anse som en del av avløpsanlegget.

Det følger av Gulating lagmannsretts dom av 11. januar 2006 at rist og sandfangskum anses som en del av et avløpsanlegg. Det er i denne forbindelse uttalt av retten på s. 6 følgende:

”I mangel av avklaring i den nevnte teori og rettspraksis, legger lagmannsretten avgjørende vekt på innretningenes funksjon, sammenholdt med de presiseringer som fremgår av de siterte forarbeider. Hva gjelder sandfangskummen, legges til grunn at dens eneste funksjon er rensing og bortledning av overvann, i likhet med ledningsnettet som den er tilknyttet.

Det samme gjelder etter lagmannsrettens syn også risten over sandfangskummen. Også dens formål er å rense og lede bort overvann, selv om dens plassering også gjør den til en del av veioverflaten. Lagmannsretten finner det således mest nærliggende å anse både rist og sandfangskum som deler av avløpsanlegg.”

Som avløpsvann regnes etter andre ledd sanitært avløpsvann og industrielt avløpsvann. Reglene tar imidlertid først og fremst sikte på avløpsvann som ledes til kommunalt nett, enten det kommer fra boliger eller fra industrien. For forurenset industrielt avløpsvann som ikke ledes til kommunalt nett, vil det svært ofte være på tale med særskilt rensing overensstemmende med spesiell utslippstillatelse.

Også overvann (overflatevann) i form av regnvann og smeltevann som avledes på overflaten, regnes i denne sammenheng som avløpsvann.

I motsetning til den tidligere bestemmelsen i vassdragsloven § 36 omfatter § 21 alle typer ledninger for avløpsvann, uansett om det er forurenset eller ikke. Reglene gjelder for ledninger hvor sanitært/industriavløpsvann ledes sammen med overvann (fellessystem), og hvor sanitært/industriavløpsvann og overvann ledes i forskjellige ledninger (separat system). Også ledninger for prosessavløpsvann som ikke leder til kommunalt nett, regnes som avløpsledning. Paragraf 21 omfatter vanligvis ikke dremsledninger. Skulle en ledning også være bestemt for andre formål, går den inn under reglene i kapittel 4 bare dersom den i hovedsak er bestemt for avløpsvann, jf. Ot.prp. nr. 11 s. 126.

Hvorvidt en må ha utslippstillatelse til å koble seg til en eksisterende ledning, vil bero på om det er gitt utslippstillatelse for den ledningen man kobler seg til, og om økningen faller inn under de rammer som er satt for tillatelsen. Dersom rammene overskrides, er det nødvendig med en ny tillatelse før tilkobling kan skje. Det må også innhentes tillatelse fra eieren av den ledningen som en kobler seg inn på. Se imidlertid § 23, som i enkelte tilfeller kan benyttes der eier av den opprinnelige avløpsledning nekter å samtykke.

3.4.7.3 Krav til utførelse av avløpsanlegg – Forurensningsloven § 22

Forurensningsloven § 22 med overskriften ”Krav til utførelse av avløpsanlegg” lyder som følger:

”Forurensningsmyndigheten kan i forskrift eller i det enkelte tilfelle fastsette nærmere krav til avløpsledning, herunder om den skal være lukket og vanntett. Forurensningsmyndigheten kan avgjøre om alt avløpsvann skal ledes i felles ledning eller om det skal kreves særskilte ledninger for ulike typer avløpsvann.

Ved omlegging eller utbedring av avløpsledninger kan forurensningsmyndigheten kreve at eier av tilknyttet stikkledning foretar en tilsvarende omlegging eller utbedring. Også ellers kan forurensningsmyndigheten kreve omlegging eller utbedring av stikkledning når særlige grunner tilsier det.

I utslippstillatelse for avløpsanlegg kan det settes som vilkår at dette innrettes slik at anlegget kan ta avløpsvann fra annen kommune eller fra andre eiendommer. Merkostnaden dette fører til skal betales av de som får muligheter til tilknytning. I mangel av avtale, fastsettes merkostnaden og fordelingen av dette ved rettslig skjønn. Kostnadene ved underskjønnet skal deles forholdsvis mellom partene i skjønnssaken som får muligheter til tilknytning.”

Bestemmelsen gjelder krav til avløpsanleggets utførelse og kan suppleres av forskrift etter § 9. I utgangspunktet bør avløpsledning være lukket og vanntett. At den bør være lukket er først og fremst begrunnet i hygieniske hensyn. Kravet om vanntetthet er hovedsakelig for at avløpsvann ikke skal lekke ut, men det kan også være et problem for renseanleggene at tilfeldig grunn- eller overvann trenger inn på ledningsnettet.

Det fremgår av forarbeidene til bestemmelsen (Ot.prp. nr. 11 (1979–80) s. 126) at det i en rekke tilfeller vil være ønskelig å skille ulike typer avløpsvann i forskjellige ledninger og til forskjellige resipienter, for eksempel slik at sanitært avløpsvann blir rensert på annen måte enn overvann, kjølevann eller annet høyverdig rensert avløpsvann fra bedrifter. I utgangspunktet bør derfor valg av ledningsnett fastsettes av forurensningsmyndigheten i forbindelse med utslippstillatelsen.

Det er imidlertid adgang til i utslippstillatelsen å fastsette at kommunen selv skal avgjøre hvilket system som skal velges. Dette bør avgjøres på konkret grunnlag, under hensyntagen til avløpsvannets

art, forholdene i resipienten og kapasitet på ledninger og renseanlegg. Der det er tale om å legge om eksisterende ledningsnett, og kommunen selv har den nødvendige kompetanse, vil det være naturlig at kommunen selv kan fastsette hvilken løsning som skal velges, jf. § 81.

Forurensningsloven § 22 andre ledd gir forurensningsmyndigheten adgang til å kreve omlegging eller utbedring av private stikkledninger som leder til kommunal avløpsledning. Med omlegging tenkes på de tilfeller der en kommune legger om ledningssystemet fra fellessystem til separatsystem, eller der det skjer en fullstendig utskiftning av ledningsnettet. En omlegging eller utbedring vil kunne være lite effektiv dersom det ikke samtidig kan kreves tilsvarende sanering av stikkledninger.

Det kan uansett være aktuelt å skifte ut eksisterende stikkledningssystem i forbindelse med en slik kommunal omlegging for å unngå at avløp ledes inn i en ren overvannsledning og vice versa.

Kommunen er forurensningsmyndighet for stikkledninger i henhold til rundskriv T-5/98 fra Miljøverndepartementet.

Når det gjelder sanering av eksisterende ledning, må det ifølge forarbeidene foreligge sterke grunner til å anta at eksisterende stikkledning ikke er tilfredsstillende før en kan kreve at stikkledningen fornyes. Slike forhold kan være lekkasjer, eller at stikkledningen er like gammel som det hovedledningsnett som er under utbedring.

Det kan også være et behov for å kreve omlegging eller fornying av en stikkledning selv om kommunen ikke foretar tilsvarende omlegging. Det er da et krav at det foreligger særlige grunner. Der man for eksempel med forholdsvis stor grad av sikkerhet kan anta at ledningen ikke tilfredsstillende til tetthet, må det kunne fremmes et slikt krav av forurensningsmyndigheten, som også i denne sammenheng er kommunen.

Når det gjelder kostnadene forbundet med omlegging eller utbedring, er utgangspunktet at eieren skal betale. Dette spørsmålet må imidlertid også sees i sammenheng med hvem som utfører arbeidet og eventuelt hvem som finansierer det.

Erfaringer har vist at arbeidet teknisk sett blir mer tilfredsstillende dersom kommunen selv utfører arbeidet i forbindelse med saneringsarbeider på egne ledninger, og at kostnadene totalt sett blir lavest på denne måten. Det kan imidlertid være at den private part ønsker å gjennomføre arbeidene selv.

Departementet vurderte om kommunen burde ha hjemmel til selv å utføre dette arbeidet i forbindelse med det arbeidet som for øvrig blir utført, men fant ikke å ville foreslå en slik regel, da det mente at partene i stedet burde finne en ordning gjennom frivillige avtaler mellom grunneieren og kommunen. Det mest naturlige i denne sammenheng, er ifølge forarbeidene, at kommunen i forbindelse med det øvrige anleggsarbeidet tilbyr å legge stikkledning til en fast pris.

I den utstrekning pålegg om utbedring eller omlegging ikke etterkommes, kan forurensningsmyndigheten, i dette tilfelle kommunen, selv utføre arbeidet for eierens regning i medhold av forurensningsloven § 74. Pålegg etter forurensningsloven § 22 andre ledd og pålegg etter § 7, fjerde ledd må her sees i sammenheng, da førstnevnte hjemmel er spesialhjemmelen og sistnevnte den mer generelle hjemmel til å gi pålegg om retting av forhold i strid med forurensningsloven.

Kostnadene til omlegging eller utbedring kan komme opp i betydelige beløp. Ut fra en rimelighetsvurdering kan det derfor være aktuelt at kommunen helt eller delvis dekker utgiftene og innberegner dette i grunnlaget for beregning av vann- og kloakkutgiftene. Departementet påpeker i merknadene til bestemmelsen at det i enkelte Mjøsokommuner under Mjøsaksjonen ble praktisert slik at abonnentene betalte et visst beløp, og at kommunen betalte det overskytende dersom totalkostnadene oversteg dette.

3.4.7.4 Forurensningsloven § 23 – Rett og plikt til tilknytning til eksisterende avløpsanlegg

Bestemmelsen lyder som følger:

”Forurensningsmyndigheten kan bestemme at avløpsvann kan ledes inn i en annens avløpsanlegg.

Om plikt til tilknytning til eksisterende avløpsledning gjelder reglene i plan- og bygningsloven. Vedtak etter plan- og bygningsloven kan likevel treffes av forurensningsmyndigheten.

Skjer tilknytning til kommunal avløpsledning, betales tilknytningsavgift etter lov 31. mai 1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter. Skjer tilknytning til privat avløpsanlegg, kan eieren av anlegget kreve at vedkommende foretar eller betaler de utvidelser og forandringer av avløpsanlegget som tilknytningen gjør nødvendig, eller at det blir stilt sikkerhet for dette. Eieren kan også kreve refusjon for anleggsutgiftene i samsvar med plan- og bygningsloven. Kostnadene ved underskjønnet skal bæres av den som blir tilknyttet anlegget.”

Første ledd gir forurensningsmyndighetene en generell adgang til å bestemme at noen kan få rett til å lede avløpsvann inn i avløpsanlegg som eies av andre. Frem til lovendringen den 21. juni 1996 nr. 36 kunne dette kun bestemmes i forbindelse med at det ble gitt utslippstillatelse etter forurensningslovens kapittel 3, dvs. med hjemmel i § 11. Bestemmelsen var frem til lovendringen mest anvendelig overfor industribedrifter som i utslippstillatelsen fikk pålegg om å knytte seg til et avløpsanlegg. For bolig og fritidsbebyggelse var bestemmelsen imidlertid lite praktisk ettersom det som regel ikke ble gitt utslippstillatelse til det enkelte hus som knyttet seg til et avløpsanlegg.

Departementet fant at det, uavhengig av om det ble gitt utslippstillatelse etter forurensningsloven § 11, kunne være behov for å gi for eksempel en bolig- eller fritidshuseier rett til å knytte seg til et avløpsanlegg, og gjorde dette mulig ved å fjerne ordene ”i tillatelse etter kapittel 3” ved ovenfor omtalte lovendring i 1996.

Regelen innebærer at dersom forurensningsmyndighetene gir slik tillatelse, vil det ikke være nødvendig å gå veien om ekspropriasjon eller skjønn for den som vil knytte seg til en annens avløpsledning, med mindre dette er nødvendig for å erverve grunn, for eksempel der det er nødvendig å legge egen stikkledning over annen manns grunn for å komme frem til den avløpsledningen en har fått tillatelse til å knytte seg til.

Hvor slik tillatelse blir gitt, er det en forutsetning at det anlegg som kobles til er tilpasset det eksisterende med hensyn til avløpssystem og størrelse. Den tillatelse som gis vil være et enkeltvedtak, og både de som ønsker tilknytning og anleggseieren vil være parter, med rett til å påklage vedtaket. I tillatelsen kan fastsettes nærmere vilkår innen de rammer som er satt i loven.

Det som kan bestemmes etter forurensningsloven § 23 første ledd, er retten til selve tilknytningen, men uten at rettsforholdet mellom tiltakshaveren og anleggets eier(e) kan bestemmes nærmere. Tiltakshaveren blir således ikke i kraft av vedtaket sameier i anlegget, og sameieloven av 18. juni 1965 nr. 6 kommer ikke til anvendelse med mindre partene avtaler dette seg imellom.

Skjer tilknytningen til offentlig ledning, utløses krav om tilknytnings- og årsavgift etter lov om vass- og kloakkavgifter av 31. mai 1974. Dette gjelder også der tilknytning til offentlig ledning skjer via privat ledning.

Skjer tilknytningen til et privat anlegg, er det økonomiske oppgjør regulert i forurensningsloven § 23 tredje ledd. Tiltakshaveren må først betale for selve tilknytningen. Fører tilknytningen til at ledningsanlegget må forandres eller legges om, må tiltakshaveren også betale dette selv.

I motivene er nevnt at tilknytningen nødvendiggjør større ledningsdimensjon – se Ot.prp. nr. 11 (1979–80). Disse utgiftene må tiltakshaveren betale alene, men har han måttet legge om ledningen til en større dimensjon, vil han kunne kreve refusjon hos de andre ledningseiere etter § 18-3 andre ledd siste avsnitt i pbl. av 27. juni 2008 nr. 71.

Tiltakshaveren må også betale for selve retten til å bruke anlegget. Dette må skje etter et vederlagsprinsipp. Den som får rett til å bruke anlegget, må betale et vederlag som skal avspeile de kapitalkostnader som allerede er nedlagt. For rett til å bruke et privat avløpsanlegg er det forurensningsloven § 23 tredje ledd som får anvendelse. Oppgjøret forutsettes å skulle foretas ved at anleggseierne krever refusjon hos tilknyttøren.

Forutsatt at ledningen legges i regulert strøk, kan refusjon i prinsippet kreves etter pbl. § 18-3 andre ledd siste avsnitt. Men i praksis vil et refusjonskrav være avskåret fordi ledningen allerede er ferdig lagt når tilknytningen skjer. Det er ikke adgang til å gjenoppta et refusjonsoppgjør selv om flere eiendommer kommer til som potensielle brukere av anlegget.

Alternativt skal det ifølge forurensningsloven § 23 tredje ledd betales refusjon i den utstrekning det er bestemt ved rettslig skjønn. Utgangspunktet må tas i anleggets nåtidsverdi ut fra den stand det er i på tilknytningspunktet, og ut fra dette må skjønnet fastsette hvilke beløp tilknyttøren skal refundere til anleggseierne (O.J. Pedersen: *Plan- og bygningsrett*, (2000) s. 519).

3.4.7.5 Forurensningsloven § 24. Drift og vedlikehold av avløpsanlegg

Bestemmelsen lyder som følger:

”Kommunen er ansvarlig for drift og vedlikehold av avløpsanlegg som helt eller delvis eies av kommunen. Ved private avløpsanlegg er eieren av den eiendom som anlegget først ble anlagt for ansvarlig for drift og vedlikehold.

Forurensningsmyndigheten kan bestemme at andre enn dem som er nevnt i første ledd, skal være ansvarlige for drift og vedlikehold, bl.a. at kommunen skal være ansvarlig for private anlegg.

Forurensningsmyndigheten kan gi nærmere forskrifter om bygging, drift og vedlikehold av avløpsanlegg, herunder fastsette krav til personell.”

Første ledd fastslår at ansvaret for drift og vedlikehold påligger kommunen dersom den har eierinteresser i avløpsanlegget. Dette gjelder selv om private, for eksempel en bedrift, har den vesentlige eierandelen.

Ved helt private anlegg er det eieren av den eiendommen som anlegget først ble anlagt for, som har ansvaret for drift og vedlikehold.

Det fremgår av Ot.prp. nr. 11 til forurensningsloven, s. 129, at departementet i forbindelse med vedtagelsen av bestemmelsen vurderte om kommunen burde stå ansvarlig for alle avløpsanlegg, men at det fant at kommunene ikke burde pålegges et så omfattende ansvar i lovs form. Departementet var av den oppfatning at dette i stedet burde reguleres gjennom utslippstillatelser. Det heter i den forbindelse:

”Utbygging av anlegg for sanitært avløpsvann bør i utgangspunktet være en offentlig oppgave. Tillatelse til private anlegg bør bare unntaksvis gis, og det må da være en selvfølgelig forutsetning at hensynet til drift og vedlikehold er tilstrekkelig sikret.”

For å åpne for smidige løsninger ble det i andre ledd inntatt en hjemmel for at forurensningsmyndighetene kan bestemme at andre enn de som er ansvarlige for drift og vedlikehold

etter første ledd, kan være ansvarlige. Det mest praktiske i disse tilfellene er, ifølge forarbeidene, at en fastsetter at kommunen skal overta ansvaret for drift og vedlikehold av private anlegg. En selvfølgelig forutsetning for et slikt vedtak er imidlertid at anlegget ikke funksjonerer tilfredsstillende. Det påpekes at foretatte undersøkelser av avløpsanlegg (70-tallet) viste at det pga. manglende fagkyndighet var mange anlegg som ikke virket etter forutsetningene, og at en rekke anlegg var ute av drift på grunn av manglende opplæring hos det ansvarlige personellet.

Andre ledd åpner imidlertid for at også andre kan påta seg ansvaret for drift og vedlikehold. Forutsetningen er imidlertid at en har garantier for at de vilkår som er fastsatt i tillatelsen, vil bli oppfylt. Forarbeidene nevner som eksempel at en kommune har koblet seg til et privat anlegg som eies av en bedrift, men 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 hvor kommunen pålegges ansvar for private anlegg, kan kommunen få dekket sine kostnader til drift og vedlikehold gjennom kloakkavgiften, jf. § 25 første ledd. Et slikt pålegg vil være bindende både for kommunen og de private eiere. Pålegget kan imidlertid 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. Departementet mener derfor bestemmelsene i andre ledd bør anvendes med varsomhet dersom kommunen motsetter seg det.

3.4.7.6 Forurensningsloven § 24 a – Særlige erstatningsregler for avløpsanlegg

Bestemmelsen lyder som følger:

”Anleggseieren er ansvarlig uten hensyn til skyld for skade som et avløpsanlegg volder fordi kapasiteten ikke strekker til eller fordi vedlikeholdet har vært utilstrekkelig. §§ 57-61 gjelder tilsvarende.”

Bestemmelsen kom inn i forbindelse med vedtagelsen av vannressursloven den 24. november 2000. Bestemmelsen er nærmere omtalt under samlekapittel 3.7 som behandler erstatningsansvar for ledningsbrudd, tilbakeslag, tilstopping etc. i sin helhet, se kapittel 3.7.4. Bestemmelsen behandles derfor ikke ytterligere under dette punkt.

3.4.7.7 Forurensningsloven § 25 – Utgifter til anlegg, drift og vedlikehold av avløpsanlegg

Bestemmelsen lyder som følger:

”Utgiftene til anlegg, drift og vedlikehold av avløpsanlegg som drives av kommunen, dekkes av kommunen. Kommunen kan kreve full eller delvis dekning av sine kostnader ved innkreving av avgift i samsvar med lov 31. mai 1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter. Kommunen kan uten hinder av annet punktum kreve refusjon etter plan- og bygningsloven kap. IX.”

I de tilfeller hvor kommunen har overtatt ansvar for drift og vedlikehold for et privat avløpsanlegg, jf. § 24 andre ledd, gir vann- og kloakkavgiftsloven fra 1974 ikke hjemmel til å pålegge avgift. I disse tilfellene er § 25 første ledd selvstendig hjemmel for å pålegge avgift. Avgiften fastsettes i samsvar med vann- og kloakkavgiftsloven og de forskrifter som er gitt mht. beregning av avgifter.

Utgiftene til anlegg, omlegging eller utvidelse av avløpsanlegg kan kreves refundert av kommunen i samsvar med reglene i plan- og bygningsloven kapittel IX i stedet for gjennom avgift.

Departementet fant ikke grunn til å innta regler om hvordan utgiftene til drift og vedlikehold av avløpsanlegg som drives av private, skal fordeles. I den grad partene ikke blir enige, må erstatningen fastsettes ved rettslig skjønn.

Departementet uttaler imidlertid i forarbeidene, på s. 130 i Ot.prp. nr. 11, at en ved skjønnet må ta hensyn til om det er vesentlig forskjell mellom den nytte brukerne har av anlegget, og også til om avløpsvannet fra noen av dem er slik at det medfører økte utgifter. Etter departementets syn bør det i utgangspunktet være den som bærer kostnadene ved det.

Departementet fant heller ikke grunn til å innta nærmere regler om flytting av avløpsanlegg i forurensningsloven da behovet allerede var dekket gjennom annen lovgivning, nærmere bestemt servituttløvas regler inntatt i §§ 5 og 6.

3.4.7.8 Kommunal tømning av slam fra slamavskillere (septiktanker), privet, mv. – Forurensningsloven § 26

Bestemmelsen lyder som følger:

”Kommunen skal sørge for tømning av mindre rensinnetninger som slamavskillere og samlekkummer for avslamming av sanitært avløpsvann og overvann. Det samme gjelder for oppsamlingstanker med ubehandlet sanitært avløpsvann.

Kommunen skal også sørge for nødvendig anlegg for tømning av avløpsvann fra bobiler, fritidsbåter m.v.

Kommunen skal sørge for tømning av privet i tettbygd strøk, og utenfor tettbygd strøk i den utstrekning kommunen bestemmer det.

Reglene i § 30 om kommunal avfallsinnsamling og i § 34 om avfallsgebyrer får tilsvarende anvendelse ved tømning av slamavskillere, privet m.v. Kommunens plikter etter første ledd skal likevel gjelde både i og utenfor tettbygde strøk.

Bli sanitært avløpsvann ledet gjennom slamavskiller til rensanlegg, kan forurensningsmyndigheten kreve slamavskilleren utkoblet.”

Første ledd første punktum innfører plikt for kommunene til å ha tvungen renovasjon når det gjelder tømning av slam fra rensanlegg, slam- og fettavskillere og andre samlekkummer for avslamming av sanitært avløpsvann. Det gjelder bare for mindre rensinnetninger fra bolighus og lignende

Rensanlegg for hoteller og annen større virksomhet faller utenfor bestemmelsen. For slike større anlegg vil den ansvarlige selv måtte sørge for tømning. Kommunen skal imidlertid ha anlegg for å ta imot kloakkslam, jf. § 30 andre ledd.

Bestemmelsen omfatter heller ikke tømning av fettutskiller fra virksomheter. Krav til installering av fettutskiller og til tømning/vedlikehold av denne må kommunen i tilfelle fastsette i medhold av forurensningsforskriften kapittel 15 A som omtales nedenfor under kapittel 3.4.8.7.

Etter andre punktum gjelder reglene også oppsamling av ubehandlet sanitært avløpsvann på tank. Bestemmelsen omfatter først og fremst tømning av anlegg for sanitært avløpsvann, men det kan ifølge forarbeidene til bestemmelsen (Ot.prp. nr. 11 s. 131) i visse tilfeller være aktuelt å organisere tømning av sandfang, kummer eller lignende for overvann. Det må i forskriften kunne fastsettes nærmere bestemmelser om hyppigheten av slik tømning.

Ved at § 30 gjelder for tømning av slam, er det en forutsetning at ingen skal kunne samle inn slam uten at dette skjer etter tillatelse fra kommunen. Departementet ga uttrykk for at det ikke har vært tilstrekkelig betryggende at tømning av septiktanker har vært overlatt private, og at man hadde sett eksempler på at slam fra renseanlegg og privetinnhold var blitt tømt direkte i vassdrag og forårsaket alvorlige lokale forurensninger. Et slikt eksempel har vi omtalt under kapittel 3.5.6.1 der Rt. 1967 s. 697 er gjennomgått.

I tredje ledd er det inntatt bestemmelser om kommunal tømning av privet. Biologiske toaletter regnes i denne sammenheng ikke for privet, idet forutsetningen her er at huseieren behandler og deponerer restproduktet på egen eiendom. Bestemmelsen er for privet begrenset til tettbygd strøk, i motsetning til for mindre rensinretninger, hvor den gjelder både i og utenfor tettbygde strøk. Kommunen kan imidlertid innføre tvungen tømning også utenfor tettbygde strøk i den utstrekning kommunen finner dette nødvendig. Dette kan for eksempel være aktuelt i hytteområder med særlig ømfintlige resipienter. En slik ordning kan begrenses til visse områder av kommunen.

Når det gjelder nærmere regler for gjennomføring av tømning av slam og privet, fant departementet det hensiktsmessig å bygge på de samme reglene som gjelder for kommunalt husholdningsavfall. Forurensningsloven § 30 er således gitt anvendelse så langt den passer for tømning av slam og privet. Dette innebærer for eksempel at kommunen kan unnta enkelte husstander i særlige tilfeller.

Når det gjelder utgiftene til tvungen tømning, er det forutsetningen at kommunen skal kunne kreve disse dekket gjennom avgift. § 34 om avfallsgebyrer er derfor gjort gjeldende i disse tilfellene. Det vil si at kommunen for mottak av blant annet båttoalettavfall kan avkreve avfallsgebyr etter forurensningsloven § 34.

I § 26 femte ledd er forurensningsmyndigheten gitt hjemmel til å kreve slamavskilleren utkoblet der sanitært avløpsvann blir ledet gjennom slamavskiller til renseanlegg. Som slamavskiller regnes også septiktank. Bakgrunnen for bestemmelsen er at når avløpsvannet plasseres en slamavskiller, vil det som går videre inneholde en større prosent vann, noe som kan redusere effekten av fellesrenseanlegget. Der utkoblingen blir krevd, må kostnadene ved utkoblingen bæres av den som eier slamavskilleren.

3.4.8 Forurensningsforskriftens avløpsbestemmelser – Kapittel 11 til 15

3.4.8.1 Innledning

Miljøverndepartementet vedtok den 15. desember 2005 sentrale endringer i eksisterende forurensningsforskrifts bestemmelser om avløp i kapitlene 11 til 16. Forskriftens §§ 14-11 og 14-12 og kapittel 15 A trådte i kraft 1. januar 2006. Samtidig ble forskrift om begrenning av forurensning kapittel 14 og 15 opphevet.

Øvrige endringer i forskriften trådte i kraft fra 1. januar 2007. Samtidig ble forskrift om begrenning av forurensning kapittel 11, 12, 13 og 16 opphevet.

Reglene i kapittel 12 regulerer krav til utslipp av sanitært avløpsvann fra bolighus, hytter og lignende virksomhet med utslipp mindre enn 50 pe. Kapitlet vil gjelde for nye utslipp som er etablert etter 1. januar 2007.

Kapittel 13 regulerer krav til utslipp av kommunalt og sanitært avløpsvann fra mindre tettbebyggelser. Kapitlet gjelder for utslipp av kommunalt og sanitært avløpsvann fra tettbebyggelse med samlet utslipp mindre enn 2000 pe til ferskvann, mindre enn 2000 pe til elvemunning eller mindre enn 10 000 pe til sjø.

Utslipp etablert før 1. januar 2007, som ikke økes vesentlig, er tillatt i den grad det følger av § 13-18. Av § 13-18 fremgår at tillatelser til utslipp av kommunalt avløpsvann mindre enn 1000 pe til mindre

følsomme områder gitt før 1. januar 2007, fortsatt er gjeldende. Tillatelser til utslipp av kommunalt avløpsvann til følsomt og normalt område, og for utslipp større eller lik 1000 pe til mindre følsomt område, gitt før 1. januar 2007, gjelder fortsatt, men med visse nærmere definerte endringer. Se nærmere omtale av § 13-18 nedenfor.

Kapittel 14 gjelder krav til utslipp av kommunalt avløpsvann fra større tettbebyggelser med et samlet utslipp større enn eller lik 2000 pe til ferskvann, større enn eller lik 2000 pe til elvemunning eller større enn 10 000 pe til sjø. Utslipp som ble etablert før 1. januar 2007 er lovlige med mindre de økes vesentlig. Dette forutsetter imidlertid at slike utslipp har fått tillatelse etter de regler som gjaldt på etableringstidspunktet for utslippet.

Tillatelser til utslipp av kommunalt avløpsvann gitt i medhold av forurensningsloven med tilhørende forskrifter før 1.1. 2007 er fortsatt gjeldende med visse endringer, herunder at de nye rensekravene i §§ 14-6 til 14-8 erstatter tillatelsens krav til rensing fra 31.12.2008, dersom tillatelsens krav til rensing er mer lempelige enn rensekravene i §§ 14-6 til 14-8.

Kapittel 15 gjelder krav til utslipp av oljeholdig avløpsvann. Forholdet til eksisterende utslipp er regulert slik at tidligere tillatelser gitt før 1. januar 2007 fortsatt vil være gjeldende, med unntak for at de nye rensekravene i forskriftens § 15-7 erstatter tillatelsens krav til utslipp fra 31. desember 2007.

Det er vedtatt et nytt kapittel 15 A om påslipp til offentlig avløpsnett. Bestemmelsen regulerer påslipp av avløpsvann til offentlig avløpsnett fra virksomhet, herunder påslipp av fotokjemikalieholdig og amalgamholdig avløpsvann.

Det er også særskilt regulering av påslipp av oppmalt matavfall til offentlig avløpsnett fra virksomhet og husholdning. Slikt påslipp er ikke tillatt etter 1. januar 2007 med mindre kommunen i forskrift har gjort unntak fra forbudet

Kommunen er gitt særskilt hjemmel til å fastsette krav i medhold av § 15 A-4 for påslipp etablert før 1. januar 2006.

Det følger av § 15 A-5 at ved utslipp av skyllevann fra prosessene innen foto, røntgen og grafisk industri skal skyllevannet avsølves til maks 0,1 mg per liter skyllevann før utslipp dersom forbruket av film- og papirmateriale er på over 2500 kvadratmeter per år.

Det følger videre av § 15A-6 at ved utslipp av amalgamholdig avløpsvann fra tannklinikker og tannlegekontorer skal avløpsvann være tilkoblet amalgamavskiller. Kravet om amalgamavskiller gjelder også utslagsvask og lignende som mottar amalgam. Amalgamavskiller installert etter 1. januar 2006 skal ha en dokumentert renseseffekt på minst 95 % amalgam i henhold til NS-EN ISO 11143 og være utstyrt med varsel som viser når det er behov for å tømme eller skifte avfallsenhet.

Tillatelser gitt til ervervsmessig innsamling, mottak eller behandling av andres fotokjemikalier gitt i medhold av forurensningsloven og tilhørende forskrifter før 1. januar 2006, er fortsatt gjeldende. Det samme gjelder for tillatelser til utslipp av fotokjemikalier. Tillatelser til utslipp fra virksomheter innen foto, røntgen og grafisk industri gitt i medhold av forurensningsloven § 11, oppheves fra 1. januar 2006. Utslippene er lovlige fra 1. januar 2006 kun dersom kravene i § 15 A-5 er oppfylt.

Det er videre vedtatt et nytt kapittel 15 B om rensing av avløpsvann som implementerer EUs avløpsdirektiv 91/271 EØF med endringer ved direktiv 98/15 EF. Virkeområdet for §§ 15 B-2 og 15 B-3 gjelder for utslipp av kommunalt avløpsvann i tettbebyggelser med samlet utslipp større enn eller lik 2000 pe til ferskvann, større enn eller lik 2000 pe til elvemunning eller større enn eller lik 10 000 pe til sjø. Kapitlet gjelder bare for eksisterende utslipp av kommunalt avløpsvann som nevnt i §§ 14-8 første og andre ledd, 14-9 første ledd og 14-10 første ledd første punktum og andre ledd frem til 31. desember 2008.

Endelig er det i kapittel 16 inntatt bestemmelser i §§ 16-1 til 16-7 om kommunale vann- og avløpsgebyrer. Lokale forskrifter for vann- og avløpsgebyrer gitt i medhold av lov om kommunale vass- og kloakkavgifter den 31. mai 1974 med endringer og tilhørende forskrifter før 1.1. 2007, er fortsatt gyldige så fremt de ikke strider mot kravene i kapittel 16. Disse bestemmelsene er nærmere gjennomgått ovenfor under kapittel 3.1.2, og det går derfor ikke nærmere inn på disse bestemmelsene i dette kapittelet.

SFT har i februar 2007 utarbeidet kommentarer til de enkelte bestemmelsene om avløp i forurensningsforskriften kapittel 11 til 16 som gir en nærmere forklaring av forskriftsteksten.

SFT har på samme tidspunkt også utarbeidet nye retningslinjer som gir føringer for Fylkesmennenes myndighet og arbeidsoppgaver på avløpsområdet. Retningslinjene inkluderer prioriteringer for saksbehandlingen av avløpsanlegg omfattet av forurensningsforskriften kapittel 14, samt informasjon og veiledning til kommunene. Kort omtale av retningslinjene følger i kapittel 3.4.8.9.

Videre har SFT utarbeidet en ny forvaltningsveileder til kommunene som redegjør for innholdet i avløpsregelverket i forurensningsforskriften. Veilederen omhandler hvordan kommunen skal utøve myndighet, med fokus på roller, behandling av søknad om utslippstillatelse, tilsyn med tillatelser og pålegg, klagesaksbehandling og rapportering. Den inneholder også forslag til utforming av søknadsskjema for utslipp av sanitært avløpsvann fra separate avløpsanlegg. Omtale av forvaltningsveilederen følger i kapittel 3.4.8.10.

3.4.8.2 Forskriften kapittel 11 – Generelle bestemmelser om avløp §§ 11-1 til 11-7

3.4.8.2.1 Formål – Forurensningsforskriften § 11-1

Bestemmelsen lyder som følger:

”Formålet med kapittel 11 til 15 B er å beskytte miljøet mot uheldige virkninger av utslipp av avløpsvann.”

3.4.8.2.2 Virkeområde – Forurensningsforskriften § 11-2

Bestemmelsen lyder som følger:

”De generelle bestemmelsene i kapittel 11 gjelder for kapittel 12 til 15 B”

3.4.8.2.3 Definisjoner – Forurensningsforskriften § 11-3

Forskriften inneholder en rekke definisjoner i § 11-3. Bestemmelsen lyder i sin helhet som følger:

”I kapittel 11 til 15B menes med

- a) Avløpsvann: Både sanitært og industrielt avløpsvann og overvann.*
- b) Kommunalt avløpsvann: Sanitært avløpsvann og avløpsvann som består av en blanding av sanitært avløpsvann og industrielt avløpsvann og/eller overvann. Avløpsvann med mindre enn 5 % sanitært avløpsvann regnes ikke som kommunalt avløpsvann*
- c) Sanitært avløpsvann: Avløpsvann som i hovedsak skriver seg fra menneskers stoffskifte og fra husholdningsaktiviteter, herunder avløpsvann fra vannklosett, kjøkken, bad, vaskerom eller lignende.*
- d) Gråvann: Den del av avløpsvannet fra vanlig husholdning som kan tilbakeføres til avløp fra kjøkken, bad og vaskerom. Klosettavløp er ikke inkludert.*

- e) *Oljeholdig avløpsvann: Spillvann og overvann som inneholder motorolje, smørefett, parafin, white-spirit, bensin og lignende. I dette ligger også spillvann fra vask og avfetting av kjøretøyer, motorvask og lignende.*
- f) *Avløpsanlegg: Ethvert anlegg for håndtering av avløpsvann som består av en eller flere av følgende hovedkomponenter: avløpsnett, renseanlegg og utslippsanordning.*
- g) *Avløpsnett: Et transportsystem som samler opp og fører avløpsvann fra bolighus eller andre bygninger med innlagt vann.*
- h) *Offentlig avløpsnett: Avløpsnett som er allment tilgjengelig for tilknytning.*
- i) *Privat avløpsnett: Avløpsnett som ikke er allment tilgjengelig for tilknytning.*
- j) *Den ansvarlige: Den som er ansvarlig for virksomheten. Som ansvarlig regnes den som kan holdes ansvarlig, jf. forurensningsloven § 7.*
- k) *Tettbebyggelse: En samling hus der avstanden mellom husene ikke er mer enn 50 meter. For større bygninger, herunder blokker, kontorer, lager, industribygg og idrettsanlegg kan avstanden være opptil 200 meter til ett av husene i hussamlingen. Hussamlinger med minst 5 bygninger, og som ligger mindre enn 400 meter utenfor avgrensningen i første og andre punktum, skal inngå i tettbebyggelsen. Avgrensningen av tettbebyggelse er uavhengig av kommune- og fylkesgrenser.*

Dersom avløpsvann fra to eller flere tettbebyggelser som nevnt i første ledd samles opp og føres til ett felles renseanlegg eller utslippssted, regnes tettbebyggelsene som én tettbebyggelse.

En tettbebyggelse som nevnt i første ledd, kan likevel inndeles i flere tettbebyggelser hvis den ansvarlige kan dokumentere at utslippene fra hver enkelt tettbebyggelse føres til forskjellige resipienter, som ikke påvirker hverandre. Fylkesmannen avgjør ved enkeltvedtak etter søknad om utslippene går til forskjellige resipienter som ikke påvirker hverandre.

- l) *Elvemunning: Vann i overgangsområde mellom ferskvann og sjø ved utløpet av en elv.*
- m) *Personekvivalent, pe: Den mengde organisk stoff som brytes ned biologisk med et biokjemisk oksygenforbruk målt over fem døgn, BOF5 på 60 g oksygen per døgn. Avløpsanleggets størrelse i pe beregnes på grunnlag av største ukentlige mengde som går til renseanlegget eller utslippspunkt i løpet av året, med unntak av uvanlige forhold som for eksempel skyldes kraftig nedbør.*
- n) *Avløpslam: Slam fra rensing av sanitært og kommunalt avløpsvann, unntatt ristgods.”*

Av SFTs kommentarer til bestemmelsen fremgår til a) at definisjonen av avløpsvann er som i forurensningsloven § 21, og omfatter for eksempel oljeholdig avløpsvann, amalgamholdig avløpsvann og skyllevann fra fotovirksomhet. I kommentarene til b) anføres at definisjonen av kommunalt avløpsvann ikke dekker rent industrielt avløpsvann, rent overvann og/eller en blanding som bare består av industrielt avløpsvann og overvann. Kommunalt avløpsvann er begrenset til sanitært avløpsvann alene eller i blanding med industrielt avløpsvann og/eller overvann. Hvem som er eier av avløpsvannet eller avløpsanlegget, har ingen betydning for definisjonen.

Med ”industrielt avløpsvann” menes avløpsvann som har vært benyttet til industrielle formål. Det industrielle avløpsvannet kan inneholde partikulært eller oppløst stoff (prosessvann) eller være oppvarmet (kjølevann).

Med ”overvann” menes overflateavrenning (regn, smeltevann) fra gårdsplasser, gater, takflater osv. som avledes på overflaten, i overvannsledning (separatsystem) eller sammen med sanitært avløpsvann (fellessystem).

I SFTs kommentar til bokstav c) er det angitt at sanitært avløpsvann er avløpsvann som i hovedsak skriver seg fra menneskers stoffskifte og fra husholdningsaktiviteter, herunder fra vannklosett, kjøkken, bad, vaskerom eller lignende. Gråvann er i bokstav d) omtalt som avløpsvann fra husholdningsaktiviteter som ikke inneholder klosettavløp. Oljeholdig avløpsvann er i kommentarene til bokstav e) omtalt som en av mange typer industrielt avløpsvann og inneholder oljeforbindelser.

Hva gjelder definisjonen av avløpsanlegg i bokstav f), fremgår det av SFTs kommentarer at definisjonen av avløpsanlegg er ment å dekke ethvert system for transport, rensing og utslipp av avløpsvann, herunder påslippsanordninger. Definisjonen åpner for at et avløpsanlegg kan bestå av bare én utslippanordning, for eksempel fra et hus. Definisjonen omfatter alle typer avløpsvann.

Av kommentarene til bokstav g) fremgår at definisjonen av avløpsnett dekker transportsystem, det vil si blant annet rørledning-, tunnel-, pumpesystemer for transport av avløpsvann, herunder også tilhørende kummer og overløp.

I SFTs kommentarer til bokstav h) fremgår at det med offentlig avløpsnett er ment et nett som er allment tilgjengelig for tilknytning. Hvem som driver avløpsnettet er uten betydning for om det anses omfattet av definisjonen.

Privat avløpsnett, som definert i bokstav i), er i kommentarene fra SFTs side omtalt på den måten at det er angitt at det vil være retningsgivende for å anse et avløpsnett som privat dersom avløpsnettet bare er knyttet til én virksomhet eller én samlet enhet. Tilgjengeligheten for tilknytning avgjør om et avløpsnett anses som et privat avløpsnett. Eierforholdet er ikke avgjørende.

Av kommentarene fra SFT til bokstav j) fremgår at den ansvarlige normalt vil være eieren av anlegget, herunder eieren av hus eller hytte med separat utslipp. Hvis anlegget er bortleid og disponeres fullt ut av leieren, kan denne holdes ansvarlig. Også andre rettighetshavere kan etter omstendighetene bli holdt ansvarlig. Hensikten er å identifisere hvem som er nærmest til å gjøre de plikter den ansvarlige er pålagt i forskriften og i forurensningsloven.

En tettbebyggelse er ifølge SFTs kommentarer til bokstav k), første og andre ledd, en samling hus der avstanden mellom husene ikke overstiger 50 m. Det må være minst fem hus for å si at det er en hussamling. Alt kommunalt og sanitært avløpsvann som oppstår i tettbebyggelsen eller tilføres tettbebyggelsen, skal medregnes i tettbebyggelsens størrelse. SFT har i brev til MD 2. april 2009 foreslått at muligheten for å dele opp en tettbebyggelse i flere tettbebyggelser der de leder til ulike resipienter som ikke påvirker hverandre, blir fjernet.

3.4.8.2.4 Kommunale saksbehandlings- og kontrollgebyrer – Forurensningsforskriften § 11-4

Forskriften § 11-4 inneholder nærmere regler om kommunale saksbehandlings- og kontrollgebyrer. Bestemmelsen lyder som følger:

”Kommunen kan gi forskrift om gebyrer for egen behandling av eksisterende tillatelser, påslippsvedtak etter § 15 A-4, behandling av søknad etter § 12-4, 13-4 og 15-4, for saksbehandling etter lokale forskrifter, og for kontrolltiltak som gjennomføres for å sikre at kapitlene 11 til 16 eller vedtak i medhold av disse kapitlene blir fulgt. Gebyrene settes slik at de samlet ikke overstiger kommunens kostnader ved saksbehandlingen eller kontrollordningen, jf. forurensningsloven § 52 a.”

I SFTs kommentarer til bestemmelsen fremgår at den gir kommunen hjemmel til å fastsette forskrift om innkreving av gebyrer for kommunens saksbehandling og kontroll etter denne forskriften. Gebyrordning bygger på prinsippet om at brukerne av offentlige tjenester/ytelser også skal belastes for de kostnader de påfører samfunnet. Kostnader som dekkes på andre måter, skal derfor ikke tas med i

gebyrgrunnlaget. Det betyr bl.a. at kostnader som dekkes gjennom kapittel 16 om kommunale vann- og avløpsgebyrer, eller gebyrer fastsatt etter plan- og bygningsloven § 109, ikke skal regnes med.

Kommunen har ifølge kommentarene til bestemmelsen hjemmel til å ta saksbehandlingsgebyr for behandling av søknad og omgjøring av tillatelse i henhold til §§ 12-14, 13-17 og 15-8. Det kan også kreves at eier skal betale for kostnadene ved kontroll til vedkommende myndighet.

Gebyr for kontroll kan helt eller delvis dekkes ved at det fastsettes et årsgebyr.

3.4.8.2.5 Rapportering og statusrapport – Forurensningsforskriften § 11-5

Bestemmelsen lyder som følger:

”Kommunen plikter årlig innen 15. februar å rapportere nødvendige opplysninger om alle avløpsanlegg og utslipp fra disse til staten.

”Statens forurensningstilsyn sørger for at det hvert annet år offentliggjøres en statusrapport om utslipp av kommunalt avløpsvann.”

Kommunen plikter å rapportere data om alle avløpsanlegg og utslipp fra disse til Fylkesmannen. Med dette menes alle sanitære og kommunale anlegg, uavhengig av om kommunen er forurensningsmyndighet eller forurensner.

Med nødvendige opplysninger for mindre avløpsanlegg og utslipp fra disse menes, i henhold til kommentarene til forskriften, økonomiske data, avløpstekniske data og utslippdata, herunder slamopplysninger knyttet til det enkelte avløpsanlegg. Databehovet fremgår av skjemaene som brukes i KOSTRA.

3.4.8.2.6 Områdeinndeling – Forurensningsforskriften § 11-6

Bestemmelsen lyder som følger:

”Miljøverndepartementet eller den departementet bemyndiger, registrerer følsomme, normale og mindre følsomme områder som fremkommer av vedlegg 1 punkt 1.2.

”Dersom endringer i områdeinndelingen medfører at avløpsanlegg får endrede rensekrav i henhold til kapittel 13 eller 14, må nye krav oppfylles innen syv år etter endringen.”

Plikten til å identifisere og jevnlig revidere en liste over følsomme og mindre følsomme områder følger av bestemmelser i EUs avløpsdirektiv. Ut fra dagens rensekrav er hensikten med kommende revideringer først og fremst å vurdere en eventuell omregistrering av normale, følsomme og mindre følsomme områder og vurdere hvorvidt det er behov for nitrogenfjerning i et område som er følsomt. Maksimumsfristen på sju år fremgår av EUs avløpsdirektiv.

3.4.8.2.7 Endring av vedlegg 2 – Forurensningsforskriften § 11-7

Bestemmelsen lyder som følger:

”Statens forurensningstilsyn kan endre listene i vedlegg 2.”

3.4.8.2.8 Vedlegg 1 til kapittel 11

Vedlegg 1 inneholder under pkt. 1.1 kriterier for utarbeiding/revidering av liste over følsomme og mindre følsomme områder.

Kriterier for følsomme områder fremgår av bokstav A.

”Statlige forurensningsmyndigheter skal registrere en vannforekomst som et følsomt område dersom den faller inn under en av gruppene nedenfor:

- a) *naturlige innsjøer, andre ferskvannsføremster, elvemunninger, fjorder og andre sjøområder som er eutrofe, eller som på kort sikt kan bli eutrofe dersom det ikke treffes beskyttende tiltak. Det kan tas hensyn til forholdene nedenfor når det undersøkes hvilke næringsstoffer som skal reduseres ved ytterligere rensing:*
 - 1) *innsjøer og vassdrag som munner ut i innsjøer/reservoarer/ avstengte viker som har liten vannutskiftning, noe som kan føre til akkumulasjon. I slike områder bør fosfor fjernes med mindre det kan påvises at fjerning ikke vil ha noen innvirkning på eutrofieringen. Det kan også overveies å fjerne nitrogen når utslippene stammer fra omfattende tettbebyggelse,*
 - 2) *elvemunninger, viker, fjorder og andre sjøområder som har dårlig vannutskiftning, eller som mottar store mengder næringsstoffer. Utslipp fra lite omfattende tettbebyggelse er i alminnelighet av liten betydning i slike områder, men når det gjelder omfattende tettbebyggelse, skal fosfor og/eller nitrogen fjernes med mindre det påvises at fjerning ikke vil ha noen innvirkning på eutrofieringen.*
- b) *Innsjøer og elver som er beregnet på uttak av drikkevann, og som kan få større nitratkonsentrasjon, dersom det ikke treffes tiltak, enn den som er fastsatt i forskrift om vannforsyning og drikkevann.*
- c) *Områder der det er nødvendig å foreta rensing utover sekundærrensing for å tilfredsstille andre direktiver i EØS-avtalen*

Med eutrofiering menes anrikning av vann med hensyn til næringsstoffer, særlig nitrogen- og/eller fosforforbindelser, som påskynder veksten av alger og høyerestående plantearter, noe som fører til uønsket forstyrrelse av likevekten mellom organismene i vannet og forverring av vannkvaliteten.”

Kriterier for mindre følsomme områder fremgår av bokstav B:

”Forurensningsmyndigheten kan registrere en marin vannforekomst eller et maritimt område som et mindre følsomt område dersom utslipp av avløpsvann ikke har skadevirkninger på miljøet på grunn av områdets morfologi, hydrologi eller særskilte hydrauliske forhold.

Ved registreringen av mindre følsomme områder skal man ta hensyn til faren for at utslipp kan bli ført til tilstøtende områder der de kan ha skadevirkninger på miljøet. Følsomme områder utenfor Norge skal anerkjennes.

Det skal tas hensyn til forholdene nedenfor når mindre følsomme områder registreres: åpne viker, elvemunninger og andre sjøområder som har god vannutskiftning, og som ikke er utsatt for eutrofiering eller oksygenvinn, eller som ikke ventes å bli eutrofe eller å bli utsatt for oksygenvinn som følge av utslipp av avløpsvann fra byområder.”

I rådsdirektiv av 21. mai 1991 91/271 er det i artikkel 5 fastsatt at medlemsstatene skal påse at avløpsvann fra byområder som går til avløpsnett, gjennomgår mer omfattende rensing enn den som er beskrevet i artikkel 4, før det slippes ut i følsomme områder, og senest 31. desember 1998 for alle utslipp fra tettbebyggelse med over 10 000 pe. Dette innebærer i praksis et nitrogenfjerningskrav.

Ved gjennomføringen av dette skulle medlemsstatene senest 31. desember 1993 utarbeide en liste over følsomme områder på grunnlag av kriteriene som var nærmere fastlagt i vedlegg II. I den norske

forskriften fra 17. september 1996 var det i § 2 uttrykkelig bestemt at det var Miljøverndepartementet som hadde myndighet til å definere følsomme og mindre følsomme områder etter artikkel 5 og 6.

I medhold av denne bestemmelsen rapporterte Miljøverndepartementet til ESA (EFTAs overvåkingsorgan) i 1998 at området fra svenskegrensen til Lindesnes samt Grimstadjorden i Hordaland er å anse som følsomt område. Definisjonen omfatter også Glommavassdraget og Haldenvassdragets nedbørfelt, jf. artikkel 5 nr. 5 som gir artikkel 5 nr. 2, 3 og 4 anvendelse når det gjelder utslipp fra renseanlegg for avløpsvann fra byområder som ligger i nedbørfeltene til følsomme områder, og som bidrar til forurensning av områdene.

I pkt. 1.2 i vedlegg 1 til kapittel 11 i forurensningsforskriften er følsomme områder i bokstav a) definert som:

”Kyststrekningen Svenskegrensen-Lindesnes med tilhørende nedbørfelt og Grimstadjordområdet (Nordåsvannet, Grimstadjorden, Mathopen og Dolviken),”

Som normale områder er angitt i bokstav b):

”Ferskvannsføremøster i Norge som ikke er klassifisert som følsomme.”

Som mindre følsomme områder er angitt i bokstav c):

”Kystfarvann og elvemunninger fra Lindesnes til Grense Jakobselv som ikke er klassifisert som følsomme.”

Det fremgår av SFTs kommentarer at områdeinndelingen skal revideres jevnlig. Med ”nedbørfelt til følsomme områder” menes landområder som drenerer til, og som bidrar til forurensning av, følsomme områder.

I pkt. 1.3 i vedlegg 1 til kapittel 11 i forurensningsforskriften har departementet definert tettbebyggelse med nitrogenfjerningskrav. Dette gjelder Nordre Follo, Oslo, Jessheim og Lillehammer.

3.4.8.2.9 Vedlegg 2 til kapittel 11

Vedlegg 2 inneholder under pkt. 2.1 analyseparametere. Bestemmelsen lyder som følger:

- a) *”Alle inn- og utløpsprøver tatt i henhold til § 14-11 fra avløpsanlegg i kapittel 14 som etterkommer fosforfjerning, skal analyseres for BOF5 og KOFCR.*
- b) *Seks inn- og utløpsprøver per år fra avløpsanlegg i kapittel 14 som etterkommer kun nitrogenfjerning, sekundær- eller primærrensing, skal analyseres for tot-P.*
- c) *Seks inn- og utløpsprøver per år fra avløpsanlegg større enn eller lik 10.000 pe i følsomt område skal analyseres for tot-N.*
- d) *Seks inn- og utløpsprøver per år fra avløpsanlegg større enn eller lik 20.000 pe skal analyseres for analyseparametere nevnt i tabell 2.1.1.”*

I tabell 2.1.1 og 2.1.2 er det angitt analyseparametere for avløpsanlegg hhv. større enn eller lik 20.000 pe og større enn eller lik 50.000 pe.

Av SFTs kommentarer fremgår det at deteksjonsgrensene refererer til hver enkelt kongener og bør ha et konfidensintervall på minst 95 %. Laboratoriene skal kunne kvantifisere konsentrasjoner ned til deteksjonsgrensen.

Det skal tas ukeblandprøver. For bokstav c) og d), der ukeblandprøver ikke egner seg på grunn av konserveringshensyn, kan det tas en serie intelligente stikkprøver over en periode på minst fem dager. Samme analysemetode bør så langt som mulig benyttes på innløp og utløp.

Med "ukeblandprøve" menes blandprøver tatt over minst fem døgn innenfor en periode på maks syv påfølgende døgn.

Prøvene skal analyseres av laboratorier som er akkreditert for de aktuelle analysene, jf. § 14-12 andre ledd. Analyser uten norsk standard og akkrediteringsmuligheter bør gjennomføres av laboratorier med god laboratoriepraksis (GLP) eller lignende. Laboratoriet bør i tillegg kunne vise til deltagelse i ringtester for de aktuelle analysene.

Tabell 2.2 i vedlegg 2 til forurensningsforskriftens kapittel 11 inneholder analysemetoder.

Ifølge SFTs kommentarer er NS-EN 1899-2 kun anvendelig for tynt avløpsvann med forventet BOF5 konsentrasjon på 0,5–6 mg O₂/l.

Det kan benyttes alternative analysemetoder så fremt den ansvarlige kan dokumentere høy korrelasjon, jf. §§ 12-10, 13-14, 15-7. Med "høy korrelasjon" menes en korrelasjonsfaktor på minst 0,9.

Forurensningsmyndigheten kan godkjenne bruk av alternative analyseparametere for tabell 2.2 i vedlegg 2 til kapittel 11. De ansvarlige plikter likevel å omregne analyseresultatene til for eksempel SS, BOF5 og KOFcr når analyseresultatene skal rapporteres til statlige myndigheter, jf. § 11-5.

Vedlegg 2 inneholder under pkt. 2.3 regler om drifts- og vedlikeholdsavtale. Bestemmelsen lyder som følger:

"En forutsetning for tilstrekkelig funksjonalitet for minirensanlegg er at det inngås skriftlig avtale om drift og vedlikehold (service) med leverandør eller annen fagkyndig virksomhet. Følgende punkter skal være regulert i avtalen:

- *Servicebesøk. (Antall besøk per år og oppgaver som skal utføres ved service, herunder kontroll av slammengde, tømming av slam, kontroll av vannkvalitet, kontroll av alarm mv.).*
- *Beredskapsordning som sikrer anleggseier assistanse dersom det oppstår funksjonssvikt på anlegget.*
- *Årlig rapportering av service og slamtømming til kommunen.*
- *Leveranse av deler.*
- *Eventuelle andre forhold som også er av forurensningsmessig betydning for det aktuelle anlegget."*

Driftsavtalen er, ifølge kommentarene til SFT, ikke tilfredsstillende dersom noen av punktene mangler. Kommunen kan fastsette tillegsvilkår ved behov, jf. §§ 12-5 og 13-5.

3.4.8.3 Krav til utslipp av sanitært avløpsvann fra bolighus, hytter og lignende – Forurensningsforskriften kapittel 12 §§ 12-1 til 12-17

3.4.8.3.1 Virkeområde for kapittel 12

Forurensningsforskriften § 12-1 om virkeområde lyder som følger:

"Kapittel 12 gjelder for utslipp av sanitært avløpsvann fra bolighus, hytter, turistbedrifter og lignende virksomhet med utslipp mindre enn 50 pe. For virksomhet som kun slipper ut gråvann, gjelder dette kapittel bare dersom det er innlagt vann.

Krav i kapittel 12 gjelder ikke påslipp til offentlig avløpsnett.”

Kapittel 12 gjelder også for små avløpsanlegg med to eller flere påkoblinger så lenge det samlede utslippet er under 50 pe. Antall pe kan beregnes teoretisk i henhold til verdier oppgitt i NS 9426: Bestemmelse av personekvivalenter, pe, til bruk i utslippstillatelse for avløpsvann.

Den ansvarlige for avløpsanlegget skal, ifølge kommentarene til bestemmelsen, kunne dokumentere pe-størrelsen på renseanlegget og dermed hvilke rensekrav som gjelder.

3.4.8.3.2 Forurensningsmyndighet – Forurensningsforskriften § 12-2

Bestemmelsen lyder som følger:

”Kommunen er forurensningsmyndighet etter dette kapitlet og fører tilsyn med at bestemmelsene og vedtak fattet i medhold av dette kapitlet følges.”

Kommunen har fått delegert myndighet generelt innenfor sitt myndighetsområde etter forurensningsloven §§ 7, 18, 49–51, 58, 73-75 og 78–79, jf. Miljøverndepartementets rundskriv om kommunenes myndighet og plikter etter forurensningsloven T- 5/98.

Det er kommunen ved kommunestyret som er forurensningsmyndighet, herunder tilsynsmyndighet, for utslipp av sanitært avløpsvann omfattet av kapittel 12. Når det gjelder kommunestyrets adgang til å delegere den myndighet som er lagt til kommunen, følger det av forurensningsloven § 83 første ledd at det er kommunelovens delegeringshjemler som kommer til anvendelse ved delegering internt i kommunen. Det fremgår videre av § 83 andre ledd at når særlige hensyn taler for det, kan kommunestyret delegere myndighet til å treffe enkeltvedtak til henholdsvis kommunale/interkommunale selskaper.

3.4.8.3.3 Krav om tillatelse – Forurensningsforskriften § 12-3

Bestemmelsen lyder som følger:

”Ingen kan sette i verk nye utslipp eller øke utslipp vesentlig uten at tillatelse er gitt i medhold av § 12-5.

Utslipp etablert før 1. januar 2007, som ikke økes vesentlig, er tillatt i den grad dette følger av § 12-16.”

Et utslipp kan ikke etableres eller økes vesentlig før tillatelse er gitt. Innholdet i søknad om utslippstillatelse følger av § 12-4 første ledd.

Oppføring av ny bygning eller endring av eksisterende bygning som medfører nytt utslipp av sanitært avløpsvann, utløser krav om tillatelse i medhold av § 12-5. Det samme gjelder nye utslipp av gråvann fra bygning med innlagt vann.

Etablerte utslipp er søknadspliktig dersom de økes vesentlig. Kommunen bør kontaktes for å avklare hva som anses som vesentlig økning i det enkelte tilfellet. En vesentlig økning av utslippet kan bero både på økning i mengde, endring i type utslipp og endring av utslippssted.

Følgende vil etter kommentarene til bestemmelsen normalt innebære at utslipp økes vesentlig:

- Installering av vannklosett, dusj, bad, våtrom og lignende
- Utvidelse av eksisterende renseanlegg, for eksempel på grunn av at nye områder kobles til anlegget

- Bruk av matavfallskvern
- Økning av utslipp som medfører større fare for forurensning eller nye/større brukerkonflikter
- Økning slik at utslippet omfattes av kapittel 13

Om rehabilitering av renseanlegg er søknadspliktig, beror på om rehabiliteringen bryter med vilkår i utslippstillatelsen.

3.4.8.3.4 Søknad om tillatelse – Forurensningsforskriften § 12-4

Bestemmelsen lyder som følger:

”Ved etablering av nye utslipp eller vesentlig økning av eksisterende utslipp av sanitært avløpsvann skal den ansvarlige sørge for at

- 1) *det er utarbeidet en skriftlig, fullstendig søknad som inneholder de nødvendige opplysningene for kommunens behandling, herunder:*
 - a) *den ansvarliges navn og adresse,*
 - b) *om utslippet skal etableres og drives i samsvar med kravene i § 12-7 til § 12-13, eller om det søkes om å fravike disse kravene,*
 - c) *dokumentasjon på hvordan utslipp skal etableres og drives,*
 - d) *plassering av avløpsanlegg og utslippssted på kart i målestokk 1:5000 eller større,*
 - e) *utslippets størrelse i pe, jf. § 11-3 bokstav m,*
 - f) *beskrivelse av utslippsstedet,*
 - g) *interesser som antas å bli berørt av etableringen, herunder interesser knyttet til drikkevannsforsyning, rekreasjon eller næringsvirksomhet,*
 - h) *oversikt over hvem som skal varsles, og*
 - i) *samtykke fra kommunens planmyndighet dersom utslippet er i strid med endelige planer etter plan- og bygningsloven.*
- 2) *parter og andre som kan bli særlig berørt av saken er varslet om innholdet i søknaden. Kopi av varselet skal sendes kommunen samtidig med at parter og andre blir varslet. I varselet skal det fremgå at uttalelser må være kommet til søker innen en frist på minst fire uker etter at varselet er sendt.*
- 3) *søknad er sendt til kommunen, etter at uttalelsesfristen er utløpt, sammen med kvittering for at varsel er sendt og eventuelle uttalelser.*

Reglene om varsel og granneskjønn i granneloven §§ 6 til 8 gjelder ikke for utslipp etter denne forskrift. ”

Søknadsplikten gjelder uansett avløpsløsning. Det skal således søkes om tillatelse når avløp går til tett tank. Søknad må leveres skriftlig.

Med fullstendig søknad menes en søknad som inneholder alle nødvendige opplysninger som gjør kommunen i stand til å foreta en forsvarlig saksbehandling, jf. forvaltningsloven § 17. Nødvendige opplysninger er opplysninger som fremgår av § 12-4 første ledd og eventuelt andre relevante opplysninger som kommunen krever for at saken skal bli ”så godt opplyst som mulig”, jf. forvaltningsloven § 17. Dersom kommunen mottar en ufullstendig søknad, har kommunen plikt til å gi søker beskjed så snart som mulig, jf. kommunens veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11. Kommunen kan ikke betegne en søknad som ufullstendig etter at saksbehandlingsfristen på seks uker, jf. § 12-5, er utløpt, dersom søknaden inneholder alle opplysningene som følger av § 12-4 første ledd nr. 1 bokstav a) til i).

Til nummer 1 bokstav a bemerkes at det må fremkomme av søknaden hvem som er nærmest til å gjøre de plikter den ansvarlige er pålagt i forskriften. Det bør også fremgå om ansvarlig søker ikke er den samme som den ansvarlige eieren (tiltakshaveren).

Til nummer 1 bokstav b er i kommentarene angitt at det må fremkomme om den ansvarlige søker om å etablere og drive utslippet i henhold til standardkravene i kapittel 12 eller om det søkes om andre krav. Søknad om andre krav bør begrunnes særskilt. Dersom det søkes om andre krav, gjelder ikke kommunens saksbehandlingsfrist på seks uker, jf. § 12-5 første ledd.

Til nummer 1 bokstav d er i kommentarene angitt at anleggets plassering i forhold til eiendomsgrenser og andre grenser av betydning for arealbruken bør fremkomme av kartet. I tillegg bør veiatkomst tegnes inn på kartet dersom dette er relevant.

Til nummer 1 bokstav g er angitt at brukerinteresser knyttet til resipienten vil ha stor betydning for hvilke utslippsvilkår som bør fastsettes. Det er videre angitt at det er viktig at søknaden inneholder en risikovurdering av helseforhold.

Til nummer 1 bokstav i er å bemerke at dersom utslippet er i strid med endelige planer etter plan- og bygningsloven, kan kommunen som forurensningsmyndighet kun godkjenne utslipp med samtykke fra planmyndigheten.

I kommentarene til nummer 2 er det angitt at bestemmelsen skal sikre at parter og andre spesielt berørte av saken gis anledning til å uttale seg i konkrete utslippsaker. En part er en person som en avgjørelse retter seg mot, eller som saken ellers direkte gjelder, jf. § 2 bokstav e i forvaltningsloven. Med ”andre særskilte berørte” menes for eksempel foreninger og lag med interesser i området.

Den ansvarlige har plikt til å gjøre de berørte oppmerksomme på deres anledning til å uttale seg til den ansvarlige innen fire uker. Kopi av varselet skal sendes til kommunen.

Det fremgår av kommentarene til nummer 3 at når søknad skal sendes kommunen, skal blant annet kvitteringer for at varsel er sendt vedlegges. Som kvittering regnes rekommandert brev, underskrift eller annen form for bekreftelse fra parter og andre som kan bli særlig berørt av saken. Dersom den ansvarlige mottar uttalelser, skal uttalelsene sendes sammen med søknaden til kommunen. Søknaden skal uansett inneholde informasjon som nevnt i første ledd og eventuelle andre opplysninger kommunen har krevd. Den ansvarlige kan i tillegg sende kopi av søknaden til de som har gitt uttalelse.

3.4.8.3.5 Behandling av søknad – Forurensningsforskriften § 12-5

Bestemmelsen lyder som følger:

”Fullstendig søknad i overensstemmelse med krav i §§ 12-7 til 12-13 skal avgjøres av kommunen innen seks uker. Dersom kommunen ikke har avgjort slik søknad innen fristens utløp, regnes tillatelse for gitt såfremt det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med dette. Klagefristen begynner å løpe fra den dagen fristen utløper. Fullstendig søknad om tillatelse til utslipp med krav som fraviker § 12-7 til § 12-13 skal avgjøres uten ugrunnet opphold.

Kommunen kan under behandling av søknaden fastsette krav som fraviker § 12-7 til § 12-13, herunder fastsette krav til utslippssted, -anordning og -dyp, eller nekte etablering av utslipp. Der søknad om utslipp er i samsvar med § 12-7 til § 12-13, kan kommunen kun varsle om utvidet saksbehandlingstid dersom fristen på seks uker ikke er utløpt, og dersom det foreligger særlige forhold som brukerkonflikter eller lignende. Når kommunen avgjør om det skal fastsettes andre krav, skal det legges vekt på de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre.

Kommunen skal samordne behandling av søknad om utslippstillatelse etter dette kapittel med byggesaksbehandlingen etter plan- og bygningsloven.

Er arbeidet ikke igangsatt senest tre år etter at tillatelse er gitt, eller innstilles arbeidet i lengre tid enn to år, faller retten til å etablere utslippet bort. Dersom utslippet fremdeles er aktuelt, må ny søknad sendes inn.”

For at søknad skal være fullstendig må krav i § 12-4 være etterkommet. Fristen begynner å løpe når kommunen har mottatt fullstendig søknad. Det vil si at dersom den ansvarlige leverer en ufullstendig søknad, starter ikke fristen å løpe. Søknaden anses som mottatt den dagen søknaden registreres som mottatt av kommunen.

Etter andre ledd har kommunen hjemmel til å fastsette andre krav enn standardkravene i kapittel 12. Der søknaden er i samsvar med §§ 12-7 til 12-13, er hjemmelen betinget av at kommunen varsler eller treffer vedtak innen seks uker. Dersom det søkes om lempeligere krav enn §§ 12-7 til 12-13, må kravene begrunnes særskilt. Søknaden må også inneholde dokumentasjon som blant annet viser at utslippet ikke har skadevirkninger på miljøet, og at utslippet ikke medfører brukerkonflikter, jf. kommentarene til bestemmelsen.

Supplerende eller strengere krav er først og fremst aktuelt å vurdere der det foreligger protester, eller hvor vannforekomsten er særlig sårbar for utslipp. Kommunen kan nekte etablering av nye eller økte utslipp grunnet særlige hensyn til miljø og/eller brukerinteresser.

3.4.8.3.6 Lokal forskrift – Forurensningsforskriften § 12-6

Bestemmelsen lyder som følger:

”Kommunen kan fastsette lokal forskrift dersom det er nødvendig ut i fra forurensningsmessige forhold eller brukerinteresser. Kravene i lokal forskrift skal erstatte kravene i § 12-7 til § 12-13.”

Kommunen kan ifølge kommentarene til bestemmelsen fastsette standardiserte krav i lokale forskrifter som trer i stedet for standardkravene i kapittel 12, jf. §§ 12-7 til 12-13. Kommunen har imidlertid ikke anledning til å endre søknadssystemet som følger av § 12-4 til 12-5 eller endre bestemmelsene om forholdet til eksisterende utslipp, jf. § 12-18. Det vil si at kommunen bare kan fastsette bestemmelser for utslipp som etableres etter ikrafttredelsesdatoen til den lokale forskriften.

Alle krav som skal regulere utslippene, må komme klart frem av den lokale forskriften, selv om enkelte krav overlapper krav i kapittel 12. Fastsettelsen av lokale forskrifter skal følge forvaltningslovens regler i kapittel 7.

Standardkravene i kapittel 12 vil normal sett være tilstrekkelige for å ivareta miljøhensyn og brukerinteresser. Kommunene bør fokusere på å utarbeide lokaltilpasset veiledning til regelverket. Det anses for ikke å være hensiktsmessig å lage lokale forskrifter med standardkrav som bare inneholder mindre avvik fra de nasjonale standardkravene. Det pekes i kommentarene på at kommunen uansett kan fastsette strengere krav i henhold til § 12-5 dersom det foreligger helt spesielle lokale forhold.

3.4.8.3.7 Avløpsnett – Forurensningsforskriften § 12-7

Bestemmelsen lyder som følger:

”Avløpsnettet skal, uten at det medfører uforholdsmessig store kostnader, dimensjoneres, bygges, drives og vedlikeholdes med utgangspunkt i den beste tilgjengelige teknologi og fagkunnskap, særlig med hensyn til

- a) avløpsvannets mengde og egenskaper,*
- b) forebygging av lekkasjer, og*

c) *begrensning av forurensning av resipienten som følge av overløp.*”

Hovedmålet er å sikre at avløpsnettet er funksjonelt til enhver tid slik at avløpsnettet ikke forårsaker forurensning.

3.4.8.3.8 *Utslipp til følsomt og normalt område – Forurensningsforskriften § 12-8*

Bestemmelsen lyder som følger:

”Sanitært avløpsvann med utslipp til følsomt og normalt område, jf. vedlegg 1 punkt 1.2 til kapittel 11, skal minst etterkomme:

- a) *90 % reduksjon av fosfor og 90 % reduksjon av BOF5 dersom det foreligger brukerinteresser i tilknytning til resipienten,*
- b) *90 % reduksjon av fosfor og 70 % reduksjon av BOF5 for resipienter med fare for eutrofiering hvor det ikke foreligger brukerinteresser, eller*
- c) *60 % reduksjon av fosfor og 70 % reduksjon av BOF5 dersom det verken foreligger brukerinteresser eller fare for eutrofiering.*

Renseeffekten skal beregnes som årlig middelerdi av det som blir tilført renseanlegget.

Dersom det kun slippes ut gråvann, skal gråvannet gjennomgå rensing i stedeagne løsmasser eller tilsvarende.”

Den ansvarlige må i søknad, jf. § 12-4 første ledd, angi om det søkes om en rensegrad i samsvar med § 12-8 første ledd.

Av SFTs kommentarer til forskriften fremgår det at med brukerinteresser menes for eksempel interesser tilknyttet drikkevannsforsyning, rekreasjon og næringsvirksomhet. Rekreasjon omfatter bl.a. badeplass, lekeplass og områder for vannsport. Eksempel på næringsvirksomhet er vanning av jordbruksarealer. Kommunen må i det enkelte tilfellet vurdere om brukerinteressene er av en slik karakter og omfang at rensing, jf. bokstav a, er nødvendig.

Det vil være opp til kommunen å vurdere om det foreligger fare for eutrofiering i den aktuelle resipienten. I denne vurderingen kan det tas utgangspunkt i tilstandsklasse 1 (meget god) eller 2 (god), jf. SFTs klassifisering av miljøkvalitet i ferskvann (TA-1468/1997), eller økologisk status klasse 1 (høy) eller 2 (god), jf. forskrift om rammer for vannforvaltningen av 15. desember 2006.

Hva gjelder § 12-8 andre ledd følger det av kommentarene at dersom det ikke finnes stedeagne løsmasser som er egnet for rensing av gråvann, må gråvannet gjennomgå alternativ rensing i for eksempel et gråvannsanlegg. Utslippsstedet må lokaliseres og utformes slik at virkningene av utslippet blir minst mulig, jf. § 12-11 andre ledd.

3.4.8.3.9 *Utslipp til mindre følsomt område – Forurensningsforskriften § 12-9*

Bestemmelsen lyder som følger:

”Sanitært avløpsvann med utslipp til mindre følsomt område, jf. vedlegg 1 punkt 1.2 til kapittel 11, skal ikke forsøple sjø og sjøbunn, og minst etterkomme

- a) *20 % reduksjon av SS-mengden beregnet som årlig middelerdi av det som blir tilført renseanlegget, eller*
- b) *180 mg SS/l ved utslipp beregnet som årlig middelerdi.*

Dersom det kun slippes ut gråvann, kan gråvann med utslipp til sjø slippes urensset til resipient.”

Den ansvarlige må i søknad, jf. § 12-4 første ledd, angi om det søkes om en rensegrad i samsvar med § 12-9 første ledd.

3.4.8.3.10 Dokumentasjon av rensegrad – Forurensningsforskriften § 12-10

Bestemmelsen lyder som følger:

”Minirensesanlegg skal ha dokumentasjon som tilfredsstillende NS-EN 12566-3 eller tilsvarende standard for rensegrad, slamproduksjon og gjennomsnittelig lufttemperatur. Øvrige rensesanlegg skal ha dokumentasjon på at anerkjent dimensjonering og utforming er benyttet.

Rensesanlegg med naturlig infiltrasjon i grunnen skal i tillegg ha dokumentasjon på at anleggets størrelse og plassering er tilpasset de aktuelle vannmengdene og grunnforholdene på stedet. Dokumentasjonen skal omfatte grunnundersøkelse og inneholde informasjon om hydraulisk kapasitet, infiltrasjonskapasitet, løsmassenes egenskaper som rensemedium og risiko for forurensning. Løsmassenes egenskaper som rensemedium kan unnlates fra dokumentasjonen dersom rensesanlegget kun renses gråvann.

Dokumentasjonen skal utføres av nøytrale fagkyndige. Prøver skal analyseres av laboratorier som er akkreditert for de aktuelle analysene. Analysemetoder nevnt i vedlegg 2 punkt 2.2 til kapittel 11 skal benyttes. Alternativt kan analysemetoder med dokumentert høy korrelasjon med analysemetodene i vedlegg 2 punkt 2.2 til kapittel 11 benyttes.”

Det er dermed ikke krav om rutinemessig prøvetaking fra de enkelte rensesanlegg. Dokumentasjon av rensegrad skal normalt være en del av søknad om tillatelse.

Det forutsettes at analysemetoder, jf. vedlegg 2 til kapittel 11, benyttes ved verifisering av anlegg. Alternativt kan analysemetoder med dokumentert høy korrelasjon benyttes.

Med minirensesanlegg menes i første ledd prefabrikkerte avløpsanlegg bygd for å rense sanitært eller kommunalt avløpsvann med dokumentert rensegrad. Anleggene monteres på fabrikk før levering. Rensesanlegg for gråvann regnes ikke som minirensesanlegg.

Typegodkjenning i henhold til NS-EN 12566-3 eller tilsvarende standard.

Eksempler på øvrige rensesanlegg er rensesanlegg i kombinasjon (for eksempel slamavskiller og naturlig infiltrasjon), kunstige infiltrasjonssystemer, kildesorteringssystemer etc.

Driftsbetingelser for øvrige avløpsanlegg bør fremkomme av dokumentasjonen for rensegrad.

Av kommentarene til andre ledd fremgår at infiltrasjonsanlegg kan etableres der grunnundersøkelser viser at løsmasser på stedet har tilstrekkelig kapasitet til å kunne behandle og transportere avløpsvann. Metoden forutsetter en viss avstand fra avløpsanlegget til grunnvann, bekk og drikkevannskilde. Naturlige infiltrasjonsanlegg skal ha dokumentasjon på at anerkjent dimensjonering og utforming er benyttet.

Med ”fagkyndig” etter tredje ledd menes en person som kan vise til relevant utdanning, anerkjente kurs eller sertifisering. Prøver inkluderer jordprøver for å beskrive løsmassenes fysiske og kjemiske egenskaper, herunder jordprofil.

Aktuelle renseløsninger er beskrevet nærmere på www.avlop.no

3.4.8.3.11 Utslippssted – Forurensningsforskriften § 12-11

Bestemmelsen lyder som følger:

”Utslippssted for avløpsvann fra renseanlegg skal lokaliseres slik at
a) *utslipp til sjø og ferskvann lokaliseres minst 2 m under laveste vannstand,*
b) *utslipp til elv kun forekommer til elv med helårsavrenning, og*
c) *utslipp til grunnen kun forekommer i stedege løsmasser.*

Utslippssted for avløpsvann fra renseanlegg skal for øvrig lokaliseres og utformes slik at virkningene av utslippet på resipienten blir minst mulig og at brukerkonflikter unngås, herunder slik at utslippet ikke medfører fare for forurensning av drikkevann.”

Bestemmelsen angir de hovedhensyn som skal ivaretas når den ansvarlige skal lokalisere utslippet og bestemme utslippsdyp og -anordning.

3.4.8.3.12 Lukt – Forurensningsforskriften § 12-12

Bestemmelsen lyder som følger:

”Avløpsanlegget skal dimensjoneres, bygges, drives og vedlikeholdes på en slik måte at omgivelsene ikke utsettes for sjenerende lukt.”

Bestemmelsen angir hovedhensynene som skal ivaretas når den ansvarlige skal begrense eventuelle vesentlige luktulempere.

3.4.8.3.13 Utforming og drift av renseanlegg – Forurensningsforskriften § 12-13

Bestemmelsen lyder som følger:

”Renseanlegget skal dimensjoneres, bygges, drives og vedlikeholdes slik at det har tilstrekkelig yteevne under alle klimatiske forhold som er normale for stedet der de ligger. Ved utformingen av anlegget skal det tas hensyn til variasjoner i mengde sanitært avløpsvann i løpet av året.

Minirensanlegg skal drives og vedlikeholdes i henhold til skriftlig drifts- og vedlikeholdsavtale jf. vedlegg 2 punkt 2.3 til kapittel 11. Slamavskillere tilknyttet helårsbolig skal tømmes helt for slam etter behov, ikke sjeldnere enn henholdsvis hvert andre og fjerde år.

Det er ikke tillatt å slippe ut avløpslam eller ristgods i en vannforekomst, verken ved dumping fra skip, utslipp fra rørledninger eller på noen annen måte.”

Til første ledd fremgår det av SFTs kommentarer at eventuelle fremtidige endringer i klimatiske forhold i anleggets levetid bør tas med når lokalisering og utforming av renseanlegget vurderes.

Minirensanlegg og slamavskillere har definerte driftsrelaterte krav. Driftsbetingelser for øvrige avløpsanlegg bør ifølge kommentarene til bestemmelsen fremkomme av dokumentasjonen for rensegrad.

Dumpeforbudet etter tredje ledd gjelder generelt og omfatter blant annet dumping fra fartøyer, lektere og lignende, og bl.a. også utslipp fra utslippsledninger. Dumpeforbudet omfatter restprodukter som genereres i renseanlegg for sanitært eller kommunalt avløpsvann. I likhet med forskrift om gjødselvarer mv. av organisk opphav omfatter bestemmelsen ikke slam fra renseanlegg for industrielt prosessavløpsvann.

Med ”vannforekomst” menes innsjø, elv, elvemunning, fjord og havområde.

Ved mottak av for eksempel septikslam på mekaniske rensinnretninger vil mesteparten av slammet bli ført ut i vannforekomsten. En slik praksis anses for å være omfattet av forbudet mot utslipp fra rørledning eller annen innretning. Utslipp av for eksempel septikslam via et rensanlegg som oppfyller primær, sekundær- eller tertiærrenserekravene i denne forskriften, anses ikke å være i strid med dumpeforbudet så fremt den ansvarlige kan dokumentere at slammet renses i overensstemmelse med primær-, sekundær eller tertiærrenserekravene.

3.4.8.3.14 Endring og omgjøring av tillatelse – Forurensningsforskriften § 12-14

Bestemmelsen lyder som følger:

”Kommunen kan i medhold av forurensningsloven § 18 oppheve eller endre vilkår i tillatelse og om nødvendig kalle tillatelsen tilbake.”

3.4.8.3.15 Klage – Forurensningsforskriften § 12-15

Bestemmelsen lyder som følger:

”Enkeltvedtak truffet i medhold av dette kapitlet av forvaltningsorgan opprettet i medhold av kommuneloven, kan påklages til kommunestyret eller særskilt klagenemnd, jf. forurensningsloven § 85 annet ledd. For enkeltvedtak truffet av kommunestyret er fylkesmannen klageinstans.”

3.4.8.3.16 Forholdet til eksisterende utslipp – Forurensningsforskriften § 12-16

Bestemmelsen lyder som følger:

”Tillatelser til utslipp av sanitært avløpsvann gitt i medhold av forurensningsloven og tilhørende forskrifter før 1. januar 2007 er fortsatt gjeldende.

Utslipp etablert før 1. januar 2007 og som det på tidspunkt for etablering ikke måtte innhentes tillatelse for etter det på den tid gjeldende regelverk, er fortsatt lovlige. Kommunen kan likevel i forskrift eller enkeltvedtak bestemme at slike utslipp er ulovlige etter en fastsatt frist.”

Første ledd innebærer at private eneboliger, hytter, campingplasser og lignende med gjeldende utslippstillatelse 1. januar 2007 ikke behøver å forholde seg til kravene i kapittel 12 før utslipp økes vesentlig og blir søknadspliktig, jf. § 12-3, eller kommunen, i medhold av forurensningsloven § 18, bestemmer at kravene i kapittel 12 gjelder.

SFT har i sine kommentarer påpekt at kommunen kan kreve opplysninger om vedlikehold og rehabilitering av eldre rensanlegg etc. med hjemmel i forurensningsforskriften § 41-2, jf. forurensningsloven § 49.

Avløpsanlegg som har en gjeldende tillatelse, må likevel overholde kravene som følger av kapittel 11 i denne forskriften. For eksempel omfatter § 11-5 rapporteringskrav som for mange kommer i tillegg til vilkår i gjeldende tillatelse.

Med utslipp som nevnt i andre ledd første punktum, menes utslipp etablert før 15. mai 1972. I tillegg omfattes utslipp som ble etablert etter dette tidspunktet, men før utslippet ble søknadspliktig ved senere revisjoner av forskriften. Slike utslipp er lovlige uten tillatelse etter denne forskriften. Kommunen kan, i enkeltvedtak, eller forskrift, likevel fastsette en frist for når slike utslipp er ulovlige. Forurenser må da sende inn en søknad om utslippstillatelse før fristen utløper. Alternativt må forurenseren stanse det ulovlige utslippet.

3.4.8.3.17 Oppeving av lokale forskrifter – Forurensningsforskriften § 12-17

Bestemmelsen lyder som følger:

”Lokale forskrifter for utslipp av sanitært avløpsvann gitt i medhold av forurensningsloven og tilhørende forskrifter før 1.januar 2007 oppheves.”

3.4.8.4 Krav til utslipp av kommunalt avløpsvann fra mindre tettbebyggelser – Forurensningsforskriften kapittel 13

3.4.8.4.1 Virkeområde for kapittel 13 – Forurensningsforskriften § 13-1

Bestemmelsen lyder som følger:

”Kapittel 13 gjelder for utslipp av kommunalt avløpsvann fra tettbebyggelse med samlet utslipp mindre enn 2000 pe til ferskvann, mindre enn 2000 pe til elvemunning eller mindre enn 10.000 pe til sjø. Kapittel 13 gjelder imidlertid ikke for utslipp av sanitært avløpsvann fra avløpsanlegg med utslipp mindre enn 50 pe.

Krav i kapittel 13 gjelder ikke påslipp til offentlig avløpsnett.”

Den ansvarlige for avløpsanlegget plikter gjennom målinger, og om nødvendig også gjennom beregninger av avløpsvannets mengde, å dokumentere hvilke rensekrav, prøvetakingskrav og analysekrav som gjelder for det enkelte renseanlegg.

Plan- og bygningsloven § 27-2 andre ledd om plikt til tilkobling til avløpsledning gjelder uavhengig av kapittel 13. Det skal ikke søkes om utslippstillatelse for utslipp som kobles til offentlig avløpsledning som følge av plan- og bygningsloven, fordi utslipp som kobles til avløpsledning omfattes av utslippstillatelsen til det offentlige avløpsanlegget.

Plan- og bygningsloven § 27-2 andre ledd gir kommunen hjemmel til å kreve at bygninger skal knyttes til offentlig avløpsnett dersom den offentlige avløpsledningen går over eiendommen eller i vei som støter til den, eller over nærliggende areal. Det følger av plan- og bygningsloven § 30-6 at kommunen ikke har rett til å kreve påkobling av fritidsbebyggelse til offentlig avløpsnett med mindre dette er bestemt i plan. Dette er også i tråd med rettstilstanden før denne bestemmelsen trådte i kraft 1. juli 2010, men er nå tydeliggjort i selve lovteksten. Før fremgikk kommunens adgang til å stille krav til fritidsbebyggelse i plan av Miljøverndepartementets veileder T-1381/Reguleringsplan Bebyggelsesplan.

3.4.8.4.2 Forurensningsmyndighet – Forurensningsforskriften § 13-2

Bestemmelsen lyder som følger:

”Kommunen er forurensningsmyndighet etter dette kapitlet og fører tilsyn med at bestemmelsene og vedtak fattet i medhold av dette kapitlet følges.”

Kommunen har fått delegert myndighet generelt innenfor sitt myndighetsområde etter forurensningsloven §§ 7, 18, 49–51, 58, 73–75 og 78–79, jf. Miljøverndepartementets rundskriv om kommunens myndighet og plikter etter forurensningsloven T-5/98.

Forurensningsmyndigheten skal føre tilsyn med at forskriften og vedtak truffet i medhold av denne følges, jf. forurensningsloven § 48. Forurensningsmyndigheten skal som tilsynsmyndighet ha fri

adgang til virksomheten/anlegget, jf. forurensningsloven § 50. Virksomheten plikter å la representanter fra forurensningsmyndigheten, eller de disse bemyndiger, inspisere avløpsanlegget til enhver tid. For gjennomføring av kontrollen gjelder forvaltningsloven § 15, som regulerer den nærmere fremgangsmåten ved granskning, herunder rett til å ha et vitne til stede mens kontrollen pågår. For utøvelse av tilsynet kan forurensningsmyndigheten gi den ansvarlige pålegg om opplysninger og undersøkelser, jf. forurensningsloven §§ 49 og 51.

Den som er tilsynsmyndighet etter forurensningsloven § 48, er også tilsynsmyndighet etter internkontrollforskriften av 6. desember 1996, jf. denne forskrift § 7.

3.4.8.4.3 Krav om tillatelse – Forurensningsforskriften § 13-3

Bestemmelsen lyder som følger:

”Ingen kan sette i verk nye utslipp eller øke utslipp vesentlig uten at tillatelse er gitt i medhold av § 13-5.

Utslipp etablert før 1. januar 2007, som ikke økes vesentlig, er tillatt i den grad dette følger av § 13-18.”

Etablering av nye utslipp over 50 pe ved for eksempel oppføring av ny bygning med innlagt vann, eller innlegging av vann i eksisterende bygning, utløser krav om tillatelse i medhold av § 13-5. Et utslipp kan ikke etableres før tillatelse er gitt.

Et utslipp kan ikke etableres eller økes vesentlig før tillatelse er gitt. Innholdet i søknad om utslippstillatelse følger av § 13-4 første ledd.

Etablerte utslipp er søknadspliktige dersom de økes vesentlig. Hva som anses som vesentlig økning, må avgjøres konkret i det enkelte tilfellet. Med vesentlig økning menes normalt 25 % økning eller mer, jf. SFTs kommentarer til bestemmelsen. En vesentlig økning av utslippet kan bero både på økning i mengde, endring i type utslipp og endring av utslippssted.

Følgende vil normalt innebære at utslipp økes vesentlig:

- Utvidelse av eksisterende renseanlegg, for eksempel på grunn av at nye områder kobles til anlegget
- Bruk av matavfallskvern
- Endring av utslipp slik at det er fare for nye/større brukerkonflikter
- Økning slik at utslippet omfattes av kapittel 14

Om rehabilitering av renseanlegget er søknadspliktig, beror på om rehabiliteringen bryter med vilkår i utslippstillatelse.

3.4.8.4.4 Søknad om tillatelse – Forurensningsforskriften § 13-4

Bestemmelsen lyder som følger:

”Ved etablering av nye utslipp eller vesentlig økning av eksisterende utslipp av kommunalt avløpsvann skal den ansvarlige sørge for at

- 1) *det er utarbeidet en skriftlig, fullstendig søknad som inneholder de nødvendige opplysningene for kommunens behandling, herunder:*

- a) *den ansvarliges navn og adresse,*

- b) om utslippet skal etableres og drives i samsvar med kravene i § 13-6 til § 13-16 eller om det søkes om å fravike disse kravene,
 - c) dokumentasjon på hvordan utslipp skal etableres og drives,
 - d) plassering av renseanlegg og utslippsted på kart i
 - e) målestokk 1:5000 eller større,
 - f) utslippets størrelse i pe, jf. § 11-3 bokstav m,
 - g) beskrivelse av utslippsted, utslippsanordning og -dyp,
 - h) interesser som antas å bli berørt av etableringen, herunder interesser knyttet til drikkevannsforsyning, rekreasjon eller næringsvirksomhet,
 - i) oversikt over hvem som skal vasles, og
 - j) samtykke fra kommunens planmyndighet dersom utslippet er i strid med endelige planer etter plan- og bygningsloven.
- 2) parter og andre som kan bli særlig berørt av saken er varslet om innholdet i søknaden. Kopi av varselet skal sendes til kommunen samtidig med at parter og andre blir varslet. I varselet skal det fremgå at uttalelser må være kommet til søker innen en frist på minst fire uker etter at varselet er sendt.
- 3) søknad er sendt til kommunen, etter at uttalelsesfristen er utløpt, sammen med kvittering for at varsel er sendt og eventuelle uttalelser.

Reglene om varsel og granneskjønn i granneloven § 6 til § 8 gjelder ikke for utslipp etter denne forskrift.

Det vises i det vesentlige til kommentarene til de tilsvarende bestemmelsene i forurensningsforskriften § 12-4, som gjelder søknader opp til 50 pe.

3.4.8.4.5 Behandling av søknad – Forurensningsforskriften § 13-5

Bestemmelsen lyder som følger:

”Fullstendig søknad i overensstemmelse med krav i § 13-6 til § 13-16 skal avgjøres av kommunen innen seks uker. Dersom kommunen ikke har avgjort slik søknad innen fristens utløp, regnes tillatelse for gitt såfremt det ikke er grunn til å tro at noen part vil være misfornøyd med dette. Klagefristen begynner å løpe fra den dagen fristen utløper. Fullstendig søknad om tillatelse til utslipp med krav som fraviker § 13-6 til § 13-16 skal avgjøres uten ugrunnet opphold.

Kommunen kan under behandling av søknaden fastsette krav som fraviker § 13-6 til § 13-15, herunder fastsette krav til utslippssted, -anordning og -dyp, eller nekte etablering av utslipp. Der søknad om utslipp er i samsvar med § 13-6 til § 13-15, kan kommunen kun varsle om utvidet saksbehandlingstid dersom fristen på seks uker ikke er utløpt, og dersom det foreligger særlige forhold som brukerkonflikter eller lignende. Når kommunen avgjør om det skal fastsettes andre krav, skal det legges vekt på de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre.

Kommunen skal samordne behandling av søknad om utslippstillatelse etter dette kapitlet med byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven.

Er arbeidet ikke igangsatt senest tre år etter at tillatelse er gitt, eller innstilles arbeidet i lengre tid enn to år, faller retten til å etablere utslippet bort. Dersom utslippet fremdeles er aktuelt, må ny søknad sendes inn”.

Det vises i det vesentlige til kommentarene til de tilsvarende bestemmelsene i forurensningsforskriften § 12-5, som gjelder søknader opp til 50 pe.

3.4.8.4.6 Avløpsnett – Forurensningsforskriften § 13-6

Bestemmelsen lyder som følger:

”Avløpsnettet skal, uten at det medfører uforholdsmessig store kostnader, dimensjoneres, bygges, drives og vedlikeholdes med utgangspunkt i den beste tilgjengelige teknologi og fagkunnskap, særlig med hensyn til

- a) avløpsvannets mengde og egenskaper,*
- b) forebygging av lekkasjer, og*
- c) begrensning av forurensning av resipienten som følge av overløp.*

Den ansvarlige skal legge til grunn anerkjente metoder som beslutningsgrunnlag for rehabilitering av avløpsnettet.

Den ansvarlige skal som en del av internkontrollen ha en samlet oversikt over alle overløp på avløpsnettet. Oversikten skal også inkludere eventuelle lekkasjer av betydning.

Eventuelle henvendelser om problemer avløpsnettet skaper skal registreres og oppbevares av den ansvarlige i minst fem år.”

Bestemmelsens første ledd er lik den tilsvarende bestemmelsen i Forurensningsforskriften § 12-7 for utslipp under 50 pe. Nytt er derimot andre, tredje og fjerde ledd.

Etter andre ledd er det i kommentarene forutsatt at den ansvarlige skal benytte ledningsregistre og beregningsmodeller (beslutningsverktøy) for rehabilitering av avløpsnettet. Hensikten er å opprettholde god funksjonalitet gjennom kostnadseffektive fornyelsestiltak.

Av kommentarene til tredje ledd fremgår at bestemmelsen gjelder for alle overløp og andre lekkasjer på avløpsnettet. Det kreves en oversikt over antall overløp på ledningsnett og pumpestasjoner, overløpenes plassering og resipientforhold. Oversikten skal inkludere alle overløp, også eventuelle nødoverløp. Med lekkasje menes tap som følge av utetthet på basseng, pumpestasjon eller ledning.

Fjerde ledd gjelder registrering og oppbevaring av henvendelser om problemer avløpsnettet skaper. Henvendelsene omfatter ikke klager på vedtak etter §§ 13-5 og 13-17, som skal behandles i henhold til forvaltningslovens regler om klagebehandling.

3.4.8.4.7 Utslipp til følsomt og normalt område – Forurensningsforskriften § 13-7

Bestemmelsen lyder som følger:

”Kommunalt avløpsvann med utslipp til følsomt og normalt område, jf. vedlegg 1 punkt 1.2 til kapittel 11, skal minst etterkomme 90 % reduksjon av fosformengden beregnet som årlig middelvei av det som blir tilført renseanlegget.”

Den ansvarlige må i søknad, jf. § 13-4 første ledd, angi om det søkes om en rensegrad i samsvar med § 13-7.

Kommunen kan fastsette et strengere rensekrav i medhold av §§ 13-5 eller 13-7 når resipienten er spesielt følsom, eller dersom for eksempel påslipp av oppmalt matavfall medfører fare for økt forurensning.

3.4.8.4.8 Utslipp til mindre følsomt område – Forurensningsforskriften § 13-8

Bestemmelsen lyder som følger:

”Kommunalt avløpsvann med utslipp til mindre følsomt område, jf. vedlegg 1 punkt 1.2 til kapittel 11, skal ikke forsøple sjø og sjøbunn, og minst etterkomme

- a) 20 % reduksjon av SS-mengden i avløpsvannet beregnet som årlig middelvei av det som blir tilført renseanlegget,*
- b) 100 mg SS/l ved utslipp beregnet som årlig middelvei,*
- c) sil med lysåpning på maks 1 mm, eller*
- d) slamavskiller utformet i samsvar med § 13-11.*

Nye utslipp, utslipp som økes vesentlig eller renseanlegg som endres vesentlig må etterkomme kravet i bokstav a eller b.”

Den ansvarlige må i søknad, jf. § 13-4 første ledd, angi om det søkes om en rensegrad i samsvar med § 13-8 første ledd.

§ 13-18 regulerer utslipp etablert før 1. januar 2007. Det er bare utslipp etablert før 1. januar 2007, og som omfattes av § 13-8, som kan oppfylle bokstav c og d.

