

Kunnskapsbasert forvaltning av grunnvann

- noen rettslige og faktiske utfordringer

Av Gunnhild Storbekkrønning Solli, basert på «*Ute av syne, ute av sinn – om rettigheter til og forvaltning av grunnvann i norsk rett*», doktoravhandling ved juridisk fakultet, UIO, 2020.

1. Sammendrag

Grunnvann er den største, tilgjengelige ferskvannsressursen vi har i Norge, og det er en viktig naturressurs for mennesker og miljø, samtidig som det er en økonomisk ressurs for eieren av grunnvannet. Ressursen har nytteverdi til bl.a. energiproduksjon og drikkevann, og er en viktig leverandør av økosystemtjenester til miljøet rundt seg. Grunnvann er også en sentral nøkkel i en god samfunnsmessig planlegging i et endret klima, f.eks. for å hindre flom. Hvem som eier retten til grunnvannet og hvordan regelverket for forvaltning av ressursen er, har både privat- og offentligrettslig betydning. Samtidig som grunnvann er en viktig ressurs, kan manglende hensyntagen til grunnvann i planlegging føre til skade på omgivelsene. For å styre og forvalte grunnvann på en god måte, er kunnskap en helt avgjørende faktor. I stor grad er det eierne av grunnvannet og kommunene som har ansvar for forvaltning av grunnvann, og det er underkommunisert og lite kjent hva dette ansvaret innebærer og hvilke kunnskapskrav aktørene må ha for å forvalte ressursen riktig. Denne artikkelen belyser hvilke rettslige krav som stilles til kunnskapsbasert forvaltning av grunnvann i norsk rett og peker på enkelte utfordringer det mangelfulle faktiske kunnskapsgrunnlaget om grunnvann medfører for selve forvaltningen av ressursen.

2. Forvaltning av grunnvann – hvem har ansvaret?

Hvordan vi forvalter grunnvannet i dag, har betydning for hvordan ressursen kan fungere i økosystemet og brukes av oss mennesker i morgen. Utfordringen ved forvaltning av grunnvann er at det er en viktig ressurs, men det er samtidig komplisert å regulere fordi riktig forvaltning krever kunnskap. Til tross for at grunnvann gjerne finnes overalt i undergrunnen, har vi liten kunnskap om faktorer som beliggenheten, omfanget og kvaliteten av ressursen. Melhus kommune er et godt eksempel på en kommunene som vist å nyttiggjøre seg grunnvann til både drikkevann og oppvarming av kommunale bygg, samtidig som det er bygd opp kunnskap og kompetanse om grunnvann som har nytteverdi for også andre enn kommunen selv.

I Norge har vi hatt rettsregler om forvaltning av vann fra vikingtiden av. Den tidlige reguleringen var rettet mot *eieren av vannet* og begrenset hvordan eieren gjennom ulike typer bruk kunne gripe inn i vannstrømmen ut fra hensyn til andre rettighetshaveres tilgang til vannet. Moderne vannforvaltning skjer ut fra videre perspektiv, hvor rettighetshavernes interesser fremdeles skal ivaretas, samtidig som også andre samfunnshensyn er minst like viktige. Andre samfunnshensyn ved forvaltning av grunnvann er ivaretagelse av de ulike

bruksformålene som nevnt i punktet over, som drikkevann og næringsproduksjon, men også betydningen av grunnvann i økosystemet og som leverandør av økosystemtjenester som vannrensning og opprettholdelse av poretrykket i undergrunn.¹ Forvaltning av grunnvannet må ivareta ressursen som sådan gjennom overordnet planlegging og ved gjennomføring av konkrete tiltak, samtidig som det må hindres at grunnvannspåvirkning kan skade andre ressurser, f.eks. at uttak av grunnvann kan føre til setningsskader i bygningsmasser. Når forvaltning av grunnvann har et så vidt spekter, vil ansvaret tilligge ulike aktører og med ulikt innhold etter hvilken rolle de innehar.