3.4.8.4.9 Utslippssted – Forurensningsforskriften § 13-9

Bestemmelsen lyder som følger:

”Utslippsstedet for avløpsvann fra renseanlegg skal lokaliseres og utformes slik at virkningene av utslippet på resipienten blir minst mulig og at brukerkonflikter unngås, herunder slik at utslippet ikke medfører fare for forurensning av drikkevann.”

Bestemmelsen angir de hovedhensyn som skal ivaretas når den ansvarlige skal lokalisere utslippet og bestemme utslippsdyp og -anordning.

3.4.8.4.10 Lukt – Forurensningsforskriften § 13-10

Bestemmelsen lyder som følger:

”Avløpsanlegget skal dimensjoneres, bygges, drives og vedlikeholdes på en slik måte at omgivelsene ikke utsettes for sjenerende lukt. Eventuelle henvendelser om luktproblemer skal registreres og oppbevares av den ansvarlige i minst fem år.”

Det fremgår av kommentarene til bestemmelsen at den angir hovedhensynene som skal ivaretas når den ansvarlige skal begrense vesentlige luktulemper

Henvendelser om problemer med avløpsanlegget skal registreres og oppbevares av anleggseier av hensyn til kontrollen med anlegget og ev. videre oppfølging med strengere krav enn det som fremgår av forskriften. Henvendelsene omfatter ikke klager på vedtak etter §§ 13-5 og 13-17 som skal behandles i henhold til forvaltningslovens regler om klagebehandling.

3.4.8.4.11 Utforming og drift av renseanlegg – Forurensningsforskriften § 13-11

Bestemmelsen lyder som følger:

”Renseanlegget skal dimensjoneres, bygges, drives og vedlikeholdes av fagkyndige slik at det har tilstrekkelig yteevne under alle klimatiske forhold som er normale for stedet der det ligger. Ved utformingen av anlegget skal det tas hensyn til variasjoner i mengde avløpsvann i løpet av

året. Renseanlegget skal utformes slik at det kan tas representative prøver av det tilførte avløpsvannet og av det rensede avløpsvannet. Det skal være mulig å foreta målinger av mengde avløpsvann.

Minirensanlegg skal drives og vedlikeholdes i henhold til skriftlig drifts- og vedlikeholdsavtale, jf. vedlegg 2 punkt 2.3 til kapittel 11. Slamavskillere skal tømmes helt for slam etter behov og ikke sjeldnere enn hvert andre år.

Det er ikke tillatt å slippe ut avløpsslam eller ristgods i en vannforekomst, verken ved dumping fra skip, utslipp fra rørledninger eller på noen annen måte.

Henveltelser om problemer utslippet skaper, skal registreres og oppbevares av den ansvarlige i minst fem år.”

Av SFTs kommentarer til første ledd fremgår at sannsynlige fremtidige endringer i klimatiske forhold i anleggets levetid må tas med når lokalisering og utforming av renseanlegget vurderes.

Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter av 6. desember 1996 med senere endringer, krever at virksomheten iverksetter rutiner for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelser av fastsatte krav.

Med minirensanlegg menes prefabrikkerte avløpsanlegg bygd for å rense sanitært eller kommunalt avløpsvann med dokumentert rensegrad. Anleggene monteres på fabrikk før levering. Renseanlegg for gråvann regnes ikke som minirensanlegg.

Driftsbetingelser for alle typer renseanlegg uten krav til prøvetaking bør fremgå av dokumentasjonen for rensegrad.

Av kommentarene til tredje ledd fremgår at dumpeforbudet gjelder generelt og omfatter bl.a. dumping fra fartøyer, lektere og lignende, og bl.a. utslipp fra utslippsledninger. Dumpeforbudet omfatter restprodukter som genereres i renseanlegg for sanitært eller kommunalt avløpsvann. I likhet med forskrift om gjødselvarer mv. av organisk opphav av 4. juli 2003 omfatter bestemmelsen ikke slam fra renseanlegg for industrielt prosessavløpsvann.

Utslipp av for eksempel septikslam via et renseanlegg som oppfyller primær-, sekundær- eller tertiærrensekravene i denne forskriften, anses ikke å være i strid med dumpeforbudet så fremt slammet ikke hentes fra et avløpsanlegg med høyere rensegrad, og så fremt septikslammet renses innenfor rammene av angitte rensekrav.

3.4.8.4.12 Prøvetaking – Forurensningsforskriften § 13-12

Bestemmelsen lyder som følger:

”Den ansvarlige for renseanlegget skal sørge for at det tas prøver av rensed avløpsvann dersom renseanlegget omfattes av kravene i § 13-7, § 13-8 bokstav a eller b. Når prøver tas, skal tilført vannmengde måles og registreres.

Prøvene skal være representative for avløpsvannet og tas ved hjelp av et automatisk, mengdeproporsjonalt eller et tidsproporsjonalt prøvetakingssystem. Prøvene skal tas med jevne mellomrom gjennom året. Prøvetakingstidspunktet skal være i henhold til en tidsplan oppsatt på forhånd i virksomhetens internkontroll. Prøvene skal konserveres og oppbevares i samsvar med Norsk Standard eller annen anerkjent laboratoriepraksis.

Det skal tas døgnblandprøver når prøven skal analyseres for BOF5. Det skal tas døgn- eller ukeblandprøver når prøven skal analyseres for SS eller tot-P. Det skal minst tas følgende antall prøver:

- a) 6 prøver per år fra avløpsanlegg under 1000 pe.*
- b) 12 prøver per år fra avløpsanlegg større enn eller lik 1000 pe.*

Dersom prøvetakingen av utløpsvannet er lokalisert slik at prøven ikke inkluderer avløpsvann som går i overløp i eller ved renseanlegget, skal overløpsbidraget måles, registreres og medregnes i rensegraden.”

Av SFTs kommentarer følger det at det i første ledd slås fast at den ansvarlige er pliktig å ta prøver av rensset avløpsvann så lenge renseanlegget faller inn under forskriftens §§ 13-7 og 13-8 bokstav a og b. Ved verifisering av renseeffekt må det tas prøver av innløps- og utløpsvann over samme tidsperiode.

Kommunen kan kreve at det skal tas prøver i tillegg til de forhåndsplanlagte prøvene, jf. § 51 i forurensningsloven.

Av kommentarene til andre ledd fremgår at det med en representativ prøve av tilført avløpsvann menes:

- 1) ”Avløpsvann fra innløpet til et renseanlegg, oppstrøms eventuelle tilbakeføringer av returstrømmer som for eksempel rejektivann, og*
- 2) avløpsvann tatt fra et punkt der hele vannstrømmen kan fanges opp og som har god omblending. Eksempler er pumpeump/utløp fra pumpeumper, rør under trykk, vannsprang eller kanaler med god vannrotasjon fra for eksempel lufttilsetting.”*

Med en representativ prøve av rensset avløpsvann menes:

- 1) ”avløpsvann som ikke er kunstig fortynnet med hensikt, og*
- 2) avløpsvann tatt fra et prøvested der hele vannstrømmen kan fanges opp og som har god omblending.”*

Med jevne mellomrom menes at tidspunktet for prøvetaking fordeles jevnt over de forskjellige årstidene og spres på forskjellige ukedager.

Vannføringsmålingen skal gi et mål på mengden av tilført avløpsvann, og man må passe på at eventuelle returstrømmer ikke inngår.

Av kommentarene til tredje ledd følger det at med ukeblandprøve menes blandprøver tatt over minst fem døgn innenfor en periode på maks syv påfølgende døgn. Bestemmelsens bokstav a vil normalt være aktuell for utslipp til normalt og følsomt område fordi det er mulig å bruke dokumentasjon som alternativ til prøvetaking for renseanlegg mellom 50 og 1000 pe med utslipp til mindre følsomt område, jf. § 13-13. Bokstav b vil normalt være aktuell for utslipp til normalt og følsomt område og utslipp større eller lik 1000 pe til mindre følsomt område.

Hva gjelder fjerde ledd skal overløp i og ved renseanlegget inkluderes i renseeffektkravet for alle typer rensing. Anleggseier må sørge for omregning før rensegraden rapporteres, jf. § 11-5. Med ”overløp i og ved renseanlegget” menes overløp som avleder urensset avløpsvann før rensinnretning med utslippsanordning. Øvrige regnvannsoverløp på avløpsnett skal i utgangspunktet ikke inkluderes i avløpsanleggets rensegrad.

3.4.8.4.13 *Alternativ til prøvetaking – Forurensningsforskriften § 13-13*

Bestemmelsen lyder som følger:

”Renseanlegg mellom 50 og 1000 pe i mindre følsomt område kan ha dokumentasjon som alternativ til årlig prøvetaking, jf. § 13-12. Det skal innen 18 måneder etter oppstart av renseanlegget foreligge en rapport for hvert enkelt anlegg som verifiserer at kravene etterkommes. Rapporten skal være basert på minst 6 prøver tatt over en periode på 12 måneder.

Renseanlegg med naturlig infiltrasjon kan ha dokumentasjon som alternativ til årlig prøvetaking, jf. § 13-12. Det skal foreligge dokumentasjon på at anleggets størrelse og plassering er tilpasset de aktuelle vannmengdene og grunnforholdene på stedet. Dokumentasjonen skal omfatte grunnundersøkelser og inneholde informasjon om hydraulisk kapasitet, infiltrasjonskapasitet, løsmassenes egenskaper som rensemedium og risiko for forurensning. Naturlige infiltrasjonsanlegg skal i tillegg ha dokumentasjon på at anerkjent dimensjonering og utforming er benyttet.

Dokumentasjonen skal utføres av nøytrale fagkyndige.”

Av kommentarene til første ledd fremgår at prøvetakingsrapporter bør utarbeides av fagkyndige. Det fremgår videre som kommentar til andre ledd at infiltrasjonsanlegg kan etableres der grunnundersøkelser viser at løsmasser på stedet har tilstrekkelig kapasitet til å kunne behandle og transportere avløpsvann. Metoden forutsetter en viss avstand fra avløpsanlegget til grunnvann, bekk og drikkevannskilde. Naturlige infiltrasjonsanlegg skal ha dokumentasjon på at anerkjent dimensjonering og utforming er benyttet.

3.4.8.4.14 Analyse – Forurensningsforskriften § 13-14

Bestemmelsen lyder som følger:

”Prøvene som er tatt i henhold til § 13-12 og § 13-13, skal analyseres for de aktuelle renseparametere som fremgår av § 13-7 og § 13-8. Prøvene skal analyseres av laboratorier som er akkreditert for de aktuelle analysene. Analysemetoder nevnt i vedlegg 2 til punkt 2.2 til kapittel 11 skal benyttes. Alternativt kan analysemetoder med dokumentert høy korrelasjon med analysemetodene i vedlegg 2 punkt 2.2 til kapittel 11 benyttes.”

Det fremgår av SFTs kommentarer til bestemmelsen at med høy korrelasjon menes en korrelasjonsfaktor på minst 0,9.

3.4.8.4.15 Vurdering av analyseresultater – Forurensningsforskriften § 13-15

Bestemmelsen lyder som følger:

”Den ansvarlige skal korrigere analyseresultatene for avløpsvann som i prøvetakingsperioden har gått utenom prøvetakingsstedet, herunder spesielt for overløp i eller ved renseanlegget.

Det skal ikke tas hensyn til ekstreme analyseverdier dersom disse skyldes uvanlige forhold, som for eksempel kraftig nedbør.”

Av SFTs kommentarer til bestemmelsens andre ledd fremgår at prøver tas uansett hvor uvanlige omstendighetene på renseanlegget er i prøveperioden. Det kan ses bort fra prøvene dersom analyseverdiene er ekstreme på grunn av uvanlige forhold som anleggseier ikke med rimelig innsats kunne ha forutsett eller forebygget.

Eksempler på uvanlige forhold er:

- Analysefeil som gir ekstreme analyseresultater
- Værforhold som har forårsaket uforutsette brudd på strømtilførselen til renseanlegget, og som ikke kan utbedres ved bruk av eksisterende strømgeneratorer på anlegget

- Streiker som har påvirket rensresultatet
- Oversvømmelse på anlegget
- Akutt forgiftning av biomassen i biologisk rensetrinn
- Akutte og uforutsette utslipp fra virksomheter
- Kraftig nedbør som gir avløpsmengder som overstiger forventet maksimum over lengre tid, og som overstiger rensanleggets kapasitet så fremt dette er dimensjonert etter reelle forhold

3.4.8.4.16 Rapportering – Forurensningsforskriften § 13-16

Bestemmelsen lyder som følger:

”Den ansvarlige for private rensanlegg større enn 50 pe skal årlig rapportere nødvendige opplysninger til kommunen innen 1. februar.”

Det fremgår av SFTs kommentarer til bestemmelsen at opplysningene som skal rapporteres skal tilsvare opplysninger som kreves i relevant KOSTRA-skjema.

3.4.8.4.17 Endring og omgjøring av tillatelse – Forurensningsforskriften § 13-17

Bestemmelsen lyder som følger:

”Kommunen kan i medhold av forurensningsloven § 18 oppheve eller endre vilkår i tillatelse og om nødvendig kalle tillatelsen tilbake.”

3.4.8.4.18 Forholdet til eksisterende utslipp – Forurensningsforskriften § 13-18

Bestemmelsen lyder som følger:

”Tillatelser til utslipp av kommunalt avløpsvann mindre enn 1000 pe til mindre følsomme områder gitt i medhold av forurensningsloven og tilhørende forskrifter før 1. januar 2007, er fortsatt gjeldende.

Tillatelser til utslipp av kommunalt avløpsvann til følsomt og normalt område, og utslipp større enn eller lik 1000 pe til mindre følsomt område gitt før 1. januar 2007 i medhold av forurensningsloven md tilhørende forskrifter, er fortsatt gjeldende med følgende endringer:

- a) § 13-6, § 13-10, § 13-11, § 13-16 erstatter tillatelsens krav til avløpsnett, lukt, utforming og drift og rapportering, og*
- b) § 13-12 til § 13-15 erstatter tillatelsens krav til prøvetaking og analyse dersom tillatelsen har krav til rensing som er lik eller strengere enn renskravene i § 13-7 og 13-8 bokstav a og b, eller*
- c) § 13-7 til § 13-8, og § 13-12 til § 13-15 erstatter tillatelsens krav til rensing, prøvetaking og analyse fra 31. desember 2008, dersom tillatelsens krav til rensing er mer lempelig enn renskravene i § 13-7 til § 13-8.*

Utslipp etablert før 1. januar 2007 og som det på tidspunkt for etablering ikke måtte innhentes tillatelse for etter det på den tid gjeldende regelverk, er fortsatt lovlige. Kommunen kan likevel i enkeltvedtak bestemme at slike utslipp er ulovlige etter en fastsatt frist.”

Av SFTs kommentarer til bestemmelsen følger det at et rensanlegg regnes som eksisterende dersom byggestart fant sted før 1. januar 2007. Avløpsanlegg som bygges for å erstatte eksisterende avløpsanlegg, regnes som nye selv om funksjon og lokalitet er uendret.

Av kommentarene til bestemmelsens første ledd fremgår det at utslippstillatelser for avløpsanlegg mellom 50 pe og 1000 pe i tettbebyggelser med samlet utslipp mindre enn 10 000 pe i mindre følsomt område, er gjeldende inntil annet er bestemt i henhold til forurensningsloven § 18. Dvs. at ansvarlige med slike utslippstillatelser 1. januar 2007 ikke behøver å forholde seg til kravene i kapittel 13 for utslipp økes vesentlig og blir søknadspliktig, jf. § 13-3, eller kommunen i medhold av forurensningsloven § 18 bestemmer at kravene i kapittel 13 gjelder.

Avløpsanlegg som har gjeldende tillatelse, må likevel overholde kravene som følger av kapittel 11.

Til andre ledd er det kommentert at utslippstillatelser for utslipp til normalt og følsomt område, og utslippstillatelser for utslipp større enn eller lik 1000 pe i mindre følsomt område, gitt før 1. januar 2007, endres slik at:

Bokstav a: Tillatelsens krav til avløpsnett, lukt, utforming og drift og rapportering erstattes med kravene i §§ 13-6, 13-10, 13-11 og 13-16 fra 1. januar 2007.

Bokstav b: Der hvor rensekravene i tillatelsen er uttrykt som prosent renseeffekt eller restkonsentrasjon, og disse kravene er lempeligere enn rensekravene i § 13-7 og § 13-8 a og b, fortsetter tillatelsens vilkår om prøvetaking og analyse å gjelde inntil 31. desember 2008, jf. bokstav c.

Bokstav c: Tillatelsens krav til rensing, prøvetaking og analyse erstattes med kravene i § 13-7 til § 13-8 og § 13-12 til § 13-15 fra 31. desember 2008 dersom tillatelsens vilkår om rensing er mer lempelig enn rensekrav i § 13-7 og § 13-8. Dvs. at det strengeste rensekravet vil gjelde uavhengig av om rensekravet fremgår av tillatelsen eller kapittel 13. Det er kommunen som avgjør om krav i tillatelsen er strengere eller lempeligere enn kravene i § 13-7 og § 13-8.

Dersom tillatelsens krav er uttrykt som mengdekrav eller lignende, blir tillatelsens krav stående som et tillegg til krav i § 13-7 og § 13-8 a og b inntil kommunen bestemmer noe annet i medhold av § 13-17. Utslippstillatelsens vilkår om for eksempel utslippssted, -anordning og -dyp gjelder inntil kommunen bestemmer noe annet i medhold av § 13-17.

Til bestemmelsens tredje ledd er det kommentert at kommunen ikke har anledning til å bestemme at utslipp er ulovlige etter en fastsatt frist i lokal forskrift.

3.4.8.5 Krav til utslipp av kommunalt avløpsvann fra større tettbebyggelser – Forurensningsforskriften kapittel 14

3.4.8.5.1 Virkeområde for kapittel 14 – Forurensningsforskriften § 14-1

Bestemmelsen lyder som følger:

”Kapittel 14 gjelder for utslipp av kommunalt avløpsvann fra tettbebyggelse med samlet utslipp større enn eller lik 2000 pe til ferskvann, større enn eller lik 2000 pe til elvemunning eller større enn 10.000 pe til sjø. Kapittel 14 gjelder ikke for utslipp av sanitært avløpsvann fra avløpsanlegg med utslipp mindre enn 50 pe.

Krav i kapittel 14 gjelder ikke påslipp til offentlig avløpsnett.”

I SFTs kommentarer til bestemmelsen er det angitt at kapittel 14 regulerer alle utslipp større enn eller lik 50 pe fra tettbebyggelser med samlet utslipp større enn 2000 pe (ferskvann, elvemunning) eller større enn 10 000 pe (sjø).

Plan- og bygningsloven § 27 nr. 2 om plikt til tilkopling til avløpsledning gjelder uavhengig av kapittel 14. Det skal ikke søkes om utslippstillatelse for utslipp som kobles til offentlig avløpsledning

som følge av plan- og bygningsloven. Dette fordi utslipp som kobles til avløpsledning omfattes av utslippstillatelsen til avløpsanlegget.

Plan- og bygningsloven § 27 nr. 2 gir kommunen hjemmel til å kreve at bygninger skal knyttes til offentlig avløpsnett dersom den offentlige avløpsledningen går over eiendommen eller i vei som støter til den, eller over nærliggende areal. Det følger av plan- og bygningsloven § 82 at kommunen ikke har rett til å kreve påkobling av eksisterende fritidsbebyggelse til offentlig avløpsnett.

3.4.8.5.2 Definisjon av rensegrad – Forurensningsforskriften § 14-2

Bestemmelsen lyder som følger:

”Følgende definisjoner for rensegrad gjelder i kapittel 14:

- a) *Primærrensing: En renseprosess der både*
 - 1) *BOF5-mengden i avløpsvannet reduseres med minst 20 % av det som blir tilført renseanlegget eller ikke overstiger 40 mg O₂/l ved utslipp og*
 - 2) *SS-mengden i avløpsvannet reduseres med minst 50 % av det som blir tilført renseanlegget eller ikke overstiger 60 mg/l ved utslipp.*
- b) *Sekundærrensing: En renseprosess der både*
 - 1) *BOF5-mengden i avløpsvannet reduseres med minst 70 % av det som blir tilført renseanlegget eller ikke overstiger 25 mg O₂/l ved utslipp og*
 - 2) *KOFCR-mengden i avløpsvannet reduseres med minst 75 % av det som blir tilført renseanlegget eller ikke overstiger 125 mg O₂/l ved utslipp.*
- c) *Fosforfjerning: En renseprosess der fosformengden i avløpsvannet reduseres med minst 90 % av det som blir tilført renseanlegget.*
- d) *Nitrogenfjerning: En renseprosess der nitrogenmengden i avløpsvannet reduseres med minst 70 % av det som blir tilført renseanlegget.*

Fylkesmannen kan bestemme at renseeffekten ved dominerende bedrifter kan tas med i beregningen av total renseeffekt.”

Med ”dominerende bedrifter” menes ifølge SFTs kommentarer til bestemmelsen bedrifter som representerer en stor del av renseanleggets størrelse i pe. Dersom påslippet fra én virksomhet er forholdsvis stort, kan virksomhetenes renseeffekt tas med i beregningen når rensekravet for hele avløpsanlegget skal verifiseres.

Et påslipp som utgjør mer enn 25 % av den totale belastningen på renseanlegget, regnes normalt som forholdsvis stort. Det er viktig å unngå urimelig høy måleusikkerhet når dominerende bedrifter tas med i beregningen av total renseeffekt. Det bør tas samme type prøver og analyser over samme periode for både virksomhet og offentlig renseanlegg. Relative vannmengder bør måles og kravet til antall prøver, jf. § 14-11, dobles. Samlet størrelse på avløpsanlegget beregnes i slike tilfeller som om det ikke var rensing hos bedriften.

3.4.8.5.3 Forurensningsmyndighet – Forurensningsforskriften § 14-3

Bestemmelsen lyder som følger:

”Fylkesmannen er forurensningsmyndighet etter dette kapitlet og fører tilsyn med at bestemmelsene og vedtak fattet i medhold av dette kapittel følges.”

3.4.8.5.4 Krav om tillatelse – Forurensningsforskriften § 14-4

Bestemmelsen lyder som følger:

”Ingen kan sette i verk nye utslipp eller øke utslipp vesentlig uten at tillatelse er gitt etter forurensningsloven § 11.

Tillatelse skal ikke gis med mindre avløpsanlegg som et minimum tilfredsstillende alle krav i § 14-5 til § 14-14.

Er arbeidet ikke igangsatt senest tre år etter at tillatelse er gitt, eller innstilles arbeidet i lengre tid enn to år, faller retten til å etablere utslippet bort. Dersom utslippet fremdeles er aktuelt, må ny søknad sendes inn.

Utslipp etablert før 1. januar 2007, som ikke økes vesentlig, er tillatt i den grad dette følger av § 14-17.”

I henhold til forurensningsloven § 11 tredje ledd første punktum, skal Fylkesmannen om mulig søke å løse forurensningsspørsmål for større områder under ett og på grunnlag av oversiktsplaner og reguleringsplaner. Forurensningsmyndigheten skal også sørge for at helsemyndighetene involveres når søknad om utslipp mottas, jf. forskrift om miljørettet helsevern av 24. april 2003.

Utslipp som økes vesentlig er også søknadspliktig, jf. § 14-4 første ledd. Hva som anses som vesentlig økte utslipp, må avgjøres konkret i det enkelte tilfellet. Med vesentlig økning menes normalt 25 % økning eller mer. En vesentlig økning av utslippet kan bero både på økning i mengde, endring i type utslipp og flytting av utslippssted.

Utvidelse av eksisterende renseanlegg, for eksempel på grunn av at nye områder kobles til anlegget, vil kunne betegnes som en vesentlig økning. Det skal normalt også søkes når utslippet er endret slik at det er fare for nye/større brukerkonflikter, jf. SFTs kommentarer til første ledd.

3.4.8.5.5 Avløpsnett – Forurensningsforskriften § 14-5

Bestemmelsen lyder som følger:

”Avløpsnett skal, uten at det medfører uforholdsmessig store kostnader, dimensjoneres, bygges, drives og vedlikeholdes med utgangspunkt i den beste tilgjengelige teknologi og fagkunnskap, særlig med hensyn til

- a) avløpsvannets mengde og egenskaper,*
- b) forebygging av lekkasjer og*
- c) begrensnig av forurensning av resipienten som følge av overløp.*

Den ansvarlige skal legge til grunn anerkjente metoder som beslutningsgrunnlag for rehabilitering av avløpsnett.

Den ansvarlige skal ha en oversikt over alle overløp på avløpsnett. Oversikten skal også inkludere eventuelle lekkasjer av betydning.

Den ansvarlige skal fra 31. desember 2008 registrere eller beregne driftstid for utslipp fra overløp.”

Av SFTs kommentarer til bestemmelsen fremgår at kravene gjelder alle avløpsnett, også de som allerede er etablert. Hovedmålet er å sikre at avløpsnett er funksjonelt til enhver tid slik at kommende generasjoner ikke påføres store vedlikeholds- og oppgraderingskostnader. Kravet forutsetter godt fungerende avløpsnett med minst mulig utslipp fra overløp og lekkasjer. Det vises også til at bestemmelsene i plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter skal legges til grunn når avløpsnett skal dimensjoneres og bygges.

3.4.8.5.6 Utslipp til følsomt område – Forurensningsforskriften § 14-6

Bestemmelsen lyder som følger:

”Kommunalt avløpsvann med utslipp til følsomt område, jf. vedlegg 1 punkt 1.2 til kapittel 11, skal gjennomgå fosforfjerning.

Kommunalt avløpsvann fra nye renseanlegg og eksisterende renseanlegg som endres vesentlig skal i tillegg gjennomgå sekundærrensing.

Kommunalt avløpsvann skal i tillegg gjennomgå sekundærrensing og nitrogenfjerning dersom utslippet 1. januar 2007 hadde krav til nitrogenfjerning og hørte til tettbebyggelse nevnt i vedlegg 1 punkt 1.3 til kapittel 11.

Fylkesmannen kan i særlige tilfeller gjøre midlertidig unntak fra rensekravene i forkant av større ombygginger på avløpsanlegget.”

Fosforfjerningskravet i første ledd gjelder altså for alle avløpsanlegg over 50 pe i tettbebyggelser som har samlet utslipp større enn 10 000 pe (sjø) eller 2000 pe til elvemunning og ferskvann, jf. § 14-1. Det følger av SFTs kommentarer til bestemmelsen at sekundærrensekravet gjelder for nye renseanlegg etter 1. januar 2007 for eksisterende anlegg som endres vesentlig.

3.4.8.5.7 Utslipp til normalt område – Forurensningsforskriften § 14-7

Bestemmelsen lyder som følger:

”Kommunalt avløpsvann med utslipp til normalt område, jf. vedlegg 1 punkt 1.2 til kapittel 11, skal gjennomgå fosforfjerning.

Kommunalt avløpsvann fra nye renseanlegg og eksisterende renseanlegg som endres vesentlig skal i tillegg gjennomgå sekundærrensing.

Fylkesmannen kan i særlige tilfeller gjøre midlertidig unntak fra rensekravene i forkant av større ombygginger på avløpsanlegget.”

Fosforfjerningskravet gjelder for nye renseanlegg etter 1. januar 2007, og for eksisterende renseanlegg som endres vesentlig.

Sekundærrensekravet gjelder nye renseanlegg og eksisterende renseanlegg som endres vesentlig dersom avløpsanlegget er over 50 pe og tilhører tettbebyggelse med samlet utslipp større enn 2000 pe til ferskvann, jf. § 14-1.

3.4.8.5.8 Utslipp til mindre følsomt område – Forurensningsforskriften § 14-8

Bestemmelsen lyder som følger:

”Kommunalt avløpsvann med utslipp til mindre følsomt område, jf. vedlegg 1 punkt 1.2 til kapittel 11, skal gjennomgå sekundærrensing. Dersom avløpsvannet gjennomgår fosforfjerning, gjelder kravet til sekundærrensing imidlertid først når eksisterende renseanlegg endres vesentlig.

Kommunalt avløpsvann med utslipp til elvemunning skal i tillegg gjennomgå fosforfjerning.

Fylkesmannen kan fastsette mindre omfattende rensing enn sekundærrensing for kommunalt avløpsvann fra tettbebyggelse med samlet utslipp mellom 2000 pe og 10.000 pe til elvemunning eller mellom 10.000 pe og 150.000 pe til sjø, forutsatt at

- a) resipienten kan klassifiseres som mindre følsom, jf. kriteriene i vedlegg 1 punkt 1.1 til kapittel 11,*
- b) utslippene minst har gjennomgått primærrensing og*
- c) den ansvarlige gjennom grundige undersøkelser kan vise at utslippene ikke har skadevirkninger på miljøet.*

Dersom utslipp med mindre omfattende rensing enn sekundærrensing får skadevirkninger på miljøet, kan Fylkesmannen sette en frist på inntil syv år for å etterkomme sekundærrensekravet. Det samme gjelder ved endret områdeinndeling.

Miljøverndepartementet eller den Miljøverndepartementet bemyndiger, kan gjøre unntak og fastsette at kommunalt avløpsvann fra tettbebyggelse med samlet utslipp større enn 150.000 pe til mindre følsomt område kan gjennomgå mindre omfattende rensing enn sekundærrensing forutsatt at kravene i tredje ledd er oppfylt og den ansvarlige kan dokumentere at det foreligger særlige omstendigheter og at en mer omfattende rensing ikke er noen vinning for miljøet og denne dokumentasjonen er godkjent av EFTAs overvåkningsorgan (ESA).

Fylkesmannen kan i særlige tilfeller gjøre midlertidig unntak fra rensekravene i forkant av større ombygginger på avløpsanlegget.”

I de tilfellene hvor Fylkesmannen gjør unntak fra sekundærrensekravet, fremgår det av SFTs kommentarer til tredje ledd at kopi av resipientundersøkelserapporten, en oppsummeringsrapport på engelsk og Fylkesmannens vedtak oversatt til engelsk sendes ESA, via SFT og Miljøverndepartementet. Unntak kan bare gis dersom alle betingelsene er oppfylt. SFT er klageinstans, jf. § 41-5. ESA kan etterkontrollere om vilkårene for unntak er oppfylt.

Dersom undersøkelsene viser at utslippet påvirker normale eller følsomme områder, kan det ikke gis unntak fordi EUs avløpsdirektiv ikke åpner for unntak fra sekundærrensekravet i disse områdene.

Det er kun ESA som kan gi unntak fra sekundærrensekravet for tettbebyggelse større enn 150.000 pe. En eventuell unntakssøknad må kunne vise til grundige resipientundersøkelser, jf. kommentarene til femte ledd fra SFT.

ESA har i vedtak av 19. desember 2007 gitt et slikt unntak knyttet til Høvringen avløpsrenseanlegg i Trondheim for utslipp til Trondheimsfjorden. Som vilkår for unntaket ble det stilt krav om at avløpsvannet skulle undergis passende rensing, som skal redusere innhold av suspendert materiale i kloakken, inklusive tungmetaller og mikroforurensninger med minst 80 % før utslipp til fjorden. Det ble videre stilt krav om utvikling av en plan for å begrense tungmetaller og mikroorganismer til avløpssystemet.

3.4.8.5.9 Overvåking – Forurensningsforskriften § 14-9

Bestemmelsen lyder som følger:

”Den ansvarlige for avløpsanlegget skal gjennom regelmessig overvåking bidra til at resipienten kan registreres som følsomt, normalt eller mindre følsomt område dersom utslippet hører til en tettbebyggelse med samlet utslipp

- a) større enn eller lik 10 000 pe til sjø i mindre følsomt område dersom det er gitt unntak fra sekundærrensekravet,*
- b) større enn eller lik 2000 pe og mindre enn 10 000 pe til elvemunning i mindre følsomt område dersom det er gitt unntak fra sekundærrensekravet, eller*

- c) større enn eller lik 10 000 pe i følsomt område og i nedbørfelt til følsomt område, med unntak for avløpsanlegg som etterkommer nitrogen-fjerningskravet.

Overvåkingen etter første ledd skal om mulig utføres i henhold til Norsk Standard eller God Laboratoriepraksis. Virksomheter som utfører overvåkingen skal være akkreditert for felt- og analysearbeid eller ha et tilsvarende kvalitetssikringsystem for felt- og analysearbeid, godkjent av en kvalifisert nøytral instans. Dersom tilsvarende overvåking også utføres av andre, plikter den ansvarlige å bidra til å gjennomføre en samordnet eller felles overvåking. Overvåkingen skal igangsettes slik at overvåkingsrapporter kan sendes fylkesmannen hvert fjerde år, første gang innen utgangen av 2007.

Den ansvarlige for avløpsanlegget plikter å rapportere nødvendig overvåkingsdata til Fylkesmannen.”

Bestemmelsene i overvåkingsparagrafen er begrenset til overvåkingsbehovet som følger av EUs avløpsdirektiv. Fylkesmannen kan med hjemmel i forurensningsloven § 51 fastsette ytterligere krav om overvåking.

Kostnader ved overvåking i henhold til § 14-13 kan dekkes inn gjennom kommunale avløpsgebyrer, jf. kapittel 16.

Det er kun avløpsanlegg som har fått unntak fra sekundærrensing, som skal bidra til overvåking i mindre følsomme områder. I mindre følsomme områder trenger overvåkingen normalt bare å omfatte lokale resipienter, jf. kommentarene til første ledd.

Følsomme områder skal overvåkes slik at behovet for nitrogenfjerning kan vurderes. Avløpsanlegg med nitrogenfjerning er unntatt fra overvåkingskravet. Det samme gjelder tettbebyggelse mindre enn 10.000 pe som ligger i nedbørfeltene til følsomme områder.

3.4.8.5.10 *Utforming og drift av renseanlegg – Forurensningsforskriften § 14-10*

Bestemmelsen lyder som følger:

”Renseanlegget skal dimensjoneres, bygges, drives og vedlikeholdes av fagkyndige slik at det har tilstrekkelig yteevne under alle klimatiske forhold som er normale for stedet der de ligger. Ved utformingen av anlegget skal det tas hensyn til variasjoner i mengde avløpsvann i løpet av året. Renseanlegget skal utformes slik at det kan tas representative prøver at det tilførte avløpsvannet og av det rensede avløpsvannet. Det skal være mulig å foreta målinger av mengde avløpsvann.

Det er ikke tillatt å slippe ut avløps slam eller ristgods i en vannforekomst, verken ved dumping fra skip, utslipp fra rørledninger eller på noen annen måte.

Renset avløpsvann skal ombrukes når dette er hensiktsmessig.”

Av SFTs kommentarer til bestemmelsen fremgår det at sannsynlige fremtidige endringer i klimatiske forhold i anleggets levetid må tas med når lokalisering og utforming av renseanlegget vurderes.

Dumpeforbudet i andre ledd gjelder generelt og omfatter bl.a. dumping fra fartøyer, lektere og lignende og utslipp fra utslippsledninger. Dumpeforbudet omfatter restprodukter som genereres i renseanlegg for sanitært eller kommunalt avløpsvann. I likhet med forskrift om gjødselvarer mv. av organisk opphav av 4.7.2003 omfatter bestemmelsen ikke slam fra renseanlegg for industrielt prosessavløpsvann.

Med ombruk menes i fjerde ledd gjenbruk av avløpsvann.

3.4.8.5.11 Prøvetaking – Forurensningsforskriften § 14-11

Bestemmelsen lyder som følger.

”Den ansvarlige for renseanlegget skal sørge for at det tas prøver av rensset avløpsvann. Når prøver tas, skal tilført vannføring måles med en usikkerhet på maksimalt 10 % og registreres. Virksomheter som utfører prøvetaking, herunder konservering, skal fra 31. desember 2008 være akkreditert for prøvetaking, eller ha et tilsvarende kvalitetssikringssystem for prøvetaking godkjent av en kvalifisert nøytral instans.

Prøvene skal være representative for avløpsvannet og tas ved hjelp av et automatisk, mengdeproporsjonalt prøvetakingssystem. Prøvene skal tas med jevne mellomrom gjennom året. Prøvetakingstidspunktet skal være i henhold til en tidsplan oppsatt på forhånd i virksomhetens internkontroll. Prøvene skal konserveres og oppbevares i samsvar med Norsk Standard eller annen anerkjent laboratoriepraksis.

Det skal tas døgnblandprøver når prøven skal analyseres for BOF5, KOFCR eller SS. Det skal tas døgn- eller ukeblandprøver når prøven skal analyseres for tot-P eller tot-N. Det skal minst tas følgende antall prøver:

- a) 6 prøver per år fra avløpsanlegg under 1000 pe,*
- b) 12 prøver per år fra avløpsanlegg mellom 1000 og 10.000 pe,*
- c) 24 prøver per år fra avløpsanlegg større enn eller lik 10.000 pe.*

Dersom prøvetakingen av utløpsvannet er lokalisert slik at prøven ikke inkluderer avløpsvann som går i overløp i eller ved renseanlegget, skal overløpsbidraget måles, registreres og medregnes i rensegraden.”

Det fremgår av kommentarene til bestemmelsen at vedlegg 2.1 (analyseparametere) til kapittel 11 inneholder informasjon om hvilke utslipp som omfattes av analysekrav for tungmetaller og organiske miljøgifter. Vedlegget kan oppdateres av SFT, jf. § 11-7.

Med prøvetaking menes uttak av en representativ prøve og all behandling av prøven til den er klar for analyse. Dette inkluderer transport og oppbevaring av prøven inntil prøven er overlevert til laboratoriet. Med akkreditering menes en offisiell anerkjennelse av en organisasjons kompetanse og evne til å utføre angitte oppgaver i samsvar med gitte krav. I Norge er det Norsk Akkreditering som gir akkreditering.

Med ”overløp i og ved renseanlegget” i fjerde ledd menes overløp som avleder urensset avløpsvann før rensinnretning med utslippsanordning. Øvrige regnvannsoverløp på avløpsnettets skal i utgangspunktet ikke inkluderes i avløpsanleggets rensegrad.

3.4.8.5.12 Analyse – Forurensningsforskriften § 14-12

Bestemmelsen lyder som følger:

”Prøvene som er tatt i henhold til § 14-11, skal analyseres for de aktuelle parametere som fremgår av § 14-6 til § 14-8. Den ansvarlige skal i tillegg sørge for at det tas analyse av parametere som fremgår av vedlegg 2 punkt 2.1 til kapittel 11. Fylkesmannen kan lempe på kravene til analyse av miljøgifter i vedlegg 2 punkt 2.1, dersom den ansvarlige kan dokumentere at innholdet av miljøgifter er uvesentlig.

Prøvene skal analyseres av laboratorier som er akkreditert for de aktuelle analysene. Analysemetoder nevnt i vedlegg 2 punkt 2.2 til kapittel 11 skal benyttes. Alternativt kan

analysemetoder med dokumentert høy korrelasjon med analysemetodene i vedlegg 2 punkt 2.2 til kapittel 11 benyttes.

Fylkesmannen kan fastsette at den ansvarlige kan analysere på andre parametere enn BOF5, KOFCR og SS dersom det er påvist en høy statistisk korrelasjon mellom ønsket parameter og parameteren utslippskontrollen ønskes basert på. Kommunens rapportering i henhold til § 11-5 skal likevel være basert på parameterne BOF5, KOFCR og SS.”

3.4.8.5.13 Vurdering av analyseresultater – Forurensningsforskriften § 14-13

Bestemmelsen lyder som følger:

”Tabellen under gjelder for renseanlegg omfattet av kravene i § 14-6 til § 14-8 og angir det største antall prøver som kan være over konsentrasjonskravet eller under renseeffektkravet for BOF5, KOFCR og SS etter prøvetaking i henhold til § 14-11. Ved verifisering av hvorvidt konsentrasjonskravet i sekundærrensekravet for BOF5 og KOFCR overholdes, skal i tillegg den høyeste analyseverdien som er basert på prøvetaking under normale driftsforhold, ikke overskride konsentrasjonskravet med 100 %.

Rensegrad for tot-P og tot-N eller andre parametere som ikke er omfattet av første ledd skal være basert på årlig middelvei.

Den ansvarlige skal korrigere analyseresultatene for avløpsvann som i prøvetakingsperioden har gått utenom prøvetakingsstedet, herunder spesielt for overløp i eller ved renseanlegget.

Det skal ikke tas hensyn til ekstreme analyseverdier dersom disse skyldes uvanlige forhold, som for eksempel kraftig nedbør.”

Antall prøver tatt i løpet av et år	Største antall prøver som ikke behøver å oppfylle rensekravene	Antall prøver tatt i løpet av et år	Største antall prøver som ikke behøver å oppfylle rensekravene
4–7	1	172–187	14
8–16	2	188–203	15
17–28	3	204–219	16
29–40	4	220–235	17
41–53	5	236–251	18
54–67	6	252–268	19
68–81	7	269–284	20
82–95	8	285–300	21
96–110	9	301–317	22
111–125	10	318–334	23
126–140	11	335–350	24
141–155	12	351–365	25
156–171	13		

Analyseresultatene skal i henhold til § 14-17 tredje ledd korrigeres for urensset eller delvis rensset avløpsvann i overløp i eller ved renseanlegget i en prøvetakingsperiode. Slik korrigering forutsetter måleutstyr for overløpsbidraget, jf. kravet i § 14-11 fjerde ledd.

Av SFTs kommentarer til fjerde ledd fremgår at prøver skal tas uansett hvor uvanlige omstendighetene på renseanlegget er i prøveperioden. Prøvene kan avskrives dersom analyseverdiene er ekstreme på grunn av uvanlige forhold som anleggseier ikke med rimelig innsats kunne ha forutsett eller forebygget.

Som eksempler på slike uvanlige forhold angis i kommentarene:

- 1) Analysefeil som gir ekstreme analyseresultater
- 2) Værforhold som har forårsaket uforutsette brudd på strømtilførselen til renseanlegget og som ikke kan utbedres ved bruk av eksisterende strømgenerator på anlegget.
- 3) Streiker som har påvirket renseresultatet
- 4) Oversvømmelse på anlegget
- 5) Akutt forgiftning av biomassen i biologisk rensetrinn
- 6) Akutte og uforutsette utslipp fra virksomheter
- 7) Kraftig nedbør som gir avløpsmengder som overstiger forventet maksimum over lengre tid, og som overstiger renseanleggets kapasitet så fremt dette er dimensjonert etter reelle forhold.

3.4.8.5.14 Varsling av avvik fra rensekrav – Forurensningsforskriften § 14-14

Bestemmelsen lyder som følger:

”Den ansvarlige for avløpsanlegget plikter snarest å varsle Fylkesmannen dersom utslippet er overskredet med 100 % av det rensekravene tilsier.”

Et varsel om avvik bør ifølge kommentarene til bestemmelsen inneholde informasjon om årsak til avviket og tiltaksplan. Formålet med orienteringen om tiltaksplanen er at Fylkesmannen skal kunne se hvordan den ansvarlige planlegger å korrigere avviket.

3.4.8.5.15 Rapportering – Forurensningsforskriften § 14-15

Bestemmelsen lyder som følger:

”Den ansvarlige for private avløpsanlegg større enn 50 pe skal årlig rapportere nødvendige opplysninger til kommunen innen 1. februar”.

3.4.8.5.16 Endring og omgjøring av tillatelse – Forurensningsforskriften § 14-16

Bestemmelsen lyder som følger:

”Fylkesmannen kan i medhold av forurensningsloven § 18 oppheve eller endre vilkårene i tillatelsen og om nødvendig kalle tillatelsen tilbake.”

Fylkesmannen kan fastsette vilkår tilpasset spesielle lokale resipientforhold eller brukerinteresser etter denne bestemmelsen. Eksempler er vilkår for å begrense luktutslipp og krav om fjerning av andre typer forurensninger enn de som fremgår av kapittel 14. Det kan herunder fastsettes krav om økt prøvetakingsfrekvens eller flere analyseparametere.

3.4.8.5.17 Forholdet til eksisterende utslipp – Forurensningsforskriften § 14-17

Bestemmelsen lyder som følger:

”Tillatelser til utslipp av kommunalt avløpsvann gitt i medhold av forurensningsloven med tilhørende forskrifter før 1. januar 2007, er fortsatt gjeldende med følgende endringer:

- a) § 14-5 og § 14-9 til § 14-14 erstatter tillatelsens krav til avløpsnett, overvåking, utforming og drift av renseanlegg, prøvetaking, analyse, vurdering av analyseresultater og varsling av avvik fra rensekrav, og
- b) § 14-6 til § 14-8 erstatter tillatelsens krav til rensing fra 31. desember 2008, dersom tillatelsens krav til rensing er mer lempelig enn rensekravene i § 14-6 til § 14-8.”

SFT har foreslått ny frist til 31. desember 2012 for mindre følsomt område i brev til MD den 2. april 2009.

3.4.8.6 Kapittel 15 – Krav til utslipp av oljeholdig avløpsvann

Kapittel 15 er fastsatt med hjemmel i lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensning og avfall (forurensningsloven) §§ 9, 11 andre ledd og 81, og lov 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven) § 4.

3.4.8.6.1 Virkeområde for kapittel 15 – Forurensningsforskriften § 15-1

Bestemmelsen lyder som følger:

”Kapittel 15 gjelder for utslipp, herunder påslipp, av oljeholdig avløpsvann fra

- a) bensinstasjoner,*
- b) vaskehaller for kjøretøy,*
- c) motorverksteder,*
- d) bussterminaler,*
- e) verksteder og klargjøringsentraler for kjøretøyer, anleggsmaskiner og skinnegående materiell, og*
- f) anlegg for understellsbehandling*

som enten har vaskeplass, smørehall, servicehall eller lignende.”

Oljeholdig avrenning fra blant annet brannøvelser og flyplasser reguleres ikke av kapittel 15. Kommunen kan, i medhold av § 15A-4, stille krav til påslipp av oljeholdig avløpsvann fra andre virksomheter enn de som fremgår av første ledd, jf. SFTs kommentarer til bestemmelsen.

3.4.8.6.2 Forurensningsmyndighet – Forurensningsforskriften § 15-2

Bestemmelsen lyder som følger:

”Kommunen er forurensningsmyndighet etter dette kapitlet og fører tilsyn med at bestemmelsene og vedtak fattet i medhold av dette kapitlet følges.”

Kommunen har fått delegert myndighet generelt innenfor sitt myndighetsområde etter fl. §§ 7, 18, 49–51, 58, 73–75 og 78–79, jf. Miljøverndepartementets rundskriv om kommunens myndighet og plikter etter forurensningsloven T-5/98.

Det er kommunen ved kommunestyret som er forurensningsmyndighet, herunder tilsynsmyndighet, for utslipp av kommunalt og sanitært avløpsvann omfattet av kapittel 15.

Det vil være lite praktisk at det er kommunestyret selv som skal utøve denne myndigheten, og kommunestyrene bør derfor sørge for at det fattes formelle delegasjonsvedtak til hensiktsmessig organ i henhold til kommunelovens delegasjonshjemler.

Forurensningsmyndigheten skal føre tilsyn med at forskriften og vedtak truffet i medhold av denne følges, jf. forurensningsloven § 48. Forurensningsmyndigheten skal som tilsynsmyndighet ha fri adgang til virksomheten/anlegget, jf. forurensningsloven § 50.

Virksomheten plikter å la representanter fra forurensningsmyndigheten, eller de disse bemyndiger, inspisere avløpsanlegget til enhver tid. For gjennomføring av kontrollen gjelder forvaltningsloven § 15. For utøvelse av tilsynet kan forurensningsmyndigheten gi den ansvarlige pålegg om opplysninger og undersøkelser, jf. forurensningsloven §§ 49 og 51.

3.4.8.6.3 Krav om tillatelse – Forurensningsforskriften § 15-3

Bestemmelsen lyder som følger:

”Ingen kan sette i verk nye utslipp eller øke utslipp vesentlig uten at tillatelse er gitt i medhold av § 15-5.

Utslipp etablert før 1. januar 2007, som ikke økes vesentlig, er tillatt i den grad dette følger av § 15-10.”

Med vesentlig økning menes normalt 25 % økning eller mer. En vesentlig økning av utslippet kan bero både på økning i mengde, endring av utslippsted og endring i type utslipp. Endring i type oljeholdig avløpsvann kan være andre kjemikalier/stoffer eller økte konsentrasjoner av olje.

Større ombyggingsarbeid medfører normalt vesentlig økning. Med ”større ombyggingsarbeider” menes, ifølge kommentarene til forskriften utgitt av SFT, ombygginger som kan påvirke utslippet, eller som er slik at det vil være naturlig for forurensningsmyndigheten å vurdere å stille tilleggskrav knyttet til utslipp av oljeholdig avløpsvann i forbindelse med ombyggingsarbeidene. Dette kan for eksempel være krav om installering av målekum i forbindelse med allerede planlagt arbeid som berører bedriftens rørsystemer.

3.4.8.6.4 Søknad om tillatelse – Forurensningsforskriften § 15-4

Bestemmelsen lyder som følger:

”Ved etablering av nye utslipp eller vesentlig økning av eksisterende utslipp av oljeholdig avløpsvann, skal den ansvarlige sørge for at:

- 1) *det er utarbeidet en skriftlig, fullstendig søknad som inneholder de nødvendige opplysningene for kommunens behandling, herunder:*
 - a) *den ansvarliges navn og adresse,*
 - b) *om utslippet skal etableres og drives i samsvar med kravene i § 15-7 eller om det søkes om å fravike disse kravene,*
 - c) *dokumentasjon på hvordan utslipp skal etableres og drives,*
 - d) *plassering av avløpsanlegg og utslippsted på kart i målestokk 1:1000 eller større,*
 - e) *beskrivelse av utslippsstedet og mengde avløpsvann,*
 - f) *interesser som antas å bli berørt av etableringen, herunder interesser knyttet til drikkevannsforsyning, rekreasjon eller næringsvirksomhet,*
 - g) *oversikt over hvem som skal varsles, og*
 - h) *samtykke fra kommunens planmyndighet dersom utslippet er i strid med endelige planer etter plan- og bygningsloven.*
- 2) *eventuelle parter og andre som kan bli særlig berørt av saken er varslet om innholdet i søknaden. Kopi av varselet skal sendes til kommunen samtidig med at parter og andre blir varslet. I varselet skal det fremgå at uttalelser må være kommet til søker innen en frist på minst fire uker etter at varselet er sendt.*
- 3) *søknad er sendt til kommunen, etter at uttalelsesfristen er utløpt, sammen med kvittering for at varselbrev er sendt og eventuelle uttalelser.*

Reglene om varsel og granneskjønn i granneloven § 6 til § 8 gjelder ikke for utslipp etter denne forskrift.”

Med fullstendig søknad menes en søknad som inneholder alle nødvendige opplysninger som gjør kommunen i stand til å foreta en forsvarlig saksbehandling, jf. forvaltningsloven.

Nødvendige opplysninger er opplysninger som fremgår av § 15-4 første ledd og eventuelt andre relevante opplysninger som kommunen krever for at saken skal bli "så godt opplyst som mulig", jf. forvaltningsloven § 17. Dersom kommunen mottar en ufullstendig søknad, har kommunen plikt til å gi søker beskjed så snart som mulig, jf. kommunens veiledningsplikt etter forvaltningsloven § 11. Kommunen kan ikke betegne en søknad som ufullstendig etter at saksbehandlingsfristen på seks uker, jf. § 15-5, er utløpt dersom søknaden inneholder alle opplysningene som følger av § 15-4 første ledd nr. 1, bokstav a til i.

Det fremgår av SFTs kommentarer til første ledd at søknadsplikten gjelder uansett valg av renseløsning. Det skal således også søkes om tillatelse når oljeholdig avløp går til tett tank. Søknad må leveres skriftlig.

Av SFTs kommentarer til nr. 1 bokstav a følger det at det må fremkomme av søknaden hvem som er nærmest til å gjøre de plikter den ansvarlige er pålagt i forskriften. Det bør også fremgå om ansvarlig søker ikke er den samme som den ansvarlige eieren (tiltakshaver).

Det må fremkomme av søknaden i relasjon til nr. 1 bokstav b om den ansvarlige søker om å etablere og drive utslippet i henhold til standardkravene i kapittel 15, eller om det søkes om andre krav. Søknad om andre krav må begrunnes særskilt. Dersom det søkes om andre krav, gjelder ikke kommunens saksbehandlingsfrist på seks uker, jf. § 15-5 første ledd.

I relasjon til nr. 1 bokstav c bør anleggets plassering i forhold til eiendomsgrenser og andre grenser av betydning for arealbruken fremkomme av kartet. I tillegg bør veiatkomst tegnes inn på kartet dersom dette er relevant. Det må fremgå om det søkes om påslipp til offentlig avløpsnett.

Nr. 1 bokstav d stiller krav til opplysninger om plassering av avløpsanlegget og utslippstedet. Ifølge kommentarene til bestemmelsen bør beskrivelsen inneholde en situasjonstegning som bl.a. viser plassering av kraner, sluk og eventuelt rensutstyr, informasjon om hvilke prosesser og aktiviteter som kan gi oljeholdig avløpsvann, inkl. hvilke typer kjemikalier, vaske- og avfettingsmidler etc. som vil bli benyttet. Det skal også gis opplysninger om omfanget av påslippet og potensialet for uhellsutslipp.

Til nr. 2 er å bemerke at den ansvarlige har plikt til å gjøre de berørte oppmerksomme på deres anledning til å uttale seg til den ansvarlige innen fire uker. Kopi av varselet skal sendes kommunen. Det vil normalt ikke være berørte parter som må varsles dersom det søkes om påslipp til offentlig avløpsnett.

3.4.8.6.5 *Behandling av søknad – Forurensningsforskriften § 15-5*

Bestemmelsen lyder som følger:

"Fullstendig søknad i overensstemmelse med krav i § 15-7 skal avgjøres av kommunen innen seks uker. Dersom kommunen ikke har avgjort slik søknad innen fristens utløp, regnes tillatelse for gitt. Klagefristen begynner å løpe fra den dagen fristen utløper. Fullstendig søknad om tillatelse til utslipp med krav som fraviker § 15-7 skal avgjøres uten ugrunnet opphold.

Kommunen kan under behandling av søknaden fastsette krav som fraviker § 15-7, herunder fastsette krav til utslippssted, -anordning og -dyp, eller nekte etablering av utslipp. Der søknad om utslipp er i samsvar med § 15-7, kan kommunen kun varsle om utvidet saksbehandlingstid dersom fristen på seks uker ikke er utløpt, og dersom det foreligger særlige forhold som protester, brukerkonflikter eller lignende. Når kommunen avgjør om det skal fastsettes andre krav, skal det legges vekt på de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre.

Kommunen skal samordne behandling av søknad om utslippstillatelse etter dette kapitlet med byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven.

Er arbeidet ikke igangsatt senest tre år etter at fullstendig søknad er sendt kommunen, eller innstilles arbeidet i lengre tid enn to år, faller retten til å etablere utslippet bort. Dersom utslippet fremdeles er aktuelt, må ny søknad sendes inn.”

Fristen begynner å løpe når kommunen har mottatt fullstendig søknad. Det vil si at dersom den ansvarlige leverer en ufullstendig søknad, starter ikke fristen å løpe. Søknaden anses som mottatt den dagen søknaden registreres som mottatt av kommunen. Søknad om andre krav enn de som fremgår av § 15-7 skal behandles av kommunen uten ugrunnet opphold i samsvar med forvaltningsloven § 11a. Det vil si at den absolutte saksbehandlingsfristen på seks uker ikke gjelder, jf. kommentarene til første ledd.

Bestemmelsens andre ledd gir kommunen hjemmel til å fastsette andre krav enn standardkravene i kapittel 15. Hjemmelen er betinget av at kommunen varsler eller treffer vedtak innen seks uker fra fullstendig søknad i samsvar med § 15-7 er mottatt. Dersom det søkes om lempeligere krav enn § 15-7, må kravene begrunnes særskilt. Søknaden må også inneholde dokumentasjon som blant annet viser at utslippet ikke har skadevirkninger på miljøet, og at utslippet ikke medfører brukerkonflikter.

Supplerende eller strengere krav er først og fremst aktuelt å vurdere der det foreligger protester, eller hvor vannforekomsten er særlig sårbar for utslipp. Kommunen kan nekte etablering av nye eller økte utslipp av oljeholdig avløpsvann grunnet særlige hensyn til miljø og/eller brukerinteresser. Det kan for eksempel settes vilkår for utslippspunkt, restutslipp, overløp, resipientundersøkelser, tekniske løsninger, internkontroll, målinger, rapportering m.m., jf. forurensningsloven § 16. Et eksempel på et slikt vilkår er krav til prøvetakingskum. Ved fastsettelse av vilkår er det viktig å sette vilkårene slik at det er lett å kontrollere om de overholdes.

3.4.8.6.6 Lokal forskrift – Forurensningsforskriften § 15-6

Bestemmelsen lyder som følger:

”Kommunen kan fastsette lokal forskrift dersom det er nødvendig ut ifra forurensningsmessige forhold eller brukerinteresser. Kravene i lokal forskrift skal erstatte kravene i § 15-7.”

Kommunen kan følgelig fastsette standardiserte krav i lokale forskrifter som trer i stedet for standardkravene i § 15-7. Kommunen har ikke anledning til å endre søknadssystemet som følger av §§ 15-4 til 15-5, eller endre bestemmelsene om forholdet til eksisterende utslipp, jf. § 15-10 ifølge kommentarene til § 15-6 første ledd.

Alle krav som skal regulere utslippene, må komme klart frem av den lokale forskriften, selv om enkelte krav overlapper krav i kapittel 15. Fastsettelsen av lokale forskrifter skal følge forvaltningslovens regler i kapittel 7.

Det fremgår av SFTs kommentarer til første ledd at standardkravene i kapittel 15 normalt sett vil være tilstrekkelige for å ivareta miljøhensyn og brukerinteresser med tanke på olje i avløpsvannet. Det angis at kommunene bør fokusere på å utarbeide lokaltilpasset veiledning til regelverket. Det anses ikke å være hensiktsmessig å lage lokale forskrifter med standardkrav for olje i avløpsvann med mindre avvik fra de nasjonale standardkravene. Kommunen kan uansett fastsette strengere krav i henhold til § 15-5 dersom det foreligger helt spesielle lokale forhold.

Tilleggskrav kan omfatte utslippskrav til andre parametere som for eksempel tungmetaller og organiske miljøgifter etc., og skjerpede krav til olje i avløpsvannet. De kan også omfatte krav til drift og tilsyn med anlegg samt krav til registrering og rapportering av utslipp og lignende. Som en del av

rensekravene kan kommunen fastsette krav til utslippskontroll, herunder godkjenne andre analysemetoder for olje i vann enn det som fremgår av vedlegg 2 pkt. 2.2 til kapittel 11.

3.4.8.6.7 Utslipp – Forurensningsforskriften § 15-7

Bestemmelsen lyder som følger:

”Ved utslipp av oljeholdig avløpsvann skal oljeinnholdet ikke overstige 50 mg/l.

Oljeholdig avløpsvann skal før utslipp passere sandfang eller lignende reinneinretning dimensjonert for maksimal reell vannbelastning. Nødvendig sikkerhet mot akuttutslipp skal ivaretas.

Den fastsatte grenseverdien nevnt i første ledd må overholdes under normale driftsforhold. Virksomheten skal ha dokumentasjon som viser hvordan grenseverdiene overholdes.

Det skal være tilrettelagt for å ta representative prøver og utføre målinger av avløpsvannet fra nye reinneinretninger. Prøvene skal analyseres av laboratorier som er akkreditert for de aktuelle analysene. Analysemetoder nevnt i vedlegg 2 punkt 2.2 til kapittel 11 skal benyttes. Alternativt kan analysemetoder med dokumentert høy korrelasjon med analysemetodene i vedlegg 2 punkt 2.2 til kapittel 11 benyttes.”

Av kommentarene til første ledd fremgår at for de fleste virksomheter som omfattes av bestemmelsen, vil kravet om 50 mg olje/l normalt kunne overholdes gjennom etablering av hensiktsmessige drifts- og vedlikeholdsrutiner, og gjennom bevisst valg av vaske- og avfettingsmidler.

Kravet om installering av sandfang er satt både for å sikre forsvarlig kvalitet på avløpsvannet og for å sikre mot akuttutslipp av olje ved søl, lekkasjer og lignende, jf. kommentarene til andre ledd.

Det er den som er ansvarlig for virksomheten som har ansvar for at sandfang og oljeutskiller, eller eventuelt annet godkjent utstyr, er dimensjonert i forhold til den belastning som reelt kan tenkes å forekomme.

Slam fra oljeutskiller og rensing av sandfang regnes som farlig avfall og omfattes av forskrift om gjenvinning og behandling av avfall (avfallsforskriften), kapittel 11 om farlig avfall. I henhold til avfallsforskriftens § 11-8 om leveringsplikt av farlig avfall, skal farlig avfall leveres minimum én gang pr. år dersom mengden overstiger 1 kg. Normalt vil dette gjelde avfall samlet opp i oljeutskilleren, noe som innebærer at oljeutskilleren skal tømmes minimum en gang pr. år.

3.4.8.6.8 Endring og omgjøring av tillatelse – Forurensningsforskriften § 15-8

Bestemmelsen lyder som følger:

”Kommunen kan i medhold av forurensningsloven § 18 oppheve eller endre vilkår i tillatelse og om nødvendig kalle tillatelsen tilbake.”

3.4.8.6.9 Klage – Forurensningsforskriften § 15-9

Bestemmelsen lyder som følger:

”Enkeltvedtak truffet i medhold av dette kapitlet av forvaltningsorgan opprettet i medhold av kommuneloven, kan påklages til kommunestyret eller særskilt klagenemnd, jf. forurensningsloven § 85 annet ledd. For enkeltvedtak truffet av kommunestyret er Fylkesmannen klageinstans.”

3.4.8.6.10 Forholdet til eksisterende utslipp – Forurensningsforskriften § 15-10

Bestemmelsen lyder som følger:

”Tillatelser til utslipp av oljeholdig avløpsvann gitt i medhold av forurensningsloven og tilhørende forskrifter før 1. januar 2007, er fortsatt gjeldende med følgende endringer:

- a) § 15-7 erstatter tillatelsens krav til utslipp fra 31. desember 2007, dersom tillatelsens krav til rensing er mer lempelig enn renskravene i § 15-7.”*

3.4.8.7 Påslipp – Kapittel 15 A i forurensningsforskriften

Kapittel 15 A er fastsatt med hjemmel i lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) §§ 9, 31, 52a og 81.

3.4.8.7.1 Virkeområde for kapittel 15 A – Forurensningsforskriften § 15 A-1

Bestemmelsen lyder som følger:

”Kapittel 15 A gjelder for påslipp av avløpsvann til offentlig avløpsnett fra virksomhet og utslipp, herunder påslipp, av fotokjemikalieholdig og amalgamholdig avløpsvann. § 15A-4 femte ledd gjelder for påslipp av oppmalt matavfall til offentlig avløpsnett fra virksomhet og husholdning.

§ 15 A-4 gjelder ikke for påslipp av oljeholdig avløpsvann fra virksomhet som omfattes av kapittel 15.”

3.4.8.7.2 Forurensningsmyndighet – Forurensningsforskriften § 15 A-2

Bestemmelsen lyder som følger:

”Kommunen er forurensningsmyndighet etter § 15 A-4 og fører tilsyn med at bestemmelsen og vedtak fattet i medhold av denne bestemmelsen følges.

Fylkesmannen er forurensningsmyndighet etter § 15 A-5 og § 15 A-6, og fører tilsyn med at disse bestemmelsene og vedtak fattet i medhold av disse bestemmelsene følges.”

Det fremgår av SFTs kommentarer til bestemmelsen at kommunen har fått delegert myndighet generelt innenfor sitt myndighetsområde etter forurensningsloven §§ 7, 18, 49–51, 58, 73–75 og 78–79, jf. Miljøverndepartementets rundskriv om kommunens myndighet og plikter etter forurensningsloven T-5/98.

Kommunestyret bør delegere denne myndigheten til et hensiktsmessig forvaltningsnivå i kommunen i henhold til kommunelovens regler om delegasjon.

Forurensningsmyndigheten skal føre tilsyn med at forskriften og vedtak truffet i medhold av denne følges, jf. forurensningsloven § 48. Forurensningsmyndigheten skal som tilsynsmyndighet ha fri adgang til virksomheten/anlegget, jf. forurensningsloven § 50. Virksomheten plikter å la representanter fra forurensningsmyndigheten, eller de disse bemyndiger, inspisere avløpsanlegget til enhver tid. For gjennomføring av kontrollen gjelder forvaltningsloven § 15. For utøvelse av tilsynet kan forurensningsmyndigheten gi den ansvarlige pålegg om opplysninger og undersøkelser, jf. forurensningsloven §§ 49 og 51.

Den som er tilsynsmyndighet etter forurensningsloven § 48, er også tilsynsmyndighet etter internkontrollforskriften av 6. desember 1996, jf. denne forskrift § 7.

Det fremgår av SFTs kommentarer til § 15 A-2 andre ledd at det er Fylkesmannen som er forurensningsmyndighet for utslipp av fotokjemikalie- og amalgamholdig avløpsvann.

3.4.8.7.3 Lovlig utslipp – Forurensningsforskriften § 15 A-3

Bestemmelsen lyder som følger:

”Ingen kan sette i verk påslipp fra virksomhet uten at dette er lovlig i henhold til forurensningsloven og tilhørende forskrifter, herunder i overensstemmelse med eventuelle vilkår gitt i medhold av § 15 A-4.

Ingen kan sette i verk eller øke utslipp av fotokjemikalieholdig eller amalgamholdig avløpsvann uten at utslippet, herunder påslippet, etableres og drives i samsvar med kravene som fremgår av § 15 A-5 til § 15 A-7.”

3.4.8.7.4 Påslipp til offentlig avløpsnett – Forurensningsforskriften § 15 A-4

Bestemmelsen lyder som følger:

”I tillegg til eventuelle krav fastsatt i utslippstillatelse av statlig forurensnings myndighet kan kommunen i enkeltvedtak eller i forskrift ved påslipp av avløpsvann til offentlig avløpsnett fra virksomhet fastsette krav om:

- a) innhold i og mengde av avløpsvann eller i særlige tilfeller renseseffekt,*
- b) fettavskiller, sandfang eller silanordning for avløpsvann med tilhørende vilkår,*
- c) tilrettelegging for prøvetaking og mengdemåling av avløpsvann,*
- d) varsling av unormale påslipp av avløpsvann, og*
- e) utslippskontroll og rapportering av fastsatte krav til avløpsvann og avløpsgebyrer.*

Krav i medhold av første ledd kan kun fastsettes for å sikre at:

- 1) avløpsanlegget kan overholde utslippskrav,*
- 2) avløpsanlegget og dertil hørende utstyr ikke skades,*
- 3) driften av avløpsanlegget med tilhørende slambehandling ikke vanskeliggjøres,*
- 4) avløpsslammet kan disponeres på en forsvarlig og miljømessige akseptabel måte, eller*
- 5) helsen til personalet som arbeider med avløpsnettet og på renseanlegget beskyttes.*

Med avløpsvann fra virksomhet menes alt avløpsvann fra bygninger og anlegg som benyttes i handel, industri, transport, herunder veger, og annen virksomhet unntatt avløpsvann fra husholdninger.

Kommunen kan i forskrift fastsette søknadssystem med standardkrav for nye påslipp fra virksomhet eller påslipp fra virksomhet som økes vesentlig og gi nærmere bestemmelser om gjennomføringen av dette.

Kommunen kan i forskrift forby påslipp av oppmalt matavfall til offentlig avløpsnett fra virksomhet og husholdning. Slike påslipp er forbudt fra 1. januar 2007 såfremt ikke kommunen i forskrift gjør unntak fra forbudet.”

Av SFTs kommentarer til bestemmelsens første ledd fremgår at denne gir kommunene et rettslig grunnlag for å fastsette krav til nye og eksisterende påslipp i de tilfellene det ikke foreligger utslippstillatelse, eller krav fra statlige myndighet ikke tilfredsstillende hensyn nevnt i andre ledd nummer 1 til 5. Det gjelder særlig virksomheter som har påslipp av partikulært materiale, organisk stoff eller næringssalt. Kommunen har myndighet til å føre tilsyn med fastsatte påslippskrav, jf. § 15 A-2.

Kommunen er ikke forurensningsmyndighet for virksomhet som trenger tillatelse etter forurensningsloven. Myndigheten ligger hos Fylkesmannen eller SFT. Kommunen kan i slike tilfeller bare fastsette krav som kommer i tillegg til krav fastsatt av statlig forurensningsmyndighet. Med i tillegg menes strengere krav til parametere i virksomhetens utslippstillatelse eller krav til andre parametere enn de som fremgår av virksomhetens utslippstillatelse.

Formålet med påslippbestemmelsen er ikke at kommunen skal overta Fylkesmannens rolle. Kommunen er kun forurensningsmyndighet innenfor rammene av § 15 A-4 og skal ikke føre tilsyn med krav stilt av Fylkesmannen eller SFT.

Det påpekes at det ikke er noen pe-begrensning i kommunens myndighet til å regulere påslipp i enkeltvedtak eller i forskrift. Bestemmelsen omfatter tiltak overfor alle typer forurensende stoff som finnes i avløpsvannet, herunder avfall fra sykehus og illeluktende gasser.

Kommunene kan stille krav til alle virksomheter som har påslipp til offentlig avløpsnett, dersom kommunen anser det som nødvendig for å ivareta drift av renseanlegget og/eller for å overholde egen utslippstillatelse. Kommunen kan herunder stille krav til bedrifter ut fra hensyn til slamkvalitet, slambehandling og slamdisponering.

Påslippskrav skal begrunnes, jf. forvaltningsloven § 24. Forvaltningslovens bestemmelser om saksbehandling må også følges, herunder krav til forhåndsvarsling, jf. forvaltningsloven § 16. Forvaltningslovens omgjøringsregler gjelder. Fylkesmannen vil være klageinstans, jf. forurensningsforskriften § 41-5 første ledd.

I SFTs kommentarer til bokstav a er det angitt at bestemmelsen gir hjemmel for å stille krav til temperatur, volum, pH og andre krav til konsentrasjon, sammensetning og mengde av avløpsvann. Det fremgår at det normalt vil stilles restkonsentrasjonskrav fordi det er viktig å ha kunnskap om hva som slippes på offentlig avløpsnett, særlig med tanke på drift og rensekrav. Krav til renseeffekt ved virksomheten kan stilles der forurensningsmyndigheten har tillatt at rensing ved dominerende bedrifter skal medregnes i avløpsanleggets totale rensegrad, jf. § 14-2 andre ledd.

Av SFTs kommentarer til bokstav b fremgår at det kan fastsettes krav om fettavskiller, sandfang eller silanordning for avløpsvann der det er vanskelig eller lite hensiktsmessig å stille krav til innhold og mengde. Som eksempel er nevnt virksomheter som driver med potetskrelling og rekeskrelling og avrenning fra transportanlegg. Med ”tilhørende vilkår” menes for eksempel krav til tømmefrekvens.

Det fremgår av SFTs kommentarer til § 15 A-4 andre ledd nr. 5 at denne omfatter tiltak overfor påslipp som er nødvendig grunnet hensynet til de ansatte hos anleggseier, siden de blir utsatt for avløpsvann fra andre virksomheter. Det påpekes at påslipp kan medføre problemer nedstrøms i avløpsnettet, for eksempel i form av luktproblemer for anleggseier. Kommunen kan imidlertid ikke sette krav til iverksettelse av tiltak overfor problemer anleggseier selv har generert, da dette er et sidehensyn i forurensningslovens forstand, jf. forurensningsloven § 1 andre ledd. Det påpekes i den forbindelse at arbeidsmiljømessige hensyn er fanget opp av annet regelverk som ligger utenfor forurensningsmyndighetenes myndighetsområde.

Av SFTs kommentarer til § 15 A-4 fjerde ledd fremgår at dersom kommunen har vedtatt egen lokal forskrift med standardiserte krav til for eksempel installasjon og drift av fettavskillere, har kommunen

hjemmel til å utarbeide et eget søknadssystem med standardkrav for nye påslipp i lokal forskrift. Med ”søknadssystem med standardkrav” menes et søknadssystem som er i tråd med kapittel 12, 13 og 15.

3.4.8.7.5 Fotokjemikalieholdig avløpsvann – Forurensningsforskriften § 15 A-5

Bestemmelsen lyder som følger:

”Ved utslipp av skyllevann fra prosessene innen foto, røntgen og grafisk industri skal skyllevannet avsvølves til maks 0,1 mg per liter skyllevann før utslipp dersom forbruket av film- og papirmateriale er på over 2500 m² per år.”

Av SFTs kommentarer til bestemmelsen fremgår det at bedrifter som generer farlig avfall fra prosesser innen foto, røntgen og grafisk virksomhet, plikter å sørge for at avfallet blir håndtert på en forsvarlig måte. Bedriftene må selv betale kostnadene ved avfallsbehandlingen. Det er forbudt å helle kjemikalier i utslagsvasken. Det er heller ikke tillatt å slippe ut fotokjemikalier som blekefiks, fiks og blekebad i avløpet. Disse kjemikalier må leveres til godkjent mottaker av farlig avfall, jf. avfallsforskriften § 11-8.

Med ”skyllevann” menes alle utslipp, herunder påslipp, som inneholder sølv. Dersom skyllevannet inneholder mer enn 0,1 mg sølv pr. liter, må det avsvølves til under denne grensen før påslipp. Fortynning er forbudt for å overholde denne grensen.

Kommunen kan i medhold av § 15 A-4 første ledd fastsette tilleggskrav til virksomheter innen foto, røntgen og grafisk industri som har påslipp til offentlig avløpsnett.

De virksomhetene som driver med innsamling, mottak eller behandling av fotokjemikalier må ha tillatelse etter forurensningsloven § 11, jf. avfallsforskriften § 11-6.

3.4.8.7.6 Amalgamholdig avløpsvann – Forurensningsforskriften § 15 A-6

Bestemmelsen lyder som følger:

”Ved utslipp av amalgamholdig avløpsvann fra tannklinikker og tannlegekontorer skal avløpsvann være tilkoblet amalgamavskiller. Kravet om amalgamavskiller gjelder også utslagsvask og lignende som mottar amalgam.”

Amalgamavskillere installert etter 1. januar 2006 skal ha en dokumentert renseeffekt på minst 95 % amalgam i henhold til NS-EN ISO 11143 og være utstyrt med varsel som viser når det er behov for å tømme eller skifte avfallsenhet.

Amalgamavskillere installert før 1. januar 2006 skal ha dokumentert typegodkjenning av Statens forurensningstilsyn.”

Av SFTs kommentarer til bestemmelsen fremgår at kommunen har et klart ansvar for avløpsnettet i form av å være eier av det. Dersom det er fare for forurensning i strid med loven eller vedtak i medhold av loven, er kommunen ansvarlig for å sørge for tiltak for å hindre at den inntre. Har forurensningen inntre, skal kommunen sørge for tiltak for å stanse, fjerne eller begrense virkningen av den, jf. forurensningsloven § 7.

Det påpekes at virksomheter som har amalgamoppsamlinger i sine stikkledninger, kan holdes ansvarlig for fjerning av dette selv om de har hatt et lovlig utslipp, jf. forurensningsloven § 7.

Kommunen har hjemmel til å kreve utspyling av kvikksølv i private ledninger i medhold av forurensningsloven § 7 fjerde ledd. Hvis pålegget ikke gjennomføres av den ansvarlige, kan

kommunen foreta direkte gjennomføring av pålegget i medhold av fl. § 74 første til tredje ledd og kreve utgifter dekket av den ansvarlige, jf. fl. § 76.

Av kommentarene til første ledd fremgår at påslipp av amalgamholdig avløpsvann bl.a. omfatter utslipp fra fontene og vakuumsug. Fast avfall med høyt innhold av amalgam, for eksempel etter rengjøring av siler/filtre, skal ikke helles i vask, men i størst mulig grad samles opp og leveres til godkjent mottager av farlig avfall. Kravet om rensing i forskriften medfører at det uansett ikke er adgang til å slippe amalgamholdig avfall ut i vask og lignende dersom denne ikke har tilkoblet amalgamavskiller. Det fremgår at avsetninger av amalgam i avløpsrør representerer et problem som det må tas hensyn til ved installering av amalgamavskilleren. Avskilleren skal monteres slik at risikoen for utslipp blir minst mulig.

Amalgamavskilleren skal vedlikeholdes og avfallsenheten skiftes slik at risikoen for driftsavbrudd og redusert renseseffektivitet reduseres til et minimum.

Avskillere installert etter 1. januar 2006 skal være utstyrt med et varsel som trer i kraft når det er behov for å tømme eller skifte avfallsenheten, eller når det oppstår funksjonsfeil. Varslet kan gis ved optisk og/eller akustisk signal, eller ved tydelig reduksjon av sugekapasitet og vannløp.

Amalgamholdig avfall og slam fra amalgamavskillere er farlig avfall og skal leveres og håndteres i samsvar med avfallsforskriftens krav til gjenvinning og behandling. I henhold til kapittel om farlig avfall § 11-8 skal farlig avfall leveres minimum én gang pr. år dersom mengden overstiger 1 kg.

3.4.8.7.7 Forholdet til eksisterende utslipp – Forurensningsforskriften § 15 A-7

Bestemmelsen lyder som følger:

”Kommunen kan fastsette krav i medhold av § 15 A-4 for påslipp etablert før 1. januar 2006.

Tillatelser til ervervsmessig innsamling, mottak eller behandling av andres fotokjemikalier gitt i medhold av forurensningsloven og tilhørende forskrifter før 1. januar 2006 er fortsatt gjeldende. Tillatelser til utslipp av fotokjemikalier gitt i medhold av forurensningsloven og tilhørende forskrifter før 1. januar 2006 er fortsatt gjeldende. Fylkesmannen kan i det enkelte tilfellet i medhold av forurensningsloven § 18 oppheve eller endre vilkår i tillatelse og om nødvendig kalle tillatelsen tilbake.

Tillatelser til utslipp fra virksomheter innen foto, røntgen og grafisk industri gitt i medhold av forurensningsloven § 11 oppheves fra 1. januar 2006. Utslippene er lovlige fra 1. januar 2006 dersom kravene i § 15 A-5 er oppfylt.”

3.4.8.8 Rensing av avløpsvann – Forurensningsforskriften kapittel 15 B

Kapitlet er fastsatt med hjemmel i lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) § 9, jf. EØS-avtalen vedlegg XX nr. 13 (direktiv 91/271/EØF med endringer ved direktiv 98/15/EF).

3.4.8.8.1 Virkeområde for kapittel 15 B – Forurensningsforskriften § 15 B-1

Bestemmelsen lyder som følger:

”§ 15 B-2 og § 15 B-3 gjelder for utslipp av kommunalt avløpsvann i tettbebyggelse med samlet utslipp større enn eller lik 2000 pe til ferskvann, større enn eller lik 2000 pe til elvemunning eller større enn eller lik 10.000 pe til sjø. Kapittel 15 B gjelder imidlertid ikke for utslipp av sanitært avløpsvann fra avløpsanlegg med utslipp mindre enn 50 pe.

Kapittel 15 B gjelder bare for eksisterende utslipp av kommunalt avløpsvann som nevnt i § 14-8 første og andre ledd, § 14-9 første ledd og § 14-10 første ledd første punktum og andre ledd fram til 31. desember 2008.

Krav i kapittel 14 gjelder ikke påslipp til offentlig avløpsnett.”

3.4.8.8.2 Avløpsdirektivet – Forurensningsforskriften § 15 B-2

Bestemmelsen lyder som følger:

”Utslipp regulert av § 15 B-1 omfattes av EØS-avtalen vedlegg XX nr. 13 (direktiv 91/271/EØF med endringene i direktiv 98/15/EF) om rensing av avløpsvann fra byområder i vedlegg 1 til dette kapitlet, så fremt utslippet ikke reguleres av kapittel 14.”

3.4.8.8.3 Forurensningsmyndighet/Utslippstillatelse og kontroll – Forurensningsforskriften § 15 B-3

Bestemmelsen lyder som følger:

”Fylkesmannen gir utslippstillatelse, jf. forurensningsloven § 11, etter artikkel 4, 5 og 7, jf. artikkel 10 og 12, og etter artikkel 11 og 13, og fører kontroll med tillatelse etter artikkel 15.”

3.4.8.8.4 Rådskommisjonen av 21. mai 1991 om rensing av avløpsvann fra byområder, 91/271 EØF, med endring av 98/15 EF – Vedlegg 1 til forurensningsforskriftens kapittel 15 B

Direktivet er i tidligere utgaver av VA-jus databasen tatt inn i fulltekst, men er fra og med versjon 8 utelatt av plasshensyn.

3.4.8.9 Sanitært og kommunalt avløpsvann – Retningslinjer til Fylkesmannen – Kort omtale av retningslinjene

3.4.8.9.1 Innledning

Som nevnt innledningsvis i kapittel 3.4.8.1 har SFT i februar 2007 utarbeidet nye føringer for Fylkesmannens arbeid på avløpsområdet, betegnet *Sanitært og kommunalt avløpsvann. Retningslinjer for Fylkesmannen* (TA-2237/2007). De erstatter TA-1820: Krav til kommunale avløpsanlegg 2001-2005: Retningslinjer til Fylkesmannen. Retningslinjene omhandler saksbehandling av avløpsanlegg omfattende av forurensningsforskriften kapittel 14 og informasjon/veiledning til kommunene.

Retningslinjene skal:

- bidra til at forurensningsforskriften kapittel 14 om utslipp av kommunalt avløpsvann fra større tettbebyggelser etterkommes.
- bidra til at utslippstillatelser gis i tråd med andre relevante statlige bestemmelser og retningslinjer.

3.4.8.9.2 Forurensningsforskriften kapittel 11, 12, 13 og 16, samt § 15A-4

Av retningslinjene følger det at Fylkesmannen skal veilede kommunene og besvare spørsmål til forurensningsforskriften kapittel 11, 12, 13 og 16 samt § 15A-4.

3.4.8.9.3 *Forurensningsforskriften kapittel 14*

Hva gjelder forurensningsforskriften kapittel 14 om utslipp av kommunalt avløpsvann fra større tettbebyggelser, er Fylkesmannen forurensningsmyndighet. Av retningslinjene fremgår det at Fylkesmannens saksbehandling etter dette kapitlet skal være i samsvar med ordinær konsesjonsbehandling i medhold av forurensningsloven §§ 11 og 16.

Fylkesmannens handlingsrom er begrenset slik at utslippstillatelsen må ivareta alle standardkrav i forurensningsforskriften kapittel 14, jf. § 14-4 andre ledd. Det vil si at Fylkesmannen bare har anledning til å lempe på standardkrav i forurensningsforskriften kapittel 14 dersom bestemmelsen har unntaksadgang. Fylkesmannen har for eksempel ikke anledning til å utsette gjennomføringsfristene i kapittel 14.

Når Fylkesmannen gir tillatelse iht. forurensningsloven § 11, må alle relevante forhold ivaretas. Dette inkluderer også forhold som ikke er omfattet av bestemmelsene i kapittel 14. Det vil si at Fylkesmannen må vurdere behovet for andre og/eller strengere krav enn de som fremgår av forurensningsforskriften kapittel 14. Fylkesmannen skal blant annet vurdere lokale forhold og vilkår knyttet til:

- utslipp av overvann
- funksjonelt avløpsnett
- utslippssted
- sjenerende lukt
- utvidet kartlegging av miljøgifter i inn- og utløpsvann

Fylkesmannen er tilsynsmyndighet for avløpsanlegg omfattet av forurensningsforskriften kapittel 14 og fører tilsyn med kapitlet og vedtak truffet i medhold av kapitlet. Fylkesmannen skal, gjennom råd, veiledning og tilsyn, bidra til at den ansvarlige for avløpsanlegget gjennomfører krav i forurensningsforskriften kapittel 14 innen fastsatte tidsfrister.

Forurensningsforskriften kapittel 14 har flere områder som krever spesiell oppfølging fra Fylkesmannen, som vi her bare nevner:

- Avløpsanleggets størrelse i personekvivalenter (pe)
- Tettbebyggelse
- Utslippstillatelser
- Vesentlig endring
- Unntak fra sekundærrensekravet
- Tettbebyggelser under 150.000 pe
- Tettbebyggelser over 150.000 pe
- Kartlegging av miljøgifter
- Annullering av prøver
- Avvikshåndtering
- Resipientovervåking

3.4.8.10 **Utslipp av sanitært og kommunalt avløpsvann – veiledning til kommunene.** Omtale av veiledningen

3.4.8.10.1 *Innledning*

Som nevnt innledningsvis i kapittel 3.4.8.1 utarbeidet SFT i februar 2007 også en ny forvaltningsveileder til kommunene som redegjør for innholdet i avløpsregelverket i

forurensningsforskriften. Veilederen omhandler nærmere bestemt forurensningsforskriften kapittel 11 til 13 om utslipp av sanitært og kommunalt avløpsvann og § 15 A-4 om påslipp til offentlig avløpsnett.

Veilederen erstatte TA-1741, forskrift om utslipp fra mindre avløpsanlegg, veiledning til kommunene og rundskrivet T-8/76 om påslipp fra Miljøverndepartementet.

Det vil føre for langt å redegjøre for veilederens innhold i detalj, men i det følgende gis en oversikt over dens innhold. På noen punkter utdypes innholdet noe.

3.4.8.10.2 *Forvaltningsveilederen kapittel 1-3: Roller innen avløpssektoren – Nasjonale og internasjonale bestemmelser – Krav og føringer i annet regelverk*

Veilederen omhandler hvordan kommunen skal utøve myndighet, og i kapittel 1 settes fokus på roller innen avløpssektoren.

I kapittel 2 gis en oversikt over nasjonale og internasjonale bestemmelser av betydning ved behandling av avløpssaker:

- Forurensningsloven
- Avløpsdirektivet
- Rammedirektivet for vann
- Internasjonale avtaler (Nordsjøavtalene og Ospars anbefaling)
- Statlige retningslinjer (Rikspolitiske retningslinjer av 10.11.94 for vernede vassdrag og DN/SFTs veiledende retningslinjer, TA-1500/1997, for kommunale fastsettelse av miljømål for vannforekomster)

Veilederens kapittel 3 gir videre en oversikt over annen sentral lovgivning som virker inn eller fastsetter krav til behandling av avløpssaker:

- Kommunehelsetjenesteloven (herunder generelle bestemmelser, forskrift om miljørettet helsevern, forskrift om vannforsyning og drikkevann m.m., samt vannkvalitetsnormer for friluftsbad)
- Plan- og bygningsloven
- Rikspolitiske retningslinjer
- Forvaltningsloven

3.4.8.10.3 *Forvaltningsveilederen kapittel 4 – Forurensningsforskriften kapittel 11 til 13 om sanitært og kommunalt avløpsvann*

Forurensningsforskriften kapittel 12 og 13 fastsetter standardiserte krav med effektivisert søknadssystem for utslipp av kommunalt avløpsvann, herunder utslipp av sanitært avløpsvann fra bolighus og hytter, for a alle nye utslipp, b alle eksisterende utslipp over 50 pe til følsomt og normalt område og c alle eksisterende utslipp over 1000 pe til mindre følsomt område. Standardkravene gjelder fra 31.12.2008.

De standardiserte kravene for utslipp av kommunalt avløpsvann er tilpasset krav i EUs avløpsdirektiv. I tillegg er standardkravene tilpasset målsettinger i Nordsjødeklarasjonene, herunder Bergensdeklarasjonen.

Av veilederen kapittel 4 fremgår det at det er flere forskjeller mellom gammelt og nytt avløpsregelverk i forurensningsforskriften. De mest sentrale endringene, med betydning for kommunen som forurensningsmyndighet for sanitært og kommunalt avløpsvann, er følgende:

- Kommunen er forurensningsmyndighet for utslipp av sanitært avløpsvann fra bolighus og hytter med utslipp mindre enn 50 pe, uansett størrelse på tettbebyggelse.
- Kommunen er forurensningsmyndighet for utslipp av sanitært avløpsvann fra bolighus i mindre tettbebyggelser. Mindre tettbebyggelser er tettbebyggelser med samlet utslipp mindre enn 2000 pe (ferskvann/elvemunning) og 10 000 pe (sjø).
- Kommunen må gjennomføre mer effektiv saksbehandling for utslippssøknader etter forurensningsforskriften kapittel 12 og 13.
- Nasjonale godkjenningsordninger for minirensanlegg må utvikles senest 01.05.2007. Fra 01.05.2007 må alle offisielle krav til testing av minirensanlegg vise til NS-EN12566-3 (harmonisert standard fra CEN).
- Kommunen kan stille krav til virksomhet med påslipp til offentlig avløpsnett av hensyn til drift av kommunalt avløpsanlegg, jf. forurensningsforskriften § 15A-4.
- Det innføres generelt forbud mot påslipp av oppmalt matavfall til offentlig avløpsnett fra 1.1.2007. Kommunen kan fastsette lokal forskrift som gir unntak fra forbudet.

Veilederens kapittel 4.1 sier noe om hvilket kapittel i forurensningsforskriften som gjelder. Forurensningsforskriften kapittel 11 har generelle bestemmelser om avløp. Kapittelet definerer begreper som benyttes i de øvrige kapitlene i forurensningsforskriftens avløpsdel. Begrepene er viktige for fastsettelse av forurensningsmyndighet og rensekrav. De mest sentrale begrepene for å kunne plassere et utslipp i forurensningsforskriften kapittel 12, 13 eller 14 er: sanitært avløpsvann, kommunalt avløpsvann, personekvivalent (pe) og tettbebyggelse. Disse begrepene omtales nærmere i veilederen.

Når utslipp er plassert i kapittel 12, 13 eller 14, må forurensningsmyndigheten ifølge veilederen kapittel 4.2 vurdere om standardkravene i det aktuelle kapittelet er tilstrekkelige. Forurensningsforskriften §§ 12-5 andre ledd og § 13-5 andre ledd fastslår at ved avgjørelsen av om en søknad om utslippstillatelse skal innvilges, og ved fastsettelsen av vilkår, skal det legges vekt på de forurensningsmessige ulemper ved utslippet sammenholdt med de fordeler og ulemper det omsøkte tiltaket for øvrig vil medføre. I tillegg er det gitt en del generelle føringer i forurensningsloven §§ 1 og 2 og annet lovverk/avtaler (se veilederen kapittel 2 og 3).

Kommunen som forurensningsmyndighet må foreta en vurdering av om utslipp av sanitært og kommunalt avløpsvann kan medføre skader eller ulemper, avhengig av utslippets type og størrelse, resipientforhold samt i hvilken grad resipienten tilføres utslipp fra andre forurensningskilder, som:

- Regional overgjødning
- Lokal overgjødning
- Forsøpling og nedslamming
- Helsekade
- Miljøgifter

Utgangspunktet for vurderingen av om utslippstillatelse skal gis, er ifølge veilederen omsøkt utslippsmengde, som skal fremgå av søknaden. Omsøkt utslippsmengde vil gi en viss respons i resipienten. Vanligvis kan vurderingen av respons deles i to:

- En vurdering av lokale forurensningseffekter (primærfortynningssonen). Et utslipp kan for eksempel gi begroing, bakterieforurensning, høy organisk nedbrytning eller luktp problemer der utslippet føres til en bekk, eller forsøpling og nedslamming rundt et utslipp til en innsjø eller sjø.

- En vurdering av resipienten som helhet. Dette kan være effekter i hovedelva, en innsjø eller i en bukt, et sund eller en fjord. Ved vurdering av resipientkapasiteten bør kommunen ikke se på en søknad isolert, men foreta en helhetlig vurdering ut fra andre tilførsler. Dette gjelder spesielt ved søknad om utslipp fra hus og hytter hvor hvert utslipp isolert sett er akseptabelt, mens de til sammen kan gi en dårligere vannkvalitet i fremtiden.

I tillegg må eventuelle brukerinteresser vurderes.

Veilederen kapittel 4.3 sier noe om vurdering av dokumentasjon av rensegrad. All dokumentasjon av rensegrad skal utarbeides av nøytrale fagkyndige, jf. forurensningsforskriften §§ 12-10 og 13-13. Kommunen må ha kompetanse til å vurdere slik dokumentasjon. Dersom det skulle oppstå forurensning til tross for dokumentasjonen, er det normalt anleggseier som er den ansvarlige.

Avslutningsvis i veilederen kapittel 4.4 sies noe om forholdet til utslipp før 1.1.2007. Vi nøyer oss med å henvise til veilederen for dette.

3.4.8.10.4 *Forvaltningsveilederen kapittel 5 – Behandling av søknad om utslippstillatelse*

Veilederen kapittel 5 angir rammene for saksbehandlingen etter forurensningsforskriften kapittel 12 og 13, søknad om utslippstillatelse. Her kan bare nevnes at det dreier seg om effektivisert saksbehandling, krav til innhold i søknad, kommunens veiledningsplikt og kommunens saksbehandling.

3.4.8.10.5 *Forvaltningsveilederen kapittel 6 – Forurensningsforskriften § 15A-4 om påslipp*

Veilederen kapittel 6 sier innledningsvis noe om myndighetsfordelingen mellom stat og kommune, jf. 6.1.

Virksomhet som forurenser i strid med forurensningsloven § 7, må ha tillatelse for å kunne drive lovlig fra SFT eller Fylkesmannen. Ofte stilles det krav om påkobling til offentlig avløpsnett i tillatelsen.

Forurensningsforskriften § 15 A-4 gir kommunen hjemmel til å stille krav til påslipp til offentlig avløpsnett fra virksomhet. Formålet med bestemmelsen er ikke at kommunen skal overta Fylkesmannens rolle. Kommunens påslippskrav kommer i tillegg til virksomhetens krav til tillatelse fra statlig forurensningsmyndighet. Kommunens påslippskrav vil være begrunnet i drift av avløpsanlegget og disponering av avløps slam, mens kravene fra statlig forurensningsmyndighet i hovedsak vil være begrunnet i hensynet til miljø og helse, jf. forurensningsloven § 11. I veilederen er det inntatt en tabell med oversikt over kommunens forskjellige roller vedrørende påslipp fra virksomhet til offentlig avløpsnett.

Hensikten med forurensningsforskriften § 15 A-4 er å:

- Sikre at påslipp av industrielt avløpsvann ikke medfører uakseptable problemer for kommunens drift av avløpsnett og renseanlegg.
- Legge til rette for at kommunen lettere kan etterkomme de nasjonale kravene til slamkvalitet og kravene til primær-, sekundær- og tertiærrensing.
- Bidra til at utslipp i større grad blir regulert ved kilden.
- Legge til rette for prinsippet om at forurenser betaler.
- Legge til rette for kostnadseffektive løsninger.

- Gi kommunen en alternativ løsning til privatrettslige avtaler.
- Gi kommunen mulighet til å kunne kreve data om påslippet i forbindelse med beregning av avløpsgebyrer.

Ifølge forvaltningsveilederen kan kommunen bruke påslippshjemmelen selv om statlig forurensningsmyndighet er ansvarlig myndighet for både virksomhet og kommunalt avløpsanlegg. Kommunen kan fastsette påslippskrav som er strengere enn de som fremgår av virksomhetens tillatelse, dersom strengere krav er nødvendig for å sikre drift av avløpsanlegget og overholdelse av avløpsanleggets utslippstillatelse. Virksomheten må forholde seg til det strengeste påslippskravet, uavhengig om kravet er gitt av kommunen eller statlig forurensningsmyndighet.

Dersom kommunen ønsker å stille påslippskrav, følger det av veilederen at kommunen bør samordne seg med statlig forurensningsmyndighet. Videre bør kommunestyret, for å bygge opp nødvendig tillit til innbyggere og virksomheter, vurdere grundig hvem myndigheten etter § 15 A-4 skal delegeres til. Aktører som står for drift og vedlikehold av avløpsnett, renseanlegget og slamhåndtering skal ikke samtidig være forurensningsmyndighet.

Av veilederen kapittel 6.2 fremgår det at påslippskrav i medhold av forurensningsforskriften § 15 A-4 kan fastsettes overfor nye eller eksisterende påslipp, dersom:

- Påslippet stammer fra en ”virksomhet”.
- Påslippet fra virksomheten føres til et ”offentlig avløpsnett”.
- Kravene faller inn under en av kategoriene i første ledd bokstav a til e.
- Betingelsene i andre ledd nummer 1 til 5 er til stede.