Eieren av grunnvannet er en slik aktør. Først i år 2000 ble det regulert i norsk rett hvem som skulle eie grunnvannet. Før dette tidspunktet hadde enkelte kunne tillegge seg retten til grunnvann gjennom okkupasjon, dvs. ta grunnvann i bruk f.eks. ved å etablere en brønn.² Gjennom vannressursloven i 2000 § 44 ble eieren av overflatearealet også eieren av grunnvannet under eiendommen sin – uavhengig av om vedkommende tar grunnvannet i bruk selv. Fordi grunnvannet kan ligge i grunnvannsføremster som kan strekke seg over store avstander under bakken, bestemte lovgiver at grunnvannet i slike tilfelle vil ligge i sameie mellom de som har grunnvannsføremsten under sin tomt. Sameiedelen til grunnvannet skal da settes ut fra størrelsen på eiendommen i overflaten.³ Eierskap til grunnvann innebærer en annen måte å tenke på enn ved eierskap til en landeiendom – eierskapet til grunnvann er knyttet til en tredimensjonal ressurs som ligger under bakken og kan være i sameie mellom mange ulike store og små eiere. Det er åpenbart at det vil være vanskelig for eierne å vite om og i hvilken grad grunnvannet brukes av sameiere eller uvedkommende, og om grunnvannsressursen kan være truet av f.eks. forurensningskilder som ligger langt vekk fra grunneierens eiendom. I Melhus kommune vil det f.eks. innebære at grunnvannsmagasinet under Melhus sentrum eies av de største grunneierne – uavhengig av om de bruker grunnvannet eller ei. Det innebærer at bl.a. at eieren har rett til bruk av vannet, eieren kan nekte andre å bruke vannet og eieren har en rett til uttak til egen husholdning og husdyr som ikke kan bortprioriteres til andre formål, f.eks. drikkevann til befolkningen.⁴ Det innebærer også at grunneieren har en forpliktelse til å ivareta grunnvannet og ikke gjennomføre tiltak som medfører skade på grunnvannet eller andre private eller allmenne interesser, jf. § 43a. Eierens kompetanse til å bruke og påvirke grunnvannet er begrenset av konsesjonsplikten og begrensninger i arealbruk. Det innebærer bl.a. at større grunnvannsuttak vil kunne kreve konsesjon fra vassdragsmyndigheten etter vannressursloven § 45. Når offentligrettslige regler på denne måten griper inn i hvordan eieren kan forvalte ressursen, reduseres også eierens ansvar tilsvarende til den sfæren vedkommende har kontroll over. Samspillet kan bli komplisert, da det kan etableres grunnvannskonsesjoner uten at rettsforholdet til private eiere avklares.⁵

Vassdragsmyndigheten, særlig ved NVE, har vært den sentrale forvaltningsaktøren innen vannforvaltningen, som har vært ansett som en sentralt regulert forvaltningssektor. Siden 2000 har NVE også hatt ansvar for konsesjoner til grunnvannstiltak. Det er likevel få grunnvannskonsesjonssaker som har vært behandlet, og sakene det gjelder, gjelder i de fleste saker relativt små uttak av grunnvann. De større infrastrukturiltakene som potensielt kan ha

¹ Se oversikt over formålet ved grunnvannsforvaltning i Solli (2020) s. 71-80.

² Solli (2020) s. 52-59.

³ Se om nærmere om avgrensningen av grunnvannsretten i Solli (2020) s. 307-323.

⁴ Se hva rettigheten innebærer for eieren i Solli (2020) s. 323-356.

⁵ Solli (2020) s. 266-278.

stor betydning for og påvirkning av grunnvann, som f.eks. tunnelutbygging og energibrønner basert på grunnvannsuttak, har NVE vurdert at har ligget utenfor hva som er konsesjonspliktig tiltak. Det vil si at disse tiltakene kan gjennomføres uten konsesjon fra NVE og uten offentlig forhåndskontroll, men at tiltakshaver har det fulle ansvar dersom skade skjer.⁶ Av andre sentrale aktører av betydning for grunnvannsforvaltning, er Miljødirektoratet, som har et koordineringsansvar for gjennomføringen av vannforskriften og har forvaltningsansvar for områder som er vernet etter naturmangfoldloven.

Kommunene har i realiteten et langt større ansvar for grunnvannsforvaltning enn det som framgår av lovverket, hvor grunnvann ikke er nevnt knyttet til kommunale plikter overhode. Kommunene har kun en beskjeden myndighetsrolle etter vannressursloven, som er den sentrale loven for bruk og forvaltning av grunnvann etter norsk rett. Kommunene har imidlertid et stort ansvar for grunnvannsforvaltning gjennom arealforvaltning etter plan- og bygningsloven og vannforskriften.⁷ Dette ansvaret er underkommunisert i plan- og bygningsloven, som ikke omtaler grunnvann direkte.

3. Krav til kunnskapsbasert forvaltning etter norsk rett

Forvaltningen av grunnvann må være kunnskapsbasert. Hva innebærer dette? Og hvilke krav stilles til kunnskaper ved forvaltning av grunnvann etter norsk rett?

Kunnskapsbasert forvaltning innebærer at forvaltningen er basert på og tar hensyn til kunnskap om grunnvannets beliggenhet, kvalitet og kvantitet og hvordan grunnvannet kan påvirke og påvirkes av omgivelsene. Det innebærer særlige utfordringer for grunnvann som en skjult ressurs.

Krav til kunnskapsbasert forvaltning følger av ulike rettsgrunnlag og er rettet mot ulike aktører. *For forvaltningsorganer* følger et generelt utredningskrav av forvaltningsloven § 17, som innebærer at enkeltvedtak skal være så godt utredet som mulig.⁸ Av naturmangfoldloven §8 følger det et grunnleggende krav at offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet skal så langt det er rimelig bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet. Visse typer tiltak og planer krever konsekvensutredning med sine særegne krav til saksutredning.⁹ For tiltak som er konsesjonspliktige etter vannressursloven, som uttak av vann og infrastrukturtiltak som kan føre til nevneverdig skade eller ulempe for allmenne eller private interesser, skal konsesjonsmyndighet undersøke forhold som grunnvannsmagasinet tålegrense, om minstevannførselen i tilgrensende vannforekomster opprettholdes og hvordan tiltaket vil påvirke andre interesser.¹⁰

Uavhengig av hvilke tiltak som igangsettes, har norske myndigheter plikt til å innhente et *visst basisnivå* av kunnskaper etter vannforskriften. Vannforskriften gjennomfører våre EØS-

⁶ Se konsesjonsbehandling i Solli (2020) s. 157-288 og s. 455-459.

⁷ Solli (2020) s. 419-431.

⁸ Se om utredningsplikten i Solli (2020) s. 200-225.

⁹ Solli (2020) s. 209-213 og 428-431.

¹⁰ Solli (2020) s. 245-257.

rettslige forpliktelser etter vanddirektivet. Etter vannforskriften skal de regionale vannregionmyndighetene kartlegge alle grunnvannsforekomster både hva gjelder kvalitet og kvantitet, og det skal lages forvaltningsplaner med tiltak for å sørge at grunnvannets kvalitet og kvantitet forbedres – ikke forringes.¹¹ Disse forvaltningsplanene og tiltakene skal igjen trekkes inn i arbeidet kommunene gjør med de kommunale planene.¹² Etter vannforskriften skal grunnvannsforekomstene overvåkes, og forvaltningsplanene skal revideres hvert sjette år for å oppdatere kunnskapen og tiltaksplaner for å nå miljømålene.

Også *private aktører* må ha kjennskap til grunnvannsforekomstenes kapasitet, beliggenhet og størrelse. Hvis det tas ut grunnvann, må uttaket begrenses til grunnvannsmagasinetes tålegrense etter vannressursloven § 44 og ivareta en minstevannføring i tilliggende vassdrag etter § 10.¹³ I tillegg må alle som gjennomfører tiltak som kan føre til skade på grunnvann eller gjennomfører grunnvannstiltak, gjennomføre disse til minst mulig skade eller ulempe for allmenne eller private interesser. Det kan f.eks. medføre krav til at utbygninger skjer på en slik måte at vannbalansen i undergrunnen opprettholdes slik at det ikke skjer setningsskader eller erosjon i nærområdene.