Hva som menes med ”virksomhet” og ”offentlig avløpsnett” fremgår nærmere av veilederen.

Pålegg om påslippskrav skal gjøres i henhold til forvaltningslovens generelle saksbehandlingsregler. I veilederen er det gitt en nærmere omtale av begrepet ”enkeltvedtak”. Større avløpsnett kan ha påslipp fra mange virksomheter. I noen slike tilfeller vil mange av virksomhetene ha utslipp som i mengde og sammenheng er like. I slike tilfeller peker veilederen på at det kan være hensiktsmessig for kommunen å fastsette en lokal forskrift, jf. forurensningsforskriften § 15 A-4 første ledd. Ved utformingen av forskriften må kommunen legge særlig vekt på at virksomhetene ikke er i tvil om hvorvidt forskriften og dens krav gjelder.

Veilederen inneholder forslag til oppsett for vedtak om påslippskrav samt sjekklister for påslippskrav.

I veilederens kapittel 6.3 omhandles påslippskrav ved pliktig tilknytning i medhold av forurensningsloven og plan- og bygningsloven. Fylkesmannen kan som forurensningsmyndighet pålegge en bedrift å koble seg på avløpsnett, jf. forurensningsloven § 23 andre ledd. Dersom Fylkesmannen gir en virksomhet pålegg om påkobling, vil kommunen kunne stille påslippskrav for utslippet. Dersom kommunen stiller svært strenge påslippskrav, kan virksomheten klage eller søke Fylkesmannen om utslippstillatelse til alternativ resipient. Kommunen kan imidlertid ikke nekte påslipp dersom kommunen har fått pålegg fra Fylkesmannen om å ta i mot påslippet, jf. forurensningsloven § 23 første ledd.

Plan- og bygningsloven § 27 nr. 2 utløser en plikt til å koble bygninger på dersom offentlig ledning går over nærliggende areal. Kommunen kan også gi pålegg om påkobling etter § 27 nr. 2. Kommunen kan fravike påkoblingsplikten hvis det vil medføre uforholdsmessige kostnader eller det foreligger andre særlige grunner. En bedrift har ingen automatisk rett til å koble seg på offentlig avløpsnett.

Privatrettslig påslippsavtale omtales i veilederens kapittel 6.4. Kommunen har, i kraft av sin eierstilling til ledningsnett og renseanlegg, anledningen til å inngå privatrettslige påslippsavtaler med bedrifter som har påslipp til avløpsnettet. En privatrettslig avtale kan utformes på en funksjonell og helhetlig måte, og det er ingen begrensinger så fremt enighet oppnås.

Det har imidlertid vært usikkerhet rundt det rettslige grunnlaget til kommunen som anleggseier til å kreve og håndheve en privatrettslig påslippsavtale styrt av normene i avtaleretten. De fleste virksomheter vil både rettslig og faktisk være tvunget til å tilknytte seg til kommunens ledningsnett. Dette setter kommunen i en monopolstilling, og det reises tvil rundt kommunens krav og sanksjoner overfor bedriften. Har man valgt å bruke en privatrettslig avtale, er det klart at kommunen ikke kan benytte de generelle reglene i forurensningsloven ved håndhevelse av vilkårene i avtalen.

3.4.8.10.6 *Forvaltningsveilederen kapittel 7-12: Omgjøring av vedtak. Fastsettelse av kommunale forskrifter. Tilsyn med tillatelser, forskrifter og pålegg. Reaksjoner mot overtredelse. Klage på enkeltvedtak. Rapportering*

Forvaltningsveilederen inneholder i kapittel 7-12 nærmere omtale av kommunens saksbehandling. Vi nøyer oss her med å henvise til de ulike kapitlene:

- Kapittel 7: Omgjøring av vedtak
- Kapittel 8: Fastsettelse av kommunale forskrifter
- Kapittel 9: Tilsyn med tillatelser, forskrifter og pålegg
- Kapittel 10: Reaksjoner mot overtredelse
- Kapittel 11: Klage på enkeltvedtak
- Kapittel 12: Rapportering

3.4.9 Forskrift om gjødselvarer mv. av organisk opphav av 4. juli 2003 nr. 951

3.4.9.1 Nærmere om enkelte av bestemmelsene som gjelder avløpsslam

Forskriften ble fastsatt 4. juli 2003, men ble revidert 9. januar 2004 i forbindelse med vedtagelsen av matloven og opprettelsen av Mattilsynet. Forskriften er sist endret den 7. april 2006. Endringene trådte i kraft straks, med unntak for bløtgjødsellager eksisterende pr. 11. februar 2002, der bestemmelsene i § 19 sjette ledd først trådte i kraft 1. januar 2008.

Det ble utarbeidet en veileder til forskriften av Mattilsynet i juni 2007. Denne er til en viss grad vist til i fremstillingen nedenfor under gjennomgangen av de enkelte bestemmelsene i forskriften.

Det følger av forskriftens § 1 at formålet med forskriften er å sikre tilfredsstillende kvalitet på produkter som omfattes av forskriften, forebygge forurensningsmessige, helsemessige og hygieniske ulemper ved tilvirkning, lagring og bruk av gjødselvarer, mv. av organisk opphav og legge til rette for at disse produkter kan utnyttes som en ressurs. Forskriften skal også bidra til en miljøforsvarlig forvaltning av jordsmonnet og til å ivareta hensynet til biologisk mangfold.

Forskriftens virkeområde er i § 2 fastsatt til å omfatte gjødselvarer av organisk opphav, herunder husdyrgjødsel, silopressaft, avløpsslam, vannverksslam, kompostprodukter og annen organisk gjødsel, organisk-mineralsk gjødsel, organiske og uorganiske dyrkningsmedier, jordforbedringsmidler, jorddekkingsmidler, anaerobt omsatt biomasse, forbrenningsprodukter, komposteringspreparater og vekststoffer med mikroorganismer mv.

Forskriften omfatter ikke hjemmekompost, jf. veiledningen til forskriften s. 16. Forskrift om gjødselvarer mv. av organisk opphav har grenseflater mot forskrift om miljørettet helsevern. Det

betyr bl.a. at kommunen som helsemyndighet vil måtte benytte reglene i forskrift 25. april 2003 nr. 486 om miljørettet helsevern dersom den ønsker å fatte vedtak i forhold til for eksempel hjemmekompostering.

Forskriftens § 3 viser til at forskriftens definisjoner er gitt i vedlegg 1 til forskriften. Det følger av forskriften § 4 at vedleggene til forskriften gjelder som en integrert del av forskriften.

I vedlegg 1 er avløpsslam definert som:

Alle typer avløpsslam/slam som oppstår i forbindelse med:

- avløpsrenseanlegg
- septiktanker / slamavskillere
- mindre innretninger og samlekkummer for avslamming av sanitært avløpsvann og overvann
- andre oppsamlingstanker med ubehandlet sanitært avløpsvann.

Vannverksslam er videre definert som ”slam som oppstår ved drikkevannsbehandling”.

Forskriften § 5 gir anvisning på at virksomheter som er omfattet av forskriftens del II, skal innføre og utøve internkontroll. Den ansvarlige for virksomheten har ansvar for at plikten til internkontroll overholdes. Innholdet i internkontrollen er nærmere fastsatt i forskriften § 6 og innebærer at virksomheten som et minimum skal:

- 1) Ha oversikt over organisering og ansvarsforhold
- 2) Kartlegge risiko for overtredelse av gjødselvereforskriften ut fra virksomhetens aktiviteter, og iverksette tiltak for å redusere risikoen
- 3) Ha rutiner for å avdekke, rette opp og hindre gjentakelse av overtredelser
- 4) Foreta systematisk gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt.

Det følger av § 8 at det ved tungmetallanalyser skal tas ut prøveserier på fem prøver, hvorav minst fire må ligge innenfor de grenseverdiene som er fastsatt i § 10 nr. 1. En enkelt prøve må ikke overstige grenseverdiene med mer enn 50 %.

Det følger av forskriftens § 9 at det er forbudt å importere eller omsette produkter som ikke tilfredsstillende de kvalitetskravene som fremgår av gjødselvereforskriften. Mattilsynet kan i alle tilfeller forby produkter som kan medføre miljørisiko ved bruk, eller som kan skade eller redusere menneskers, dyrs ellers planters helse.

Forskriften stiller nærmere kvalitetskrav for blant annet avløpsslam og vannverksslam i § 10. Kravene til tungmetaller avhenger av hvilken kvalitetsklasse det aktuelle produkt befinner seg i. Det følger av forskriftens § 27 at kvalitetsklasse 0 kan benyttes for jordbruksareal, private hager, parker, grøntarealer og lignende. Tilført mengde må ikke overstige plantenes behov for næringsstoffer.

Kvalitetsklasse 1 kan nyttes på jordbruksareal, private hager og parker med inntil 4 tonn tørrstoff pr. dekar pr. 10 år. Kan nyttes på grøntarealer og lignende der det ikke skal dyrkes mat eller fôrvekster. Produktet skal legges ut i lag på maksimalt 5 cm tykkelse og blandes inn i jorda på bruksstedet.

Kvalitetsklasse II kan nyttes på jordbruksareal, private hager og parker med inntil 2 tonn tørrstoff pr. dekar pr. 10 år. Kan nyttes på grøntarealer og lignende der det ikke skal dyrkes mat eller fôrvekster. Produktet skal legges ut i lag på maksimalt 5 cm tykkelse og blandes inn i jorda på bruksstedet.

Kvalitetsklasse III kan etter § 27 i forskriften nyttes på grøntarealer og lignende arealer der det ikke skal dyrkes mat- eller fôrvekster. Produktet skal legges ut i lag på maksimalt 5 cm tykkelse hvert tiende år og blandes inn i jorda på bruksstedet. Brukt til toppdekke på avfallsfyllinger skal dekkjiktet være maksimalt 15 cm.

Kravene til kadmium er i tiltaksklassene 0, I, II og III henholdsvis 0,4 mg/kg tørrstoff, 0,8, 2 og 5.

Kravene til kvikksølv er i tiltaksklassene 0, I, II og III henholdsvis 0,2, 0,6, 3 og 5.

Kravene til nikkel er i tiltaksklassene 0, I, II og III henholdsvis 20, 30, 50 og 80.

Kravene til sink er i tiltaksklassene 0, I, II og III henholdsvis 150, 400, 800 og 1500.

Kravene til kobber er i tiltaksklassene 0, I, II og III henholdsvis 50, 150, 650 og 1000.

Mattilsynet er gitt myndighet til å fastsette strengere krav til dyrkningsmedier fremstilt av råvarer listet opp i vedlegg 4.

Forskriftens § 10 nr. 2 fastslår at den som produserer eller omsetter produkter etter gjødselvarerforskriften skal vise aktsomhet og treffe rimelige tiltak for å begrense og forebygge at produktet inneholder organiske miljøgifter, plantevernmidler, antibiotika/kjemoterapeutika eller andre miljøfremmede organiske stoffer i mengder som kan medføre skade på helse eller miljø ved bruk.

Forskriftens § 10 nr. 3 gir anvisning på at produkter og bruken av dem ikke skal medføre fare for overføring av sykdomssmitte til mennesker, dyr og planter. Produktene skal ikke inneholde salmonellabakterier eller ineffektive parasittegg, og innholdet av termotolerante koliforme bakterier (TKB) skal være mindre enn 2500 pr. gram tørrstoff (TS)

Forskriftens § 10 nr. 4, med overskrift ”stabilisering”, påbyr at produkter må være stabilisert slik at de ikke forårsaker luktulempet eller andre miljøproblemer ved lagring og bruk.

Forskriftens § 10 nr. 6 stiller krav om at totalinnholdet av plast, glass eller metallbiter med partikkelstørrelse større enn 4 mm ikke skal utgjøre mer enn 0,5 vektprosent av totalt tørrstoff.

Etter forskriften § 11 skal alle produkter som kommer inn under forskriftens del II, registreres hos Mattilsynet før import, markedsføring og omsetning starter.

Melding om registrering skal inneholde de opplysninger som er nødvendige for å vurdere produktets nyttevirkning, samt eventuelle helsemessige og hygieniske risikoer og uheldige miljøeffekter tilknyttet produktet. Herunder hører også en beskrivelse av produktet, inklusive opplysninger om sammensetning/opphavsmateriale og bruk.

Melding om registrering skal videre inneholde opplysninger om varedeklarasjon og om hvordan varen skal merkes. Melding om registrering skal skje på skjema fastsatt av Mattilsynet. Mattilsynet kan kreve ytterligere dokumentasjon dersom det finnes nødvendig. Eventuelle endringer av tidligere registrerte opplysninger skal meddeles snarest, og senest tre uker etter at endringen har funnet sted. Mattilsynet kan unnta produkter eller produktgrupper fra kravene om registrering og rapportering.

Forskriftens § 12 oppstiller en plikt for alle som importerer eller produserer produkter som kommer inn under forskriftens del II, for hvert enkelt produkt å gi opplysninger til Mattilsynet om omsatt mengde fra importører eller produsent.

For produsenter av avløpslam skal opplysningene omfatte både produsert og omsatt mengde (TS), disponeringsmåte samt slammets sammensetning. Mattilsynet kan for dette formålet utgi egne rapporteringsskjema og fastsette tid for rapporteringen. Produsenter av avløpslam skal i tillegg hvert år gi opplysninger til mottakerkommunen med navn og adresse på alle mottakerne av slam samt mengde slam som er levert disse. Kommunen har på sin side plikt til å oppbevare disse opplysningene i minst ti år.

Det er ikke tvil om at forskriften vil stille store krav til avløpsverk med hensyn til å holde orden på alle opplysninger knyttet til slammets sammensetning og anvendelse.

Forskriftens kapittel 5 inneholder nærmere regler om krav til merking, markedsføring og omsetning.

Nærmere regler om merkingens innhold fremgår av forskriften § 14. Det følger her blant annet at innholdet av næringsstoffer skal angis på elementbasis og nevnes i denne rekkefølgen på varedeklarasjonen: Nitrogen (N), fosfor (P), kalium (K), kalsium (Ca), magnesium (Mg), natrium (Na), svovel (S), bor (B), kobolt (Co), kobber (Cu), jern (Fe), mangan (Mn), molybden (Mo) og sink (Zn). Mattilsynet kan forby å oppgi innholdet av et næringsstoff når det er grunn til tvil om effektiviteten.

Mattilsynet kan videre etter § 14 fjerde ledd tillate at innholdet for visse varer oppgis med to tall (intervall) på varedeklarasjonen. Intervallet bør vanligvis ikke være større enn det dobbelte av det for vedkommendes stoffs eller stoffers tillatte avvik.

Mattilsynet kan videre etter § 14 femte ledd bestemme at Norske Standarder skal gjelde i stedet for merke- og deklareringskravene angitt i §§ 14 og 15.

Nærmere regler om varedeklarasjon fremgår av forskriften § 15. Bestemmelsen lyder i sin helhet:

”§ 15. Varedeklarasjon for organisk gjødsel og organisk-mineralsk gjødsel

- 1) *Produkttype: Kortfattet beskrivelse av produktets sammensetning og art.*
- 2) *Sammensetning av de enkelte fraksjoner (oppgis i fallende rekkefølge etter vekt)*
- 3) *Garantert innhold i vekt eller volum.*
- 4) *Navn og adresse på produsent eller importør.*
- 5) *Næringsinnhold:*
 - *total-N*
 - *nitrat-N + ammonium –N*
 - *fosfor (P-AL) og kalium (K-AL) (ammoniumlaktatløselig)*
 - *ev. Kalsium (Ca-AL) og magnesium (Mg-AL) (ammoniumlaktatløselig)*
 - *ev. Innhold av mikronæringsstoffer (totalinnhold)*
 - *Innholdet av sekundære næringsstoffer og mikronæringsstoffer kan bare deklarererers dersom mengden av det enkelte næringsstoff er like eller større enn grensene for innhold angitt i vedlegg 3.*
- 6) *Fysiske egenskaper:*
 - *Tørrestoffinnhold (%)*
 - *Organisk innhold (%)*
- 7) *Ethvert produkt som inneholder råvarer gitt i vedlegg 4 skal i tillegg varedeklarere:*
 - *produktets kvalitetsklasse (0-III) med tilhørende beskrivelse, herunder eventuelle bruksbegrensninger eller andre forholdsregler ved produktets bruk. Når et produkt som kommer inn under § 10, går inn som komponent i et annet produkt, oppgis kvalitetsklassen til den aktuelle komponenten. Ethvert produkt som inneholder avløpsslam skal angi analyseverdier for tungmetaller.*
 - *Hygieniserings- og stabiliseringsmetode.”*

Forskriftens § 16 gir anvisning på at produkter som er omfattet av forskriftens del II, bare kan markedsføres og omsettes dersom de tilfredsstiller forskriftens kvalitetskrav, herunder kravene til merking og dokumentasjon.

Mattilsynet har i § 16 andre ledd fått hjemmel til å forby omsetning av produkter som omfattes av forskriften, hvis vedkommende produkt omsettes under misvisende, villedende eller mangelfullt navn, eller hvis det i samband med markedsføring er gitt misvisende opplysninger om varen. Produktegenskaper og effekter som benyttes i markedsføring skal være dokumenterbare.

Forskriftens del III gir nærmere bestemmelser om lagring og bruk. Det følger av forskriftens § 18 første ledd at

”Anlegg for husdyrhold og lagring av husdyrgjødsel/avløpsslam må ikke plasseres på flomutsatte områder eller så nær vassdrag, brønn eller annet vannforsyningssystem at det blir fare for forurensning.”

Det oppstilles detaljerte krav til ulike lagertyper i forskriften § 19 til 21.

Etter forskriften § 19 første ledd skal lager for flytende gjødselvarer ha tette konstruksjoner i golv, vegger, porter, luker, uttappingsrør, spjeld m.m. Landkummer skal i tillegg utstyres med tak eller flytende dekke. Gjødseldammer skal ha tett bunn. I gjødselgrop for sau og gjødselrenne for pelsdyr mv. skal bunn, sider og port være tette.

Det fremgår av § 19 andre ledd at gjødselkummer og dammer skal ha tilstrekkelig helårssikring. Gjødselkum med vegg som når mindre enn 1,5 meter over terreng, og alle gjødseldammer, skal ha gjerde slik at samlet høyde fra terreng til toppen av gjerdet er minst 1,5 meter. Kumvegg som når mer enn 1,5 meter over terreng, skal ha klatreavviser på toppen. Kummen skal utstyres med innvendige stigeledd eller andre redningsinnretninger.

Det fremgår av § 20, som oppstiller spesielle krav til lager for husdyrgjødsel, at slike lagre skal ha tilstrekkelig kapasitet slik at gjødsla kan lagres frem til spredning i den tillatte perioden. Lageret må i tillegg ha kapasitet til å oppbevare eventuell gjødsel som måtte ligge igjen i lageret etter siste utkjøring. Lagringskapasiteten skal være minimum åtte måneders produksjon.

Det fremgår av § 20 tredje ledd at ved nybygg, utvidelse og utbedring av lager for husdyrgjødsel skal kommunen godkjenne plan før arbeidet kan gjennomføres. Lageret kan ikke tas i bruk før det er kontrollert og godkjent av kommunen. Foretaket skal jevnlig kontrollere at anlegget fungerer som forutsatt og er tett mot lekkasje.

Forskriften § 21 oppstiller spesielle krav til lager for silopressaft.

Kapittel 7 oppstiller nærmere regler for bruk. Det fremgår av forskriften § 22 at bruk av gjødselvarer etter gjødselvarerforskriften på landbruksarealer skal inngå i gjødslingsplan, jf. forskrift om gjødslingsplanlegging.

Det følger av forskriften § 23 at spredning av gjødselvarer av organisk opphav kun er tillatt i perioden 15. februar til 1. november. Det er ikke tillatt å spre gjødselvarer på snødekket eller frossen mark.

Det fremgår av § 23 andre ledd at spredning uten nedmolding/nedfelling på eng og annen grøde bør gjøres så tidlig i vekstsesongen at det er mulighet for betydelig gjenvekst som høstes eller beites, og skal gjøres senest innen 1. september dersom ikke noe annet er bestemt av kommunen iht. tredje ledd.

Kommunen kan, på vilkår av at kommunens klimatiske forhold og vannkvaliteten i kommunens vassdrag tillater det, ved forskrift eller enkeltvedtak tillate en senere frist for spredning uten nedmolding/nedfelling enn 1. september, men ikke senere enn 1. oktober. Muligheten for endring ved forskrift gjelder likevel ikke kommunene som ligger innenfor nedbørsfeltet som drenerer til kyststrekningen svenskegrensa – Lindesnes, jf. forskriften § 23 tredje ledd.

Endelig gis kommunen hjemmel til i fjerde ledd ved forskrift eller enkeltvedtak å forby spredning av gjødselvarer som nevnt i første ledd i hele eller deler av perioden fra og med 1. september til 1. november i områder med alvorlig forurensning eller fare for alvorlig forurensning.

Forskriften § 24 oppstiller spesielle krav til bruk av husdyrgjødsel. Det er her stilt krav både til spredeareal, gjødseldyrenheter og spredning/nedmolding.

I forskriftens § 25 stilles spesielle krav til bruk av produkter med avløpslam. Bestemmelsen lyder som følger:

”Produkter som inneholder slam, kan ikke spres på areal der det dyrkes grønnsaker, poteter, bær eller frukt. Der slam er spredt, kan det først dyrkes slike vekster minimum tre år etter siste sprededato.

Slam må ikke spres i eng eller brukes i gartnerier. I private hager, parker, lekeareal og lignende må slam bare brukes som del av et dyrkningsmiddel.

Etter spredning skal slammet nedmoldes straks og senest 18 timer etter spredning.

Ved bruk av produkter med slam må foretaket, senest to uker før første levering, legge frem for kommunen melding med vurdering av alle forhold som kan ha innvirkning på jordbruksfaglige, forurensningsmessige, sikkerhetsmessige, helsemessige og hygieniske forhold ved bruken. Meldingen skal også inneholde opplysninger om mengde, sammensetning, størrelse og type areal det skal spres på, eventuelle jordanalyser, foruten gårds-/bruksnummer og navn/adresse på mottaker.

Kommunen skal forelegge meldingen for medisinskfaglig rådgiver til uttalelse. Avdekker meldingen forhold som gjør at forskriftens krav ikke etterleves, kan kommunen kreve forholdet rettet etter kommunehelsetjenesteloven § 4a-8.

Enhver som disponerer slam, plikter å innføre og utøve internkontroll i overensstemmelse med forskrift av 25. april 2003 nr. 486 om miljørettet helsevern § 12.”

Disse reglene kan etter vårt skjønn medføre at vann- og avløpsverkene får økte problemer med å få avsetning på avløpslammet, enten fordi mottakerne av slammet synes det blir for mye papirarbeid i tilknytning til kjøp eller mottak av slam, eller fordi kommunen som tilsynsmyndighet rett og slett stopper salget dersom de ikke finner forholdene tilfredsstillende.

I veiledningen til bestemmelsen er det i tilknytning til siste avsnitt anført på s. 17 at Norges forpliktelser gjennom EØS-avtalen krever særlig regulering av avløpslam, og at dette er bakgrunnen for krav om internkontroll for enhver som disponerer slam, i tillegg til et særskilt krav om oppbevaring av opplysninger i gjødselvareforskriftens § 12 tredje ledd. Kravet om internkontroll gjelder både for de som produserer avløpslam og de som bruker det. Bruk er i denne sammenheng definert som spredning på jord, mellomlagring og deponering. Som bruk av slam regnes også innblanding av avløpslam i en gjødselvare av annet opphav. Dersom et produkt som inneholder avløpslam har gjennomgått omfattende teknisk og termisk behandling slik at det ikke lenger kan regnes som avløpslam, faller denne plikten bort.

Det påpekes videre i veiledningen at mange virksomheter som har plikt til å innføre og utøve internkontroll etter gjødselvareforskriften, også vil være pålagt dette etter annen lovgivning, blant annet etter forskrift av 6. desember 1996 nr. 1127 om systematisk helse, miljø og sikkerhet i virksomheter (Internkontrollforskriften). Det anbefales i den forbindelse at internkontroll som allerede er etablert, utvides til også å omfatte krav etter gjødselvareforskriften der dette er aktuelt.

Forskriften fastslår i § 29 at Mattilsynet fører tilsyn med at del II i forskriften etterleves, og at kommunen fører tilsyn med at del III i forskriften etterleves.

I veiledningen til forskriften fremgår det på s. 18 at kommunens tilsyn med etterlevelse av forskriftens del III omfatter tilsyn med etterlevelsen av både landbruksmessige, forurensningsmessige og helsemessige hensyn i henhold til forskriften. Det påpekes at for at tilsynet etter kommunehelsetjenesteloven skal kunne ivaretas på en forsvarlig måte er det viktig at kommunens helsefaglige ekspertise har en sentral rolle i forbindelse med tilsynet.

Det gis videre uttrykk for at tilsynet med de som disponerer slam bør utøves som et systemtilsyn når disse er omfattet av kravet om internkontroll. Med ”systemtilsyn” menes et tilsyn med at den som disponerer slammet har systemer som sikrer at internkontrollen fungerer. Kommunens tilsyn skal da kontrollere om internkontrollaktivitetene er hensiktsmessige for å ivareta kravene i forskriften, om de er effektivt gjennomført og om resultatene stemmer overens med det som er planlagt.

Leder av virksomheter som er omfattet av forskriften, har etter forskriften § 30 plikt til å legge frem de opplysninger som er nødvendige for at tilsynsmyndigheten skal kunne gjennomføre sine oppgaver.

Det følger av veiledningen til denne bestemmelsen at opplysningsplikten er vidtrekkende. Brukere og produsenter plikter å informere kommunen dersom det er forhold ved gjødselvarerne eller bruken av dem som åpenbart kan ha negativ innvirkning på helsen. Den ansvarlige skal i slike situasjoner, i tillegg til å varsle kommunen, også utføre de beskyttelsestiltak og ta de forholdsregler som er nødvendig for å forebygge, hindre eller motvirke negativ helsepåvirkning.

Hjemmel for å dispensere fra forskriftens del II i særlige tilfeller er inntatt i forskriftens § 31.

Mattilsynet kan videre dispensere fra § 25, første og andre ledd, § 27 samt fra bruksbestemmelsene i vedlegg 4 dersom det kan dokumenteres at innholdet av tungmetaller er særlig lavt og/eller behandlingsprosessen har gitt en vesentlig høyere kvalitet på produktet enn det råvaren skulle tilsi, jf. forskriftens § 31 andre ledd. Kommunen kan i særlige tilfeller dispensere fra forskriftens del III, med unntak av § 25 første og andre ledd, § 27 og bruksbestemmelsene i vedlegg 4, jf. forskriften § 31 tredje ledd.

Veiledningen påpeker på s. 21 at slike dispensasjoner ikke bør forekomme hyppig, og at de bør være godt begrunnet. Hensyn til helse og hygiene må i slike tilfeller være tilfredsstillende ivaretatt, og den helsefaglige vurderingen må være synliggjort i kommunens behandling av dispensasjonen. Kommunen kan i sitt dispensasjonsvedtak sette vilkår for å redusere risikoen for forurensning, helseskade og andre hygieniske ulemper. Det bør generelt være svært tungveie grunner for å dispensere fra forskriftens krav til lagring og bruk av gjødselvarer.

Forskriften inneholder i § 32 hjemmel for tilsynsmyndighetene til å pålegge forhold ved virksomheten rettet hvis forholdet er i strid med forskriften, eller med vedtak gitt i medhold av forskriften, eller kan føre til skader eller ulemper for de hensyn som er nevnt i § 1.

For å sikre at bestemmelsene i forskriften eller vedtak i medhold av forskriften blir gjennomført, kan det fastsettes forurensningsgebyr med hjemmel i forurensningsloven § 73 og tvangsgebyr i medhold av jordloven § 20. Der det er gitt pålegg om retting i medhold av kommunehelsetjenesteloven § 4a-8, kan det ilegges tvangsmulkt med hjemmel i kommunehelsetjenesteloven § 4a-9, jf. gjødselvarerforskriften § 32 andre ledd. Gebyret er tvangsgrunnlag for utlegg, jf. § 32 tredje ledd.

Produsent eller importør som ikke følger bestemmelsene om registrering, rapportering, avgiftsinnbetaling og bokføring, jf. §§ 5, 11, 12 og 32, kan av Mattilsynet for kortere eller lengre tid nektes å innføre eller omsette vedkommende vare, jf. forskriftens § 34.

Forsettlig eller uaktsom overtredelse av gjødselverforskriften eller bestemmelser og vedtak gitt i medhold av den, er straffbart i henhold til matloven § 28, forurensningsloven kapittel 10, kommunehelsetjenesteloven § 4a-11 dersom overtredelsen ikke rammes av strengere straffebestemmelser, jf. forskriften § 35.

Det følger av forskriftens § 36 at vedtak fattet av kommunen kan påklages til Fylkesmannen.

Kommunen har hjemmel til å kreve retting av forhold som kan medføre helseulemper, men er ikke pålagt å gjøre det dersom det ikke er overhengende fare for helseskade. Det at kommunen etter anmodning for eksempel fra de luktlagede naboene lar være å fatte vedtak i en sak, vil også kunne påklages til Fylkesmannen.

Det er kun personer eller virksomheter som er part i saken, eller som har rettslig klageinteresse, som kan bringe en klage over slik ikke-bruk av myndighet inn for klageorganet. For at ikke-bruk av myndighet skal kunne kalles et enkeltvedtak, må imidlertid kommunen ha behandlet saken ferdig, jf. veiledningen s. 20.

Kapittel 9 omhandler tidspunktet for ikrafttredelse og opphevelse av andre forskrifter. Det følger av forskriftens § 37 at forskriften trådte i kraft 20. juli 2003. Fra samme tid ble forskrift av 28. mai 1998 nr. 562 om handel med gjødsel og jordforbedringsmidler mv. opphevet. Det samme var tilfellet med forskrift av 2. januar 1995 nr. 5 om avløpslam, forskrift 11. februar 2002 nr. 337 om husdyrgjødsel og forskrift av 1. august 1991 nr. 555 om silopressaft.

3.4.9.2 Avløpsverkens ansvar for manglende slamkvalitet

Med hensyn til hvilket ansvar et avløpsverk kan komme i dersom det leveres mangelfullt slam i forhold til gjødselverforskriftens krav, vil det for det første kunne bli snakk om sanksjoner fra tilsynsmyndighetene etter de regler som er påpekt ovenfor.

Der en kommune har levert mangelfullt slam til en slamentreprenør, og vedkommende er ukjent med dette, vil det lett kunne bli ansvar for de merkostnader som slamentreprenøren derav blir påført. Her vil det imidlertid måtte foretas en nøye gjennomgang av de kontrakter som er inngått, og undersøkelser av om kommunen for eksempel har fraskrevet seg denne type ansvar.

Der slamentreprenøren er kjent med at slammet ikke tilfredsstiller forskriftens krav, og påtar seg å håndtere dette for kommunen like fullt, vil det i utgangspunktet ikke kunne bli snakk om ansvar for avløpsverket. Dette vil imidlertid også avhenge noe av hvilken kontraktsregulering som finnes mellom partene.

Der slamentreprenøren i strid med slamforskriften sprer avløpsverkets slam hos bøndene og dermed bryter forutsetningene for avtalen mellom avløpsverket og slamentreprenøren, oppstår spørsmålet om avløpsverket vil være direkte ansvarlig overfor den godtroende mottaker av slammet, som av slamentreprenøren kanskje til overmål har fått forsikringer om at alt er i orden.

Vurderingstemaet er altså i hvilken grad et avløpsverk har et eget ansvar for selvstendige oppdragstakers feil. Denne problemstillingen er diskutert i langt større bredde under kapittel 3.5.6.2 nedenfor, under gjennomgangen av generelle ansvarsgrunnlag for erstatningsansvar. Her trekkes det frem et eksempel på at en kommune har blitt ansett ansvarlig også for selvstendige oppdragstakere, jf. Rt. 1967 s. 687.

Saksforholdet var her at en person som kommunen hadde engasjert til å tømme privetene i en av kommunens leiegårder, hadde tømt privetinnholdet rett i en bekk. Dette medførte at en eiendom som hadde denne som rentvannskilde, fikk skade på sitt kyllingoppdrett og ørretklekkeri.

Høyesterett fant her at leiegårdsstyrets formann, som på kommunens vegne inngikk avtale med den selvstendige oppdragstaker, ikke bare hadde en sterk oppfordring til å gjøre ham kjent med helseforskriftene i Lier, som hadde klare bestemmelser for hvordan privetinnhold skulle håndteres og deponeres, men også til å presisere at forskriftene måtte følges, og til så langt som det var praktisk mulig sikre seg at de ble fulgt. Dette kunne for eksempel gjøres ved å sette som vilkår for betalingen av det ble dokumentert at massen var anbrakt på en måte som kunne godtas etter forskriften.

Tilsvarende synspunkter vil kunne gjøre seg gjeldende der det fremmes et erstatningskrav fra en bonde som har mottatt slam som ikke tilfredsstillende slamkvaliteten, og dette skyldes at slamentreprenøren som avløpsverket har benyttet, i strid med den konkrete avtalen om anbringelse av slammet på annet egnet sted, har deponert det hos bonden.

Domstolene vil antagelig undersøke om kommunen i et slikt tilfelle har gjort entreprenøren tilstrekkelig kjent med slamforskriftens krav og gjort det tilstrekkelig klart hvordan det aktuelle partiet måtte deponeres for å tilfredsstillende forskriftens krav. I vurderingen av ansvarsgrunnlag vil det også måtte foretas en vurdering av om bonden som mottok avløpsslammet, har vært i aktsom god tro mht. dets beskaffenhet.

I begynnelsen 1990-tallet, før slamforskriften trådte i kraft, ble det store presseoppslag i forbindelse med at Sarpsborg kommune leverte slam av dårlig kvalitet til en lokal bonde. Slammet, som ble levert til en mellomlagringsplass disponert av bonden, var forurenset av kvikksølv som hadde lekket inn i kommunens avløpssystem fra grunnen rundt Borregaard.

Avsløringen av dette førte til at Borregaard påtok seg ansvaret og bekostet henting av slammet på over 100 tonn, som ble fraktet til Borregaards eget spesialdeponi for avfall inneholdende kvikksølv.

Da dette var før slamforskriftens tid, ble situasjonen håndtert etter kommunehelsetjenestelovens regler. Selv om Borregaard tok ansvar i saken, førte dette til at Sarpsborg kommune i lang tid etterpå slet med å bli kvitt avløpsslammet sitt, da publikums tillit til at dette holdt seg innenfor dagjeldende retningslinjer, var borte. Dette viser hvor kritisk det kan være for en kommune dersom det blir avdekket feil og mangler ved slammet. Sarpsborg kommune har siden innført den praksis at slammet blir analysert av godkjent laboratorium på de aktuelle parametere før slammet kjøres ut til bondene.

3.4.9.3 Forbud mot deponering av biologisk nedbrytbart avfall

Forbudet mot deponering av biologisk nedbrytbart avfall trådte i kraft 1. juli 2009 ved en endring i eksisterende kapittel 9 i avfallsforskriften. Forbudet gjelder avfall med TOC-innhold over 10 % eller glødetap over 20 %.

Det er i forskriften eksplisitt gitt unntak fra forbudet for følgende fraksjoner

- gateoppsop
- forurenset jord og forurensede muddermasser
- ristgods, silgods og sandfangavfall fra avløpsrensaneanlegg
- avløpsslam som ikke tilfredsstillende kvalitetskravene for gjødselvarer

Unntaket er i tråd med de innspill som Norsk Vann har kommet med i høringsprosessen og innebærer at det fortsatt vil ligge til rette for en bærekraftig utnyttelse av avløpsslammet fra rensaneanleggene i jordbruket og på grøntarealer.

3.4.10 Sanksjonsbestemmelser ved brudd på forurensningsloven – Tvangsmulkt, umiddelbar gjennomføring ved forurensningsmyndigheten – Straffeansvar

3.4.10.1 Tvangsmulkt ved forhold i strid med loven – Forurensningsloven § 73

For å sikre at bestemmelsene i forurensningsloven eller vedtak i medhold av loven blir gjennomført, har forurensningsmyndighetene i § 73 blitt gitt hjemmel til å fastsette forurensningsgebyr til fordel for staten.

Bestemmelsen har avløst vannvernsloven § 11 a og granneloven § 23 d. Med tvangsgebyr (tvangsmulkt) i forbindelse med forvaltningsmessig lovgivning forstås en plikt til å betale et pengebeløp ved overtredelse av loven eller lovhjemlet vedtak.

På samme måte som tvangsmulkt etter plan- og bygningsloven, regnes heller ikke tvangsmulkt etter forurensningsloven § 73 som straff. Tyrén påpeker i sin bok om forurensningsloven (*Forurensningsloven og kommentarene til loven i praksis: En kommentarutgave*, 2. utgave 1997 s. 171) at mens straff er en reaksjon på et konstatert ulovlig forhold, er formålet med tvangsgebyret å unngå et ulovlig forhold. Gebyret har virket etter sin hensikt dersom den ansvarlige innretter seg slik at han ikke må betale. Anvendelse av straff forutsetter i alminnelighet at det foreligger subjektiv skyld, mens plikten til å betale tvangsgebyr ikke er avhengig av skyld, men utløses når et objektivt ulovlig forhold inntreffer.

Slik tvangsmulkt kan fastsettes når overtredelse av loven eller vedtak i medhold av loven er oppdaget, og begynner å løpe dersom den ansvarlige oversitter den frist for retting av forholdet som forurensningsmyndigheten har fastsatt.

Tvangsmulkten kan også fastsettes på forhånd, og løper da fra eventuell overtredelse tar til. Det kan fastsettes at forurensningsgebyret løper så lenge det ulovlige forhold varer, eller at det forfaller for hver overtredelse.

Tvangsmulkten må fastsettes slik at det utgjør en økonomisk motivasjon for å utføre tiltaket, og det bør være så stort at det ikke lønner seg å betale inn gebyret i stedet for å gjennomføre tiltak. Tvangsmulkten knyttes til en fremtidig frist slik at vedkommende kan innrette seg slik at forurensning unngås. Fristen må være realistisk med hensyn til gjennomføringen fra vedtaket mottas, sett i forhold til tiltakets omfang og forhistorie.

Ifølge Hans Christian Bugges kommentarer i *Norsk Lovkommentar 2008* varierer gebyrene sterkt i størrelse. Han har funnet at de stort sett ligger mellom kr. 250,- og kr. 5.000,- pr. dag, men at det også har forekommet i enkelte særlige tilfeller at det har vært ilagt gebyrer på opp til 40.000,- pr. dag.

Gebyrenes størrelse må også sees i forhold til den aktuelle kroneverdien på det tidspunktet gebyret ble ilagt.

Kommunene er i rundskriv T-5/98 gitt myndighet innenfor sitt myndighetsområde til å fastsette og frafalle forurensningsgebyr. Det forekommer også at en kommune blir ilagt forurensningsgebyr for brudd på pålegg gitt av overordnet forurensningsmyndighet.

Oslo kommune ble f.eks. mot slutten av 1990-tallet ilagt et forurensningsgebyr på kr. 30.000,- pr. dag. Gebyret påløp i flere år, helt frem til den moderniserte utgaven av Bekkelaget renseanlegg med nitrogenfjerning sto ferdig i år 2000. Gebyret ble ilagt fordi kommunen ikke fulgte opp Fylkesmannens fastsatte ferdigstillelsesdato for igangsetting av anlegget.

Bakgrunnen for den igangsatte utbygging av Bekkelaget renseanlegg var Norges forpliktelse til å redusere utslippene til Nordsjøen med 50 % basert på utslippstallene slik de forelå i 1985. For å klare

dette ga Miljøverndepartementet i Rundskriv T- 6/88 fylkesmennene beskjed om at det var nødvendig å iverksette tiltak for bl.a. å redusere kommunale utslipp i Oslofjorden.

Dette førte til at Fylkesmannen i 1991 med hjemmel i forurensningsloven § 11 ga pålegg om å redusere det samlede utslipp av nitrogen fra Bekkelaget renseanlegg til Oslofjorden med 70 % innen 1996. Kommunen påklaget pålegget til Miljøverndepartementet, men fikk ikke medhold. Etter dette besluttet Oslo bystyre i 1992 å igangsette bygging av et nytt renseanlegg på Bekkelaget.

Høsten 1994 søkte Oslo kommune om utsettelse mht. tidspunktet for ferdigstilling av renseanlegget, men dette ble avslått. I avslagsbrevet fra Fylkesmannen ble Oslo kommune for første gang varslet om at dersom fristen ble oversittet, ville det bli fattet vedtak om forurensningsgebyr etter forurensningsloven § 73.

Til tross for dette vedtok Oslo bystyre i desember 1994 å stanse den igangsatte byggingen av Bekkelaget renseanlegg pga. den kostnadsøkning som hadde funnet sted, og utrede alternativer til det igangsatte prosjektet.

Fylkesmannens frist for ferdigstilling ble senere forlenget av Miljøverndepartementet fra 1996 til 1. juli 1998. Da anlegget heller ikke var klart fra denne dato, ble det som ovenfor nevnt ilagt et løpende forurensningsgebyr på kr. 30.000,- pr dag.

Det er åpenbart at det i denne saken ble foretatt vurderinger som gikk ut på at det var viktigere for kommunen å få handlefrihet til å velge det alternativ som ble oppfattet som den beste helhetsløsningen på avgjørelsestidspunktet, enn å unngå at det påløp forurensningsgebyr. Først våren 1998 ble det av bystyret besluttet å fortsette utbyggingen av Bekkelaget renseanlegg ved å legge det i fjell. På dette tidspunktet var det selvsagt altfor sent å unngå fastsetting av forurensningsgebyr.

Forurensningsgebyret virket her de facto som en straff ved at kommunen ble straffet fordi den hadde brukt i alt fire år fra prosjektet ble stanset i 1994 til å finne en annen løsning på å tilfredsstille forurensningsmyndighetenes krav. Dette ser en fordi vedtaket om utbygging i 1998 ble fattet noen måneder før forurensningsgebyret begynte å løpe. Det synes her som om ileggelsen av forurensningsgebyret ikke hadde funksjon som middel til å avverge manglende oppfyllelse av pålegget; det var jo klart at ferdigstillingen ville bli vesentlig forsinket da det ble ilagt.

Tvangsmulkten skal ilegges den ansvarlige for overtredelsen. Dersom overtredelsen har skjedd på vegne av et selskap eller en annen sammenslutning, en stiftelse, en kommune, en fylkeskommune eller annen offentlig innretning, skal tvangsmulkten vanligvis pålegges virksomhetens eier som sådan.

Pålegg om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Forurensningsmyndigheten kan frafalle påløpt forurensningsgebyr. Slik ettergivelse vil normalt bare skje der særlige grunner tilsier det, for eksempel når det økonomiske grunnlaget for virksomheten står på spill, der overtredelsen har vært unnskyldelig eller ved force majeure. Sivilombudsmannen har i sin årsmelding for 1990 s. 140 flg. lagt til grunn at myndighetene har plikt til å behandle søknad om ettergivelse, og også av eget tiltak skal vurdere om gebyr skal frafalles. Dette synet er bestridt av Miljøverndepartementet.

Det er foreløpig uavklart hvorvidt et gitt forurensningsgebyr vil kunne bli kjent ugyldig som følge av at kommunen ikke på egen hånd har vurdert om ilagt gebyr skal frafalles. Etter forvaltningsloven § 41 vil et vedtak likevel være gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold. Dette må undergis en konkret vurdering. Dersom det er vektige forhold som taler for ettergivelse som ikke har vært kjent for kommunen da avgjørelsen om å nekte ettergivelse ble tatt, kan dette føre til at nektelsen blir kjent ugyldig etter prinsippet i fvl. § 41.

3.4.10.2 Umiddelbar gjennomføring ved forurensningsmyndigheten – Forurensningsloven § 74

Har forurensningsmyndigheten gitt pålegg i medhold av § 7 fjerde ledd eller § 37 første eller andre ledd som ikke etterkommes av den ansvarlige, kan forurensningsmyndigheten sørge for iverksetting av tiltakene. Forurensningsmyndigheten kan også sørge for iverksetting av tiltakene dersom slikt pålegg kan medføre at iverksettelsen av tiltakene forsinkes, eller dersom det er uvisst hvem som er ansvarlig. Det tenkes her på situasjonen der det ennå ikke er utferdiget pålegg etter § 7 fjerde ledd eller § 37, og hvor det er viktig at iverksettingen finner sted umiddelbart eller den situasjon at adressaten er ukjent.

Lovens utgangspunkt er at den ansvarlige selv skal treffe tiltak mot ulovlige forurensninger, jf. § 7. For de tilfeller der den ansvarlige ikke iverksetter nødvendige tiltak mot forurensning, må det offentlige gis en rett til å gripe inn.

Bestemmelsen kan være aktuell å anvende der det er på det rene at den ansvarlige ikke selv har mulighet til å iverksette tiltaket, eller der det er avklart at han ikke akter å gjøre det. Som eksempel på det førstenevnte kan tenkes pålegg gitt til et eldre menneske om utbedring av en utett avløpsledning som er til sjenanse for naboer og andre. Her kan det etter hvert bli klart at vedkommende ikke er i stand til å gjøre de tiltak som er nødvendige, som i dette tilfellet ville være å ta kontakt med en rørlegger for å få rehabilitert ledningen.

I det andre tilfellet kan det komme klare signaler om at pålegget ikke vil følges opp fordi man mener at pålegget enten er urettmessig eller bare unødvendig.

Det kan også være behov for at forurensningsmyndigheten har hjemmel til å gripe inn der det er uvisst hvem som er ansvarlig. Dette kan være tilfelle der den ansvarlige for forurensningen er helt ukjent, men også der det er tvil om hvem av flere aktuelle som er ansvarlig for forurensningen.

Det er ikke nødvendig at det offentlige selv utfører tiltakene. Forurensningsmyndighetene kan også engasjere private til å utføre arbeidet dersom dette synes mest hensiktsmessig.

Ved iverksetting av tiltak etter første ledd kan forurensningsmyndigheten gjøre bruk av, og om nødvendig volde skade på, den ansvarliges eiendom. Foruten det offentlige selv kan det bestemmes at private kan utøve slik rådighet over den ansvarliges eiendom. Dette vil være praktisk der Fylkesmannen engasjerer en privat rørlegger for å gå inn på eiendommen for å reparere en ødelagt avløpsstikkledning.

Fylkesmannen har innenfor sitt myndighetsområde blitt delegert myndighet etter § 74 første, annet og tredje ledd i rundskriv T-5/91. Ved rundskriv T-5/98 har Miljøverndepartementet delegert myndighet til kommunene innenfor sitt myndighetsområde etter § 74 til å sørge for umiddelbar gjennomføring.

Forurensningsmyndigheten kan gi nærmere forskrifter om gjennomføring av tiltak etter første og andre ledd.

Vi nevner også at forurensningsloven § 75 hjemler bruk av annen manns eiendom for å bekjempe forurensning og vederlag for bistand, mens forurensningsloven § 76 hjemler dekning av det offentliges utgifter, skade eller tap i forbindelse med gjennomføring av tiltak etter § 74. Dette kravet kan helt eller delvis frafalles dersom det ellers vil komme til foretrengsel for andre skadelidte, eller det vil virke urimelig å fremme kravet. Skadeerstatningsloven § 5-2 om lempning gjelder også for ansvar etter § 76.

3.4.10.3 Straffeansvar for forurensning

Etter forurensningsloven § 78 straffes med bøter eller fengsel inntil tre måneder den som forsettlig eller uaktsomt har, gjør, eller setter i verk noe som kan forurense i strid med forurensningsloven eller forskrifter gitt i medhold av loven. På samme måte straffes den som unnlater å treffe vedtak som han er pliktig til etter §§ 7 og 40, etter forskrift i medhold av loven, etter vilkår i enkelttillatelse etter § 11, vilkår i godkjent beredskapsplan etter § 41 eller ellers etter særskilt pålegg i medhold av loven.

Det er også straffbart å unnlate å gi melding etter §§ 19 eller 20. Sistnevnte bestemmelse foreskriver en meldeplikt ved nedleggelse av et anlegg dersom anlegget eller virksomheten kan medføre forurensninger etter nedleggelsen eller driftsstansen.

Endelig er det straffbart ikke å etterkomme forurensningsmyndighetenes pålegg etter §§ 49 til 51, og til å medvirke til overtredelse av det ovenfor nevnte, listet opp i bokstavene a til d i forurensningsloven § 78. Departementet uttalte i lovforarbeidene at påtale for overtredelse av § 51 burde begrenses til de mest graverende tilfeller (Ot.prp. nr. 11 (1979–80) s. 172).

Dersom overtredelsen har voldt fare for stor skade eller ulempe, eller det for øvrig foreligger skjerpene omstendigheter, kan fengsel inntil to år anvendes, men inntil fem år dersom overtredelsen har voldt fare for menneskers liv eller helse. Strafferammen på fem år innebærer at overtredelse foreldes etter ti år.

Har overtredelsen bare ført til ubetydelig forurensning, eller til utbetydelig fare for forurensning, skjer offentlig påtale bare etter begjæring fra forurensningsmyndigheten.

Bestemmelsen er den alminnelige straffebestemmelse mot den som volder forurensning, og har avløst vannvernloven § 17 første ledd, granneloven § 23 f første ledd og oljevernloven § 14.

Av praksis der en kommune er dømt etter straffebestemmelsene i forurensningsloven, kan nevnes Rt. 1989 s. 733 der en kommune ble idømt kr. 150.000,- i bot for overtredelse av daværende § 80 i forurensningsloven, jf. § 78 første ledd bokstav a og b, § 7 første ledd og § 6.

Kommunen hadde konsesjon for drift av et mindre forbrenningsanlegg for avfall. Kommunen ble dømt for å ha foretatt åpen forbrenning utenfor anlegget, for at forbrenning skjedde ved for lave temperaturer og for at den foreskrevne instrumentering ikke var skaffet. Både kommuneingeniøren og den politiske ledelse i kommunen var fullt klar over forholdene ved anlegget, men hadde valgt å sette seg ut over regelverket til tross for klager.

Saken ble fremmet for retten etter straffeprosessloven § 268 da kommunen ikke vedtok det ilagte forelegget.

Kommunens anførsler om at det dreide seg om en liten kommune med dårlig økonomi, og at den hele tiden hadde søkt å oppfylle kravene best mulig, førte ikke frem. Botens størrelse ble for øvrig etter anke fra påtalemyndighetene økt fra kr. 25.000,- i herredsretten til kr. 150.000,- i Høyesterett.

For øvrig kan nevnes at Økokrim har ilagt Norsk Gjenvinning en bot på kr. 600.000,- som følge av overtredelse av forurensningsloven i perioden 1997 til 1999, hvorav kr. 150.000,- var erstatning til dekning av de utgifter Bergen kommune hadde hatt til opprydning. Bruddet på forurensningsloven besto i at det var registrert en rekke punktutslipp av olje til overvannsledning og avløpsledning som førte inn til Bergen kommunes renseanlegg for avløpsvann.

Endelig kan nevnes at Drammen kommune i slutten av august 2009 ble ilagt en bo på en halv million kroner for å ha forårsaket fiskedød i Leirelva og Lerpebekken i 2007. Årsaken var at en feil på ventilen på den kommunale Bakke pumpestasjon førte til at forurenset vann fra Lindum rant ut i Leirelva og

Lerpebekken på grensen til Sande og tok livet av fisken der. Utslippet ble ikke oppdaget i tide fordi kommunen ikke hadde alarm som varslet om feil på vannventilen.

Kommunen var av den oppfatning at boten var for høy, og tok kontakt med politiet for å forhandle om størrelsen, og det ble etter slike forhandlinger oppnådd enighet om at kommunen ville godta boten og erkjenne ansvar mot at den ble redusert til kr. 250.000,-. I tillegg måtte kommunen betale kr. 115.000.- i erstatning til Sande kommune.

3.5 Gjennomgang av kommunenes ansvar ved mangler i vannforsyningen og ved avløpsborttransporteringen

I kapittel 3.5 drøftes diverse spørsmål knyttet til svikt i vannforsyningen i form av manglende vannkvalitet eller trykk. Forbrukernes og næringslivskundenes rettigheter etter kjøpsloven og forbrukerkjøpsloven, produktansvarsloven, drikkevannsforskriftens krav til vannkvalitet, forskrift om vann- og avløpsgebyrer, forurensningsloven samt de ulovfestede regler om erstatningsansvar for uaktsomme handlinger drøftes nærmere. Det samme gjelder forbrukertvistutvalgets praksis.

Levering av vann basert på avtale faller inn under kjøpsloven. Det samme gjelder for levering av vann fra offentlig vannverk. For forbrukerkjøp fremgår det direkte av forbrukerkjøpsloven § 2 bokstav b at levering av vann er omfattet.

Etter kjøpsloven § 17 skal tingen være i samsvar med de krav til art, mengde, kvalitet, andre egenskaper og innpakning som følger av avtalen. Dersom annet ikke følger av avtalen, skal tingen passe for de formål som tilsvarende ting vanligvis brukes til. Ved levering av vann fra en vannverkseier, vil en måtte si at det blant andre formål er slik at vannet også skal kunne benyttes som drikkevann.

I henhold til forbrukerkjøpsloven av 1. juli 2002 har vannet i utgangspunktet en mangel etter § 16 bokstav a dersom det ikke er i samsvar med kravene til varen fastsatt i § 15. Etter § 15 bokstav f skal vannet være i samsvar med offentligrettslige krav som stilles i lovgivningen eller i vedtak i medhold av lov på den tid kjøpet inngås, hvis ikke forbrukeren har til hensikt å anvende vannet på en slik måte at kravet er uten betydning.

Dette betyr ikke, ifølge Justisdepartementet, at brudd på drikkevannsforskriftens mange krav alltid skal bedømmes som en mangel, og det er ikke ment å foreta noen innstramning i forhold til forbrukertvistutvalgets tidligere praksis på dette området. Det er for øvrig anledning til å fraskrive seg ansvar for forskriftsmessig vann gjennom uttrykkelig ansvarsfraskrivelse inntatt i abonnementsvilkårene.

Forbrukere som blir påført et økonomisk tap som følge av mangelfullt vann, vil etter produktansvarsloven ha krav på erstatning dersom det kan påvises at vannet ikke bød på den sikkerhet som en bruker eller allmennheten med rimelighet kunne vente under hensyn til alle forhold som har sammenheng med produktet, dets presentasjon, markedsføring og påregnelig bruk. Vannverkets eventuelle ansvarsfraskrivelse for denne type ansvar vil være ugyldige.

Ved Agder lagmannsretts dom fra 1998 ble det av Kristiansand kommune erkjent objektivt ansvar etter forurensningsloven § 55 for økonomisk tap påført eier av et serveringssted da retten først var kommet til at det var kommunens arbeider med en avløpsledning i samme grøft som hadde forårsaket forurensningen i form av innsug av avløpsholdig vann i den private stikkledningen.

3.5.1 Problemstilling

En særskilt problemstilling er om mottakerne av vannet kan påberope seg mangler ved vannleveransen overfor vannverkene, og hvilke konsekvenser dette kan få. Det oppstår i den forbindelse spørsmål om abonnentene kan kreve retting av vannleveransen, om det kan fremsettes krav om prisavslag på vanngebyret, og om det kan fremsettes krav om erstatning for det tap den enkelte abonnent måtte lide som følge av den mangelfulle vannkvaliteten eller det mangelfulle trykket.

Særlig for næringsmiddelbedrifter vil mangler ved vannkvaliteten kunne få alvorlige følger, og disse kan risikere å komme i ansvar etter reglene i produktansvarsloven for sine produkter overfor sine kunder.

Det er derfor ikke overraskende at disse har vært opptatt av å få klarlagt hvor langt vannverkene ansvar strekker seg i denne type situasjoner.

Vi vil i det følgende gjennomgå kjøpslovens regler om rett til retting, prisavslag, heving og erstatning ved mangler generelt under kapittel 3.5.2. Forbrukertvistutvalgets praksis hva spesielt gjelder mangelfulle vannleveranser, vil bli behandlet under kapittel 3.5.3. Vi vil dernest se på hvilke regler som følger av forskrift om vann- og avløpsgebyrer under kapittel 3.5.4. Videre vil vi se på spørsmålet om abonnentene kan påberope seg drikkevannsforskriftens krav til vannkvalitet under kapittel 3.5.5.

Under kapittel 3.5.6 vil vi ta for oss de generelle krav som stilles til at en kommune skal bli erstatningsrettslig ansvarlig ved dårlig vannkvalitet.

Under kapittel 3.5.7 vil det bli gjennomgått et konkret eksempel fra Agder lagmannsrett mellom Kristiansand kommune, Næringsmiddeltilsynet i Vest-Agder og Lillian Dalland, som var innehaver av Ringveien kiosk. Kommunen ble av lagmannsretten kjent ansvarlig som følge av innsug av kloakk fra kommunens ledninger forårsaket av kommunens anleggsarbeider. Dommen illustrerer også hvilke bevismessige problemer som kan oppstå i forbindelse med det å dokumentere hva som egentlig er årsaken til at noen blir syke – kommunens drikkevann eller dårlige hygieniske forhold hos en næringsmiddelbedrift.

Ansvar etter produktansvarsloven drøftes i kapittel 3.5.8, ansvar etter forurensningsloven § 55 tas opp til drøftelse i kapittel 3.5.9.

3.5.2 Kjøpslovens og forbrukerkjøpslovens regler om kjøperens sanksjoner ved mangelfull leveranse

3.5.2.1 Hvilke kjøp reguleres av loven – Faller vannleveranser inn under de to lover?

I *Kjøpsloven og FN-konvensjonen om internasjonal løsørekjøp med kommentarer* av John Egil Bergem og Stein Rognlien (2. utgave 1995) fremgår det på s. 38 at vannleveranse basert på avtale, for eksempel basert på levering fra vannverk, kilde eller brønn, faller inn under loven.

Det pekes imidlertid på at tvungen kommunal vannforsyning kan være mer av offentligrettslig enn privatrettslig art. Slik tvungen vannforsyning etter offentlige gebyrsatser uavhengig av kontrakt, synes å falle utenfor kjøpslovens område. Det kan imidlertid ikke utelukkes at enkelte regler i kjøpsloven vil kunne brukes analogisk (dvs. tilsvarende) på slike tvungne offentlige ytelser dersom rettsforholdet mellom det offentlige og mottakeren har en slik karakter at det er gode reelle grunner for å anvende kjøpslovens regler.

Det blir samme sted vist til at forbrukertvistutvalget i flere av sine avgjørelser har ansett tvungne kommunale vannleveranser for kjøp i relasjon til § 1 i forbrukertvistloven av 1978. Det vises i den forbindelse til forbrukertvistutvalgets avgjørelser i sak 1979/064, 1988/299 og 1989/170. Disse sakene er eksempler på tilsvarende bruk av kjøpsrettslige regler i et offentligrettslig rettsforhold. Se nærmere om utviklingen i forbrukertvistutvalgets praksis nedenfor under kapittel 3.5.3.

Kai Krüger legger i *Norsk kjøpsrett* (1999) til grunn at vannforsyning må anses som kjøp. Han viser til at vann anses som et produkt etter produktansvarsloven, og at det gir best sammenheng å anse vann som kjøp også etter kjøpsloven.

Miljøverndepartementet ga i brev den 25. november 1994 uttrykk for at avgiftene skal dekke utgiftene til fremføring av vann, men at selve vannet ikke er å anse som en vare som kommunen leverer. I så fall skulle heller ikke abonnenten kunne gjøre gjeldende misligholdsbeføyelser (sanksjoner) overfor kommunen dersom vannkvaliteten var for dårlig. Det gis videre uttrykk for at dette synspunktet er omstridt under henvisning til forbrukertvistutvalgets praksis. Utvalgets praksis har de senere år imidlertid blitt innskjerpet slik at det i dag skal mye til før en forbruker når frem med krav etter forbrukertvistloven.

Justisdepartementet anfører i Ot.prp. nr. 44 (2001–2002) om lov om forbrukerkjøp (forbrukerkjøpsloven) på s. 42 at det legger til grunn at vannleveranser basert på avtale faller inn under kjøpsloven av 1988. Etter departementets syn taler mye for at også offentlig vannforsyning kan sies å være direkte omfattet av gjeldende lov.

Den 21. juni 2002 ble lov om forbrukerkjøp vedtatt, og den trådte i kraft 1. juli 2002. Loven erstatter og supplerer særreglene om forbrukerkjøp i kjøpsloven av 1988. Hensikten med loven var å skaffe en mer oversiktlig og brukervennlig kjøpslov for forbrukerne.

Lovens anvendelsesområde er i utgangspunktet ikke forskjellig fra kjøpsloven fra 1988. Det innebærer at alle typer kjøp som ikke uttrykkelig er unntatt, omfattes av loven. Videre kan forbrukerkjøpsloven ikke fravikes gjennom avtale til ugunst for forbrukerkjøperen, uten at det uttrykkelig fremgår av den enkelte bestemmelse, jf. forbrukerkjøpsloven § 3 første ledd.

Levering av vann er en ytelse som tidligere har vært ansett å være i grensesonen for kjøpslovens virkeområde, særlig i forhold til offentlig vannforsyning. Det skyldes i første rekke det offentligrettslige elementet ved slike leveranser. I den nye forbrukerkjøpsloven § 2 bokstav b er levering av vann uttrykkelig nevnt som en ytelse som faller innenfor lovens anvendelsesområde. Departementet uttaler i Ot.prp. nr. 44 (2001–2002) under pkt. 3.8.9:

”Departementet skal bemerke at det som nevnt kan være noe usikkert i hvilken utstrekning avtaler om vannleveranser i dag er omfattet av kjøpsloven. Uansett forståelsen av gjeldende kjøpslov på dette punktet går imidlertid departementet inn for at vannforsyning skal omfattes av forbrukerkjøpsloven. Dette gjelder både vannforsyning basert på avtale og offentlig vannforsyning, jf. lovforslaget § 2 bokstav b. Forbrukerkjøpsloven inneholder bestemmelser, både når det gjelder forsinkelse og mangelfull levering, som er anvendelige ved levering av vann. Forbrukertvistutvalgets praksis etter kjøpsloven 1907 og 1988 viser for øvrig at kjøpsrettslige regler lar seg anvende på levering av vann. Etter departementets oppfatning er det liten grunn til at det skal gjelde forskjellige regler etter hvem som leverer vannet.”

I merknadene til § 2 anfører departementet:

”bokstav b klargjør at loven gjelder for levering av vann, jf. drøftelsen i punkt 3.8.9. Under høringen ba Forbrukerombudet om at dette blir uttrykkelig sagt i loven som ikke er foreslått av utvalget. Siden det er tale om en forbrukerkjøpslov og behovet for tydelighet gjør seg spesielt gjeldende, har departementet valgt å ta opp forslaget til Forbrukerombudet, selv om vann i og for seg går inn under den alminnelige definisjonen av forbrukerkjøp i § 1 annet ledd. At det sies uttrykkelig i forbrukerkjøpsloven, i motsetning til i kjøpsloven, kan imidlertid ikke tillegges som argument i annen retning ved tolkning av kjøpsloven.”

Det er etter departementets uttalelser i forarbeidene til ny forbrukerkjøpslov trolig at også kjøpslovens bestemmelser vil bli anvendt direkte ved levering av vann. Hva gjelder forbrukerkjøp kommer forbrukerkjøpsloven, som ovenfor nevnt, uttrykkelig til anvendelse.

Da sanksjonene ved brudd på kjøpsloven og forbrukerkjøpsloven, gitt at vann anses som kjøp også etter kjøpsloven, vil være tilnærmet like, finner vi det hensiktsmessig å behandle regelverket samlet nedenfor.

3.5.2.2 Varens egenskaper og mangler – Kjøpsloven §§ 17–21 – Forbrukerkjøpsloven §§ 15–18

Denne gjennomgangen tar kort for seg kjøpslovens og forbrukerkjøpslovens bestemmelser.

Etter kjøpsloven § 17 skal tingen være i samsvar med de krav til art, mengde, kvalitet, andre egenskaper og innpakning som følger av avtalen. Dersom annet ikke følger av avtalen, skal tingen passe for de formål som tilsvarende ting vanligvis brukes til, eller eventuelt passe for et bestemt formål som selgeren var eller måtte være kjent med da kjøpet ble inngått, unntatt når forholdene viser at kjøperen for så vidt ikke bygde på selgerens sakkunnskap og vurdering, eller ikke hadde rimelig grunn til å gjøre det.

I forbrukerkjøpsloven er de tilsvarende bestemmelsene inntatt i lovens § 15. Etter § 15 første ledd skal tingen være i samsvar med de krav til art, mengde, kvalitet, andre egenskaper og innpakning som følger av avtalen. Dersom avtalen ikke uttrykkelig sier noe annet, gir forbrukerkjøpsloven § 15 andre ledd bokstav a anvisning på at vannet skal passe for de formål som vann vanligvis brukes til, og etter § 15 andre ledd bokstav b skal det svare til det som forbrukeren har grunn til å forvente ved kjøp av vann mht. holdbarhet og andre egenskaper.

Forbrukerkjøpsloven § 15 andre ledd bokstav f gir anvisning på at vannet skal:

”være i samsvar med de offentligrettslige krav som stilles i lovgivningen eller vedtak i medhold av lov på det tidspunktet kjøpet inngås, hvis ikke forbrukeren har til hensikt å anvende tingen på en slik måte at kravet er uten betydning.”

Forbrukerkjøpsloven § 16 bokstav a gir videre anvisning på at vannet skal anses for å ha en mangel dersom det ikke er i samsvar med ett eller flere av kravene i § 15.

Forbrukerkjøpsloven § 15 er fravikelig. Dette innebærer at utgangspunktet for vurderingen av hvilke krav som kan stilles til vannleveransene mht. for eksempel kvalitet, er den inngåtte avtale mellom abonnenten og det enkelte vannverk, enten dette er privat eller kommunalt eid.

Eventuelle krav til vannleveransen må derfor etter forbrukerkjøpsloven først og fremst søkes i kommunens sanitærreglement, tilknytningsbestemmelser eller i standard abonnementsvilkår som benyttes av kommunen overfor abonnenten.

Det fremgår av Justisdepartementets drøftelse av § 15 i Ot.prp. nr. 44 (2001–2002) at:

”selv om bestemmelsen prinsipalt er fravikelig, må det klare holdepunkter til for at avtalen innebærer et slikt avvik. I forarbeidene til avhendingslova heter det i Ot.prp. nr. 66 (1990–91) s. 80 annen spalte):

”Men med det utgangspunkt som følger av § 3-2 andre ledd, må seljaren i så fall sørgje for å ta eit klårt atterhald i avtale, i alle fall i dei tilfelle ikkje også andre omstende rundt avhendinga gir eit klårt varsel om at samsvar med offentlegrettslege reglar m.m. ikke er føresett...”

Det samme vil gjelde etter forbrukerkjøpsloven ... Ved salg av nye varer, til normal bruk, som er i strid med sikkerhetskrav satt i lovgivningen, kan selgeren sjelden påberope seg avtalegrunnlag for at det ikke foreligger mangel. En slik avtale vil oftest være urimelig etter avtaleloven § 36.”

Først der avtalens ordlyd ikke er klar, eller overhodet ikke tar for seg hvilke krav som kan stilles, vil de øvrige bestemmelsene i kjøpsloven § 15 komme til anvendelse.

De offentligrettslige kravene til vannkvalitet fremgår blant annet av drikkevannsforskriften § 12, som gir anvisning på at drikkevann, når det leveres til mottageren, skal være hygienisk betryggende, klart og uten fremtredende lukt, smak eller farge. Det skal ikke inneholde fysiske, kjemiske eller biologiske

komponenter som kan medføre fare for helseskade i vanlig bruk. Drikkevann skal videre oppfylle kvalitetskravene i vedlegget til drikkevannsforskriften, der det er satt konkrete krav til en rekke nærmere angitte parametere.

Dette reiser spørsmålet om hvordan forbrukerkjøpsloven § 15 skal anvendes i disse tilfellene.

Unntaket i forbrukerkjøpsloven § 15 andre ledd bokstav f, om at det ikke er en mangel at vannet ikke er i samsvar med drikkevannsforskriftens krav dersom forbrukeren har til hensikt å anvende vannet på en slik måte at kravet er uten betydning, anses som lite praktisk overfor forbrukere. I tilfeller der vannet av forbruker skal benyttes til hagevanning, spyling, rengjøring, toalett etc., vil vannkvaliteten imidlertid anses for å være av underordnet betydning for forbrukeren. Dette får imidlertid liten praktisk betydning all den stund kommunens vannlevering kun skjer gjennom et felles ledningsnett og ikke splittes opp i ulike leveringsnett avhengig av vannets bruksformål.

Ordlyden i forbrukerkjøpsloven § 15 andre ledd bokstav f, jf. § 16, sett i sammenheng med drikkevannsforskriftens krav, synes å trekke i retning av at ethvert brudd på drikkevannsforskriftens krav er å anse som en mangel i forbrukerkjøpslovens forstand.

Samtidig er det på det rene at drikkevannsforskriften med vedlegg stiller så mange krav til vannets beskaffenhet at det er en del vannverk i dette landet som ikke oppfyller alle de stilte krav til enhver tid. En del vannverk er i den situasjon at de vil kunne oppfylle de alt vesentlige krav i løpet av noen år, når planlagte utbyggingsprosjekter for å rense vannet er ferdig utbygd.

I den forbindelse kan forbrukerkjøpsloven § 16 tredje ledd få betydning fordi den avskjærer forbrukeren fra å gjøre gjeldende som mangel noe han eller hun kjente eller måtte kjenne til ved kjøpet. Det er særlig der det er tatt forbehold om manglende vannkvalitet i sanitærreglementet /abonnementsvilkårene, eller dette på annen måte er opplyst om forut for avtaleinngåelsestidspunktet, at dette vil kunne få selvstendig betydning.

Justisdepartementet drøfter ikke dette spørsmålet særskilt i relasjon til leveranse av vann. Derimot uttales det generelt i Ot.prp. nr. 44 (2001–2002) på s. 92, annen spalte, under pkt. 3.12.6.1 om mangelsbegrepet:

”Departementet finner som utvalget grunn til å understreke at mangelsregler er generelle og får anvendelse på alle de formuesgoder som er omfattet av loven, men at dette ikke betyr at mangelsbedømmelsen blir lik uansett hva slags ting man har med å gjøre. Departementet er enig med utvalget i at det innenfor rammen av de foreslåtte reglene er mulig å ivareta særlige hensyn som kan gjøre seg gjeldende for kjøp av visse formuesgoder, for eksempel dyr, jf. NOU 1993:27 s. 60-61.”

Det kan argumenteres med at det også for kjøp av vann gjør seg gjeldende særlige hensyn som tilsier at mangelsbegrepet bør anvendes fleksibelt ved vurderingen av hvorvidt avvik fra drikkevannsforskriftens bestemmelser skal anses som en mangel eller ikke.

Problemet omhandles mer direkte i NOU 1993:27 om ny forbrukerkjøpslov. Det heter her på s. 113:

”Vannleveranser kan skape enkelte særlige problemer i forhold til mangelsvurderingen. Dels oppstår spørsmålet om hva som skal regnes som en mangel, og dels er problemet hvilke beføyelser abonnentene kan kreve. Forholdet er at dersom vannkvaliteten er dårlig og abonnentene krever prisavslag, dvs. lavere kommunale avgifter, blir kommunene satt i dårligere stand til å etterleve de offentligrettslige forskriftene om vannkvalitet. Prisavslag vil derfor motvirke kvalitetsøkningen på vann.

Utgangspunktet må være at i alle fall helseskadelige vannleveranser rammes av mangelsbegrepet. Hvis vannet er helseskadelig, må mangelsvurderingen føre til at man kan

kreve prisavslag eller erstatning. I slike tilfeller må bedømmelsen av kjøpsforholdet skje på samme måte som når det er andre varer som er mangelsfulle.”

Det heter videre i nest siste avsnitt i spalte 1 på s. 113:

”Annerledes må bedømmelsen bli hvis mangelen utgjør dårlig trykk eller total uteblivelse av vannleveranser, typisk pga. for lav kapasitet. Å gjøre mangelsansvar gjeldende i slike tilfeller vil gripe inn i den kommunale prioriteringen. Utgangspunktet må være at ikke enhver svikt utgjør en kjøpsrettslig mangel. Det må noe mer til, typisk at kommunen kan bebreides for sin prioritering av vannutbyggingen. I så fall kan kommunen være ansvarlig også etter deliktansvarsreglene.”

Dette synes delvis å bygge på forbrukertvistutvalgets praksis ved at det i realiteten innfortolkes et vesentlighetskriterium før det skal foreligge en mangel. I enkelte tilfeller kreves også at kommunen kan anses for å ha opptrådt uaktsomt for at ansvar kan inntre, for eksempel ved total uteblivelse av vann. Dette harmonerer imidlertid dårlig med ordlyden i forbrukerkjøpsloven.

På bakgrunn av den usikkerhet loven og forarbeidene samlet sett etterlater med hensyn til hva som skal til før avvik i forhold til drikkevannsforskriftens krav skal anses som en mangel etter loven, ble det avholdt et møte mellom Norsk Vann og Justisdepartementet høsten 2002. I Justisdepartementets etterfølgende brev til Norsk Vann den 15. oktober 2002 ble det gitt uttrykk for at:

”Forbrukerkjøpsloven, som kjøpsloven, har et elastisk mangelsbegrep, som er egnet til å ivareta de særlige hensyn som eventuelt måtte gjøre seg gjeldende i forhold til vannleveranser. I den forbindelse viser vi til forbrukerkjøpslovens forarbeider, som inneholder retningslinjer for mangelsbedømmelsen for vannleveranser, jr. NOU 1993:27 s. 113 første spalte og Ot.prp. nr. 44 (2001–2002) s. 92 annen spalte som generelt reflekterer at det innenfor rammene av reglene er mulig å ivareta særlige hensyn.”

Det ble av departementet lagt til grunn at man ville finne gode løsninger på eventuelle mangelsspørsmål i praksis, men at man ville følge med på utviklingen og eventuelt komme tilbake til spørsmålet dersom det skulle vise seg å oppstå problemer av betydning i praksis.

Etter vår oppfatning er det beklagelig at forarbeider og lovtekst harmonerer så vidt dårlig på dette området. Særlig er dette uheldig da dette er en forbrukerkjøpslov, der departementet selv klart gir uttrykk for at hensynet til tydelighet og klarhet gjør seg spesielt gjeldende, jf. Ot.prp. nr. 44, der dette er brukt som begrunnelse bl.a. for å lovfeste at vannleveranser faller inn under loven.

Etter vedtagelsen av forbrukerkjøpsloven må det uansett være klart at brudd på drikkevannsforskriften av en viss betydning kan bli ansett som en offentligrettslig mangelsom kan gi forbrukeren rett til å kreve vannkvaliteten rettet, ev. vann omlevert. Mest praktisk vil det imidlertid være at abonnenten vil kunne få rett til prisavslag, eventuelt erstatning for lidt tap, eller rett til å heve ved vesentlig mislighold. Heving betyr at abonnenten gis rett til å avslutte kontrakten med umiddelbar virkning som følge av vesentlige mangler ved leveransen.

Reglene vil allikevel sette domstolene på prøve, dels fordi årsaken til brudd på drikkevannsforskriften kan være mange, og dels fordi avvik kan variere fra noen minutter eller timer til flere år, og ramme alt fra en hel kommunes innbyggere til noen få eller en enkelt abonnent.

Dersom det er abonnentene i en hel kommune eller by som er rammet av dårlig vannkvalitet, vil det som ovenfor nevnt kunne undergrave kommunens eller byens muligheter til å gjøre noe med den mangelfulle vannkvaliteten dersom alle abonnentene skulle være berettiget til prisavslag. Dette ville da i så fall kunne medføre at kommunen enten måtte ta ekstrakostnadene inn igjen ved høyere gebyrer eller ikke ha råd til å gjennomføre nødvendige tiltak.

3.5.2.3 Reklamasjon – Kjøpsloven § 32 – Forbrukerkjøpsloven § 27

Etter kjøpsloven § 32 taper kjøperen sin rett til å gjøre en mangel gjeldende dersom han ikke innen rimelig tid etter at han oppdaget eller burde ha oppdaget den, gir selgeren melding som angir hva slags mangel det gjelder. Reklamerer kjøperen ikke innen tå år etter den dag da han overtok tingen, kan han ikke senere gjøre mangelen gjeldende. Dette gjelder ikke dersom selgeren ved garanti eller annen avtale har påtatt seg ansvar for mangler i lengre tid.

Etter forbrukerkjøpsloven § 27 første ledd fremgår det at fristen for å reklamere aldri kan være kortere enn to måneder fra det tidspunkt da forbrukeren oppdaget mangelen.

Dersom tingen eller deler av den ved vanlig bruk er ment å vare vesentlig lenger enn to år, er fristen for å reklamere fem år, jf. forbrukerkjøpsloven § 27 andre ledd.

Hvis forbrukeren ikke reklamerer i tide, tapes retten til å gjøre mangelen gjeldende. Dette gjelder ikke dersom selgeren har opptrådt grovt uaktsomt eller for øvrig i strid med redelighet og god tro.

3.5.2.4 Oversikt over hva kjøperen kan kreve der det foreligger mangel

Dersom det foreligger en mangel, og denne ikke skyldes kjøperen eller forhold på hans side, kan han etter kjøpsloven §§ 31 til 40 kreve retting, omlevering, prisavslag, heving og erstatning samt holde kjøpesummen tilbake etter § 42. For andre feil ved selgers oppfyllelse gjelder reglene om mangler så langt de passer.

De tilsvarende bestemmelsene i forbrukerkjøpsloven innebærer at abonnenten kan holde betalingen tilbake, jf. forbrukerkjøpsloven § 28, velge mellom retting og omlevering i samsvar med §§ 29 og 30, kreve prisavslag etter § 31, heving etter § 32 og erstatning etter § 33.

Bestemmelsen om rett til å holde betalingen tilbake synes å innebære at en forbrukerabonnt som får dårlig vann over lengre tid, rettmessig skulle kunne holde tilbake en forholdsmessig del av kommunens krav på full vanngebyr. Det vanskelige for forbrukeren vil imidlertid være å beregne hvor stor del av kravet på vanngebyr som han kan unnlate å betale som følge av mangelen ved vannet, jf. kravet i § 28 om at det ikke kan holdes tilbake mer av betalingen enn det som åpenbart vil gi betryggende sikkerhet for kravet.

Dersom det er en større gruppe abonnenter i en kommune som blir rammet av dårlig vannkvalitet, oppstår spørsmålet om det kan fastsettes lavere gebyrsatser for disse i den aktuelle perioden i medhold av forurensningsforskriften § 16-5.

Klima og forurensningsdirektoratet (KLIF) har i sin kommentar til denne bestemmelsen angitt at det kun kan fastsettes lavere gebyrsatser dersom kostnadene med å forsyne forbrukerne med vann i et vannforsyningsområde er mindre kostbart enn i et annet vannforsyningsområde i kommunen. Det er imidlertid vist til at lov om forbrukerkjøp av 21. juni 2002 § 2 og § 26 gir en forbruker mulighet til å kreve et passende prisavslag på levert vann dersom vannkvaliteten er dårlig i perioder.

Bestemmelsen gjelder når det foreligger mangel. Hva som skal anses som en mangel, er regulert i kjøpsloven §§ 17-21, jf. forbrukerkjøpsloven §§ 16 til 18. Det er en forutsetning at mangelen ikke skyldes kjøperen eller forhold på hans side.

De ulike sanksjonene utelukker ikke hverandre.

3.5.2.5 Krav på retting og omlevering – Kjøpsloven §§ 34 til 36 – Forbrukerkjøpsloven § 29

Kjøperen kan etter kjøpsloven kreve at selgeren for egen regning retter mangel dersom dette kan skje uten å volde selgeren urimelig kostnad eller ulempe. Selgeren kan isteden foreta omlevering etter

kjøpsloven § 36. Kjøperen kan kreve omlevering når mangelen er vesentlig. Dette gjelder ikke dersom det foreligger hindring eller misforhold som nevnt i kjøpsloven § 23. Omlevering kan heller ikke kreves når kjøpet gjelder en ting som foreligger ved kjøpet og har slike egenskaper at den ut fra partenes forutsetninger ikke med rimelighet kan erstattes med en annen. Oppfyller ikke selgeren sin plikt til å rette eller omlevere, kan kjøperen kreve erstatning for sine forsvarlige utgifter ved å få mangelen rettet. Tilsvarende regler er inntatt for forbrukerkjøpere i forbrukerkjøpsloven § 29.

Ved avgjørelsen av om kostnadene er urimelige etter forbrukerkjøpsloven § 29 første ledd andre punktum, skal det legges vekt på verdien av en mangelfri ting, mangelens betydning og om de aktuelle beføyelser kan gjennomføres uten vesentlig ulempe for forbrukeren.

Rettingsplikten kan være aktuell ved mangelfull vannleveranse i den forstand at den dårlige vannforsyningen for fremtiden blir rettet opp der dette lar seg gjøre. Omlevering av vann vil tilsvarende bare være aktuelt der vannkvaliteten bare har vært midlertidig dårlig. For eksempel har abonnenten ved første forsøk fått grumsete vann til svømmebassenget sitt. Ved neste forsøk, etter at vannverket har fått bedret vannkvaliteten, går det bedre, og vannet fremtrer klart og innbydende i bassenget.

Omlevering vil nok ikke være blant de mest praktiske sanksjoner etter kjøpsloven for vannverksabonnenter flest. Der abonnenten betaler etter måler, kan man likevel, teknisk sett, snakke om omlevering i den forstand at det ikke skal betales for det først leverte vann, bare det sist leverte.

Etter kjøpsloven § 35 taper kjøper sitt krav på retting eller omlevering dersom han ikke gir selgeren melding om kravet sammen med reklamasjon etter § 32 eller innen rimelig tid deretter. Selger har også etter kjøpsloven § 36 en rett for egen kostnad til å rette mangel eller foreta omlevering, selv om kjøper ikke krever det, når dette kan skje uten vesentlig ulempe for kjøperen og uten risiko for at kjøperen ikke får dekket sine utlegg av selgeren.

3.5.2.6 Prisavslag eller heving etter manglende avhjelp – Kjøpsloven §§ 37 til 39 – Forbrukerkjøpsloven §§ 31 og 32

Dersom retting eller omlevering ikke kommer på tale, eller ikke blir foretatt innen rimelig tid etter at kjøperen har klaget over mangelen, kan kjøperen kreve prisavslag eller heve kjøpet etter kjøpsloven §§ 38 eller 39. Dette gjelder ikke dersom kjøperen avslår avhjelp som han plikter å motta. Det kan her være snakk om at en vannverksabonnent plikter å motta tilbud om alternativ vannforsyning fra utkjørt tankbil, der vannforsyningen midlertidig har sviktet. Dette må en abonnent etter vårt skjønn måtte avfinne seg med i en periode uten å kunne kreve prisavslag.

Kjøperen kan ikke kreve prisavslag og samtidig heve kjøpet, da prisavslag forutsetter at kjøperen beholder tingen eller vannleveransen som den er. I de fleste tilfeller vil det heller ikke være gjennomførbart for abonnenten å heve kjøpet, da det sjelden vil foreligge et alternativ.

Kjøpsloven § 38 gir hjemmel for å kreve prisavslag der tingen har mangel, slik at forholdet mellom nedsatt og avtalt pris svarer til forholdet mellom tingens verdi i mangelfull og kontraktsmessig stand på leveringstiden. Innenfor de rammer som gis i kjøpsloven § 37 kan kjøperen kreve prisavslag på objektivt grunnlag, uavhengig av mangelens årsak og om vilkårene for erstatningsansvar foreligger. Det kreves ingen særskilt reklamasjon vedrørende prisavslagskravet. Men det må være foretatt nøytral reklamasjon etter § 32. Det vil si at det er gitt uttrykk for at det er noe galt med vannet som er levert, men at det ikke kreves at det spesifikt må angis hva som er galt

Det er et forholdsmessig avslag i kjøpesummen som kan kreves, jf. kjøpsloven § 38.

Prisavslag skiller seg prinsipielt fra tapserstatning ved at det beregnes i forhold til kjøpesummen, ikke direkte etter det lidte tap som følge av mangelen. Avslaget innebærer altså en korreksjon av kjøpesummen etter et verdiforhold, ikke en uavhengig erstatning.

Det prinsipielle utgangspunkt kan være vanskelig å praktisere når tingens verdi i mangelfull og/eller kontraktsmessig stand ikke er på det rene. Bergem og Rognlien påpeker i sin kommentar til bestemmelsen i *Kjøpsloven* (2. utgave 1995) s. 207 at utregningen i en del tilfeller må skje mer skjønnsmessig på grunnlag av mangelens betydning. På s. 208 angir de ligningen for den nedsatte pris slik at:

Nedsatt pris = avtalt kjøpesum x (verdien av mangelfull ting/verdien av kontraktsmessig ting)

Denne vurderingen er også utgangspunktet for beregningen av prisavslaget etter forbrukerkjøpsloven § 31 første ledd.

Når den leverte tings faktiske verdi i mangelfull stand er vanskelig å beregne, kan det være naturlig som rettesnor å se hen til hva det koster å rette mangelen på forsvarlig måte. Den antatt faktiske verdi finnes da ved å trekke rettingskostnadene fra verdien av kontraktsmessig ting. Dersom det ikke er holdepunkt for å anta at tingens verdi i avtalemessig stand avviker fra den avtalte kjøpesum, blir prisavslaget det som det forsvarlig koster å få mangelen utbedret. Det økonomiske resultatet blir i et slikt tilfelle det samme som ved erstatning for rettingskostnader.

Dersom vannet rent faktisk ikke kan benyttes til for eksempel drikke, kan det reises spørsmål om avhjelpskostnadene for praktiske formål vil være de ekstrakostnader abonnenten blir påført ved alternativt å kjøpe drikkevann på flaske. På den annen side kan det innvendes at så lenge vannet kan benyttes til drikke og matlaging for øvrig etter å ha blitt kokt, så er det bare de ekstra kostnadene til strøm forbundet med oppvarming av vannet som utgjør forskjellen i verdi mellom kontraktsmessig ytelse og mangelen ved vannet.

I forbrukerkjøpsloven er dette nå nedfelt i § 31 andre ledd, hvor det heter at dersom særlige grunner taler for det, kan prisavslaget i stedet settes lik mangelens betydning for forbrukeren.

For abonnenter som opplever svikt i vannforsyningen av mer kortvarig karakter, vil prisavslag etter reglene ovenfor bety lite i kroner og øre. Dersom vanngebyret for hele året utgjør for eksempel kr. 2000,-, vil et avbrudd i vannforsyningen i en hel måned til sammenligning bare berettige til kr. 167,- i prisavslag etter en ren forholdsmessighetsvurdering. Dette vil også betinge at vannet har vært helt fraværende. Dersom vannet har kunnet brukes til klesvask, rengjøring etc., må det igjen gjøres et forholdsmessig fradrag i prisavslaget for den verdien vannet har representert til dette bruk.

En del kommuner har på denne bakgrunn vedtatt regler som gir abonnenten et krav på et fast beløp ved svikt i vannforsyningen, uten at det foretas noen nærmere beregning av det individuelle tapet. Denne type kompensasjon kan også oppfattes som en form for billighetserstatning da det beløp som for eksempel Oslo kommune tilbyr pr. dato, på kr. 200,-, som regel langt vil overstige det faktiske økonomiske tapet for de berørte abonnenter.

Dersom en mangel ikke gir seg utslag i en relevant verdiendring, vil heller ikke noe prisavslag få utslag, og kjøperen må eventuelt ty til heving, omlevering, retting og /eller erstatning.

Etter kjøpsloven § 39 kan kjøperen heve kjøpet dersom mangelen medfører vesentlig kontraktsbrudd. Dette vil vel ikke være veldig praktisk når det gjelder vannleveranser, da det sjelden vil være noe alternativ til det vannverk som rent faktisk leverer forbrukeren vannet. Spørsmålet vil vel bare kunne komme på spissen der en grunneier har hatt tilfredsstillende vannforsyning fra egen brønn, og så fått pålegg om, eller selv har ønsket, tilkobling til offentlig hovedledning for vann.

Det er prinsipielt uten betydning for hevingsretten hva som er årsaken til mangelen eller til at avhjelp ikke skjer. Et kontraktsbrudd vil derfor være vesentlig selv om det beror på forhold utenfor selgerens kontroll. Heving må skje ved særskilt erklæring eller melding til selgeren.

Den tilsvarende bestemmelsen om rett til heving for forbrukere er inntatt i forbrukerkjøpsloven § 32.

3.5.2.7 Erstatning – Kjøpsloven § 40 – Forbrukerkjøpsloven § 33

Etter kjøpsloven § 40 kan kjøperen kreve erstatning for det tap han lider som følge av mangel ved tingen, for så vidt selgeren ikke godtgjør at det forhold at leveringen er mangelfull, skyldes hindring som nevnt i § 27. Reglene ellers i §§ 27 og 28 gjelder tilsvarende. Dette gjelder ikke indirekte tap som er omhandlet i kjøpsloven § 67 andre ledd. Etter tredje ledd kan kjøperen i alle tilfeller kreve erstatning dersom mangelen eller tapet skyldes feil eller forsømmelse fra selgerens side, eller tingen allerede på avtaletiden avvek fra det som var tilsikret av selgeren. Nærmere om hva som skal til for å statuere forsømmelse/uaktsomhetsansvar, se nedenfor under kapittel 3.5.6.

Som indirekte tap regnes etter § 67 andre ledd tap som følge av minsket eller bortfalt produksjon eller omsetning (driftsavbrudd), og tap som følge av at tingen ikke kan nyttiggjøres som forutsatt (avsavn).

Som indirekte tap regnes også tapt fortjeneste som følge av at en kontrakt med tredjemann faller bort eller ikke blir riktig oppfylt, men bare for så vidt kjøperen uten rimelig grunn lar være å foreta dekningskjøp eller treffe andre tiltak for å unngå eller minske tapet.

Endelig regnes tap som følge av skade på annet enn salgstingen selv og gjenstander som den brukes til fremstilling av, eller som har nær og direkte sammenheng med dens forutsatte bruk, som indirekte tap.

Henvisningen til § 27 innebærer at kjøperen kan kreve erstatning for det tap han lider som følge av mangelen. Dette gjelder likevel ikke så langt selgeren godtgjør at forsinkelsen skyldes hindring utenfor hans kontroll, som han ikke med rimelighet kunne ventes å ha tatt i betraktning på avtaletiden eller å unngå eller overvinne følgene av.

Det kreves ikke absolutt hindring, men at det blir så ekstraordinært tyngende å oppfylle at forholdet etter en objektiv vurdering må sies å utgjøre en hindring for oppfylling. I proposisjonen omtales krig, naturkatastrofer eller alvorlig brann- eller eksplosjonsulykker som rammer selgerens bedrift, streik, eksport- eller importforbud eller andre myndighetstiltak som eksempler på slike forhold.

Forhold av rent økonomisk art kan også i prinsippet tenkes å utgjøre en hindring for oppfylling, f.eks. ekstraordinær utgifts- eller prisstigning. Men det er ikke tilstrekkelig at avtalen ikke lenger er regningsvarende, eller at den har blitt betydelig dyrere å oppfylle enn det man regnet med. Selger man til fast pris, må man vanligvis selv bære følgene av en uventet pris- eller kostnadsøkning.

Et særskilt spørsmål er her forholdet mellom kjøpslovens erstatningsregler for mangelfull vare og det ansvar for skader som vann som produkt kan volde på mennesker eller dyr. Sistnevnte typer skader reguleres i dag av produktansvarsloven av 23. desember 1988.

Fra rettspraksis om erstatning etter den gamle kjøpslov fra 1907 kan nevnes Rt. 1945 s. 388, der selgeren av hvalkjøtt som inneholdt skadelige mikrober, ble frifunnet for krav om erstatning for forgiftning av kjøperens rever. Førstvoterende fant det ikke rimelig å pålegge selgeren ansvar for en så uberegnelig skadevirkning som det har var tale om. Det ble lagt til grunn at dette var et meget sjeldent forekommende tilfelle.

I den kjente Minkfôrdommen i Rt. 1973 s. 1153 tok Høyesterett enstemmig stilling til spørsmålet på prinsipielt grunnlag. Det leverte minkfôr (slakteavfall) fra en fôrprodusent inneholdt botulintoksin, og ca. 20 000 dyr døde av botulisme. To minkfarmere krevde erstatning av selgeren og hevdet at det var

objektivt ansvar for slike skader etter den dagjeldende kjøpslov § 43 tredje ledd, men fikk ikke medhold av Høyesterett. Om anvendelse av kjøpslovens regler bemerket førstvoterende:

”Jeg presiserer først at et objektivt erstatningsansvar for slike konsekvensskader som det i denne sak er tale om, ikke kan bygges på bestemmelsen i kjøpslovens § 43 tredje ledd. Jeg legger til grunn at spørsmålet om selgerens ansvar for skade som voldes på kjøperens eiendom som følge av salgsgjenstandens skadegjørende egenskaper, ikke reguleres av kjøpsloven, og viser i denne forbindelse til dommen i Rt. 1945 s. 388.”

I NOU 1984: 5 om kjøp, s. 359, ble det uttalt at arbeidsgruppen gjennom sine forslag ikke tok standpunkt til hvor langt kjøpslovens regler skulle rekke i forhold til skade på annet enn salgstingen selv. En mente likevel at visse mer nærliggende skader burde bedømmes etter kjøpsrettslige regler, mens en for øvrig burde falle tilbake på produsentansvaret. Arbeidsgruppen mente med dette ikke å gjøre noen endring i det som måtte antas å være gjeldende rett, jf. NOU 1984: 5, s. 187.

I departementets proposisjon til kjøpsloven ble det gitt uttrykk for at det etter departementets mening ikke var naturlig å la et ansvar som sprang ut av kjøpsforhold, omfatte alle typer produktskader. For det første måtte personskadene holdes utenfor, og for det andre ville også tingskadene ofte være så vidt upåregnelige, og ha et slikt omfang i forhold til kjøpet, at det var lite hensiktsmessig å bygge ansvaret på misligholdsreglene i kjøpsforhold.

Det kjøpsrettslige ansvaret for produktskader må etter dette begrenses i hovedsak til skader på tingen selv og andre ting som står i nær fysisk og funksjonell sammenheng med denne, og som har et omfang som er påregnelig på avtaletiden (se Rognlien: *Produktansvaret* (1992), s. 73):

”Generelt kan sies at kjøpsloven i stor utstrekning vil få anvendelse når salgstingen (produktet) skader de bestemte gjenstander den tar sikte på å behandle, brukes sammen med eller inkorporeres i.”

Som eksempel trekker han frem tøy som skades av vaskemaskinen, fyllepennen som ødelegges av blekket, film som ødelegges av kameraet etc. Andre eksempler som er unntatt fra produktansvarsloven § 2-3 nr. 2 bokstav a, er skade på produktet selv, eller bokstav b, skade voldt av delprodukt på et produkt som delproduktet er innføydd i eller omdannet til før produktet er satt i omsetning til en bruker.

For nærmere omtale av ansvar etter produktansvarsloven, se nærmere nedenfor under kapittel 3.5.7.

Etter forbrukerkjøpsloven § 33 kan forbrukeren kreve erstatning for tap han eller hun lider som følge av at varen har en mangel. Med hensyn til utmålingen av denne vises det til reglene inntatt i kapittel 11 som inneholder felles regler om erstatning.

Hvorvidt brudd på drikkevannsforskriften kan anses som en mangel etter forbrukerkjøpsloven, drøftes under kapittel 3.5.2.2 ovenfor.

Etter forbrukerkjøpsloven § 52 skal erstatning for kontraktsbrudd fra den ene parts side svare til det økonomiske tapet, herunder utlegg, prisforskjell og tapt fortjeneste, som den annen part har lidd ved kontraktsbruddet. Dette gjelder likevel bare tap som med rimelighet kunne vært forutsett som en mulig følge av kontraktsbruddet.