Rent praktisk innebærer det at kommuner, andre forvaltningsinstanser og private parter må ha en viss juridisk kompetanse om rettsreglene og hydrogeologisk kompetanse om hvordan tiltak og planer kan påvirke grunnvann og omgivelsene.

4. Faktiske utfordringer med kunnskapsbasert forvaltning av grunnvann

Når lovverket stiller høye krav om kunnskap til grunnvann både ved basiskunnskap etter vannforskriften, ved planarbeid og ved tiltak og anlegg som kan medføre fare, skulle en tro at det faktiske kunnskapsnivået samsvaret med disse kravene. Slik er det imidlertid ikke i dag.¹⁴

Ansvar for dette er delt. Grunnvann er ikke kartlagt i Norge slik kravene etter vannforskriften og EUs vanddirektiv er.¹⁵ Broen mellom kravene til rettslig regulering og forvaltning er derfor ikke til stede på den måten som regelverket forutsetter. Plikten til kunnskapsinnhenting er lagt på sentralt nivå til Miljødirektoratet og vannregionmyndighetene, men kommunene har like fullt en plikt til kunnskapsbasert forvaltning når det legges planer og fattes vedtak. Det er den enkeltes private aktørs plikt å innhente nødvendig kunnskap svarende til de plikter og tiltak som skal iverksettes, men samtidig må regelverket være tilpasset slik at det ikke blir for komplisert for den enkelte å forstå f.eks. hvem en eier grunnvannsforekomster sammen med. For at private skal kunne oppfylle de kravene som følger av regelverket i dag, forutsetter det at det er innhentet en viss basiskunnskap som er gjort tilgjengelig. At det ikke er kartlagt i henhold til forskriften og direktivet, innebærer at kommunene og private aktører ikke får den kunnskapen som forutsettes for en samordnet forvaltning.

¹¹ Se om miljøgrenser for grunnvann etter direktivet i Solli (2020) s. 250-255.

¹² Solli (2020) s. 400-414.

¹³ Solli (2020) s. 324-338.

¹⁴ Solli (2020) s. 445-469.

¹⁵ Solli (2020) s. 402-414.

Et annet forhold er at det finnes mer informasjon enn det som faktisk er tilgjengeliggjort for allmennheten. NGU har en database over grunnvannsbrønner og kartfestet oversikt over geologiske grunnundersøkelser basert på etter tiltakshavers rapporteringsplikt etter vannressursloven § 46. Her er det en stor underrapportering – særlig gjelder dette hydrogeologisk rapporter fra ulike undersøkelser.¹⁶ Kartlegging av vannforekomster skal samles på nettportalen vann-nett.no, og i tillegg til at det ikke er klassifisert grunnvannsforekomster etter vannforskriften, mangler en også data fra allerede kartlagte grunnvannsforekomster både når det gjelder faktisk forekomster, kvalitet og kvantitet. For eksempel er det ikke registrert grunnvannsforekomster i Melhus kommune på vann-nett foruten om grunnvannsforekomstene som ligger langs hele Gaula-vassdraget – til tross for at disse er kartlagt gjennom flere forskningsprosjekter og av kommunen selv i tilknytning til arbeid etter plan- og bygningsloven.¹⁷

For kommunal sektor er det særlig forvaltning av grunnvann etter plan- og bygningsloven som innebærer store utfordringer i praksis. Det har dels sammenheng med at Kommunal- og moderniseringsdepartementet har lagt til grunn en snever forståelse av hvilke tiltak som krever tillatelse etter plan- og bygningsloven som innebærer at grunnvannsboring i hovedsak ikke anses som søknadspliktige tiltak.¹⁸ Det gjør at kommunene har liten kontroll på utviklingen av undergrunnen dersom de ikke vedtar særlige tilpasninger i arealplaner og reguleringsplaner.¹⁹ Få kommuner utreder grunnvannsmessige forhold ved plan, som Melhus kommune gjorde ved kommunedelplanen for å avklare arealdisponeringsmessige forhold rundt grunnvannsforekomsten på Fremø,²⁰ og det kan stilles spørsmål ved om grunnvannsmessige forhold blir godt nok belyst i konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven slik dette gjøres i dag.²¹

For kommunene er det en særlig utfordring å skaffe tilstrekkelig hydrogeologisk kompetanse for å identifisere hvilke forhold som krever en nærmere utredning, noe som kan innebære at arealbruk skjer i dag med en praktisk talt irreversibel virkning for morgendagen, f.eks. ved at det legges infrastruktur eller næringsareal over potensielle drikkevannsforekomster.

5. Rettslige utfordringer ved en kunnskapsbasert forvaltning i dag

Regelverket vi har om grunnvann i dag tilfredsstillende en del kjernepunkter ved forvaltning av grunnvann: Vi har regler som regulerer hvem som har rettigheter til grunnvann, vi har regler som regulerer hvilke tiltak som trenger offentligrettslige konsesjoner fordi de er av en slik karakter at de kan skade ressursen, forbud mot forurensning og nedgradering av grunnvannets kvalitet og kvantitet, og vi har regler som stiller krav til langsiktig planlegging for å hensynte og ivareta grunnvann i samfunnsplanleggingen.²²

¹⁶ Solli (2020) s. 31-33.

¹⁷ Se f.eks. Solli (2020) s. 462.

¹⁸ Solli (2020) s. 178-180.

¹⁹ Solli (2020) s. 431-433.

²⁰ Solli (2020) s. 431.

²¹ Solli (2020) s. 227-233, 428-431 og 442-444.

²² Solli s. 121- 130 om effektive virkemidler for grunnvannsforvaltning.

Regelverket har likevel svakheter slik det er i dag. Det gjelder for det første sameie modellen for privat eierskap av felles grunnvannsforekomster etter vannressursloven § 44, som forutsetter at private eiere skal ha kunnskap om hvor grunnvannet under deres eiendom ligger og i hvilket omfang grunnvannet brukes i dag. Undergrunnen er i stor grad uregulert, og i mangel av regelverk utvikles i dag undergrunnen på en måte som kan være problematisk for videre samfunnsutvikling, som infrastrukturtiltak. Videre er det ikke i tilstrekkelig grad avstemt mellom ulike regelverk hvilke tiltak som skal være konsesjonspliktige etter vannressursloven og søknadspliktige etter plan- og bygningsloven. I sum fører det til at kanskje ikke de riktige tiltakene søknadsbehandles ut fra intensjonen om at konsesjonsbehandling skal skje av tiltak som kan medføre potensiell skade eller ulempe. Grunnvann er i lite grad synlig i regelverket og veiledere til regelverket, noe som er nødvendig å endre for å bidra til bedre forvaltning og kunnskapsheving.²³

6. Veien videre

Grunnvann vil være en viktigere ressurs i årene som kommer. Det har dels betydning ved at *bruken* er økende både som drikkevannskilde, til energiproduksjon og til næring, som f.eks. til settefiskanlegg. I tillegg vil *klimaendringer* gjøre at vi får mer nedbør i noen områder og mindre nedbør i andre, slik at vi i perioder vil ha for lite ferskvann og i perioder vil få problemer med å håndtere styrtregn og flom. Det setter krav til forvaltning av grunnvann og overflatevann sett i sammenheng – både for å sikre nok vannressurser og for å regulere vannmasser for å unngå skade.

Den største faktiske utfordringen for forvaltning av grunnvann er å innhente kunnskap, gjøre innhentet kunnskap allment kjent og at ulike aktører har god nok kompetanse til å håndtere grunnvannsfaglige spørsmål ved gjennomføring av ulike prosjekter og arealplanlegging. ORMEL-prosjektene²⁴ har bidratt til en slik kunnskapsutvikling, og det er viktig denne kunnskapen videreformidles til og videreutvikles i samfunnet for øvrig.

²³ Solli s. 425-470.

²⁴ ORMEL – Optimal ressursutnyttelse av grunnvann til oppvarming og kjøling i Melhus og Elverum og ORMEL2 – Optimal ressursutnyttelse av grunnvann til oppvarming og kjøling i Melhus