Erstatningen omfatter ikke a, tap som følge av personskade, eller b, tap i forbrukerens næringsvirksomhet.

Forbrukerkjøpsloven § 54 lovfester i likhet med skadeerstatningsloven § 5-1 den generelle tapsbegrensningsplikten. Bestemmelsen lyder:

”En part som påberoper seg kontraktsbrudd fra den andre partens side, skal med rimelige tiltak begrense sitt tap. Forsømmes dette, må han eller hun selv bære tilsvarende delen av tapet.

Erstatningen kan settes ned dersom den vil virke urimelig for den ansvarlige ut fra tapets størrelse i forhold til det tap som vanligvis oppstår i lignende tilfeller og ut fra forholdene ellers.”

3.5.3 Forbrukertvistutvalgets praksis

Forbrukertvistutvalget inntok i sin tidligere praksis det syn at levering av vann er kjøp i rettslig forstand. Utvalget har allikevel i flere saker mot kommunale vannverk funnet det vanskelig å overprøve de folkevalgte organers prioriteringer mellom oppgradering av kvalitetsnivået på vannforsyningen og andre viktige tiltak.

En grundig gjennomgang og drøfting av de problemstillinger som disse krav reiser i relasjon til forbrukertvistloven § 1, og hvilke regler som skal gis anvendelse ved klage på dårlig vannkvalitet, er gjort i forbrukertvistutvalgets vedtak den 13. mai 1980 i sak anlagt mot Vestby kommune.

Hva gjaldt fastleggningen av relevante kvalitetskrav til vannleveranser fra kommunale vannverk, ble det vist til at dette måtte skje med utgangspunkt i det vanlige krav til ”vanlig god vare” (som gjelder etter kjøpsloven § 17). I den forbindelse ble det reist spørsmål ved om kvalitetskravene i forbindelse med offentlige ytelser måtte være relative i forhold til tilgjengelige ressurser på kommunens side.

Utvalget fant at det her måtte være en viss nedre grense for hva kommunen kunne levere med krav på full gebyrinnbetaling. Det ble gitt uttrykk for at det formentlig ville være i strid med den alminnelige rettsoppfatning dersom kommunen i tilfelle av et langvarig sammenbrudd på forsyningsnettet krevde fullt gebyr på tross av at intet vann ble levert. Tilsvarende synspunkt måtte etter utvalgets oppfatning gjøre seg gjeldende dersom det leverte vann var direkte helsefarlig, giftig eller totalt utbrukelig til ordinære husholdningsformål.

I de neste to avgjørelser fra forbrukertvistutvalget, fra 1992 og 1994, ble det gitt erstatning/prisavslag for manglende vanntrykk. Det fremgår av begge avgjørelsene at dårlig vanntrykk i utgangspunktet ikke gir rett til fritak for vanngebyr/erstatning, men at dersom disse problemene er av et visst omfang (vesentlige), vil saken stille seg annerledes. I begge disse sakene ble grensen ansett for overskredet og erstatning/prisavslag ble gitt.

Etter hvert som utvalget har fått seg forelagt flere saker om kvaliteten på vannforsyning og spørsmål om avslag i vanngebyret, er det i utvalget oppstått en stadig større tvil om riktigheten av å legge kjøpsrettslige synspunkter til grunn. Dette gjelder også der det leveres vann fra et privat drevet vannverk, jf. for eksempel vedtak datert 25. september 1997 i sak 1996/011 Anne Berit Aarseth mot Ellingsøy Vassverk B/A.

Denne tvil, anførte utvalget, innebærer ikke at forbrukerne skal måtte godta dårlig kvalitet på vannet, men usikkerhet om hvorvidt den kjøpsrettslige tilnærmingen til problemet er fullt ut holdbar, jf. vedtak i sak 1996/653 Reidar Skymoene mot Skodje kommune den 8. januar 1999.

Forbrukertvistutvalget har i lys av dette lagt seg på en forsiktig linje når det gjelder tilkjennelse av avslag i vanngebyr på kjøpsrettslig grunnlag. Dårlig trykk på vannet har for eksempel i utvalgets praksis normalt ikke blitt betraktet som en kjøpsrettslig mangel. I utvalgets tidligere praksis har det også vært lagt vekt på hvorvidt det forelå konkrete planer om forbedring av vannforsyningen.

Etter gjennomgang av Forbrukertvistutvalgets praksis i de siste årene er det vårt inntrykk at det skal svært mye til før det kan bli aktuelt å bli tilkjent prisavslag eller erstatning. Svært få av klagerne har i disse sakene blitt gitt medhold i sitt krav om henholdsvis prisavslag eller erstatning. Det synes også

som om utvalget i sakene fjerner seg mer og mer fra de materielle reglene i kjøpsloven i diskusjonen om vannet har en mangel, og i stedet viser til generelle betraktninger om den utvikling som har funnet sted i forbrukertvistutvalgets praksis, uten at den konkrete drøftelse fremtrer som spesielt detaljert eller utfyllende.

I praksis synes det å være lagt til grunn at de problemer med vannet som påberopes, ikke bare må representere en mangel, men at denne/disse må være vesentlige før det kan bli aktuelt med prisavslag eller erstatning. Dette avviker fra kjøpsloven, der det ikke er nødvendig å påvise at mangelen har vært vesentlig for å få rett til prisavslag eller erstatning. Det er kun et krav til vesentlighet der abonnenten ønsker å heve leveranseavtalen.

Forbrukertvistutvalget har i vedtak datert 24. februar 2003 i sak 2002/243 mot Skien kommune vedrørende klage på manglende kvalitet på vannet, påpekt at lovfestingen av at vann omfattes av forbrukerkjøpsloven for fremtiden har fjernet den tvil som tidligere har vært til stede om den juridiske riktigheten av å bedømme levering av vann etter kjøpsrettslige regler.

Det ble videre gitt uttrykk for at selv om forbrukerkjøpsloven inneholdt en uttrykkelig bestemmelse om levering av vann, ga den ikke grunnlag for å endre Forbrukertvistutvalgets praksis om hva som utgjør en kjøpsrettslig mangel, i alle fall så lenge tvisten var regulert av kjøpsloven av 1988.

Klagen gjaldt at vannet fra Ørnstjern vannverk i mange år både hadde vært misfarget og hadde hatt sterk lukt av klor. Det ble videre anført at selv om det var vedtatt en plan for utbedring av vannforsyningen, var det ikke opplyst når dette rent faktisk skulle finne sted.

Det fremgår av opplysningene i saken at mens drikkevannsforskriften av 1995 satte øvre tillatte grense for vannets farge til 20 mg Pt pr. liter, hadde vannet i Ørnstjern de siste årene hatt et midlere fargetall på 15–20. Høsten 2000 hadde tallet økt til 40–45, mens det vinteren 2001/2002 falt til rundt 35.

Da klagen gjaldt misfarget vann, ble det av Forbrukertvistutvalget avslått å gi prisavslag under henvisning til tidligere praksis. Det ble samtidig klart gitt uttrykk for at det ikke var noen helsefare forbundet med bruk av vannet.

Det ble endelig drøftet særskilt om det faktum at måltall for farge i perioder hadde overstegget grenseverdiene som var satt i offentlig regelverk, kunne lede til ansvar på basis av kjøpsloven § 17 tredje ledd, slik den lød før vedtagelsen av forbrukerkjøpsloven. Til tross for at ordlyden kunne tale for at forholdet isolert sett kunne anses som en mangel, ble det i den konkrete saken lagt vekt på at drikkevannsforskriften fra 2002 indirekte satte en frist til år 2005 med oppfyllelse av kravene til bruksmessig god vannkvalitet, og at det på klagetidspunktet forelå dispensasjon fra kravene knyttet til fargetallet i den aktuelle perioden.

Vi vil til dette bemerke at drikkevannsforskriften av 2002 ikke fastsetter en utvidet frist til 2005, som vedtaket gir uttrykk for. Det fremgår imidlertid av vedlegget til forskriften at det for overskridelse av grenseverdier i tiltakstype B, som fargetall sorterer under, av godkjenningmyndigheten kan gis dispensasjon fra kravet i inntil 3 år. I 2002 var det kommunen selv som var godkjenningmyndighet, og dispensasjon fra fargekravet var blitt innvilget av Skien kommune.

Forbrukertvistutvalget synes etter dette tidspunkt kun å ha hatt to saker til behandling med krav om prisavslag pga. dårlig vannkvalitet fra offentlig vannverk. Dette gjelder for det første Forbrukertvistutvalgets vedtak i sak 2003/0005 der det ble klaget over hyppige avbrudd i vannlevering, dårlig trykk og anbefaling om koking av drikkevann i perioder. Utvalget kom til at den tilbakeholdenhet med tilkjennelse av økonomisk kompensasjon i vannsaker som tidligere hadde preget utvalgets vedtak, tilsa at klageren ikke kunne gis medhold.

Forbrukertvistutvalget bemerket at:

”Selv om bestemmelsen i forbrukerkjøpsloven § 2 første ledd bokstav b må respekteres, finner Utvalget grunn til å bemerke at det ikke uten videre er enig i uttalelsen i Ot.prp. nr. 44 (2001–2002) s. 71, om at Forbrukertvistutvalgets tidligere praksis viser at kjøpsrettslige regler lar seg anvende på levering av vann. Utvalget har i flere tidligere vedtak tvert i mot gitt uttrykk for vansker med å formulere kjøpsrettslige begrunnelser for resultatet i saker om levering av vann.”

Det ble også påpekt at det offentlige regelverket om fastsettelse av gebyr for vannforsyning gjorde det problematisk å tilkjenne og utmåle prisavslag eller annen form for økonomisk kompensasjon for avbrudd i og mangler ved leveringen.

Det kan også vises til FTU sak 2005/0118 avsagt 27. mai 2005, der Larvik kommune ble frifunnet for krav på erstatning på kr. 11.399 for skader på baderomsutstyr og klær. Utvalget fant det ikke tilstrekkelig sannsynliggjort at det var vannkvaliteten i seg selv som hadde ført til klagerens problemer. Det ble vist til at siden det var to andre eiendommer som var tilknyttet samme kommunale ledning, som ikke hadde tilsvarende problemer, kunne ikke utvalget utelukke at forholdet skyldtes forhold ved det private vannanlegget.

3.5.4 Adgangen til å fastsette ulike gebyrsatser ved mangelfull vannkvalitet

For så vidt gjelder den generelle fremstillingen av lov om vass- og kloakkavgifter og forurensningsforskriftens regler om fastsettelse av kommunale vann- og avløpsgebyrer, vises til kapittel 3.1.

Det som er tema for denne fremstillingen, er hvorvidt forurensningsforskriften § 16-5 andre ledd, som gir hjemmel for å fastsette ulike gebyrsatser for tilknytnings- og årsgebyr dersom et vann- eller avløpsanlegg eller større enhet av dette medfører vesentlig høyere eller lavere kostnader enn de øvrige, også kan benyttes der en eller flere abonnenter gjennom lengre tid har fått levert mangelfullt vann.

I Klima- og forurensningsdirektoratets (KLIF) sine kommentarer til bestemmelsen er det påpekt at det kun kan fastsettes lavere gebyrsatser dersom kostnadene med å forsyne forbrukerne med vann i et forsyningsområde er mindre kostbart enn i et annet forsyningsområde i kommunen. Det vil si at det ikke er adgang til å nedsette gebyrene generelt overfor alle abonnentene selv om de i en periode har mottatt mangelfull vannkvalitet.

Kommentarene til bestemmelsen må etter vårt skjønn forstås på bakgrunn av det synspunkt at fastsettelse av lavere gebyrsatser i slike situasjoner kan virke mot sin hensikt, fordi det kan frata kommunen det økonomiske fundamentet til å gjøre noe med årsakene til at vannforsyningen til et større antall abonnenter er dårlig.

I KLIFs kommentarer vises det imidlertid til at forbrukerkjøpslovens regler om prisavslag i lovens § 26 gir forbruker mulighet til å kreve et passende prisavslag på levert vann dersom vannkvaliteten er dårlig i perioder.

Dette innebærer at det fremdeles vil være rom for å tilkjenne prisavslag og erstatning ved mangelfull vannkvalitet. Etter vedtagelsen av forbrukerkjøpsloven synes det også i utgangspunktet å følge klart av loven at det vil kunne være en mangel ved leveransen av drikkevannet dersom dette ikke oppfyller drikkevannsforskriftens krav, jf. forbrukerkjøpsloven § 15 andre ledd bokstav f, sammenholdt med § 16. Se nærmere om dette nedenfor under kapittel 3.5.5.

Som påpekt ovenfor under gjennomgangen av Forbrukertvistutvalgets praksis, har utvalget i de senere år vært stadig mer tilbakeholdent med å tilkjenne prisavslag etter kjøps- og forbrukerkjøpsloven. Det

kan blant annet skyldes de forhold som er omtalt ovenfor, og som taler mot et slikt ansvar for kommunen som drikkevannsleverandør.

3.5.5 Kan abonnentene påberope seg drikkevannsforskriftens krav til vannkvalitet?

Etter drikkevannsforskriften § 12 stilles det bl.a. følgende krav til kvalitet på drikkevannet:

”Drikkevann skal, når det leveres til mottakeren, jf. § 5, være hygienisk betryggende, klart og uten fremtredende lukt, smak eller farge. Det skal ikke inneholde fysiske, kjemiske eller biologiske komponenter som kan medføre fare for helseskade i vanlig bruk.

Drikkevann skal oppfylle kvalitetskravene i vedlegget i denne forskriften.

Egen vannforsyning til en enkelt husholdning (for eksempel vann fra privat brønn) skal være hygienisk betryggende. For denne type vannforsyning gjelder vedlegget til forskriften som veiledende norm.”

I veiledningen til drikkevannsforskriften berøres kort, under omtalen av straff for overtredelse av drikkevannsforskriften, også vannverkseiers mulige erstatningsplikt.

Det vises her, som nevnt i omtalen av drikkevannsforskriften § 20, til at de generelle vilkår for erstatningsplikt gjelder. Det vil si at det må foreligge et ansvarsgrunnlag, et økonomisk tap og påregnelig årsakssammenheng.

Det vises også til skadeerstatningsloven og eventuell avtale inngått mellom leverandør og mottaker av vannet der dette kan være regulert. Konklusjonen er at vannverkseier på bakgrunn av ovennevnte regelverk kan bli erstatningspliktig. På den annen side innebærer henvisningen ikke noe hjemmelsgrunnlag for ansvar i seg selv. Dette innebærer at et erstatningsansvar for brudd på drikkevannsforskriften for skadelidende abonnenter ikke kan bygges direkte på drikkevannsforskriften.

Det fremgår følgelig ikke av veiledningen til bestemmelsen om abonnentene har krav på at forskriftens krav overholdes, og hvilke sanksjoner som ved overtredelse kan være aktuelt å påberope seg.

Derimot følger det at ansvaret for å levere drikkevann av tilfredsstillende kvalitet gjelder frem til og med mottakers stikkledning. Dette innebærer at dersom vannet blir forurenset som en følge av forhold som inntreffer mellom tilkoblingspunktet og uttaksunktet for vannet, har vannverkseier ikke overtrådt drikkevannsforskriftens krav. Det fulgte heller ikke av de tidligere merknadene til 1995-forskriften eller av Rundskriv I-6/95 og Rundskriv I-25/97 fra Sosial- og helsedepartementet en avklaring på spørsmålet om drikkevannseiers ansvar overfor abonnentene ved leveranser i strid med forskriften.

Forbrukertvistutvalget har i sin avgjørelse avsagt 13. mai 1980 vedrørende krav mot Vestby kommune uttalt seg om betydningen av de dagjeldende krav til at drikkevann skulle være hygienisk betryggende, klart og uten fremtredende lukt, smak eller farge. Utvalget understreket at disse reglene måtte tolkes som veiledende, om enn tungtveiende, momenter i kvalitetsvurderingen overfor forbrukerne innen hver kommune.

Det foreligger således ingen klar avgjørelse som uttrykkelig tilla drikkevannsforskriftens krav avgjørende betydning i forholdet til kommunens ansvar overfor abonnentene ved svikt i vannforsyningen.

Hvorvidt forbrukerkjøpsloven kan påberopes der drikkevannsforskriftens krav er overtrådt, drøftes nærmere ovenfor i kapittel 3.5.2. Forbrukerkjøpslovens ordlyd rammer enhver overtredelse dersom annet ikke er avtalt. Justisdepartementet gir imidlertid uttrykk for at mangelsbegrepet er elastisk, og at

det ikke har vært meningen at enhver mangel skal fanges opp av mangelsbegrepet. Dette får det bli opp til rettspraksis å klargjøre nærmere, men det må antas at det må foreligge en overtredelse av en viss størrelse og/eller varighet før det vil bli lagt til grunn at det foreligger en mangel i forbrukerkjøpslovens forstand.

Vi nevner også et annet eksempel for å illustrere problemstillingen:

Hvorvidt en kommune eller et vannverk kan komme i ansvar, for eksempel dersom det leverer korrosivt vann i strid med drikkevannsforskriftens krav til pH, med den følge at privates ledningsnett ruster raskere enn om vannet hadde holdt seg innenfor kravene, kan etter vår oppfatning vurderes etter flere regelsett. Det ene er forbrukerkjøpslovens regler, i den grad vannet leveres til forbrukeres ledningsnett.

Ansvar kan videre vurderes etter produktansvarslovens regler og etter vanlige erstatningsrettslige regler om ansvar for uaktsomme handlinger, jf. fremstillingen nedenfor under kapittel 3.5.6.

Et moment i denne vurderingen vil imidlertid i alle tilfeller måtte være hvor mye grenseverdiene er overskredet, og hvor lenge dette har pågått, samt hva som er økonomisk og teknisk mulig å gjøre med dette.

Hva gjelder en kommunes eller et vannverks ansvar for manglende vannkvalitet overfor næringslivsabonnenter, er spørsmålet enda ikke helt klarlagt da det fremdeles synes å være omstridt om kjøpsloven kan gis direkte anvendelse. Dette synes imidlertid å være lagt til grunn flere steder i Ot.prp. nr. 44 (2001–2002).

Det kan være slik at en næringsmiddelabonnent vil være mer tjent med å henvende seg direkte til tilsynsmyndighetene etter drikkevannsforskriften, så som kommunelegen og det lokale Mattilsynet, for å få disse til å følge opp manglende vannkvalitet.

Særlig vil dette gjelde for private bedrifter som benytter drikkevannet som en bestanddel i de produkter de produserer, eksempelvis bakerier, brus- og ølprodusenter.

Etter drikkevannsforskriften § 18 kan Mattilsynet etter bestemmelsene i matloven § 23 og kommunen etter kommunehelsetjenesteloven § 4a-8 gi pålegg dersom vannverkseier eller andre ikke oppfyller sine plikter etter forskriften.

3.5.6 Generelle krav som stilles for at en kommune skal bli ansvarlig på erstatningsrettslig grunnlag – Skyldansvar, arbeidsgiveransvar og ansvar på objektivt grunnlag

3.5.6.1 Grunnleggende betingelser for erstatningsansvar

For at det skal foreligge et erstatningsansvar for en eier av vann- og avløpsverk, må følgende tre betingelser være oppfylt:

- 1) Det må foreligge et ansvarsgrunnlag.
- 2) Det må foreligge en påregnelig årsakssammenheng mellom den foretatte handling og den inntrufne skade.
- 3) Det må foreligge et reelt økonomisk tap.

Med ansvarsgrunnlag siktes det til at det må finnes en rettsregel som tilsier at vann- og avløpsverkseieren har plikt til å betale erstatning i det foreliggende tilfelle. Denne regelen kan følge enten direkte av lov eller følge av rettspraksis. Som eksempel på at en vann- og avløpsverkseier kan

bli ansvarlig direkte med grunnlag i loven, kan pekes på det ansvar han som arbeidsgiver kan komme i etter skadeerstatningsloven (skl.) § 2-1. Denne bestemmelsen lyder bl.a.:

”Arbeidsgiver svarer for skade som voldes forsettlig eller uaktsomt under arbeidstakers utføring av arbeid eller verv for arbeidsgiveren, idet hensyn tas til om de krav skadelidte med rimelighet kunne stille til virksomheten eller tjenesten er tilsidesatt. Ansvarer omfatter ikke skade som skyldes at arbeidstakeren går utenfor det som er rimelig å regne med etter arten av virksomheten eller saksområdet og karakteren av arbeidet eller vervet. ...”

Vann- og avløpsverkseier hefter i slike tilfeller objektivt – altså uten hensyn til egen skyld – for arbeidstakernes uforsvarlige handlinger i tjenesten. Forutsetningen er at arbeidstakeren er personlig ansvarlig på skyld-/uaktsomhetsgrunnlag overfor skadelidte.

Arbeidsgiver og arbeidstaker vil i en slik situasjon begge være ansvarlige overfor skadelidte og får solidaransvar etter skadeerstatningsloven § 5-3 nr. 1. Vann- og avløpsverkseier kan i slike tilfeller kreve dekning fra arbeidstakeren etter regelen i skl. § 2-3, for så vidt det finnes rimelig under hensyn til utvist atferd, økonomisk evne, arbeidstakerens stilling og forholdene for øvrig.

3.5.6.2 Generelle ansvarsgrunnlag – Skyldansvar

Et grunnlag for erstatningsansvar er den generelle ulovfestede skyldregelen. Det er ulovfestet fordi den ikke er utformet i lov, men bygger på rettssedvane. Skyldregelen er en generell handlingsregel om hvilke krav samfunnet til enhver tid setter til forsvarlig opptreden i ulike situasjoner. Det er først og fremst rettspraksis som er hovedkilden til kunnskap om hvilke handlinger som blir bedømt som uaktsomme.

Skyldregelen gir uttrykk for generelle krav til aktsomhet, og disse krav kan variere fra område til område. I det aktuelle tilfellet tvinger det seg frem en konkretisering. Spørsmålet blir om vannverkseieren i det konkrete tilfellet skulle ha handlet annerledes slik at vedkommendes bidrag til den konkrete skaden ville ha vært hindret eller unngått.

Konkretiseringen innebærer at den berørte abonnent må make å påvise hva vann- og avløpsverkseieren skulle ha gjort annerledes i den situasjonen som førte til tapet for abonnenten. Det kan være at det burde vært foretatt nærmere undersøkelser, at det burde vært gitt en opplysning (f.eks. varsel om avstengning eller manglende vannkvalitet iht. drikkevannsforskriften), eller rett og slett latt være å gjøre noe. Som en generell rettesnor kan det spørres om vann- og avløpsverkseieren ved sin handlemåte tilsidesatte rimelige krav og forventninger i forhold til risikoen for skade på abonnenten.

Det er et minstekrav for skyldansvar at den vann- og avløpsverkseier som påstås å ha handlet uaktsomt, kunne ha gjennomført en alternativ handling som ville hindret hans bidrag til skaden. Det må både påvises hva som skulle ha vært gjort, og godtgjøres at den aktuelle handlemåten ville ha vært effektiv og praktisk gjennomførbar.

En side av spørsmålet om hvorvidt en handlemåte er praktisk gjennomførbar, er tidsfaktoren. Knapp tid til å gjennomføre en alternativ handling kan representere en så stor vanskelighet at det kan likestilles med umulighet.

Utgangspunktet for skyldansvar er som nevnt et krav om reaksjon mot risiko. Ordet skyld er et uttrykk for mangel på reaksjon. Mangel betyr at vann- og avløpsverkseieren ikke har gjort det han skulle. Mangelen må dessuten være årsaken til skaden.

Dersom vann- og avløpsverkseieren har overtrådt en lovbestemmelse, sentrale eller lokale forskrifter og/eller retningslinjer eller andre regler for hvordan det skal opptres, kan dette bli tillagt vekt i domstolens vurdering av hvorvidt det også har blitt handlet erstatningsbetingende uaktsomt. Som eksempel kan nevnes drikkevannsforskriftens uttrykkelige regler om vannverkseierens

informasjonsplikt til allmennheten etter drikkevannsforskriften § 5 om vesentlige endringer i vannkvaliteten samt forhold som kan medføre helsemessig risiko. Det skal også informeres dersom et godkjenningspliktig vannforsyningssystem ikke er godkjent etter §§ 8–10, hvilke bestemmelser i forskriften som ikke etterleves og hva som er årsakene til dette.

Dersom slik varsling blir gitt, har næringsmiddelbedrifter mulighet for å ta sine forholdsregler for å hindre at mangelfullt vann kommer inn i næringsmidlene. Ved unnlatt varsel vil dette være nærmest umulig å forhindre. Det synes derfor både naturlig og rimelig at en domstol legger vekt på om vannverkseiers varslingsplikt er oppfylt i slike tilfeller.

Det er heller ikke uvanlig at det i lokale abonnementsvilkår er inntatt bestemmelser om varsling ved planlagte avstengninger av vannet. Denne varslingen vil fylle to funksjoner. For det første vil den varsle abonnentene om at de i en gitt tidsperiode vil være uten vann, og det gir abonnentene en mulighet til å ta visse forholdsregler for å unngå tap.

For det andre bør varslet inneholde en melding om at vannet må renne en periode etter at vannet har kommet tilbake før det inngår i næringsmiddelproduksjon, til vask av klær eller for øvrig benyttes som drikkevann. Dette skyldes at vannet i slike situasjoner kan være brunt som en følge av at det har vært forandringer i trykket i vannledningen. Også brudd på slike lokale bestemmelser bør klarligvis kunne tillegges vekt av domstolene i vurderingen av om et vannverk har opptrådt uaktsomt.

Selv om det ikke er inntatt bestemmelser om slik varsling som ovenfor nevnt, vil det kunne statueres uaktsomhet fordi det her er lett å peke på en alternativ handlemåte, nemlig varsling, som lett kunne ha hindret skade.

Dersom en tar tidsmomentet som ovenfor nevnt med i betraktningen, vil en stengning som må gjennomføres som følge av en akutt lekkasje, ikke kunne varsles like raskt som en planlagt utbedring på hovedledningsnett. Det er derimot ikke gitt at en kommune kan slippe unna ansvar dersom varsel ikke blir gitt så snart det var anledning til å gjøre dette.

Skyldregelen gjelder som nevnt personlig ansvar for vann- og avløpsverkseier som sådan. Men den fungerer også som basis for arbeidsgiveransvaret etter skadeerstatningsloven § 2-1. Og her er skyldregelen, som ovenfor nevnt, formulert i loven.

Som eksempel på at en kommune har blitt ansett ansvarlig også for selvstendige oppdragstakere, kan nevnes Rt. 1967 s. 697. Her var saksforholdet at en bekk i Lier ble forurenset av en person som kommunen hadde engasjert til å tømme privetene i en av kommunens leiegårder, ved at han tømte tre lass privetinnhold i eller ved bekken. Bekken var bl.a. rentvannskilde for en eiendom der det ble drevet med kyllingoppdrett og ørretklekkeri. Forurensningen førte til skade på begge virksomhetene.

Kommunen ble her ansett ansvarlig på subjektivt grunnlag. Førstvoterende anførte bl.a. om dette på s. 700 følgende:

”Jeg presiserer at det her dreide seg om et stort kvantum privetmasse, anslagsvis 6-8 kubikkmeter. Det kunne føre med seg betydelige faremomenter for folks og dyrs helsetilstand og for skader og ulemper på annen måte, dersom dette betydelige kvantum privetmasse etter tømningen ikke ble anbrakt på betryggende måte. Tømningen fant sted på den varmeste årstid – begynnelsen av juli måned – og da er formentlig ulempene særlig fremtredende. Det er derfor ikke dekkende å karakterisere tømningen som risikofri; det var den bare hvis den ble utført på betryggende måte.

Da tømningen fant sted, var våronna ferdig slik at man ikke uten videre kunne regne med at en gårdbruker eller et gartneri kunne eller ville overta privetmassen. Det er opplyst at det i Sylling – eller i nærheten – ikke finnes noe sted som er godkjent for henleggelse av privetinnhold. Det måtte da regnes med som en nærliggende mulighet at det kunne bli meget vanskelig for

Pedersen å bli kvitt massen på betryggende måte i eller i nærheten av Sylling. Børreshaugen, hvor Pedersen tidligere hadde levert privetmasse, lå 17 km unna, og jeg er enig med lagmannsretten i at det måtte fortone seg lite sannsynlig at Pedersen ville kjøre hele massen dit, eller at han i hvert fall gjerne ville unngå det. Den måten godtgjørelsen for arbeidet var fastsatt på – som en sum på 500 kroner for tømningen – innebar i seg selv en fristelse for Pedersen til å kvitte seg med massen på den enkleste og mest lettvinde måte når det ikke ble ført noen kontroll med hans utførelse av oppdraget.”

Høyesterett fant at leiegårdsstyrets formann, som på kommunens vegne inngikk avtale med Pedersen, ikke bare hadde en sterk oppfordring til å gjøre ham kjent med helseforskriftene i Lier, som hadde klare bestemmelser for hvordan privetinnhold skulle håndteres og deponeres, men også til å presisere at forskriftene måtte følges, og til så langt som det var praktisk mulig sikre seg at de ble fulgt, f.eks. ved å sette som vilkår for betalingen at det ble dokumentert at massen var anbrakt på en måte som kunne godtas etter forskriftene. Førstvoterende antok at dersom det var gått frem på denne måten, måtte en gå ut fra at Pedersen ikke ville ha kvittet seg med massen slik han gjorde.

Som en ser av førstvoterendes resonnement, er det kommunens manglende kontroll, unnlåtelsen av å stille de nødvendige vilkår for kontroll, som i dette tilfellet førte til ansvar for kommunen på subjektivt grunnlag. Det blir også pekt på en alternativ handlemåte som etter Høyesteretts skjønn ville ha avverget skaden.

Vedrørende kommunens anførsel om at tømningen i bekken var en så uvetting og ekstraordinær handling at den lå utenfor det påregnelige, og at kommunen av den grunn ikke kunne være ansvarlig for følgene, la Høyesterett til grunn at dette åpenbart ikke kunne føre frem. Det uttales på s. 701 at:

”slik forholdene lå an, lå det ikke utenfor det man kunne regne med at Pedersen ville kvitte seg med massen på en måte som kunne føre med seg faremomenter.”

3.5.6.3 Ulovfestet objektivt ansvar

En viktig form for ansvar uansett skyld er det ulovfestede objektive ansvaret. Det har utviklet seg gjennom rettspraksis de siste 100 årene.

I Rt. 1905 s. 715 finnes den første dommen der ansvaret formelt har blitt frigjort fra skyldregelen. Bergen kommune ble her pålagt ansvar for skader ved at en vannledning sprang lekk.

Et karakteristisk trekk ved det ulovfestede objektive ansvaret er at skaden er utslag av en eller annen form for uunngåelig risiko. Selv om rette vedkommende har gjort det som etter skyldregelen med rimelighet kan kreves for å hindre skade, kan virksomheten eller innretningen representere en uunngåelig risiko for skade.

At tapet blir flyttet over fra skadelidte til skadevolder, er også et resultat av en interesseavveining. Eier eller innehaveren av virksomheten eller tingen som skaper risiko, er normalt nærmere til å bære tapet enn den tilfeldig skadelidte. Driften eller tingen som skaper risiko, er normalt i eierens eller innehaverens interesse. Erstatningsutbetalinger på grunn av denne risikoen kan ofte regnes som driftskostnader.

Eier eller innehaver kan ofte kalkulere inn en risikopremie i prisen for de godene driften eller tingen skaper, slik at han på denne måten kan få dekket eventuelle utlegg ved erstatningsansvar. Dessuten kan innehaveren eller eieren pulverisere erstatningsutbetalingene gjennom forsikring. Dette er ofte en rimelig og naturlig måte å finansiere slike utlegg på.

Også for ulovfestet objektivt ansvar må visse minstekrav være innfridd. Skaden må være utslag av en risiko som den påstått ansvarlige har tilknytning til, og som er skapt ved virksomhet eller drift, ting

eller innretning. Sentrale minstekrav er dessuten at risikoen er stadig, typisk og ekstraordinær. Med ”stadig” menes at den ikke har karakter av et uavhengig enkeltfenomen, men at risikoen er en erfaringsmessig konsekvens av virksomheten.

Et vurderingstema som går igjen i domsmaterialet, er om den påstått ansvarlige er nærmere til å bære risikoen eller de økonomiske følgene av skaden enn den tilfældige skadelidte. Risiko skapt ved virksomhet eller drift er som nevnt det tradisjonelle grunnlaget for objektivt ansvar.

En avveining av skadevolders og skadelidtes interesser kan tilsi at den i hvis interesse handlingen ble utført, skal erstatte de skader den volder. Når handlingen (virksomheten) gir økonomisk fortjeneste, kan inntektene gi grunnlag for dekning av erstatningsbeløpene (se Stein Rognlien: *Produktansvaret*, s. 61).

Anvendt på vannverk kan det anføres at fremføringen av vannet skjer i mottakernes interesse, da disse trenger vannet, og at lov om kommunale vass- og kloakkavgifter med tilhørende statlige rammeforskrifter ikke gir rom for økonomisk fortjeneste ved salg av vann og borttransportering av avløp, og at dette skal skje til selvkost. Dette er hensyn som taler mot illeggelse av objektivt ansvar for vannverkene for sviktende vannkvalitet. Domstolene har ikke vist samme tilbakeholdenhet for skade som skyldes brudd på vannledninger og har, som omtalt under kapittel 3.7 nedenfor, allerede i 1905 konstatert objektivt ansvar for vannverkene ved slike hendelser. Dette ansvaret er senere lovfestet gjennom vassdragsloven av 1940 § 115 og vannressursloven av 24. september 2000 § 47.

Lovfestingen av det objektive ansvaret skiller ikke mellom de tilfeller det er en abonnent til vannverket som blir skadelidende eller en tilfeldig tredjemann, for eksempel en grunneier som har ledninger fra vannverket liggende over sin grunn, men ikke er tilknyttet dette da han i stedet henter vann fra en brønn. Vannverket vil i begge tilfeller i utgangspunktet bli objektivt ansvarlig.

De fleste vannverk har imidlertid fraskrevet sitt objektive erstatningsansvar etter loven gjennom standard abonnementsvilkår overfor sine abonnenter, og slike ansvarsfraskrivelser har i stor grad blitt akseptert av domstolene, jf. gjennomgangen nedenfor under kapittel 3.7.6 til og med kapittel 3.7.9.

Det kan i den forbindelse reises spørsmål om en slik ansvarsfraskrivelse kan gjøres gjeldende overfor en skadelidte som ikke er abonnent, og som således ikke i utgangspunktet er bundet av noen standardavtale mellom vannverket og deres respektive abonnenter. Dette spørsmålet har så langt ikke blitt endelig løst gjennom rettspraksis.

Et hensyn bak det objektive ansvaret er at risikoen for skade er større enn den som folk normalt er utsatt for i dagliglivet. Det kan derfor sies at differansen mellom den aktuelle risiko og dagliglivets risiko må være av en viss størrelse. Hvor risikoen bare i ubetydelig grad overstiger den som alltid er til stede i det moderne samfunn, blir det normalt ikke tale om å pålegge objektivt ansvar. I flere dommer har det blitt uttalt at skaden må være utslag av et ”ekstraordinært faremoment”.

Hva spesielt gjelder produsentansvar, må dette etter gjeldende rett eventuelt baseres på de synspunkter som ellers er lagt til grunn for det ulovfestede objektive ansvaret. Dersom det er på det rene at det har funnet sted en svikt i produksjonsprosessen, kreves det ikke at skadelidte må dokumentere noen konkret bakenforliggende årsak til det som utløste skaden. Se for eksempel Rt. 1932 s. 416, hvor et elektrisitetsverk ble ansvarlig da høyspent strøm av ukjent grunn kom inn på lavspenningsnett.

Et eksempel fra avløpssektoren på at Høyesterett har ilagt objektivt ansvar, er Rt. 1975 s. 1081, der Tromsø kommune ble holdt objektivt ansvarlig som følge av skade forårsaket av at et elektrisk feil hadde tilstoppet den kommunale hovedavløpsledningen. Dommen er nærmere omtalt nedenfor under kapittel 3.7.2.3.

3.5.6.4 Det må foreligge en påregnelig årsakssammenheng og et reelt økonomisk tap

Vilkårene om at det må foreligge en påregnelig årsakssammenheng mellom foretatt handling/unnlatelse og den inntrufne skade, samt at det må foreligge et reelt økonomisk tap, vil for illustrasjonens skyld bli behandlet samlet i denne fremstillingen. Den ovenfor omtalte Lierdommen er egnet til å illustrere domstolenes resonnementer rundt disse spørsmål.

I nevnte dom fant skaden sted i juli 1963, og frem til høsten 1964 ble tapet satt til kr. 190.000,-. Skadelidte gjorde for retten gjeldende at virksomheten fremdeles ikke var kommet i gang på grunn av kapitalmangel, og skadelidte krevde på denne bakgrunn avbruddserstatning også for den etterfølgende tiden frem til domsavsigelsen i 1967.

Høyesteretts flertall fant det påregnelig at det kunne oppstå kapitalvanskeligheter mv., men at det lå utenfor det som normalt kunne regnes med at det i så lang tid skulle være umulig å skaffe midler til å få driften i gang igjen. Skadelidte kunne derfor ikke få medhold i full avbruddserstatning frem til domsavsigelsen. Men det ble regnet med et visst erstatningsmessig tap også etter høsten 1964, slik at den samlede erstatning ble satt til kr. 240.000,-.

Høyesterett fant altså at det forelå en påregnelig årsakssammenheng mellom tømningen av privetinnholdet og bortfallet av kylling- og ørretproduksjon i en viss tid, men at det fortsatte tap som en følge av kapitalvanskeligheter deretter måtte anses for upåregnelig, og dermed ikke erstatningsrettslig vernet. Det er interessant at Høyesterett ikke bebreider skadelidte for dette og gir uttrykk for at skadelidtes tapsbegrensningsplikt ikke er oppfylt. Retten nøyer seg med å fastslå at videre tap ikke var påregnelig for kommunen, eller sagt med andre ord: Det forelå ikke en påregnelig årsakssammenheng for fortsatt tap som oppsto flere år etter at skaden inntraff.

Selve spørsmålet om det foreligger et reelt økonomisk tap, vil stort sett dreie seg om hvorvidt man for retten kan dokumentere at man har hatt det tap en krever erstatning for. Hvorvidt de enkelte tapsposter skyldes den aktuelle skadevoldende handling eller unnlatelse, må avgjøres konkret etter reglene om påregnelig årsakssammenheng som pekt på ovenfor.

3.5.7 Ansvar etter produktansvarsloven

Produktansvaret har utviklet seg på grunnlag dels av ulovfestede regler om erstatningsansvar for uaktsom atferd eller farlig virksomhet m.m., og dels av det kjøpsrettslige mangelsansvaret.

Et norsk Produktansvarsutvalg ble oppnevnt i 1975 og ga sin innstilling i mars 1980 med forslag til en lov om produktansvaret, se NOU 1980:29. Arbeidet ble så lagt til side i påvente av resultatet av arbeidet omkring produktansvaret i EU. Dette arbeidet førte til rådsdirektiv 25. juli 1985 om tilnærming av medlemsstatenes lover og forskrifter om produktansvar (85/374/EØF). Justisdepartementet tok så opp igjen arbeidet med proposisjonen og fremmet den 25. mars 1988 en Ot.prp. nr. 48 (1987–88) om lov om produktansvar.

Loven gjelder generelt det erstatningsansvar en produsent har for skade som blir voldt av et produkt som fremstilles eller settes i omsetning i ervervsvirksomhet. Ansvaret er objektivt dersom produktet lider av en såkalt sikkerhetsmangel. Dette er tilfellet der skaden skyldes at produktet har skadevoldende egenskaper som overstiger hva en bruker eller allmennheten med rimelighet kan vente. Årsaken til sikkerhetsmangelen er i prinsippet ikke av betydning for ansvarsvurderingen. Loven omfatter alle slags varer og løsøre, enten det er et naturprodukt eller et industriprodukt, ferdigprodukt, delprodukt eller hovedprodukt.

I utgangspunktet synes det klart at leveranse av vann faller inn under denne definisjonen. Loven gjelder skade på både person og ting. Produsentens ansvar etter loven kan ikke gyldig fraskrives.

I Stein Rognliens bok *Produktansvaret* (1992), s. 28, nevnes at det finnes en rekke tilfeller der vannskader forårsakes av mangelfulle produkter, som for eksempel ved sprekk i varmtvannsberederen. Det nevnes imidlertid ikke spesifikt de skader som kan oppstå på person ved at vannet ikke holder hygienisk standard, eller de merutgifter dette kan medføre til kjøp av flaskevann, økte drivstoffutgifter til kjøring av vann, koking av vannet etc.

Derimot nevner han på samme side et eksempel på en produsent av is som kjøpte et parti kokosfett som skulle gå inn som en bestanddel av sjokoladetrekket til ispinner. Da produksjonsprosessen var ferdig, viste det seg at ispinnene var uspiselige fordi kokosfettet hadde vært harskt. Det kan spørres om det er grunn til å bedømme situasjonen annerledes dersom ispinnene var uspiselige fordi vannet som hadde inngått i prosessen med å lage is, holdt dårlig standard, og ispinnene av den grunn ikke kunne selges. Etter vårt skjønn er dette to sider av samme sak som ikke burde bli behandlet forskjellig.

EU-direktivet ble en del av EØS-avtalen. Dette førte til enkelte justeringer i loven 27. november 1992 nr. 113 og 24. juni 1994 nr. 40. EU-direktivet ble transformert direkte inn i loven.

Loven definerer i § 1-1 sitt saklige virkeområde. Bestemmelsen lyder:

”Loven gjelder det erstatningsansvar en produsent har for skade som voldes av produkt fremstilt eller satt i omsetning som ledd i hans yrke, ervervsvirksomhet eller dermed likestilt virksomhet.

Loven begrenser ikke retten til å kreve erstatning på annet grunnlag.”

Loven vil også gjelde for produksjon som stat og kommune står for. Dette gjelder uten hensyn til om virksomheten er skilt ut som eget rettssubjekt, eller om den er organisert som en del av den offentlige forvaltning. Passusen ”eller dermed likestilt virksomhet” tar hovedsakelig sikte på egenproduksjon i samvirkeforetak, i det offentlige og i ideelle lag, foreninger eller andre sammenslutninger. Slik virksomhet vil ikke alltid kunne anses som ervervsvirksomhet, men vil gjennom den nevnte passus likevel omfattes av loven (Rognlien: *Produsentansvaret* (1992), s. 138).

Med ”erstatning på annet grunnlag” menes skyldansvar, reglene for ulovfestet objektivt ansvar eller arbeidsgiveransvaret. Heller ikke selgers ansvar etter kjøpsloven blir påvirket av produktansvarsloven. Der selgeren også er produsent med ansvar etter produktansvarsloven, vil kjøperen kunne kreve erstatning etter denne loven.

Loven definerer videre i § 1-2 hva som menes med produkt.

”Med ”produkt” menes alle slags varer og løsøre hva enten det er naturprodukt eller industriprodukt, råvare eller ferdigprodukt, delprodukt eller hovedprodukt, også om produktet er innføyd i annet løsøre eller fast eiendom. Produkt omfatter også elektrisitet. Avfall som oppstår under produksjon omfattes dersom avfallet settes i omsetning som ledd i virksomhet som nevnt i § 1-1.”

Til fast eiendom hører blant annet vann- og avløpsledninger. Tjenesteytelser faller utenfor loven. I note 21 til bestemmelsen i *Norsk kommentert lovsamling* presiseres at vann, olje, gass, parafin o.l. går inn under loven som produkt, jf. prp. 1988 s. 47 og Krügers *Kjøpsrett* s. 497. Det nevnes spesifikt den situasjon at vannet er forurenset eller har farlige egenskaper ut over den objektive forventningen etter § 2-1. Det nevnes også uttrykkelig at slike produkt ved levering gjennom rør kan ha en sikkerhetsmangel, f.eks. på grunn av feil trykk. Total leveringsvikt må bedømmes på samme måte som strømstans.

Den ansvarlige etter produktansvarsloven § 1-3 vil både være den som tilvirker eller frembringer et produkt som definert i § 1-2 nr. 1, og enhver som har frembydd et produkt ved å anbringe sitt navn, varemerke eller annet kjennetegn på produktet eller dets pakning. Videre vil også forhandlere av et produkt kunne bli ansvarlige på nærmere angitte vilkår.

Ansvarsgrunnlaget fremgår av § 2-1. Produsenten plikter å erstatte skade som hans produkt volder, og som skyldes at det ikke byr den sikkerhet som en bruker eller allmennheten med rimelighet kunne vente (kalt sikkerhetsmangel). Ved vurderingen av den sikkerhet som kunne ventes, tas hensyn til alle forhold som har sammenheng med produktet, dets presentasjon, markedsføring og påregnelig bruk.

Den bærende ideen bak bestemmelsen var forbrukerens forventning om å være sikker på at produktet ikke gjør skade.

Uttrykket ”en bruker eller allmennheten” viser at det skal legges til grunn et objektivisert perspektiv. Skadelidtes eller forbrukerens subjektive forventninger er ikke avgjørende. Med uttrykket ”med rimelighet kunne vente” siktes det til en objektivisert forventning, der hensyn blir tatt både til skadevolder og skadelidte.

Loven gjelder ikke for skade som oppstår som en følge av at produktet brukes i strid med det som anses for å være et påregnelig eller forventet bruksområde for det. Lovkomiteen brukte her stigedommen i Rt. 1974 s. 41 til illustrasjon. Stigen ble der brukt med feil side mot veggen slik at den brøt sammen under bruk. Flertallet frifant produsenten av stigen idet stigen var sikker nok for en forbruker som viste en rimelig grad av omtanke og forsiktighet før og under oppsetting av den.

Kjøpsloven av 1907 ga ikke grunnlag for objektivt ansvar for tingskade ved farlige egenskaper ved salgstingen, jf. særlig botulismedommen i Rt. 1973 s. 1153, og det var ikke tanken at kjøpsloven av 1988 skulle endre dette, jf. Ot.prp. nr. 80 (1986–87) s. 256.

Produktansvarsloven vil derimot kunne gi grunnlag for ansvar for personskade og for tingskade i forbrukerforhold i slike tilfelle. Dette følger av produktansvarsloven § 2-3, som fastslår at loven gjelder skade på person eller ting som er:

- bestemt for privat bruk eller forbruk,
- og ble brukt av skadelidte hovedsakelig til privat bruk eller forbruk.

De to strekpunktene er basert på EU-direktivet art. 9 bokstav b ved revisjonen i 1992, som erstattet andre ledd bokstav c fra 1988, som unntok ”skade som rammer ting som på skadetiden i det vesentlige ble nyttet i ervervsøyemed”. Nils Nygård anfører i sin kommentar til bestemmelsen i *Karnov: Norsk kommentert lovsamling 1999* at det først og fremst var denne avgrensningen som gjorde produktansvarsloven til en forbrukervernlov.

Det er etter lovendringen ikke lenger nok at produktet ble brukt privat. Det må i tillegg være produsert med sikte på privat bruk eller forbruk, jf. proposisjonen 1992 s. 35. Nygård nevner også at for ting (for eksempel visse former for kjøkkenutstyr) som like gjerne brukes privat som i næring eller i det offentlige, vil produksjonsformålet være nøytralisert, og dermed vil lovens krav være innfridd. Dette vil også være tilfellet med vannleveranser som benyttes både av næringslivet til egen produksjon og forbruk, av forbrukere og av det offentlige.

Vaskerier og næringsmiddelbedrifter vil ikke kunne kreve erstatning etter produktansvarsloven ved tilfeller av misfarget vann som setter farge på klesvasken, eller der bakevarer, øl og mineralvann må kastes som følge av mangler ved vannet. Dette fordi det er et vilkår for ansvar etter loven at vannet hovedsakelig skal ha vært brukt til privat bruk eller forbruk.

Skade på ting som blir benyttet i næring, for eksempel skade på pelsdyrfarm på grunn av forgiftet fôr eller vann, vil ikke falle inn under loven. Dette innebærer at brusfabrikanter, ølprodusenter og bakerier som får forurenset vann fra et vannverk inn i sine produkter, ikke kan påberope seg produktansvarsloven.

På den annen side innebærer loven at den forbruker som får ødelagt sine klær i et vaskeri på grunn av misfarget vann, kan rette krav om erstatning både til det vannverket som har levert misfarget vann, og til vaskeriet.

Dersom det aktuelle vannverket har fraskrevet seg ansvar for denne type skader, vil slik ansvarsfraskrivelse overfor forbrukerne være ugyldig med hjemmel i produktansvarsloven § 2-6. Om ansvarsfraskrivelser for erstatningsansvar generelt, se nedenfor under kapittel 3.7.

Bergen kommune har erkjent ansvar etter produktansvarsloven for økonomisk tap forårsaket av at det ble påvist giardia-parasitter i drikkevannet i kommunen, og har betalt ut de krav som har blitt rettet mot den på dette grunnlag. Dette var utvilsomt riktig jus, da det ikke kan være tvilsomt at sykdom forårsaket av giardia i drikkevannet, må anses for å være en alvorlig sikkerhetsmangel ved produktet, og at Bergens befolkning i år 2004 måtte kunne forvente at drikkevannet ikke inneholdt slike helseskadelige parasitter.

Denne type ansvar vil regelmessig være omfattet av forsikringsselskapenes ansvarsforsikring, i den grad kommunene har tegnet slik forsikring. Dette er også tilfellet i Bergen kommune. Ved lovendring i 1992 ble det innført en bestemmelse om selvrisiko, jf. produktansvarsloven § 2-3 (3). Bestemmelsen gir anvisning på at når erstatning for skade på ting fastsettes etter produktansvarsloven, skal det gjøres et fradrag på kr. 4.000,-. Egenandelen må da kreves dekket etter vanlige erstatningsregler, ev. kjøpsrettslige regler, dersom ansvarsgrunnlag foreligger etter disse reglene.

3.5.8 Forurensningslovens regler om objektivt ansvar for forurensningsskade

3.5.8.1 Forurensningsloven § 55

Forurensningsloven § 55 lyder som følger:

”(1) Eier av fast eiendom, gjenstand, anlegg eller virksomhet som volder forurensningsskade, er ansvarlig etter kapittelet her uten hensyn til egen skyld, dersom eieren også driver, bruker eller innehar eiendommen m.v. I motsatt fall hviler slikt ansvar alene på den som faktisk driver, bruker eller innehar eiendommen m.v., for så vidt skaden ikke skyldes forhold som også eieren hefter for etter ellers gjeldende erstatningsregler.

(2) Den som indirekte ved å levere varer eller tjenester, foretar kontroll eller tilsyn eller på lignende måte har medvirket til forurensningsskade, er bare ansvarlig dersom det er utvist forsett eller uaktsomhet. Ved bedømmelsen av skyld skal det tas hensyn til om de krav skadelidte med rimelighet kan stille til virksomheten eller tjenesten er satt til side. Bestemmelsen gjør her likevel ingen innskrenkning i det ansvar som følger av ellers gjeldende erstatningsregler.”

Det fremgår imidlertid av § 53 i forurensningsloven at loven viker for det som måtte være avtalt om ansvarsspørsmålet i kontrakt, eller i den grad ansvarsspørsmålet er særskilt regulert i annen lovgivning.

I den grad kommunene har vedtatt *Standard abonnementsvilkår for vann og avløp* (tidligere benevnt Normalreglementet for sanitæranlegg), sist endret i 2008, vil det være fastsatt avvikende bestemmelser der.

Det vises her til ansvarsbegrensningen inntatt i någjeldende standard abonnementsvilkår pkt. 3.14, der ansvar for svikt i avløpssystemet er fraskrevet, med mindre det er utvist forsettlig eller uaktsomt forhold fra kommunens side. Det er også inntatt en ansvarsbegrensning ved tilbakeslag fra offentlig avløpsledning dersom kommunens uaktsomhet ikke kan anses for å være grov, eller dersom det

private avløpssystem og -anlegg i alle deler ikke er i samsvar med abonnementsvilkårenes administrative og tekniske bestemmelser.

Et praktisk eksempel her kan være at kravene til nødvendig overhøyde på 90 cm mellom topp hovedledning og sluk i abonnentenes kjeller ikke er tilfredsstillt, og at abonnenten av denne grunn nettopp får en kjellerskade.

3.5.8.2 Agder lagmannsretts dom av 11. oktober 1998 – Lillian Daland mot Kristiansand kommune og Næringsmiddeltilsynet i Vest-Agder

Sakens bakgrunn var at ca. 80 personer i Kristiansand ble matforgiftet i april/mai 1993. Det var på det rene at årsaken til matforgiftningen var at de hadde spist mat som var blitt servert eller levert fra Ringveien Kjøkken, Spisebar og Kiosk i Vågsbygd, heretter kalt Ringveien kjøkken. Stedet var blitt drevet av Lillian Daland siden 1968. Det ble i ettertid klarlagt at mat som ble servert i spisebaren og levert fra kjøkkenet de siste dagene i april 1993, var infisert med såkalt norwalk-virus (nå noro-virus), som medførte kvalme, oppkast og diaré i 2–3 dager.

Næringsmiddeltilsynet i Vest-Agder besluttet den 4. mai 1993 å stenge virksomheten inntil videre med hjemmel i § 24 i forskrift 8. juli 1983 om produksjon og frembud av næringsmidler. Stedet var stengt frem til 13. mai 1993, da stengningsvedtaket ble opphevet.

Fra november 1992 hadde Kristiansand kommune i gang arbeid med utbedring av vann- og avløpsnett i området. Dette arbeidet pågikk fortsatt i slutten av april 1993. Daland anførte at årsaken til matforgiftningen i april/mai 1993 måtte ha vært at det i forbindelse med disse arbeidene ble ført avløpsvann inn i (en trykkløs del av) vannledningene slik at det ble benyttet virusinfisert vann til mat som ble servert i kafeen og levert til kunder. Det ble vist til at vann- og avløpsledningen i det aktuelle område lå i samme grøft.

I august 1993 fikk Næringsmiddeltilsynet i Vest-Agder melding om at fem av sju arbeidere fra et firma i Kristiansand var blitt syke etter å ha spist mat fra Ringveien kjøkken to dager tidligere. Etter prøvetaking fant man ikke bakterier som kunne forårsake matforgiftning, men det ble konkludert med at matforgiftningen måtte skyldes middagsmat som arbeiderne hadde spist dagen før, og som var levert av Ringveien kjøkken, og at norwalk-virus var årsak også til denne matforgiftningen.

Også i månedsskiftet august/september 1993 var det ett tilfelle av matforgiftning som ble knyttet til mat fra Ringveien kjøkken. Her ble åtte av ti personer syke. I isprøver fra ismaskinen ble det påvist et visst innslag av koliforme bakterier.

Lillian Daland tok ut stevning mot Kristiansand kommune og Næringsmiddeltilsynet den 26. april 1996 med krav om erstatning. I byrettens dom avsagt 12. desember 1997 ble Kristiansand kommune og Næringsmiddeltilsynet frifunnet. Dommen ble anket inn for lagmannsretten. Som grunnlag for erstatningskravet mot Kristiansand kommune ble anført forurensningsloven § 55, og at kommunen har objektivt ansvar hvis det er så at årsaken til matforgiftningen er innsug av avløp fra kommunens ledninger. Det heter videre på s. 6 i dommen der påstanden gjengis:

”Vann er den viktigste smittekilde for ”Norwalk-virus”. Det sannsynlige tidspunkt for virusinfeksjon av drikkevannet til kjøkkenet i Ringveien er torsdag 29. april, i det de første personene som ble syke spiste i kafeen denne ettermiddagen. De sakkyndige er enige om at innsuging av kloakkvann i vannledninger bare kan forekomme når vannledningen, eller deler av den, er i trykkløs tilstand.”

Kristiansand kommune hadde under saken benektet at det ble utført arbeider på ledningsnett i denne perioden, og hevdet at begge ledninger var i drift og sto under trykk i dette tidsrommet. Dette viste seg å stå i motsetning til vitneforklaringer fra naboer i området. Vitnene hadde også uttalt at de skulle ha

hørt at det av ansatte i kommunen på stedet var sagt at det hadde vært noen uhell i forbindelse med gravearbeidet. Det ble i den forbindelse pekt på at kommunens spylebil arbeidet i nærheten den 29. april. Det ble pekt på at det bare er ledningsbrudd på hovedledninger som registreres av kommunen, mens f.eks. ventilavstengninger eller brudd på stikkledninger ikke blir registrert.

Det fremkom også under rettssaken sterke indikasjoner på at folk som bodde i området, men som ikke hadde vært på Ringveien kjøkken i den aktuelle perioden, også var blitt syke.

Spesielt i forhold til Næringsmiddeltilsynet ble det anført at det var spørsmål om vanlig uaktsomhetsansvar. Det ble erkjent at Næringsmiddeltilsynet nok måtte foreta seg noe i den situasjon som var oppstått, men at spørsmålet var om det som faktisk ble gjort, var forsvarlig og nødvendig, og hvilke handlingsalternativer som forelå. Det ble særlig pekt på at det ble gitt uriktige, eller i hvert fall sterkt misvisende, faktiske opplysninger i den pressemeldingen som ble sendt ut i forbindelse med opphevelsen av stengningsvedtaket. Det ble videre pekt på at Næringsmiddeltilsynet helt fra starten hadde overfokuserert på hygienens ved Ringveien kjøkken som den eneste mulige sykdomsårsak.

Kommunen aksepterte på sin side at den hadde et objektivt ansvar for skade påført ved at vannledningene eventuelt hadde blitt infisert av avløpsvann fra det kommunale avløpsnettet, og at dette var den sannsynlige årsak til matforgiftningen dersom dette hadde funnet sted. Spørsmålet i forhold til Kristiansand kommune var således bare om det rent faktisk hadde funnet sted et slikt innsug av forurenset vann.

Dette kan etter vårt skjønn forklare hvorfor lagmannsretten ikke i større grad drøftet det rettslige grunnlaget for å ilegge kommunen ansvar på objektivt grunnlag, men nøyde seg med å tilkjenne Daland erstatning, da den fant at det rent faktisk var en overvekt av sannsynlighet for at matforgiftningen skyldtes virusinfisert vann, og at dette må ha skjedd med et innsug i forbindelse med kommunens pågående gravearbeid i området.

Lagmannsretten la til grunn at det i løpet av den siste uken av april måtte ha vært foretatt en vannavstengning i området som de ansvarlige i kommunen ikke var blitt varslet om. Det ble i den forbindelse lagt avgjørende vekt på en rekke vitneforklaringer som indikerte dette.

Hva gjaldt Næringsmiddeltilsynets ansvar, kom lagmannsretten til samme resultat som byretten og frifant tilsynet. Det ble påpekt at stengningsvedtaket i seg selv ikke kunne betegnes som uaktsomt, men nærmest var en uunngåelig konsekvens av at det var konstatert et stort antall matforgiftninger forårsaket av mat som skrev seg fra Ringveien kjøkken, uten at det var nærmere klarlagt hva årsaken til forgiftningene var. Retten fant heller ikke den utsendte pressemelding for uaktsom. Det var særlig avsnittet der det fremgikk at Næringsmiddeltilsynet mente at smitten var ført videre som følge av dårlig håndhygiene etter toalettbesøk, som kunne fremstå som temmelig ødeleggende for den fortsatte driften av kjøkkenet.

3.5.8.3 Er forurensningsloven ment å regulere ansvar for forurensning av vannledninger?

Som det fremgår av gjennomgangen av Lillian Daland-dommen under kapittel 3.5.8.2 ovenfor, erkjente Kristiansand kommune at det forelå ansvar etter forurensningsloven § 55 dersom det ble bevist at årsaken til at en rekke personer var blitt syke etter å ha spist mat og drukket vann på Ringveien kjøkken, var inntrengning av avløpsvann fra kommunens hovedledning inn på den private stikkledningen som ledet frem til Ringveien kjøkken.

Det kan stilles et spørsmål ved om forurensningsloven er ment å regulere denne type saker, jf. loven § 3 som gir anvisning på at loven gjelder forurensninger og avfall i det ytre miljø. Det kan i den forbindelse oppstå tvil om forurensning av en hoved- eller stikkledning er å anse som et ytre miljø eller ikke. Bestemmelsen er inntatt for å få frem at loven ikke gjelder forurensning og avfall inne i

bygninger som ikke fører til skade eller ulempe utenfor. Begrensningen er først og fremst tatt med for å få frem at loven i utgangspunktet ikke gjelder for arbeidsmiljøet, jf. Tyréns kommentarutgave *Forurensningsloven og forskriftene til loven i praksis* (2. utgave 1997 s. 24).

De alminnelige regler for lovens virkeområde kan derfor ikke avskjære anvendelsen av forurensningsloven på manglende vannkvalitet i form av forurenset vann i ledningsnett.

Det er videre en forutsetning for anvendelse av det objektive ansvaret etter § 55 at svikten i vanntilførselen kan karakteriseres som forurensning etter forurensningsloven.

Forurensning er i § 6 nr. 1 definert som tilførsel av fast stoff, væske eller gass til luft, vann eller i grunnen. Der forurensningen som tilføres består av mikroorganismer, fremgår det av lovutredningen s. 112 at uttrykket ”stoff” også omfatter bakterier, virus og enzymer. Professor Hans Christian Bugge konkluderer i sin bok *Forurensningsansvaret* (1999), s. 218, med at det må være riktig å legge dette til grunn selv om utsagnet ikke er gjentatt i lovproposisjonen. Han peker på at SFT også har lagt dette til grunn for sin saksbehandling.

Det som kan volde tvil i dette tilfellet er om tilførsel av forurensning til lukket ledning rammes av definisjonen. Tvilen retter seg mot det faktum at tilførsel av forurenset vann til en lukket ledning ikke vil forurense naturen eller miljøet direkte, men mennesker og dyr gjennom konsum av kranvann, skylling av grønnsaker eller ved at vannet blandes sammen med andre matvarer.

Bugge skriver om dette på s. 219:

”Uttrykkene luft, vann, eller i grunnen, er ment å dekke alle naturens elementer. ”Vann” omfatter både grunnvann, vassdrag og sjøområder. Men uttrykkene omfatter ikke mennesket selv. Direkte tilførsel av fast stoff, væske eller gass til mennesket faller altså utenfor. Det er ikke forurensning når en person skades ved egen røking, forgiftes gjennom mat eller skades ved å komme i direkte berøring med et kjemisk stoff. Påvirkningen på mennesker må komme gjennom luften, vannet eller grunnen.”

Under drøftelsen av vilkåret om at utslippet er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet, konkluderer Bugge på s. 225 at direkte helseskade eller økt helserisiko som en selvfølge er en type skade eller ulempe som dekkes av forurensningsloven § 6.

For at det skal være ”forurensning” etter loven, må det dreie seg om skade eller ulempe for miljøet. Miljøet er et vidt begrep som rent språklig omfatter både naturen og menneskeskapte omgivelser. Bugge skriver om dette på s. 226 og 227 bl.a.:

”Det ligger i uttrykket at de skader eller ulemper som er relevante, enten må oppstå direkte i en ”resipient” (luft, vann eller grunn), eller må komme som en følge av at resipienten påvirkes (for eksempel helseskade som følge av forurensning av lufta).

Det er altså et vilkår for at noe skal anses som forurensning at den aktuelle skaden eller ulempen inntreffer i miljøet eller kommer fra miljøet; den må så å si komme via vann, luft eller jord...

Den fysiske utstrekningen av skaden eller ulempen kan være stor eller liten. ”Miljøet” kan være nær sagt hele Jorden med sin atmosfære til en enkelt boligtomt eller et enkelt naturelement som en drikkevannskilde eller en begrenset biotop.”

Dette innebærer at det må skilles mellom hva som er årsaken til svikt i vannforsyningen dersom det vurderes å gjøre gjeldende et krav om erstatning etter forurensningsloven § 55.

Der det er en drikkevannskilde som har blitt forurenset av en bedrift eller enkeltpersoner, kan ansvar etter forurensningsloven gjøres gjeldende overfor disse.

Dersom vannkvaliteten i utgangspunktet er naturlig dårlig og vannverket ikke er i stand til å rense vannet på en tilfredsstillende måte på grunn av utilstrekkelig vannbehandling, kan det ikke være snakk om forurensning. Det er jo her ikke vann- og avløpsverkets påvirkning som har sørget for at vannet har blitt forurenset. Det er derimot manglende vannbehandling som er årsak til at vann, som i utgangspunktet var forurenset, ikke har blitt tilfredsstillende renset før det går ut til abonnentene. Her må ansvar eventuelt gjøres gjeldende på annet grunnlag, som for eksempel kjøpsloven eller produktansvarsloven der det er forbrukere som rammes.

Der det, som i Lillian Daland dommen, blir godtgjort at det er kommunen som under reparasjonsarbeider i en grøft har gjennomført arbeidet på en slik måte at forurenset avløpsvann har trengt inn i en privat stikkledning for drikkevann, synes det naturlig å anse dette som en forurensning. Her har det antagelig også først funnet sted et utslipp fra avløpsrøret til grøften (utslipp til grunn/jord) som så har trengt inn i vannledningen og forurenset denne. Det samme må gjelde der vannet i utgangspunktet er rent, men blir forurenset underveis, ved at det for eksempel i den kommunale renseprosessen er noe som går galt slik at store mengder kjemikalier blir tilført ledningsnett og derigjennom volder skade på mottakerne av vannet.

Der årsaken til den manglende vannkvaliteten ligger i at belegg inne i eksisterende rør løsner og fører til misfarget vann, står en overfor et grensetilfelle. Det kan hevdes at dette er forurensning i samsvar med definisjonen av dette i forurensningsloven § 6 nr. 1, da det er tale om tilførsel av fast stoff til vann. På den annen side kan det hevdes at dette ikke gjelder der tilførselen kommer fra ledningen selv, med den begrunnelse at tilførselen kommer innenfra og ikke utenfra.

Det er usikkert hvordan disse tilfellene rettslig vil bli karakterisert. Formålet i denne fremstillingen er bare å peke på problemstillingene som reiser seg rundt bruken av forurensningsbegrepet på denne type hendelser.

Det følger av forurensningsloven § 53 at bestemmelsene om objektivt ansvar i forurensningsloven § 55 viker dersom ansvarsspørsmålet er særskilt regulert i annen lovgivning eller i kontrakt. Dette innebærer at i forhold til forurensningsloven vil et vannverk kunne fraskrive seg det objektive ansvaret det ellers kunne bli pålagt for tilførsel av forurensete stoffer til en abonnent.

Det fremgår av forarbeidene til bestemmelsen (Ot.prp. nr. 33 (1988–89)) at bestemmelsen må sees i sammenheng med kravet om overskridelse av tålegrense etter forurensningsloven § 56 som vilkår for erstatning.

Forurensningsloven § 56 lyder:

”Erstatning for forurensning som er tillatt, kan bare kreves i den utstrekning forurensningen er urimelig eller unødvendig etter reglene i lov av 16. juni 1961 nr. 15 om rettshøve mellom grannar § 2 annet til fjerde ledd.

Selv om en forurensningsskade i seg selv ikke gir grunnlag for erstatning etter kapittelet her, kan den tas i betraktning ved krav om erstatning etter granneloven.”

Dersom noen slik grense ikke er overskredet, inntreer ikke ansvar etter § 55 med mindre forurensningen ikke er tillatt.

3.5.8.4 Forurensningsloven § 57 – Ansvarets omfang

Bestemmelsen lyder som følger:

”Ansvar etter kapitlet omfatter

- a) erstatning for økonomisk tap som følge av forurensningsskade som nevnt i § 53,*
- b) erstatning for skade, tap, ulempe eller utgifter som følge av rimelige tiltak for å hindre, begrense, fjerne eller avbøte forurensningsskade. Utgifter til tiltak mot forurensning som var tillatt, kan likevel ikke kreves erstattet i den utstrekning slik erstatning klart ville overstige den erstatning som kunne ha vært krevd dersom tiltakene ikke var blitt satt i verk,*
- c) erstatning for skade, tap eller ulempe som følge av at forurensningen hindrer eller vanskeliggjør utøving av allemannsrett i næring,*
- d) erstatning for skade, ulempe eller tap med hensyn til annen utøving av allemannsrett etter reglene i § 58,*
- e) erstatning for tap som en arbeidstaker lider ved at forurensningen fører til driftsstans eller innskrenkning i en virksomhet han eller hun er ansatt i. Dette gjelder likevel ikke når virksomheten som sådan ikke kan kreve sitt tap erstattet fordi tapet er en for fjern og upåregnelig følge av forurensningen.”*

Vedrørende bokstav e angis det på s. 57 i Ot.prp. nr. 33:

”Gjennom rettspraksis og juridisk teori er det oppstilt en grense for skadevolders erstatningsansvar bl.a. mot skader som anses som upåregnelige, fjerne eller avledede følger av den skadevoldende handling, jf. bl.a. Rt. 1973 s. 1268 (flymanøverdommen), Lødrup, Lærebok i erstatningsrett (1987) s. 241 flg, Nygaard, Skade og ansvar (1985) s. 313 flg og Innst. S. 94 flg.”

Det gis på s. 58 uttrykk for at spørsmålet om ansvarets omfang i en rekke tilfeller vil være aktuelt i forurensningssammenheng; for eksempel der forhandlerleddet lider tap som følge av at produksjonsleddet må innstille virksomheten pga. forurensningsskade, eller ansatte som lider tap som følge av at bedriften må gå til innskrenkninger på grunn av råstoffmangel, ødeleggelse av produksjonsanlegg og bedriftsområde. Det heter videre på s. 58:

”Departementet bemerker at spørsmålet om erstatningsvernet for de interesser som her diskuteres, er et generelt erstatningsrettslig problem, og således ikke er spesielt i forurensningssammenheng. Selv om hensynet til bl.a. forutberegnelighet og forsikring skulle tilsi at problemet fant sin generelle løsning i loven, viker departementet i likhet med Utvalget tilbake for dette alternativ. Det brede spekter av tenkelige skadevirkninger og involverte interesser taler for noe tilbakeholdenhet på dette punkt.”

Deretter drøftes særskilt hvorvidt arbeidstakere vil ha rett til erstatning ved driftsinnskrenkninger som følge av forurensningsskade. Det forutsettes at den ansatte ikke kan kreve erstatning i større utstrekning enn virksomheten selv (arbeidsgiveren) kan det. Dersom skadevirkningen er så fjern og avledet at arbeidsgiveren ikke er erstatningsrettslig vernet, gjelder dette også for arbeidstakeren. Videre må det være en forutsetning at de ansatte har lidt et økonomisk tap. Dette vil ifølge departementet ikke alltid være tilfellet dersom de ansatte i henhold til tariffavtale eller arbeidsavtale får utbetalt full lønn under driftsstans som følge av forurensningsskade, og dessuten får dekket eventuelle andre utgifter som forurensningsskaden medfører.

Departementet anførte videre at arbeidstakeren normalt ikke vil få full dekning for sitt tap dersom en eventuell permittering varer ut over den tid arbeidsgiveren plikter å betale lønn, og at reglene i folketrygdloven om stønad under arbeidsledighet langt fra gir full kompensasjon for bortfalt lønnsinntekt. Man fant på denne bakgrunn at spørsmålet var svært praktisk, og at det burde få sin løsning i forurensningsloven. Dette er bakgrunnen for at dette uttrykkelig ble inntatt i forurensningsloven § 57.

3.5.8.5 Kristiansand byretts dom av 4. oktober 2001 mellom Lillian Daland og Vesta forsikring – Spørsmål om erstatningens størrelse ved forurensningsskade

Bakgrunnen for denne dommen var Agder lagmannsretts dom, som avsagt den 17. desember 1998, der Kristiansand kommune ble ansett erstatningspliktig for skade påført Ringveien Kjøkken, Spisebar og Kiosk tilhørende Lillian Daland i forbindelse med matforgiftning i april/mai 1993. Dommen er utførlig omtalt under kapittel 3.5.8.2.

Da Kristiansand kommune var ansvarsforsikret i Vesta forsikring AS, ble forhandlingene om erstatningens størrelse ført direkte med Vesta Forsikring AS. Da disse ikke førte frem ble det tatt ut stevning mot selskapet den 16. juni 2000, der det ble fremsatt krav om erstatning for forurensningsskade fastsatt etter rettens skjønn, begrenset oppad til lidt inntektstap i årene 1993 til 1999 på totalt kr 2.943.075,- med tillegg av renter, lidt tap på kr. 400.000,- med tillegg av renter og fremtidig tap med kr 1,7 millioner med tillegg av renter.

Dalands advokat gjorde gjeldende at det var forurensningsloven § 57 bokstav a som hjemlet at ansvar omfattet erstatning for økonomisk tap som følge av forurensningsskaden. Det ble vist til at hun som følge av forurensningsskaden fikk en markert omsetningssvikt fra våren 1993 og frem til situasjon på domstidspunktet. Det ble også krevd erstatning for tiden fremover, fordi hun heller ikke på domstidspunktet hadde slike omsetningstall som hun hadde hatt tidligere.

Matforgiftningen som skyldtes vannet, hadde vært fullstendig ødeleggende for Ringveien Kjøkken som spisested, catering og gatekjøkken. Det ble vist til at dette var årsaken til fravær av kundene og den eneste forklaring på de dårlige regnskapstall fra våren 1993.

Retten fant at det var tilstrekkelig sannsynliggjort at Ringveien Kjøkken v/Lillian Daland var blitt påført et tap i omsetningen som følge av forurensningsskaden. Etter rettens syn fremsto forurensningsskaden som så sentral og fremtredende i begivenhetsrekken at det var naturlig å knytte ansvar til denne. Retten fant det videre tilstrekkelig sannsynliggjort at det var årsakssammenheng mellom forurensningsskaden og omsetningssvikten i Ringveien Kjøkken basert på at kunder og leveranser forsvant/bortfalt som følge av matforgiftningssaken.

Retten fant det tilstrekkelig sannsynliggjort at en vesentlig del av omsetningssvikten for det enkelte år – vurdert opp mot tidligere dokumenterte omsetningstall – burde tilskrives forurensningsskaden, korrigert for andre forklarlige forhold og justert i forhold til Statistisk Sentralbyrås statistikk for gjennomsnittelig omsetningssvikt i bransjen.

Retten tilkjente etter dette skjønnsmessig kr 2.400.000,- i erstatning for lidt tap i årene 1993 til 1999 iberegnet skatteulempet og renter. For egen ekstra arbeidsinnsats, finansutgifter samt for eget arbeid med saken ble hun tilkjent kr 250.000,-.

Med hensyn til krav på erstatning til dekning av fremtidig tap med kr 1,7 millioner, anførte retten at saksøkeren ikke i tilstrekkelig grad hadde sannsynliggjort at det var årsakssammenheng mellom skaden og et tap som lå fra 7 til 15 år inn i fremtiden. Etter rettens syn ville tap utover året 1999 bli for fjernt og avledet i forhold til den konkrete skadehendelsen. Det ble særlig vist til at sannsynligheten for at redusert omsetning i fremtiden skyldes forurensningsskaden i 1993, i betydelig grad avtok med årene.

Dette er det samme resultatet som Høyesterett kom til i Lierdommen, inntatt i Rt. 1967 s. 697, se gjennomgangen av kapittel 3.5.6.2 og 3.5.6.4 ovenfor. Også der ble det som nevnt anført at virksomheten fremdeles ikke hadde kommet i gang, og at det måtte betales avbruddserstatning videre, men Høyesterett anførte at det lå utenfor det som normalt kunne regnes med at det i så lang tid skulle være umulig å skaffe midler til å få driften i gang igjen. Det fortsatte tap som en følge av kapitalvanskeligheter måtte anses som upåregnelig og var dermed ikke erstatningsrettslig vernet. Byrettens avgjørelse i saken mellom Vesta forsikring og Lillian Daland ble ikke påanket av Vesta forsikring.

3.6 Ledning- og anleggseieres vedlikeholdsplikt for sine VA- installasjoner etter plan- og bygningslovens, vannressurslovens og forurensningslovens regler – Særskilt om kommunens ansvar og plikter som dameier – Har kommunen/vannverket ansvar for elv/ bekk nedstrøms et drikkevann?

Vann- og avløpsverket vil etter lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 31-3 ha plikt til å sørge for at deres byggverk, pumpestasjoner og ledningsnett som omfattes av plan- og bygningsloven regler, holdes i en slik stand at det ikke oppstår fare for skade på, eller vesentlig ulempe for person, eiendom eller miljø, og slik at de ikke virker sterkt skjæmmende i seg selv eller i forhold til omgivelsene.

Vannressursloven § 37 gir anvisning på at vassdragstiltak som kan volde skade, skal den ansvarlige til enhver tid holde i forsvarlig stand. Vedlikeholdsplikten vedvarer til anlegget er lovlig nedlagt etter § 41. For at vedlikeholdsplikten skal gjelde for grøfter uten årssikker vannføring og ledninger, må dette fastsettes særskilt i forskrift. Vannressursloven kan ikke brukes til å gi pålegg om utbedring av utette avløpsledninger, da disse faller utenfor lovens virkeområde.

Med hjemmel i vannressursloven er det gitt flere forskrifter. En av disse er forskrift 15. desember 2000 nr. 1271 om sikkerhet og tilsyn med vassdragsanlegg, som trådte i kraft

1. januar 2001. Forskriften regulerer i § 4-12 tunneler og rør som fører vann under trykk. Det synes imidlertid ikke som om det er regulære vannledninger som ledd i vannforsyning NVE har hatt i tankene når direktoratet utformet forskriften.

Videre er det gitt forskrift av 18. desember 2000 nr. 1317 om klassifisering av vassdragsanlegg med hjemmel i sikkerhets- og tilsynsforskriften. Her fremgår hvilke kriterier som skal legges til grunn for klassifiseringen av vassdragsanlegg i tre klasser avhengig av skadepotensialet. Endelig er det gitt forskrift 18. desember 2000 nr. 1318 om kvalifikasjoner hos den som forestår planlegging, bygging og drift av vassdragsanlegg. De to sistnevnte forskriftene ble opphevet med virkning fra 1. januar 2010, jf. forskrift 18. desember 2009 nr. 1600 om sikkerhet ved vassdragsanlegg (damsikkerhetsforskriften).

Etter forurensningsloven § 24 er kommunen ansvarlig for drift og vedlikehold av avløpsanlegg som helt eller delvis eies av kommunen. Ved private avløpsanlegg er det eier av den eiendom som anlegget først ble anlagt for, som er ansvarlig for drift og vedlikehold. Kommunen er som anleggseier objektivt ansvarlig for skade som avløpsanlegg volder fordi kapasiteten ikke strekker til, eller fordi vedlikeholdet har vært utilstrekkelig, jf. forurensningsloven § 24 a, med mindre ansvaret er fraskrevet i standard abonnementsbetingelser. I hvilken grad slike ansvarsfraskrivelser godtas etter gjeldende rett drøftes nærmere under kapittel 3.5 ovenfor og under kapittel 3.7 nedenfor.

Ansvar for kommunen kan også tenkes med hjemmel i granneloven dersom tiltaket skulle bli erklært for nabostridig, jf. grannelova § 2.

Ansvar kan også tenkes med hjemmel i skadeerstatningsloven § 2-1, jf. plan- og bygningsloven 2008 § 28-1, dersom kommunen ved sin godkjenning av byggetiltaket burde vite at det aktuelle området var flomutsatt.

Kommunen vil ved flom nedstrøms et drikkevann, der elven/bekken manøvreres av kommunen, primært bli ansvarlig dersom det er utvist uaktsomhet. Hovedregelen er at eier av grunn som støter til elven, har en generell plikt til å hindre oppstuvning av kvister, grener etc., som kan forandre vannets leie, hvis de blir liggende og forårsake skade.

Der kommunen har lagt en elv/bekk i kulvert, vil kommunen kunne komme i ansvar etter vannressursloven § 47 andre ledd bokstav a, og i særlige tilfeller etter forurensningsloven § 24 a, dersom årsaken til skadeforvoldelsen skyldes at kulverten har fått for liten dimensjon, eller at vedlikeholdet av denne har vært for dårlig. Kommunens ansvar kan favne videre dersom retten for eksempel finner at den har utvist uaktsomhet som regulerings- eller bygningsmyndighet.

3.6.1 Innledning

En vannverkseier vil, i likhet med eiere for øvrig, være ansvarlige for å sørge for nødvendig og forsvarlig vedlikehold av de installasjoner som de besitter. Det vil for det første være snakk om daminnretninger, damkroner, flomoverløp, vannbehandlings- og avløpsrensaneanlegg, overløpsanordninger samt det vann- og avløpsnett som vann- og avløpsverket eier.

Mangelfullt vedlikehold av denne type installasjoner vil åpenbart i en rekke tilfeller kunne føre til skade eller fare for skade på omkringliggende eiendommer, eller for mennesker eller dyrs liv eller helse.

Vi vil derfor i det følgende gå gjennom de bestemmelser som finnes om vedlikehold og tilsyn i de aktuelle lover. Vedlikeholdsplikten etter plan- og bygningsloven vil bli omtalt under kapittel 3.6.2, mens vannressurslovens regler med tilhørende forskrifter om sikring mot skade ved bygging, drift og vedlikehold blir omtalt i kapittel 3.6.3. Herunder vil også spesifikt vannverkens ansvar som dameier bli omtalt. I kapittel 3.6.4 vil vedlikeholdsplikten etter forurensningsloven bli omtalt. Ansvar for skade som voldes av elv/bekk nedstrøms et drikkevann, omtales i kapittel 3.6.5.

3.6.2 Plan- og bygningsloven § 31-3 – Sikring og istandsetting

Etter plan- og bygningsloven § 31-3 plikter eier eller den ansvarlige å sørge for at byggverk og installasjoner som omfattes av plan- og bygningsloven, holdes i en slik stand at det ikke oppstår fare for skade på eller vesentlig ulempe for person, eiendom eller miljø, og slik at de ikke virker skjjemmende i seg selv eller i forhold til omgivelsene. Bestemmelsen er en videreføring av tidligere lovs § 89.

Etter plan- og bygningsloven § 31-3 andre ledd kan kommunen gi pålegg om sikring og istandsetting.

Dersom vilkårene ovenfor anses oppfylt, vil følgelig de kommunale bygningsmyndigheter kunne gi pålegg til vann- og avløpsverket i kommunen, så vel som til private vann- og avløpsverk eller private abonnenter, om utbedring av utette vann- og avløpsledninger som volder slik fare.

Det er nok ikke så vanlig at denne bestemmelsen brukes av én del av en kommune mot en annen del av kommunen, men slik den er formulert, må dette være fullt ut mulig. Dette vil særlig komme klart frem dersom den kommunale virksomheten, f.eks. vann- og avløpsverket, blir skilt ut som et eget rettssubjekt.

Derimot er det ikke så uvanlig at det gis pålegg med hjemmel i plan- og bygningsloven § 31-3 andre ledd fra kommunen til private stikkledningseiere.

Som eksempel på forvaltningspraksis knyttet til pålegg om utbedring av lekkasje gitt i medhold av den tilsvarende bestemmelsen i den tidligere plan- og bygningsloven 1985 § 89 kan nevnes Fylkesmannen i Oslo og Akershus sin avgjørelse fra 11. januar 2006. Oslo kommune, Vann- og avløpssetaten (VAV), fikk her medhold i at kommunen var berettiget til å gi pålegg overfor Sameiet Balders gate 16 om å utbedre vannlekkasje i privat stoppekran og i skjøtepunktet mellom sameiets stikkledning og den offentlige hovedvannledningen.

Sameiet anførte at sistnevnte lekkasje måtte anses for å være vel så meget kommunens ansvar som sameiets. Det ble hevdet at reparasjonen måtte være et kommunalt anliggende og inngå i det alminnelige vedlikeholdet av vannrørene i bydelen.

Som begrunnelse for å gi pålegg i den aktuelle saken hadde VAV påpekt at når en vannlekkasje først hadde oppstått, ville den kunne utvikle seg til totalt ledningsbrudd. Det ble vist til at lekkasjen utgjorde en fare for skade på egen og/eller tredjemanns eiendom. Det ble også lagt vekt på hensynet til å minimalisere belastningen på det offentlige vannledningsnettets samt hensynet til kommunens vannressurser.

Fylkesmannen fant at VAVs pålegg om å "utbedre stikkledningen" var noe uheldig utformet da dette kunne lede tankene hen til krav om oppgradering av standard, dvs. mer enn rene reparasjonsarbeider som er det som kan kreves etter bestemmelsens første ledd. Fylkesmannen fant imidlertid at det likevel gikk klart frem av pålegget at stikkledningen skulle repareres og ikke oppgraderes, og at VAV derfor hadde hjemmel til å pålegge sameiet å reparere stikkledningen samt at sameiet måtte dekke kostnadene ved dette.

Ofte vil kommunens egne sanitærbestemmelser inneholde regler som i større grad gir vann- og avløpsverkseier adgang til å kreve at private må utbedre sine installasjoner enn det som følger av pbl. § 31-3.

Som eksempel kan nevnes *Standard abonnementsvilkår for vann- og avløp, administrative bestemmelser* pkt. 3.7, som gir hjemmel for at kommunen kan gi pålegg om reparasjon, utbedring og omlegging av sanitærinstallasjoner og private vann- og avløpsanlegg som ikke er i samsvar med abonnementsvilkårenes administrative og tekniske bestemmelser, eller foreta andre kompensierende tiltak. Etter pbl. § 31-3 andre ledd, jf. første ledd, kan kommunen gi pålegg om sikring og istandsetting av ledningsinstallasjoner som kan medføre fare for skade på, eller vesentlig ulempe for, person, eiendom eller miljø dersom de ikke blir utbedret.

Hvorvidt slike bestemmelser kan opprettholdes, vil bli nærmere drøftet under kapittel 3.9.

Der vilkårene for å benytte plan- og bygningslovens istandsettingsbestemmelse er til stede, må det imidlertid anses for en ubetinget fordel å benytte pbl. § 31-3, ev. i kombinasjon med henvisning til supplerende hjemmel i kommunenes standard leveringsbetingelser.

Dette skyldes for det første at det da ikke oppstår tvil om hvorvidt hjemmelsgrunnet er tilstrekkelig til å fatte vedtak om utbedring, og for det annet fordi vann- og avløpsverket eller kommunen kan benytte plan- og bygningslovens sanksjonsregler ved manglende oppfyllelse av pålegget.

Det kan for eksempel ilegges tvangsmulkt etter pbl. § 32-5, eller utferdiges forelegg etter pbl. § 32-6, som vil ha virkning som rettskraftig dom dersom abonnenten ikke reiser søksmål mot det offentlige innen 30 dager etter forkynnelsen av forelegget for å få det prøvd rettslig. Det kan også iverksettes tvangsfullbyrdelse etter pbl. § 32-7 og ilegges overtredelsesgebyr etter § 32-8.

Slike sanksjoner er ikke i samme grad til stede for regler som håndheves med hjemmel i standard abonnementsvilkår, jf. fremstillingen nedenfor under kapittel 3.9.

I alle tilfeller der en privat vann- og avløpsledning finnes å være i en så dårlig forfatning at fare eller vesentlig ulempe kan oppstå på person eller eiendom, bør kommunen følgelig benytte plan- og bygningsloven 2008 § 31-3 andre ledd. Det må for øvrig påses at kravene til saksbehandlingen som følger av forvaltningsloven blir ivaretatt.

Der det er en avløpsledning som frembyr slik fare for person eller eiendom, foreligger det en alternativ hjemmel for pålegg i forurensningsloven § 22 andre ledd.

Etter innspill fra Norsk Vann vedtok Stortinget et tillegg til § 31-3, som kom inn som et nytt tredje ledd i forhold til Regjeringens forslag vedrørende frakobling av vann- og avløpsledning. Nytt tredje ledd lyder som følger:

”Der vann- og avløpsledning tas ut av bruk permanent eller for et lengre tidsrom skal eieren koble ledningen fra felles ledningsanlegg, når hensynet til forsvarlig helse, miljø eller sikkerhet krever dette. Kommunen kan pålegge frakobling i tilfeller som nevnt i forrige punktum.”

Slik hjemmel for plugging ved opphør av tilknytning er også inntatt i pkt. 3.5 i *Standard abonnementsvilkår for vann og avløp, administrative bestemmelser* utgitt av KS/Kommuneforlaget høsten 2008. Denne bestemmelsen går noe lenger enn det som følger av plan- og bygningsloven 2008 § 31-3 tredje ledd. I den grad det er behov for å gi pålegg ut over lovens hjemmel, må det derfor forankres i leveringsvilkårene. Standard abonnementsvilkår for vann og avløp kan kun benyttes i den grad den aktuelle kommune har vedtatt å innføre dette reglementet.

3.6.3 Vannressursloven med tilhørende forskrifters regler om bygging, drift og vedlikehold for å sikre mot skade – Særlig om vannverkens ansvar og plikter som dameier

3.6.3.1 Vannressurslovens regler

Det følger av vannressursloven § 37 at vassdragstiltak som kan volde skade, skal den ansvarlige til enhver tid holde i forsvarlig stand. Denne vedlikeholdsplikten vedvarer til anlegget lovlig er nedlagt etter § 41.

Regelen har ifølge departementets merknader i Ot.prp. nr. 39 (1998–99) s. 352 et skadeforbyggende formål, dvs. at den ikke pålegger noen vedlikeholdsplikt for å sikre et anleggs funksjonsevne når det er uten betydning for risikoen for skade.

Vedlikeholdet skal sikre at anlegget er i forsvarlig stand. Vedlikeholdsnivået må sees i forhold til det alminnelige sikkerhetsnivået som kreves etter § 5 tredje ledd. Forsvarlighetsstandarder må sees i lys av skaderisikoen. Jo større skadepotensial, desto strengere vil kravet til vedlikehold være.

For at vedlikeholdsplikten skal gjelde for grøfter uten årssikker vannføring og ledninger, må dette fastsettes i forskrift med hjemmel i § 2 fjerde ledd bokstav d og e.

Vannressursloven § 37 andre ledd gir hjemmel for pålegg om tiltak etter første ledd fra vassdragsmyndigheten. Bestemmelsen fastsetter en særlig saksbehandlingsregel i andre punktum. Det heter her at vassdragsmyndigheten skal ta stilling til eventuelle pålegg ”snarest mulig” dersom noen med ”rettslig interesse” ber om det.

I forarbeidene uttales at hvor raskt vassdragsmyndigheten må vurdere eventuelle tiltak, vil avhenge av hvor kritisk situasjonen virker. Etter forvaltningsloven § 16 tredje ledd kan forhåndsvarsel til den ansvarlige unnlates i kritiske situasjoner. Hvem som har rettslig interesse, må fastlegges i tråd med forvaltningsloven § 28, jf. tvistemålsloven § 54. Også andre enn sakens parter kan ha ”rettslig interesse” (se Ola Brekkens bok *Vannressursloven* (2001), s. 184).

Vassdragsmyndigheten kan for eksempel gi pålegg om fjerning av kvister og løv fra en inntaksrist til en kulvert som kan føre til fare for oversvømmelse på nærliggende eiendommer dersom inngangen til kulverten stoppes til. Vassdragsmyndigheten burde videre kunne gi vann- og avløpsverk pålegg om utbedring av utette vannledninger som kan volde skade ved oversvømmelse og erosjon. Dette forutsetter imidlertid som nevnt ovenfor at Kongen ved forskrift bestemmer at vedlikeholdsplikten etter vannressursloven skal gjøres gjeldende for disse. Tidligere fulgte slik plikt klart av vassdragsloven § 115 nr. 1.

Som en ser, er det følgelig etter vannressursloven tilstrekkelig at et vassdragstiltak kan volde skade dersom det ikke blir holdt i forsvarlig stand. Det presiseres ikke, som i bygningsloven, at det må være fare for skade på person eller eiendom, men det må antas at det i selve vurderingen av om det er nødvendig å gi pålegg, vil bli lagt vesentlig vekt på nettopp faren for skade på person eller eiendom.

Også en avståelse fra å gi pålegg vil være et enkeltvedtak som er gjenstand for klage. Vassdragsmyndigheten bør derfor underrette den som har anmodet om at pålegget blir gitt, slik at vedkommende får mulighet til å påklage vedtaket. Pålegg som ikke etterkommes, kan tvangsgjennomføres etter reglene i vannressursloven §§ 60 til 62. Overtredelse av § 37 første ledd samt manglende oppfylling av pålegg kan også utløse straffeansvar etter vannressursloven § 63 bokstav c og d.

Vannressursloven kan ikke brukes til å gi pålegg om utbedring av utette avløpsledninger som faller utenfor lovens virkeområde. Se også vannressursloven § 47 andre ledd bokstav d, som fastsetter erstatning for skade fra vannledninger eller vanntunneler.

Særlig skadepotensial vil det kunne ha dersom en dam brister og store mengder oppmagasinert vann ukontrollert starter sin ville ferd nedover. Som et eksempel kan nevnes dammen ved Langlia i Oslo, som ved et brudd ved høy vannstand vil kunne legge store deler av Sørkedalen under vann og forårsake meget store skader i området.

For å avbøte slike ulykker ga Olje- og energidepartementet høsten 2000 flere forskrifter som skal bidra til at faren for slike hendelser minskes.

Vassdragsmyndigheten er for øvrig i vannressursloven § 36 gitt myndighet til ved forskrift å fremme sikkerhet mot skade på mennesker, miljø og eiendom.

3.6.3.2 Forskrift om sikkerhet og tilsyn med vassdragsanlegg (damsikkerhetsforskriften) av 18. desember 2009

Forskrift om sikkerhet ved vassdragsanlegg (damsikkerhetsforskriften) ble fastsatt ved kgl. res. av 18. desember 2009 med hjemmel i vassdragsloven § 2 fjerde ledd bokstav e, § 36, § 38 andre ledd bokstav d, § 39, § 58 og § 65. Forskriften er fremmet av Olje- og energidepartementet.

Forskriften opphever og erstatter tidligere forskrifter om tilsyn med vassdragsanlegg av 15. desember 2000 nr. 1271, forskrift 18. desember 2000 nr. 1317 om klassifisering av vassdragsanlegg og forskrift av 18. desember 2000 nr. 1318 om kvalifikasjoner hos den som forestår planlegging, bygging og drift av vassdragsanlegg.

Da vannverk ofte også vil være dameiere, vil reglene i damsikkerhetsforskriften kunne ha stor betydning for vannverkene. På denne bakgrunn omtales forskriften i det følgende uten at gjennomgangen nedenfor på noen måte er ment å være uttømmende.

Av formålet med forskriften fremgår det i § 1-1 at forskriften skal fremme sikkerhet ved vassdragsanlegg og forebygge skade på mennesker, miljø og eiendom. Forskriften forvaltes av NVE, jf. § 1-2.

I forskriften § 1-3 er det gitt en rekke definisjoner av begreper som benyttes i forskriften.

Denne lyder som følger:

”Avløpsflom: resulterende flom ut av et magasin.

Dimensjonerende avløpsflom: den vannføring som avledes ved dimensjonerende flomvannstand.

Dimensjonerende flomvannstand: den høyeste vannstand som opptrer i magasinet ved dimensjonerende tilløpsflom.

Dimensjonerende levetid: tidsrommet et anlegg eller en anleggsdel er tiltenkt å tilfredsstille de fastsatte krav til sikkerhet, miljø og økonomi.

Dimensjonerende tilløpsflom: den tilløpsflom, med gjentakintervall som er spesifisert for dammens konsekvensklasse, som fører til høyest vannstand i magasinet ved gitte forutsetninger om flomløpenes manøvrering og magasinets initialtilstand.

Klassifisering: plassering av et vassdragsanlegg i konsekvensklasse 0-4, basert på en vurdering av hvilke konsekvenser brudd, svikt eller feilfunksjon vil ha for mennesker, miljø og eiendom.

Last: enhver påvirkning som medfører bevegelser, deformasjoner, spenninger eller tøyninger i en konstruksjon.

Maksimal flomvannstand: den høyeste vannstand som opptrer i magasinet ved påregnelig maksimal tilløpsflom.

Midlere tilsig: gjennomsnittelig vannføring fra et nedbørfelt i en 30 års periode.

Påregnelig maksimal avløpsflom: den vannføring som avledes ved maksimal flomvannstand.

Påregnelig maksimal tilløpsflom: den største tilløpsflom som beregnes å kunne opptre, og som fører til høyest vannstand i magasinet ved gitte forutsetninger vedrørende flomløpenes manøvrering og magasinets initialtilstand.

Tilløpsflom: flom til magasinet fra uregulert felt, tillagt avløpsflom fra eventuelle oppstrøms magasiner og overføringer.

Vannvei: flomløp, kanal og sluseanlegg med tilhørende konstruksjoner samt tunnel, sjakt, rør, ledning og øvrige systemer med tilhørende konstruksjoner som leder vann i tilknytning til kraftproduksjon.

Vassdragsanlegg: dammer og vannveier med tilhørende konstruksjoner.”

Virkeområdet for forskriften er i § 1-4 definert som følger:

”Forskriften kommer til anvendelse på vassdragsanlegg i konsekvensklasse 0 til 4, jf. kapittel 4.

For vassdragsanlegg i konsekvensklasse 0 gjelder kapittel 1, § 2-2 første ledd første punktum og andre ledd bokstav a) kapittel 4, § 7-6, § 7-11, kapittel 8, kapittel 9 og kapittel 10.

Forskriften gjelder selv om vassdragsanlegget ikke er i bruk og inntil anlegget er nedlagt etter vannressursloven § 41.

Forskriften gjøres gjeldende for ledninger og tunneler i tilknytning til kraftproduksjon som fører vann under trykk, jf. vannressursloven § 2 fjerde ledd bokstav e.

Forskriften omfatter alle komponenter som har betydning for vassdragsanleggets konstruksjon og funksjon, herunder alle stenge-/tappeorgan. Forskriften gjelder ikke stenge-/tappeorgan mot turbin, pumpe eller pumpeturbin dersom det er andre stenge-/tappeorgan mot magasin eller vannvei.”

Organisatoriske krav er inntatt i kapittel 2 i forskriften. Etter § 2-1 skal vassdragsanlegg ha en ansvarlig. Personell ved vassdragsanlegg skal omfatte en leder, en vassdragsteknisk ansvarlig (VTA) og en stedfortredende VTA samt tilsynspersonell. Det er adgang for en person til å ivareta flere av disse funksjonene dersom kvalifikasjonskravene i kapittel 3 er oppfylt, og det er sikkerhetsmessig forsvarlig.

Den ansvarlige for et vassdragsanlegg er etter forskriften § 2-2 eieren. NVE kan godkjenne en annen som den ansvarlige, jf. § 2-9. Dersom en annen enn eieren skal overta ansvaret for vassdragsanlegg etter damsikkerhetsforskriften, må eieren sende melding til NVE, senest innen 15 dager etter at det ble inngått skriftlig avtale om overføring av ansvaret. NVE kan kreve fremlagt opplysninger som anses nødvendig for å vurdere overføringen, og det kan settes en frist for innsendelse av slik informasjon.

Dersom NVE innen 30 dager etter at melding ble mottatt ikke har gitt skriftlig underretning om behov for ytterligere informasjon eller om at overføringen skal vurderes nærmere, anses overføringen som godkjent. Funksjon som ny ansvarlig kan ikke utøves før denne fristen er utløpt. NVE kan nekte overføringen når sikkerhetsmessige hensyn tilsier det.

Den ansvarlige for vassdragsanlegget har ansvar for:

- 1) at de krav som gjelder for anlegg i den enkelte konsekvensklasse, og som følger av damsikkerhetsforskriften og enkeltvedtak i medhold av denne, blir overholdt
- 2) at det foreligger hensiktsmessige rapporteringsrutiner
- 3) å ha tilstrekkelig med kvalifisert personell for å oppfylle kravene i forskriften og sørge for at disse er organisert slik at de er tilgjengelige ved behov.

NVE kan i særlige tilfeller kreve at den ansvarlige øker antallet eller endrer organiseringen av kvalifisert personell.

Den vassdragstekniske ansvarlige skal blant annet utarbeide og holde oppdatert et internkontrollsystem for vassdragsanleggene, jf. damforskriften § 2-4.

I damsikkerhetsforskriften kapittel 3 gis det nærmere regler om faglige kvalifikasjoner for leder, vassdragsteknisk ansvarlig (VTA), stedfortredende VTA og tilsynspersonell, fagansvarlig, utførende foretak og anleggsleder samt kontrollør. Vi går i det følgende ikke nærmere inn på disse kravene, som er svært detaljert angitt mht. fagområder og praksistid i de ulike konsekvensklasser.

Det nevnes kun at søknad om godkjenning som VTA og fagansvarlig etter forskriften §§ 3-6 og 3-7 skal sendes til NVE. Dersom stedfortredende VTA skal fungere som VTA i mer enn et halvt år, skal vedkommende godkjennes av NVE. Godkjenningen er knyttet til person og skal gjelde for angitte anlegg.

Etter damforskriften § 4-1 skal alle vassdragsanlegg som omfattes av forskriften klassifiseres i en av fem konsekvensklasser. Den ansvarlige skal foreta en vurdering av anlegget og omgivelsene og fremme et begrunnet forslag om konsekvensklasse. Ved søknad om tiltakskonsesjon eller konsesjonspliktavurdering skal forslag til konsekvensklasse på vassdragsanlegg følge søknaden. NVE treffer vedtak om konsekvensklasse.

Anlegg som ved brudd, svikt eller feilfunksjon kan medføre fare for skade på mennesker, miljø eller eiendom, skal klassifiseres i konsekvensklasse 1 til 4. Konsekvensklasse 4 benyttes for anlegg som har de største konsekvensene. Anlegg som har utbetydelige konsekvenser klassifiseres i konsekvensklasse 0.

Mindre vassdragsanlegg er i konsekvensklasse 0 dersom de oppfyller følgende kriterier:

- dammer med høyde mindre enn 2 meter og oppdemt magasinivolum mindre enn 0,01 mill. kubikkmeter (10.000 kubikkmeter)
- frittliggende, nedgravde og innstøpte trykkrør der produktet av trykk og diameter, $p \times D$ er mindre enn 0,2,
- stenge-/tappeorgan der produktet av trykk og areal, $p \times A$ er mindre enn 0,2, der p = største statiske trykk i MPa (1 MPa tilsvarer 100 m vanntrykk), D = innvendig rørdiameter i m, A = lysåpningsareal på stenge-/tappeorgan i kvadratmeter.

For anlegg som overstiger kriteriene i fjerde ledd skal det foretas ny vurdering av konsekvensklasse når det har skjedd endringer på eller ved anlegget eller i omgivelsene, eller det har inntrådt andre forhold som må forventes å ha betydning for bruddkonsekvensene.

NVE kan kreve at det fremmes forslag om konsekvensklasse eller endring av konsekvensklasse. Der den ansvarlige er ukjent med eller unnlater å fremlegge begrunnet forslag om konsekvensklasse, kan NVE treffe vedtak ut fra en skjønnsmessig vurdering av konsekvenser.

Damforskriftens § 4-2 oppstiller nærmere regler knyttet til klassifiseringskriteriene. Det fremgår i første ledd at ved vurdering av konsekvenser skal det minimum regnes med brudd, svikt eller feilfunksjon i den delen av et vassdragsanlegg der skadepotensialet på grunn av bruddvannføring, vannstandsending eller vannstråle er størst.

Konsekvensvurderinger skal omfatte både direkte skader og eventuelle følgeskader av bruddvannføring, vannstandsending eller vannstråle. Det skal vurderes om bruddvannføring, vannstandsending eller vannstråle kan berøre boliger eller andre bygninger og steder der mennesker oppholder seg over noe tid. Det skal videre vurderes om det kan oppstå skade på infrastruktur eller andre viktige samfunnsfunksjoner som kan medføre fare for liv og helse. Tap av magasin, produksjon og produksjonsmidler, samt skade på eiendom og miljø skal også vektlegges.

Forslag til konsekvensanalyse skal fremmes med utgangspunkt i den tabell som er inntatt i forskriftens § 4-2.

Dersom det er fare for skade på mer enn 150 boenheter, skal vassdragsanlegget klassifiseres i konsekvensklasse 4. Ved fare for skade på 21–150 boenheter, og skade på sterkt trafikkert vei eller jernbane eller annen infrastruktur med spesiell stor betydning for liv og helse, skal vassdragsanlegget klassifiseres i konsekvensklasse 3. Det samme gjelder ved fare for stor skade på spesielt viktige miljøverdier eller spesielt stor skade på fremmed eiendom.

Vassdragsanlegg som kan medføre fare for 1–20 boenheter, skader på middels trafikkert vei eller jernbane eller annen infrastruktur med stor betydning for liv og helse, eller stor skade på viktige miljøverdier, eller stor skade på fremmed eiendom, skal klassifiseres i konsekvensklasse 2.

Endelig vil fare for skade på midlertidig oppholdssted tilsvarende mindre enn 1 permanent boenhet, fare for skader på mindre trafikkert vei eller annen infrastruktur med betydning for liv og helse, eller skade på miljøverdier eller fremmed eiendom, innebære at vassdragsanlegget klassifiseres i konsekvensklasse 1.

Damforskriftens kapittel 5 gir nærmere regler om tekniske planer og krav som vi ikke går nærmere inn på i det følgende. Den sentrale bestemmelse på dette punkt følger av § 5-, der det fremgår at vassdragsanlegg til enhver tid skal ha et tilstrekkelig høyt sikkerhetsnivå slik at det ikke inntrer brudd, svikt eller feilfunksjon. For etablerte anlegg der det ikke er mulig å oppfylle de tekniske kravene i kapittel 5, skal det iverksettes nødvendige kompensierende konstruksjonsmessige tiltak som sikrer at anlegget har et tilstrekkelig høyt sikkerhetsnivå.

Damforskriftens kapittel 6 gir nærmere regler om bygging og idriftsettelse, og i kapittel 7 er det inntatt et kapittel om drift.

Det fremgår av forskriftens § 7-1 at når et vassdragsanlegg er satt i drift, skal det til enhver tid foreligge prosedyrer for driften av anlegget. Prosedyrene skal beskrive hvordan vann avledes både i normale driftssituasjoner og i situasjoner som avviker fra det normale, for eksempel store flommer, aggregathavari, funksjonssvikt på luker og vedlikeholdsarbeider på anleggsdeler.

Når manøvrering av anleggsdeler kan medføre fare for mennesker, miljø og eiendom, og faren kan reduseres ved manuell overvåking, fjernsynsovervåking eller alarm, skal slike tiltak medtas i prosedyrene.

Alle som er involvert i driften skal være kjent med anleggene og driftsprosedyrene og ha kompetanse til å kunne vurdere hvordan manøvrering av anleggsdeler kan påvirke sikkerheten til anleggene og omgivelsene.

Det fremgår av forskriftens § 7-2 at vassdragsanlegg skal overvåkes slik at forhold som kan føre til reduksjon av anleggets sikkerhet, kan avdekkes så tidlig som mulig. Overvåkingen skal tilpasses det aktuelle vassdragsanlegget, konsekvensklasse, materialsvekkelse, innsamling av data for revurdering og ellers andre sikkerhetsmessige forhold.

Av forskriftens § 7-3 fremgår at det for dammer i konsekvensklasse 2,3 og 4 skal foretas dambruddsbølgeberegninger utført av kvalifiserte fagpersoner innen fagområde V, jf. forskriftens § 3-5.

Dambruddsbølgeberegninger skal danne grunnlag for beredskapsplanlegging og kontroll med anleggets konsekvensklasse.

Det følger av forskriften § 7-4 at det for vassdragsanlegg i konsekvensklasse 2,3 og 4 skal foreligge beredskapsplan for situasjoner i vassdraget tilknyttet vassdragsanlegget som kan volde betydelig fare for mennesker, miljø eller eiendom. Ved bygging av nye anlegg skal beredskapsplan foreligge fra byggestart, jf. § 6-1. Beredskapsplanen skal bygge på analyse av risiko og sårbarhet, og på utførte dambruddsbølgeberegninger.

Det er inntatt regler om revurdering av alle vassdragsanlegg i konsekvensklasse 2, 3 og 4 hvert 15 år, samt av vassdragsanlegg i konsekvensklasse 1 minst hvert 20 år, i forskriften § 7-5.

For vassdragsanlegg i konsekvensklasse 2, 3 og 4 der det er særlig viktig å sikre mot skadeverk, skal det iverksettes nødvendige sikringstiltak for å hindre at uvedkommende får atkomst til vassdragsanlegget eller til manøvreringssystemer for anlegget. NVE kan kreve at slike tiltak gjennomføres, jf. forskriften § 7-7.

Det er også inntatt regler om informasjonssikkerhet i § 7-8. Bestemmelsen gir anvisning på at det for vassdragsanlegg i konsekvensklasse 2,3 og 4 skal foretas en helhetlig risikovurdering knyttet til all behandling av informasjon om vassdragsanlegget. Som sensitiv informasjon regnes spesifikk informasjon og inngående kjennskap om vassdragsanlegget som kan brukes til å skade anlegget eller påvirke funksjoner som har betydning for sikkerheten.

Det skal identifiseres hvilken informasjon som er sensitiv, hvor den befinner seg og hvem som har tilgang til den. Slik informasjon er å anse som taushetsbelagt informasjon unntatt fra innsyn etter offentleglova § 13. All kommunikasjon og behandling av sensitiv informasjon skal beskyttes mot avlytting og manipulering fra uvedkommende. En sikkerhetsinstruks for å ivareta informasjonssikkerheten skal utarbeides. Det skal gjennomføres tiltak for å ivareta krav etter instruks.

NVE kan treffe vedtak om at informasjon om vassdragsanlegg skal behandles i henhold til bestemmelsene i lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven).

Dersom det oppstår ulykke eller uønsket hendelse ved et vassdragsanlegg, skal den ansvarlige snarest melde fra om dette til NVE, og innen tre måneder redegjøre for hva som har skjedd og hvordan ulykken eller hendelsen er håndtert. For anlegg i konsekvensklasse 0 gjelder meldeplikten bare ved ulykker, jf. forskriften § 7-11.

I damsikkerhetsforskriften kapittel 8 er det inntatt diverse fellesbestemmelser om bl.a. opplysningsplikt overfor NVE i § 8-1 og NVEs adgang til ved dispensasjon å fravike bestemmelser i forskriften i § 8-2. Slik dispensasjon er å anse som et enkeltvedtak. Det er også inntatt regler om gebyr i § 8-3.

I kapittel 9 er det inntatt bestemmelser om gjennomføring av forskriften, herunder de nærmere reglene for tilbaketrekking av godkjenning som VTA eller fagansvarlig etter § 9-1 dersom forskriftens krav ikke lenger er oppfylt, eller spesielle grunner i tilknytning til VTA eller fagansvarliges faglige oppgaver og ansvar gjør det utilrådelig at godkjenningen opprettholdes.

Det er videre inntatt hjemmel for pålegg om retting, tvangsmulkt og umiddelbar iverksetting etter § 9-2 ved å vise til at reglene i vannressursloven § 59 (pålegg om retting), § 60 (tvangsmulkt), § 61 (umiddelbar iverksetting ved vassdragsmyndigheten) og § 62 (bruk av andres eiendom ved iverksetting) gjelder tilsvarende ved overtredelse av damsikkerhetsforskriften og vedtak gitt med hjemmel i denne forskriften.

Det er i forskriften § 9-3 inntatt hjemmel for at det ved overtredelse av bestemmelsene i kapittel 2, kapittel 3, § 4-1, § 5-1, § 5-2, kapittel 6, kapittel 7 og § 8-1, kan ilegges overtredelsesgebyr i medhold av vannressursloven § 60 a.

Endelig er det i § 9-4 vist til at overtredelse av damsikkerhetsforskriften kapittel 2, kapittel 3, § 4-1, § 5-1, § 5-2, kapittel 6, kapittel 7 og § 8-1 kan straffes etter de regler som fremgår av vannressursloven § 63.

Det siste kapittelet i forskriften, som er kapittel 10, fastslår at forskriften trådte i kraft 1. januar 2010, og at eksisterende forskrifter på området som nevnt innledningsvis ble opphevet fra samme dato.

Som overgangsregel er i forskriften § 10-2 presisert at vassdragsanlegg som er klassifisert etter forskrift av 18. desember 2000 nr. 1317 om klassifisering av vassdragsanlegg, og som kan være uriktig klassifisert etter ny forskrift, senest innen fem år etter forskriftens ikrafttreden skal klassifiseres på nytt etter reglene i kapittel 4.

Egenerklæringen som innføres i § 3-7 og godkjenning av fagansvarlige i nytt fagområde V, jf. § 3-5 og 3-7, trer i kraft når NVE bestemmer.

3.6.3.3 Forskrift om kommunalt tilsyn med anlegg for sikring mot flom, erosjon og skred og anlegg for å bedre vassdragsmiljøet

Forskrift 17. juni 2005 nr. 655 om kommunalt tilsyn med anlegg for sikring mot flom, erosjon og skred og anlegg for å bedre vassdragsmiljøet ble fastsatt ved kgl. res. 17. juni 2005 med hjemmel i vannressursloven § 53.

Forskriftens formål er å sikre at det blir ført tilsyn med anlegg for sikring mot flom, erosjon og skred i vassdrag og anlegg for å bedre vassdragsmiljøet, jf. § 1. Tilsynet skal gi grunnlag for å vurdere behovet for vedlikehold og utbedringer av anleggene.

Det fremgår av forskriften § 2 at den gjelder anlegg bygd for å sikre bebyggelse, kommunikasjon og andre verdier mot flom, erosjon, isgang og skred, og anlegg som er bygd for å bedre vassdragsmiljøet.

Forskriften gjelder kun anlegg som staten ved NVE har gitt økonomisk bidrag til å bygge, og som kommunen har gjort forpliktende vedtak om å føre tilsyn med.

Tilsynets oppgaver omfatter befarings av anlegget med tilhørende rør, ventiler, pumpestasjoner og lignende samt rapportering. Befaring og rapportering skal etter forskriftens § 3 foretas hvert femte år og etter store flommer og andre hendelser i vassdraget som kan gi skader på anlegget. NVE kan fastsette strengere tilsynsrutiner der det anses nødvendig, og enklere tilsynsrutiner for anlegg som krever mindre tilsyn. Tilsynet skal befare anleggene, beskrive og ta bilder av utrasinger, setninger, skader på grøfter og rør, vegetasjonens tilstand og endringer i elveløpet m.m. Etter hver befarings skal kommunen utarbeide en rapport som sendes til NVE til nærmere fastsatt frist. Ved skader som truer liv, helse og store verdier plikter kommunen straks å melde fra til politiet samt underrette NVE.

Det er kommunen som etter forskriften § 4 skal avgjøre om tilsynet skal ivaretas av en eller flere politisk oppnevnte personer, eller om tilsynet skal legges til en etat eller stilling i kommunen. Kommunen kan også for det enkelte anlegg gjøre avtale med den enkelte grunneier, eller et grunneierlag eller andre, om å føre tilsyn. Også i slike tilfeller er det kommunen som skal rapportere til NVE. Kommunen skal informere NVE om hvordan tilsynet er organisert og hvem som er kommunens kontaktperson.

NVE har etter forskriftens § 5 myndighet til å kontrollere at tilsynet gjennomføres i overensstemmelse med denne forskriften.

3.6.4 Vann- og avløpsverks vedlikeholdsplikt etter forurensningsloven

Det følger av forurensningsloven § 24 at kommunen er ansvarlig for drift og vedlikehold av avløpsanlegg som helt eller delvis eies av kommunen. Ved private avløpsanlegg er det eier av den eiendom som anlegget først ble anlagt for, som er ansvarlig for drift og vedlikehold. Bestemmelsen må forstås slik at det er eier av den eiendom som anlegget først ble anlagt for, som overfor forurensningsmyndigheten har ansvar for at nødvendige utbedringstiltak på avløpsanlegget blir foretatt. Det innebærer imidlertid ikke at vedkommende alene skal måtte bære kostnadene i forhold til øvrige medeiere i avløpsledningen.

Dersom flere er sameiere av avløpsledningen, vil en kostnadsfordeling følge direkte av sameielovens regler. I andre tilfeller vil kostnadsspørsmålet bero på en tolkning av ev. avtaler inngått mellom hovedledningens eier og ev. andre brukere av ledningen, som da presumptivt må ha inngått en avtale med den opprinnelige eier for å få anledning til å benytte den aktuelle ledningen.

Der det er forurensningsmyndigheten eller plan- og bygningsmyndighetene som gjennom vedtak etter forurensningsloven § 23 eller plan- og bygningsloven 2008 § 27-3 tillater tilknytning til privat vann- og avløpsanlegg, inneholder disse bestemmelsene regler om at erstatningen om nødvendig fastsettes ved skjønn dersom partene ikke blir enige om kostnadsfordelingen for selve etableringen. Selv om bestemmelsene ikke uttrykkelig omtaler driftsutgifter etter etableringen, er det i forarbeidene til forurensningsloven § 25 forutsatt at dette også ev. løses ved skjønn, og at det burde være unødvendig å innta særskilte regler om dette.

Forurensningsmyndigheten kan bestemme at andre enn dem som er nevnt i første ledd skal være ansvarlig for drift og vedlikehold, bl.a. at kommunen skal være ansvarlig for private anlegg.

Forurensningsloven § 24 a innebærer at kommunene er objektivt erstatningsansvarlig for utilstrekkelig vedlikehold av sine overvann- og avløpsledninger. Det følger av Borgarting lagmannsretts dom av 13. juni 2007 at dette ansvaret ikke kan fraskrives ved avtale, eller ved standardbetingelser, som for eksempel normalreglementets pkt. 3.9 første ledd. Det kan reises spørsmål ved om en slik forståelse er i samsvar med Høyesteretts dom vedr. Stavanger kommune fra 19. mars 2007, jf. dissensen fra lagdommer Nyhus i lagmannsrettens dom.

Forurensningsmyndigheten kan gi nærmere forskrifter om bygging, drift og vedlikehold av avløpsanlegg, herunder fastsette krav til personell. Forskrift om faglige kvalifikasjoner for driftspersonell ved renseanlegg for avløpsanlegg ble gitt 26. februar 1987, men opphevet igjen den 1. januar 1999.

Det er stilt konkrete renskrav til rensing av avløpsvann fra byområder i forskrift 17. sept. 1996 nr. 912 om rensing av avløpsvann. Denne viser i § 1 til at Rådsdirektiv 1991/271/EØF om rensing av avløpsvann fra byområder gjelder som forskrift. Forskriften ble inkorporert i revidert forurensningsforskrift med virkning fra 1. januar 2007.

3.6.5 Vannverkseier/kommunens ansvar for flomskader forårsaket av elv/bekk

Et særskilt spørsmål er om kommunen i kraft av å være vann- og avløpsverkseier kan bli ansvarlig for flomskader som skyldes at en elv, for eksempel nedstrøms en drikkevannskilde, går ut over sine bredder og volder skade på nedenforliggende eiendommer langs elva. Slike skader kan tenkes oppstått ved store nedbørmengder, der manøvreringen av damluker har vært utført på fullt forsvarlig og aktsom måte, og der det har blitt unnlatt tapping for å spare på vannet, til tross for klare prognoser om langvarig regn/sterk snøsmelting.

Årsakene til at oversvømmelse voldes kan dels være at det har kommet så store nedbørmengder at regn/snøværet kan karakteriseres som force majeure. Nærmere om dette begrepet nedenfor under kapittel 3.7.5.1. Oversvømmelsene kan betraktes som normale forekommende årvisse fenomener der den enkelte som rammes, selv må bære følgene av dette, eller eventuelt forsikre seg mot mulige følger av slike hendelser.

Det kan også gjøres gjeldende at eieren av den grunn som støter ned mot elven, har en generell plikt til å hindre oppstuvning av kvister, grener etc. som kan forandre vannets leie hvis de blir liggende og forårsake skade. Dersom eier forsømmer seg på dette punkt, kan ansvar tenkes pålagt etter de alminnelige regler om erstatningsplikt for uaktsomme handlinger.

Det kan også forekomme at vann- og avløpsverk både opptrer som dameier eller som innehaver av reguleringsretten øverst i et vassdrag, mens denne i egenskap av eier av kommunens vann- og avløpsnett legger bekker i rør, i kulverter etc.

Ansvar for mangelfull kapasitet for en bekkelukking/kulvert i et naturlig vassdrag synes tilsynelatende å bli regulert av vannressursloven § 47 andre ledd bokstav d, som spesifikt taler om skade som skyldes vanntunneler. Tanken på at en kulvert (bekkelukking) typisk er å anse for å være en vanntunnel, synes jo nærliggende.

Forarbeidene angir imidlertid i Ot.prp. nr. 39 (1998–1999) s. 359 i merknadene til § 47 andre ledd bokstav d, at bestemmelsen bare gjelder for ledninger for vanntilførsel til produksjon eller forbruk.

Det vil som regel ikke være tilfelle for det vannet som blir ledet i kulvert/bekkelukkingen, da dette vannet i det store antall tilfeller bare blir ledet rett til havet, eller til en større elv. Hensynet bak bekkelukkingen er altså ikke at vannet skal benyttes til produksjon eller forbruk, men trygt bli ledet under byen/tettstedet uten å gjøre skade og slik at arealene på oversiden kan benyttes til annet formål, for eksempel bebyggelse.

Dette synes å innebære at mangelfull dimensjonering av en kulvert ikke rammes av § 47 andre ledd bokstav d.

Tiltaket kan imidlertid rammes av vannressursloven § 47 andre ledd bokstav a, som fastslår at tiltakshaveren er ansvarlig uten hensyn til skyld for skade eller ulempe fra vassdragstiltak som skyldes feil eller mangler ved tiltakets utførelse etter § 5 annet og tredje ledd, eller tiltakets vedlikehold etter § 37 første ledd, eller i forbindelse med brudd på konsesjonsplikten.

Bestemmelsen i § 5 andre ledd første punktum oppstiller et krav om å minimalisere skader og ulemper ved vassdragstiltak generelt. Plikten etter tredje ledd er begrenset til det som med rimelighet kan stilles som er en objektiv norm. Begrepet vassdragstiltak er definert i lovens § 3 bokstav b. Med vassdragsanlegg er definert ”bygning og konstruksjon i eller over vassdrag, bortsett fra luftledninger”.

En kulvert vil derfor bli ansett som et vassdragsanlegg, og ansvar kan bli aktuelt etter § 47 andre ledd bokstav a.

Ansvaret er imidlertid i utgangspunktet mindre strengt enn etter vannressursloven § 47 andre ledd bokstav d, fordi det må påvises at det er begått feil mht. dimensjoneringen ved konstruksjonen av kulverten, eller at den i ettertid har vært mangelfullt vedlikeholdt.

Eidsivating lagmannsrett kom i dom avsagt 20. november 2006 (RG 2007 s. 486) til at Nittedal kommune var ansvarlig overfor tre boligeiere med eiendommer som grenset mot en bekk, da de kom til at oversvømmelsene var forårsaket av utbygging av industri og boliger oppstrøms, og at kommunen hadde ført overflatevannet fra disse områdene i rør til bekken. Kommunen ble pålagt erstatningsansvar med hjemmel i vannressursloven § 47, men ansvaret ble begrenset til 75 % siden det også var en annen medvirkende årsak til oversvømmelsene. Dommen er rettskraftig da fremsatt anke ble nektet fremmet for Høyesterett.

Det følger også av vannressursloven § 49 at erstatning for skade eller ulempe på eiendom fra et lovlig vassdragstiltak bare kan kreves i den utstrekning skaden eller ulempen er urimelig eller nødvendig etter reglene i granneloven § 2 annet til fjerde ledd.

Som eksempel på at en kommune har blitt ilagt ansvar for flomskader som følge av mangelfullt vedlikehold av inntaksrist til en kulvert, kan nevnes RG 1992 s. 1158 Frostating lagmannsrett, der Trondheim kommune ble kjent ansvarlig etter den tidligere vassdragslov § 115 nr. 2.

Saksforholdet var her at åpningen på en kulvert tildekket med en jernrist som Trondheim kommune hadde ansvar for i Uglabekken, ble tilstoppet slik at vannet trengte inn i en bolig og skadet innboet den 10. desember 1987.

Lagmannsretten slo fast at kommunen ikke hadde noen vedlikeholdsplikt på den åpne delen av bekken overfor kulverten, da kommunen ikke var grunneier i området. Det er følgelig den enkelte grunneier som har ansvar for å besørge opprenskning av søppel og annet skrot som ligger langs breddene.

Med hensyn til om kommunen hadde utvist feil eller mangel vedrørende tilsyn med kulverten anførte retten:

”Lagmannsretten legger til grunn at vedlikeholdspliktens omfang må bestemmes konkret i hvert enkelt tilfelle. I nærværende sak er det på det rene at rusk og rask regelmessig samlet seg opp på jernristen slik at denne var delvis dekket, og at det med mer eller mindre jevne mellomrom var mindre oversvømmelser. Selv om kommunen ikke hadde vedlikeholdsplikt langs bekken der den gikk åpent, må vedlikeholdsplikten ved selve kulverten tilpasses den økte risiko for tilstoppelse som følge av at bekken ovenfor var særlig utsatt for rusk og rask. Kommunen må for øvrig antas å ha vært kjent med forholdene.”

Lagmannsretten fant på dette grunnlag at det måtte stilles relativt strenge krav til hyppigheten av tilsynet med jernristen og vedlikeholdet av denne. Det ble også pekt på at kravene til tilsynet var

avhengig av de konkrete værforholdene, og at når det hadde vært omfattende nedbør døgnet forut for flommen, var dette også et moment som tilsa at vedlikeholdsplikten ble skjerpet.

Lagmannsretten fant imidlertid ikke at det var rimelig å kreve at kommunen skulle ha hatt jernristen og kulverten under oppsikt natt til 10. desember da flommen inntrådte.

Det forelå i saken ingen opplysninger om at kommunalt ansatte hadde kontrollert forholdene ved innløpet til kulverten forut for flommen. Retten la derfor til grunn at det ikke hadde skjedd.

Med hensyn til vurderingen av det vanskelige spørsmålet om det var årsakssammenheng mellom kommunens manglende tilsyn av risten og de inntrufne skader, uttalte lagmannsretten:

”Det foreligger ingen konkrete opplysninger om hvordan tilstanden var ved kulverten i tidsrommet umiddelbart forut for flommen. Det må imidlertid som nevnt legges til grunn at det regelmessig var opphopning av rask på risten og lagmannsretten legger til grunn at det også har vært situasjonen forut for flommen. Spesielt er det grunn til å anta at en del rusk og rask har vært ført nedover Uglabekken i forbindelse med det kraftige regnskylllet døgnet før storflommen. En overholdelse av vedlikeholdsplikten ville ha ført til at dette rusk og rask ville ha blitt fjernet.”

...

”De faktiske opplysninger for vurderingen av dette spørsmål er svært begrensede. Likevel må det antas at fjerning av rask forut for den 10. desember ville ha redusert risikoen for oversvømmelse. Lagmannsretten finner videre at den usikkerhet som her hersker, må gå ut over kommunen når det er påvist manglende vedlikehold som ansvarsgrunnlag.”

Lagmannsretten ga som begrunnelse for sitt resultat at kommunen hadde vært kjent med problemene i Uglabekken og tidligere hadde mottatt en rekke klager på tilstopping av jernristen. Det ble også vektlagt at det var en rodestasjon like ved det aktuelle stedet der oversvømmelsen fant sted, slik at kommunen enkelt kunne ha foretatt jevnlig og hyppig tilsyn på stedet.

Lagmannsretten har her trukket opp momenter som etter mitt skjønn vil være relevante også for fremtidige saker i vurderingen av om kommunen har ført tilfredsstillende tilsyn med sine kulverter.

Dommen er også interessant mht. spørsmålet om mulig ansvarsfritak som følge av force majeure. Den delen av dommen som omhandler dette spørsmålet er utførlig omtalt under kapittel 3.7.5.5 nedenfor.

Et særlig spørsmål er om ansvar i enkelte tilfeller kan gjøres gjeldende etter forurensningsloven § 24 a, som fastsetter objektivt ansvar for avløpsanlegg for overvann (avrenning etter nedbør, snøsmelting og fra drenering) og forurenset avløpsvann som følge av utilstrekkelig kapasitet eller vedlikehold.

I forurensningsloven § 21 er avløpsanlegg definert som anlegg for transport og behandling av avløpsvann. I merknadene til § 24 a fremgår at som avløpsanlegg også skal regnes en lukket grøft. Spørsmålet er her om et bekkeløp som på visse strekninger er lagt i en kulvert, er å anse som et avløpsanlegg.

Det som her kan skape forvirring, er at overvann etter forurensningsloven er å anse som avløpsvann. Som avløpsvann regnes iht. forarbeidene (Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) s. 126) sanitært avløpsvann og industrielt avløpsvann. Det er på det rene at enkelte kulverter/bekkelukkinger blir tilført en stor del overvann og til dels også avløpsvann fra private og kommunale ledninger underveis.

Spørsmålet er hvordan anlegget skal klassifiseres i denne situasjonen.

Ved en nærmere gjennomgang av forarbeidene til forurensningsloven § 21, der avløpsanlegg og avløpsvann er definert, fremgår imidlertid at reglene ikke er beregnet å gjelde for vassdrag som også fører visse mengder overvann og avløpsvann. Det vises til forarbeidene på s. 126, der det heter at:

”Reglene tar imidlertid først og fremst sikte på avløpsvann som ledes til kommunalt nett, enten det kommer fra boliger eller fra industrien.”

...

”Også overvann (overflatevann) i form av avrenning fra regnvann og smeltevann som avledes på overflaten regnes i denne sammenheng som avløpsvann.”

Det heter avslutningsvis at:

”Skulle en ledning også være bestemt til andre formål, går den inn under reglene i kapittel 4, bare dersom den i hovedsak er bestemt for avløpsvann.”

Forarbeidene synes altså å ha det utgangspunkt, at et naturlig vassdrag som legges i kulvert/lukkes, ikke av den grunn blir å anse som et avløpsanlegg.

Unntak kan imidlertid tenkes der det vesentlige av vannføringen nedstrøms bekkelukkingpunktet består av kommunalt tilført avløps- og/eller overvann. I den grad den kommunale tilførselen utgjør mindre enn 50 % av vassdragets naturlige årsavrenning (ikke i hovedsak er bestemt for avløpsvann), synes det mest naturlig å la bekkelukkingen bli regulert av vannressurslovens regler.

Et alternativt ansvarsgrunnlag kan også være reglene i lov 16. juni 1961 om rettshøve mellom grannar (grannelova) som fastslår at ingen må ha, gjøre eller sette i verk noe som urimelig eller unødvendig er til skade eller ulempe på naboeiendommen. Dersom retten skulle komme til at kulverten kunne vært anlagt på en måte som i stor grad ville ha redusert skadevirkningene for omgivelsene, er det ikke utelukket at den ville kunne erklære kulverten som innretning som nabostridig etter grannelova § 2.

I vurderingen av om noe er nabostridig etter § 2 skal det ifølge bestemmelsen selv legges vekt på om hva som er teknisk og økonomisk mulig å gjøre for å hindre eller avgrense skaden eller ulempen.

Dersom retten først kommer til at grannelova § 2 er overtrådt, vil kommunen som kulverteier være objektivt ansvarlig for det tapet naboen(e) har lidt, eller lider, etter grannelova § 9. Naboen kan også i en del tilfeller kreve det nabostridige forhold rettet, dvs. at f.eks. den nabostridige kulvert kan kreves ombygd slik at den ikke lenger vil være nabostridig, jf. grannelova § 10.

Plikten til å rette nabostridige forhold etter § 10 omfatter ikke de tilfeller der det er avholdt granneskjønn etter §§ 7 og 8, når det er gjort vedtak om eller gitt samtykke til ekspropriasjon av grunn til tiltaket eller når slik ekspropriasjonsrett følger direkte av loven, eller så langt forurensningsloven § 10 andre ledd gir unntak fra rettingsplikten.

I tilfeller der retting ville volde så store kostnader eller tap ellers for eieren av kulverten, kan det gjøres unntak fra rettingsplikten når det ikke er noe særlig å legge tiltakshaveren til last, på det vilkår at naboen får erstatning som ikke må settes lavere enn skaden eller ulempen, jf. § 10 andre ledd. Merk at rettingsplikt også kan følge av vannressursloven § 37 der vassdragstiltaket kan volde skade.

En har også tilfeller der skaden primært skyldes at det ikke har blitt utvist tilbørlig aktsomhet fra den som har anlagt bebyggelse i nærheten av elv eller bekk, ved at denne har blitt etablert for nært. I slike tilfeller kan det også oppstå spørsmål om det er bygningsmyndighetene i kommunen som har et ansvar for at området er regulert til boligbebyggelse, og for at det i det konkrete tilfelle har blitt gitt byggetillatelse.

Det er i denne sammenheng nærliggende å peke på plan- og bygningsloven 2008 § 28-1 som anviser at grunn bare kan deles eller bebygges dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold. Kommunen kan for slike områder om nødvendig nedlegge forbud mot bebyggelse eller stille særlige krav til byggegrunn, bebyggelse og uteareal.

Dersom det kan påvises at kommunen har kjent til at det var fare for oversvømmelse på det sted hvor det er blitt gitt byggetillatelse, kan det reises spørsmål ved om huseier kan reise søksmål mot kommunen med grunnlag i skadeerstatningsloven § 2-1, en bestemmelse som gjør kommunen ansvarlig for skade som voldes forsettlig eller uaktsomt under utføring av arbeid eller verv for arbeidsgiveren. Dersom retten skulle komme til at det for eksempel er utvist uaktsomt forhold fra plan- og bygningsetatens side, vil kommunen etter bestemmelsen kunne komme i ansvar.

For vann- og avløpsverket kan det overfor en slik huseier være på sin plass å påberope seg regelen i skadeerstatningsloven § 5-1 som fastslår at dersom den direkte skadelidte eller erstatningssøkeren har medvirket til skaden ved egen skyld, kan erstatningen settes ned eller falle bort for så vidt som det er rimelig når en tar hensyn til atferden, og dens betydning for at skaden skjedde, omfanget av skaden og forholdene ellers.

Der skaden skyldes at det har vært utvist uaktsomhet ved plassering av bebyggelse nær elven, vil også spørsmål om ansvar overfor ansvarlig prosjekterende, ansvarlig utførende og ansvarlig kontrollerende komme opp iht. plan- og bygningsloven 2008 §§ 23-4 til 23-7.

Eventuelt erstatningsansvar (regressansvar) overfor konsulenter fra byggherrens side kan være aktuelt etter NS 8401 for prosjekterende, etter NS 8402 for rådgivere og etter NS 8403 for byggeledere der disse har utvist uaktsomhet.

Der et vann- og avløpsverk er ansvarlig for reguleringen av vannføringen i vassdraget nedstrøms et drikkevann, og ikke lenger ned har anlagt kulverter eller lagt bekken i rør som kan pådra et selvstendig ansvar, vil den klare hovedregel være at det er eierne langsmed elva som har ansvaret for ulemper på egen eiendom.

Unntak kan tenkes der vannverkseier ved selve manøvreringen av damluker og overløp kan sies å ha opptrådt uaktsomt. I denne vurderingen må man falle tilbake på mer alminnelige betraktninger om uaktsomhetsansvaret. Vi viser i den forbindelse til fremstillingen ovenfor under kapittel 3.5.6.2.

Det vil føre for langt å gå nærmere inn på alle de spørsmål som kan oppstå, og hensikten med dette avsnittet har først og fremst vært å peke på de mange problemstillinger som kan oppstå ved skade på nedenforliggende eiendom.

3.6.6 Vedlikeholdsplikt for private av eget vann- og avløpsnett – Kommunens adgang til å pålegge reparasjon

Et vann- og avløpsverk vil som regel av egen interesse ønske at ikke bare eget nett, men også de tilknyttede abonnentenes stikkledningsnett for vann- og avløp, holdes i forsvarlig stand, og særlig slik at ledningene ikke er utette eller lekkere.

Et utett stikkledningssystem for avløp kan medføre både en forurensnings- og en helserisiko, mens et utett stikkledningsnett for vann i tillegg til å kunne medføre en helserisiko i form av innsug fra avløpsledningen, også innebærer at vannverket vil levere vann som ikke blir betalt for der abonnenten ikke har installert vannmåler. Dette gjelder for de fleste private abonnenter.

Hva gjelder utette stikkledninger for avløp, har kommunen som forurensningsmyndighet en klar adgang til å kreve utbedring av slike ledninger med hjemmel i forurensningsloven § 22 andre ledd, først og fremst ved omlegging eller utbedring av egne hovedavløpsledninger, men også ellers når særlige grunner tilsier det. Bestemmelsen er nærmere omtalt i kapittel 3.4.7.3 og omtales derfor ikke nærmere her.

Hva gjelder kommunens adgang til å pålegge sine abonnenter å utbedre utette stikkledninger for drikkevann, har man ikke en tilstrekkelig klar hjemmel som på avløpsområdet. Som påpekt under kapittel 3.6.2 gir plan- og bygningsloven § 31-3 i en del tilfeller hjemmel for plan- og

bygningmyndighetene til å påby slik utbedring av byggverk og installasjon, herunder vann- og avløpsledning. Det er imidlertid et vilkår for å benytte bestemmelsen at det er fare eller vesentlig ulempe for person, eiendom eller miljø, og at de ikke virker skjemmende i seg selv eller i forhold til omgivelsene dersom utbedring av ledningen ikke foretas.

Særlig ved mindre lekkasjer fra privat ledningsnett vil ikke alltid dette vilkåret kunne anses for å være oppfylt, slik at bestemmelsen ikke kan benyttes. Fylkesmannens avgjørelse i klagesak over pålegg gitt av VAV den 11. januar 2006 bærer imidlertid preg av at det ikke nødvendigvis skal så veldig mye til før bestemmelsens vilkår anses for å være oppfylt. Avgjørelsen er nærmere omtalt ovenfor under kapittel 3.6.2.

Kommunen kan imidlertid i kraft av sin eierrådighet over hovedledningsnettet fastsette vilkår for bruken av dette overfor sine abonnenter, som disse i utgangspunktet må anses forpliktet til å følge. Som en del av slike standardvilkår kan det også, slik vi ser det, fastsettes bestemmelser om abonnentenes utbedringsplikt ved lekkasjer. Slike vilkår må som den store hovedregel kunne sies å være saklig og fornuftig forankret for å hindre spill av vann i utreningsmål, og for å forebygge mulige vann- og/eller fuktskader på noe lengre sikt.

Slik hjemmel er da også inntatt i *Standard abonnementsvilkår for vann- og avløp, administrative bestemmelser* (pkt. 3.7) utgitt av KS/Kommuneforlaget høsten 2008.

Høyesterett har i dommen mellom Stavanger kommune og If Skadeforsikring av 19. mars 2007, som direkte gjaldt adgangen til å fraskrive seg ansvaret for tilbakeslagsskader i slike bestemmelser, uttalt at så lenge kommunens vilkår må anses for å være basert på et saklig og forsvarlig skjønn, og fellesskapet drives på selvkostbasis, skal det mye til for at én eller noen få eiere av tilknyttede eiendommer ved hjelp av avtaleloven § 36 kan få omfordelt rettigheter og byrder i fellesskapet, for eksempel i dette tilfellet ved å nekte utbedring under henvisning til avt. § 36. Dommen er nærmere omtalt under kapittel 3.7.6.3 nedenfor.

Den samme vurdering må, slik vi ser det, være aktuell ved vurdering av de øvrige standard leveringsbetingelsene som fremgår av standard abonnementsvilkår, herunder pkt. 3.7, eller av den enkelte kommunes særskilt vedtatte leveringsvilkår på dette området.

3.7 Erstatningsansvar ved brudd, tilbakeslag, tilstopping eller manglende kapasitet på vann- og avløpsledninger (herunder overvannsledninger) etter vannressursloven, forurensningsloven og etter ulovfestet domstolspraksis – Ansvar for ekstraordinære nedbør- eller flomforhold (force majeure)

Erstatningsreglene inntatt henholdsvis i vannressursloven § 47 andre ledd bokstav d og i forurensningsloven § 24 a inneholder for en stor del bare en lovfesting av det ansvaret som norske vann- og avløpsverk allerede har, og som har vært fastsatt gjennom rettspraksis. For avløpsledningers vedkommende synes forurensningsloven § 24 a ikke å regulere alle skadeårsaker. For skader som skyldes andre forhold enn de som uttrykkelig er nevnt, må ansvaret eventuelt fortsatt suppleres med rettspraksis. Det som er nytt for ansvar for vannledninger, er koblingen opp mot nabolovens tålegrense for lovlige tiltak.

Det følger av Høyesteretts dom av 19. mars 2007 og av Borgarting lagmannsretts dom av 13. juni 2007 at det objektive ansvaret etter loven kan fraskrives ved avtale når det gjelder mangelfull dimensjonering, men ikke for mangelfullt vedlikehold av ledningene. Er slike ansvarsfraskrivelser inntatt i standard leveringsbetingelser mellom partene, vil disse gå foran slik den særskilte bestemmelsen inntatt i Stavanger kommunes reglement og normalreglementets pkt. 3.9 første og andre ledd gir anvisning på.

Det kan, basert på Borgarting lagmannsretts dom av 19. mars 2007, legges til grunn at det fremdeles er et unntak for force majeure etter overflyttingen av vassdragsloven § 47 nr. 2 og 115 til forurensningsloven § 24 a for så vidt gjelder avløpsledninger. For vannledningers vedkommende, som i dag reguleres av vannressursloven § 47 andre ledd bokstav d, fremgår dette uttrykkelig av forarbeidene.

Borgarting lagmannsretts dom innebærer også at grensene for force majeure må fastsettes på bakgrunn av hvilket risikopotensial det enkelte anlegg representerer, og at det i et boligstrøk med krav om dimensjonering for å ta 10-årsregnet på det tidspunkt ledningene ble anlagt, må anses for å være force majeure når regn- og flomhendelsen overstiger et gjentaksintervall på 50 år.

Naturskadeloven og naturskadeforsikringsloven synes i liten grad å dekke det økonomiske tap som en huseier kan få dersom han får sitt hus skadet av vann-/kloakkinntregning som følge av ekstraordinære regnskyll. Der kommunene ikke blir holdt ansvarlig, vil huseieren i stor grad måtte bære tapet alene med mindre det er tegnet særskilt forsikring for dette. I den grad de siste dommer på området om innskrenket regressrett for forsikringsselskapene skulle medføre uforholdsmessig store forsikringspremier i enkelte utsatte områder, bør det vurderes å trekke denne type skader inn under naturskadeloven, og dermed også naturskadeforsikringsloven.

3.7.1 Innledning

De mest hyppig forekommende erstatningskrav for et vann- og avløpsverk er de som relaterer seg til skader som følge av brudd på vann- og avløpsledninger, tilbakeslag i hovedavløpsledning som følge av mangelfull dimensjonering, kloakkstopp eller ekstraordinære nedbørmengder. Dette fører som regel til kjelleroversvømmelser med dertil påfølgende skader på innbo, løsøre, butikker etc.

Som regel er skadelidte forsikret og får dekning direkte fra sitt forsikringsselskap, som i sin tur fremsetter regresskrav mot kommunen.

I fremstillingen nedenfor vil erstatningsreglene for vann- og avløpsledninger etter vedtakelsen av vannressursloven den 24. november 2000 nr. 82 bli presentert. Loven trådte i kraft 1. januar 2001. Av pedagogiske grunner gis det først en fremstilling av de tidligere regler på området, slik at det blir lettere å se hvilke endringer som har funnet sted.

Det vil bli lagt vekt på spørsmålet om hvor langt kommunens ansvar rekker ved oversvømmelser pga. kraftig regn/snøsmelting, og deretter vil forholdet til naturskadeloven kort bli beskrevet. Det vil herunder bli vurdert om det har betydning for ansvaret om kommunen er å klandre for mangelfull drift og vedlikehold, eller om det inntrufne er å anse som et hendelig uhell eller kan karakteriseres som force majeure.

Endelig vil vi kort forsøke å belyse force majeure-begrepet ved å se på enkelte dommer der det har vært gjort gjeldende at det har foreligget ansvarsbefriende force majeure.

Det gjøres for ordens skyld oppmerksom på at de fleste kommuner gjennom vedtagelsen av Normalreglementet for sanitæranlegg, tekniske og administrative bestemmelser, i utgangspunktet har redusert det ansvaret som ellers ville kunne følge av vannressursloven og forurensningsloven § 24 a. Dette skyldes at standardavtalens pkt. 3.9 krever at det påvises skyld hos kommunen for at kommunen skal komme i ansvar, mens lovverket gir ansvar på objektivt grunnlag i en del tilfeller. Både vannressursloven og forurensningsloven kan fravikes ved avtale.

Normalreglementet anses som en standardavtale som Vann- og avløpsverket benytter overfor sine abonnenter. Denne vil derfor gå foran med mindre vilkårene helt eller delvis skulle bli satt til side som stridende mot avtaleloven § 36, dvs. at de av domstolene blir omfattet som generelt eller konkret urimelige. Som det vil fremgå av gjennomgangen av domstolspraksis noe senere i denne fremstillingen, forelå det før Høyesteretts sentrale dom på området 19. mars 2007 noe underrettspraksis som til en viss grad kjente slike ansvarsfraskrivelser urimelige etter avtaleloven § 36.

Etter Høyesteretts dom av 19. mars 2007 må det antas at terskelen for å få medhold i en tilsidesettelse etter avtaleloven § 36 ligger svært høyt. Et særlig spørsmål i den forbindelse er om adgangen til å fraskrive seg ansvar ved manglende vedlikehold kan anses for å være i strid med avtaleloven § 36, slik det er lagt til grunn av Borgarting lagmannsrett i dom av 13. juni 2007.

3.7.2 Kort gjennomgang av bestemmelsene slik de lød i vassdragsloven av 1940

3.7.2.1 Vassdragsloven § 115 nr. 1

Etter den nå opphevede lov 15. mars 1940 nr. 3 om vassdragene (vassdragsloven) § 115 nr. 1 skulle eieren til enhver tid holde vannledninger, kloakkanlegg og alle vassdragsanlegg forsvarlig ved like. For skade som skyldtes feil eller mangler i den nevnte henseende, var anleggseieren ansvarlig selv om det ikke forelå forsett eller uaktsomhet fra hans side, jf. vassdragsloven § 115 nr. 2.

Bestemmelsen oppstilte ikke krav om utvist subjektiv skyld. Vedlikeholdsplikten innebar at eieren måtte sørge for å fjerne eventuelt slam, trevirke, bladavfall søppel mm, slik at ledningen faktisk hadde den avløpskapasitet den var dimensjonert for. I tilfeller der vann- og avløpsledningsbrudd skyldtes elde og slitasje som følge av mange års bruk, var utgangspunktet at ansvar fulgte av vassdragsloven § 115 nr. 2. Utskiftning av gamle ledninger som kunne innebære en risiko for brudd og påfølgende skade, ble ansett som en del av vedlikeholdsplikten etter vdrl. § 115 nr. 1.

3.7.2.2 Vassdragsloven § 47 nr. 2

Et annet grunnlag for erstatningsansvar har vært vassdragsloven § 47 nr. 2. Denne lød:

”Hvis en kloakkledning viser seg for liten til å føre alt avløpsvannet, skal eieren svare erstatning etter skjønn for skade som blir voldt ved oversvømmelse”.

Ansvarer påhviler her eieren av ledningen. Kommunen ble i egenskap av ledningseier objektivt erstatningsansvarlig der oversvømmelsen skyldes at den kommunale ledningen var utilstrekkelig dimensjonert.

Skyldes skaden at ledningen objektivt sett ble ansett utilstrekkelig, ble ledningseieren ansvarlig uten hensyn til om det måtte foreligge eventuelle subjektive unnskyldningsgrunner for at ledningen ikke var tilfredsstillende dimensjonert. En kommune kunne derfor ikke komme unna ansvar ved å hevde at den manglet midler til å øke ledningens dimensjoner, eller måtte prioritere andre viktige oppgaver eller lignende.

3.7.2.3 Utvidet ansvar på ulovfestet grunnlag statuert av domstolene

Det må også nevnes at domstolene har gått lenger i å konstatere ansvar enn det som har fulgt av eksisterende lovregler på området.

I Rt. 1935 s. 218 ble Oslo kommune ansett pliktig til å erstatte skade voldt ved at en avløpsledning under kraftig regnskyll ikke var tilstrekkelig til å avlede vannet, slik at dette trengte opp gjennom kummen og fra gaten trengte inn i tilstøtende bygningskjellere.

Førstvoterende anførte bl.a. på s. 219.:

”Jeg gaar i det hele ut fra at skaden skriver seg fra at kloakken paa strekningen nedenfor Kristian 4des gate ikke hadde de dimensjoner og fallforhold som maatte til for at føre det ovenfra kommende kloakkvann igjennom uten oppgulp av den alvorlige art som her inntraff og maatte inntreffe under et saa voldsomt regnskyll som det i saken omhandlede. ...

Jeg gaar ut fra at den teknisk fullkomne kloakkledning maa eller bør være slik dimensjonert eller bygget at oppgulp av den art og størrelse som vi har at gjøre med her, ikke kan forekomme. Og hvis det var berettiget at oppstille det krav til en kommune at dens forskjellige anlegg utelukkende tok tekniske og ikke til like økonomiske hensyn, da vilde jeg antagelig uten reservasjon maatte slutte mig til byrettens uttalelse med hensyn baade til uttrykket ”teknisk feil” og at kloakken ikke var i forsvarlig stand.

Men det ligger etter mitt syn paa den slags forhold i dagen at ogsaa det økonomiske spørsmåal nødvendigvis maa spille inn, og at det alltid vil bli mer eller mindre en skjønnssak hvorvidt det er økonomisk forsvarlig eller berettiget at gaa til saa store anleggsutgifter som et teknisk fullkomment eller feilfritt anlegg medfører. Og i anvendelse paa det her foreliggende tilfelle vil jeg for mitt vedkommende si, at jeg ikke vaager at gaa så langt som til at betegne det som et uaktsomt forhold fra kommunens side at den ikke tidligere hadde sørget for bedre avløp for kloakken i Universitetsgaten nedenfor Kristian 4des gate.

Før eller siden maatte utvilsomt her en omlegning til, fordi tilløpet stadig gjennom aarene blev større eftersom bebyggelsen blev utvidet i nedslagsfeltet. Men jeg finner det hverken nødvendig for sakens avgjørelse eller i sig selv berettiget at uttale nogen kritikk over at ombygning ikke allerede var iverksatt paa det her omhandlede tidspunkt. Som av byretten nevnt har ombygning nu funnet sted slik at et regnskyll som det i saken omhandlede nu ikke vil medføre skade.

Avgjørende er for mig det forhold, som i øvrig ogsaa byretten synes at ha lagt vekt paa, at det dreier seg om et anlegg som i og for sig var modent til fornyelse og som paa grunn av sin manglende tidsmessighet innebar en særlig risiko for skade hvis uhellet var ute og et

ekstraordinært voldsomt regnskyll plutselig satte inn. ... Jeg er enig med byretten i at kommunen da, iallfall slik som forholdene i dette tilfelle laa an, bør ha det økonomiske ansvar for slike skader som inntreffer og som vilde ha vært undgaatt hvis ombygning tidligere hadde funnet sted.”

Den mest kjente dom på området i den senere tid er Rt. 1975 s. 1081, der Tromsø kommune ble holdt ansvarlig etter de alminnelige regler om objektivt ansvar ved tilstopping av en avløpsledning. Det ble antatt at erstatningsansvaret ikke kunne bygges på uaktsomhet fra kommunens side, og at det heller ikke var påvist feil eller mangler ved vedlikeholdet av avløpsledningen som kunne føre til ansvar etter vassdragsloven § 115 nr. 2.

Førstvoterende i Høyesterett viste i stor grad til byrettens dom. Byretten v/byfogd Arne Lund viste til dommen i Rt. 1905 s. 715, der det ble avgjort at en kommune hadde et ubetinget objektivt ansvar for skader som skyldes brist på kommunens vannledninger. Byretten uttalte at selv om avløpsledninger ikke står under tilsvarende trykk, syntes det å være all grunn til å se ansvaret for rørbrudd i kommunale avløpsledninger under samme synsvinkel. Han så av denne grunn heller ingen grunn til å anse ansvarsforholdet annerledes ved skadeforvoldelse som følge av forstoppelse i det kommunale avløpsanlegg.

Han anfører videre at:

”driften av det kommunale kloakkanlegg også i denne henseende [innebærer] en stadig og særpreget risiko for omgivelsene.”

Retten antok avslutningsvis at en rimelig og naturlig interesseavveining, alle forhold tatt i betraktning, bør føre til at fellesskapet – kommunen – selv bør bære ansvaret for skader som følge av forstoppelser i de kommunale avløpsledninger.

Høyesterett ved dommer Tønseth la til:

”Det vil etter min oppfatning verken være naturlig eller rimelig om den enkelte bruker av kommunens kloakkanlegg selv måtte bære de økonomiske følger av et uhell som dette, som fra hans side sett var ganske tilfeldig. Jeg kan ikke se at det forhold vi har å gjøre med, bør stå i en annen stilling enn der hvor lovgivningen eller domstolene har ansett det for mest naturlig og rimelig at tap ved skade i sammenheng med et anlegg eller en bedrift bæres av anleggets eller bedriftens eier og ikke av den enkelte som tilfeldig rammes av skaden.”

3.7.3 Skade fra vannledninger og vanntunneler – Vannressursloven § 47 andre ledd bokstav d

3.7.3.1 Vannressurslovens anvendelsesområde for ledninger og tunneler som fører vann under trykk – Vannressursloven § 2

I vannressursloven § 2 er det definert hva loven regner som vassdrag og grunnvann, og videre virkeområdet for lovens regler på andre tilgrensende områder.

Ledninger og tunneler som fører vann under trykk, faller i utgangspunktet utenfor lovens anvendelsesområde, med unntak for kapittel 9, som omhandler erstatning for skade. Dog har Kongen hjemmel etter § 2 tredje ledd bokstav e til å fastsette forskrift om at loven helt eller delvis også ut over kapittel 9 skal gjelde for ledninger og tunneler som fører vann under trykk.

3.7.3.2 Hovedregelen om ansvar for skade fra vannledninger og vanntunneler. Vannressursloven § 47 andre ledd bokstav d

Hva gjelder kapittel 9, som omhandler erstatning for skade, følger det av § 47 andre ledd bokstav d at tiltakshaveren kan bli holdt ansvarlig uten hensyn til skyld for skade fra vannledninger og vanntunneler.

I merknadene til denne bestemmelsen inntatt i Ot.prp. nr. 39 (1998–1999) om lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven) på s. 359 anføres det at dette innebærer at skader som vannledninger eller vanntunneler volder, skal erstattes på objektivt grunnlag. Dette vil være mest praktisk for skader voldt ved oversvømmelse etter lekkasjer eller brudd på ledninger. For avløpsledninger (for overvann eller avløpsvann) gjelder i stedet § 24 a i forurensningsloven.

Olje- og energidepartementet omtaler spørsmålet særskilt i kapittel 18.3 i Ot.prp. nr. 39. Det refereres her til Vassdragslovutvalget, som ga uttrykk for at det kunne være en fordel å samle reglene i en egen lov om ledninger, men som i første rekke har foreslått endringer som er hensiktsmessige i forhold til eksisterende lovstruktur. Departementet ga så uttrykk for at rettstilstanden med objektivt ansvar for skade som skyldes vannledninger, etter deres syn var klar, jf. rettspraksis. De ville imidlertid ikke motsette seg en lovfesting ut fra informasjonshensyn.

Det gjentas at denne bestemmelsen viker for det som måtte være særskilt avtalt mellom partene, for eksempel det som måtte fremgå av Normalreglementets bestemmelser, i den grad den aktuelle kommune har vedtatt dette.

3.7.3.3 Bevisbyrde – Vannressursloven § 48

Vannressursloven § 48 fastslår at ”hvis et vassdragstiltak er i strid med denne lov eller vedtak i medhold av loven, og tiltaket volder skade, har tiltakshaveren bevisbyrden for tilstanden før skaden dersom den ikke lenger kan iakttas.”

Med bevisbyrde menes i denne forbindelse hvem som skal ha tvilsrisikoen for at et påstått faktum skal bli lagt til grunn som bevist av domstolene. Hovedregelen i norsk rett er at den som fremmer et erstatningskrav mot en annen, har bevisbyrden for at den påståtte skadevolder har opptrådt uaktsomt, og at det foreligger årsakssammenheng mellom handlingen og det påståtte tap.

Regelen om bevisbyrde i vannressursloven § 48 medfører endringer i det alminnelige prinsipp ved at usikkerhet om hvordan forholdene var før skaden inntraff, vil gå ut over tiltakshaveren som erstatningsansvarlig, og ikke erstatningssøkeren, jf departementets merknader i Ot.prp. nr. 39 (1998–1999) på s. 360.

Bevisbyrderegelen gjelder bare når det skadevoldende vassdragstiltaket var i strid med loven eller vedtak i medhold av loven. Den gjelder selv om det ikke skulle være noen årsakssammenheng mellom det ulovlige forholdet og skaden, og departementet mener på denne bakgrunn at den kan fungere som en egen sanksjonsregel som skal stimulere til å etterleve loven. Det påpekes at det allikevel vil være rimelig å ta hensyn til hvor nær sammenhengen er mellom det regelstridige forhold og skaden, når man tar stilling til om bevisbyrderegelen får anvendelse.

I den grad bygging av et vannbehandlings- og/eller ledningsanlegg, eller oppføring/ombygging av dammer (demninger) blir iverksatt uten tillatelse etter § 8, vil bevisbyrden på bakgrunn av ovennevnte kunne bli snudd mot tiltakshaver dersom det viser seg at de aktuelle tiltak var konsesjonspliktige, og de har medført skade.

Dette innebærer en markert endring av gjeldende rettstilstand, hvor det er skadelidte som har bevisbyrden, eller sagt med andre ord: Skadelidte må normalt påvise at det er tiltakshaveren som har ansvaret for den inntrufne skade.

3.7.3.4 Omfang og utmåling av erstatning

Hva gjelder omfanget og utmålingen av erstatningens størrelse, reguleres dette av vannressursloven § 49. Det heter her at erstatning for skade og ulempe på eiendom fra et lovlig vassdragstiltak bare kan kreves i den utstrekning skaden eller ulempen er urimelig eller unødig etter reglene i lov 16. juni 1961 nr. 15 om rettshøve mellom granner (naboloven) § 2 annet til fjerde ledd. Bestemmelsen synes for oss ikke bare å regulere omfanget og utmålingen slik den gir uttrykk for, men også å oppstille et tilleggskrav for at erstatning i det hele tatt kan komme på tale.

Av merknadene til bestemmelsen på s. 360 i Ot.prp. nr. 39 (1998–1999) fremgår at paragrafen er ny i forhold til vassdragsloven. Den bygger i stor utstrekning på regelen om erstatning for forurensningsskader i forurensningslovens kapittel 8, og reduserer derfor behovet for å skille mellom forurensningsskader og væte-, fukt- og oversvømmelsesskader ved skader fra vassdragstiltak mv.

Første ledd innebærer en tålegrense ved skade og ulempe på eiendom for skade fra tillatte og andre lovlige vassdragstiltak. Selv om nabolovens regler generelt skal gjelde, vil regelen få selvstendig betydning fordi den bare skal gjelde lovlige vassdragstiltak. Bestemmelsen vil for øvrig også gjelde eventuelle tiltak som rammer annet enn naboeiendom. Bestemmelsen innebærer at selv om skaden overstiger tålegrensen, vil ikke det tap som går opp til grensen bli erstattet. Dette kan ses som en form for objektiv egenrisiko for den skadelidte eier, og henger sammen med at en eier alltid må være forberedt på visse skader og ulemper fra naturens side. Departementet mener at regelen om tålegrense kan motvirke at det blir fremsatt erstatningskrav for bagatellmessige skader.

Tålegrensen gjelder, som den tilsvarende regel i forurensningsloven § 56, bare til fordel for tillatte vassdragstiltak. Den som gjennomfører et skadevoldende vassdragstiltak som mangler nødvendig konsesjon eller er i strid med vannressursloven § 5, kan derfor ikke påberope seg tålegrensen.

Vannressursloven § 5 stiller krav til at enhver skal opptre aktsomt for å unngå skade eller ulempe i vassdraget for allmenne eller private interesser. Det fremgår også av bestemmelsen at vassdragstiltak skal fylle alle krav som med rimelighet kan stilles til sikring mot fare for mennesker, miljø eller eiendom. Det nærmere innhold av sikkerhetsstandarder må overlates til praksis, jf. departementets merknader til bestemmelsen inntatt i Ot.prp. nr. 39 (1998–1999) på s. 326.

Bestemmelsen er ikke kun ment som unntak fra de spesielle bestemmelsene om objektivt ansvar i vannressursloven § 47 andre ledd, men gjelder uansett hvilket ansvarsgrunnlag som påberopes. Dette innebærer også at naboer ikke kan påberope seg granneloven § 9 siste ledd, der det heter at bestemmelsen ikke reduserer den rett noen har til erstatning etter de ellers gjeldende rettsreglene. Tålegrensen gjelder bare skade på eiendom, ikke personskade.

Tålegrensen skal fastsettes etter prinsippene i naboloven § 2. Den fastslår at ingen må ha, gjøre eller sette i verk noe som urimelig eller unødvendig er til skade eller ulempe på naboeiendom. Det er ikke enhver skade og ulempe som rammes av § 2. Bare de skader som kan anses som unødvendige og urimelige, vil overstige tålegrensen og dermed utløse erstatningsplikt.

Hva som ligger i urimelighetskriteriet fremgår av naboloven § 2 annet til fjerde ledd. Det skal legges vekt på hva som er teknisk og økonomisk mulig å gjøre for å hindre eller avgrense skaden eller ulempen. Det skal videre legges vekt på om skaden eller ulempen er påregnelig (må forventes) etter forholdene på stedet, og om disse er verre enn det som pleier å følge av vanlige bruks- og driftsmåter på slike steder. Selv om et vassdragstiltak må forventes i området, kan det anses som urimelig så langt som det fører til en vesentlig forverring av bruksforholdene som bare eller i særlig grad rammer en avgrenset krets av personer.

Falkanger skriver om dette i sin bok *Tingsrett* (5. utgave 1999 s. 342) at hva som kan ventes på stedet, skal vurderes konkret. Det som var upåregnelig i 1995, kan være nærliggende noen år senere. I vurderingen av hva som er sedvanlig, må det foretas en vurdering av hva som er sedvanlig innenfor det aktuelle distrikt. Hva som er sedvanlig, kan ikke fastlegges en gang for alle. Avgjørende blir situasjonen til enhver tid.

Olje- og energidepartementet anfører i Ot.prp. nr. 39 (1998–99) på s. 360 videre at det ved vurderingen skal legges vekt på at erstatningsreglene skal fungere som middel til å motvirke miljøskader, og at tradisjonelle oppfatninger i vassdragsforhold har betydning for påregnelighets- og rimelighetsvurderingen etter naboloven § 2. Skadens størrelse vil derfor spille en vesentlig rolle når tålegrensen skal fastlegges.

Vannressursloven § 49 tredje ledd gir adgang til å lempe erstatningsansvaret. For ordens skyld er det i første punktum presisert at den alminnelige lempningsregel i skadeerstatningsloven gjelder, samtidig som vurderingstemaet ved lempningsspørsmålet utvides i tråd med reglene i naboloven § 9 andre ledd og forurensningsloven § 61. Etter andre punktum skal det ved vurderingen også tas hensyn til at eiendommen eller tingen tåler særlig lite, jf. ordlyden i naboloven § 9 andre ledd.

Spørsmålet om ansvarsfrihet ved force majeure bør som hittil, anfører departementet på s. 360, overlates til rettspraksis. Det blir i den forbindelse som eksempler vist til RG 1982 s. 180 (Frostating lagmannsrett) og RG 1984 s. 396 (Asker og Bærum herredsrett). Se fremstillingen nedenfor.

3.7.4 Skader forårsaket av avløpsanlegg – Forurensningsloven § 24 a

For avløpsledninger (for overvann eller avløpsvann) gjelder § 24 a i forurensningsloven, jf. vannressursloven § 69 nr. 14. Det presiseres imidlertid at dersom annet er fastsatt i avtale mellom partene, er det avtalen som vil bli avgjørende, jf. forurensningsloven § 53.

For de fleste praktiske tilfeller vil det derfor være det som fremgår om ansvar i pkt. 3.14 i *Standard abonnementsvilkår for vann- og avløp, administrative bestemmelser* (KS/Kommuneforlaget 2008), som vil være det primære regelverk for kommunene å undersøke i første omgang. Det presiseres imidlertid at den enkelte kommune må vedta å innføre dette reglementet særskilt for at ansvarsfraskrivelsene inntatt i dette reglementets pkt. 3.14 skal kunne gjøres gjeldende.

I den grad skaden ikke rammes av noen ansvarsfraskrivelse, for eksempel fordi den aktuelle kommune ikke har innført Standard abonnementsvilkår i sin kommune, og heller ikke har vedtatt tilsvarende bestemmelser for egen del i eget sanitærreglement, vil det være forurensningsloven § 24 a som vil bli avgjørende for kommunens ansvar. Det samme vil gjelde dersom de foreliggende ansvarsfraskrivelsene har blitt satt til side av domstolen som stridende mot avtaleloven § 36.

Forurensningsloven § 24 a lyder som følger:

”Anleggseieren er ansvarlig uten hensyn til skyld for skade som et avløpsanlegg volder fordi kapasiteten ikke strekker til eller fordi vedlikeholdet har vært utilstrekkelig. §§ 57–61 gjelder tilsvarende.”

I merknadene til sistnevnte bestemmelsen anføres det at bestemmelsen vil avløse vassdragsloven § 47 nr. 2 og (delvis) § 115 nr. 2. Det fremgår at paragrafen omfatter avløpsanlegg både for overvann (avrenning etter nedbør, snøsmelting, fra drenering) og forurenset avløpsvann. Hva som er å anse som avløpsanlegg og avløpsvann, fremgår av definisjonen av dette i forurensningsloven § 21.

”Med avløpsanlegg forstås anlegg for transport og behandling av avløpsvann. Med avløpsvann forstås både sanitært og industrielt avløpsvann og overvann.”

I NOU 1994: 12 Lov om vassdrag og grunnvann ble det på s. 262 anført som årsak til å flytte bestemmelsen fra vassdragsloven at utvalget fant dette mest hensiktsmessig siden forurensningsloven inneholdt et eget kapittel om avløpsledninger.

Utvalget anførte at regelen ble foreslått som en generell bestemmelse om objektivt ansvar for skader som skyldes avløpsledninger, og at den derfor ville gå lengre enn de dagjeldende lovbestemmelser i vassdragsloven § 47 nr. 2 og § 115 nr. 2, som knytter seg til bestemte skadeårsaker. Utvalget argumenterte som om ansvaret i den nye bestemmelsen i forurensningsloven § 24 a var ment å skulle omfatte all skade som avløpsledninger volder uansett årsak.

Det kan stilles et spørsmål ved om kloakkstopp pga. at fremmedlegemer kommer ned i rørene, slik saksforholdet i Rt. 1975 s. 1081 var, er omfattet. Det er mulig at utvalget har tenkt at dette forholdet har medført at den gjenværende del av ledningen har hatt for liten kapasitet, og saken derfor faller innenfor dette alternativet. Om ansvaret ikke følger direkte av lovbestemmelsen, vil den kunne bli resultatet på ulovfestet grunnlag, med mindre ansvaret er konkret fraskrevet i standard leveringsbetingelser. Spørsmålet om ansvarsfraskrivelse var ikke oppe i Rt. 1975 s. 1081. Et særlig spørsmål er hvilken betydning en domstol i dag, der ansvaret ikke er fraskrevet, vil tillegge det forhold at det for huseier er mulig å forsikre seg mot denne type skader, i motsetning til det som var situasjonen da Høyesterett tok stilling til dette spørsmålet i 1975.

Det kan videre stilles spørsmål ved om brudd på en pumpeledning for avløpsvann er omfattet. Slike brudd kan ha mange årsaker som ikke nødvendigvis har noe å gjøre med utilstrekkelig vedlikehold eller manglende kapasitet.

Som avløpsanlegg vil også regnes en lukket grøft. Hvis ledningen hadde stor nok kapasitet, men tiltak i nedbørfeltet har økt avrenningen ut over kapasiteten, er utgangspunktet at anleggseieren er ansvarlig selv om det er andre som har iverksatt tiltakene. Men her kan det være aktuelt å lempe erstatningsansvaret etter skadeerstatningsloven § 5-2. Et særskilt spørsmål i denne sammenheng er om en vanlig elvekulvert er å anse som en lukket grøft. I så fall vil det innebære at en kommune kan bli ansvarlig etter bestemmelsen for manglende kapasitet i en elvekulvert den selv har satt opp, selv om vannet nedstrøms kulverten følger sitt naturlige elveløp.

Hva som er å anse som avløpsanlegg var tema for Gulating lagmannsrett i RG 2006 s. 1000 i sak mellom Stavanger kommune og If Skadeforsikring. Saksforholdet var i korthet at overflatevann i Ekrestubben, som er en kommunal vei, av årsaker partene var uenige om, ikke ble ledet bort av rist og sandfangkum som var anlagt i veien for dette formål. Vannet trengte imidlertid inn i garasjen og kjelleren på et bolighus ved veien, med den følge at eiendommen ble påført skader. Saken gjaldt If Skadeforsikrings krav om regress overfor kommunen for utbetalt erstatning for skaden påført bolighuset.

Av premissene til lagmannsretten fremgår det at retten ikke var uenig med tingretten når den bemerket at det kunne være "uklart hva som menes med 'avløpsanlegg'". Som påpekt både av tingretten og partene var lagmannsretten enig i at rettspraksis ikke i nevneverdig grad bidro til en avklaring.

Hva gjaldt rettspraksis ble det vist til tingrettens premisser, som lagmannsretten tiltrådte. I tillegg til de dommer som var omtalt i tingrettens premisser, var det for lagmannsretten fremlagt en dom av Fredrikstad tingrett av 4. juli 2005, hvor det ble lagt til grunn at "gatesluk og sandfangkum samt ledningen derfra til påkobling av hovedledning ... er en del av veinett, og ikke av avløpsnettet". Etter lagmannsrettens vurdering kunne imidlertid ikke en enkelt tingrettsdom tillegges vesentlig rettskildemessig vekt ved den aktuelle avgrensning.

For en nærmere angivelse av hvilke elementer lovens uttrykk "avløpsanlegg" i § 21 er ment å omfatte, viste lagmannsretten til forarbeidene til forurensningsloven, hvor det i Ot.prp. nr. 11 (1979–1980) på s. 126 heter:

”Som avløpsanlegg regnes anlegg som nyttes til transport og behandling av avløpsvann. Dette vil først og fremst være ledninger og renseanlegg, men også pumpestasjoner og annet utstyr i tilknytning til ledningsnett og renseanlegg må i denne sammenheng regnes som avløpsanlegg”.

Avløpsvann er definert blant annet som ”overvann (overflatevann) i form av avrenning fra regnvann og smeltevann som avledes på overflaten”. I forarbeidene til bestemmelsen i § 24 a, blant annet Ot.prp. nr. 39 (1998–1999) s. 374, er det vist til definisjonene i forurensningsloven § 21.

I den utstrekning problemstillingen er omhandlet i teori og rettspraksis, kunne lagmannsretten ikke se at det var gitt noen nærmere avgrensning enn det som allerede følger av lovens ordlyd og forarbeidene. Retten uttalte følgende:

”I mangel av avklaring i den nevnte teori og rettspraksis, legger lagmannsretten avgjørende vekt på innretningens funksjon, sammenholdt med de presiseringer som fremgår av de siterte forarbeider. Hva gjelder sandfangkummen, legges til grunn at dens eneste funksjon er rensing og bortledning av overvann, i likhet med ledningsnettet som er tilknyttet. Det samme gjelder etter lagmannsrettens syn også risten over sandfangkummen. Også dens formål er å rense og lede bort overvann, selv om dens plassering også gjør den til en del av veioverflaten. Lagmannsretten finner det således mest nærliggende å anse både rist og sandfangkum som deler av avløpsanlegg.”

Slik lagmannsretten vurderte det, knyttet samtlige årsaker seg etter dette til avløpsanlegget, og bestod av enten manglende vedlikehold av eller manglende kapasitet på anlegget. Uansett hvilket alternativ som ble lagt til grunn, kom retten til at Stavanger kommune var ansvarlig på objektive grunnlag i medhold av forurensningsloven § 24a.

Departementet anfører i sine merknader at bestemmelsen ikke gjelder for andre skadeårsaker, men utelukker ikke at det her inntreffer objektive erstatningsansvar på annet grunnlag. Det er vanskelig å forstå helt hvordan denne uttalelsen harmonerer med utvalgets intensjon om å lovfeste en bestemmelse med et helt generelt objektive ansvar uansett skadeårsak.

Henvisningen til at reglene i forurensningsloven §§ 57–61 skal gjelde, innebærer at ansvarets omfang blir nærmere klargjort. Blant annet vil tap knyttet til driftsstans kunne kreves erstattet, jf. § 57. Avløpsverkene kan bli pålagt gjenopprettingserstatning til allmennheten ved skade som rammer utøvelse av allemannsretter utenfor næring (jf. § 58). Man vil også ha en klar lovhjemmel der det finnes flere mulige skadeårsaker (jf. § 59). Lemping av ansvaret etter § 61 viser tilbake til skadeerstatningsloven § 5-2.

Verdt å merke seg er også departementets anførsel i merknadene til § 69 nr. 14 i Ot.prp. nr. 39 på s. 374, der det i siste avsnitt heter at bestemmelsen omfatter både fukt- og forurensningsskader. Det heter så at fordi den skal gjelde mer enn forurensningsskader, og fordi det ikke er grunn til at tålegrensen i forurensningsloven § 56 jf. naboloven § 2 skal gjelde i disse tilfellene, bør den plasseres i forurensningslovens kapittel 4 istedenfor kapittel 8.

Det er vanskelig å forstå hvorfor tålegrensen i § 56, jf. naboloven § 2, skal gjelde overfor skade som skyldes brudd på vannledninger, jf. ovenfor, men ikke for skader som skyldes brudd på avløpsledninger. Vi synes også det er underlig at § 56 ikke skal gjelde overfor overtredelse av § 24 a i samme lov når dette ikke følger av ordlyden i noen av de to bestemmelsene. Dette burde ha kommet klart til uttrykk i lovteksten.

Rettspraksis etter forurensningsloven § 24 a vil bli nærmere gjennomgått nedenfor under kapittel 3.7.5 for forhold der det er påberopt force majeure som fritaksgrunn, og under kapittel 3.7.6 for forhold hvor det er påberopt ansvarsfraskrivelse i normal-/sanitærreglement som fritaksgrunn.

3.7.5 Ansvarsfritak pga. ekstraordinære nedbørmengder eller springflo – force majeure

3.7.5.1 Hva ligger i begrepet force majeure?

Peter Lødrup skriver i sin *Lærebok i erstatningsrett* (3. utgave 1995 s. 241) at det selv om det oppstilles regler om objektivt ansvar, ikke er noen selvmotsigelse å fritta skadevolderen for erstatningsplikt hvis han kan godtgjøre at skaden skyldes forhold som lå utenfor hans kontroll.

Lødrup peker på at force majeure-begrepet i enkelte lover er lovfestet, men at begrepet utenfor de lovregulerte forhold ikke har noen klart definerte forhold som eventuelt skulle falle inn under begrepet.

Han peker på at dersom et luftfartøy utsettes for en krigsbegivenhet, ville de skadelidte neppe kunne påberope seg det objektive ansvaret som ellers ville følge av lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftl.) § 11-1. Det nevnes også at det gjelder et ”force majeure”-unntak fra det objektive ansvaret som fulgte av vassdragsloven § 115, se Lødrup s. 243. Han går imidlertid ikke nærmere inn på området for unntaket.

3.7.5.2 Innebærer vedtakelsen av vannressursloven en endring på dette punkt?

Som ovenfor nevnt anfører departementet i proposisjonen i merknadene til § 47 øverst på s. 360 at force majeure-begrepet som før overlates til rettspraksis. Tilsvarende henvisning er ikke inntatt i merknadene til ny § 24 a i forurensningsloven, men må forutsetningsvis antas å gjelde også for skade voldt av avløpsledninger. Dette vil være mest praktisk der det er en kombinert avløps-/overvannsledning som volder skade, for eksempel ved tilbakeslag i private stikkledninger som følge av at hovedledningen går tett eller har for liten kapasitet på grunn av ekstraordinære nedbørmengder.

Det blir derfor av stor betydning å undersøke nærmere rettspraksis om force majeure-begrepet på dette området.

3.7.5.3 Kommunale ansvarsfraskrivelser i forholdet til force majeure-begrepet

Ansvaret etter den opphevede vassdragslov av 1940 § 47 nr. 2 omfattet etter rettspraksis ikke kapasitetsmangel som følge av ekstraordinære regnskyll, og heller ikke tilbakeslag i avløpsledning pga. ekstraordinær springflo.

Det er heller ikke uvanlig at kommunene inntar ansvarsfraskrivelser om dette i sine sanitærreglement. Om gyldigheten av kommunale ansvarsfraskrivelser generelt i forhold til ansvar på subjektivt og objektivt grunnlag, viser vi til fremstillingen nedenfor under kapittel 3.7.8. Her vil vi bare se på spørsmålet om hva som er å anse som force majeure, eller ekstraordinære nedbørmengder som kan berettige til fritak for ansvar, enten dette følger av gjeldende erstatningsregler eller av kommunal ansvarsfraskrivelse.

Oslo kommune har for eksempel inntatt en slik ansvarsfraskrivelse i sine abonnementsbetingelser, publisert i *Sanitærreglementet for Oslo* pkt. 3.13 bokstav i.

Hva som skal regnes som ekstraordinær nedbør i denne henseende, fremgår ikke av forarbeidene. Oslo kommunes har tidligere lagt til grunn at det ved såkalt 10-års regn eller regn med sjeldnere gjentakintervall enn 10 år, ikke har vært utbetalt erstatning. Den samme praksis har vært fulgt av Stavanger kommune, en praksis som for øvrig ble godtatt av Høyesterett, jf. gjennomgangen av dette nedenfor under kapittel 3.7.6. I det sistnevnte tilfellet fremgikk imidlertid 10-årsbegrensningen direkte av ansvarsfraskrivelsen. I lys av senere års rettspraksis knyttet til grensen for force majeure, er det i

dag en nærliggende mulighet for at uttrykket ”ekstraordinær nedbør” vil bli tolket i samsvar med denne, dvs. at gjentaksintervallet for nedbøren må være på 50 år eller mer.

Et særskilt spørsmål etter vedtakelsen av vannressursloven vil være om adgangen til å fraskrive seg ansvar i sanitærreglementet er den samme som før. Dette settes på spissen der det er snakk om å fraskrive seg ansvar som uttrykkelig er pålagt med hjemmel i lov. En annen sak er at lovgiver, som ovenfor vist, ikke uttrykkelig har villet regulere erstatningssituasjonen ved ekstraordinær nedbør og springflo. Dette har de villet overlate til domstolene. Ansvarsfraskrivelsene skulle derfor ikke stå i noen annen stilling nå enn tidligere. Dette fremgår også av Høyesteretts dom av 19. mars 2007.

Man kan imidlertid tenke seg en situasjon der domstolene kommer til at 15 års gjentaksintervall ikke er å anse som ekstraordinær nedbør, men hvor kommunen har fraskrevet seg ansvaret for alt regn kraftigere enn 10-årsregn. Da får vi problemstillingen satt på spissen.

Vi vil i det følgende gå gjennom noe juridisk litteratur og rettspraksis på området. Vi gjør oppmerksom på at oversikten nedenfor ikke må oppfattes som uttømmende.

3.7.5.4 Juridisk teori om force majeure-begrepet vedrørende nedbør

Anton Ross anfører i sin bok *Vannforsyning og vannavløp* (1977) at volumet av drensvann og overflatevann i ethvert øyeblikk ikke like lett som for rent spillvannsavløp lar seg beregne. Han anfører videre om dette på s. 334:

”Det ville koste kloakkverket, kommunen, veldige beløp mange ganger større enn skadebeløpene å oppdimensjonere eller ombygge sitt avløpssystem slik at det kunne være rustet mot alle ekstreme situasjoner. Hensynet til rimelighet tilsier derfor at kloakkverket ikke skal ha ansvar for slike force majeure skader og det er neppe grunn til å tro at lovgiverne har ment at vassdragslovens § 47 pkt. 2 skulle dekke også slike uberegnelige hendelser.”

Thor Falkanger og Kjell Haagenen drøfter i boken *Norsk Vassdragsrett* (1988) ikke spørsmålet nærmere. Ansvar etter vassdragsloven § 115 er knapt nok nevnt. Ansvar etter vassdragsloven § 47 andre ledd nevnes overhodet ikke.

3.7.5.5 Nærmere om rettspraksis knyttet til anførsler om force majeure vedr. nedbør

a) RG 1957 s.9 Oslo byrett og Eidsivating overskjønnsrett

Dommen er også omtalt nedenfor under kapittel 3.7.6.2 i forbindelse med de kommentarer som der fremkommer om gyldigheten av bestemmelser om ansvarsfrihet i sanitærreglementet.

Oslo byrett frifant Oslo kommune etter et regnskyll på 51,1 mm nedbør. Som følge av et kraftig regnskyll strømmet kloakkvann opp gjennom sluket i et bryggerhus, og derfra inn i et papirlager i Oslo. Regnet kom konsentrert i løpet av noen timer og var kombinert med usedvanlig høy vannstand i fjorden. Oslo kommune ble frifunnet for skadelidtes krav om erstatning da vilkårene for ansvar etter vassdragsloven § 47 andre ledd ikke forelå.

Når dommen omtales også her er det pga. de bemerkninger som fremkommer om hva som er å anse som ekstraordinært regnvær. Overskjønnsretten kom til samme resultat som underskjønnsretten og tiltrådte dens gitte begrunnelse.

Skjønnsretten anførte vedrørende dette spørsmål på s. 16, 2. avsnitt flg.:

”Det har vært strid mellom partene om regnskyll den 15. august 1951 kan karakteriseres som så katastrofalt at kommunen av den grunn skulle være ansvarsfri. Det som særpreger

regnskyllet var i og for seg ikke den voldsomme nedbørintensiteten, men at regnværet varte i ca 3 timer, med stor intensitet gjennom lengre perioder. Så lenge kloakken var full ble vannet trykket opp gjennom sluket og skaden fikk av den grunn et langt større omfang – med kortere varighet ville det alt vesentlige av skaden på papirlageret ikke inntruffet.”

Retten fant imidlertid ikke grunn til å ta stilling til hvorvidt regnværet kunne anses som en slik naturkatastrofe at kommunen skulle anses ansvarsfri, da den fant at det var andre faktorer som også hadde spilt inn, så som høyvannet og terrengforholdene, og som ble avgjørende for at ansvar ikke ble ilagt. Det ble også vist til den bestemmelse om ansvarsfrihet som kommunen hadde inntatt i kloakkreglementet.

Tidligere kommuneadvokat i Oslo, Per Sandvik omtaler ovennevnte dom i sin artikkel ”Ansvar for vannledningsskader i naboforhold” (I: *Med lov skal land byggjast*, Universitetsforlaget 1969, s. 137). Han anfører her at ansvaret ikke omfatter tilfeller hvor oversvømmelsen har sin årsak i helt ekstraordinære nedbørforhold som det ikke med rimelighet kan kreves at kommunen skal ta hensyn til ved prosjekteringen og dimensjoneringen av kloakknettet. Bare hvor ledningen er for svakt dimensjonert i forhold til de vannmengder som den under relativt normale værforhold kan ventes tilført, kan ansvar pålegges.

b) RG 1967 s. 668 – Kristiansand byrett

Her ble kravene til dimensjonering satt ganske strengt. Ansvar ble her pålagt til tross for at nedbør med den intensitet det var tale om, bare hadde forekommet tre ganger i de foregående 20 år (ca. 7-årsregn).

Saksforholdet var her at den kommunale kloakk ikke hadde kapasitet nok til å skaffe avløp for sterke regnskylt som inntraff en morgen. Overbelastningen av kloakken førte til at kloakkvann trengte inn i en kjeller og til dels sammen med overflatevann voldt skader. Vannet sto på det meste 15–20 cm over gulvet. Det var enighet om at vassdragsloven § 47 nr. 2 ikke påla erstatningsplikt for skader som skyldtes helt ekstreme, katastrofeartede nedbørforhold eller nedbørforhold som i vesentlig avvek fra det man fra tid til annen kunne regne med.

Opgavene fra værstasjonen på Eg viste at døgnedbøren til kl. 08.00 om morgenen den 14. august 1966 var på 50,3 mm. Videre viste de at man i 28 av 41 år hadde hatt døgnedbør på mer enn 50 mm. Intensitetsmålingene på Dalane viste for 14. august 1966 følgende intensiteter:

5-min-periode (kl. 07.45–07.50) 240 l/s. ha
10-min-periode (kl. 07.40–07.50) 170 l/s. ha
15-min-periode (kl. 07.35–07.50) 167 l/s. ha
20-min - (kl. 07.30–07.50) 154 l/s. ha

Med hensyn til hvilket tidsintervall som burde legges til grunn, anførte retten ut fra de lokale forhold at det var nedbøren i et tidsrom på 15–30 minutter som var utslagsgivende for mulighetene for overbelastning i ledningsnettet. Retten fant at intensiteten i kortere perioder enn denne var av mindre betydning.

Kommunen anførte at nedbørmengden i totimersperioden kl. 6–8 den 14. august 1966 var større enn i tidligere observerte år. Retten fant imidlertid ikke grunn til å kunne tillegge dette noen avgjørende betydning da det etter dens oppfatning var intensiteten i 15–30-minuttersperioden som måtte være utslagsgivende.

Retten kom til at hovedkloakken ved Industrigaten 7, der skaden hadde inntrådt, hadde et samlet nedbørfelt på 48,5 ha. Det ble pekt på at området stadig var blitt mer utbygd, med den følge at en større del av gategrunnen var blitt asfaltert. Forholdene for regnvannavløpet forandret seg derfor etter hvert som en prosentvis større andel av gatearealet ble asfaltert. Denne utviklingen hadde i sin tur

virkning på områdets avløpskoeffisient, som ville øke inntil samtlige gater var fullt opparbeidet. Retten la etter dette til grunn en avløpskoeffisient på 0,45.

Retten beregnet så ledningens kapasitet i Industrigaten til 1000 l/s, mens den fant ut fra hydrauliske overslag at det anslagsvis gikk 2500–3000 l/s i hovedkloakken da oversvømmelsen var på det høyeste. Retten konstaterte da at det var på det rene at ledningsnettets kapasitet var sterkt overskredet, og at oversvømmelsen ikke var til å unngå.

I det foreliggende tilfellet kom retten til at nedbørforholdene ikke var av ekstraordinær karakter, slik at erstatningsregelen i vassdragsloven § 47 nr. 2 kom til anvendelse, og kommunen ble kjent erstatningspliktig. Kommunen måtte betale erstatning for alle skader som følge av at vann var trengt opp gjennom kloakkslukene. Bestemmelsen i vassdragsloven § 47 nr. 2 måtte også omfatte skader som følge av at overflatevannet pga. at kloakkledningen var gått tett, ikke kunne få avløp gjennom innretninger anordnet for dette formålet. Dette dog bare i den utstrekning overflatevannet ellers kunne fått avløp.

c) RG 1982 s. 180 – Frostating lagmannsrett

I denne saken ble det fremmet krav om erstatning for skade på et våningshus som følge av at flomvann fra en ovenforliggende eiendom rant inn.

Saksøkte A hadde utført et nydyrkningsarbeid på et felt som lå ovenfor saksøker Bs våningshus. Som et ledd i nydyrkningsarbeidet var det blitt gravet en grøft til bortledning av vann, og denne grøften endte ved avløpsrøret tilhørende eieren av våningshuset. Skadelidte B bygde sitt hus i 1970 og drenerte eiendommen med tilstrekkelig dimensjon på dette tidspunkt. Nydyrkingen ble oppstartet i 1977.

Under et kraftig regnskyll førte grøften med seg jord, grus og kvister og stoppet igjen avløpsrøret, og det strømmet vann inn på nedenforliggende eiendom og gjorde skade på alle bebodde rom i våningshusets kjeller/sokkeletasje.

Saksøkte A ble tilpliktet å erstatte skaden idet lagmannsretten fant at A hadde opptrådt uaktsomt ved å grave selve grøften slik at det oppsto fare for tilstopping av Bs avløpsrør. Naturskadefondet hadde på forhånd avslått å erstatte skaden.

I sine premisser for dommen uttaler lagmannsretten på s. 184 bl.a. følgende:

”Etter bevisførselen legger lagmannsretten i motsetning til herredsretten til grunn at selv om nedbørmengdene var store den 17.desember 1977, var de neppe uvanlig eller ekstraordinært store. Kommuneingeniøren i Sykkylven ga under sin vitneforklaring uttrykk for at slike nedbørmengder har man også ellers et par ganger i året der på stedet. Det er for lagmannsretten fremlagt nye oppgaver fra Meteorologisk Institutt over nedbørmengder fra forskjellige steder ikke langt fra Sykkylven. For 17.desember 1977 viste målestasjonen på Sæbø 52 mm, Ørskog 39 mm og Brusdalsvann II 57 mm. Målinger fra disse stasjoner fra 1970 (Sæbø fra 1972) til 1979, viser atskillige målinger omkring 50 mm og enkelte målinger til dels betydelig over. Det var således langt fra upåregnelig at det kunne komme nedbør i distriktet av den styrke som kom 17.desember 1977.

Fra å vurdere hvorvidt dette er å anse som et regnvær av force-majeure karakter, går lagmannsretten rett på en uaktsomhetsvurdering ved at det sies at ”under disse omstendighetene finner lagmannsretten det uaktsomt av J.L. Aure å grave denne grøften slik at det oppsto fare for tilstopping av Vangens avløpsrør.”

Det er mulig lagmannsretten med dette mener at grøftegravningen kunne ha vært sett i et annet lys dersom det ikke var vanlig med slike nedbørmengder i det aktuelle området. Lagmannsretten ila her

erstatningsansvar etter de ulovfestede regler om ansvar for uaktsomme handlinger og uttaler endog at den på denne bakgrunn ikke finner det nødvendig å ta standpunkt til mulig erstatningsansvar etter vassdragsloven og naboloven.

d) RG 1984 s. 386 – Asker og Bærum herredsrett

Her var forholdet til vassdragsloven av 1940 § 115 og naturskadeloven § 5 oppe. A skulle foreta drenering av et jordstykke som skulle nyttes til grønnsaksdyrking, og var kommet så langt med arbeidet at hovedgrøften var gravet, mens dreneringene ennå ikke var lagt, da det en dag i juli 1981 brøt løs et uvær med usedvanlig store nedbørmengder. Regnvannet som fulgte den oppgravde grøften, flommet over veien og påførte en naboeiendom skade i form av vannskader og jord og grus som trengte inn i kontor og lagerrom. Nedbørforholdene var ikke av den karakter at de kunne betegnes som naturskade, og A ble kjent ansvarlig for skadene i medhold av bestemmelsen i vassdragsloven § 115.

Vedrørende nedbørens omfang gjengis fra retten følgende avsnitt inntatt på s. 386 og 387:

”Fredag den 24. juli 1981 kom det et kraftig regnvær over området. Ifølge meteorologisk institutt ble det i løpet av den aktuelle 12-timers periode målt 22,5 mm nedbør. Det er opplyst at nedbøren sannsynligvis falt på vesentlig kortere tid, uten at nærmere tid kan angis. Meteorologisk institutt sier i samme brev at det var kraftige byger med torden om ettermiddagen den 24.7.1981 og at det var stor variasjon i målte nedbørmengder.”

Av rettens premisser fremgår at den ikke fant det bevist at nedbøren var av en slik art at den kunne karakteriseres som naturkatastrofe. Det var her usikkerhet om foretatte målinger, da saksøkte hevdet å ha foretatt egne målinger som viste ca. 70 mm nedbør, mens målinger foretatt i Asker sentrum ved brannstasjonen kun viste 22,5 mm.

Retten peker på at det skal betydelige nedbørmengder til før det kan karakteriseres som naturskade og derved likestilles med skred, jordskjelv, flom mv. Det pekes på at private målinger kan være unøyaktige, og at de heller ikke er kontrollert. Det er heller ikke dokumentert at det var dramatiske lokale variasjoner i nedbørmengdene mellom Hofstad gård, der skaden inntraff, og brannstasjonen i Asker, en avstand på bare 725 m i luftlinje.

Det ble endelig vist til at kraftig nedbør i forbindelse med torden ikke er helt uvanlig om sommeren, og at nedbørmengder på over 50 mm i RG 1982 s. 180 flg. ikke ble ansett som ansvarsbefriende.

Skadevolder A klarte her altså ikke å dokumentere at de nedbørmengder han mente å ha målt på sin eiendom, var i samsvar med de faktiske forhold, eller at det forlån noen fornuftig forklaring på så store nedbørvariasjoner over så vidt korte avstander som mellom hans gård og brannstasjonen. Det synes som om kravet om ansvarsfrihet pga. ekstraordinært regn ble avvist på dette grunnlag.

e) RG 1991 s. 725 – Inderøy herredsrett

I en dom avsagt av Inderøy herredsrett, publisert i RG 1991 s. 725, frifant retten kommunen for regresskrav fra tre forsikringsselskap som hadde utbetalt sine kunder kr. 703.700,- for diverse vannskader i kjellere. Rettens begrunnelse for å frifinne kommunen var at vassdragsloven ikke påla kommunen noe objektivt ansvar for skader oppstått ved eksepsjonelle nedbørmengder. Retten la til grunn følgende faktum for sin bedømmelse:

”Den 26.6 og 1.7 1985 gikk det en kraftig nedbør over Steinkjærdistriktet. I Steinkjær hadde det da i Søndre Egge vært en målestasjon i drift i ca et halvt år. Den 26.6 1985 ble det på denne målestasjonen registrert en regnintensitet på noe over 30 liter pr. sekund pr. ha. Da målestasjonen hadde vært registrert i så vidt kort tid, har en ikke sammenlignbare data fra tidligere perioder.”

Den 26.6.1985 var det imidlertid på målestasjonen i Søndre Egge i perioden 15.52 til 15.55 en topp i regnintensiteten på noe over 140 liter pr. sek pr. ha. Kl. 16.50 var det en ny mindre topp på ca 60 liter pr. sek pr. ha og kl. 16.20 (kanskje ment 17.20) var det en ny topp på ca 120 liter pr. sek pr. ha.”

Det fremgår av saken at den registrerte regnintensiteten i Steinkjer har vært sammenlignet med målestasjoner på Tyholt i Trondheim og Høylandet i Namdalen. Den registrerte regnintensiteten i Steinkjer oversteg 5-års-gjentaksintervallet på Tyholt og på Høylandet om en ser på en varighet på mellom en halv og en hel time.

Retten går i sin vurdering av saken inn på forarbeidene til vassdragsloven § 47 nr. 2. Den anfører følgende:

”Ansvarsregelen i vassdragsloven § 47 nr. 2 kom med i loven som følge av en høringsuttalelse. Regelen var opprinnelig ikke foreslått i Ot.prp nr. 65 for 1939. Dette fremgår av Innst. O. III – 1940 11, hvoretter Den Norske Ingeniørforening hadde pekt på at ingen by dimensjonerer sine kloakker for de størst tenkelige regnskyl. Foreningen foreslo både en rett til under visse vilkår å kreve kloakkledningen ombygget og også en erstatningsregel. Det objektive erstatningsansvar – skapt gjennom rettspraksis – var et kjent fenomen også i 1939. Det ble likevel ikke inntatt i loven noen bestemmelser som påla eierne av kloakkledninger et objektivt ansvar for ethvert tenkelig regnskyl. Selv om uttrykket ”alt tilløbsvannet” kunne tyde på at det ikke har vært meningen å utelukke erstatningsplikt for skader oppstått ved helt eksepsjonelle nedbørsmengder, var det neppe meningen at loven skulle forstås slik. På denne måte har den også vært forstått i rettspraksis.”

Retten anfører videre at den legger til grunn at det har dannet seg normer for hvordan avløpsledninger skal dimensjoneres. Hvor disse normer ikke er overholdt, oppstår det som følge av vassdragsloven § 47 nr. 2 et objektivt ansvar for ledningseieren. Retten fant det ytterst tvilsomt om eierne av kloakkledningene burde pålegges et objektivt ansvar ut over dette. Den la i sin vurdering vesentlig vekt på at det var mulig for partene å forsikre seg mot denne type skader, og at det ikke var mer rimelig at kommunen betalte forsikringspremien enn at eierne av bygninger eller lagerbeholdninger gjorde det.

Det synes her som om retten nøyer seg med å konstatere at det har vært regnskyl ut over 5-årsregn. Det synes videre som om 5-årsregn er det avløpsledninger i Steinkjer var dimensjonert for. Når regnintensiteten overstiger dimensjonerende regn, frifant retten under henvisning til at bestemmelsen i vassdragsloven § 47 nr. 2 ikke påla ansvar ut over dette. Dommen avviker som en kan se noe fra resultatet fra de forutgående dommer.

f) RG 1992 s. 1158 – Frostating lagmannsrett

Frostating lagmannsretts dom inntatt i RG 1992 s. 1158 er heller ikke lett å få til å harmonere med Inderøy-dommen.

Saksforholdet var her at åpningen på en kulvert tildekket med en jernrist, som Trondheim kommune hadde ansvar for, ble tilstoppet slik at vannet trenge inn i en bolig og skadet innboet. Sannsynlig gjentaksintervall ble anslått til mellom 10 og 30 år.

Kommunen ble her ilagt erstatningsansvar idet det ble konstatert mangler ved hyppigheten av tilsynet og vedlikeholdet av jernristen. Kommunens anførsel om frifinnelse fordi flommen hadde force majeure-karakter, førte ikke frem, bl.a. under henvisning til gjentaksintervallet. Vi gjengir lagmannsrettens uttalelser på dette punkt:

”Det nærmere innhold av force majeureunntaket er i liten grad klarlagt ved rettspraksis. Det må imidlertid være klart at den relevante årsaksfaktors upåregnelighet må være vesentlig større

enn det påregnelighetskriterium som legges til grunn ved culpavurderinger. I motsatt fall vil det objektive ansvar etter vassdragslovens § 115 i realiteten innskrenke seg til et culpaansvar.

I nærværende sak er det foretatt en grundig analyse av sannsynligheten for at en flom som den man hadde i det angjeldende område natt til 10. desember 1987, vil gjenta seg. Av NHL-rapportens konklusjon fremgår at gjentaksintervallet mest sannsynlig er 15 år og at det er meget sannsynlig at en slik flom vil gjenta seg innenfor en tidsperiode på 10 til 30 år.

Lagmannsretten kan ikke se at en hending med et slikt gjentaksintervall kan karakteriseres som så ekstraordinær, eller av slik katastrofelignende karakter at den kan karakteriseres som et force majeuretilfelle. Det ses da hen til at det bør stilles sterke krav til det ekstraordinære ved naturforholdene for at ansvar (ikke) skal foreligge etter vassdragsloven. Utgangspunktet er at den som griper inn i et vassdrags naturlige forløp, er ansvarlig for den skade som inngrepet senere måtte forårsake og som ikke ville ha oppstått dersom vassdraget hadde fulgt sitt naturlige løp.”

g) Dom avsagt av Kristiansand byrett 4. september 2001 – Ikke rettskraftig

Det nevnes også at spørsmålet om hva som skal til for at et regnvær/en flom skal kunne karakteriseres som force majeure, var oppe i Kristiansand byretts dom av 4. september 2001. Dommen ble påanket, og er således ikke rettskraftig, da det ble inngått forlik før saken kom opp for lagmannsretten

Spørsmålet gjaldt regresskrav fra Storebrand Skadeforsikring AS mot Kristiansand kommune for dekning av utbetalinger til egne kunder for vannskader oppstått i deres boliger. Retten uttaler i dommen på s. 14:

”Når det gjelder den rettslige vurderingen av om kommunens ledningsnett er i samsvar med veiledende og faglig aksepterte dimensjoneringsnormer, er retten skeptisk til å pålegge Kristiansand kommune et objektivt erstatningsansvar for oversvømmelsesskader som likevel har oppstått. Det vises her til at det ikke kan være riktig, samfunnsøkonomisk sett, å bruke offentlige midler til å dimensjonere ledningene for ”å kunne ta unna” de størst tenkelige regnskyll. Et moment i denne sammenhengen er at den enkelte boligeier vil kunne redusere sin tapsrisiko i slike sammenhenger ved å tegne forsikring mot denne type skader. Forsikringselskapene vil på sin side kunne dekke inn disse utbetalingene gjennom en regulering av polisepremiene.

Retten legger for det andre til grunn at den nedbørmengden som falt denne natten over de aktuelle boligområdene, må karakteriseres som så eksepsjonell/ekstrem at det teoretiske beregnede gjentaksintervallet er mer enn 50 år ...

Når det så gjelder den rettslige konsekvensen av at retten har kommet til at gjentaksintervallet for denne nedbøren er mer enn 50 år, kan det av rettspraksis utledes at et gjentaksintervall på mer enn 50 år i erstatningsrettslig sammenheng må vurderes som så ekstraordinært at det kan karakteriseres som en ansvarsbefriende force majeure situasjon. Retten konkluderer etter dette med at Kristiansand kommune ikke er erstatningsansvarlig på objektivt grunnlag for oversvømmelsesskadene den 31. august 1996.”

h) Fredrikstad tingretts dom av 20. oktober 2004

Fredrikstad tingrett har i rettskraftig dom av 20. oktober 2004 lagt til grunn at det også etter vedtagelsen av forurensningsloven § 24 a kan forekomme tilfeller hvor kommunen blir ansvarsfri under henvisning til force majeure. Det uttales at dette ikke er drøftet i forarbeidene til forurensningsloven § 24 a. Den uttaler videre:

”Det kan ikke ha vært mulig å sette reglene om force majeure fullstendig til side og helt utelukke ansvarsfrihet på et slikt grunnlag uten å drøfte dette. For så vidt gjelder vannressursloven er det forutsatt at spørsmålet om ansvarsfrihet ved force majeure bør

overlates til rettspraksis, jf. Ot.prp. nr. 39 (1998–99) s. 360. Det samme må antas å gjelde for forurensningslovens § 24 A

Retten mener imidlertid at force majeure må oppfattes som en spesiell og nærmest uforutsigbar hendelse. At høy vannstand i utløpsvannforekomsten, frossen mark og mye regn kan forekomme samtidig er ikke uforutsigbart, slett ikke i Norge hvor dette er en del av virkeligheten som alle opplever hver vintersesong. Også driftsproblemer som gjenfrosne gatesluk, midlertidige snøbrøytekanter etc., kan ikke anses som uforutsigbare.

Videre viser retten til at betraktningen av nedbørens intensitet, varighet eller mengde er av underordnet betydning. Derimot er det den maksimale oppstuvningen i avløpsledningen som er avgjørende (for) om en nedbørshendelse fører til flomskader. Enhver diskusjon om gjentaksintervall må derfor konsentrere seg om oppstuvningens gjentaksintervall, og ikke på nedbørens, avrenningens eller vannføringens gjentaksintervall. Det vises i denne sammenhengen også til den gjeldende tekniske normen NS-EN 752.”

Med hensyn til hva som skal til av gjentaksintervall for å kunne konstatere force majeure, heter på s. 20 i dommen:

”I og med at force majeure må karakteriseres som en nærmest uforutsigbar hendelse, er slike hendelser nødvendigvis sjeldne og har dermed en svært lav sannsynlighet. Hendelser med gjentaksintervall lik eller under 50 år synes neppe å kvalifisere som force majeure.

I denne forbindelse kan nevnes ”NVEs retningslinjer nr. 1 – 1999. Arealbruk og sikring i flomutsatte områder”. Det er av interesse å se at vassdragsmyndighetene her setter såpass strenge krav til gjentaksintervallene som 100 år for selv mindre byvassdrag der boliger kan skades.

Statens vegvesen har også en relevant veiledning angående flom og overvannshåndtering vist i ”Håndbok 018” fra Statens Vegvesen. For ”ømfintlig vegkonstruksjon” bruker man 100 års gjentaksintervall på overvanns/flom- beregningen.

Ovennevnte norsk standard NS-EN 752-2:1997 er også av stor betydning. Den ble gjort gjeldende i Norge allerede i 1997, så kommunene har hatt mange år til å forberede seg på denne. Bergen kommune har for eksempel allerede vedtatt å følge denne standarden. Dimensjonerende gjentaksintervall på opp til 30 og 50 år settes her i visse situasjoner. Det ovenfornevnte indikerer at man bør planlegge for og kalkulere konsekvensen av avrenningssituasjoner for opp mot 100 år. Hvis man skal antyde et gjentaksintervall som nedre grense for force majeure, så bør dette være nærmere 100 år enn 50 år.”

Hva gjaldt den konkrete vurderingen av om det forelå force majeure i de tilfeller som var oppe i dommen, og som gjaldt skadedatoene 30. august og 30. oktober 2000, fant retten det ikke bevist at det forelå en slik situasjon.

Det ble uttalt på s. 23 at dersom nedbør skulle kvalifisere som force majeure, måtte det kreves upåregnelige nedbørmengder med et gjentaksintervall på mer enn 50 år. Retten fant det imidlertid ikke bevist at nedbørmengdene på de aktuelle skadedatoer var større enn det som normalt falt i distriktet fra tid til annen.

i) Lyngdal tingretts dom av 23. november 2004

Lyngdal tingrett (nå Lister tingrett) avsa den 23. november 2004 dom i sak anlagt av Vesta forsikring mot Farsund kommune og kommunens forsikringsselskap Gjensidige NOR. Vesta hadde i henhold til forsikringsavtale utbetalt erstatning for skader på boligene i Høylandsveien 16 og Danefjellveien 54 til

forsikringstager. Regresskravet ble fremmet med hjemmel i lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeerstatning (skl.) § 4-2.

Etter å ha konstatert at det forelå tilstrekkelig årsakssammenheng, vurderte retten hvorvidt det etter vedtagelsen av forurensningsloven § 24 a fremdeles forelå et unntak for ansvar ved force majeure.

Retten påpekte at verken ordlyden i forurensningsloven § 24 A, lovens kapittel 8 eller andre lovbestemmelser ga svar på dette. Under henvisning til vassdragslovutvalgets innstilling inntatt i NOU 1994: 12 pkt. 18.3.3 s. 262, mente retten å finne støtte for at utvalget mente å fjerne denne begrensningen i kommunens ansvar.

Det ble også påpekt at når departementet i merknadene til vannressursloven § 47 hadde henvist til at ansvarsfrihet ved force majeure som tidligere burde overlates til rettspraksis, mens utvalget ikke hadde noen tilsvarende uttalelser om ansvar for avløp iht. forurensningsloven § 24 a, kunne det tale for at utvalget mente de to bestemmelsene skulle ha ulikt innhold på dette punkt.

Retten konkluderte etter dette med at det samlede rettskildebildet talte for at man ved innføringen av forurensningsloven § 24 a opphevet force majeure som ansvarsbegrensning ved skade voldt ved avløpsanlegg. Retten kom følgelig til stikk motsatt resultat av Fredrikstad tingrett i samme spørsmål bare tre uker etter. Dommen ble påanket, men er senere forlikt.

j) Haugesund tingretts dom av 25. januar 2005

Haugesund tingrett har i dom av 25. januar 2005 lagt til grunn at forurensningsloven § 24 a ikke kan være slik å forstå at ethvert tilbakeslag i kloakken er ansvarsbetingende for kommunen. Det uttales at det må innfortolkes en begrensning i begrepet ”tilbakeslag” slik at dersom dette hadde vært unngått hvis den private stikkledning ev. anordning av sluker/avløp hadde vært i samsvar med de tekniske krav, vil det være ansvarsbefriende for kommunen. Dette ut fra det forhold at det tidvis må aksepteres at anlegget arbeider under et visst overtrykk, jf. ovenfor.

Grunnlaget for frifinnelse av kommunen i denne dommen var imidlertid at retten ikke fant årsakssammenheng mellom vannskaden og ev. mangelfull kapasitet i kommunens avløpsnett, da den fant at den manglende overhøyden på det private avløpsrøret var årsaken til oversvømmelsen.

k) Dom avsagt av Borgarting lagmannsrett 13. juni 2007

Fredrikstad tingrett avsa den 4. juli 2005 på nytt dom i en sak hvor force majeure var tema. Spørsmålet var her blant annet om det var ført tilstrekkelig med bevis for at det regnværet som falt over deler av Fredrikstad kommune den 7. september 2002, og som forårsaket skader i nærmere 250 kjellere, hadde et gjentaksintervall på 50 år eller mer, og hvorvidt dette i seg selv var tilstrekkelig til frifinnelse som følge av force majeure.

Retten fant, som i den tidligere avsatte dom i oktober 2004, at det fremdeles var et unntak fra kommunens ansvar etter forurensningsloven § 24 a for nedbør som var å anse som force majeure. Det ble uttalt i dommen på s. 29 at:

”dersom force majeure skal medføre ansvarsfrihet, må den forårsakede hendelsen ligge utenfor ledningseiers kontroll og mulighet for å minske skaden. En ledningseier kan gjennom hensiktsmessig planlegging begrense nedbørsavrenningen og eventuelle skadevirkninger.”

Hva gjaldt den konkrete vurderingen av hvorvidt de nedbørmengdene som falt over Fredrikstad kommune den 7. september 2002 falt inn under definisjonen av force majeure, uttalte retten at slike nedbørmengder (mellom 56 og 70 mm på 7 timer) ikke inntraff ofte, men fra tid til annen, og dermed ikke kunne anses for å være upåregnelige.

Retten la til grunn at det var avløpsfeltets konsentrasjonstid som var avgjørende for hvilken regnvarighet som ga størst avrenning, og mente at gjentaksintervallet for regnet måtte vurderes i forhold til hva som falt i løpet av ”noen minutter”, og ikke i forhold til hele regnet, herunder gjentaksintervallet for 5-timersregnet, slik kommunen hadde anført.

Det ble videre anført at nedbørens frekvens var et utilstrekkelig kriterium for å bedømme hvor flomutsatt en eiendom er, og hvor ofte en må regne med at vannstand og oppstuvning overskrider kritisk nivå. Retten ga uttrykk for, til tross for de innvendinger som var reist fra kommunens side, at kalibrerte hydrauliske modeller var egnet til å estimere vannføringsevne for et avløpsnett, også for de sjeldent kraftige regnvær. Det fremgår på s. 30, siste avsnitt i dommen:

”Etter kalibrering kjøres den hydrodynamiske modellen for alle sterkere historiske regnhendelser, og det telles opp hvor ofte en kritisk vannstand (for eksempel 90 cm over topp ledning) overskrides ved hver kum. Antall overskridelser sett i forhold til lengde av historisk måleperiode er et direkte mål for forventet oversvømmelsesfrekvens ved hver eiendom. Selv om en slik statistisk analyse av oppstuvingsnivå innebærer usikkerheter, slik som med statistisk analyse av nedbørsdata, kan metoden brukes til å estimere det generelle beskyttelsesnivået mot oppstuvning. Analyse av nedbørsdata alene kan prinsipielt ikke brukes for slike oppgaver.”

Dommen ble påanket til Borgarting lagmannsrett. Lagmannsrettens dom forelå den 13. juni 2007.

Lagmannsretten la til grunn at det gjaldt et fritak for force majeure da ansvaret for avløpsanlegg ble regulert av vassdragsloven. I forbindelse med overflytting av vassdragsloven § 47 nr. 2 til forurensningsloven § 24 a, ble det ikke særskilt drøftet i forarbeidene om det fremdeles skulle være et unntak for force majeure-tilfellene. For så vidt gjaldt vannledninger sto det i Ot.prp. nr. 39 (1998–1999) s. 360 at spørsmålet om ansvarsfritak ved force majeure som før burde overlates til rettspraksis.

Lagmannsretten kunne ikke se at den manglende omtalen av force majeure i forhold til avløpsledninger, sammenholdt med de konkrete uttalelser om force majeure i forhold til vannledninger, var slik å forstå at det etter forurensningsloven § 24 a ikke lenger skulle gjelde noe slikt unntak.

Retten fant det ikke tilstrekkelig for å konstatere force majeure, at det regnet mer enn det ledningsnettet var dimensjonert for. Det ble gitt uttrykk for at ansvarsfrihet for force majeure må forutsette at den relevante hendelsen hva gjelder art eller omfang kvalifisert avviker fra det som er påregnelig.

Slik lagmannsretten så det, kunne spørsmålet om hva som skal til for at det skal foreligge en force majeure-situasjon ikke alene løses ut fra en fortolkning av begrep som ”uforutsigbar”, ”sjeldent forekommende” eller lignende. Man måtte i tillegg foreta en konkret vurdering av hvilke forhold den ansvarlige burde ha tatt i betraktning, slik at hva som er å anse som force majeure må relateres til den type virksomhet og det konkrete anlegget det er tale om.

Etter lagmannsrettens syn kan det være grunn til å stille strengere krav til hvilke forhold som må tas i betraktning jo større farepotensial som er knyttet til virksomheten og det konkrete anlegget.

Et slikt syn underbygges av ”Anbefalte dimensjonerende hyppigheter” som fremgår av Norsk Standard NS-EN 752-2 *Utvendige stikklednings- og hovedledningssystemer* – 1997. I denne standarden varierer oversvømmeshyppigheten fra 1 i løpet av 10 år for landbruksområder til 1 i løpet av 50 år for undergrunnsbaner og underganger. Variasjonene har, slik retten ser det, sammenheng med forskjellene i potensialet for skade eller fare for folks helse. Jo større fare- og skadepotensial, jo strengere krav.

Tatt i betraktning at standarden stiller krav om at avløpsledningene i boligstrøk må dimensjoneres for å tåle 10 års regn, tilsa dette etter lagmannsrettens oppfatning at det ikke kunne stilles krav om at

kommunen tok i betraktning flomhendelser i ledningsnettene som hadde et gjentakintervall på mer enn 50 år.

På bakgrunn av dette konkluderte lagmannsrettens flertall med at i relasjon til de enkelte boligområdene i Fredrikstad ville en regn- og flomhendelse på mer enn 50 år være så ekstraordinær at det måtte anses som ansvarsbetingende force majeure-begivenhet i forhold til det objektive ansvaret etter forurensningsloven § 24 a.

Etter en gjennomgang av den foreliggende dokumentasjonen i saken fant retten det bevist at det forelå en slik regn- og flomhendelse den aktuelle dagen. Sentralt i denne sammenheng var at retten la til grunn at "forregnet" mellom kl. 12.00 og 15.00, som ble målt til 13 mm, hadde bidratt til å gi flomhendelsen en ekstraordinær karakter.

Det ble påpekt at "forregnet" førte til at grunnen var mettet med vann da "hovedregnet" startet. Dette varte fra kl. 15.00 til 16.30 og ble målt til 40 mm. Dette medførte at avrenningskoeffisienten økte betydelig over tid, sammen med det forhold at det i området var til dels betydelige innslag av tette flater, slik som veier og tak. Det ble også pekt på at en annen årsak til at "forregnet" fikk betydning, var at avrenningen fra "forregnet" ennå ikke var avsluttet da "hovedregnet" startet. Dette innebar at ledig volum i avløpsnettene var vesentlig redusert i forhold til tørrvær, hvilket igjen bidro til å øke flomtoppen.

Dette innebar at tingrettens oppfatning om at det kun var nedbørfeltets konsentrasjonstid som var interessant å se på i vurderingen av om nedbøren var ekstraordinær, ettertrykkelig ble tilsidesatt.

3.7.5.6 Beregning av gjentakintervall for flomvannføringen

Spørsmålet om hvilket tidsintervall som skal legges til grunn for beregning av nedbørintensiteten, har ved Bortarting lagmannsretts dom blitt vesentlig mer nyansert og bedre belyst enn rettspraksis tidligere har gjort, med visse enkeltstående unntak.

Det ene unntaket der dette spørsmålet ble problematisert, er Kristiansand byretts skjønn inntatt i RG 1967 s. 668, der kommunen hevdet at nedbørmengdene måtte karakteriseres som ekstraordinære dersom en la til grunn to timers regnintensitet, mens retten fant at det var nedbørmengdene i tidsintervallet 15 til 30 minutter som var avgjørende, og i dette tidsrommet var nedbøren ikke av en slik art.

Det synes som om den prinsipielle drøftelsen av hvilken varighet som er den korrekte å legge til grunn, er utelatt i samtlige av de ovenfor nevnte avgjørelser, bortsett fra RG 1967 s. 668 og i Fredrikstad tingretts dom av 4. juli 2005, der det vises til avløpsfeltets konsentrasjonstid som det relevante kriterium. Dette medførte at man bare så på gjentakintervallet for korttidsnedbør (noen få minutter), og ikke på hele nedbørhendelsen (i alt 7 timer).

For vassdragene føres statistikk for gjentakintervaller for både vannstand og vannføring, for eksempel vannstand i Mjøsa og vannføring i Vorma ved Minnesund.

I avløpsledninger er det under sterk nedbør vanligvis en direkte sammenheng mellom vannføring og vannstand, slik at vannføringsmålinger fra ett nedbørfelt kan gjøre det mulig å vurdere gjentakintervallet for vannføring/vannstand i flere nærliggende ledninger. Gode vannføringsmålere er imidlertid dyre i drift, slik at man i kommuner som Oslo, Bergen og Trondheim bare har noen få vannføringsmålere, samt noen flere nedbørmålere som er vesentlig billigere i drift. Der det er vannføringsmålere, finnes det også en nedbørmåler. Ved å sammenligne nedbørmålinger fra flere stasjoner kan en utnytte data fra vannføringsmålerne for hele det området som dekkes av nedbørmålere.

Selv i kommuner med mange målere, kan det være vanskelig å angi nøyaktig gjentaksintervall for en flom. I flommen omtalt i lagmannsrettsdommen fra 1992 ble data fra Trondheims to faste vannføringsmålere (Risvollan urbanhydrologiske målestasjon og Sagelva hydrologiske målestasjon) benyttet for å fastlegge gjentaksintervallet for vannføringen.

Begge disse stasjonene ligger øst for Nidelva, mens den aktuelle flombekk som voldt skade lå vest for Nidelva. I en rapport fra SINTEF/Norsk hydroteknisk laboratorium fortelles at det under de aktuelle værforholdene var mye sterkere nedbør vest for Nidelva enn øst, men da det var feil ved nedbørmåleren på Byåsen vest for Nidelva, forelå det ikke tilstrekkelig nøyaktig kunnskap om vannføringen i bekker vest for Nidelva. Dette var årsaken til den store usikkerheten mht. gjentaksintervall som ble vurdert til 10–30 år, med 15 år som mest sannsynlige verdi.

Mye av den usikkerheten som tidligere har vært på dette punkt, kan i stor grad avhjelpes ved hjelp av moderne værradarteologi og omregningsmetoder fra målt skytykkelse til angivelse av millimeter nedbør pr. kvadratkilometer.

I avløpsnett er det vanligvis gjentaksintervallet i år for vannføringen målt i kubikkmeter pr. sekund som er interessant i skadesammenheng. Under visse forhold kan det også være interessant å se på vannstanden i fjorden. Som eksempel pekes på storflommen i oktober 1987, da det var ekstra springflo pga. lavtrykk og vindoppstuvning.

For små nedbørfelt på mindre enn 1 til 2 kvadratkilometer med stor andel tette flater, som for eksempel asfalt, takflater o.l., er det mulig å beregne flomtoppen i kubikkmeter eller liter pr. sekund ut fra en enkel formel som kalles den rasjonale formel. Her er Q lik $C \times I \times A$, der Q = høyeste vannføring (liter/s), I = regnintensiteten (liter/s ha) for en gitt regnvarighet (minutter) og et gitt gjentaksintervall. C er avløpsfaktoren som for tette flater vil være 0,9 til 1,0, mens den for skog og mark vil være på ca. 0,1 – 0,2. Bokstaven A står for nedbørfeltets areal i ha. 1 ha = 10 000 kvadratmeter.

Regnintensiteten I er avhengig av regnets varighet slik at jo lengre regnperiode, desto lavere vil den gjennomsnittelige regnintensiteten være.

Kurver for regnintensitet og varighet/gjentaksintervall skal settes opp på grunnlag av målinger over langt tid, helst 20 til 30 år. Dimensjonerende varighet bestemmes ut fra nedbørfeltets konsentrasjonstid, som er den tid en vanndråpe trenger for å renne fra det fjerneste punktet i nedbørfeltet til utløpet av feltet. Dette innebærer at desto større nedbørfeltet er, desto lengre blir konsentrasjonstiden og den dimensjonerende varigheten for regnet.

Den rasjonale formel egner seg godt for nedbørfelt med konsentrasjonstid opp til 30 minutter og med stor andel tette flater. Ved bruk av denne enkle formelen får vannføringstoppen samme gjentaksintervall som den gitte kombinasjonen av regnintensitet og regnvarighet.

I saken fra Kristiansand (RG 1967 s.668) var nedbørfeltet så lite at tilrenningstiden bare var ca. 15–30 minutter, og området hadde mye tette flater (avløpsfaktor 0,45). For et slikt tilfelle ga anvendelse av den rasjonelle formelen en brukbar beskrivelse av forholdene.

Nedbørfeltet i Trondheim var på den annen side vesentlig større (3,0 kvadratkilometer) med mye skog og myr i feltet samt flomdempning i enkelte vann (Kyvatnet) (se rapport fra SINTEF/ Norsk hydroteknisk laboratorium). I dette feltet måtte det følgelig regne i en god del timer før det ble merket i Uglabekken. Dertil kom at det i tilfellet som ble forelagt Frostating lagmannsrett i 1982 måtte tas hensyn til noe snøsmelting. Beregningene viste at flomtoppen her kom ca. 24 timer etter at regnet startet. Til grunn for disse beregningene lå en langt mer avansert metode enn den rasjonale formel.

Konklusjonen er at det i avløpsnett vanligvis er gjentaksintervallet for flomvannføringen som er interessant, og at det i små nedbørfelt med stor andel tette flater vil være slik at gjentaksintervallet for

flomvannføringen vil være det samme som gjentaksintervallet for regn med en gitt intensitet og varighet. Desto større nedbørfeltet er, desto større regnvarighet må brukes for bestemmelse av regnintensiteten.

Som man har sett fra Borgarting lagmannsretts avgjørelse av 13. juni 2007, er det ved visse typer regnvær, som for eksempel det Fredrikstad kommune ble utsatt for den 7. september 2002, ikke tilstrekkelig å se på gjentaksintervallet av det regnværet som faller innenfor feltets konsentrasjonstid, for å vurdere flomhendelsens gjentaksintervall.

Dette fordi flommen pga. regnværets sammensetning og spesielle terrengforhold kan bli vesentlig sterkere og ha et vesentlig høyere gjentaksintervall ved lengre tidsvarigheter som følge av den gradvise økningen av avrenningskoeffisienten, og at ledningsnettet som følge av forregn har blitt delvis fylt opp, og derved fører til oppstuvning når hovedregnet setter inn.

3.7.5.7 Kan kommunen definere force majeure i kontrakt?

Et særskilt spørsmål er hvorvidt en kommune har anledning til gjennom særskilt inntatt bestemmelse i sitt sanitærreglement å beskrive hva slags flomhendelse som er å anse som force majeure, og som berettiger til fritak for det objektive erstatningsansvaret i forurensningsloven § 24 a.

At begrepet kan defineres i den enkelte kontrakt synes i utgangspunktet å være akseptert i teorien. Det vises her til Hagstrøm og Aarbakkes *Obligasjonsretten* (2003), s. 267, der det i første avsnitt uttales:

"Force majeure kan defineres i den enkelte kontrakt, som da blir avgjørende for hva det ligger i begrepet i forhold til den kontrakten. Fremstillingen her gjelder tilfelle der kontrakten ikke inneholder noen definisjon"

Spørsmålet kom på spissen i dom avsagt av Høyesterett den 19. mars 2007. Se nærmere omtale av denne under kapittel 3.7.8.3 nedenfor.

3.7.6 Adgangen til å fraskrive seg erstatningsansvar på generelt grunnlag

3.7.6.1 Monopolforetaks ansvarsfraskrivelser

Det forhold at det foretak som fraskriver seg ansvar er et monopolforetak, er ikke tilstrekkelig til å fastslå at ansvarsfraskrivelsen er ugyldig.

I Rt. 1979 s. 1224 uttalte lagmannsretten seg om gyldigheten av kommunalt vannverks ansvarsfraskrivelse. Spørsmålet gjaldt bl.a. om kommunen var ansvarlig for skade som oppsto pga. magnetittinnhold i vannet. Ansvarsfraskrivelsen lød:

"Vannverket er ikke ansvarlig for skader p.g.a. urenheter (rust etc.) i vannet, som ikke skyldes uaktsomhet fra vannverkets side."

Saksforholdet var her at dampkjelen i et vaskeri ble ødelagt ved tørrbrenning. Kontrollerne som skulle hindre slike uhell, viste seg ikke å virke som en følge av et belegg (bl.a. magnetitt) på kontrollermagnetene. Det viste seg at man pga. tekniske mangler ved det nye vannverket ved Moss midlertidig hadde måttet ta i bruk det gamle vannverket, og vaskerieieren mente at det i den forbindelse ble tilført vann med et unormalt stort innhold magnetitt. Kommunen ble imidlertid frifunnet fordi det ikke ble godtgjort en rimelig overvekt av sannsynlighet for at det påståtte skadegjørende forhold hadde ført til skaden.

Lagmannsretten var kommet til det samme resultat på et annet grunnlag. Lagmannsretten fant at det mest sannsynlige hendelsesforløp var at det i den gamle inntaksledningen hadde stått ca. 40 kbm oksygenfattig vann med høyt innhold av toverdige jern, som da det ble presset ut i ledningsnett og blandet med oksygenholdig vann, hadde ført til at det toverdige jernet oksiderte til blant annet magnetitt.

Vaskeriets eier forklarte at han i forbindelse med omkoblingen til vann fra gammelt vannverk fikk store forurensninger inn med vannet, og at dampkjelen stoppet opp. Det ble arbeidet med å få rengjort maskineriet og tatt ut 10–15 liter slam fra fødevannssystemet. Det kunne også konstateres korn i slammet.

Med hensyn til om det forelå ansvar på objektivt grunnlag, fant lagmannsretten at det risikomoment som her hadde realisert seg, ikke var av en slik særpreget eller ekstraordinær art som det etter rettspraksis ble krevd for at det skulle foreligge objektivt ansvar. Det ble påpekt at det forhold at et nytt vannverk etter noe tids drift kunne bli satt ut av funksjon, slik at en måtte falle tilbake på et eldre vannverk, var en helt normal situasjon, og også at det i en viss utstrekning i slike tilfeller kunne dannes magnetitt i ledningsnett.

Lagmannsretten fant også grunn til å vise til § 2 pkt. 5 i det vannreglement som ble satt i kraft for Moss vannverk med virkning fra 1. januar 1968, der det fremgikk at vannverket ikke var ansvarlig for skader pga. urenheter i vannet som ikke skyldtes uaktsomhet fra vannverkets side. Det uttaler på s. 1239 bl.a.:

"Retten legger til grunn at Smørstein har fått tilsendt dette reglementet og var kjent med det i god tid forut for omkoblingen i september 1969. Retten finner at denne ansvarsfrihetsklausul dekker skadetilfelle i Smørsteins tilfelle og at det i relasjon til dette tilfelle verken i rettspraksis eller andre rettsregler kan finnes noe grunnlag for å sette klausulen til side."

Høyesterett uttalte om dette på s. 1229 i dommen:

"For ordens skyld skal tilføyes at jeg ved å foretrekke et annet avgjørelsesgrunnlag, ikke har ment å ta avstand fra lagmannsrettens konklusjoner når det gjelder spørsmålene om objektivt ansvar og gyldigheten av reglementsbestemmelsen om ansvarsfrihet"

3.7.6.2 Begrensninger i adgangen til å fraskrive seg ansvar – Rettspraksis før vedtagelsen av avtaleloven § 36

Det følger klart av rettspraksis, at det ikke er adgang til å fraskrive seg ansvaret for egne (ledelsens) forsettlig handlinger.

Også når det gjelder egen (ledelsens) grove uaktsomhet trekker rettspraksis i retning av å underkjenne ansvarsfraskrivelser, se Rt. 1926 s. 712.

Ansvar for egen (ledelsens) simple uaktsomhet vil som utgangspunkt kunne fraskrives.

Et særskilt spørsmål er om det gjennom vannverkens leveringsvilkår er adgang til å fraskrive seg ansvar på objektivt grunnlag, som ellers ville bli lagt til grunn av domstolene.

Ser en på dommen ovenfor, synes det unødvendig å gjennomføre drøftelsen om hvorvidt Moss vannverk var ansvarlig på objektivt grunnlag eller ikke, dersom vannverket uansett utfallet av denne drøftelsen ville gått fri på grunnlag av den inntatte ansvarsfrihetsklausul.

Samtidig synes ansvarsfrihetsklausulen nettopp å være rettet mot eventuelt objektivt ansvar, ved at det ikke var fraskrevet ansvar for uaktsomhet, men for de tilfeller der det ikke var utvist uaktsomhet fra

vannverkets side. Dersom det ikke skulle være adgang til å fraskrive seg denne type ansvar, ville det jo være en ypperlig anledning for lagmannsrett og/eller Høyesterett til å komme inn på dette her.

Det forhold at en vannverkseier ofte også rent faktisk vil være i en monopolstilling, vil imidlertid kunne innebære at domstolene vil stille strengere krav hva angår vedtakelsen av slike klausuler.

Videre vil det forhold at det her dreier seg om et monopolforetak, være en omstendighet som gjør at domstolene i større grad vil være tilbøyelig til å tolke ansvarsfraskrivelsesklausulene innskrenkende i favør av medkontrahenten.

I Rt. 1948 s. 1111 ble Oslo Sporveier ilagt ansvar for skade påført passasjer som falt av trikk som bråstanset, til tross for at reglementet bestemte at ”for følge av bråstans ved trafikkhinder er Sporveien ikke ansvarlig”. Her kom spørsmål om erstatningsansvar på objektivt grunnlag og betydningen av foreliggende ansvarsfraskrivelse opp.

En sporvogn bråstanset her for å unngå sammenstøt med en varebil, og en kvinnelig passasjer på bakre plattform falt ut av den åpne døren og kom til skade. Hennes forhold kunne ikke karakteriseres som uaktsomt. Etter den senere tids tekniske utvikling måtte det sies å være en ufullkommenhet ved sporveiene at de på det tidspunkt kjørte med åpne dører uten at særlige sikkerhetsforanstaltninger hadde blitt truffet for den fare som forelå for at passasjerene kunne bli slynget ut. Sporveisselskapet ble derfor kjent erstatningspliktig på objektivt grunnlag.

Med hensyn til betydningen av ansvarsfraskrivelsen anførte førstvoterende at han fant det klart at sporveiene ikke kunne fritas for ansvar med hjemmel i det reglement sporveisselskapet hadde utferdiget, og som var vedtatt av formannskapet for sporveisdriften. En slik bestemmelse fant førstvoterende kunne:

”klarligvis ikke uten videre være bindende for sporveiens passasjer.”

Begrunnelsen fra førstvoterende som fikk flertallets tilslutning er dessverre noe knapp, men det kan synes som om grunnlaget for å sette ansvarsklausulen til side var at denne ikke var vedtatt av den skadelidte passasjer. Den prinsipielle drøftelsen av problemet kommer imidlertid ikke frem.

I Rt. 1964 s. 838 ble et E-verk frikjent for ansvar etter at bygningene på et gårdsbruk brant ned. Saken gjaldt krav om erstatning for skade ved brann på saksøkerens eiendom i 1959, som ble hevdet av saksøkeren skyldtes kortslutning i Lunde kommunale kraftforsynings stikkledning til en uthusbygning på gården. Lagmannsretten frifant Lunde kommunale kraftforsyning fordi den ikke fant årsakssammenhengen tilstrekkelig godtgjort. Høyesterett opprettholdt resultatet, men på et annet grunnlag. Høyesterett kom til at det forelå årsakssammenheng, men at det ikke var utvist uaktsomhet fra Kraftforsyningsens folk.

Med hensyn til ansvar på objektivt grunnlag ble det av saksøkeren vist til at det var sikker rettspraksis at eiere av høyspente kraftledninger var ansvarlig på slikt grunnlag for driftsuhell, f.eks. for branner som ble voldt ved overslag fra høyspentledninger til lavspenning. Det ble hevdet at det ikke var noen fornuftig grunn til å se annerledes på ansvarsspørsmålet der det gjaldt brann som skyldtes kortslutning i lavspenning.

Høyesterett lot dette spørsmålet ligge da den fant at Kraftforsyningsens alminnelige ansvarsfraskrivelse i strømløsningsbetingelsenes § 14 måtte føre til ansvarsfrihet i dette tilfelle. Elektrisitetsverket hadde i § 14 fraskrevet seg

”ethvert ansvar for skade som ikke er en direkte følge av handling begått med forsett eller grov uaktsomhet av personer for hvilke elektrisitetsverket etter lovgivningen er ansvarlig.”

Førstvoterende ga videre uttrykk for at klausulen klart og tydelig omfattet et tilfelle som det foreliggende, og at tolkningen følgelig ikke voldte noen tvil. Det ble lagt til grunn at klausulen om ansvarsfrihet måtte anses som en del av kontrakten. Han fortsatte så med følgende på s. 840:

”Jeg legger her ingen vekt på at Aases strømbestilling og hans bestilling av stikkledningsopplegget muligens skjedde muntlig over telefonen, mens leveringsbetingelsenes § 2 foreskriver at strøm må bestilles skriftlig. Heller ikke har det noen betydning at Aase antagelig ikke har satt seg inn i leveringsbetingelsene. Han måtte vite at det forelå bestemmelser for forholdet mellom strømleverandøren og abonnenten og kan ikke påberope seg uvitenhet om hva de gikk ut på.”

og litt lenger nede på samme side:

”Etter det som er opplyst i saken går jeg videre ut fra at en fraskrivelse av ansvar på objektivt grunnlag, som omhandlet i dette tilfelle, er vanlig i strømleiekontrakter ved de forskjellige kraftverker.”

Førstvoterende fant heller ikke at ansvarsfraskrivelsen kunne sies å virke urimelig i et tilfelle som dette. Som nevnt gjelder det eventuelt ansvar på objektivt grunnlag for teknisk svikt. Det nevnes i denne sammenheng en dom i Rt. 1963 s. 281, der Høyesterett godtok en ansvarsfraskrivelse for følgene av feil som skyldtes uaktsomhet – det gjaldt feil i telefonkatalogen.

Det synes med dette som Høyesterett i 1964-dommen har satt 1948-dommen til side, og at det ikke skulle være noe i veien for å fraskrive seg det objektive ansvar som en ellers kunne bli idømt etter ulovfestet rett. Den vesentligste forklaringen i forskjellene mellom de to dommene er antagelig å finne i at det i 1948-dommen gjaldt spørsmål om erstatning for personskade, mens de øvrige dommer gjelder tingskade.

Fra underrettspraksis nevnes også RG 1957 s. 9, der Oslo kommune ble frikjent for krav om erstatning fra Haraldsson AS som følge av skade på et papirlager i Oslo. Skaden skjedde ved at det som følge av et kraftig regnskyll strømmet avløpsvann opp gjennom sluket i et bryggerhus og derfra inn i papirlageret. Overskjønnsretten pekte på at kommunens ansvarsfraskrivelse i ”kloakkreglementets § 13” måtte være bindende i det foreliggende tilfellet. Det heter på s. 18 følgende:

”Uansett hvorledes loven må forståes, så kan dog ikke denne være til hinder for at man under visse omstendigheter kan begrense ansvaret ved ansvarsfraskrivelse i reglement som er godtatt av skadelidte.

Nå vil kanskje de fleste som underskriver slike erklæringer som omhandlet i det påberopte skjema som regel ikke sette seg inn i de bestemmelser det henvises til, eller vurdere betydningen av de enkelte bestemmelsene – men derfor blir dog ikke bestemmelsene uforbindende.

Det kan neppe bebreides kommunen som utilbørlig at den fraskriver seg ansvaret for særlige tilfelle, for eksempel hvor skaden skyldes særlig kraftige regnvær eller høyvann – i alle fall ikke hvor det som her byr på de største tekniske vanskeligheter å gardere seg mot ulykken. Om ansvarsfraskrivelsen under andre og mindre kompliserte forhold blir effektiv er et spørsmål en ikke behøver å ta stilling til. Det må være nok å kunne fastslå at forholdene i Enga ligger slik an at en ansvarsfraskrivelse er naturlig og rimelig – og det kan da ikke hentes noen innvending mot dette ved at kommunen har en monopolartet stilling eller at erklæringen er generelt utformet og avkreves alle gårdeiere.”

Overskjønnet ble påanket til Høyesterett, men kjæremålsutvalget nektet saken fremmet. Dommen er for øvrig også omtalt nedenfor under kapittel 3.7.6. Høyesterett fulgte også opp realitetene i avgjørelsen i ovenfor omtalte dom i Rt. 1964 s. 838.

Gjennomgang av rettspraksis fra tiden forut for vedtagelsen av avtaleloven § 36 viser at domstolene i stor utstrekning har godtatt ansvarsfraskrivelse som de har funnet naturlige og rimelige i det enkelte tilfelle.

3.7.6.3 Tilsidesettelse av ansvarsfraskrivelse som følge av mangel på vedtakelse, innskrenkende fortolkning eller åpen avtalesensur

3.7.6.3.1 Regler om vedtakelsen

En ansvarsfraskrivelse kan ikke gis bindende virkning ved ensidig erklæring. Dette innebærer at ansvarsfraskrivelsen ikke kan gjøres gjeldende overfor skadelidende tredjemann som står utenfor det avtaleforhold ansvarsfraskrivelsen er en del av.

Er ansvarsfraskrivelsen faktisk vedtatt, må utgangspunktet være at fraskrivelsen er gyldig så fremt den ligger innenfor nærmere gitte rammer. Det samme må imidlertid antakelig gjelde selv om abonnenten ikke har vedtatt ansvarsfraskrivelsen. En abonnent vil ikke ha noen mulighet til å forhandle seg til andre kontraktsvilkår med et vann- og avløpsverk enn de vanlige tilknytningsvilkår, og han kan likevel ikke sette standardbestemmelsene ut av kraft ved protest eller forbehold.

Abonnentens valg står i realiteten mellom vanlige vilkår og ingen kontrakt overhodet. Rimelighetshensyn trekker også i retning av at manglende vedtakelse ikke bør få virkning for klausulens gyldighet. I og med at de fleste står i en tvangssituasjon mht. å knytte seg til vannverket, er det lite rimelig at abonnenter som ikke har forståelse for ansvarsfraskrivelsens omfang, skal stilles dårligere enn den som uttrykkelig protesterer.

Imidlertid må det antas å være et vilkår at skadelidte kjente til, eller i det minste burde kjenne til, at det forelå ansvarsfraskrivelse på området. Dette må således være et vilkår for at ansvarsfraskrivelsen skal ha gyldighet også overfor leietaker.

3.7.6.3.2 Regler om fortolkning

Tradisjonelt har domstolene satt urimelige ansvarsfraskrivelse til side ved fortolkning. Dels har dette skjedd ved hjelp av alminnelige fortolkningsprinsipper.

Uaktsom skadeforvoldelse må være uttrykkelig nevnt for at det skal omfattes av en ansvarsfraskrivelse. Se dommen i Nordiske Dommer i sjøfartsanliggender 1950 s. 56 (Bergen byrett) om klausulen ”selskapet har ikke ansvar for krøtter”. Skade på krøtter som følge av mangelfull stuing, feil under lasting eller lossing og lignende fra mannskapets side, ble ikke ansett som fraskrevet. Det ble om dette av retten anført:

”om meningen med bestemmelsen har vært å oppheve ansvaret også for skyld utvist av skipets vedkommende ved stuing og plassering av dyrene er ikke klart. Merknaden av hva dette punkt angår er helt ubestemt formet. En slik bestemmelse bør ikke gis anvendelse på forhold som den ikke uttrykkelig omfatter. Mente rederiet med bestemmelsen å fraskrive seg ansvar for skade voldt ved mangelfull stuing, feil under lasting eller lossing og lignende feil fra mannskapets side, under oppfyllelsen av de plikter som ikke kan regnes til den sjømannsmessige side av reisen, burde det ha vært nevnt uttrykkelig.”

3.7.7 Generelt om forholdet mellom inntatte ansvarsfraskrivelser og avtaleloven § 36

3.7.7.1 Innledning

I § 36 i lov 31. mai 1918 nr. 4 om avslutning av avtaler, om fullmakt og om ugyldige viljeserklæringer (avtaleloven) har domstolene en klar hjemmel for å øve sensur med ansvarsfraskrivelser. Ifølge forarbeidene til § 36 skal bestemmelsen bare få anvendelse på formuesrettslige avtaler, jf. NOU 1979: 32 s. 41 flg.

Avtaler av f.eks. offentligrettslig karakter skal falle utenfor. Kommunale abonnementsvilkår på vann- og avløpsområdet må imidlertid sees som en del av kommunens forretningsvirksomhet, som det er meningen skal falle innenfor anvendelsesområdet til § 36. Det vises i den forbindelse til Ot.prp. nr. 5 (1982–83) s. 18 spalte 2, der det heter:

”Av avtalevilkår som det særlig har vært tvist om for domstolene, kan nevnes ansvarsfraskrivelser (Se Eckhoff side 347–348) og vilkår i el-verks og vannverks kontrakter som at nye eiere skal betale gjeld til verket for å unngå at strømmen eller vannet blir stengt av. Slike vilkår vil selvsagt kunne prøves etter den foreslåtte lempningsregel.”

3.7.7.2 Bestemmelsens ordlyd og forarbeider

Avtaleloven § 36 som ble innført i loven ved endringslov av 4. mars 1983 lyder:

”En avtale kan helt eller delvis settes til side eller endres for så vidt det ville virke urimelig eller være i strid med god forretningsskikk å gjøre den gjeldende. Det samme gjelder ensidige bindende disposisjoner.

Ved avgjørelsen tas hensyn ikke bare til avtalens innhold, partenes stilling og forholdene ved avtalens inngåelse, men også til senere inntrådte forhold og omstendighetene for øvrig.

Reglene i første og annet ledd gjelder tilsvarende når det ville virke urimelig å gjøre gjeldende handelsbruk eller annen kontraktsrettslig sedvane.”

Det følger av Ot.prp. nr. 5 (1982–1983) på s. 30, 2. spalte, om urimelighetskriteriet:

”Selv uten noe tilleggsvilkår i lovteksten, er det på det rene at domstolene vil stille visse krav før avtalevilkår blir satt til side som urimelige. Slik tilsidesettelse vil neppe skje uten at domstolene finner urimeligheten klart eller tydelig påvist. Det ligger også i formuleringen ”urimelig” at et vilkår må være positivt urimelig for at det skal kunne lempes; det er selvfølgelig ikke nok at det kan tenkes rimeligere løsninger. Urimelig må oppfattes som i seg selv et ganske strengt kriterium, som det ikke vil være kurant å påberope.”

Det ble videre anført på s. 31, 1. spalte:

”Når det gjelder Advokatforeningens og bankforeningens frykt for unødige prosesser, viser departementet til de allerede gjeldende lempingsregler uten kvalifiserende kriterier og til den rimelighetskontroll med avtalevilkår som domstolene også i dag fører ved hjelp av forskjellige tolkningsteknikker. Det er ikke meningen med lovforslaget å innføre noen annen urimelighetsstandard enn den som allerede i dag følger av kjøpsloven § 1 annet ledd m.m., jf. Industri-departementets anførsel foran. Det er derfor etter departementets mening lite trolig at den foreslåtte rimelighetsstandard vil lede til unødig mange prosesser, heller ikke i den første tid etter at lempningsregelen har trådt i kraft.”

3.7.7.3 Juridisk teori – Viggo Hagstrøm – *Obligasjonsrett* (2003)

Hagstrøm presiserer i boka *Obligasjonsrett* (2003), s. 638, pkt. 24.2.4, der han omtaler avtaleloven § 36, at:

”Denne bestemmelsen innebar ikke et brudd i utviklingen av norsk kontraktsrett. Ved vurderingen av hvorvidt en ansvarsfraskrivelse skal underkjennes, vil rettsprakis fra før vedtagelsen av § 36 derfor være en viktig premis”.

Et viktig moment ved rimelighetsvurderingen etter § 36 er partenes stilling i avtaleforholdet. Vann- og avløpsverkene vil som regel være den sterke part i forholdet. Dette fordi verkene representerer monopolforetak, og en medkontrahent har normalt ikke har mulighet til å virke inn på leveringsbetingelsenes innhold. Dette er momenter som kan tale for en sensur av abonnementsvilkårene i det enkelte tilfelle.

Også forsikringsmulighetene hos skadelidte kan trekkes inn her. Det er grunn til å anta at domstolene vil være mer tilbøyelige til å opprettholde ansvarsfraskrivelsen hvor skadelidte allikevel får dekket sitt tap gjennom forsikring. Dette har også støtte i de svenske forarbeidene til tilsvarende lovbestemmelse i Sverige, som etter norsk teori (Hagstrøm og Aarbakkes *Obligasjonsrett* (2003)) bør tillegges stor vekt ved tolkningen av avtaleloven § 36. Hagstrøm uttaler om dette på s. 642:

”Når innholdet av den norske bestemmelse skal fastlegges, bør det som fremholdt legges atskillig vekt på de grundige overveielser om fraskrivelse i de svenske forarbeidene. En lovbestemmelse med et hovedformål å skape nordisk rettsenhet må ofte fortolkes med det samlede nordiske materiale som bakgrunnsstoff, se såldes Rt. 1985 s. 883 der Høyesterett fant å måtte tillegge motivene til den tilsvarende svenske bestemmelse ”betydelig vekt” (s.890).”

Det vises videre til Hagstrøm på s. 647, der han uttaler:

”Mens det objektive ansvar for skader oppstått ved at sterkstrøm slår inn på lavspenningsnettet (Rt. 1932 s. 416) som fremholdt må sies å ligge i kjerneområdet for bedriftsansvaret, kan andre ansvarstilfelle være mer i det objektive ansvarsgrunnlagets randsoner, slik at det også er lettere å akseptere ansvarsfraskrivelse. Rt. 1975 s. 1081 statuerer for eksempel objektivt ansvar for kommunen for tilbakeslag i det kommunale kloakkanlegget. Skadeevnen hos et slikt anlegg er ikke på langt nær så utpreget som skadeevnen hos et elektrisitetsverk, og virksomheten har også i sterkere grad karakter av servicetiltak det normalt ikke er aktuelt å pålegge et objektivt ansvar for (jf. Rt. 1983 s. 758).

Når Høyesterett allikevel statuerte objektivt ansvar i Rt. 1975 s. 1081, var det bl.a. fordi det ble lagt ”noen vekt på det forhold at bygningsloven i alminnelighet påbyr tilknytning til offentlig kloakk. Og betydelig vekt tillegger jeg det at huseiere ikke har anledning til å tegne forsikring mot følgende av svikt i en kommunal kloakkledning, mens kommunen kan dekke seg ved ansvarsforsikring” (s. 1083). Ved endring i forsikringsmuligheten for huseierne er det ikke opplagt at synet på objektivt ansvar for kommunen vil bli opprettholdt, og spørsmålet om adgangen til ansvarsfraskrivelse har i hvert fall da fått en annen valør.”

3.7.8 Adgangen til å fraskrive seg det objektive erstatningsansvaret som følger av forurensningsloven § 24 a – Rettspraksis knyttet til ansvarsfraskrivelser i standard abonnementsvilkår for vann- og avløp.

3.7.8.1 Er forurensningsloven § 24 a i det hele tatt fravikelig?

I dette delkapittelet skal vi gjennomgå nyere domspraksis knyttet til spørsmålet om det objektive erstatningsansvaret for tilbakeslagsskader i avløpet som følger av forurensningsloven § 24 a, viker for de standardvilkår som følger av normalreglementets bestemmelser, eller særskilt vedtatte sanitærbestemmelser i den enkelte kommune.

Forurensningsloven § 53 synes klart å gi anvisning på dette. Denne bestemmelsen lyder som følger:

”Kapittelet her gjelder plikten til å betale erstatning for forurensningsskade, for så vidt ansvarsspørsmålet ikke er særskilt regulert i annen lovgivning, eller i kontrakt.”

Høyesterett har i sin dom av 19. mars 2007 i Stavangerdommen lagt til grunn at bestemmelsen er fravikelig, på lik linje med vassdragsloven § 47 nr. og 115.

Førstvoterende, med tilslutning fra en enstemmig Høyesterett, påpekte i premiss 35:

”Jeg bemerker at forarbeidene ikke omtaler spørsmålet om § 24a skal kunne fravikes. Vassdragsloven av 1940 § 47 nr. 2 ble forstått slik at bestemmelsen kunne fravikes, jf. Ross: Vannforsyning og vannanløp 1977 side 342-344 med henvisning til praksis. Utover i 1950-årene fikk mange kommuner bestemmelser om begrensning av ansvaret etter vassdragsloven av 1940 § 47 nr. 2 og § 115 nr. 2. Dette gjaldt også for Stavanger kommune, som brukte Oslos reglement for tilknytning til vann- og kloakk med ansvarsfraskrivelser som forbilde til reglementet fra 1956. Hvis meningen hadde vært å sette til side gjeldende bestemmelser om ansvarsbegrensning i reglementer i mange kommuner, måtte etter min mening lovforarbeidene ta uttrykkelig stilling til spørsmålet om ny § 24a skulle være ufravikelig.”

Borgarting lagmannsrett har også naturlig nok i sin avgjørelse av 13. juni 2007 i Fredrikstad-saken, i likhet med Fredrikstad tingretts tidligere avgjørelse fra sommeren 2005, lagt til grunn at bestemmelsen er fravikelig, på lik linje med vassdragsloven § 47 nr. 2 og § 115.

I Fredrikstaddommene var det det tidligere Normalreglementet for sanitæranlegg (KS 1980) med senere revisjoner som ble innført i Fredrikstad kommune i 1995, som inneholdt en avvikende regulering av ansvarsspørsmålet.

Normalreglementets pkt. 1.3 fastslo at eieren av et sanitæranlegg tilknyttet det kommunale ledningsnett (heretter kalt abonnenten) var ansvarlig for at anlegget var i forskriftsmessig stand, og at de til enhver tid gjeldende bestemmelser om bruken av anlegget blir fulgt.

Reglementets pkt. 3.9 inneholdt videre følgende ansvarsbegrensning:

”Kommunen er uten ansvar for ulemper eller skader hos abonnenten (herunder leieboer o.l) eller på private sanitæranlegg som skyldes svikt i vanntilførselen eller i avløpssystemet, med mindre svikten skyldes forsettlig eller uaktsomt forhold fra kommunens side.

Den samme ansvarsbegrensning gjelder for tilbakeslag fra offentlige avløpssystem dersom det private avløpssystem og – anlegg i alle deler ikke er i samsvar med sanitærreglementets administrative og tekniske bestemmelser.

Abonnenten er ansvarlig for skade eller ulempe han ved forsett eller uaktsomhet påfører kommunen. Abonnenten svarer også for skade eller ulempe som personer som bruker hans sanitærinstallasjoner påfører kommunen. ...”

Det sentrale punkt i sanitærreglementets tekniske bestemmelser som retten måtte ta stilling til i de aktuelle dommene, var pkt. 2.5.

Bestemmelsen omhandler beskyttelse mot tilbakeslag fra hovedavløpsledning og ved høyvann. Beskyttelse mot tilbakeslag fra hovedledninger er regulert i pkt. 2.5.1. Bestemmelsen lød som følger:

”Kjellergulv og/eller vannstand i laveste monterte vannlås må ligge minst 900 mm høyere enn innvendig topp hovedledning målt i stikkledningens forgreiningspunkt på hovedledning.

Hvor hovedledning er forutsatt å fungere med overtrykk, regnes denne høyden fra beregnet trykklinje på hovedledning ved stikkledningens forgreining.

Vannstand i kummer og tanker må ligge minst 100 mm over innvendig topp hovedkloakkledning målt i stikkledningens forgreining på denne.”

Det vises også til de tekniske bestemmelsenes pkt. 2.5.2 om beskyttelse mot inntrengning av høyvann etc. som lyder som følger:

”Som høyvannslukker godkjennes tettsluttende stengeinnretning som betjenes for hånd, eventuelt i forbindelse med tilbakeslagsventil.

Vannstand i kummer, tanker og vannlås i utstyr må ikke ligge lavere enn største høyvannstand for respektive gravitasjonsanlegg. Største høyvannstandsnivå fastsettes av kommunen.”

Ovennevnte bestemmelser, sett i sammenheng med ansvarsbegrensningen i normalreglementets pkt. 3.9 om ansvarsfrihet der det private avløpssystemet og -anlegg i alle deler ikke er i samsvar med sanitærreglementets administrative og tekniske bestemmelser, ble i ovennevnte dommer anført som grunnlag for ansvarsfrihet for kommunen og kommunens forsikringsselskap.

Ved lagmannsrettens behandling av Fredrikstadsaken forelå Høyesteretts dom av 19. mars 2007, jf. kapittel 3.7.8.3 nedenfor, og på bakgrunn av denne frifant retten kommunen for de fleste fremsatte krav under henvisning til ansvarsfraskrivelsen i normalreglementets pkt. 3.9 første ledd. Det ble da ikke nødvendig for lagmannsretten å ta stilling til reglementets pkt. 3.9 andre ledd, som gjaldt manglende oppfyllelse av høydekrav.

3.7.8.2 Hva slags krav kan stilles til kunngjøring for at slike bestemmelser kan anses for å være gyldige?

Høyesterett behandlet i Stavangerdommen av 19. mars 2007 også spørsmålet om hvorvidt ansvarsbegrensningen i pkt. 8 var bindende for den aktuelle huseier.

Retten så det slik at huseieren, i likhet med Stavangers øvrige huseiere, måtte være klar over at det forelå kommunale bestemmelser om tilknytning til og bruk av offentlige avløpsledninger, da det i lang tid hadde vært tilknytningsplikt til det kommunale vann- og avløpsnett i Stavanger kommune.

Førstvoterende påpekte at vilkårene ikke blir tilpasset den enkelte eiers behov og ønsker, og at dersom den aktuelle huseier skulle ønske å gjøre seg kjent med vilkårene for tilknytning, kunne disse fås ved henvendelse til kommunen.

Høyesterett kom etter dette til at bestemmelsene om ansvarsbegrensning i pkt. 8 måtte gjelde for den aktuelle huseier. Det ble tilføyd at kommunale bestemmelser om tilknytning til offentlige avløpsledninger ikke kunne sammenlignes med standardkontrakter og avtaler mellom private, jf. premiss 43.

3.7.8.3 Er slike bestemmelser urimelige, og kan de settes til side med hjemmel i avtaleloven § 36?

Høyesteretts tok i dom av 19. mars 2007 stilling til om det var urimelig at Stavanger kommune i sitt lokale sanitærreglement hadde fraskrevet seg det objektive ansvaret de ellers ville ha hatt for tilbakeslagsskader etter forurensningsloven § 24 a.

Kommunen hadde fraskrevet seg ansvaret for de tilfellene der det regnet kraftigere enn det ledningsnett i Stavanger kommune var dimensjonert for, dvs. et regnvær med gjentaksintervall sjeldnere enn hvert 10. år.

Saksforholdet var her at det etter kraftig regnvær den 29. juni 2003 i Stavanger oppsto tilbakeslagsskader i enkelte boliger. Det var i saken enighet om at det kommunale ledningsnett, som var dimensjonert for gjentaksintervall på 10 år, ikke hadde tilstrekkelig kapasitet til å ta unna alt regnet.

Stavanger kommune gjorde gjeldende at den var ansvarsfri under henvisning til ansvarsfraskrivelsen inntatt i sanitærreglementets pkt. 8 tredje ledd tredje avsnitt, vedtatt av Stavanger formannskap 22. desember 1983. Bestemmelsen fastslår at kommunen er uten ansvar:

”For oversvømmelse som følge av nedbør som overstiger de forutsetninger som er lagt til grunn ved dimensjonering av avløpsledninger”

Høyesterett fant det klart at en slik ansvarsfraskrivelse ikke kunne sies å være urimelig etter avtaleloven § 36.

Ved spørsmål om anvendelse av avtaleloven § 36 var det for retten vesentlig at Stavanger kommune var eier av og forvaltet et ledningsnett for avløp for ca. 35 000 tilknyttede eiendommer av ulike slag, og at utgiftene til anlegg, drift og vedlikehold ble dekket av kommunen.

Det ble vist til at etter forurensningsloven § 25 kunne kommunen kreve full dekning av kostnadene gjennom innkreving av kloakkavgift etter lov om kommunale vass- og kloakkavgifter. Videre fremgår følgende av dommens premiss nr. 49:

”Innen rammen av lov og forskrifter bestemmer kommunen vilkårene for tilknytning til anlegget og fordeler risiko og ansvar mellom kommunen og brukerne. Kommunen har, som mange andre kommuner, bestemt at skader ved oversvømmelse som følge av nedbør som overstiger dimensjoneringen av avløpsledningene, ikke skal medføre ansvar for kommunen. Denne ansvarsbegrensning må ses i sammenheng med abonnentenes mulighet til å forsikre seg mot slike skader. Den enkelte abonnent har best oversikt over hvilke skader en oversvømmelse kan medføre i kjelleren og kan sørge for forsikringsdekning og tiltak for å avverge eller begrense skaden. I denne saken har eieren nettopp sørget for slik forsikring og skal bare dekke egenandelen.”

Og videre i premiss nr. 50:

”Avslutningsvis tilføyes at forbrukervern og sensur av urimelige avtalevilkår mellom forbruker og næringsdrivende og mellom næringsdrivende, har mindre plass i de tilfeller fellesoppgaver ivaretas av en kommune eller andre og utgiftene fordeles mellom, og dekkes av, de tilknyttede

eiendommer eller deltakere. Spesielt må dette gjelde når begge parter har kontraheringsplikt etter lov og forskrift. Innen rammen av lov og forskrift må kommunen ha adgang til å bestemme dimensjoneringen og utførelsen av vann- og avløpsnett og fordele risiko og ansvar mellom fellesskapet og den enkelte. Så lenge slike bestemmelser er basert på et saklig og forvarlig skjønn, og fellesskapet drives på selvkostbasis, skal det mye til for at en eller noen få eiere av tilknyttede eiendommer ved hjelp av avtaleloven § 36 kan få omfordelt rettigheter og byrder i fellesskapet.”

Retten kom etter dette til at det måtte være hevet over tvil at den aktuelle ansvarsbegrensning ikke kunne anses urimelig etter avtaleloven § 36. Høyesterett stadfestet på dette grunnlag Lagmannsrettens dom, hvoretter Stavanger kommune ble frifunnet. Høyesteretts dom var for øvrig enstemmig.

I dom avsagt av Haugesund tingrett den 25. januar 2005 ble det lagt til grunn at foreliggende ansvarsfraskrivelser kunne gjøres gjeldende. Retten fant at det var normen på det tidspunkt eiendommen ble ombygd som (i det minste) måtte være den gjeldende for en eiendom. Det fremgår av dommen på s. 11:

”Byggherren har da en faktisk og praktisk mulighet til å tilpasse seg normen, evt. ta forholdsregler dersom en ikke kan utføre byggverket i samsvar med denne. Dette vil ikke medføre noen vesentlig byrde for ham holdt opp mot kommunens behov for å gi tekniske bestemmelser/regler for utførelsen.”

Retten avgjorde imidlertid saken på at den ikke fant årsakssammenheng mellom vannskaden og ev. mangelfull kapasitet i kommunens avløpsnett, da den fant at den manglende overhøyden på det private avløpsrøret var årsaken til oversvømmelsen, og den behøvde da ikke å ta stilling til om det var foretatt en lovlig ansvarsfraskrivelse fra kommunens side.

Når det gjelder vurderingen av holdbarheten av ansvarsfraskrivelsen inntatt i det tidligere normalreglementets pkt. 3.9 første ledd, for skader som ikke skyldtes forsettlig eller uaktsomme forhold fra kommunens side, har Fredrikstad tingrett i to avgjørelser underkjent denne under henvisning til avtaleloven § 36. I denne vurderingen ble det vist til at ledningsnettet var et kommunalt monopol med tvungen tilknytning, og at det er kommunen som har fagkunnskapen og som dimensjonerer nettet, og som derved har muligheten til å bestemme hvor ofte man vil akseptere en flomskade på tilknyttet bebyggelse.

Fredrikstad tingrett fant imidlertid at ansvarsfraskrivelsen inntatt i normalreglementets pkt. 3.9 andre ledd, for skade som var forårsaket av at det private avløpssystemet ikke var anlagt i samsvar med kommunens krav, var både rimelig og fornuftig overfor de anlegg som ikke oppfylte kravene på byggetiden. Det ble uttalt at byggherre og rørlegger måtte identifiseres og tiltak gjennomføres slik at tilbakeslag ikke kunne oppstå for de eiendommer som etter dette var anlagt for lavt.

For de eiendommer som tilfredsstilte kravene på byggetidspunktet, men hvor det i ettertid var blitt innført strengere krav til overhøyde mellom topp hovedledning og avløpsåpning i kjeller, kom retten til at det var rimelig at huseierne mottok opplysninger om dette, inkludert hva slags konsekvens dette kunne få og hvordan en kunne finne råd og tiltak for å redusere risikoen for tilbakeslag.

Ved Borgarting lagmannsretts dom av 13. juni 2007 kom imidlertid lagmannsretten, under henvisning til Høyesteretts dom i Stavangersaken, til at ansvarsfraskrivelsen i normalreglementet pkt. 3.9 første ledd om ansvarsfrihet ved manglende dimensjonering av avløpsledning, med mindre kommunen hadde utvist uaktsomhet, ikke kunne sies å være urimelig etter avtaleloven § 36, og frifant kommunen for de fleste eiendommenes vedkommende med hjemmel i denne bestemmelsen.

Lagmannsrettens flertall påpekte at den aktuelle regnhendelsen den 7. september 2002 var av usedvanlig karakter, og at den fremsto som langt mer ekstraordinær enn den tilsvarende hendelsen i Stavanger den 29. juni 2003. Det ble på denne bakgrunn påpekt at:

”Sett i et slikt perspektiv, kan det etter flertallets mening ikke anses mer urimelig å gjøre ansvarsfraskrivelsen i Fredrikstad gjeldende for skader forårsaket av manglende kapasitet i ledningsnettet”.

Derimot fant lagmannsretten at det ikke var anledning til å fraskrive seg ansvar for utilstrekkelig vedlikehold av kommunens ledningsnett. Bakgrunnen for dette var at det ble antatt å være et incitament til godt vedlikehold om ansvaret for manglende vedlikehold ikke kunne fraskrives. Det ble også pekt på at det ble antatt at det ville være langt mindre belastende for kommunen økonomisk sett å ha objektivt ansvar for skader på grunn av manglende vedlikehold enn for skader som gjaldt for liten kapasitet på ledningen.

Lagmannsretten fant på denne bakgrunn at kommunen, for de eiendommer som hadde fått tilbakeslagsskader som var blitt rubrisert i tiltaksklasse 3, dvs. rør hvor det var blitt registrert feil som kunne redusere kapasiteten, ikke kunne påberope seg ansvarsfraskrivelsen i pkt. 3.9 første ledd alene, med mindre det også forelå en ekstraordinær regn- og flomhendelse, som flertallet fant var tilfellet den konkrete skadedagen. Det fremgår avslutningsvis av flertallets uttalelse at:

”Det ligger i flertallets standpunkt at ansvarsfraskrivelsen i normalreglementet pkt. 3.9 slik den lyder i dag er videre enn det som er rimelig og at den bør revideres i medhold av avtaleloven § 36.”

Retten frifant imidlertid kommunen fullt ut også for disse eiendommene i den konkrete saken, da den fant at kommunen hadde ført tilstrekkelig bevis for at det forelå en force majeure-situasjon den aktuelle skadedagen, jf. fremstillingen ovenfor av denne delen av dommen under kapittel 3.7.5.5 bokstav k.

Mindretallet, bestående av lagdommer Nyhus, var ikke enig i flertallets avgjørelse på dette punktet, under henvisning til de prinsipielle betraktninger som var lagt til grunn av Høyesterett i Stavangerdommen. Mindretallet påpekte bl.a.:

”Ved ikke å akseptere ansvarsfraskrivelsen pålegges eiere av avløpsnett et absolutt objektivt ansvar for utilstrekkelig vedlikehold. Dette er vesentlig strengere enn det som gjelder etter dansk og svensk rett, jf. blant annet Østre Landretts dom av 22. juni 2006.

Dersom kommunen fratas muligheten for å fraskrive seg ansvaret for utilstrekkelig vedlikehold vil kommunen enten direkte – eller indirekte gjennom tegning av ansvarsforsikring – måtte dekke skader som kommunen i praksis ofte ikke vil kunne unngå uansett hvor omfattende vedlikeholdet er. Kostnadene ved skadene må i så fall forutsettes å bli belastet abonnentene gjennom økning av kloakkavgiften. Dette vil i realiteten innebære at de abonnentene som har eiendommer og eiendeler som er mindre verdt enn det som er vanlig, vil måtte være med på å finansiere en ”forsikringsdekning” for de som har eiendommer eller eiendeler som er mer verdt enn gjennomsnittet. Etter dette mindretallets syn er en slik konsekvens urimelig og i strid med Høyesteretts prinsipielle betraktninger i Stavangerdommen.

På bakgrunn av ovennevnte er dette mindretallets konklusjon at det ikke er urimelig at Fredrikstad kommune har fraskrevet seg sitt objektive ansvar for manglende vedlikehold.”

Oslo tingrett har i dom avsagt 30. april 2010 i sak mellom If Skadeforsikring og Gjensidige Forsikring Ba, under henvisning til Høyesteretts dom i Stavangersaken, akseptert Alta kommunes ansvarsfraskrivelse, også for vedlikehold som objektivt sett ikke var tilstrekkelig. Retten sluttet seg dermed til mindretallets uttalelser mht. dette i Borgarting lagmannsretts dom av 13. juni 2007 og den begrunnelse som der ble gitt.

3.7.9 Eksempler på gjeldende regulering av erstatningsansvar i Standard abonnementsvilkår for vann og avløp utgitt av KS/Kommuneforlaget og i Oslo kommune

3.7.9.1 Standard abonnementsvilkår for vann og avløp utgitt av KS/Kommuneforlaget høsten 2008

Ansvarsfraskrivelsen i pkt. 3.14 i *Standard abonnementsvilkår for vann og avløp, administrative bestemmelser*, fra høsten 2008, er noe omskrevet og utvidet i forhold til tidligere utgaver av bestemmelsen.

De rettsavgjørelser som foreligger pr. dato er imidlertid relatert til pkt. 3.9 om ansvarsforhold i det tidligere *Normalreglementet* fra 1998. De nye bestemmelsene kan påberopes av kommunen fra det tidspunkt standard abonnementsvilkår er vedtatt av kommunestyret.

Bestemmelsen i pkt. 3.14 lyder som følger:

”Kommunen har ansvaret for bygging, forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale ledninger for vann og avløp.

Abonnenten har tilsvarende ansvar for bygningens sanitærinstallasjoner og private vann- og avløpsanlegg.

Kommunen er uten ansvar for ulemper eller skader hos abonnenten (herunder leietaker, fester o.l.) eller på private vann- og avløpsanlegg eller sanitærinstallasjoner som skyldes svikt i vanntilførselen eller i avløpssystemet, herunder tilbakeslag fra offentlig avløpsanlegg, med mindre svikten skyldes forsettlig eller uaktsomt forhold fra kommunens side.

Kommunen er uten ansvar hvis private vann- og avløpsanlegg eller sanitærinstallasjoner, på grunn av arbeider på det offentlige hovednett, forurenses eller tilstoppes av rust, slam eller andre stoffer, eller får frostskafer.

Det samme gjelder ved manglende vann til brannsklokk/sprinkling og for skader som skyldes forhold som beskrevet i pkt. 3.9 og 3.10.

Så lenge kommunens uaktsomhet ikke kan anses for å være grov, gjelder den samme ansvarsbegrensning for svikt i form av tilbakeslag/oversvømmelse fra offentlig avløpsanlegg som skyldes nedbør/flom som er større enn den avløpsanlegget er dimensjonert for, eller dersom det private avløpsanlegget eller sanitærinstallasjonene ikke er i samsvar med abonnementsvilkårenes administrative eller tekniske bestemmelser.

Kommunen er heller ikke ansvarlig for skader etter oversvømmelse i kjeller/lagerlokaler, andre næringslokaler eller boligareal som skyldes ledningsbrudd, kloakkstopp eller kapasitetsproblemer når skadetilfellene omfatter:

- *bygningmessig innredning, innbo og løsøre i rom som brukes til varig opphold (boligformål) og/eller næringsvirksomhet, og som mangler nødvendig godkjenning av bygningsmyndighetene til slik bruk.*
- *Gjenstander som pga. sin verdi eller andre forhold er uvanlig eller uaktsomt å oppbevare på slike steder.*
- *Varer som er lagret under lagringshøyde 100 mm over guly.*
- *Skader som skyldes manglende vedlikehold og tilsyn av tilbakeslagsanordning.*

Abonnenten er ansvarlig for skade eller ulempe han ved forsett eller uaktsomhet påfører offentlig vann- og avløpsanlegg. Abonnenten svarer også for skade eller ulempe som personer som bruker hans sanitærinstallasjoner påfører offentlig vann- og avløpsanlegg.

Har flere eiendommer felles ledninger, er alle eiere solidarisk ansvarlig for de plikter disse bestemmelsene pålegger abonnenten. Det vises for øvrig til pkt. 1.2 og pkt. 2.3 i disse bestemmelsene.”

Avtalevilkårene for øvrig er omtalt nedenfor under kapittel 3.9.

3.7.9.2 Oslo kommune Vann- og avløpsetatens regulering av erstatningsansvaret

De kommunale vann- og avløpsverk har ofte fraskrevet seg ansvar for de skader som måtte oppstå i forbindelse med brudd på vann- og avløpsledninger, tette avløpsledninger, oversvømmelser og følgene av at det skulle komme forurenset vann til abonnentene, som en følge av f.eks. vedlikeholdsarbeider på hovedledningsnettene eller av andre grunner.

Eksempel på slike ansvarsfraskrivelser finnes i abonnementsbetingelsene ved tilknytning til vann- og avløpsledninger i Oslo, vedtatt av bystyret 15. mars 2006 og gjengitt i ”Sanitærreglementet for Oslo” pkt. 3.13. Denne bestemmelsen lyder som følger:

Oslo kommunes erstatningsansvar:

”Oslo kommune har i utgangspunktet erstatningsansvar etter alminnelige erstatningsrettslige regler.

Kommunen er likevel ikke erstatningsansvarlig for:

- a) skader som følge av stengning av vanntilførsel der varslingsplikten er overholdt, se pkt. 3.3.
- b) skader/tap som følge av øyeblikkelig stengning av vanntilførselen ved ledningsbrudd/lekkasje eller andre uforutsette hendelser.
- c) skader/tap som følge av uforutsette svingninger i vanntrykket ved for eksempel svikt i pumper, reduksjonsventiler og lignende.
- d) skader/tap som følge av avvik i vannkvaliteten, for eksempel misfarget vann, når avviket skyldes varslet arbeid på kommunens vannledninger.
- e) at private rørinstallasjoner under arbeidet på kommunens ledninger forurenses eller stoppes til av rust, slam eller andre stoffer,
- f) frostskafer på stikkledninger som følge av driftsstans på kommunens ledninger,
- g) tilbakeslag fra kommunens avløpsledninger og/eller ved inntrengning av høyvann når kravene i pkt. 2.5 ikke er oppfylt
- h) skader i kjeller/lagerlokaler eller boligareal etter oversvømmelse som skyldes ledningsbrudd, kloakkstopp eller kapasitetsproblemer når skade tilfellene omfatter:
 - bygningsmessig innredning, innbo og løsøre i rom som brukes til varig opphold (boligformål) og som mangler nødvendig godkjenning av bygningsmyndighetene.
 - gjenstander som det pga. sin verdi eller andre forhold er uvanlig eller uaktsomt å oppbevare på slike steder.
 - varer som er lagret under lagringshøyde 100 mm over gulv.
- i) skader på eiendom som følge av ekstraordinær nedbør, høyvann i fjord, høy vannstand i elv eller bekk og lignende. Det gjelder uansett om vannet trenger inn gjennom avløpsledning, gulv, vegger eller på annen måte trenger inn i bygning.”

Som en vil se er det særlig pkt. e som vil kunne få anvendelse der en abonnent mottar manglende vannkvalitet som en følge av arbeider på hovedledningsnettet. At en abonnent mottar mangelfullt vann som kan medføre skade, kan også lett skje etter alternativ d, og da fortrinnsvis når vannet igjen blir påsatt, da det i begynnelsen kan være brunt og misfarget. Dette kan særlig gå ut over klær som blir vasket i denne perioden, men kan også føre til en rekke andre skader og ulemper.

3.7.10 Kort om forholdet til naturskadeloven

Lov 25. mars 1994 nr. 7 om sikring mot og erstatning for naturskader (naturskadeloven) hører under Landbruksdepartementet, men forutsetter til dels omfattende medvirkning og lovgivning fra andre departementer med underliggende etater, særlig Miljøverndepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Olje- og energidepartementet.

Ifølge forarbeidene er naturskadeloven ganske lik den tidligere naturskadelov av 9. juni 1961. Forarbeidene til den tidligere loven er dermed fremdeles av betydning for tolkningen av den nye lovens bestemmelser.

Loven må leses i sammenheng med lov 16. juni 1989 nr. 70 om naturskadeforsikring (naturskadeforsikringsloven).

Etter naturskadeloven § 4 defineres naturskade som skade som ”direkte skyldes naturulykke, så som skred, storm, flom, stormflo, jordskjelv, vulkanutbrudd eller lignende”. Det fremgår bl.a. av § 4 andre ledd at det ikke kan kreves erstatning av fondet for skade som umiddelbart skyldes nedbør eller isgang, men fondsstyret kan likevel yte hel eller delvis erstatning hvor særlige forhold tilsier det.

I Ot.prp. nr. 12 (1993–1994) vurderte Landbruksdepartementet om regelen burde mykes opp ved at ”direkte” ble sløffet slik at erstatning kunne ytes etter ”skade som skyldes naturulykke”, men den eldre regelen ble opprettholdt. Etter klar forvaltningspraksis skal dermed regelen fremdeles tolkes ganske strengt, bl.a. slik at vannskader på bygning som følge av regnvær under storm ikke dekkes av reglene.

Det følger av naturskadeloven § 6 at skadelidte ikke har krav på erstatning fra fondet så langt han har krav på erstatning fra tredjemann. Fondsstyret kan likevel gi hel eller delvis erstatning dersom særlige forhold tilsier det. Det kan settes som vilkår at skadelidte skal reise søksmål mot den ansvarlige.

Av lov om naturforsikring av 24. juni 1994 (naturforsikringsloven) fremgår av § 1 at ting som er forsikret mot brannskade, også er forsikret mot naturskade dersom skaden på vedkommende ting ikke dekkes av annen forsikring. Definisjonen av naturskade samsvarer med naturskadeloven § 4 første ledd, med den presisering at sekkeuttrykket ”og lignende” i naturskadeloven er droppet i denne bestemmelsen for å få en klar avgrensning av forsikringsdekningen. Naturskadeerstatningen kan settes ned, eller falle bort når skadens inntreden eller omfang helt eller delvis skyldes svak konstruksjon, dårlig vedlikehold eller tilsyn, eller når den skadelidte kan lastes for at han ikke forebygde skaden eller hindret dens omfang.

Er det tvil om det foreligger en naturskade etter naturskadeforsikringsloven § 1 første ledd, eller om betingelsene for nedsettelse eller nektelse av erstatning etter § 1 tredje ledd er til stede, kan forsikringsselskapet eller den sikrede forelegge spørsmålet for ankenemnda for Statens naturskadefond etter reglene i naturskadeloven § 21 og 22.

3.8 Krav om tilfredsstillende adgang til vann og bortledning av avløpsvann før bygning oppføres – Kommunens adgang til å pålegge tilknytning av eksisterende bebyggelse til offentlig vann- og avløpsledninger der disse er i nærheten etter pbl. §§ 27-1 og 27-2 – Kommunens adgang til å kreve opparbeidelse av vei og hovedledning for vann- og avløpsvann etter pbl. § 18-1

I kapittel 3.8 ser vi på hvilke krav plan- og bygningsloven stiller mht. vannforsyning og avløpstransport før det kan gis byggetillatelse for oppføring av nye bygninger. Dette reguleres for vannlednings vedkommende i pbl. § 27-1 der kravet er at det skal være tilfredsstillende adgang til hygienisk betryggende og tilstrekkelig drikkevann, samt slokkevann. Med hensyn til avløp reguleres dette av pbl. § 27-2, som fastslår at bortledning av avløpsvann skal være sikret i samsvar med forurensningsloven før tomt fraskilles eller oppføring av bygning blir satt i gang.

Hva gjelder kommunens adgang til å pålegge at eksisterende bygninger blir tilknyttet offentlig vann- og avløpsnett der slikt er i nærheten, reguleres dette etter reglene i plan- og bygningsloven §§ 27-1 annet til fjerde ledd for vann, og § 27-2 annet til fjerde ledd for avløp.

Der offentlig vannledning går over eiendommen eller i vei som støter til den, eller over nærliggende areal, skal bygning som ligger på eiendommen knyttes til vannledningen. Der det etter kommunens skjønn vil være forbundet med uforholdsmessig stor kostnad å gjennomføre dette, eller hvor særlige grunner ellers tilsier det, kan kommunen godkjenne en annen ordning. Også i andre tilfeller enn de nevnt i andre ledd, kan kommunen kreve at bygningen skal tilknyttes offentlig vannledning når særlige hensyn tilsier det.

Tilsvarende regler er gitt for tilknytningsplikt for eksisterende bebyggelse til offentlige avløpsledninger.

Det følger av plan- og bygningsloven § 30-6 at lovens bestemmelser i § 27-1 andre til fjerde ledd og § 27-2 andre til fjerde ledd gjelder for fritidsbebyggelse bare når det er bestemt i plan. Krav om at ny eller eksisterende fritidsbebyggelse skal ha innlagt vann- og avløp, kan imidlertid stilles i reguleringsplanen, og vil da være en forutsetning for at byggetillatelse kan gis.

Det kan gis pålegg om tilknytning til offentlige vann- og avløpsledninger etter pbl. §§ 27-1 og 27-2 selv om abonnenten er avhengig av å få ekspropriasjonstillatelse for å få rett til å gå over annen manns grunn frem til hovedledningen. Slik ekspropriasjonstillatelse kan en anmode Fylkesmannen om å få med hjemmel i ureigningsloven § 2 nr. 47, eller kommunen etter pbl. §§ 16-4 eller 16-5, der betingelsene for å bruke disse bestemmelsene for øvrig er til stede.

Kommunen kan med hjemmel i pbl. § 18-1 stille krav om at det opparbeides vei og hovedledning for vann og avløpsvann i regulert strøk og i områder som omfattes av bebyggelsesplan. Slike anlegg i så fall overtas av kommunen ved ferdigstilling uten vederlag. Kommunen har anledning til å stille krav til dimensjoneringen og til utførelsen for øvrig. Det kan ikke stilles større krav enn 305 mm for avløpsledninger og 150 mm for hovedvannledninger. Kommunen kan godta forbindelse til annet hovedavløpsanlegg eller hovedvannledning.

Kommunen får i § 18-1, som tidligere i pbl. § 67 nr. 3, anledning til å stille kvalitetskrav og dimensjoneringskrav til de tekniske anleggene. Kravene må begrunnes i at de sikrer at det samlede kommunale vei-, vann- og avløpsnett får en hensiktsmessig og rasjonell drift. Kommunen kan ikke stille strengere krav enn det som følger av egne spesifikasjoner for tilsvarende anlegg. Slike krav må stilles i form av kommuneplanbestemmelser.

Når det gjelder regler om kommunens overtagelse i tidligere plan- og bygningsloven § 67 nr. 4, er dette videreført i § 18-1 femte og sjette ledd. Kommunen gis her rett til å overta anleggene tidligere enn før de er ferdigstilt, dersom kommunen selv ferdigstiller disse. I den grad en eiendom er opprettet eller endret, eller byggverket er tatt i bruk, må tiltakshaver dekke utgiftene til ferdigstilling.

3.8.1 Plan og bygningsloven § 27-1 – Vannforsyning

3.8.1.1 Krav til tilfredsstillende adgang til hygienisk betryggende og tilstrekkelig drikkevann, samt slokkevann

Det fremgår av plan- og bygningsloven § 27-1, som i stor grad er en videreføring av tidligere plan- og bygningslov § 65, at bygning ikke må føres opp eller tas i bruk til opphold for mennesker eller dyr med mindre det er tilfredsstillende adgang til hygienisk betryggende og tilstrekkelig drikkevann. I motsetning til den tidligere lovbestemmelsen er det nå også inntatt et uttrykkelig krav om at det skal være adgang til tilstrekkelig slokkevann. Sistnevnte krav måtte kommunen tidligere stille i form av vedtekt til plan- og bygningsloven.

Det er videre presisert i lovteksten at rettighet til å føre vannledning over annens grunn, alternativt å knytte seg til felles ledningsnett, skal være sikret ved tinglyst dokument eller på annen måte som kommunen godtar som tilfredsstillende.

Bestemmelsen lyder i sin helhet som følger;

”Bygning må ikke føres opp eller tas i bruk til opphold for mennesker eller dyr med mindre det er forsvarlig adgang til hygienisk betryggende og tilstrekkelig drikkevann, samt slokkevann. Det samme gjelder opprettelse eller endring av eiendom for slik bebyggelse. Rettighet til å føre vannledning over annens grunn, alternativt til å knytte seg til felles ledningsnett, skal være sikret ved tinglyst dokument eller på annen måte som kommunen godtar som tilfredsstillende.

Når offentlig vannledning går over eiendommen eller i veg som støter til den, eller over nærliggende areal, skal bygning som ligger på eiendommen knyttes til vannledningen. Vil dette etter kommunens skjønn være forbundet med uforholdsmessig stor kostnad, eller særlige hensyn tilsier det, kan kommunen godkjenne en annen ordning.

Kommunen kan i andre tilfeller enn nevnt i andre ledd, kreve at bygningen skal knyttes til offentlig vannledning når særlige hensyn tilsier det.

Reglene i andre og tredje ledd gjelder også for eksisterende byggverk.”

Formålet med å kreve betryggende ordning for vannforsyningen, er å beskytte de som oppholder seg i bygningen mot sykdom og helsemessige ulemper. Vannforsyningen skal være hygienisk betryggende for å forebygge at urent vann skal volde sykdom og helseskader.

Det er ikke noe krav om at vannet må komme fra et offentlig anlegg. Vannet kan komme fra en privat vannkilde som brønn, tjern, bekk, oppkomme med mer. Men eiendommen må ha rett til å benytte vannkilden, dvs. at eiendommen må være sikret en juridisk rett til å ta slikt vann. Det kreves heller ikke at vannet skal være innlagt. Kravet kan således være oppfylt ved at det i nærheten er en vannkilde som eiendommen har rett til å benytte, jf. Ot.prp. nr. 45 om lov om planlegging og byggesaksbehandling (2007–2008) s. 186 pkt. 15.2.1.

Kravet til at bygning skal ha tilfredsstillende vannforsyning gjelder også for bygning der mennesker skal oppholde seg, f.eks. en lagerbygning dersom dette er en arbeidsplass. Utenfor faller bygninger som uthus og garasjer, der oppholdet ikke er ment å skulle vare ut over den tid som medgår til å

plassere og hente gjenstandene. Også bygninger som oppføres for dyrehold, skal ha betryggende vannforsyning. Det samme gjelder for driftsbygninger i landbruket, jf. *Plan- og bygningsrett* (Odd Jarle Pedersen m.fl., 2000), s. 531.

I kravet om at vanntilførselen skal være tilstrekkelig ligger at den som vil søke å få godkjent en privat vannkilde, ikke bare må godtgjøre at vannets kvalitet holder mål, men også at det er tilstrekkelig med vann også i nedbørfattige perioder.

3.8.1.2 Kommunens rett og plikt til å kreve bygninger tilknyttet offentlige vannledninger

Bestemmelsene i plan- og bygningsloven § 27-1 er en videreføring av tidligere § 65 andre til fjerde ledd, som kom inn i bygningsloven 1965 ved endring ved lov 31. mai 1974 nr. 17 i forbindelse med vedtakelse av lov om kommunale vann- og kloakkavgifter m.m. Disse reglene gjelder også i forhold til eksisterende bygninger, jf. § 27-1 fjerde ledd.

Etter § 27-1 andre ledd skal bygning som ligger på en eiendom tilknyttes offentlig hovedledning når denne går over eiendommen, i vei som støter til den eller over nærliggende areal. Med offentlig vannledning skal forstås vannledning som fullt ut er offentlig eid.

Spørsmålet om hva som var ”nærliggende areal” var oppe i Rt. 1983 s. 152. Saken gjaldt egentlig ekspropriasjon til anlegg av motorvei nordover til Bergen. Ledningsnettene gikk ikke over vedkommende grunneiers eiendom. Nærmeste tilknytningspunkt var 60 meter fra huset. Skjønsretten hadde lagt til grunn at dette var nok til at vilkårene for å benytte § 65 ikke var til stede. Lagmannsretten fant at en slik avstand i seg selv ikke diskvalifiserte tilknytningspunktet fra å ligge på ”nærliggende areal”.

Høyesterett antok at dette var et rettsspørsmål som kunne prøves ved anke, men Høyesterett fant at skjønnsgrunnene ikke inneholdt tilstrekkelige opplysninger til at lovanvendelsen kunne prøves. Skjønnen ble derfor opphevet.

Hvor det etter kommunens skjønn vil være forbundet med uforholdsmessig stor kostnad å gjennomføre bestemmelsen i andre ledd, eller hvor særlige grunner ellers tilsier det, kan kommunen godkjenne en annen ordning. Kommunen plikter med andre ord ikke å godkjenne en annen ordning selv om vilkårene kan synes å være oppfylt.

Bestemmelsen synes dog å gi anvisning på en forholdsmessig vurdering mellom på den ene siden kommunens ønske om å få vedkommende bygning tilknyttet, for dermed å få inn mer i vann- og avløpsgebyrer, mot den enkelte grunn-/bygningseiers legitime ønske om å få beholde en vannforsyningskilde som fortsatt tilfredsstillende kravene om å være hygienisk betryggende, og som inneholder tilstrekkelig mengde vann til vedkommendes behov. Dette ønsket vil som regel være økonomisk motiverbart fra grunn-/bygningseiers side, men det behøver ikke være det. Det kan nemlig tenkes at det vann som han derved får levert fra kommunen er av dårligere kvalitet enn det vann han til da har kunnet nyttiggjøre seg fra egen brønn, oppkomme eller lignende.

Selv om kommunen her er gitt stort spillerom for skjønn, må det antas at skjønnsutøvelsen må ligge innenfor de grenser som domstolene har trukket opp for forvaltningens skjønnsutøvelse, dvs. at den ikke skal være vilkårlig, uforholdsmessig, utgjøre myndighetsmisbruk, utgjøre en usaklig forskjellsbehandling med mer.

Også i andre tilfeller enn dem som er nevnt i andre ledd, kan kommunen kreve at bygningen skal tilknyttes til offentlig vannledning når særlige hensyn tilsier det.

Stortingskomiteen anførte i forbindelse med lovbehandlingen at den anså at det var behov for en presisering av forutsetningene for å kunne kreve tilknytning etter denne bestemmelsen, for å sikre lik og mer rettferdig presisering og for å unngå uforholdsmessig store kostnader pga. disse tilknytningsbestemmelsene. Komiteen anmodet derfor om at Regjeringen vurderte å lage en veileder til den aktuelle bestemmelsen.

Det kan ikke kreves tilknytningsplikt for fritidseiendommer med mindre dette er bestemt i plan, jf. pbl. § 30-6., jf. nedenfor under kapittel 3.8.3, der forholdet til fritidsbebyggelse drøftes særskilt.

3.8.1.3 Rett til ekspropriasjon av rett til å legge vannledninger over annen manns eiendom og til grunnvann og innretninger på annen manns eiendom

Grunneier som ikke har tilgang på tilfredsstillende hygienisk drikkevann, eller ikke får tillatelse av naboen til å føre nødvendig vannledning over hans eiendom, kan søke kommunen eller Fylkesmannen om ekspropriasjon av slike rettigheter etter hhv. plan- og bygningslovens og oreigningslovens regler. Se nærmere under kapittel 3.8.2.3.

3.8.2 Plan- og bygningsloven § 27-2 Avløp og § 27-3 Tilknytning til eksisterende private anlegg

3.8.2.1 Innledning

Regler om bortledning av avløpsvann i samsvar med forurensningsloven og tilknytningsplikt til offentlig avløpsledning er i stor grad videreført i lovens § 27-2.

Det er her presisert at lovens krav også gjelder ved endring av eiendom til bebyggelse, og at rettighet til å føre avløpsledning over annens grunn, alternativt til å knytte seg til felles ledningsnett, skal være sikret ved tinglyst dokument eller på annen måte som kommunen godtar som tilfredsstillende. Ellers er reglene om tilknytningsplikt til offentlig hovedavløpsledning videreført. Dette gjelder også for bestående bygninger.

Bestemmelsen lyder som følger:

”Før opprettelse eller endring av eiendom til bebyggelse eller oppføring av bygning blir godkjent, skal bortledning av avløpsvann være sikret i samsvar med forurensningsloven. Rettighet til å føre avløpsledning over annens grunn, alternativt til å knytte seg til felles ledningsnett, skal være sikret ved tinglyst dokument eller på annen måte som kommunen godtar som tilfredsstillende.

Når offentlig avløpsledning går over eiendommen eller i veg som støter til den, eller over nærliggende areal, skal bygning som ligger på eiendommen, knyttes til avløpsledningen. Vil dette etter kommunenes skjønn være forbundet med uforholdsmessig stor kostnad eller særlige hensyn tilsier det, kan kommunen godkjenne en annen ordning.

Kommunen kan i andre tilfeller enn nevnt i andre ledd, kreve at bygningen skal knyttes til avløpsledningen når særlige hensyn tilsier det.

Reglene i andre og tredje ledd gjelder også for eksisterende byggverk.

Før oppføring av bygning blir satt i gang, skal avledning av grunn- og overvann være sikret. Tilsvarende gjelder ved vedlikehold av drenering for eksisterende byggverk.”

Ellers er det inntatt en ny bestemmelse i plan- og bygningsloven § 27-3 om tilknytning til eksisterende private anlegg. Denne lyder som følger:

”Plan- og bygningsmyndigheten kan tillate tilknytning til private vann- og avløpsanlegg. Eierne av anlegget kan i så fall kreve at den som blir tilknyttet anlegget foretar eller betaler de utvidelser og forandringer av anlegg som tilknytningen gjør nødvendig, eller at det blir stilt sikkerhet for dette. Eierne kan i tillegg kreve refusjon for de opprinnelige anleggsutgiftene og senere oppgraderinger. Kostnadene og refusjonen fastsettes ved skjønn. Utgiftene til skjønnnet bæres av den som blir tilknyttet anlegget.”

Det fremgår av Ot.prp. nr. 45 til ny plan- og bygningslov (2007–2008) at bestemmelsen er basert på forurensningsloven § 23, men er utvidet til også å omfatte vannanlegg. Det påpekes at bestemmelsen særlig antas å ha betydning ved fortetting. Der anleggsutgiftene for det eksisterende anlegget ikke kan bringes på det rene, må dette fastsettes skjønnsmessig. Utgiftene fordeles i samsvar med bestemmelsene i § 18-8. Skjønnnet skjer ved lensmannsskjønn, jf. § 16-12.

3.8.2.2 Kravet om at avløpsordningen må være privatrettslig sikret

Kravet om at avløpsordningen må være privatrettslig sikret for at bygningsmyndighetene kan gi byggetillatelse, fremgikk av ordlyden i bgl. § 66 nr. 2, der det het at bortledningen skulle foretas på lovlig måte. I det lå at de nødvendige privatrettslige tillatelser skulle være sikret (se *Bygningslovkomiteens innstilling* (1960) s. 150. Ved forurensningsloven av 1981 ble ordlyden endret slik at bortledningen skulle være sikret i samsvar med forurensningsloven. Lovgiver synes ikke å være klar over at ”på lovlig måte” betydde lovlig i forhold til andre private. Det kan likevel ikke være tvilsomt at ordningen også etter gjeldende rett må være privatrettslig sikret (jf. Pedersen m.fl.: *Plan- og bygningsrett* (2000) s. 518).

Dette innebærer at dersom det er nødvendig å gå over annen manns eiendom, må tiltakshaveren overfor kommunens bygningsmyndigheter kunne dokumentere at han har en slik rett til å anlegge ledningen. Dersom han ikke har slik rett, må han enten inngå en overenskomst med den aktuelle grunneieren eller forsøke å ekspropriere slik rett dersom forhandlinger ikke fører frem.

Dette er nå lovfestet i § 27-2 første ledd.

Det er derimot ikke slik at kravet om at avtalen må være skriftlig og tinglyst har vært ansett som et absolutt krav etter loven, jf. Rt. 1997 s. 1284 vedrørende tolkning av rekkevidden av pkt. 1.6 i Sanitærreglementet for Bergen av 14. mars 1973. Tilleggskrav om dette kan imidlertid stilles i sanitærreglementet. I § 27-2 første ledd er det nå inntatt en uttrykkelig hjemmel for kommunen til å kreve tinglyst dokument som dokumentasjon for retten til å ha ledning liggende over annen manns grunn. Kommunen kan imidlertid godta annen dokumentasjon, for eksempel dokumentasjon for at hevdgrunnlag foreligger, dersom den skulle finne den fremlagte dokumentasjonen for dette tilfredsstillende.

3.8.2.3 Private grunneieres ekspropriasjonsadgang for avløpsanlegg over annen manns grunn

Det er i §§ 16-2 og 16-4 innført ekspropriasjonshjemmel for vann- og avløpsanlegg mv. for regulert strøk, og også ekspropriasjon for særskilt avløp for overvann og for vannledning.

Grunneier er gitt en selvstendig rett til å ekspropriere i § 16-5 med samtykke av kommunestyret, men dette forutsetter at det i henhold til § 18-1 er bestemt at deling eller bebyggelse ikke må skje med mindre vei, vann eller hovedavløpsanlegg er lagt. Siden loven bruker betegnelsen hovedavløpsanlegg, vil dette være mest praktisk for større grunneiere/ entreprenører som ønsker å bebygge et større område og i den forbindelse får et krav fra kommunen om at de selv må bygge ut infrastrukturen til området.

Det er ikke til hinder for ekspropriasjon at eiendommen allerede er utbygd. Det er ikke tilstrekkelig at bygningsmyndighetene har stilt krav om atkomst, vann og avløp etter pbl. § 27-1 og § 27-2.

Forutsetningene i pbl. § 18-1 må være oppfylt på den måten at utbygger har en plikt til å opparbeide tekniske anlegg etter bestemmelsen, og det må være gitt pålegg om opparbeidelse. Plikten til opparbeidelse etter pbl. § 18-1, gjelder også som ramme for hva som kan eksproprieres. Det er derfor ikke anledning til å treffe vedtak om erverv av bredere vei eller større ledninger enn det som kan pålegges etter denne bestemmelsen, jf. rundskriv H-14/02 utgitt 12. desember 2002 av kommunal- og regionaldepartementet.

Det er en forutsetning at ekspropriasjonen kun skjer der pålegg er gitt i medhold av pbl. § 18-1. Dette innebærer at ekspropriasjon ikke kan skje utenfor regulert område. Det er ikke tilstrekkelig at noe av området ligger innenfor reguleringsplanen. Hvis ikke dette vilkår er til stede, må saken løses ved omregulering, jf. Gulating lagmannsretts kjennelse publisert i RG 2001 s. 1847 til tilsvarende bestemmelser i tidligere plan- og bygningslov fra 1985.

Det følger av oreigningsloven § 30 at lovens bestemmelser gjelder også der det eksproprieres etter annet lovverk, blant annet plan- og bygningsloven, jf. § 30 nr. 24. Bestemmelsene gjelder så langt de passer og ikke er i motstrid med særlovens bestemmelser. Der oreigningsloven har strengere krav enn forvaltningsloven, vil oreigningsloven gjelde, jf. rundskriv H-14-/02 utgitt 12. desember 2002 av Kommunal og regionaldepartementet.

Heller ikke forurensningsloven § 23 første ledd gir tiltakshaver ekspropriasjonstillatelse til å gå over annen manns grunn med en stikkledning.

Den enkelte grunneier som er avhengig av å gå over annen manns grunn for å få utnyttet sin byggetomt må, så fremt naboen nekter å bidra til en frivillig avtale, begjære ekspropriasjon overfor Fylkesmannen etter oreigningsloven § 2 nr. 47, som nå også gir private hjemmel til å begjære ekspropriasjon til dette formål. Her avgjøres spørsmålet om ekspropriasjon av Fylkesmannen, og ikke av kommunen.

Etter denne bestemmelsen slik den lyder etter vedtakelsen av vannressursloven 1. januar 2001, gir nr. 47 generell hjemmel til å ekspropriere til vassforsyning og avløp. Det fremgår uttrykkelig av Ot.prp. nr. 39 på s. 373 at bestemmelsen kan brukes av private for å få rett til å legge ledning eller grøft på annen manns eiendom.

3.8.2.4 Tilknytning til private anlegg – Forurensningsloven § 23 og plan- og bygningsloven § 27-3

Skal bygningen tilknyttes et privat anlegg, er tiltakshaveren i utgangspunktet avhengig av tillatelse fra eierne. Dersom de ikke vil gi tillatelse, må tiltakshaveren også gå til ekspropriasjon.

Ifølge forurensningsloven § 23 første ledd kan forurensningsmyndighetene i en utslippstillatelse bestemme at avløpsvann kan ledes inn i en annens avløpsanlegg. Et slikt vedtak vil være et enkeltvedtak, og både de som ønsker tilknytning og anleggseieren vil være parter. Det som kan bestemmes etter forurensningsloven § 23 første ledd, er retten til selve tilknytningen, men uten at rettsforholdet mellom tiltakshaveren og anleggets eier(e) kan bestemmes nærmere. Tiltakshaveren blir således ikke i kraft av vedtaket sameier i anlegget.

Skjer tilknytningen til offentlig ledning, utløses krav om tilknytnings- og årsavgift etter lov om vass- og kloakkavgifter av 31.mai 1974. Skjer tilknytningen til et privat anlegg, er det økonomiske oppgjør regulert i forurensningsloven § 23 tredje ledd. Tiltakshaveren må først betale for selve tilknytningen. Fører tilknytningen til at ledningsanlegget må forandres eller legges om, må tiltakshaveren også betale dette selv. I motivene er nevnt at tilknytningen nødvendiggjør større ledningsdimensjon – se Ot.prp.

nr. 11 (1979–80). Disse utgiftene må tiltakshaveren betale alene, men har han måttet legge om ledningen til en større dimensjon, vil han kunne kreve refusjon hos de andre ledningseiere etter pbl. § 46 nr. 2 andre punktum.

Tiltakshaveren må også betale for selve retten til å bruke anlegget. Dette må skje etter et vederlagsprinsipp. Den som får rett til å bruke anlegget, må betale et vederlag som skal avspeile de kapitalkostnader som allerede er nedlagt. For rett til å bruke et privat avløpsanlegg er det forurensningsloven § 23 tredje ledd som får anvendelse. Oppgjøret forutsettes å skulle foretas ved at anleggseierne krever refusjon hos tilknyteren. Forutsatt at ledningen legges i regulert strøk, kan refusjon i prinsippet kreves etter pbl. § 46 nr. 2 andre punktum. Men i praksis vil et refusjonskrav være avskåret fordi ledningen allerede er ferdig lagt når tilknytningen skjer. Det er ikke adgang til å gjenoppta et refusjonsoppgjør fordi om flere eiendommer kommer til som potensielle brukere av anlegget.

Alternativt skal det ifølge forurensningsloven § 23 tredje ledd betales refusjon i den utstrekning det er bestemt ved rettslig skjønn. Utgangspunktet må tas i anleggets nåtidsverdi ut fra den stand det er i på tilknytningspunktet, og ut fra dette må skjønnet fastsette hvilke beløp tilknyteren skal refundere til anleggseierne (O.J. Pedersen: *Plan- og bygningsrett* (2000), s. 519).

Som påpekt innledningsvis har Plan- og bygningsmyndighetene i ny § 27-3 fått tilsvarende hjemmel til bestemme tilknytning til eksisterende private anlegg, men da slik at også vannledninger er omfattet.

3.8.2.5 Kravet om at bortledningen skal være sikret i samsvar med forurensningsloven

Ifølge forurensningsloven § 6 er all tilførsel av fast stoff, væske eller gass til luft, vann eller i grunnen forurensning dersom det er eller kan være til skade for miljøet. Utslipp av sanitært avløpsvann fra bygninger er et klart eksempel på slik forurensning, og er i utgangspunktet forbudt etter forurensningsloven § 7. Men utslipp kan bli lovlig i henhold til forurensningsloven §§ 8, 9 eller 11.

Forurensningsloven § 8 første ledd nr. 2 første punktum unntar vanlig forurensning fra boliger, fritidshus, kontorer, forretnings- eller forsamlingslokaler, skoler, hoteller og lagerbygninger eller lignende. Slik forurensning er altså i utgangspunktet lovlig, men det gjelder et unntak for sanitært avløpsvann. Slikt utslipp er bare lovlig dersom det har fått særskilt tillatelse. Dette innebærer at sanitært avløpsvann må ha særskilt tillatelse av forurensningsmyndighetene for å være lovlig.

Å bygge ut og drive avløpsanlegg for å hindre forurensning er en kommunal oppgave i tettbygde strøk – se Ot.prp. nr. 11 (1979–80) s. 35–38. Dette fører i praksis til at der det er en offentlig ledning i nærheten, vil det bli krevd tilknytning til dette anlegget. Den enkelte abonnent vil ved tilknytning til det offentlige nett ikke ha utslipp i resipient.

3.8.2.6 Tilknytningsplikts omfang etter pbl. § 27-2 andre ledd – Hva menes med nærliggende areal?

Ifølge pbl. § 27-2 femte ledd gjelder tilknytningsplikten etter pbl. § 27-2 andre ledd og tredje ledd også i forhold til eksisterende bygning. Når det gjelder eksisterende bygninger, gjelder ikke tilknytningsplikten for fritidsbebyggelse, jf. pbl. § 30-6, med mindre annet er bestemt i plan. Hva gjelder driftsbygninger i landbruket fremgår det av § 30-1 at bestemmelsene i § 27-1 andre til fjerde ledd, § 27-2 andre til femte ledd og § 27-4 om atkomst, ikke gjelder for oppføring av driftsbygning i landbruket eller for endring og reparasjon av bestående driftsbygning.

Så fremt avstanden ikke er for stor, skal nye og eksisterende bygninger for øvrig knyttes til offentlig anlegg. Dersom den offentlige ledningen ligger så langt unna at det ikke foreligger tilknytningsplikt

etter loven, og det ikke pålegges utvidet tilknytningsplikt etter nr. 2 tredje ledd, vil det avgjørende for om byggetillatelse kan gis, være om forurensningsmyndigheten godkjenner utslipp til separat anlegg.

I 1924 var utgangspunktet at ledningen ble lagt i gaten. Etter dagjeldende § 60 nr. 3 fikk våningshus som lå på eiendom som støter til gaten, tilknytningsplikt. Denne bestemmelsen ble ført videre i bgl. 1965. Fordi bygningsloven skulle gjelde hele landet, ble det tatt hensyn til at ledningene ikke alltid ble lagt i vei, og at bebyggelsen ikke alltid lå inntil veien. Dette førte til at tilknytningsplikten også ble aktualisert hvis ledningen ”går over eiendommen som bygningen står på”. Se bygningslovkomiteens innstilling (1960) s. 151.

Det fremgår av Ot.prp. nr. 1 (1964–65) s. 110 at det var ved lovrevisjonen i 1965, etter forslag fra Eidsvoll kommune, at det ble innført tilknytningsplikt når ledningen ”går over nærliggende areal”. Departementet uttalte til dette at de var enig, og at dette ville bli føyd inn i bestemmelsen. Det er derfor lite veiledning i motivene for hva som ligger i uttrykket ”nærliggende areal”.

Det følger av Rt. 1980 s. 1396 at tilknytningsplikten ikke er avhengig av om en eiendom har rett til å legge stikkledning over det mellomliggende areal. Det innebærer at kravet kan stilles selv om dette nødvendiggjør at tiltakshaveren er nødt til å gå til ekspropriasjon først.

Det avgjørende kan ikke være avstanden fra hovedledningen til eiendommen, men til den bygning det er aktuelt å tilknytte (se Rt. 1983 s. 152).

Som anført ovenfor for vannledninger, faller vurderingen av om det foreligger tilknytningsplikt for eiendommen fordi hovedledningen går over nærliggende areal, og vurderingen av om kommunen bør frafalle dette hvis et pålegg vil medføre uforholdsmessige kostnader, noe sammen.

Bygningslovkomiteen av 1960 anførte om dette:

”De krav utkastet stiller, vil i enkelte tilfelle på grunn av naturforholdene ikke kunne oppfylles uten uforholdsmessige utgifter. For disse tilfelle og når særlige grunner ellers tilsier det, kan bygningsmyndighetene etter tredje ledd godkjenne en annen ordning.”

O.J. Pedersen m.fl. synes å forutsette at i de tilfeller der tilknytningsutgiftene er uforholdsmessige, vil det ikke eksistere noen tilknytning å dispensere fra (*Plan og bygningsrett*, s. 535). Det vises som begrunnelse til dette til hvordan bestemmelsen har blitt tolket i praksis.

Men det fremgår klart av lovbestemmelsen at selve tilknytningsplikten er avhengig av om ledningen går over eiendommen, i vei som støter til den eller over nærliggende areal. Det er da, etter vårt skjønn, ikke grunnlag for å tolke dette innskrenkende, ved å si at dette allikevel ikke gjelder dersom dette vil bli uforholdsmessig dyrt.

Det er jo nettopp på grunn av at slik tilknytningsplikt kan bli uforholdsmessig dyr, at kommunen i nr. 2 andre ledd andre punktum er gitt anledning til å fravike dette krav. Det er her forholdsmessighetsvurderingen må foretas. Det kan jo være at det foreligger sterke grunner for kommunen til å fastholde tilknytningen til tross for at kostnadene kan bli betydelige. Dette kan være tilfellet der avløp fra eiendommen utgjør et forurensningsproblem, og hvor forholdene ikke ligger til rette for naturlig infiltrasjon i grunnen, eller forholdene for øvrig er slik at tillatelse etter forskrift om utslipp fra mindre avløpsanlegg ikke bør gis.

Lovgivers hovedpoeng må ha vært at det skal være en forholdsmessighet mellom det som vinnes ved å kreve tilknytning, og de ulemper dette måtte medføre for den enkelte. At det i tillegg foreligger særlige grunner, som for eksempel at det noen år tidligere er investert i et topp moderne separat avløpsanlegg, vil åpenbart også måtte spille inn i den totalvurdering som har må foretas av bygningsmyndighetene.

Det vil nok klart føles som et overgrep dersom grunneieren, etter å ha investert betydelige beløp i et slikt renseanlegg noen år tidligere for i det hele tatt å få byggetillatelse, så får beskjed om at dette anlegget i grunnen ikke spiller noen rolle for bygningsmyndighetenes vurdering av hans tilknytningsplikt etter § 27-2 annet og tredje ledd.

Det kan også reises spørsmål ved hvilke utgifter som er relevant ved vurderingen. Dette må være alle utgifter som påløper som en følge av at tilknytningsplikten gjøres gjeldende, med unntak for selve plikten til å betale vann- og avløpsgebyr til det offentlige.

Når summen av utgiftene til tilknytning er konstatert, er det også et spørsmål om hva de skal sammenlignes med for å avgjøre om de er uforholdsmessige. Om dette skriver O.J. Pedersen m.fl. i *Plan- og bygningsrett* (s. 524) følgende:

”Det er klart at den enkeltes økonomi ikke er avgjørende. Sammenligningen må foretas med det som er vanlige utgifter i distriktet for å knytte bygning til offentlig ledning. I den vurdering må hensyn tas til tomtas utnyttelse og bruksformål. Det vil således kunne påføres større utgifter dersom ledningen skal betjene flere boenheter eller det er tale om næringsdrift. Det kan også tas hensyn til at kommunen betaler tilskudd eller på annen måte bidrar til at utgiftene holdes nede.”

Dette synes som en fornuftig vurdering, men skaper stor usikkerhet for utbyggere fordi de aldri kan vite hvilket skjønn den enkelte kommune vil utøve mht. dette spørsmålet. Dertil kommer jo at vurderingen kan variere betydelig også innenfor én og samme kommune. Det vil kunne oppleves som urettferdig for en tiltakshaver at bygningsmyndighetene for hans eiendom legger til grunn at kostnader i størrelsesorden 300.000,- ikke er uforholdsmessig, mens andre som bygger i samme kommune slipper unna tilknytningsplikt der kostnadene overstiger halvparten.

Det er en meget arbeidskrevende oppgave for en kommune å lage presise retningslinjer som er i stand til å hensynta de momenter som er nevnt ovenfor. Det kan derfor etter vårt syn, av hensyn til forutberegnelighet for tiltakshaver og enkel praktisering for kommunen selv, være fornuftig å fastsette et konkret beløp som en høyeste grense for hva kommunen mener en tiltakshaver kan pålegges å betale. Dersom ledningstilknytningen i det aktuelle tilfellet overstiger dette, bør da kommunen enten frafalle kravet om tilknytning eller gi tilskudd til å dekke den overskytende delen.

Det er opplyst av Gunnar Mosevoll i Skien kommune at det opereres med en slik grense på mellom kr. 100.000,- og kr. 150.000,- i flere kommuner i Vestfold og Telemark fylker. Dette skal av Fylkesmannen ha blitt fastlagt på bakgrunn av kostnadene for anskaffelse av et biologisk-kjemisk minirensesanlegg plassert i boligens kjeller.

Som et eksempel på bruk av bestemmelsen kan vises til at Fylkesmannen i Buskerud i vedtak 28. september 2006 opprettholdt pålegg gitt av Ringerike kommune til en del grunneiere om plikt til å koble seg til kommunalt anlagt avløpsanlegg i området. Avstanden fra den enkelte eiendom til den kommunale ledningen var godt under 500 meter. Kommunen hadde fattet vedtak om at den enkelte huseier maksimalt skulle betale kr. 70.000,-, selv om de faktiske kostnader forbundet med tilknytningen var høyere.

Fylkesmannen fant, i likhet med kommunen, at en kostnad for den enkelte på kr. 70.000,- ikke kunne anses for å være en uforholdsmessig kostnad.

Fylkesmannen i Hedmark har i en avgjørelse av 11. april 2007 stadfestet Ringsaker kommunes vedtak om pålegg om tilknytning til kommunal avløpsledning. Eiendommer med nyere/utbedrede anlegg mindre enn 10 år gamle ble gitt utvidet frist til å koble seg på kommunal hovedledning tilsvarende anleggets nedskrivningstid på 10 år.

Fra den kommunale pumpestasjonen var det en avstand på 240 meter til de boligene på "Lefsetorget Vest" som lå lengst unna. Spørsmålet var om dette kunne anses for å utgjøre "nærliggende areal", slik at lovens krav var oppfylt.

Fylkesmannen viste til brev datert 28. juni 1994 fra Kommunaldepartementet til Fylkesmannen i Hedmark, der det ble uttalt at man ikke hadde funnet det riktig å gi en eksakt definisjon på avstanden mellom bygningen og avløpsledningen, men ville påpeke at en avstand på 300 til 600 meter ikke ville være urimelig. Det ble videre vist til en uttalelse fra departementet i 1998, der det ble uttalt at det måtte foretas en konkret vurdering der også kostnaden for tilknytning måtte inngå, men at en avstand på mer enn 500 meter fra bebyggelsen til den offentlige ledningen vanligvis ville ligge utenfor det som etter loven kan anses som "nærliggende areal".

Fylkesmannen stadfestet kommunens vedtak under den forutsetning at de samlede anleggskostnadene for den enkelte eiendom (eks. mva, innvendig rørarbeid og tilknytningsavgift) ikke oversteg tre ganger normalkostnaden ved en tilkobling, dvs. ca. kr. 200.000 etter kroneverdien på vedtakstidspunktet.

Som påpekt ovenfor har Kommunalkomiteen i sin innstilling til byggesaksdelen av loven til Stortinget gitt uttrykk for at det er behov for en presisering av hva som menes med nærliggende areal og uforholdsmessige kostnader for å sikre lik og mer rettferdig praktisering, og for å unngå uforholdsmessig store kostnader. Komiteen har derfor anmodet Regjeringen om å vurdere å lage en veileder til bestemmelsene.

3.8.3 Særlig om tilknytningsplikt for hytter/fritidsbebyggelse etter plan- og bygningsloven

Mange kommuner, og også private utbyggere av infrastruktur for vann- og avløp, er opptatt av spørsmålet om i hvilken grad det er mulig å få tilknyttet planlagt fritidsbebyggelse og eksisterende fritidsbebyggelse til hovedledninger for vann- og avløp som etableres i nærheten av slik bebyggelse.

I utbyggingsområder der fritidsbebyggelse utgjør en større andel av bebyggelsen, vil det ofte være helt avgjørende for å få tilstrekkelig økonomi i prosjektet at også fritidsbebyggelse får tilknytningsplikt der frivillige avtaler ikke er mulig å oppnå.

Ettersom andelen av fritidsbebyggelse har økt, er det et økende problem at de mange separate avløpsanleggene kan komme til å representere en forurensningsrisiko overfor bl.a. etablerte grunnvannsbrønner i området.

Den nye plan- og bygningsloven (bygningssdelen) ble vedtatt av Stortinget den 24. mars 2009. Lovens forhold til fritidsbebyggelse er særskilt regulert i pbl. § 30-6. Bestemmelsen lyder som følger:

"Lovens bestemmelser i § 27-1 andre til fjerde ledd og § 27-2 andre til fjerde ledd gjelder for fritidsbebyggelse bare når dette er bestemt i plan. Departementet kan gi forskrift om at andre bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven ikke skal gjelde for fritidsbebyggelse".

Bestemmelsen, som delvis er en videreføring av §§ 65, 66 og 82 i plan- og bygningsloven av 1985, innebærer at lovens normalkrav om at bygning på eiendommen skal knyttes til vann- og avløpsledning som går over eiendommen, eller i vei som støter til den, eller over nærliggende areal, ikke gjelder med mindre den enkelte kommune har fastsatt dette i plan.

I merknadene til bestemmelsen i Ot.prp. nr. 45 til byggesaksdelen av plan- og bygningsloven er det på s. 347 angitt at det i utgangspunktet ikke er nødvendig å pålegge tilknytning til vann- og avløpsanlegg for fritidsbolig. Der fritidsbebyggelsens art tilsier det, kan kommunen imidlertid i arealdelen til

kommuneplanen eller reguleringsplan kreve tilknytning til vann- og avløp etter §§ 27-1 andre, tredje og fjerde ledd og § 27-2 andre, tredje og fjerde ledd.

Begrunnelsen for at loven åpner for dette er at fritidsbebyggelse nå ofte oppføres med langt høyere standard enn tidligere. Det er også i pkt. 20.3.6 i Ot.prp. nr 45, der bygningsutvalgets innstilling er omtalt på s. 240–241, påpekt at det blir stadig mindre skille mellom fritids- og helårsboliger både i bruk og i den standard de oppføres med. Det påpekes også at hytter med høy standard vanligvis brukes mye i forhold til hytter med lavere standard, og de benyttes i mange tilfeller store deler av året. Det er også pekt på at lokalisering av fritidsbebyggelse i felt gjør det lett å sammenligne med boligfelt.

Departementet sa seg enig med utvalget i at det burde være en sterkere regulering av tilknytningsplikt til vann- og avløpsanlegg for fritidsbebyggelse, under henvisning til bygningslovutvalgets begrunnelse, jf. Ot.prp. nr. 45 på s. 250. Departementet påpekte at kommunenes adgang til å regulere disse forhold i arealplaner vil gi en tilstrekkelig og god regulering av tilknytning til vann- og avløp for fritidsbebyggelse, og at dette også vil gi en fleksibel ordning der kommunene ved sin arealplanlegging kan vurdere hvilke områder det er aktuelt å kreve slik tilknytning for.

Det er særlig aktiv bruk av hensynssoner etter pbl. § 11-8 som kan være aktuelt, der man med hjemmel i § 11-8 tredje ledd bokstav b kan fastsette soner med særlige krav til infrastruktur med angivelse av type infrastruktur. Det kan i medhold av denne bestemmelsen være aktuelt å vedta at kun tilknytning til offentlig eller privat hovedavløpsanlegg for vann- og avløp i området kan godtas som vilkår for utbygging i det aktuelle området. Det er også uttrykkelig vist til at det kan fastsettes rekkefølgekrav etter § 11-9 nr. 3 og 4 i slike hensynssoner.

§ 11-9 nr. 3 fastslår at det uavhengig av arealformål, kan vedtas bestemmelser til kommuneplanens arealdel om krav til nærmere angitte løsninger for vannforsyning, avløp mv. i forbindelse med nye bygge- og anleggstiltak, herunder forbud mot eller påbud om slike løsninger, og krav til det enkelte anlegg. Dette kan også fastsettes som rekkefølgekrav etter § 11-9 nr. 4.

Dette kan også følges opp på tilsvarende måte gjennom mer detaljerte bestemmelser om nødvendig i reguleringsplan etter § 12-5 nr. 2, jf. § 12-6 og § 12-7 nr. 2 og 10.

Det er videre presisert at det i planen også kan fastsettes at tilknytningsplikten til offentlige hovedledninger også skal gjelde for eksisterende fritidsbebyggelse.

Det er ikke gjort unntak fra øvrige bestemmelser i plan- og bygningsloven § 30-6 for fritidsbebyggelse. Det innebærer for det første at de materielle bestemmelsene om krav om tilfredsstillende adgang til hygienisk betryggende og tilstrekkelig drikkevann samt slokkevann i pbl. § 27-1 første ledd også gjelder for fritidsbebyggelse. Det samme gjelder kravet om at bortledning av avløpsvann må være sikret i samsvar med forurensningsloven før opprettelse eller endring av eiendom til bebyggelse eller oppføring av bygning blir godkjent, jf. pbl. § 27-2 første ledd.

Vedrørende krav om slokkevann, er det i Ot.prp. nr. 45 til byggesaksdelen i plan- og bygningsloven (2007–2008) s. 190 anført at tiltakshaver må få avklart dette i forkant av søknad ettersom det kan ha betydning for valg av brannteknisk løsning. Departementet gir her uttrykk for at kravet om tilstrekkelig slokkevann ikke forhindrer vanlig spredt bebyggelse der man baserer seg på borevann eller tankbil.

Det er her uttrykkelig presisert at kravet skal gjelde i alle fritidsboliger. Det er henvist til at det i ”Forskrift om brannforebyggende tiltak og tilsyn” av 26. juni 2002 § 5-4 gis anvisning på at det i boligstrøk og lignende hvor spredningsfaren er liten, er tilstrekkelig at kommunens brannvesen disponerer passende tankbil. Departementet legger til grunn at denne forskriften og Teknisk forskrift til plan- og bygningsloven er samordnet på en slik måte at dersom kravene til vannforsyning i brannforskriften er tilfredsstillt, må også krav til vannforsyning i plan- og bygningsloven være ivare tatt.

Videre vil plan- og bygningslovens krav til opparbeidelse av vei og hovedledning for vann- og avløpsvann i § 18-1 gjelde fullt ut så lenge fritidsbebyggelsen ligger i regulert strøk.

En fritidseiendom i regulert strøk kan bare bebygges, eller eksisterende bebyggelse utvides vesentlig eller gis en endret bruk, dersom hovedavløpsledning, herunder i tilfelle også særskilt overvannsledning, fører til og langs eller over tomta. Det kan ikke kreves lagt rør av større diameter enn 305 mm, jf. bokstav b. Kommunen kan imidlertid godta avløpsforbindelse til annet hovedledningsanlegg. På samme måte er det krav om at hovedvannledning fører til og langs eller over tomta. Det kan ikke kreves lagt rør av større diameter enn 150 mm, jf. bokstav c., se nærmere gjennomgangen av kapittel 3.8.4 nedenfor.

3.8.4 Kommunens adgang til å kreve opparbeidelse av vei og hovedledning for vann og avløpsvann etter plan- og bygningsloven § 18-1

3.8.4.1 Plan- og bygningsloven § 18-1 – Lovens ordlyd

Plan- og bygningsloven § 18-1 lyder i sin helhet:

”I regulert strøk, kan grunn bare bebygges eller eksisterende bebyggelse utvides vesentlig eller gis en vesentlig endret bruk, eller eiendom opprettes eller endres, dersom

- a) offentlig veg er opparbeidet og godkjent så langt den er vist i planen, frem til og langs den side av tomta hvor den har sin atkomst. Med veg forstås kjørebane med fortau og snuplasser, busslomme, gangveg, sykkelsti, turveg, gatetun og offentlig plass. Det kan kreves at vegen legges ut i en bredde av inntil 10 meter med nødvendige tillegg for fylling og skjæring, og opparbeides til en effektiv vegbredde av inntil 6 meter. For eiendom der bebyggelse etter planen helt eller delvis skal tjene annet enn boligformål, og for eiendom hvor planen tillater boligblokker på 4 etasjer eller mer, skal plikten gjelde en vegbredde av inntil 20 meter med nødvendig tillegg for fylling og skjæring. Det kan ikke kreves opparbeidelse av veg hvor private avkjørsler ikke blir tillatt.*
- b) Hovedavløpsledning, herunder i tilfelle også særskilt overvannsledning, fører til og langs eller over tomta. Det kan ikke kreves lagt rør av større diameter enn 305 mm. Kommunen kan godta avløpsforbindelse til annet hovedavløpsanlegg.*
- c) Hovedvannledning fører til og langs eller over tomta. Det kan ikke kreves lag rør av større diameter enn 150 mm. Kommunen kan godta vannforsyning fra annen vannledning.*

Kommunen kan gi kommuneplanbestemmelser om utførelsen av arbeid etter første ledd. Kommunen kan også stille krav til løsninger og produktvalg, innenfor gjeldende bestemmelser og så langt det er nødvendig for å sikre rasjonell drift og vedlikehold av anlegget.

Kommunen kan gi tillatelse til tiltak etter § 20-1 første ledd bokstaver a, d og m på vilkår av at arbeidene etter første ledd blir utført før tiltaket ferdigstilles. Utsettelse for tiltak etter § 20-1 første ledd bokstav m eller midlertidig dispensasjon for opparbeidelsen ved slike tiltak skal være betinget av tinglyst erklæring. Ved bygging kan kommunen kreve at det stilles sikkerhet for kostnadene ved ferdigstilling.

I område som i kommuneplan er avsatt til utbygging eller til råstoffutvinning, kan kommunen sette som vilkår for tillatelse etter § 20-1 at tiltak etter første ledd er gjennomført.

Veg, hovedavløpsledning og hovedvannledning som er lagt av grunneier (fester) i samsvar med bestemmelsene i nr. 1 eller 2 ovenfor, holdes ved like av kommunen fra det tidspunkt anlegget er ferdig og godkjent, og tilfaller da kommunen uten vederlag. Det skal holdes overtagelsesforretning. Kommunen plikter likevel ikke å overta veg som ikke er opparbeidd i full bredde etter første ledd bokstav a.

Kommunen kan kreve å overta anlegget tidligere, mot selv å ferdigstille anlegget. Er eiendom opprettet eller endret, eller byggverket tatt i bruk, må tiltakshaver dekke utgiftene til ferdigstilling. Kommunen trer inn i en forholdsmessig del av refusjonskravet der slikt krav foreligger.”

3.8.4.2 Innledende bemerkninger

Bestemmelsen tilsvarende i hovedsak Bygningslovutvalgets forslag til § 27-3 og § 67 i plan- og bygningsloven av 1985. Det er foretatt noen mindre endringer og presiseringer i forhold til gjeldende rett.

Opparbeidelsesplikten inntreffer ved opprettelse og endring av eiendom, nybygging og større arbeider på eksisterende bygning. Ikke ethvert påbygg, tilbygg, endring eller utvidelse av bruk vil utløse opparbeidelsesplikt. Tiltaket må være av en slik art eller omfang at det medfører en slik økning av belastning på infrastrukturen at det er å sammenligne med en ny enhet. For eksempel vil en ny boenhet eller en bruksendring fra bolig til næring som regel utløse krav om opparbeidelse.

Andre ledd første punktum viser til kommunens adgang til å gi bestemmelser etter pbl. § 11-9 nr. 3 i plandelen av plan- og bygningsloven. Andre punktum er nytt og gir kommunen anledning til å stille kvalitetskrav og dimensjoneringskrav til de tekniske løsningene. Kravene må ifølge forarbeidene (Ot.prp. nr. 45 s. 307) begrunnes i at de sikrer at det samlede kommunale vei-, vann- og avløpsnett får en hensiktsmessig og rasjonell drift. Kommunen kan ikke stille strengere krav enn det som følger av egne spesifikasjoner for tilsvarende kommunale anlegg, og kravene må ligge innenfor de rammer lovgivningen setter.

I tredje ledd presiseres gjeldende praksis, som går ut på at anlegg som opparbeides etter tidligere lovs § 67, ikke behøver å ferdigstilles før tiltaket som utløser opparbeidelsesplikten igangsettes. Det er videre inntatt en ny regel om at utsatt opparbeidelse ved opprettelse og endring av eiendom etter første punktum, eller ved midlertidig dispensasjon, skal være betinget av en tinglyst erklæring på eiendommen.

Kravet innebærer i realiteten ikke endringer for tiltakshaver eller grunneier siden forpliktelsen uansett gjelder. Tinglyst erklæring vil imidlertid synliggjøre forpliktelsen om opparbeidelse for panthavere og fremtidige eiere, og kan lette refusjonsoppgjør og kommunens senere krav om opparbeidelse. I enkelte tilfeller kan kommunen ha behov for sikkerhet ved oppfyllelse av forpliktelsen, for eksempel ved at det stilles bankgaranti for ferdigstilling av anleggene. Hjemmelen for å stille slikt krav fremgår av leddets tredje punktum.

I sjette ledd er det inntatt en endring i forhold til pbl. av 1985 § 67 nr. 4 ved at kommunen kan kreve overtagelse av vei og hovedledning for vann- og avløpsvann før disse er ferdigstilt. Grunnen er at tiltakshaver av og til utsetter ferdigstillingen for å dra fordel av å besitte anleggene. Kommunen kan i slike tilfeller ha behov for å overta, for eksempel for å sikre videreføring av anlegget. Kommunen vil i slike tilfeller tre inn i en forholdsmessig del av refusjonskravet for å få dekket sine utgifter. Der betingelsene for å kreve refusjon ikke er til stede, kan kommunen kreve sine utgifter refundert fra tiltakshaver, jf. Ot.prp. nr. 45 s. 307, nest siste avsnitt.

Bygningslovutvalget vurderte om det burde settes rammer for når vann- og avløpsanlegg skal opparbeides som offentlige anlegg, slik at kommunen får en plikt til å overta dem. Grunnen til dette er

blant annet faren for at stikkledningene kan bli uhensiktsmessig store, og at den løpende utviklingen av vann- og avløpsanlegg som § 18-1 legger opp til, ikke skjer. Utvalget konkluderte imidlertid med at dette måtte bero på hva kommunen fant hensiktsmessig, og det ble derfor ikke foreslått en nærmere angivelse av når tiltakshaver eventuelt kunne kreve å opparbeide etter § 67.

Når det gjelder kommunale regler for utføringen, viste Bygningslovutvalget til at mange kommuner har vedtatt leveringsbetingelser for tilknytning til kommunens vann- og/eller avløpsledninger som bygger på normalreglementet for sanitæranlegg utarbeidet av KS. Utvalget anførte at det imidlertid var uklart hvor langt dette grunnlaget rakk når det gjelder krav til ledningene ut over tilknytningspunktet til offentlige anlegg.

At kommunene gjennom egne normer har anledning til å stille lokale krav til vann- og avløpsanlegg, innebær slik utvalget så det en usikkerhet for utbyggere og entreprenører som opererer i flere kommuner, da lokale krav kunne virke konkurransevridende, for eksempel ved unødvendige krav om bruk av spesielle produkter, jf. NOU 2005: 12 Mer effektiv bygningslovgivning II s. 381.

Det heter videre om dette på s. 381 annen spalte:

”Hvilket grunnlag som brukes for å stille krav til vann- og avløpsanlegg er i dag ikke helt klart. Få kommunale normer er oppgitt som vedtekter hjemlet i § 67 nr. 3. Oppfatningen synes å være at grunnlaget for standardkravene ligger i kommunens kompetanse som eier av anleggene de opparbeidede ledningene skal knyttes til. Det vil for eksempel være uaktuelt for en kommune – som ledningseier – å akseptere videreføring av hovedledninger i privat regi i henhold til en standard som ikke sikrer mot lekkasje. Tilsvarende er det uaktuelt å akseptere avløpsanlegg som ikke er tette. Utførelse må derfor skje i samsvar med det kommunale vann- og avløpsreglement. Før kommunen overtar anlegget til drift og vedlikehold etter § 67 nr. 4, kreves det overtagelsesforretning hvor anlegget skal godkjennes. I denne typegodkjennelsesprosessen stilles krav om trykkprøver og TV-kontroll for å forsikre seg om at kommunens alminnelige krav til ledningsanlegget er oppfylt.”

Utvalget foreslo under henvisning til hensynet til opprydning og forenkling at adgang til å stille krav i vedtektsbestemmelser ble fjernet etter en overgangsperiode på 8 år, hvoretter den i det alt vesentlige måtte påregnes å kunne være erstattet av forskrift som inneholdt nasjonale standarder for det den regulerer.

Departementet sa seg imidlertid enig med innspill fra flere kommunale høringsinstanser som hadde påpekt at det forelå et reelt behov for kommunene å kunne stille kvalitetskrav til VA-anlegg ut fra lokale hensyn og behov, og tok derfor inn en hjemmel for kommunene i pbl. § 18-1 andre ledd til å stille særlige krav i den enkelte sak der spesielle forhold tilsier det. Gjeldende rett ble med dette videreført.

3.8.4.3 Tiltak som utløser krav om opparbeiding

Departementet sluttet seg ikke til Bygningslovutvalgets forslag om å stille krav om at eiendommen skulle bebygges selvstendig for at opparbeidelsesplikten skulle inntre. Det ble vist til at etter reglene i § 67 i pbl. av 1985 ville det oppstå opparbeidelsesplikt der byggearbeider på et bestående bygg medførte opprettelse av en ny boenhet eller utvidelse av virksomheten. Det ble også påpekt at en bruksendring ville kunne medføre en ny trafikksituasjon eller endringer av betydning for vann- og avløpsforhold som utløser opparbeidelsesplikt. Departementet gikk derfor inn for at gjeldende rett ble videreført, jf. Ot.prp. nr. 45 for 2007–2008 pkt. 22.5.1 på s. 265.

Dette innebærer at tidligere rettspraksis og teori etter pbl. § 67 i loven fra 1985 også vil være av interesse i forhold til forståelsen av pbl. § 18-1. Det er derfor i det følgende referert en del til praksis og teori.

Vedrørende forståelsen av uttrykket regulert strøk, som er et vilkår for bruk av pbl. § 18-1, kan det vises til at Høyesterett i Rt. 1980 s. 1124 (Admiral Børresens vei) kom til at selv om det ikke er vedtatt noen formell plan, kan strøket være regulert hvis det er vedtatt bestemmelser som tar sikte på å regulere utnyttelsen av grunnen og bebyggelsen i bestemte områder. Det må være foretatt en konkret reguleringsmessig vurdering av strøket, og dette må dreie seg om et område av en viss størrelse. I dommen nevnt ovenfor kom Høyesterett til at et område på 17 dekar med 13 tomter utvilsomt var stort nok til å betraktes som strøk.

For ledningene er det ikke noe krav om at hele ledningens trasé er regulert. Det som kreves, er at ledningene skal betjene en tomt i planvurdert strøk. Hvis det er tilfelle, kan ledningene gå utenfor det planvurderte strøk. Ofte vil ledningene legges i regulert vei.

Der anlegg i overensstemmelse med kravene ikke foreligger, påhviler det tiltakshaver å besørge opparbeiding hvis han ønsker å fradele eller bygge. Når vei, vann og avløp er etablert i samsvar med kravene i bestemmelsen, overtar kommunen ansvaret for driften mot å overta anleggene vederlagsfritt. Utgiftene for opparbeidingen fordeles gjennom refusjon eller avtale mellom de grunneiere som drar fordel av den.

Opparbeidelsesplikten gjelder også for bygning til fritidsformål (hytte), jf. pbl. § 30-6, der det fremgår at opparbeidelseskravet i § 18-1 ikke er unntatt fra lovens virkeområde for fritidsbebyggelse. Dette innebærer at dersom det skal oppføres ny fritidsbebyggelse i et regulert hytteområde, plikter tiltakshaveren å opparbeide vei og å legge hovedavløps- og hovedvannledning frem til hyttetomta.

Driftsbygninger i landbruket som reguleres av § 30-1, gjør unntak fra tilknytningsplikten til offentlige vann- og avløpsanlegg etter § 27-1 andre til fjerde ledd og § 27-2 andre til femte ledd, men ikke for opparbeidelseskravet etter § 18-1 i regulert strøk. Departementet har imidlertid i § 30-1 andre ledd fått hjemmel til å gi forskrift om at også andre bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven ikke skal gjelde, og om det saklige virkeområdet for § 30-1. Bestemmelsen gjelder tilsvarende for husvære til seterbruk, reindrift eller skogsdrift.

3.8.4.4 Tidspunkt for opparbeiding

Etter ordlyden i § 18-1 skal vei, vann og avløp være ferdig opparbeidet før tomten bebygges. Dette kravet om tidsrekkefølge er ikke alltid hensiktsmessig, blant annet fordi masser fra utbyggingen skal brukes ved anlegging av vei. Videre kan veien brukes som anleggsvei, og vil kunne skades i anleggsperioden. Det forekom derfor ikke rent sjelden at kommunene etter reglene i § 67 i plan- og bygningsloven av 1985 aksepterte at veien og vann- og avløpsanleggene først ble ferdigstilt samtidig med eller rett etter at bebyggelsen er ferdig. En slik adgang var blitt akseptert i teori og praksis, og forutsatt i Ot.prp. nr. 57 (1985–86) uten at dette fremgikk av loven.

I plan- og bygningsloven § 18-1 tredje ledd er det nå tydelig presisert at kommunen kan gi byggetillatelse etter pbl. § 20-1 for tiltak som krever søknad og tillatelse til oppføring av bygning, bruksendring eller opprettelse av ny grunneiendom, på vilkår av at arbeidene blir utført før tiltaket ferdigstilles. Slik utsettelse kan gjøres betinget av en tinglyst erklæring. Ved bygging kan kommunen også kreve at det stilles sikkerhet for kostnadene forbundet med ferdigstillingen.

Ofte brukes erklæringer som ovenfor nevnt for å sikre vederlagsfri avgivelse av privat grunn til opparbeidingen, ved refusjonskrav fra utbyggeren eller begge deler. Erklæringene kan hvile på eiendommen lenge før kommunen fremmer krav om opparbeiding. Det er veierklæringen og reglene på det tidspunkt de ble avgitt, som setter grenser for hva som kan kreves. Eventuelle strengere krav i senere lovgivning kan ikke gjøres gjeldende. Rekkevidden av tidligere avgitte veierklæringer illustreres godt i en dom fra Borgarting lagmannsrett publisert i RG 2000 s. 864. Retten fant at de aktuelle veierklæringene kunne gjøres gjeldende mot de berørte grunneierne selv om disse erklæringene var avgitt så lang tid tilbake som på 1930-tallet.

Utbyggingen ble ikke ansett for å representere usaklig forskjellsbehandling, selv om opparbeidingen ikke ble utløst av en konkret utbygging. Det var heller ikke ulovlig forskjellsbehandling at mange av Oslos innbyggere bor i villaveier uten å oppfylle tilsvarende krav.

3.8.4.5 Adgangen til å godta forbindelse fra annen vannledning og/eller avløpsforbindelse til annet hovedavløpsanlegg

Bestemmelsen i § 18-1 bokstav b og c om at kommunen kan godta avløpsforbindelse til annet hovedavløpsanlegg eller vannforsyning fra annen vannledning, er ikke særskilt kommentert av kommunaldepartementet i Ot.prp. nr. 45, da dette er en ren videreføring av tilsvarende bestemmelser i pbl. § 67.

Tidligere forarbeider til plan- og bygningsloven § 67 er derfor relevant for å forstå hva som ligger i unntaksbestemmelsen.

Ved lov av 20. juni 1986 nr. 37 ble det foretatt visse endringer i pbl. § 67. Som en del av grunnlaget for endringene lå NOU 1984: 9 Forenklinger i bygningsloven m.v. II, som på s. 54 omtaler dette tilfellet. Det fremgår her bl.a.:

”Bygningsloven § 67 inneholder en uttrykkelig hjemmel for bygningsrådet til å godta avløpsforbindelse til annet hovedavløpsanlegg og vannforsyning fra annen vannledning. Formålet med kravet om ledninger til og langs eller over tomten, er å hindre et system av stikkledninger over store distanser. Hovedledningen skal føres helt frem til tomten. Men for å oppnå det er det ikke nødvendig å kreve ledningen lagt langs eller over tomten. ...

Hovedreglene i § 67 bør følges dersom ledningene ifølge planene skal forlenges til andre eiendommer. I et slikt tilfelle må andre ordninger være begrunnet med at tomten ikke kan bruke ledningen eller bare med usedvanlige omkostninger. Kan tomten da knyttes til en annen hovedledning på en langt billigere måte, vil det være grunnlag for å avvike fra hovedregelen i § 67. En dispensasjon kan også gis med hjemmel i § 7. Men en løsning etter § 67 er snevrere for så vidt som bortledningen av avløpsvannet må skje til hovedavløpsledning og vanninntaket fra hovedvannledning. Som en spesialbestemmelse går § 67 foran § 7.

I praksis gis det ofte midlertidig dispensasjon fra kravene i § 67. Det gjelder både for kravet om veg og for kravet om ledninger. Praksisen skriver seg fra 1924-loven.”

I Ot.prp. nr. 57 (1985–1986) til lov om endringer i plan- og bygningsloven omtales endringene i pbl. § 67 på s. 36–38. Departementet uttaler seg først om den daværende forskjellen mellom bestemmelsene i §§ 65, 66 og 67.

”Hovedforskjellen mellom §§ 65 og 66 på den ene side og § 67 på den andre, er at kravene til veg, vann og avløp etter §§ 65 og 66 er mindre strenge enn de krav som kan stilles ved vedtekt etter § 67. Når det gjelder vann og avløp, er det i §§ 65 – 66 ikke som i § 67 krav om at hovedvannledning eller hovedavløpsledning fører til og langs eller over tomta.”

Det fremgår videre på s. 37 andre spalte et tilsvarende resonnement som anført ovenfor i NOU 1984: 9 om formålet med kravet om ledninger til og langs eller over tomta. Det heter så i siste avsnitt:

”Når en eventuell annen ordning enn hovedregelen i § 67 skal vurderes, må både betenkelighetene ved en lang stikkledning og hensynet til kontinuiteten i utbyggingen trekkes inn. Godkjenning av slik annen ordning etter § 67 er permanent og bør derfor brukes med varsomhet slik at ikke byrdene veltes over på andre tomteeiere. Hovedreglene i § 67 bør følges dersom ledningene ifølge planene skal forlenges til andre eiendommer. I et slikt tilfelle må

andre ordninger være begrunnet med at tomten ikke kan bruke ledningen eller bare bruke den med usedvanlige omkostninger. Kan tomten da knyttes til en annen hovedledning på en langt billigere måte, vil det være grunnlag for å avvike fra hovedregelen i § 67.”

Det fremgår av forarbeidene at verken utvalget eller departementet har hatt for øye den situasjon at det er et igangværende privat vann- og/eller avløpsverk som samtidig er grunneier og utbygger, og som foretar økt utbygging under forutsetning av at de nye byggeområdene skal tilknyttes eksisterende og nyutbygd privat hovedledningsnett.

I den grad kommunen etter ferdigstilling skulle ønske å overta vann- og avløpsledninger lagt under slike forutsetninger, kan det reises spørsmål ved om pbl. § 18-1 er anvendelig, da dette i realiteten ville være å anse som en delvis ekspropriasjon av det private vannverkets eiendeler. Som det fremgår av gjennomgangen under kapittel 2.5.4 ovenfor, er kommunal overtagelse av private vannverk blitt behandlet etter oreigningsloven § 2 nr. 47 og med full erstatningsplikt etter ekspropriasjonserstatningslovens regler.

3.8.4.6 Krav til standard ved opparbeidingen – Kommunale regler om utføringen

Plan- og bygningsloven § 18-1 setter selv absolutte rammer for hva som kan kreves opparbeidet etter paragrafen. Opparbeidingsplikten etter § 18-1 kan ikke utvides ved forskrift, kommunalt vedtak eller planbestemmelse. Der plan for eksempel angir en bredere vei enn det § 18-1 legger opp til, kan tiltakshaver således ikke pålegges opparbeiding ut over rammene i § 18-1.

Rekkefølgebestemmelser til planen kan imidlertid gi hjemmel for å avslå søknad om tiltak inntil opparbeidingskravene er oppfylt eller på annen måte sikret. For eksempel kan dispensasjon fra planens forutsatte opparbeiding tenkes der opparbeiding er sikret gjennom utbyggingsavtale eller lignende med kommunen.

Kommunen kan gi nærmere regler om utførelsen av vei, vann og avløpsanlegg etter § 18-1 andre ledd. Dette gjelder kommuneplanbestemmelser om utførelsen av arbeid etter første ledd, men kommunen kan også stille krav til løsninger og produktvalg innenfor gjeldende bestemmelser og så langt det er nødvendig for å sikre rasjonelle drift og vedlikehold av anlegget. Departementet viser i Ot.prp. nr. 45 for 2007–2008 på s. 266 til at det er inntatt bestemmelser i teknisk forskrift (TEK) til plan- og bygningsloven § 11-4 som gir kommunen hjemmel til å stille vilkår om løsninger og produktvalg så langt det er nødvendig for å sikre rasjonell drift og vedlikehold av anlegget.

Departementet sa seg enig i innspill fra høringsinstansene som hadde påpekt at det kunne være vanskelig å formulere presise tekniske krav som planbestemmelser, og derfor åpnet opp for at kommunene kunne stille særlige krav i den enkelte sak der spesielle lokale forhold tilsier det.

Dette er i store trekk i samsvar med praksis etter pbl. § 67 i loven fra 1985. Det er imidlertid presisert at kravene må ligge innenfor rammen av teknisk forskrift (TEK) kapittel 11 sine maksimumsbegrensninger og må begrunnes i lokale faktiske forhold.

Det har vært og er vanlig å stille slike kvalitetskrav også gjennom standard leveringsbetingelser for vann- og avløp, veinormaler, VA-normer eller lignende. Adgangen kan være praktisk viktig for å tilpasse utvidelser av og tilknytning til kommunens eksisterende vann- og avløpsanlegg.

Få kommunale normer for VA-anlegg har tidligere vært registrert som vedtekter (forskrifter) hjemlet i § 67 nr. 3. Grunnlaget for standardkravene har derimot ofte vært basert på den juridiske posisjon kommunen har som eier av anleggene de nye ledningene skal knyttes til. Kommunene stiller i egenskap av eier krav for å hindre dårlig kvalitet og løsninger som vanskeliggjør vedlikehold. Kravene stilles i kommunale vann- og avløpsreglement. Det kan i denne forbindelse vises til *Standard*

abonnementsvilkår for vann- og avløp, administrative og tekniske bestemmelser (KS/Kommuneforlaget 2008).

Det har imidlertid vært en klar målsetting ved utarbeidelse av sistnevnte regelverk å ikke etablere bestemmelser som antas å stå i motstrid til plan- og bygningslovens bestemmelser, men som det fremgår av forordet heller må anses for å utdype og konkretisere bestemmelser i eksisterende lovverk, herunder plan- og bygningsloven og teknisk forskrift. Det er da også innbakt henvisninger til aktuelt lovverk i disse der dette har vært naturlig.

3.8.4.7 Særlig om krav til opparbeiding av hovedledninger for vann- og avløp

Hva gjelder nærmere angivelse av hva som kan kreves lagt av ledninger for vann- og avløp, må det for det første kunne kreves selve ledningene. Det kan kreves at det legges separate ledninger for avløpsvann og overvann. Det må også kunne kreves nødvendige kummer, og hvis manglende fall gjør det nødvendig, at det anlegges pumpe.

Utenfor faller anlegg for behandling av avløpsvannet. Det vises til Ot.prp. nr. 57 (1985–86) som omhandler hva som lå i opparbeidelseskravet etter § 67 i pbl. av 1985, som også må anses for å være relevant for rekkevidden av opparbeidelsesplikten etter pbl. § 18-1:

”Bygningsloven § 67 punkt b bruker ordet hovedavløpsanlegg. Med dette menes hovedledning for transport av avløpsvann, dvs. selve ledningene med kummer og eventuelt med pumpe hvor det er nødvendig. Hovedavløpsanlegg kan ikke tolkes overensstemmende med det tilsvarende begrep i forurensningsloven, hvor det også omfatter anlegg for behandling av avløpsvann. Det er uttrykkelig sagt i bygningsloven § 47 nr. 2 at det kan kreves lagt særskilte ledninger for overflatevann og spillvann.”

Det vises for øvrig til regler i teknisk forskrift om utforming av anleggene som ble vedtatt i 2007.

Ifølge bestemmelsen i § 18-1 kan det ikke kreves opparbeidet hovedavløpsledning med større diameter enn 305 mm. For hovedvannledning er maksimum rørdiameter 105 mm.

3.8.4.8 Kommunens overtagelse av vei- og ledningsanlegg etter pbl. § 18-1 femte ledd

Etter pbl. § 18-1 femte ledd har kommunen rett og plikt til å overta vei- og ledningsanlegg som er opparbeidet i samsvar med de krav som er stilt i medhold av § 18-1.

Når vilkårene er oppfylt, kan private ikke motsette seg overtagelsen, jf. sak fra KRD 01/2863. Anlegget går over i kommunens eie uten vederlag, og kommunen får samtidig ansvar for å drive og vedlikeholde anlegget. Det skal holdes overtagelsesforretning ved overtagelsen, hvor anlegget skal godkjennes. Ved overtagelsesforretning for vann- og avløpsanlegg stilles det vanligvis krav om trykkprøver og TV-kontroll for å forsikre seg om at kommunens alminnelige krav til ledningsanlegg er oppfylt.

Anleggene må være opparbeidet i tråd med §§ 18-1 første og andre ledd for at plikten til å overta inntre. Kommunen plikter ikke å overta vei som ikke er opparbeidet i full bredde.

I motsetning til rettstilstanden etter § 67 i plan- og bygningsloven av 1985, har kommunen i § 18-1 sjette ledd nå fått en uttrykkelig rett til å kreve å overta anlegget tidligere mot selv å ferdigstille anlegget. Er eiendommen opprettet eller endret, eller byggverket tatt i bruk, må tiltakshaver dekke utgiftene til ferdigstilling. Kommunen trer for øvrig inn i en forholdsmessig del av refusjonskravet der slikt krav foreligger. Bestemmelsen er nærmere kommentert i Ot.prp. nr. 45 under pkt. 22.5.5 på s. 266, og i merknadene til § 18-1 på s. 307 i Ot.prp. nr. 45.

Bakgrunnen for at kommunen har blitt gitt slik hjemmel er ifølge forarbeidene at tiltakshaver av og til utsetter ferdigstillelsen for å dra fordel av å besitte anlegget. Kommunen kan i slike tilfeller ha behov for å overta, for eksempel for å sikre videreføring av anlegget.

Der tiltaket som utløser opparbeidelsen ikke er ferdig, foreligger ingen plikt til overtakelse etter § 18-1. Der kommunen overtar før ferdigstillelse, får den også ansvaret for ferdigstillelse.

Når det gjelder virkningen av at kommunen har unnlatt å kreve overtagelsesforretning, vil det måtte bero på en konkret vurdering om den aktuelle ledningen overhodet har vært omfattet av pbl. § 18-1, om det har blitt gitt dispensasjon fra opparbeidelsesplikten etter pbl. § 18-1, og om anlegget var ferdig til overtagelse på et tidligere tidspunkt.

Det kan i denne forbindelse også oppstå spørsmål knyttet til om kommunen ved passivitet har mistet adgangen til å påberope seg ev. feil og mangler ved ledningsanlegget som grunnlag for å nekte overtagelse. Dette må også vurderes helt konkret, sett i forhold til hvor lang tid som har gått siden ferdigstillelsen av ledningsanlegget, og hva som er begrunnelsen for at kommunen ikke tidligere har krevd overtagelse av ledningsnettet.

3.8.4.9 Kommunens adgang til å nedlegge offentlige ledningsanlegg slik at de blir private stikkledninger

Et særlig spørsmål er om en kommune har anledning til å nedlegge offentlige hovedledninger som de enten selv har anlagt, har overtatt fra private til drift og vedlikehold på avtalegrunnlag, eller rent faktisk har driftet og vedlikeholdt uten nærmere avtale, eller der kommunen har overtatt ledninger som har blitt opparbeidet av private med hjemmel i plan- og bygningsloven § 18-1.

Opparbeidelsesplikten etter §§ 18-1 gjelder både for vann, avløpsledninger og vei.

Hva gjelder adgangen til å nedlegge en offentlig vei, følger det av vegloven § 7 og 8 at kommunen har adgang til dette. Tilsvarende lovregulering har vi ikke på vann- og avløpsområdet.

Høyesterett har imidlertid i en avgjørelse inntatt i Rt. 2007 s. 651 vedrørende Nes kommune tatt stilling til om kommunen har anledning til å nedlegge en vei hvor kommunen hadde påtatt seg en avtalerettslig forpliktelse til å drifte denne. Høyesterett uttaler her i premisse 57 at det var kommunen som til enhver tid selv måtte vurdere hvorvidt de midler den rådet over skulle forvaltes til fellesskapets beste.

Selv om det var på det rene at Nes kommune rent avtalerettslig hadde forpliktet seg til å overta den aktuelle veien i 1983, og at de private grunneierne hadde rustet opp denne til fylkesveistandard nettopp av denne grunn og avgitt fri grunn til veien, fant Høyesterett at kommunen ikke kunne anses forpliktet til å opprettholde veien som kommunal vei for alltid eller for en bestemt minsteperode. Det innebar at Nes kommunestyres nedleggelsesbeslutning, som ble fattet i 2003, dvs. 20 år etter at man avtalerettslig hadde forpliktet seg til å overta veien, og som var basert på en vurdering av kommunens økonomi på sistnevnte tidspunkt og hvilke formål som skulle prioriteres, ikke kunne anses for å utgjøre noe brudd på den forpliktelsen kommunen påtok seg i 1983 til å overta veien.

Det kan reises spørsmål ved om dommen som konkret gjelder vei også kan ha betydelig overføringsverdi til kommunale VA-anlegg. Dette må særlig gjelde for adgangen til å nedlegge de deler av det offentlige VA-nettet som på det aktuelle tidspunkt ikke lenger har noen fornuftig funksjon som offentlig VA-anlegg som følge av omlegging av eksisterende nett, eller fordi de representerer svært små dimensjoner som kommunen etter dagens standard normalt ikke drifter som ledd i sitt hovedledningssystem.

Mulige skranker i nedleggelsesadgangen kan følge av at den nedlagte strekning i tilfelle vil innebære at den eller de private abonnenter får en meget lang stikkledning som ikke lenger kan anses å ligge over nærliggende areal i forhold til hovedledningen, og hvor forutsetningene for tilknytningsplikt til offentlig anlegg etter pbl. § 27-1 og § 27-2 ikke lenger slår til, eller der kommunen har en lovbestemt forpliktelse til å overta ledningene i medhold av § 18-1. Det kan i tilfelle bli en diskusjon om kommunen er pliktig til å drifte slike ledninger i ordinær nedskrivningstid for anlegget. Disse spørsmålene er foreløpig rettslig uavklart da det ikke foreligger rettsavgjørelser på dette.

3.9 Spesielle problemstillinger knyttet til at VA-verk ofte opptrer både som anleggseier og som myndighetsutøver etter ulike typer regelverk – Forholdet mellom offentlig myndighetsutøvelse etter plan- og bygningsloven, lov om vass- og kloakkavgifter, forurensningsloven og egne abonnementsbetingelser

I dette kapittelet drøftes spesielle problemstillinger knyttet til at VA-verk/kommuner ofte opptrer både som anleggseier og myndighetsutøver etter ulike typer regelverk, som plan- og bygningsloven og forurensningsloven. Samtidig forvalter VA-verkene/ kommunene sitt eget sanitærreglement, dvs. standard tilknytningsbestemmelser, der det i en del tilfeller stilles krav til abonnentene som går lenger enn den myndigheten VA-verkene/kommunene har fått delegert etter plan- og bygningsloven og forurensningsloven.

Det følger av juridisk teori at ethvert inngrep overfor borgerne, eller abonnentene i denne sammenheng, må ha en hjemmel. Med hjemmel menes ikke nødvendigvis lov. Det er anerkjent at foruten lov, forskrift og vedtekt, kan det i en viss utstrekning pålegges private parter plikter gjennom det som kalles privat autonomi. Med privat autonomi menes i denne sammenheng den rett enhver privatperson eller selskap har i kraft av eierrådighet over egen grunn eller ledningsnett, eller i kraft av inngått avtale eller standard leveringsbetingelser (reglement).

I utgangspunktet foreligger det en viss adgang, både i kraft av å være eier av det ledningsnett som forsyner abonnentene med vann og borttransporterer deres avløp, og i kraft av å være leverandør av de samme varer og tjenester, til å sette vilkår for bruken av disse varene og tjenestene, selv om man er i en monopolstilling.

Generelt har norske domstoler erkjent det praktiske behov for at standardvilkår i en del tilfeller kan bli en del av partenes avtale på en enkel måte, og har inntatt en pragmatisk holdning til spørsmålet om slike vilkår er vedtatt eller ikke. Det er ikke nødvendig at abonnenten uttrykkelig har vedtatt vilkårene ved å underskrive erklæring eller bestillingskort, men han bør gjøres oppmerksom på at det finnes slike vilkår og hvor de i så fall er å få tak i.

Domstolene kan sette urimelige vilkår til side etter avtaleloven § 36. Det følger av Høyesteretts dom av 19. mars 2007 i Stavangerdommen og av Borgarting lagmannsretts avgjørelse av 13. juni 2007 at det skal mye til for å sette ansvarsfraskrivelse på området til side når det gjelder mangelfull dimensjonering. Derimot anses det ifølge sistnevnte dom for å være urimelig å fraskrive seg ansvaret for utilstrekkelig vedlikehold. Det kan stilles spørsmål ved om dette er i samsvar med Høyesteretts dom, og lagmannsrettens dom ble også avsagt med dissens på dette punkt.

Det følger av juridisk teori at desto mer inngripende et vilkår og sanksjoneringen av dette vil være for en borger, desto større krav stilles det til hjemmelsgrunnlaget og til at vilkåret eller sanksjoneringen av det har hjemmel i lov.

Det gis i dette kapittelet en gjennomgang av *Standard abonnementsvilkår for vann og avløp*, utgitt av KS/Kommuneforlaget høsten 2008, samt at det gis eksempler på enkelte øvrige sanitærreglement som er utarbeidet for hhv. Drammen og Lier kommune, samt sanitærreglementet for Oslo.

3.9.1 Innledning

I en del sammenhenger opptrer vann- og avløpsverk både som leverandør av vann og tjenesteyter i forbindelse med borttransportering av avløp, samtidig som kommunen også forvalter en god del myndighet etter f.eks. plan- og bygningsloven og forurensningslovens bestemmelser.

Når grensene for et vann- og avløpsverks myndighetsområde skal fastsettes i disse tilfellene, vil det være naturlig å begynne med de lovbestemmelser som har blitt delegert og rekkevidden av disse.

Samtidig har vann- og avløpsverkene selv, eller den kommune de tilhører, der de er offentlige, som regel vedtatt standard abonnementsvilkår for vann og avløp utgitt av KS/Kommuneforlaget, eller et eget sanitærreglement, der det oppstilles nærmere betingelser for at den enkelte abonnent skal ha rett til å få levert vann og borttransportert avløp. *Standard abonnementsvilkår for vann- og avløp, administrative bestemmelser* (KS/Kommuneforlaget 2008), vil bli nærmere gjennomgått under kapittel 3.9.4 nedenfor, mens sanitærreglementet for Drammen m.fl. gjennomgås under kapittel 3.9.5.

Disse bestemmelsene vil i en del tilfeller kunne gå lenger i å pålegge abonnentene plikter og byrder enn det de aktuelle lovbestemmelser der vann- og avløpsverket er tildelt myndighet gjør.

Som eksempel kan nevnes at *Standard abonnementsvilkår for vann og avløp* (KS/Kommuneforlaget 2008) i pkt. 3.7, og at Sanitærreglementet for Oslo i pkt. 3.3, inneholder en bestemmelse om at kommunen kan kreve anlegg som ikke er i forskriftsmessig stand, utbedret.

Med hensyn til utette vannledninger, vil en direkte anvendelse av sanitærreglementet på dette området innebære at abonnentens plikter går videre enn det som følger av vedlikeholdsplikten etter pbl. § 89. For at det skal kunne gis pålegg etter denne bestemmelsen, må vannstikkledningen utgjøre en fare eller vesentlig ulempe for person eller eiendom før pålegg kan gis. En rekke lekkasjer fra private stikkledninger vil ikke nødvendigvis uten videre falle inn under dette alternativet.

Derimot er det enkelt å konstatere at en vannstikkledning ikke er i forskriftsmessig stand dersom den lekker. Kravet er nemlig her at ledningene skal være tette ved maksimalt driftstrykk i anlegget, jf. teknisk forskrift § 9-5. Hvorvidt en kommune eller VA-verk har adgang til å stille økte krav til abonnentene med hensyn til plikten til å reparere vannstikkledningene ved lekkasjer, er utslag av samme problemstilling.

En lekkende stikkledning kan medføre fare for forurensning av drikkevann, for eksempel når det kommunale ledningsnettet gjøres trykkløst på grunn av reparasjon. Idet ledningsnettets stenges av, kan forurensning suges inn gjennom lekkasjehullet.

Dette reiser spørsmål om hvilken rettslig status slike bestemmelser som gis i egenskap av eier av vann- og avløpsvirksomheten, og som nærmere regulerer forholdet mellom VA-verket/ kommunen og kunden, har. Dette har også betydning ved vedtagelsen av slike bestemmelser.

Dersom de er å regne som forskrifter, må saksbehandlingsreglene for vedtagelse av forskrifter i forvaltningsloven følges. Dersom bestemmelsene er å anse på lik linje med andre forretningsmessige vilkår, som også private VA-verk kunne ha fastsatt, er kravene til vedtagelse mindre strenge, og særlig på bakgrunn av Høyesteretts dom av 19. mars 2007, der det ble stilt svært beskjedne krav til kunngjøringen av slike bestemmelser.

Det er uansett å anbefale at abonnentene så langt som råd er blir gjort kjent med at slike bestemmelser finnes, enten ved at disse sendes ut til abonnenten eller at det gis nærmere opplysninger på annen måte om hvor de aktuelle bestemmelser er å få tak i. Dette spørsmålet blir nærmere diskutert under kapittel 3.9.2.

Det neste spørsmålet som det er naturlig å drøfte er hvorvidt det er rettslig adgang for et VA-verk/kommune til å gi slike bestemmelser, og om det i så fall finnes visse skranker for hva disse kan inneholde. Er det en grense for hvor inngripende slike bestemmelser kan være før det stilles krav om lovhjemmel? Dette blir samtidig en drøftelse av selve avtalesituasjonen, og det faktum at abonnentene sjelden har noen praktisk mulighet til å påvirke standardvilkårene, og at VA-verkene/kommunene som regel befinner seg i en monopolsituasjon. Spørsmålet oppstår både for adgangen til å gi selve bestemmelsene og pålegg ved overtredelse, og ved håndhevelsesfasen, dersom gitte pålegg ikke blir oppfylt. Hvilke sanksjoner står da til rådighet for VA-verkene/kommunene? Dette diskuteres i kapittel 3.9.3.

For nærmere å illustrere problemstillingen med et eksempel kan nevnes at VAV i sin tid tok opp med SFT hvorvidt en kunne styre industribedrifters tilførsel til eget nett gjennom særskilte bestemmelser i sanitærreglementet for Oslo. Det var i denne forbindelse stor usikkerhet knyttet til hvorvidt slike vilkår lot seg håndheve ved sanksjoner ved manglende oppfyllelse. Usikkerheten knyttet til i hvilken grad slike vilkår kunne la seg håndheve, førte til at VAV unnlot å vedta slike bestemmelser. I ettertid tok SFT konsekvensene av dette og inntok med virkning fra 1. januar 2006 en klar hjemmel i kapittel 15 A i forurensningsforskriften for at kommunene kunne stille nærmere krav til avløpsvannets sammensetning fra virksomhet på visse nærmere angitte vilkår.

Manglende oppfyllelse av kommunens krav kan i disse tilfellene sanksjoneres med pålegg og ev. tvangsmulkt etter forurensningsloven dersom vilkårene ikke etterleves.

3.9.2 Hvilken rettslig status har bestemmelser som inntas i for eksempel sanitærreglement etc., og som pålegger abonnentene plikter? Er slike standardvilkår å anse som forskrifter?

Som nevnt innledningsvis er det av betydning å klarlegge hvorvidt offentlige vann- og avløpsverks fastsettelse av standardvilkår for leveranser til sine abonnenter gjennom kommuners sanitærreglement etc. er å anse som forskrifter omfattet av forvaltningsloven, eller som ordinære kontraktsbetingelser på lik linje med det som benyttes i privat virksomhet.

Forvaltningsloven § 2 bokstav c, jf. bokstav a, definerer en forskrift som en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet, og som generelt eller konkret er bestemmende for rettigheter og plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer.

Leveringsvilkår som abonnentene plikter å forholde seg til, vil åpenbart konkret være bestemmende for deres rettigheter og plikter. Det vilkåret i definisjonen som derfor kan volde tvil, er om fastsettelsen av slike standardvilkår er å anse som utøvelse av offentlig myndighet.

I juridisk teori anfører Eckhoff/Smith om dette i *Forvaltningsretten* (6. utgave 1994 s. 539) at:

”En begrensning av begrepet ”forskrift” ligger også i at det må dreie seg om en bestemmelse som er gitt ”under utøving av offentlig myndighet”. Det å sette vilkår for leveranse eller tjenesteyting fra for eksempel kommunale e-verk eller vannverk, eller fra postverket eller Norges statsbaner, kan i hvert fall som hovedregel, – ikke anses som myndighetsutøvelse. Selv om de standardvilkår som fastsettes for slike ytelser nok kan bli bestemmende for privates rettigheter og plikter, kan de av den nevnte grunn ikke anses som forskrifter i relasjon til fvl. Kap. VII. Men på grunn av standardvilkårenes store betydning for alle som gjør bruk av de nevnte tjenestene, er det selvsagt viktig at de blir forsvarlig forberedt.”

Dette innebærer som den store hovedregel at utarbeidelse av standardvilkår overfor vann- og avløpsverkene abonnerter ikke er å anse som en forskrift i forvaltningslovens forstand. Dette innebærer at vann- og avløpsverkene/kommunenes vil være fritatt for plikten til å sende abonnementsbetingelsene på formell høring etter fvl. § 37. De behøver heller ikke iaktta formkravene i fvl. § 38, som sier at en forskrift skal inneholde en uttrykkelig henvisning til den eller de bestemmelser som gir forvaltningsorganet hjemmel til å utferdige en forskrift, nevne det forvaltningsorgan som har gitt forskriften, at den skal kunngjøres i *Norsk Lovtidend* og i kunngjøringen betegnes som forskrift. Det har så vidt vi er kjent med heller ikke vært vanlig at slike standardvilkår har blitt kunngjort i *Norsk Lovtidend*.

Forvaltningsloven forbyr i og for seg ikke at ordet "forskrift" blir benyttet som betegnelse på de bestemmelser som ikke er forskrifter i forvaltningslovens forstand, men det kan være uheldig at dette blir gjort fordi det kan skape forestillinger om at bestemmelsene innebærer noe annet enn de i virkeligheten gjør.

At abonnentenes muligheter til å påvirke standardvilkårene i praksis ikke er til stede, og at vann- og avløpsverkene/kommunene som regel vil være i en monopolstilling, fratar ikke bestemmelsene karakter av å være standardvilkår. Om de imidlertid fullt ut kan opprettholdes ved en eventuell senere domstolskontroll, er et annet spørsmål. At slike avtalevilkår kan bli satt til side dersom de blir for inngripende, er uforholdsmessige, virker vilkårlig eller sterkt urimelige i den konkrete situasjonen, er et annet spørsmål, men rokker ikke ved den rettslige karakteristikken til disse bestemmelsene.

Imidlertid har Høyesterett i den praksis som hittil har vært forelagt dem vært tilbakeholdne med å tilsidesette slike standardvilkår, og særlig når det gjelder gyldigheten av ansvarsfraskrivelser, jf. sist Høyesteretts dom av 19. mars 2007, der Stavanger kommunes ansvarsfraskrivelse for utilstrekkelig dimensjonering ble godtatt.

En annen sak er at et vann- og avløpsverk/kommunen i sitt sanitærreglement kan velge å samle bestemmelser som kan gis i egenskap av leverandør av vann og borttransportør av avløp, og i tillegg ta inn bestemmelser som er gitt i egenskap av forvaltningsorgan.

Dersom et vann- og avløpsverk/kommunene har utarbeidet lokale forskrifter med hjemmel i lov eller forskrift, og disse skal innarbeides i sanitærreglementet for vann- og avløpsverk/ kommunen, vil sistnevnte bestemmelser være forskrifter som må følge forvaltningslovens regler. Som eksempel kan nevnes at forurensningsforskriften § 12-6 gir kommunene hjemmel til å utarbeide lokale forskrifter dersom det er nødvendig ut fra forurensningsmessige forhold eller brukerinteresser.

Om kommunen her vil sende hele sanitærreglementet på høring, eller bare den delen av det som materielt sett kan karakteriseres som forskrifter, er valgfritt. Vi vil imidlertid anbefale at alt sendes på høring, men at det i høringsbrevet klargjøres hva som er å anse som standardvilkår og hva som er å anse som forskriftsbestemmelser.

3.9.3 Hva er det rettslige grunnlaget for at et vann- og avløpsverk/kommunen kan stille krav til abonnentene gjennom standardvilkår inntatt i et sanitærreglement? Hvilke rettslige skranker finnes for adgangen til å stille vilkår og for håndhevelsen av disse?

Når dette ikke umiddelbart er lett å svare på, er det fordi det i juridisk teori er oppstilt en lære om at ethvert inngrep overfor borgerne/abonentene må ha hjemmel. Med hjemmel menes ikke nødvendigvis lov. Det er anerkjent at foruten lov, forskrift og vedtekt, kan det i en viss utstrekning pålegges private parter plikter gjennom det som kalles privat autonomi.

Med privat autonomi menes i denne sammenheng den rett enhver privatperson eller ethvert selskap har i kraft av eierrådighet over grunn eller ledninger, eller i kraft av inngått avtale, til å påtvinge andre plikter eller byrder.

At det vann- og avløpsverk som skal utøve den private autonomien er offentlig, har ingen betydning i denne sammenheng. Som et lettfattelig eksempel kan nevnes at en eier har rett til å bortvise uvedkommende fra sin eiendom eller sitt hus uten lovhjælp. På samme måte har det av domstolene blitt akseptert at private kan få fjernet ulovlig parkerte biler som er hensatt på deres egen eiendom. Det stilles dog i slike tilfeller krav om at det må være oppsatt tydelige skilt som viser at borttauing kan bli konsekvensen av å sette bilen ulovlig på eiendommen.

Det kan derfor i utgangspunktet ikke være tvilsomt at det for vann- og avløpsverk foreligger en viss adgang, både i kraft av å være eier av det ledningsnett som forsyner abonnentene med vann og borttransporterer deres avløp, og i kraft av å være leverandør av de samme varer og tjenester, til å sette vilkår overfor abonnentene for bruk av disse varene og tjenestene.

Generelt har norske domstoler erkjent det praktiske behov for at standardvilkår i en del tilfeller kan bli en del av partenes avtale på en enkel måte, og har inntatt en pragmatisk holdning ved løsning av spørsmålet om slike vilkår er vedtatt eller ikke. Av betydning kan være om vilkårene er tatt inn i eller henvisning til i tilbudet eller aksepten, om de først er blitt presentert etter avtaleinngåelsen og om de er tatt inn i eller henvisning til i offentlige eller private reglementer. Jo mer tyngende vilkårene er, dess mer vil det gjennomgående kreves for at de skal anses vedtatt.

Den konkrete grensdragningen er imidlertid vanskelig da det i norsk forvaltningsrettslig teori er oppstilt et krav om at desto mer byrdefullt et inngrep vil være overfor borgerne, desto større krav stilles det til at det foreligger lovhjælp for tiltaket. Dette illustreres ved ovennevnte eksempel på om et vann- og avløpsverk/kommunen kan stille krav til industri og/eller næringsmiddelbedrifters tilførsler til eget nett med hjemmel i vedtatt sanitærreglement.

Spørsmålet om hvorvidt en privat part vil kunne bli bundet av generelle vilkår som blir fastsatt i et kommunalt sanitærreglement, vil måtte avgjøres konkret. Domstolene har, i den praksis som ovenfor er referert vedrørende kommunale ansvarsfraskrivelser, gått langt i å akseptere at vann- og avløpsverk/kommunen ved levering av serviceytelser av denne art er avhengig av å fastsette generelle leveringsvilkår som brukerne i utgangspunktet må rette seg etter.

Ser en på dommen inntatt i Rt. 1964 s. 938, som gjaldt et e-verks ansvar for at bygningene på et gårdsbruk brant ned etter kortslutning, ble det ikke lagt vekt på at abonnenten ikke hadde satt seg inn i leveringsbetingelsene. Høyesterett konstaterte at abonnenten måtte vite at det forelå bestemmelser om forholdet mellom strømleverandøren og abonnenten. På samme måte legger Høyesterett i dag til grunn at abonnentene må vite at det foreligger nærmere sanitærbestemmelser om forholdet mellom vann- og avløpsverket/kommunen og abonnenten, jf. Høyesteretts dom av 19. mars 2007.

Det skulle på denne bakgrunn ikke være nødvendig at abonnenten uttrykkelig har vedtatt vilkårene ved å underskrive erklæring eller bestillingskort.

Dette innebærer selvsagt ikke at det er fri adgang til å fastsette ethvert vilkår. Spørsmålet om hvor rimelig det omstridte vilkår er, vil være viktigere. Domstolene har med hjemmel i avtaleloven § 36 anledning til å sette til side helt eller delvis, eller endre, avtaler som det ville virke urimelig eller være i strid med god forretningsskikk å gjøre gjeldende.

Ved prøving av den type "avtaler/reglementer/standardvilkår" som for eksempel sanitærreglementet representerer, må en ta i betraktning at avtalesituasjonen ikke er normal i den forstand at partene fritt kan velge om de vil inngå avtale, og eventuelt på hvilke vilkår.

Vann- og avløpsverket/kommunen er for det første i en monopolsituasjon, og dertil kommer at de aller fleste abonnenter gjennom reglene i pbl. §§ 65 og 66 har plikt til å være tilknyttet offentlig vannverk. En kan da ha den situasjon at en abonnent først mot sin vilje blir pålagt å knytte seg til et offentlig vann- og avløpsanlegg, for i sin tur å bli bundet opp av vilkår for leveransen som han ikke har hatt noen mulighet for å påvirke. For bedriften vil handlingsalternativene i slike tilfeller enten være å godta vilkårene eller å legge ned bedriften.

Før vi fikk avtaleloven § 36, hadde en ikke noen klar hjemmel for å sette slike avtaler til side, og avtalesensur grunnet urimelighet ble da ”kamouflert” ved å si at vedkommende avtalevilkår ikke var vedtatt av medkontrahenten. Et godt eksempel på dette er vel Rt. 1948 s. 1111, der Høyesterett fant at den skadede kvinnen som falt ut av sporvognen etter bråstans, klarligvis ikke kunne være bundet av sporveiens reglement som hun ikke hadde vedtatt. Den reelle forklaringen var nok at Høyesterett syntes det var urimelig at sporveiene skulle gå fri for erstatning i et tilfelle der det endte med personskaade.

Mens domstolene tidligere har vært forholdsvis tilbakeholdne med å underkjenne slike standardvilkår, foreligger det noe tingrettspraksis fra de senere år knyttet til ansvarsfraskrivelser i normalreglementet fra det ansvar som kommunene ellers ville ha hatt etter forurensningsloven § 24 A, hvor ansvarsfraskrivelsene delvis har blitt satt til side. Det vises til gjennomgangen av denne rettspraksisen ovenfor under kapittel 3.7.6. Høyesteretts dom i Stavangersaken 19. mars 2007, som gjaldt spørsmål om adgangen til å fraskrive seg ansvar for manglende dimensjonering, må imidlertid anses for å ha rekkevidde noe ut over det saken isolert sett gjaldt.

Dette fordi Høyesterett ga uttrykk for at så lenge slike bestemmelser, som gjaldt forholdet mellom kommunen som ledningseier og abonnent, var basert på et saklig og forsvarlig skjønn, og man befant seg innenfor selvkostområdet, skulle det mye til før en eller noen få abonnenter ved hjelp av avtaleloven § 36 kunne sette avtalevilkårene til side. Etter Høyesteretts dom av 19. mars 2007 må det antas at terskelen for å nå frem med slike søksmål vil være høy.

Flertallet i Borgarting lagmannsretts dom av 13. juni 2007 kom på den annen side til at det vil være i strid med avtaleloven § 36 å fraskrive seg ansvar for utilstrekkelig vedlikehold. Det kan etter vår oppfatning reises sterke innvendinger mot dette, herunder at den begrunnelse som er gitt for dette standpunkt vanskelig kan sies å være i samsvar med Høyesteretts avgjørelse av 19. mars 2007 og de generelle uttalelsene som i den forbindelse ble avgitt som begrunnelse for resultatet.

3.9.4 Standard abonnementsvilkår for vann og avløp, administrative bestemmelser utgitt av KS/Kommuneforlaget høsten 2008

3.9.4.1 Innledning

Standard abonnementsvilkår for vann- og avløp består av administrative og tekniske bestemmelser utgitt i hvert sitt hefte. De administrative bestemmelsene tar for seg juridiske og forvaltningsmessige forhold, mens de tekniske bestemmelsene fastlegger krav til teknisk utførelse.

Vilkårenes formål er å ivareta det gjensidige ansvarsforholdet mellom kommunen og den enkelte abonnent i forbindelse med tilknytningen til offentlige vann- og avløpsanlegg, og å sikre betryggende utførelse av sanitærinstallasjoner og private vann- og avløpsanlegg.

Standard abonnementsvilkår for vann- og avløp som ble utgitt høsten 2008, er en videreføring av Normalreglementet for Sanitæranlegg, utgitt av Kommuneforlaget på vegne av KS fra 1980, og sist oppdatert i 1998. I forbindelse med utarbeidelsen av den reviderte versjonen nedsatte Kommuneforlaget i perioden 2007–2008 en egen redaksjonskomité der følgende deltok:

Tom Arne Gjertsen, Oslo kommune

Bjørn Grimsrud, Norske Rørleggeres Landforening (NRL)
Toril Hofshagen, Norsk Vann
Guttorm Jakobsen, adv. firma Haavind
Øistein Torgersen, seniorkonsulent
Terje Wikstrøm, Hias
Torhild Øien, Kommuneforlaget

Etter en forutgående høringsprosess ble regelverket utgitt av Kommuneforlaget høsten 2008. I et brev til kommunene og fylkeskommunene datert 7. november 2008 oppfordret KS, ved daværende leder Olav Ullern, de enkelte kommunestyre til å vedta de nye abonnementsvilkårene til erstatning for det gamle normalreglementet.

Det ble særskilt fremhevet at det som følge av klimaendringer og hyppigere ekstremvær var viktig å tydeliggjøre fordelingen av risiko og ansvar mellom kommunen og den enkelte abonnent/huseier, og at utarbeidelsen av reviderte vilkår hadde tatt hensyn til den senere tids rettspraksis knyttet til ansvar for tilbakeslagsskader, herunder Høyesteretts dom av 19. mars 2007, der Stavanger kommune ble frifunnet for krav på regress fra If. Dommen er utførlig omtalt flere steder i VA-jus databasen, først og fremst under kapittel 3.5.10.5, der rettspraksis knyttet til ansvarsfraskrivelse vurdert opp mot avtaleloven § 36 nærmere gjennomgås.

Bestemmelsene i standardvilkårene gis i hovedsak av kommunen som eier av hovedanleggene og leverandør av tjenestene innenfor vann- og avløp. En del bestemmelser er i tillegg direkte eller indirekte hjemlet i lover og forskrifter, som plan- og bygningsloven og teknisk forskrift til denne.

3.9.4.2 Formål og virkeområde – Reglementets pkt. 1.1 og 1.2

Det fremgår av vilkårenes pkt. 1 at formålet med bestemmelsene er å fastsette hvilke leveringsbestemmelser og vilkår kommunen, som eier av offentlig vann- og avløpsanlegg og leverandør av tjenestene, stiller for tilknytning til og bruk av offentlig vann- og avløpsanlegg. Dette omfatter også det gjensidige ansvarsforholdet mellom kommunen og den enkelte abonnent som er eller blir tilknyttet offentlig vann- og avløpsanlegg.

Formålet er videre å stille krav til aktørene slik at de private vann- og avløpsanleggene som tilknyttes kommunalt nett, blir utført på en betryggende måte med hensyn til funksjonssikkerhet og anleggs- og utstyrskvalitet.

Hva gjelder virkeområdet for regelverket fremgår det av pkt. 1.2 at disse omfatter private vann- og avløpsanlegg tilknyttet offentlige vann- og avløpsanlegg. Regelverket gjelder både for eksisterende og nye abonnenter, og det uavhengig av om abonnenten har skrevet under en erklæring om å overholde vilkårene eller ikke. Det følger bl.a. av Høyesteretts avgjørelse i Stavangerdommen at abonnentene som brukere av kommunens VA-anlegg, som den store hovedregel vil være forpliktet til å etterleve regelverket uavhengig av om han har særskilt vedtatt disse eller ikke.

Det er særskilt presisert at for eksisterende abonnenter på vedtagelsestidspunktet i den enkelte kommune gjelder de administrative bestemmelsene fullt ut, med unntak for søknadsplikten for eksisterende anlegg der det ikke foretas vesentlige endringer, jf. pkt. 2.2, og kravet til avstandsgrense på 4 meter for eksisterende bebyggelse, jf. pkt. 3.4.

For eksisterende abonnenter på vedtagelsestidspunktet i den enkelte kommune gjelder de tekniske bestemmelsene knyttet til oppføring av anlegg bare for to bestemmelser. Det første gjelder krav til overhøyde mellom topp hovedledning og laveste innvendige avløpsåpning, jf. pkt. 3.5 i de tekniske bestemmelsene. Det andre gjelder kravet om sikring mot forurensning for å hindre tilbakesuging fra privat ledningsnett til offentlig ledningsnett, jf. pkt. 2.4 i tekniske bestemmelser.

For øvrige forhold legges de regler som gjaldt på oppførings- eller anleggsestidspunktet for slike anlegg, til grunn.

For øvrig gjelder de tekniske bestemmelsenes krav i tilknytning til drift og vedlikehold av anleggene fullt ut så langt som de passer også for eksisterende abonnenter på vedtagelsestidspunktet. I en kommentar til bestemmelsen er det nevnt at dersom for eksempel en vannledning lekker, vil det utgjøre et brudd på de tekniske bestemmelsene som kan følges opp med et pålegg om utbedring, uavhengig av når ledningen ble lagt.

Private vann- og avløpsanlegg uten offentlig tilknytning omfattes ikke av abonnementsvilkårene, med mindre pålegg om tilknytning til offentlig vann- og avløpsanlegg er gitt etter plan- og bygningslovens bestemmelser.

3.9.4.3 Definisjoner – Adm. best. pkt. 1.3

I de administrative bestemmelsenes pkt. 1.3 er det inntatt definisjoner av en rekke sentrale ord og uttrykk av betydning innenfor VA-bransjen.

Avløpsanlegg er definert i tråd med forurensningsloven § 21 som ledninger og øvrige anlegg både for sanitært avløpsvann (spillvann), industrielt avløpsvann og overvann, men ikke drensledninger.

Offentlige vann- og avløpsanlegg er definert som hovedanlegg for vann og/eller avløp som kommunen eller annet offentligrettslig organ har bygd eller overtatt ansvaret for. Dette i motsetning til stikkledninger for vann og avløp fra offentlig bygg, som i denne sammenheng er å anse som et privat vann- og avløpsanlegg.

Private vann- og avløpsanlegg er definert som private ledninger (stikkledninger) og utstyr utenfor husets yttervegg som er tilknyttet offentlig vann- og/eller avløpsanlegg. Som privat anlegg regnes videre ethvert anlegg som kommunen, eller annet offentligrettslig organ, selv ikke har bygd, ikke har overtatt ansvaret for etter plan- og bygningslovens regler eller ikke på annen måte har påtatt seg ansvaret for gjennom skriftlig erklæring eller ved sin handlemåte/adferd.

Hvis ikke annet er angitt eller avtalt, er grensen mellom det private og det offentlige vann- og avløpsanlegget i tilkoplingspunktet på offentlig ledning i tråd med en inntatt figur i reglementet.

Sanitærinstallasjoner er definert som rør, installasjoner og utstyr innenfor husets yttervegg som er tilknyttet vann- og/eller avløpsanlegg.

En abonnent er definert som eier av eiendom med vann- og/eller avløpsinstallasjoner som enten er tilknyttet offentlig vann- og avløpsanlegg, eller som har fått pålegg om tilknytning etter plan- og bygningslovens regler.

Det er videre inntatt en definisjon av hva som menes med godkjent foretak og hvilke krav kommunen som eier av offentlige vann- og avløpsanlegg stiller for utførelse av arbeid på hhv. Sanitærinstallasjoner og private vann- og avløpsanlegg.

3.9.4.4 Plikt til å overholde bestemmelsene – Adm. best. pkt. 1.4

En sentral bestemmelse er inntatt i de administrative bestemmelsene pkt. 1.4 og regulerer abonnentens plikt til å følge de administrative og tekniske bestemmelsene for vann- og avløp. Bestemmelsen lyder som følger:

”Abbonnten er ansvarlig for at hans private vann- og avløpsanlegg til enhver tid er i forskriftsmessig stand, og at de til enhver tid gjeldende bestemmelser om bruken av anlegget

blir fulgt, jf. pkt. 1.2, 1.5, 2.5 og 3.7 i disse bestemmelsene. Abonnementen er også ansvarlig for at hans husstand, leieboere og andre som benytter hans anlegg, overholder abonnementsvilkårene.

Godkjent foretak er ansvarlig for at de private vann- og avløpsanleggene blir planlagt og utført i samsvar med gjeldende lov- og regelverk. Alle arbeider på private vann- og avløpsanlegg og sanitærinstallasjoner skal utføres av godkjent foretak i henhold til pkt. 1.3, med mindre kommunen, som eier av hovedanleggene, i det enkelte tilfelle har godkjent en annen utførende.”

3.9.4.5 Overtredelser og håndhevelse – Adm. best. pkt. 1.5

Bestemmelsen fastslår at abonnementsvilkårene for vann og avløp skal håndheves av kommunen eller den kommunestyret gir delegert myndighet til, med mindre noe annet fremgår av den aktuelle bestemmelse.

Kommunen er i pkt. 1.5 andre ledd gitt hjemmel til å kreve anlegg reparert, utbedret, omlagt eller fjernet dersom de er i strid med de administrative eller tekniske bestemmelsene i abonnementsvilkårene, eller med plan- og bygningsloven med tilhørende teknisk forskrift (TEK).

Kommunen kan etter forutgående varsel få arbeidet utført for abonnentens regning dersom slikt pålegg ikke etter kommes. Arbeid som ikke kan utsettes, kan kommunen få utført uten forutgående varsel.

Håndhevelse av abonnementsvilkårene reguleres av privatrettslige regler og anses ikke i utgangspunktet som utøvelse av offentlig myndighet. Hvis en minnelig ordning med den aktuelle abonnent ikke kommer i stand, skjer håndhevelsen ved at søksmål reises for de ordinære domstoler med krav om dom for at abonnenten plikter å etterkomme de krav som er gitt. Kommunen kan ev. kreve å få dekket utgifter for slikt arbeid i medhold av 1.5 andre og tredje ledd. På samme måte kan abonnenten reise sivilt søksmål for domstolene hvis han ikke godtar abonnementsvilkårene.

Kun hvis bestemmelsene i abonnementsvilkårene også har hjemmel i sentrale lover eller forskrifter og håndheves i tråd med disse, kan sanksjonsbestemmelsene i dette lovverket benyttes.

Kommunen kan videre nekte godkjent foretak som ikke overholder de til enhver tid gjeldende abonnementsvilkårene, å utføre arbeid på slike anlegg hvis forholdene ikke blir brakt i orden innen rimelig tid. Det samme gjelder hvis krav til utførelsen etter plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter ikke blir overholdt.

3.9.4.6 Endringer, dispensasjon og ikrafttredden – Adm. best. pkt. 1.6, 1.7 og 1.7.1

Kommunestyret er etter de adm. best. pkt. 1.6 gitt adgang til å vedta endringer i de administrative bestemmelsene, mens adgangen til å foreta endringer i de tekniske bestemmelsene kan delegeres til et lavere organ i kommunen.

Når særlige grunner taler for det, kan kommunestyret eller det organ som kommunestyret har delegert myndighet til, gi dispensasjon fra abonnementsvilkårene, jf. pkt. 1.7 i de adm. bestemmelsene.

Abonnementsvilkårene for vann- og avløp trer i henhold til pkt. 1.7.1 i kraft fra den dato kommunestyret bestemmer. Fra samme tidspunkt oppheves tidligere vedtatte sanitærreglement eller tilsvarende bestemmelser om private vann- og avløpsanlegg tilknyttet kommunalt nett.

3.9.4.7 Søknad og godkjenning av tilknytning m.m. – Adm. best. kapittel 2

Her gis av plasshensyn kun en kort oversikt over hovedpunktene i dette kapittelet.

I tillegg til nødvendige søknader i henhold til plan- og bygningsloven skal kommunen, som eier av vann- og avløpsledningene, ha søknad om tilknytning til offentlige vann- og avløpsanlegg. Søknaden

skal være godkjent av kommunen før arbeidet settes i gang, med mindre kommunen tillater noe annet, jf. pkt. 2.1 i de adm. bestemmelsene.

Også senere reparasjoner og utbedringer av sanitærinstallasjoner og private vann- og avløpsanlegg som medfører vesentlige endringer i vannforbruk eller utslippsmengder, krever tillatelse fra kommunen. Det kreves alltid tillatelse ved installasjon av sprinkleranlegg mot brann, snøkanoner og lignende. Det samme gjelder ved omlegging, rehabilitering eller opphør/stenging av private vann- og avløpsanlegg, jf. pkt. 2.2 i de adm. bestemmelsene.

Kommunen kan kreve at det vedlagt søknad om tilknytning følger tinglyst erklæring på at det er innhentet tillatelse til å legge, drifte/vedlikeholde og skifte ut privat vann- og avløpsanlegg på andres eiendom, at flere eiere er solidarisk ansvarlig for at gjeldende vilkår vedrørende felles privat vann- og avløpsanlegg blir fulgt, og at senere utvidet bruk av etablert felles privat vann- og avløpsanlegg blir godkjent av samtlige brukere/eiere.

De vilkår som skal gjelde for godkjenning av søknad om tilknytning, fastsettes av kommunen i hvert enkelt tilfelle, herunder også ev. påslippsavtale i henhold til forurensningsforskriften, jf. pkt. 2.4 i de adm. bestemmelsene.

Kommunen har når som helst, og uten forutgående varsel, rett til å kontrollere/besiktige sanitærinstallasjoner og private vann- og avløpsanlegg under utførelse i den grad disse kan ha betydning for drift og vedlikehold av offentlige vann- og avløpsanlegg. Kommunen overtar med sin kontroll ikke noe ansvar overfor abonnent, utførende godkjent foretak eller tredjemann. Kommunen kan i den forbindelse gi pålegg om reparasjon, utbedring og ev. omlegging av private vann- og avløpsanlegg under utførelse dersom de ikke er i samsvar med abonnementsvilkårenes administrative og tekniske bestemmelser, jf. kapittel 2.5.

Kommunen kan kreve at stikkledningene legges som separatsystem, også i områder der kommunens ledninger er lagt som kombinertsystem., jf. kapittel. 2.7.1.

3.9.4.8 Øvrige bestemmelser – Adm. best. kapittel 3

Alle omkostninger i forbindelse med etablering og drift av private vann- og avløpsanlegg bæres av abonnenten, jf. pkt. 3.1 i de adm. bestemmelsene. Kummer, stengeventiler mv. som med kommunens tillatelse monteres på offentlig vann- og avløpsanlegg som del av det private anlegget, bekostes i sin helhet av vedkommende abonnent. Utstyr og vedlikeholdsansvar kan etter søknad overtas av kommunen.

Det fremgår av pkt. 3.2 i de adm. bestemmelsene at abonnenten er ansvarlig for at funksjonskravene og de tekniske kravene i tekniske bestemmelser, og i plan- og bygningsloven med tilhørende teknisk forskrift, overholdes i hele anleggets levetid. Dette gjelder også krav om at det private vann- og avløpsanlegget til enhver tid skal være tett, samt at de til enhver tid gjeldende krav til overhøyde mellom innvendig topp hovedledning i forgreningspunktet og laveste avløpsåpning i bygning (for eksempel sluk i kjeller) blir oppfylt. Dersom avløpsvannet pumpes, gjelder tilsvarende høydekrav målt til det høyeste punktet (gravitasjonspunktet) på pumpeledningen.

I den grad en bygning på et tidligere tidspunkt er anlagt med lavere overhøyde enn dagens krav, skal det iverksettes tiltak for å kompensere for dette, for eksempel ved installasjon av tilbakeslagsventil eller pumpestasjon etter dispensasjon fra kommunen for å motvirke tilbakeslag. Abonnenten har plikt til å vedlikeholde slike installasjoner regelmessig.

Det fremgår av pkt. 3.3 i de adm. bestemmelsene at abonnenten, ved tilknytning til kommunens nett, godtar at ev. eksisterende offentlige vann- og avløpsanlegg på abonnentens grunn har rett til å bli

liggende uavhengig av om denne rett er tinglyst eller ikke, og uavhengig av abonnentens kunnskap om ledningen på overtakelsestidspunktet for eiendommen.

Pkt. 3.4 i de adm. bestemmelsene regulerer bygging nær offentlig vann- og avløpsanlegg. Bestemmelsen fastslår at offentlige vann- og avløpsanlegg ikke skal overbygges. Ny bebyggelse, inklusive garasjer og støttemurer, skal ikke plasseres slik at den er til ulempe for drift og vedlikehold av offentlige vann- og avløpsanlegg. Slik bebyggelse skal ha en avstand til offentlig vann- og/eller avløpsanlegg på minst 4 meter. Det kan gis dispensasjon fra bestemmelsen etter søknad dersom utbygger sikrer drift og vedlikehold av offentlige ledninger med anlegg av varerør, kulvert eller tilsvarende, eller dersom tiltakshaver/abonnet foretar omlegging av hovedledningene etter servituttløvas regler.

Eier av offentlige vann- og avløpsanlegg skal påse at ovennevnte krav blir ivaretatt i forbindelse med, og så langt som mulig parallelt med, den ordinære byggesaksbehandlingen av tiltaket etter plan- og bygningsloven.

Pkt. 3.5 i de adm. bestemmelsene regulerer opphør av tilknytning. Bestemmelsen slår fast at når privat vann- og/eller avløpsanlegg skal settes ut av drift, skal abonnenten sørge for at ledningen avstenges ved tilknytning på hovedledning eller der kommunen anviser. Kommunen kan i den forbindelse også kreve at private installasjoner på hovedledningen blir fjernet. Kommunen kan etter andre ledd foreta oppgraving og stenging for eierens regning dersom dette ikke blir utført av eieren av privat vann- og avløpsanlegg.

Stengning av offentlige ledninger reguleres i pkt. 3.6. Den gir anvisning på at alle planlagte stopp i vannforsyningen eller avløpshåndteringen som skyldes arbeider på kommunale ledninger, skal gjøres kjent i rimelig tid på forhånd for de berørte abonnentene.

Ved øyeblikkelig stengning av vannforsyningen på grunn av akutt arbeid på kommunens vannledninger, varsler kommunen de berørte parter så snart som mulig om når vannforsyningen vil være gjenopprettet.

Stengning av offentlig vannledning på grunn av tilknytning, opphør eller omlegging av privat stikkledning kan bare utføres av kommunen etter bestilling fra ansvarlig utførende. Tidspunkt for stengning av kommunal vannledning avtales med kommunen. Ansvarlig utførende plikter å varsle abonnenter som berøres av stengningen.

Kommunen har etter pkt. 3.7 i de adm. bestemmelsene rett til når som helst, og uten forutgående varsel, å besiktige/kontrollere sanitærinstallasjoner og private vann- og avløpsanlegg i den grad disse kan ha betydning for drift- og vedlikehold av offentlige vann- og avløpsanlegg. Dette gjelder også kontroll av vannforbruket hos abonnenter som har vannmåler. Kommunen kan etter tredje ledd gi pålegg om reparasjon, utbedring og omlegging av sanitærinstallasjoner og private vann- og avløpsanlegg som ikke er i samsvar med abonnementsvilkårenes administrative og tekniske bestemmelser, eller foreta andre kompensierende tiltak. Dette gjelder i den grad forholdet kan ha betydning for drift og vedlikehold av offentlige vann- og avløpsanlegg.

Etter de adm. bestemmelsenes pkt. 3.8 er det i første ledd inntatt en generell regel om at abonnenten forplikter seg til ikke å sløse med vann. Det fremgår av andre ledd at under vannmangel, eller når andre forhold krever det, kan kommunen innføre restriksjoner på vannforbruk til spesielle formål, for eksempel hagevanning. Kommunen kan i slike situasjoner også innføre andre restriksjoner. Eventuelle restriksjoner som kommunen finner det nødvendig å gjennomføre under vannmangel eller når andre forhold krever det, gir ikke rett til å kreve erstatning eller prisavslag.

De adm. bestemmelsenes pkt. 3.9 regulerer nærmere krav til vannkvalitet og trykk. Hva gjelder vannkvalitet er det vist til drikkevannsforskriftens bestemmelser i § 12, jf. § 5, som minimumskrav. Kommunen kan, med Mattilsynets godkjenning, avvike fra drikkevannsforskriftens krav til

vannkvalitet for en avgrenset periode dersom kravene ikke kan oppfylles før utbygging av nytt vannbehandlingsanlegg eller lignende er gjennomført. Kommunen skal i tilfelle informere abonnentene om slike avvik fra drikkevannsforskriftens krav til vannkvalitet.

Hva gjelder trykk fremgår det av pkt. 3.9 tredje ledd at vanntrykket skal være minst 2 bar ved tilknytningspunktet på den kommunale vannledningen. Dersom vanntrykket inne i bygningen ikke er tilfredsstillende, og dette ikke skyldes manglende trykk på kommunens ledning, må abonnenten bekoste og installere trykkforsterkningsanlegg. Kommunen kan kreve installering av reduksjonsventil på vanninnlegget dersom vanntrykket inne i bygningen overstiger 6 bar. Kommunen plikter etter fjerde ledd å varsle abonnentene ved vesentlige endringer i vanntrykk eller vannkvalitet.

Det fremgår i en kommentar til bestemmelsen at i den grad vannkvalitet og /eller trykk utgjør en mangel etter forbrukerkjøpsloven § 16, kan abonnenten etter nærmere regler kreve prisavslag og/eller erstatning i medhold av forbrukerkjøpsloven § 26.

Videre distribusjon av vann- og avløpstjenester er regulert i de adm. bestemmelsenes pkt. 3.10. Den slår fast at uten kommunens samtykke må det ikke tas, bortledes eller selges vann fra en eiendom som er tilknyttet offentlig vannanlegg, på en slik måte at uttaket i mengde overstiger et normalt husholdingsabonnement eller det vannforbruk som den aktuelle type virksomhet vanligvis har. Det samme gjelder for tilførte avløpsmengder fra den enkelte abonnent til offentlig avløpsledning.

Ekstraordinære vannuttak/påslipp reguleres særskilt i pkt. 3.11. Bestemmelsen slår fast at det ved unormalt store eller støtvide vannuttak eller unormalt store eller støtvide påslipp av avløpsvann, for eksempel ved bruk til klimakjøling, sprinkleranlegg, jordvanning eller ved tømning av bassenger og oppfylling av tanker som overstiger det som er godkjent etter pkt. 2.1, 2.2 og 2.4, må særskilt tillatelse innhentes fra kommunen. Kommunen kan som vilkår for slik tillatelse stille krav om installering av vannmåler.

Påslippenes beskaffenhet reguleres særskilt i pkt. 3.12. Det fremgår under pkt. 3.12.1 – Generelt – at det til offentlig avløpsanlegg ikke må føres væsker, stoffer, gasser eller produkter som kan være brann- eller eksplosjonsfarlige, miljø- eller helsefarlig eller skadelige for offentlig avløpsanlegg. Dette innebærer at abonnenter som er tilknyttet offentlig avløpsanlegg, må vise aktsomhet ved bruk av sine sanitærinstallasjoner for å unngå at slike væsker, stoffer, gasser eller produkter føres ut med avløpsvannet via vasker, sluk eller toalett. Eksempelvis skal farlig avfall leveres til godkjent mottak, legemiddelrester skal leveres til apotek og hygieneprodukter skal avhendes gjennom avfallsinnsamlingen.

Kommunen må straks varsles dersom farlige eller skadelige væsker, stoffer, gasser eller produkter ved et uhell blir ført til offentlig avløpsanlegg.

Kommunen kan stille krav til påslipp av overvann til offentlig avløpsanlegg, bl.a. innhold, mengde, sandfang, fordøyningsbasseng m.m.

Det er også i pkt. 3.12.2 inntatt en henvisning til de sentrale bestemmelsene i forurensningsforskriften hva gjelder regulering av påslipp av avløpsvann fra virksomheter og husholdninger til offentlig avløpsanlegg. Forurensningsforskriftens bestemmelser på dette området (§ 15 A-4) er gjennomgått ovenfor under pkt. 3.4.8.7.4.

Under pkt. 3.12.3 er det inntatt eksempler på uønskede væsker, stoffer, gasser eller produkter. Her er bl.a. nevnt bensin, rensesvæsker, løsningsmidler, maling, lakk, sprøytemidler, legemidler, tjære, fett, olje, voks, sement, kalk, mørtel, sot, asfalt, karbid, presskaker, cyanidforbindelser, sulfater, sulfider, kadmium, kvikksølv, amalgam, bly, kobber, sink, krom, ammonium og magnesiumsulfater. Andre eksempler er vaskefiller og hygieneprodukter som bind, bleier, tamponger og Q-tips.

3.9.4.9 Ansvarsforhold – Pkt. 3.14

Bestemmelsen lyder som følger:

”Kommunen har ansvaret for bygging, forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale ledninger for vann og avløp.

Abonntenen har tilsvarende ansvar for bygningens sanitærinstallasjoner og private vann- og avløpsanlegg.

Kommunen er uten ansvar for ulemper eller skader hos abonnenten (herunder leietaker, fester o.l.) eller på private vann- og avløpsanlegg eller sanitærinstallasjoner som skyldes svikt i vanntilførselen eller i avløpssystemet, herunder tilbakeslag fra offentlig avløpsanlegg, med mindre svikten skyldes forsettlig eller uaktsomt forhold fra kommunens side.

Kommunen er uten ansvar hvis private vann- og avløpsanlegg eller sanitærinstallasjoner, på grunn av arbeider på det offentlige hovednett, forurenses eller tilstoppes av rust, slam eller andre stoffer, eller får frostskafer.

Det samme gjelder ved manglende vann til brannsklokk/sprinkling og for skader som skyldes forhold som beskrevet i pkt. 3.9 og 3.10.

Så lenge kommunens uaktsomhet ikke kan anses for å være grov, gjelder den samme ansvarsbegrensning for svikt i form av tilbakeslag/oversvømmelse fra offentlig avløpsanlegg som skyldes nedbør/flom som er større enn den avløpsanlegget er dimensjonert for, eller dersom det private avløpsanlegget eller sanitærinstallasjonene ikke er i samsvar med abonnementsvilkårenes administrative eller tekniske bestemmelser.

Kommunen er heller ikke ansvarlig for skader etter oversvømmelse i kjeller/lagerlokaler, andre næringslokaler eller boligareal som skyldes ledningsbrudd, kloakkstopp eller kapasitetsproblemer når skadetilfellene omfatter:

- *bygningmessig innredning, innbo og løsøre i rom som brukes til varig opphold (boligformål) og/eller næringsvirksomhet, og som mangler nødvendig godkjenning av bygningsmyndighetene til slik bruk.*
- *Gjenstander som pga. sin verdi eller andre forhold er uvanlig eller uaktsomt å oppbevare på slike steder.*
- *Varer som er lagret under lagringshøyde 100 mm over gulv.*
- *Skader som skyldes manglende vedlikehold og tilsyn av tilbakeslagsanordning.*

Abonntenen er ansvarlig for skade eller ulempe han ved forsett eller uaktsomhet påfører offentlig vann- og avløpsanlegg. Abonntenen svarer også for skade eller ulempe som personer som bruker hans sanitærinstallasjoner påfører offentlig vann- og avløpsanlegg.

Har flere eiendommer felles ledninger, er alle eiere solidarisk ansvarlig for de plikter disse bestemmelsene pålegger abonnenten. Det vises for øvrig til pkt. 1.2 og pkt. 2.3 i disse bestemmelsene.”

3.9.5 Eksempler fra VA-verk for øvrig

3.9.5.1 Avtalevilkår i Drammen kommune m.fl.

Flere kommuner har i den senere tid utarbeidet vilkår for avtale om tilknytning og levering av vann- og avløpstjenester. Drammen kommune og tre nabokommuner vedtok likelydende avtalevilkår i 2005.

Disse er revidert i 2009 og er nå vedtatt i 9 kommuner (Drammen, Svelvik, Sande, Nedre Eiker, Øvre Eiker, Modum, Lier, Røyken og Hurum).

Vilkårene er utarbeidet med grunnlag i kommunenes stilling som eiere av anlegg for vannforsyning og avløp.

Vilkårene er i sin helhet lagt ut på kommunenes internettsider. I det følgende gjengis utvalgte deler av disse vilkårene.

3.9.5.1.1 *Generelle vilkår, pkt. 1*

Avtalevilkårene inneholder i pkt. 1 generelle vilkår. Virkeområdet for avtalevilkårene fremgår av pkt. 1.2, hvor det heter at vilkårene regulerer rettigheter og plikter for hhv. kommunen som eier av hovedanlegg for vann og avløp og for eier av sanitæranlegg i forbindelse med bruk, drift og vedlikehold av kommunale og private vann- og avløpsanlegg. Vilkårene gjelder ikke anlegg for vannbåren oppvarming.

Vilkårene regulerer ikke brannvesenets bruk av kommunens eller abonnentens vannforsyningsanlegg til brannslukking. Kommunens myndighet over vannforsyningsanlegg som brannmyndighet er regulert i lovgivingen om brann- og eksplosjonsvern. Vilkårene gjelder likevel uttak av vann til sprinkleranlegg.

Formålet med vilkårene er i medhold av pkt. 1.3 å regulere rettigheter og plikter for kommunen og for abonnent i det gjensidige avhengighetsforholdet mellom dem som følger av at kommunalt og privat eide vann- og avløpsanlegg er koblet sammen i ett system.

Abbonentens ansvar ved felles privat anlegg er regulert i pkt. 1.5. Her fremgår det at abonnenter som har felles privat anlegg, er solidarisk ansvarlige i forhold til kommunen for abonnentens plikter etter vilkårene, uansett om den enkelte abonnent er medeier i anlegget eller ikke, og uansett om det foreligger tinglyst erklæring om ansvarsforholdet.

I forhold til kommunen er abonnenten ansvarlig også for andre som bruker abonnentens anlegg, som husstand, leietagere mv., jf. pkt. 1.6.

3.9.5.1.2 *Grensesnittet mellom abonnentens og kommunens anlegg – Etablering, overføring og avslutning av abonnement – Søknads- og meldeplikt ved tiltak på privat sanitæranlegg, pkt. 2–4*

Avtalevilkårene pkt. 2 omhandler grensesnittet mellom abonnentens og kommunens anlegg. Pkt. 3 gjelder etablering, overføring og avslutning av abonnement. I pkt. 4 spesifiserer vilkårene hvilke arbeider som er søknads- og meldepliktige, krav til saksbehandlingen, varigheten av en tillatelse og hvilke krav som stilles til ansvarlig utførende. For øvrig omtales disse ikke nærmere her.

3.9.5.1.3 *Partenes rettigheter og plikter i forbindelse med vann- og avløpstjenester, pkt. 5*

Partenes rettigheter og plikter i forbindelse med vann- og avløpstjenester reguleres nærmere i avtalevilkårene pkt. 5.

Pkt. 5.1 inneholder generelle bestemmelser, om partenes plikt til innretning og vedlikehold av sanitæranlegg, befaring av sanitæranlegg, omfang av abonnement og varsling og informasjon om forhold i løpende drift.

Vannforsyning er nærmere regulert i avtalevilkårene pkt. 5.2. Kommunen skal så langt det er praktisk mulig levere vann i tilstrekkelig mengde og av bestemt eller avtalt trykk og kvalitet, jf. pkt. 5.2.1. For

kvalitetskrav til drikkevann vises til forskrift om vannforsyning og drikkevann av 4. desember 2001 med endringer.

Abonnent som har spesielle krav til regularitet eller kvalitet i levering av vann, for eksempel på grunn av bruk av vann til matproduksjon, må selv klarlegge disse kravene og sørge for å få dem ivaretatt gjennom for eksempel egen avtale med kommunen, installasjon av eget renseanlegg eller lignende.

Vanntrykket på kommunal vannledning i stikkledningens tilknytningspunkt skal, i medhold av avtalevilkårene pkt. 5.2.2, ligge mellom 2 og 12 bar (20 og 120 mvs.), unntatt ved uttak av brannvann og lignende spesielle situasjoner. Er trykket ved første tappested høyere enn 6 bar (60 mvs), bør abonnent installere ventil for trykkreduksjon på eget anlegg.

Erstatningsansvar reguleres nærmere i pkt. 5.2.5. Bestemmelsene lyder i sin helhet:

”5.2.5.1: Rekkevidde

Dette punkt gjelder forhold der rett til prisavslag og erstatning kan reguleres ved avtale mellom partene.

5.2.5.2: Erstatningsansvar

Kommunen kan i henhold til gjeldende norsk rett ha erstatningsansvar for økonomisk skade eller tap hos abonnent

- *Som eier av vannforsyningsanlegg, for eksempel vannressursloven § 47 om skade fra vannledning eller vanntunnel*
- *Som leverandør av vannforsynings tjenester, for eksempel i henhold til Lov om kjøp eller Lov om forbrukerkjøp for forsinket eller mangelfull ytelse.*

Erstatningsplikten er avgrenset og presisert i pkt. 5.2.5.3.

5.2.5.3: Avgrensning av erstatningsansvaret

Kommunen har ikke erstatningsansvar uten hensyn til skyld (objektivt ansvar) for økonomisk skade eller tap hos abonnent som skyldes:

- *Restriksjoner på vannforsyning, jfr. pkt. 5.2.3.*
- *Stenging av vannforsyning ved arbeid på kommunalt eller privat anlegg eller av andre årsaker*
- *Forurensing av vann eller tetting i privat sanitæranlegg på grunn av arbeid på kommunalt anlegg*
- *Avbrutt eller redusert vannforsyning eller redusert kvalitet på grunn av akutt uforutsett vannbehov, for eksempel brannslukking.*

I tilfelle av skyld (forsett eller uaktsomhet) er kommunen erstatningsansvarlig etter vanlige regler for skyldansvar.

Kommunen har heller ikke erstatningsansvar for tap som skyldes at abonnenten har unnlatt i rimelig grad å fjerne eller minske risikoen for skade eller etter evne å begrense skaden.

Eksempel på slike forhold er:

- *å unnlate å gjennomføre nødvendige tiltak for å forebygge skade, jfr. pkt. 5.2.2.*
- *å unnlate å følge opp varsel og informasjon fra kommunen med orientering om aktuelle forholdsregler, jfr. pkt. 5.1.4.*
- *å unnlate å holde sikkerhetsinnretninger i orden eller hindre tilgangen til sluk og lignende*
- *å lagre varer eller gjenstander i underetasje eller kjeller nærmere golv enn 30 cm.”*

Etter avtalevilkårene pkt. 5.2.6 har abonnent rett til prisavslag (reduksjon i gebyr) ved feil eller mangel ved vannforsyningen, jf. Lov om kjøp av 13.5.1988 nr. 27 og Lov om forbrukerkjøp av 21.6.2002 nr. 34.

Vilkår for rett til gebyrreduksjon er at svikt i kommunalt anlegg eller feil ved vannforsyningen har medført:

- Langvarig, ikke planlagt avbrudd i vannforsyning
- Levering av forurenset vann som kan medføre sykdom eller helsemessige problemer

Forhold som nevnt i pkt. 5.2.5.3 regnes ikke som mangel og gir ikke grunnlag for prisavslag. Levering og mottak av *avløpsvann* reguleres av avtalevilkårene pkt. 5.3.

Etter pkt. 5.3.1 skal spillvann føres til kommunal spillvannsledning eller fellessystem. Kommunen kan tillate påslipp av spillvann på kommunal overvannsledning for typer av spillvann som er så lite forurenset at det kan likestilles med overvann.

Overvann skal, i medhold av vilkårene i pkt. 5.3.2, fortrinnsvis infiltreres i grunnen eller ledes til sjø eller vassdrag utenom kommunalt nett. Der dette ikke er hensiktsmessig, skal overvann føres i separat ledning til kommunal hovedledning. Kommunen kan stille krav til påslippet om for eksempel innhold, mengde, fordrøyningsinnretning, sandfang mv.

Ny stikkledning skal ha separate ledninger for spillvann og overvann. Kommunen kan unnta fra dette kravet der nytten av separering ikke vil stå i forhold til kostnadene. Kommunen kan kreve at stikkledning for overvann føres helt frem til bygningen.

Erstatningsansvar for skade fra avløpsanlegg reguleres i pkt. 5.3.10, som lyder som følger:

"5.3.10 Regulering av erstatningsansvar for skade fra avløpsanlegg.

5.3.10.1 Rekkevidde.

Dette punktet gjelder forhold der rett til erstatning kan reguleres ved avtale mellom partene.

5.3.10.2 Erstatningsansvar – utgangspunkt.

Kommunen kan i henhold til gjeldende norsk rett ha erstatningsansvar for økonomisk skade eller tap hos abonnent

- *Som eier av avløpsanlegg, for eksempel forurensningsloven § 24 a om skade fra kommunalt avløpsanlegg på grunn av utilstrekkelig kapasitet eller vedlikehold.*

Erstatningsplikten er avgrenset og presisert i pkt. 5.3.10.3.

5.3.10.3 Avgrensning og presisering av erstatningsansvaret.

Kommunen har ikke erstatningsansvar uten skyld (objektivt ansvar) for økonomisk skade eller tap som skyldes:

a) At kommunalt avløpsanlegg har utilstrekkelig kapasitet, når:

- 1) Kapasiteten var tilstrekkelig da anlegget ble bygd, og kommunen har sørget for nødvendig oppgradering som følge av senere utbygging eller andre fysiske terrenginngrep*
- 2) belastningen på anlegget er så stor at den må regnes som force majeure. Dette gjelder uansett om belastningen utelukkende skyldes høyvann, nedbør, snøsmelting og lignende eller en kombinasjon av disse.*

- b) *Tilbakeslag fra kommunalt anlegg der skaden skyldes forhold ved abonnentens eget anlegg, jfr. pkt. 5.1.1. Dette inkluderer også at abonnenten har unnlatt å følge opp behov for spesielle tiltak.*

I tilfelle av skyld (forsett eller uaktsomhet) er kommunen erstatningsansvarlig etter vanlige regler for skyldansvar.

Kommunen har heller ikke erstatningsansvar for tap som skyldes at abonnenten har:

- *gjennomført tiltak uten forsvarlig behandling eller vurdering*
- *unnlatt i rimelig grad å fjerne eller minske risikoen for skaden eller etter evne å begrense skaden.*

Eksempel på slike forhold er:

- *å innrede oppholdsrom eller rom for næringsformål i underetasje eller kjeller uten nødvendig godkjenning etter plan- og bygningslovgivningen*
- *å innrede slike rom uten at kravene i pkt. 5.3.9 er overholdt*
- *å oppbevare ting på steder der det er uvanlig eller uaktsomt på grunn av tingenes verdi eller andre forhold*
- *å lagre varer eller gjenstander i underetasje eller kjeller nærmere golv enn 30 cm.”*

Bestemmelsene om kommunens ansvarsfraskrivelse går noe kortere enn pkt. 3.14 i *Standard abonnementsvilkår, administrative bestemmelser* (KS/Kommuneforlaget 2008), jf. fremstillingen foran.

3.9.5.1.4 Omlagging og utbedring av privat sanitæranlegg, pkt. 6

Punktet omhandler fremgangsmåten dersom kommunen gir pålegg om utbedring med hjemmel i sin myndighet som eier av hovedanlegg. Dette gjelder også adgang for kommunen til selv å utbedre privat sanitæranlegg på abonnentens bekostning. Det omhandler også ansvarsfordeling mellom kommune og abonnent ved omlagging av stikkledning når kommunen anlegger ny hovedledning. Om detaljene henvises til tekst på kommunenes hjemmesider.

3.9.5.2 Sanitærreglement for Oslo kommune

Oslo bystyre vedtok 15. mars 2006 nytt sanitærreglement for kommunen. Abonnementsbetingelsene er å finne på Oslo kommunes nettsider.

Formålet med abonnementsbetingelsene er å ivareta forholdet mellom kommunen som eier av de offentlige vann- og avløpsledningene og den enkelte abonnent/eier av sanitæranlegg. Det legges særlig vekt på løsninger for uttak fra kommunens vannledninger og for innslipp på kommunens avløpsledninger.

Abonnementsbetingelsene skal sikre at sanitæranlegg blir utført, driftet og vedlikeholdt på en betryggende måte med hensyn til ansvar, funksjonssikkerhet, anleggs- og utstyrskvalitet.

Vi går ikke her nærmere inn på sanitærreglementets bestemmelser, men finner grunn til å nevne reglementets pkt. 3.13 om ansvarsforhold. Det lyder i sin helhet som følger:

”Generelt

Kommunen har ansvaret for bygging, forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale ledninger for vann og avløp.

Abonnenten har tilsvarende ansvar for bygningens sanitæranlegg, se pkt. 2.1. Dersom flere eiendommer har felles tilknytning til kommunens ledning, er hver eier solidarisk ansvarlig for

den delen av felles stikkledning som eiendommen er avhengig av, med mindre annen ansvarsfordeling er avtalt.

Oslo kommunes erstatningsansvar

Oslo kommune har i utgangspunktet erstatningsansvar etter alminnelige erstatningsrettslige regler.

Kommunen er likevel ikke erstatningsansvarlig for:

- a) Skader/tap som følge av stenging av vanntilførsel der varslingsplikten er overholdt, se pkt. 3.3.
- b) Skader/tap som følge av øyeblikkelig stenging av vanntilførselen ved ledningsbrudd/lekkasje eller andre uforutsette hendelser.
- c) Skader/tap som følge av uforutsette svingninger i vanntrykket ved for eksempel svikt i pumper, reduksjonsventiler og lignende.
- d) Skader/tap som følge av avvik i vannkvaliteten, for eksempel misfarget vann, når avviket skyldes varslet arbeid på kommunens vannledninger.
- e) At private rørinstallasjoner under arbeidet på kommunens ledninger forurenses eller stoppes til av rust, slam eller andre stoffer.
- f) Frostskader på stikkledninger som følge av driftsstans på kommunens ledninger.
- g) Tilbakeslag fra kommunens avløpsledninger og/eller ved inntrenging av høyvann når kravene i pkt. 2.5 ikke er oppfylt.
- h) Skader i kjeller/lagerlokaler eller boligareal etter oversvømmelse som skyldes ledningsbrudd, kloakkstopp eller kapasitetsproblemer når skadetilfellene omfatter;
 - Bygningsmessig innredning, innbo og løsøre i rom som brukes til varig opphold (boligformål) og som mangler nødvendig godkjenning av bygningsmyndighetene.
 - Gjenstander som pga. sin verdi eller andre forhold er uvanlig eller uaktsomt å oppbevare på slike steder.
 - Varer som er lagret under lagringshøyde 100 med mer over gulv.
- i) Skader på eiendom som følge av ekstraordinær nedbør, høyvann i fjord, høy vannstand i elv eller bekk og lignende. Det gjelder uansett om vannet trenger inn gjennom avløpsledning, gulv, vegger eller på annen måte trenger inn i bygning.

Abonnentens erstatningsansvar

Abonnenten har erstatningsansvar etter alminnelige erstatningsrettslige regler, og kan således bli ansvarlig for skader forårsaket av eget sanitæranlegg.”

3.10 Rett til å ha ledninger liggende over annen manns grunn – Nærmere omtale av servituttlova, hevdslova og tinglysningsloven

Vann- og avløpsverks rett til å ha ledninger over annen manns grunn er rettslig sett å karakterisere som en servitutt. De nærmere regler om hva en servitutt er og hvilke regler som gjelder for servitutter, fremgår av lov 29. november 1968 om særlege råderettar over framand eigedom (servituttlova). En servitutt kan stiftes ved avtale, ekspropriasjon eller hevd.

Med hensyn til hvordan partene må forholde seg til hverandre så lenge servitutten består, følger det av servituttlova § 2 at verken vann- og avløpsverket eller grunneieren må bruke råderettigheten sin slik at den blir til urimelig skade eller ulempe for andre. I avgjørelsen av om noe er urimelig, skal det legges vekt på hva som er formålet med retten, og hva som er i samsvar med tiden og forholdene for øvrig.

Der det ikke foreligger noen avgjørende grunn imot det, og en omlegging av ledningene kan gjennomføres uten at ordningen blir dårligere enn tidligere for vann- og avløpsverket, kan grunneieren kreve at ledningen blir flyttet til et annet sted på eiendommen mot at han bekoster kostnadene med å få ledningen flyttet, jf. servituttlova § 5.

Der vann- og avløpsverk ikke får tinglyst tidligere ervervede servitutter i grunnboka, kan rettighetene gå tapt der de aktuelle eiendommer kjøpes av noen som var i god tro med hensyn til tidligere etablerte rettigheter. Dette følger av lov 7. juni 1935 nr. 2 om tinglysning (tinglysningsloven) § 21 første ledd, jf. § 20.

Dersom vannverket har hatt ledningene liggende i hevdstid, vil rettighetene allikevel ikke gå tapt til godtroende erverver av de aktuelle eiendommene. Dette er 20 år dersom ledninger, kummer eller lignende har vært synlige på eiendommen, ellers 50 år. Selv om vilkåret for hevd ikke er oppfylt fordi opprinnelig eier har gitt vann- og avløpsverket en rett, og servitutten derfor har blitt utøvet rettmessig, kan det hevdes rettsvern etter tilsvarende regler som for hevd.

3.10.1 Innledning

Vann- og avløpsverk er for sin ledningsfremføring og anleggelse av nødvendige renseanlegg og pumpestasjoner avhengig av rett til å bygge, vedlikeholde og ha disse anleggene enten på egen grunn eller på annen manns grunn.

Vi har i kapittel 2.5 gått gjennom eksempler på forhandlinger om erverv, eventuelt ekspropriasjon av grunn der faste anlegg skal stå samt rett til grunn for anleggelse av vann- og avløpsledninger.

Under dette punktet vil de problemstillinger som reiser seg i ettertid, tas opp til behandling. Vi vil se på hvordan den rett som vann- og avløpsverkene har fått gjennom frivillig avtale eller ved ekspropriasjon, skal karakteriseres rettslig, og hvilke regler som regulerer konflikter mellom partene om bruksutøvelsen.

Vann- og avløpsverks rett til å ha ledninger over annen manns grunn er rettslig å karakterisere som en servitutt. De nærmere regler om hva en servitutt er og hvilke regler som gjelder for servitutter, fremgår av lov 29. november 1968 om særlege råderettar over framand eigedom (servituttlova). Disse vil bli gjennomgått nedenfor under kapittel 3.10.2.

I en del tilfeller har et vann- og avløpsverk/kommune blitt tilstått rettigheter av privatpersoner eller staten til å ha ledninger liggende over grunnen uten at slik rett har blitt tinglyst. Særskilte problemer kan da oppstå i tilfeller der eiendommen blir solgt videre til en tredjemann som ikke kjenner til eller påstår ikke å kjenne til vann- og avløpsverkets rett. Tinglysningsreglene som regulerer disse forhold

gjennomgås nedenfor under kapittel 3.10.3. Herunder vil forholdet til hevdsreglene bli kommentert. Dette kan være aktuelt der vann- og avløpsverket har sittet med retten gjennom lengre tid, når den godtroende kjøper gjør gjeldende at rettighetene er bortfalt.

3.10.2 Servituttlovas regler – Ledning og anlegg på annen manns grunn

Der et vann- og avløpsverk har blitt gitt rett til å anlegge en hovedledning for vann- eller avløp over annen manns grunn, er dette rettslig sett å karakterisere som en servitutt. Dette følger av lov 29. november 1968 um særlege råderetta over framand eigedom § 1. Det fremgår at loven blant annet omfatter særrettigheter over annen manns fast eiendom.

Rettigheten eller servitutten kan være stiftet ved frivillig avtale eller ved ekspropriasjon. Den kan også være etablert ved makeskifte eller gjennom hevd. Der avtalen skjer ved ekspropriasjon, vil det bli fastsatt en erstatning som skal forsøke å gjenspeile det økonomiske tap som den aktuelle eiendom (den tjenende eiendom) blir utsatt for gjennom plasseringen av anlegget eller leggingen av ledningen.

De praktiske ulemper kan være at ledningen vanskeliggjør fradeling og utbygging av nytt hus både med og uten kjeller. Også bygninger uten kjeller vil bli rammet fordi det normalt ikke vil være tillatt å bygge over eller nærmere offentlige hovedledninger for vann- og avløp enn 2 meter for å unngå faren for skade på ledningene.

Anleggelse av vann- og avløpsledninger vil også medføre en del ulemper under anleggsperioden og ved senere reparasjon og vedlikehold, ved at deler av hagen blir oppgravet og derigjennom ødelegger vegetasjon som grunneieren ønsker å ha på eiendommen. Det er imidlertid vanlig praksis at tomten blir satt tilbake i den stand den var før ledningene ble anlagt mht. planering, og at planter som blir ødelagt blir erstattet med nye etc.

De fleste vann- og avløpsverk har for slike formål utarbeidet standarderklæringer som regulerer forholdet mellom partene.

Med hensyn til hvordan partene må forholde seg til hverandre så lenge servitutten består, bestemmer servituttlova § 2, at verken vann- og avløpsverket eller grunneieren må bruke råderetten sin slik at den blir til urimelig skade eller ulempe for den andre. I avgjørelsen av om noe er urimelig, skal det legges vekt på hva som er formålet med retten, og hva som er i samsvar med tiden og forholdene for øvrig.

I dette ligger at partene må opptre hensynsfullt overfor hverandre. Grunneieren må ikke ved tiltak på egen grunn, som graving, sprengning eller overbygning, sette ledningene i fare for å bli skadet. Vann- og avløpsverket må på sin side sørge for at anleggsarbeidene utføres på en mest mulig skånsom måte og ikke unødvendig drar ut i tid. På samme måte må istandsetting skje på en tilfredsstillende måte. Dernest bør det sørges for tilstrekkelig vedlikehold, slik at ledningene ikke springer lekk og forårsaker skader og ulemper på eiendommen den ligger på.

Det som særlig skaper problemer i disse forholdene, er når grunneieren ønsker å få igangsatt nye byggetiltak på eiendommen sin. Dette kan dreie seg om f.eks. bygging av et helt nytt beboelseshus eller forretningslokale, oppsetting av uthus, garasje, forstøtningsmur med mer.

Der det ikke foreligger noen avgjørende grunn imot det, og en omlegging av ledningene kan gjennomføres uten at ordningen blir dårligere enn tidligere for vann- og avløpsverket, kan grunneieren kreve at ledningen blir flyttet til et annet sted på eiendommen mot at han bekoster flyttingsutgiftene, jf. servituttlova § 5. Dette vil for eksempel kunne være tilfellet der ledningsnett over eiendommen går i en buet linje som ved omleggingen blir rettet ut, eller i alle fall ikke forverret. Der vann- og avløpsverket åpenbart også har fordel av den omlagte traseen, kan kostnadene deles med en passende sum på hver.

Dersom omleggingen fører til en dårligere ordning for vann- og avløpsverket, for eksempel fordi den fører til en lengre og mer svingete trasé enn den tidligere, kan omlegging av ledningen bare kreves dersom det er mye om å gjøre for grunneieren og gevinsten ved en slik omlegging blir vesentlig større enn tapet hos vann- og avløpsverket. I slike tilfelle skal grunneieren betale erstatning etter avgjørelse i skjønn for det tap som derved voldes, jf. servituttlova § 6. Vederlaget må ikke settes lavere enn det retten er verdt for vann- og avløpsverket.

Der en omlegging vil kunne gjøre det mulig for en grunneier å bygge et nytt hus på tomten sin, må en kunne erkjenne at retten til å kreve omlegging er viktig for grunneieren. En omlegging vil imidlertid kunne føre til et mer driftsugunstig nett for vann- og avløpsverket ved at en lenger og mer svingete trasé over eiendommen statistisk sett vil medføre høyere vedlikeholdsutgifter pga. økt antall løpemeter og større fare for brudd og lekkasjer.

Bestemmelsen gir åpenbart anvisning på en interesseavveining, der grunneierens tap ved ikke å få utnyttet tomten sin ved unnlatt flytting, må veies opp mot de kostnader som vil påløpe ved en omlegging av eksisterende ledningstrasé. I den forbindelse vil reglene om at grunneieren må dekke omleggingskostnadene, samt eventuelle merkostnader omleggingen medfører for vann- og avløpsverkene, kunne virke preventivt, ved at det ikke fremstår som veldig attraktivt å kreve omlegginger for mindre byggetiltak som oppsetting av garasje, støttemurer etc. Et alternativ til omlegging kan være å forsterke eksisterende ledning med varerør, kulverter eller lignende slik at det skal være mulig å bygge over, men dette vil ofte kunne medføre like høye kostnader som en omlegging.

Avgjørelse etter ovennevnte paragrafer hører under skjønn etter servituttlova § 18, med mindre partene blir enige om en frivillig løsning.

Det er verdt å merke seg at lovens regler bare er deklatoriske, og ikke preseptoriske. Dette innebærer at partene har anledning til å avtale en avvikende ordning på forhånd. Dette følger direkte av servituttlova § 1 andre ledd, der det heter at bestemmelsene viker for det som følger av avtale eller særlige rettsforhold, dersom loven ikke uttrykkelig sier det motsatte.

I Oslo kommune har det for eksempel siden slutten av 1970-tallet vært praktisert regler for slike omlegginger som har vært lempeligere enn det som følger av servituttlovas regler. Her har grunneiere som har ønsket å bygge på tomten sin, ved omlegging bare blitt avkrevet erstatning for dagsverdien av de ledninger som utgår etter en antatt levetid på 80 år. Prinsippet ble praktisert slik at dersom en hovedledning var 40 år på det tidspunkt den måtte omlegges, skulle tiltakshaveren bare betale halvparten av den utgatte lednings kostnad.

Reglene kunne føre til at en grunneier som ønsket å bygge en garasje på sin eiendom til kr. 150.000,-, kunne kreve en ledningsomlegging til en kostnad av for eksempel kr. 600.000,- uten å måtte dekke noen del av vann- og avløpsverkets kostnad, dersom ledningen som utgikk var over 80 år. Dette gjaldt selv om ledningen i seg selv var i utmerket tilstand og godt kunne ha vart i over 40 år til. Dette synes åpenbart ikke å være samfunnsøkonomisk forsvarlig ressursbruk, og reglene er på denne bakgrunn foreslått endret.

Det skal også nevnes at det kan være vann- og avløpsverket som servitutthaver som ønsker å utvide den opprinnelige rett, som er blitt ervervet ved avtale eller ekspropriasjon, til å legge vann- og avløpsledninger, til også å omfatte tilleggsformål som legging av bredbåndskabler inne i, eller ved siden av, eksisterende ledninger. Det kan da oppstå spørsmål om slik utvidelse kan foretas med hjemmel i servituttlova § 2 (i samsvar med tiden og utviklingen for øvrig), eller om dette krever ny avtale med grunneier, eventuelt ny ekspropriasjon.

Disse spørsmål er ikke endelig avgjort for vann- og avløpsverkene vedkommende, men det foreligger en avgjørelse fra Borgarting lagmannsrett av 5. januar 2001 som har en viss interesse i denne sammenheng. Avgjørelsen gjaldt spørsmålet om hvorvidt Hafslund, som tidligere ved ekspropriasjon

hadde fått rett til fremføring av kraftlinjer over annen manns grunn, senere kunne bygge ut anlegget med fiberoptisk kabel for kommunikasjonsformål.

Lagmannsretten pekte på at servituttilova § 2 åpner for en dynamisk tolkning av servitutter. Det ble vist til at lovmotivene tok sikte på å gi ”frie hender til å gjera seg nytte av dei tekniske og andre framsteg som tida og tilhøva fører med seg”, jf. Rådsegn 5, s. 46. Det måtte foretas en avveining mellom partenes interesser.

Retten fant at de fiberoptiske kablene ikke kunne ses å være til nevneverdig skade eller ulempe for grunneierne. Den eneste ulempen som kunne være reell, var etter rettens syn at det kunne forekomme hyppigere inspeksjoner og reparasjoner med økt trafikk på jordveien. På den annen side fant retten at fordelene for Hafslund, og for så vidt også for samfunnet, var betydelige ved at det på denne måten kunne foretas en omfattende bruk av tidligere etablert infrastruktur slik at kommunikasjonsnettene kunne utbygges med svært beskjedne inngrep. Inngrepet ble ansett for å være så vidt lite omfattende at det ikke var urimelig at grunneierne måtte finne seg i det.

Lagmannsretten fant at begrensningene lå i hvorvidt nye tiltak ville medføre økte ulemper for grunneierne. Det ble lagt til grunn at dersom anlegget av den fiberoptiske kabelen var blitt inkludert i det opprinnelige skjønnet, ville det ikke ha utløst ytterligere erstatning.

Etter dette konkluderte lagmannsretten med at Hafslund hadde rett til å anlegge og drive den fiberoptiske kommunikasjonskabelen som del av kraftlinjeanlegget.

Dommen ble forsøkt anket inn for Høyesterett, som imidlertid ved kjennelse av 17. april 2001 nektet anken fremmet under henvisning til at ankegjensstandens verdi var for lav. Det ble dessuten bemerket at anken under enhver omstendighet ville ha blitt nektet fremmet under henvisning til lov 13. august 1915 nr. 06 om rettergangsmåten for tvistemål (tvistemålsloven) § 373 tredje ledd nr. 1, som gir anledning til å avgjøre anken uten ankeforhandling der kjæremålsutvalget enstemmig finner det klart at anken ikke vil føre frem. Loven er senere opphevet og erstattet av lov av 17. juni 2005 om mekling og rettergang i sivile saker (tvisteloven). Regler for i hvilke tilfeller lagmannsrettens avgjørelser kan ankes til Høyesterett er her inntatt i kapittel 30.

Det er ennå ikke klart hvilken betydning denne dommen vil ha for tilsvarende forhold i grunnen. Dersom en følger logikken i dommen, vil det avgjørende være om tilleggsformålet vil være til nevneverdig skade eller ulempe for grunneierne.

Vi nevner også kort at dersom vann- og avløpsledninger ønskes anbrakt i vei, må det foreligge tillatelse til dette fra veieieren. Dette følger av § 32 i lov 21. juni 1963 nr. 23 (veglova). Det følger videre av veglova § 34 at dersom en vann- og avløpsledning er plassert i strid med § 32, må ledningen ikke uten særskilt tillatelse på noen måte endres slik at innretningen blir mer i strid med loven. Ledningen må heller ikke uten særskilt tillatelse tas i bruk til vesentlig annet formål enn tidligere. Det vises for øvrig til en mer utførlig gjennomgang av disse reglene under kapittel 2.5.8 ovenfor.

Av rettspraksis for øvrig kan nevnes dom avsagt av Agder lagmannsrett den 31. oktober 2002 i tvist mellom to privatpersoner knyttet til en omlegging av en privat stikkledning som var foretatt uten å følge reglene om omskipning i servituttilova.

Lagmannsretten la til grunn at eieren av den tjenende eiendom som servitutten hvilte på, ved omleggingen hadde gjort ubrukelig det ledningsnettene den servituttberechtigede eiendom hadde etter tidligere inngått avtale, og at dette var å anse som en ansvarsbetingende handling, både vurdert i forhold til servitutttavtalen og i forhold til culpa-ansvaret utenfor kontrakt. Retten fant det sannsynliggjort at servitutthaveren hadde lidt et økonomisk tap på kr. 30.000,- knyttet til en 32 mm ledning, som ikke var blitt erstattet med en ny ledning.

Retten fant det ikke sannsynliggjort at det var lidt ytterligere tap knyttet til omleggingen av en 40 mm ledning som faktisk ble benyttet som vannledning. Det ble allikevel tilkjent en ytterligere erstatning på kr. 10.000,- utover det sannsynliggjorte økonomiske tapet, som følge av at grunneieren hadde tatt seg selv til rette, og tilsidesatt servitutthaverens rettigheter i egen interesse. Det ble anført at dette var riktig av hensyn til respekten for inngåtte avtaler og for å hindre at ensidige endringer ble gjennomført fremfor den fremgangsmåten loven ga anvisning på.

Som ytterligere eksempel på rettspraksis mellom private knyttet til rett til påkobling til privat anlagt ledningsnett kan vises til Frostating lagmannsretts dom av 6. desember 2005. Saken var her at en hytteeiendom i 1999 ble tilkoblet en vannledning som i sin tid ble lagt av tre oppsittere, men hvor kommunen hadde overtatt ansvaret for oppgradering og vedlikehold. En av oppsitterne krevde frakobling under henvisning til manglende samtykke fra eierne. Lagmannsretten kom til at tilkoblingen var lovlig. Det ble vist til at oppsitterens vannforsyningsinteresse var dekket opp gjennom kommunens ansvarserkjennelse, og at han ikke reelt sett ble skadelidende ut over de midlertidige ulemper som var knyttet til anleggsarbeid på eiendommen, og som han som abonnent og deltaker i fellesskapet måtte finne seg i.

3.10.3 Tinglysingslovens regler – Ledning anlagt uten tinglysning – Forholdet til godtroende kjøpere

3.10.3.1 Innledning

I en del tilfeller har det vist seg at den rett som vann- og avløpsverkene, eller kommunen de er en del av, har fått til å anlegge vann- og avløpsledninger, renseanlegg eller pumpestasjoner på annen manns grunn, ikke har blitt tinglyst.

Der den aktuelle eiendom etter noe tid blir solgt videre til en kjøper, som ikke har kjent til at vann- og avløpsinstallasjonene har en rett til å ligge på eiendommen, kan det oppstå spørsmål om vann- og avløpsverket dermed har mistet sin rett til å ha installasjonene liggende, eller om den godtroende kjøper plikter å godta at de blir liggende når han blir klar over deres eksistens.

3.10.3.2 Tinglysingslovens regler om betydningen av tinglysning

Utgangspunktet etter tinglysingsloven § 20 er at når et dokument er innført i dagboken, går det rettsreservv som dokumentet gir uttrykk for, i kollisjonstilfeller foran rettsreservv som ikke er innført samme dag eller tidligere. Dette innebærer at fra det tidspunkt den nye kjøper har fått tinglyst sin rett til eiendommen, vil tidligere rettigheter på eiendommen som han ikke har kjent til falle bort, med mindre kjøperen kjente eller burde kjenne til den eldre retten, jf. tinglysingsloven § 21 første ledd.

I en del tilfeller vil det kunne være vanskelig for en kjøper å nå frem med en anførsel om at han har vært i aktsom god tro ved kjøp av eiendom der det ligger vann- og avløpsinstallasjoner. Særlig gjelder dette der en befaring av eiendommen ville avdekket synbare anlegg, installasjoner eller kummer.

Særlig praktisk vil derfor bestemmelsen ikke være for andre anlegg enn ledninger og andre underjordiske anlegg som ikke kan konstateres ved befaring på eiendommen. For de tilfeller der det ikke kan bebreides kjøperen at han ikke oppdaget innretningene, vil vann- og avløpsverkets rett være bortfalt.

Av tvister mellom private og kommuner om rett til å ha liggende ledninger over privat grunn kan vises til at Holmestrand kommune i rettskraftig dom av 3. mai 2005 fra Holmestrand tingrett fikk medhold i at kommunen hadde rett til å ha hovedledninger over annen manns grunn. Vedkommende grunneier gikk til søksmål med anførsel om at hun var uvitende om ledningenes eksistens på hennes tomt og at kommunen derfor måtte fjerne ledningene, da disse var til hinder for at vedkommende fikk bygge

garasje på det sted på tomten hvor hun ønsket denne anlagt. Alternativ plassering av garasjen på tomte var fullt mulig til tross for ledningene, men dette ønsket ikke huseier. Ledningene hadde på tidspunktet for søksmålet ligget der i ca. 24 år.

Det ble her prinsipielt gjort gjeldende at kommunen savnet hjemmel for å legge ledningene på grunneiers tomt da de i sin tid ble anlagt og subsidiært ble det gjort gjeldende at kommunens rett til å ha ledningene liggende i alle tilfeller var bortfalt etter tinglysingsloven § 20.

Retten fant det avgjørende at det i vilkårene for å få skjøte som var vedtatt av kommunestyret i desember 1976 fremgikk følgende vilkår:

”Hvor de terrengmessige forhold gjør det nødvendig, må kjøperen uten erstatning finne seg i at kommunen eller eier av høyereliggende tomt legger sin kloakk- og vannledning over tomten. Private ledninger legges etter kommunens anvisning.”

Retten fant at det syntes rimelig å anta at det var lite rom for forhandlinger knyttet til disse vilkårene. Enten godtok man å kjøpe på kommunens betingelser, ellers ble tomten tildelt en annen. Kommunens servituttsrettslige rett var altså sikret i skjøtet.

Et særlig spørsmål for retten var betydningen av at ledningene muligens var blitt anlagt etter at vedkommende huseier var blitt eier av tomten, men før innflytting og at hun muligens ikke var blitt varslet direkte av kommunen ved at varselet i stedet ble gitt til vedkommende som foresto oppføringen av huset på huseiers vegne.

Retten påpekte at servituttolova ikke inneholdt noen varslingsregler, men at det måtte anses som god forvaltningsskikk å varsle og gi eier anledning til å uttale seg om trasé. Retten fant det imidlertid ikke avgjørende i dette tilfellet, da ledningene var lagt nær tomtegrensen på et sted hvor de normalt ville være til minst mulig ulempe, slik at den manglende varslingen ikke kunne sies å ha ført til en mer byrdefull trase for huseier enn om hun var blitt varslet i sin tid.

Endelig kan nevnes dom av Karmsund tingrett 31. januar 2007 der Vindafjord kommune ble frifunnet fra krav om dekning av flyttekostnader for hovedledningene på kr. 348.245,- fra en forretningsdrivende som følge av manglende tinglysning der det ble hevdet at det forelå god tro.

Det avgjørende for sakens utfall var hvorvidt kjøperen kjente, eller burde kjent, til at det lå kommunale vann- og avløpsledninger over eiendommen, da han fikk tinglyst skjøtet i september 2002.

Retten la i sin vurdering vekt på at det var minst en synlig kum på eiendommen, og at dette forhold alene måtte gi kjøperen et signal om at det kunne ligge ledninger i grunnen på eiendommen han var i ferd med å kjøpe. Det ble også pekt på at kjøper var kjent med at eiendommen var tilknyttet offentlig vann og avløp, noe som også var et signal om at det var offentlige ledninger på eller i umiddelbar nærhet av eiendommen. Tinglysingsloven § 21 første ledd var derfor til hinder for at ekstinksjon kunne finne sted.

3.10.3.3 Forholdet til hevdslova

Imidlertid vil det ofte være slik at det går en god del år fra det tidspunkt vann- og avløpsverket har fått sine rettigheter til eiendommene senere blir solgt.

I disse tilfellene kan det være av interesse å se nærmere på tinglysingsloven § 21 andre ledd som fastslår at tinglysning ikke har betydning for andre lovbestemte rettigheter enn pant, hvor ikke annet er særlig bestemt, og at det samme er tilfelle for rettserverv ved hevd.

Dette innebærer at dersom vilkårene for å påberope seg hevd foreligger fra vann- og avløpsverkets side, skulle den godtroende kjøper allikevel ikke kunne ekstingvere (utslukke) vann- og avløpsverkenes rettigheter til å ha ledningene liggende.

3.10.4 Hevdslovas regler

Etter lov 9. desember 1966 nr. 1 om hevd (hevdslova) § 2 hevder den som har en ting som sin egen i 20 år i sammenheng eiendomsrett. På samme måte vil den som bruker eller har en ting som om han var bruksrettshaver hevde bruksrett på samme vilkår som for hevd av eiendomsrett. Dette gjelder også for særlige bruksretter som veirett og annet, jf. hevdslova § 7. Dette innebærer i utgangspunktet at et vann- og avløpsverk kan hevde rett til å ha sine vann- og avløpsinstallasjoner liggende over annen manns grunn, dersom de har ligget der i over 20 år.

Hevdslova § 7, jf. henvisningen til bestemmelsene i §§ 2-6, innebærer blant annet at dersom vann- og avløpsverkene er gitt en særskilt rett til å ha ledningen liggende over eiendommen, kan det ikke hevdes. Dette følger av hevdslova § 5. Dersom servitutten ikke viser seg av en fast innretning, som f.eks. kumlokk eller annet synlig tegn på anlegg i grunnen vil hevdstiden være 50 år, jf. hevdslova § 8.

Bestemmelsen i hevdslova § 5 innebærer at det må utøves en rådighet som er i strid med hva hevderen egentlig har rett til, dersom det skal kunne hevdes. Så lenge det skjer en bruk som er rettmessig, har rette eier ingen foranledning til å gripe inn. Om vann- og avløpsverket som bruker, tror at det har rett til å ha ledningene liggende over grunneierens eiendom, er likegyldig dersom bruken for grunneieren fremtrer som utslag av den rett som grunneieren har gitt vann- og avløpsverket. Dette innebærer at et vann- og avløpsverk som i sin tid har blitt tilstått en rett til å ha ledningen liggende over den eiendom som senere er solgt, ikke i utgangspunktet kan påberope seg hevdslova direkte.

Hevd kan imidlertid også være et rettsvernssurrogat. Thor Falkanger og Aage Thor Falkanger skriver om dette på s. 609 i boka *”Tingsrett”* 6. utgave 2007:

”En rettighet som er utøvet i hevdstid på en slik måte at hevd ville ha inntrådt dersom det ikke hadde foreligget lovlig adkomst, skal ha samme beskyttelse som en hevdet rettighet. f.eks.: A gir B rett til å bygge hytte i utmarken. B utnytter retten og har hytte der i mer enn 20 år uten at noe blir tinglyst. B’s rett vil her være beskyttet for eks. i forhold til S som kjøper A’s eiendom – endog om S skulle være i god tro (uvitende om at B har en festerett og er eier av hytta). Det er her ingen grunn til å stille B svakere enn hvor han med urette har trodd at han har festerett. Dessuten kan det pekes på at hvor det bygges på ”ekte hevd”, vil det ofte foreligge en uklanderlig adkomst, men dokumentene er gått tapt, og de som var med på transaksjonen er døde”.

Dette innebærer følgelig at der et vann- og avløpsverk ville ha hevdet etter 20 år (synbar innretning) dersom det i utgangspunktet ikke hadde opprinnelig rett til å ha ledningene liggende, vil man allikevel si at vann- og avløpsverket har hevdet rettsvern når samme periode har gått når vann- og avløpsverk hadde slik rett på anleggsestidspunktet, men hvor dokumentasjonen for dette har gått tap.

Det foreligger som Falkanger påpeker ovenfor, ingen saklig grunn til å stille det vann- og avløpsverk som vitterlig har blitt tilstått en rett, dårligere enn det vann- og avløpsverk som ikke kan vise til noen hjemmel for sin rett til å ha ledningene liggende.

I de tilfeller der det ikke har vært mulig for kjøperen å konstatere at det foreligger en slik rett for vannverket ved kjøpet av eiendommen, fordi innretningene har vært skjult i terrenget og han heller ikke har fått kunnskap om retten på annen måte, vil den ordinære hevdstid være 50 år og det vil også være tilfellet for hevd av rettsvern.

3.11 Europaparlamentets og rådsdirektiv 2000/60/EF av 23. oktober 2000 kalt EUs rammedirektiv for vann eller ”vanndirektivet”

EUs rammedirektiv for vann ble vedtatt 23. oktober 2000 og har fått betegnelsen 2000/60/EF.

Direktivets formål er å forebygge ytterligere forringelse av og beskytte og forbedre vannmiljøet og tilstanden til terrestriske økosystemer, som er direkte avhengig av vannmiljøet. I tillegg skal direktivet fremme en bærekraftig bruk av vann og bidra til å redusere virkningen av flom og tørke.

Artikkel 3 bestemmer at medlemslandene skal identifisere de enkelte nedbørfeltene innenfor sitt territorium og ordne disse i særskilte nedbørfeltdistrikter. For slike distrikter er det opp til medlemslandene å sikre passende administrative ordninger, herunder hvilket organ som skal være ansvarlig myndighet.

Etter artikkel 5 skal medlemsstatene sikre at det for hvert nedbørfelt foretas en analyse av egenskapene, en vurdering av menneskelige aktiviteters innvirkning på overflate- og grunnvannets tilstand, samt en økonomisk analyse av vannbruken.

Etter artikkel 7 skal det innenfor det enkelte nedbørfeltdistrikt for det første utpekes alle vannforekomster som faktisk blir benyttet til drikkevannsforsyning og som gjennomsnittlig utgjør mer enn 10 kubikkmeter om dagen eller som leverer vann til mer enn 50 personer. For det andre skal det utpekes hvilke forekomster av vann som er påtenkt til fremtidig bruk for drikkevannsforsyningen.

Medlemsstatene skal etter artikkel 13 sørge for at det blir utarbeidet en forvaltningsplan for hvert nedbørfeltdistrikt som ligger innenfor medlemsstatenes område. Denne skal offentliggjøres og etter artikkel 15 sendes i kopi til kommisjonen og til berørte medlemsstater etter nærmere regler.

Det er opp til medlemsstatene selv å fastsette de sanksjoner som skal benyttes i tilfelle av overtredelse av de nasjonale bestemmelser som skal vedtas i henhold til dette direktivet. Artikkel 23 påbyr imidlertid at sanksjonene må være effektive, stå i et rimelig forhold til overtredelsen og ha en avskrekkende virkning.

Forskrift om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften) ble fastsatt 15. desember 2006, med hjemmel i henholdsvis plan- og bygningsloven, forurensningsloven og vannressursloven. Forskriften gjennomfører EUs rammedirektiv for vann i norsk rett, og trådte i kraft 1. januar 2007. Den er sist endret ved forskriftsendring av 23. desember 2009 med virkning fra 1. januar 2010.

Forskriften deler landet inn i 16 vannregioner, 11 med avrenning til norsk kyst og 5 med avrenning til Sverige eller Finland. Landets vannregioner administreres av 11 fylkeskommuner som er utpekt som vannregionmyndigheter, med ansvar for de vannregioner eller deler av internasjonale vannregioner som ligger i Norge.

Det skal utarbeides tiltaksplaner for den enkelte vannregion som bygger på gjennomførte analyser og vurderinger. Tiltaksprogrammene skal være i overensstemmelse med nasjonale føringer og statlige planretningslinjer gitt i medhold av plan- og bygningsloven. Tiltaksprogrammene skal bl.a. beskrive tiltak til beskyttelse og forbedring av tilstanden i vannforekomstene og tiltak for å beskytte drikkevannskilder og redusere behovet for vannbehandling til drikkevannsformål. Det skal foreligge overslag over kostnadene ved og angivelse av det rettslige grunnlaget for å gjennomføre de tiltak som inngår i tiltaksprogrammet.

Det skal vedtas en forvaltningsplan, basert på bred medvirkning fra berørte aktører.

Forvaltningsplanen skal vedtas som regional plan etter plan- og bygningsloven § 8-4. Vannregionmyndigheten oversender utkastet til forvaltningsplan for vannregionen til berørte fylkeskommuner. Planen vedtas i de fylkesting hvis område blir berørt. Forvaltningsplanen skal legges frem for Kongen til godkjenning.

Rettsvirkningen av en godkjent forvaltningsplan er at den skal legges til grunn for regionale organers virksomhet, og være retningsgivende for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i vannregionen.

3.11.1 EUs rammedirektiv for vann

EU vedtok 23. oktober 2000 parlamentets og rådets direktiv 2000/60/EF om fastleggelsen av en ramme for fellesskapets vannpolitikk. Direktivet trådte i kraft 22. desember 2000.

For norsk retts vedkommende er det fastsatt *Forskrift om rammer for vannforvaltningen* (vannforskriften). Forskriften ble fastsatt 15. desember 2006, med ikraftsettelse fra 1. januar 2007, og gjennomfører EUs rammedirektiv for vann i norsk rett.

I EU betraktes direktivet som et av de viktigste regelverk innen det europeiske fellesskap for ivaretagelse av miljøet. EU har tidligere fastsatt ca. 20 direktiver som regulerer forskjellige deler av vannforvaltningen og som nå omfattes av det nye rammedirektivet.

Direktivet er omfattende og berører flere departementers arbeidsområde. Dette gjelder blant annet Miljøverndepartementet, Olje- og energidepartementet, Landbruksdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet samt Fiskeridepartementet.

Hensikten med vanddirektivet er å etablere en effektiv og samordnet forvaltning av vannressursene. Alle krav til vannforvaltning knyttes sammen i ett direktiv.

Direktivet har sin bakgrunn tilbake i 1988 da EU-ministrene slo fast at Europas vannressurser trengte beskyttelse for ikke å forringes ytterligere, og for å sikres en god økologisk og kjemisk tilstand. Kommisjonen ble derfor oppfordret til å utvikle et forslag som skulle sikre kvaliteten på Europas overflatevann. Tilsvarende erklærte et ministermøte i 1991 at Europas grunnvann trengte beskyttelse mot forurensende stoffer og for høyt uttak. Dette reflekterte en erkjennelse av at rent vann er en verdifull fellesressurs som må forvaltes bærekraftig på tvers av sektorer og geografiske områder, og at godt vann i stigende grad er et minimumsgode for menneskelig aktivitet, helse og utvikling.

Da det Europeiske miljøbyrå i 1995 rapporterte om overbelastning av mange av Europas ferskvannressurser, både kvantitativt og kvalitativt, ba Rådet i 1996 om at Kommisjonen lot utarbeide et forslag til rammedirektiv med grunnprinsipper om bærekraftig vannressursforvaltning.

Det er kun en gjennomgang av hovedtrekkene som er relevant for VA-sektoren som gjennomgås nærmere nedenfor under kapittel 3.11.2.

3.11.2 Kort om hovedtrekkene i direktivets bestemmelser som er relevant for VA-sektoren

Medlemsstatene skal etter artikkel 3 pkt. 4 sikre at de miljømål som fremgår av artikkel 4, samordnes for hele nedbørfeltdistriktet.

Av de mange miljømål som oppstilles i artikkel 4, kan nevnes at det her trekkes et skille mellom innsatsprogrammer for å bedre henholdsvis overflatevannet, grunnvannet og beskyttede områder. Hva gjelder overflatevann heter det under bokstav a, underpunkt i, at medlemsstatene skal iverksette de nødvendige tiltak for å forebygge forringelse av tilstanden for alle overflatevannforekomster.

Med hensyn til grunnvann er dette behandlet under bokstav b, der det i underpunkt i heter at medlemsstatene skal gjennomføre nødvendige tiltak for å forebygge eller begrense tilførselen av forurensende stoffer til grunnvannet, og å forebygge forringelse av tilstanden til alle grunnvannsforekomster.

Under underpunkt ii heter det at medlemsstatene skal verne, forbedre og gjenopprette alle grunnvannsforekomster, sikre balanse mellom uttak og gjenoppbygging av grunnvann, med sikte på å oppnå god tilstand for grunnvann senest 15 år etter at dette direktivet trådte i kraft, i samsvar med bestemmelsene i vedlegg V.

For beskyttede områder skal medlemsstatene etter nr. 1 bokstav c) sørge for oppfyllelse av alle standarder og mål senest 15 år etter at dette direktivet trådte i kraft, med mindre noe annet er angitt i de fellesskapsregler som ligger til grunn for opprettelsen av de enkelte beskyttede områder.

Etter nr. 4 kan fristene fastsatt i henhold til nr. 1 forlenges med sikte på å nå målene gradvis for vannforekomster, forutsatt at ingen ytterligere forringelse av tilstanden til den berørte vannforekomsten forekommer og nærmere opplistede mål nås.

Etter artikkel 5 skal medlemsstatene sikre at det for hvert nedbørfelt eller del av internasjonalt nedbørfelt på statens territorium foretas en analyse av egenskapene, en vurdering av virkningene av menneskelig virksomhet på overflatevannets og grunnvannets tilstand, og en økonomisk analyse av vannbruken. Disse analysene skal være avsluttet senest fire år etter direktivets ikrafttreden.

Etter artikkel 7 skal medlemsstatene innenfor det enkelte nedbørfeltdistrikt for det første identifisere alle vannforekomster som brukes til uttak av drikkevann, og gir mer enn 10 kubikkmeter om dagen i gjennomsnitt eller betjener mer enn 50 personer, og de vannforekomster som er tiltenkt slik bruk i fremtiden. Videre skal vannkilder som leverer mer enn gjennomsnittelig 100 kubikkmeter pr. dag overvåkes.

Medlemsstatene skal sørge for at vannet som leveres forbrukerne tilfredsstillende direktiv 98/83 EF (drikkevannsdirektivet).

For ovenfor nevnte områder skal medlemsstatene iht. Artikkel 7 pkt. 3 sørge for nødvendig vern av de identifiserte vannforekomstene med sikte på å unngå forringelse av kvaliteten, slik at omfanget av rensing ved produksjonen av drikkevann kan reduseres. Det kan opprettes vernesoner for disse vannforekomstene.

Medlemsstatene forplikter seg etter § 8 til å sørge for at det etableres programmer for overvåkning av vanntilstanden for å sikre enhetlig og omfattende oversikt over vanntilstanden innen hvert nedbørfelt. Programmene skal være operative innen desember 2006, og gjennomføres i tråd med vedlegg V, og tekniske spesifikasjoner i art. 21.

Etter artikkel 11 skal hver enkelt medlemsstat sørge for at det for hvert nedbørfeltdistrikt blir utarbeidet et tiltaksprogram for å nå målene i artikkel 4, i det det tas hensyn til resultatene av analysene som kreves i henhold til artikkel 5.

Tiltaksprogrammene skal iht. artikkel 11, nr. 7 være utarbeidet senest ni år etter direktivets ikrafttredelse, dvs. innen 22. desember 2009, og skal være iverksatt senest 12 år etter ikrafttredelsen, dvs. senest 22. desember 2012.

Planene skal iht. artikkel 11, nr. 8 vurderes på nytt og om nødvendig ajourføres senest 15 år etter ikrafttredelsen, dvs. senest 22. desember 2015. Eventuelle nye eller utvidede tiltak innenfor rammen av et ajourført program skal være iverksatt senest tre år etter utarbeidelsen.

3.11.3 Kort omtale av forskrift om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften)

Omtalen av forskrift 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen vil først og fremst konsentrere seg om hovedlinjene i forskriften, samt det som er særskilt VA-spesifikt stoff, herunder de viktigste konsekvensene av forskriften for VA-sektoren.

Det er her særlig bestemmelsene som tar sikte på å kartlegge og beskytte drikkevannskilder, samt de mange tiltak som blir pålagt på avløpssektoren og innen spredt bebyggelse som en følge av forvaltningsplaner og tiltaksprogrammer som vil stå i fokus. Forskriften ble endret senest ved forskrift av 23. desember 2009 nr. 1814 som trådte i kraft fra 1. januar 2010.

Formålet med forskriften følger av § 1. Bestemmelsen lyder som følger:

”Formålet med denne forskriften er å gi rammer for fastsettelse av miljømål som skal sikre en mest mulig helhetlig beskyttelse og bærekraftig bruk av vannforekomstene.

Forskriften skal sikre at det utarbeides og vedtas regionale forvaltningsplaner med tilhørende tiltaksprogrammer med sikte på å oppfylle miljømålene, og sørge for at det fremskaffes nødvendig kunnskapsgrunnlag for dette arbeidet.”

Miljømålene skal legges til grunn for planleggingen i vannregionene. I forskriften §§ 4 – 8 er rammedirektivets bestemmelser om hvilke miljømål som skal legges til grunn, og frister for måloppnåelse, nedfelt.

For vannområdene som velges ut til første planperiode (jf. forskriften § 30), dvs. at tiltaksprogram og forvaltningsplan trer i kraft innen 1. april 2010 og frem til utgangen av 2015, kan vannregionmyndigheten i samarbeid med vannregionutvalget beslutte at tiltaksprogrammet og forvaltningsplanen bare skal omfatte utvalgte vannområder innenfor vannregionen. Første planperiode skal minimum omfatte ett vannområde i hver vannregion.

Miljømålene som følger av forskriften §§ 4-6 skal i utgangspunktet nås innen seks år etter at første forvaltningsplan har trådt i kraft. Hvis vesentlige kostnader eller andre tungveiende hensyn vanskeliggjør oppfyllelsen av miljømålene innen fristen i første ledd, kan det for vannområder som tas med i første planperiode, jf. § 30, likevel besluttes at fristen for å nå målsettingene utsettes til neste planperiode, jf. forskriften § 8.

For overflatevann er målet i utgangspunktet god økologisk og kjemisk tilstand (jf. forskriften § 4), i samsvar med klassifiseringen i vedlegg V. Når det gjelder kjemisk tilstand skal kravene i forurensningsforskriften kapittel 17 også være oppfylt.

Karakteriseringen i henhold til EUs rammedirektiv for vann gir også landene mulighet til å peke ut vannforekomster som er såkalt kunstige eller sterkt modifiserte (jf. § 5). Dette omfatter vannforekomster som på grunn av fysiske inngrep risikerer å ikke tilfredsstille kravet til god tilstand, men hvor tiltaket på grunn av sin betydelige samfunnsnytte, ønskes opprettholdt. Tilstanden i kunstige og sterkt modifiserte vannforekomster skal beskyttes mot forringelse og forbedres med sikte på at vannforekomstene skal ha minst godt økologisk potensial og god kjemisk tilstand, i samsvar med klassifiseringen i vedlegg V.

Tilstanden i grunnvann skal beskyttes mot forringelse, forbedres og gjenopprettes og balansen mellom uttak og nydannelse sikres med sikte på at vannforekomstene skal ha minst god kjemisk og kvalitativ tilstand, i samsvar med klassifiseringen i vedlegg V, jf. forskriften § 6.

Forskriften krever at vannforekomstene skal identifiseres, karakteriseres og analyseres i samsvar med vedlegg II, for bl.a. å finne ev. avvik i forhold til direktivets mål om god tilstand. Vannforekomstenes tilstand skal på bakgrunn av kriteriene klassifiseres som høy, god, moderat, dårlig eller svært dårlig.

Som del av klassifiseringen skal også betydningen av menneskeskapte påvirkninger vurderes, og det skal utarbeides en økonomisk analyse av vannbruken i samsvar med vedlegg III til vannforskriften.

Det følger av forskriften § 16 at det innen utgangen av 2012 skal opprettes et register over beskyttede områder. Dette skal skje i samsvar med vedlegg IV. Registeret over beskyttede områder skal løpende vurderes og oppdateres.

Ettersom forskriften § 17 direkte berører drikkevann inntas bestemmelsen i sin helhet her:

”Alle vannforekomster innenfor vannregionen som brukes til uttak av drikkevann og hvor uttaket er mer enn 10 m³ vann per dag i gjennomsnitt eller forsyner flere enn 50 personer, skal registreres i samsvar med vedlegg IV. Dette gjelder også vannforekomster som er tiltenkt slik bruk i fremtiden.

Vannforekomster identifisert som drikkevannskilder etter denne bestemmelsen skal beskyttes mot forringelse av kvaliteten, slik at omfanget av rensing ved produksjon av drikkevann reduseres.”

Det skal i henhold til forskriften § 18 innen utgangen av 2012 foreligge tilstrekkelige regionale programmer som gir en helhetlig overvåking av tilstanden i vannforekomstene. Programmene skal omfatte relevante økologiske, kjemiske, kvantitative og fysiske parametere i vannforekomstene, i samsvar med velegg II og V.

For områder avsatt til uttak av drikkevann og vernede naturtyper og arter som inngår i registrer for beskyttede områder etter § 16, kreves overvåking basert på grunnlaget for beskyttelse.

Forskriften § 20 deler landet inn i 16 vannregioner, 11 med avrenning til norsk kyst og 5 med avrenning til Sverige eller Finland, jf. vedlegg 1 der disse er angitt nærmere.

De 11 vannregionene med avrenning til norsk kyst er Glomma, Vest-Viken, Agder, Rogaland, Hordaland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark.

Vannregionmyndigheten skal ifølge forskriften § 21 koordinere arbeidet med å gjennomføre oppgavene innenfor den enkelte vannregion innenfor tidsfristene som er angitt. Stortinget besluttet at vannregionmyndigheten som tidligere lå hos Fylkesmannen skulle overføres til fylkeskommunen fra år 2010.

For vannregion Glomma er Østfold fylkeskommune vannregionmyndighet. For vannregion Vest-Viken er Buskerud fylkeskommune vannregionmyndighet. For vannregion Agder er det Vest-Agder fylkeskommune som er vannregionmyndighet. Ellers følger navnet på vannregionmyndighet for de øvrige områder betegnelsen på vannregionen.

Vannregionmyndigheten skal legge til rette for arbeidet som skal utføres, følge opp myndigheter som har oppgaver i henhold til forskriften, gjennomføre egne oppgaver og samordne de ulike bidragene. Dette arbeidet skal gjennomføres i nært samarbeid med vannregionutvalget. Alle som er interessert, skal gis anledning til å delta i gjennomføringen av forskriften og særlig ved utarbeidelse, revisjon og oppdatering av forvaltningsplaner og tiltaksprogrammer (jf. forskriften § 27).

Forskriften § 22 krever at det for hver vannregion skal opprettes et vannregionutvalg bestående av representanter for berørte sektormyndigheter, fylkesmannsembeter, fylkeskommuner og kommuner. Representanter for berørte rettighetshavere og private og allmenne brukerinteresser skal være nært knyttet til vannregionutvalget gjennom en referansegruppe. Det følger av forskriften § 22 andre ledd at sektormyndigheter, fylkeskommuner og kommuner innenfor sine ansvarsområder har ansvar for å utrede forslag til tiltak, samt å utrede premissene for fastsettelse av miljømål.

Det følger av forskriften § 23 at vannregionmyndigheten i samarbeid med vannregionutvalget, der det er hensiktsmessig, kan dele hele eller deler av vannregionen i vannområder. Ved inndeling i vannområder skal det tas utgangspunkt i de naturgitte forhold, som hele eller deler av nedbørfelt, fjorder og kystområder. I tillegg skal det legges vekt på eksisterende samarbeidsformer mellom kommuner, regionale myndigheter og andre interesser, forventede utfordringer og allerede igangsatte tiltak

Forslag til inndeling i vannområder skal inngå som en del av planprogrammet for utarbeidelse av forvaltningsplan.

Det fremgår av forskriften § 24 at vannregionmyndigheten i samarbeid med vannregionutvalget skal utarbeide miljømål for den enkelte vannforekomst.

Miljømålene skal utarbeides i samsvar med bestemmelsene i forskrift om rammer for vannforvaltningen og i overensstemmelse med nasjonale føringer og statlige planretningslinjer gitt i medhold av plan- og bygningsloven § 6-2. Utarbeidelsen skal ta utgangspunkt i gjennomførte karakteriseringer og analyser, jf. § 15 og tiltaksvurderinger, jf. § 25.

Vannregionmyndigheten skal i samarbeid med vannregionutvalget i henhold til forskriften § 25 utarbeide et tiltaksprogram for den enkelte vannregion. Tiltaksprogrammet skal være sektorovergripende og skal bygge på gjennomførte analyser og vurderinger. Tiltaksprogrammet skal være i samsvar med nasjonale føringer og statlige planretningslinjer gitt i medhold av plan- og bygningsloven § 6-2.

Av særlig betydning for norske vannverk kan nevnes at tiltaksprogrammet etter forskriften § 25 fjerde ledd bokstav c skal omfatte tiltak for å ivareta behov for og krav til drikkevann og annen vannforsyning, beskytte drikkevannskilder og redusere behovet for vannbehandling til drikkevannsformål.

Tiltaksprogrammet skal foreligge senest innen utgangen av 2015. Programmet skal revurderes og om nødvendig oppdateres hvert sjette år. Tiltakene skal være operative senest tre år etter at tiltaksprogrammet er vedtatt.

Det følger av forskriften § 26 at vannregionmyndigheten i samarbeid med vannregionutvalget skal utarbeide utkast til forvaltningsplan for den enkelte vannregion. Forvaltningsplanen skal utarbeides i samsvar med vedlegg VII og blant annet

- a) angi miljømål for vannforekomstene,
- b) sammenfatte karakteristika i vannregionen,
- c) gi en analyse av menneskeskapt påvirkninger i vannregionen,
- d) gi en oversikt over beskyttede områder,
- e) gjøre rede for overvåkning og resultatene av denne,
- f) sammenfatte tiltaksprogrammet.

Forvaltningsplanen kan suppleres med mer detaljerte programmer og planer for deler av vannregionen, sektorer, problemer eller typer vann.

Ut fra det arbeidet som så langt er kjent knyttet til utarbeidelsen av forvaltningsplanen, vil de miljømål som angis for vannforekomstene kunne medføre flere og mer vidtrekkende tiltak innenfor avløpssektoren for å kunne nå disse.

Det er gitt nærmere regler om vedtakelsen av forvaltningsplaner i forskriften § 29. Forvaltningsplanen skal vedtas som en regional plan etter plan- og bygningsloven § 8-4.

Vannregionmyndigheten oversender utkastet til forvaltningsplan for vannregionene til berørte fylkeskommuner. Planen vedtas i de fylkesting hvis område blir berørt.

Forvaltningsplanen skal etter § 29 tredje ledd legges frem for Kongen til godkjenning, jf. plan- og bygningsloven § 8-1 andre ledd. I oversendelsen til departementet skal det fremgå om det er gjort endringer i forhold til planutkastet og begrunnelsen for eventuelle endringer. I samband med godkjenning kan Kongen fastsette slike endringer i planen som finnes påkrevd ut fra hensynet til rikspolitiske interesser.

Kongen har i statsråd den 11. juni 2010 godkjent vannforvaltningsplaner for alle regionene i landet. Disse planene som har vært utarbeidet under ledelse av fylkesmennene, omfatter i første omgang utvalgte vannområder som dekker om lag 20 prosent av landet.

Forvaltningsplanen for hele landet skal godkjennes senest innen utgangen av 2015 og iverksettes fra 2016 og skal deretter revurderes og om nødvendig oppdateres hvert sjette år.

Godkjente forvaltningsplaner skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i vannregionen, jf. plan- og bygningsloven § 8-2.

3.12 Kommunens adgang til å pålegge overvannstiltak

Kommunen kan gjennom aktiv bruk av kommune- og reguleringsplan, gjennom byggesaksbehandlingen og gjennom bruk av vannressursloven § 7 og forurensningsloven § 22, i stor grad styre tilførselene av overvann til nedenforliggende arealer, bekker og kommunens avløpsrør. Kommunen er videre gitt adgang til å stille krav til påslipp av overvann til offentlig avløpsanlegg i Standard abonnementsvilkår for vann- og avløp utgitt av KS/Kommuneforlaget høsten 2008 i pkt. 3.12.1.

3.12.1 Kommunens adgang til å pålegge overvannstiltak gjennom bruk av kommuneplan- og reguleringsplanbehandling

Kommunen bør i forbindelse med kommuneplanbehandlingen avsette konkrete områder som viser hensyn og restriksjoner som har betydning for bruken av et areal. Hensyn og forhold som skal markeres i arealdelen som hensynssoner med tilhørende retningslinjer og bestemmelser.

I den grad et område ikke bør bebygges fordi det bør avsettes som flomveier, som for eksempel eksisterende bekkedrag kan dette angis som hensynssone etter § 11-8 tredje ledd bokstav a etter lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (pbl.). Det kan da samtidig gis bestemmelser om at det er forbudt å etablere bebyggelse innenfor sonen, ev. at visse typer bebyggelse er forbudt, mens enkelte søknadspliktige tiltak kan aksepteres.

Der bortledning av overvannet vurderes best å bli løst gjennom etablering av tekniske anlegg gir plan- og bygningsloven i § 11-7 nr. 2 adgang til å fastsette som arealformål i kommuneplanens arealdel anlegg for teknisk infrastruktur, herunder traseer for teknisk infrastruktur, jf. lovens § 11-7 nr. 2.

I forbindelse med opprettelse av hensynssoner etter § 11-8, kan det i medhold av bokstav b gis særlige krav til infrastruktur og med angivelse av type infrastruktur. I medhold av en slik bestemmelse kan det for eksempel bestemmes at ny bebyggelse kun tillates i den grad det blir tilknyttet offentlig avløpsløsning, og at man ikke lenger vil tillate spredt utslipp av avløpsvann på grunn av faren for forurensning av nærliggende private drikkevannsbrønner mv.

Dette kan også gjøres ved fastsettelse av reguleringsplan etter pbl. kapittel 12. Det fremgår av § 12-5 at arealformål kan deles inn i underformål og kombineres innbyrdes og med hensynssoner. Det fremgår videre av lovens § 12-6, at 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 følger av merknadene til bestemmelsen at det gjennom bestemmelser i reguleringsplan i § 12-7 vil være større muligheter for å gi detaljregulerte bestemmelser til hensynssonene i reguleringsplan enn etter kommuneplanens arealdel.

3.12.2 Gjennom byggesaksbehandlingen, jf. pbl. § 28-1

Det kan også stilles nødvendige krav i forbindelse med selve byggesaksbehandlingen, selv om det ikke har blitt inntatt relevante krav om overvannstiltak i forbindelse med reguleringsplan- behandlingen. Det beste er selvsagt at dette blir hensyntatt allerede i forbindelse med utarbeidelsen av planen, men det kan være at relevante krav ikke har blitt stilt fordi man først har blitt klar over behovet for særskilte tiltak mht. overvannsavrenningen i ettertid.

Plan- og bygningsloven § 28-1 inneholder en særskilt bestemmelse om krav til byggegrunn og miljøforhold mv. Denne er i det alt vesentlige en videreføring av tidligere plan- og bygningslov § 68. Bestemmelsen lyder som følger:

”Grunn kan bare bebygges, eller eiendom opprettes eller endres, dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold. Det samme gjelder for grunn som utsettes for fare eller vesentlig ulempe som følge av tiltak.

For grunn som ikke er tilstrekkelig sikker, skal kommunen om nødvendig nedlegge forbud mot opprettelse eller endring av eiendom eller oppføring av byggverk, eller stille særlige krav til byggegrunn, bebyggelse og uteareal.

Departementet kan gi nærmere forskrifter om sikkerhetsnivå og krav til undersøkelser, sikringstiltak for person eller eiendom, dokumentasjon av tiltaket og særskilte sikringstiltak.”

I motsetning til bygge- og deleforbud etter plan- og bygningsloven 2008 kapittel 13 (tidligere pbl. § 33), utløser ikke bygge- og deleforbud etter pbl. § 28-1 krav om utarbeidelse av reguleringsplan.

Det fremgår av Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)(bygningsdelen) på s. 206, at hovedprinsippene om kommunens ansvar i tidligere plan- og bygningslov 1985 § 68, i all hovedsak har vært uendret siden 1924. Innføringen av ansvarsrettssystemet har heller ikke endret på dette. I Eigersund-dommen HR-2006-01515-A, uttalte Høyesterett at det ikke var tvilsomt at det var byggherren som hadde ansvaret for byggeprosjektet, også byggegrunnen og fundamentering. Bruken av ansvarshavende endret ikke på dette, men støttet klart opp under at det ikke var kommunen som skulle ha ansvaret.

Som et alternativ til å nedlegge forbud mot bygging eller deling, kan bygningsmyndighetene sette vilkår om sikringstiltak. De vilkår som gis, må ha direkte sammenheng med den foreliggende fare eller ulempe, og kravene må være knyttet til grunnen, bebyggelsen eller utearealet, og de må ha som formål å avverge eller dempe de aktuelle farer som har sammenheng med natur- eller miljøforhold.

Kommunens ansvar for sikringstiltak er begrenset til å påse at de påtenkte tiltakene mot flom eller andre ekstraordinære skader eller ulemper er tilstrekkelig til å avverge faren eller redusere ulempene til et akseptabelt nivå, jf. forskrift 22. januar 1997 nr. 23 om krav til byggverk og produkter til byggverk (TEK) §§ 5-2 til 5-5. Det er tiltakshaveren selv som må engasjere den konsulenthjelp som er nødvendig for å avklare hvilke tiltak som må iversettes, og hvordan de skal gjennomføres.

Hvorvidt kommunen vil være ansvarlig for ev. flomskader, som er et resultat av manglende krav til bortledning eller håndtering av overvann i kommune- og reguleringsplan, eller manglende bruk av pbl. § 28-1 til å stille relevante vilkår, vil bero på en nærmere vurdering etter skadeerstatningsloven § 2-1. Det avgjørende vil her være om kommunen av domstolene anses for å ha utvist uaktsomhet ved sin regulerings- og/eller byggesaksbehandling. I denne vurderingen skal det tas hensyn til om de krav skadelidte (dvs. byggherren) med rimelighet kan stille til kommunen er tilsidesatt.

Plan- og bygningsloven § 28-2 inneholder en bestemmelse om at bygge- eller rivingsarbeid, graving, sprenging eller fylling ikke kan igangsettes uten at de ansvarlige på forhånd har truffet nødvendige tiltak for å sikre mot at skade kan oppstå på person eller eiendom, og for å opprettholde den offentlige trafikk.

Det fremgår videre av § 28-3, at dersom byggverk kan bli utsatt for skade ved vannsig, ras eller utglidning fra nabogrunn, kan kommunen tillate at nødvendige forebyggende tiltak foretas på nabogrunnen.

3.12.3 Gjennom bruk av vannressursloven § 7 andre ledd

Vannressursloven § 7 andre ledd lyder som følger:

”Utbygging og annen grunnutnytting bør fortrinnsvis skje slik at nedbøren fortsatt kan få avløp gjennom infiltrasjon i grunnen. Vassdragsmyndigheten kan gi pålegg om tiltak som vil gi bedre infiltrasjon i grunnen, dersom dette kan gjennomføres uten urimelige kostnader.”

Det fremgår av forarbeidene til bestemmelsen inntatt i merknadene til Ot.prp. nr. 39 (1998–1999) om lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven) på s. 326 og 327, at andre ledd skal bevare muligheten for infiltrasjon i grunnen fremfor avrenning på overflaten og ledningstransport av nedbør og smeltevann. Det er påpekt at dette kan redusere faren for flom og oversvømmelser og minske behovet for en høy dimensjonering av ledningsnett for overvann. Bestemmelsen tar særlig sikte på tettbygde strøk og medfører at tette flater (asfalt, betong mv) bør unngås hvor det er mulig.

Den generelle regelen i andre ledd første punktum retter seg både mot tiltakshaverne og mot relevante myndigheter, men skal ikke oppfattes som et absolutt påbud. Det forutsettes imidlertid ifølge forarbeidene at bestemmelsen blir tatt i betraktning bl.a. ved utforming av reguleringsplaner og bebyggelsesplaner etter plan- og bygningsloven og ved praktiseringen av byggesaksbehandlingen. Vannressursloven § 7 andre ledd andre punktum gir vassdragsmyndigheten adgang til å pålegge tiltak som kan gi bedre infiltrasjon i grunnen. Dette er ifølge forarbeidene mest aktuelt i forbindelse med ny utbygging, og regelen må derfor særlig tas i betraktning ved utforming av reguleringsplaner og bebyggelsesplaner etter plan- og bygningsloven.

Vassdragsmyndighet etter denne bestemmelsen er kommunen, jf. vannressursloven § 64.

Pålegg vil kunne gis i forbindelse med innvilgelse av byggetillatelse, og da som vilkår for denne, både i forhold til godkjenning av plassering og størrelse av bygninger og anlegg og uforming av den ubebygde del av arealene. Det understrekes i forarbeidene at regelen ikke er til hinder for at pålegg gis i etterhånd, men at vilkårene for å gi pålegg sjeldnere vil være oppfylt da.

Det avgjørende i begge tilfeller er at pålegget må kunne gjennomføres uten urimelige kostnader. Ved rimelighetsvurderingen må man ifølge forarbeidene særlig se hen til merkostnaden, både isolert og i forhold til de samlede utgiftene ved tiltaket. Innholdet av et pålegg etter andre ledd andre punktum, kan for eksempel gå ut på å avstå fra tette flater på et areal.

Den forbedring av infiltrasjon i grunnen et pålegg kan gi, må veies mot de kostnader det fører med seg. Bestemmelsen kan ikke brukes mot tiltak som øker avrenningen i et område uten å hemme infiltrasjonen i grunnen, så som for eksempel bakkeplanering eller flatehogst.

3.12.4 Bruk av forurensningsloven § 22

Forurensningsloven § 22 er nærmere omtalt under kapittel 3.4.7.3 ovenfor.

Poenget i denne sammenhengen er at bestemmelsen slik vi ser det ikke bare at bestemmelsen gir hjemmel til å kreve separering av felles stikkledning for overvann og kloakk til kommunalt separatsystem, men også må kunne benyttes til å kreve omlegging fra tilførsel til kommunalt nett til infiltrasjon på egen grunn, der forholdene ligger til rette for dette, og der pålegget er begrunnet i at kommunens hovedledningsnett og/eller rensekapasitet er, eller står i fare for å bli, overbelastet, og at det er behov for å treffe tiltak for å rydde opp i dette.

At hensynet til kapasitet på kommunens ledninger og renseanlegg er relevant i kommunens vurdering av når bestemmelsen skal benyttes, følger av forarbeidene, jf. Ot.prp. nr. 11 (1979–80) s. 126.