

Miljøverndepartementet  
Postboks 8013 Dep.  
0030 OSLO

Deres ref

Vår ref  
200905234-/HK

Dato  
06.07.2011

### **Forespørsel om en vurdering av kommuners muligheter til å innføre restriksjoner på allemannsretten i nedbørsfelt til drikkevannskilder gjennom bestemmelsene i plan- og bygningsloven**

Helse- og omsorgsdepartementet har i samråd med Mattilsynet funnet grunn til å anmode Miljøverndepartementet om en vurdering av kommuners muligheter til å innføre restriksjoner på allemannsretten i nedbørsfelt til drikkevannskilder gjennom bestemmelsene i lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven). Spørsmålene berører også forholdet til rekkevidden av bestemmelsene i lov 28. juni 1957 nr. 16 om friluftslivet (friluftsloven).

Behovet for en slik vurdering har sin bakgrunn i flere henvendelser til Mattilsynet og Helse- og omsorgsdepartementet fra vannverkseiere (særlig kommuner) og i forbindelse med en høring av forslag til endringer i regelverket om drikkevann der det er reist spørsmål om rekkevidden av plan- og bygningslovens bestemmelser.

### **Regelverket om drikkevann**

Drikkevann regnes som et næringsmiddel, og er derfor omfattet av bestemmelsene i lov 19. desember 2003 nr. 124 om matproduksjon og mattrygghet mv. (matloven). Matloven § 7 fjerde ledd har særskilt hjemmel for å fastsette forskrifter om forbud mot forhold som kan medføre fare for forurensning i vannforsyningssystem. Forskrift 4. desember 2001 nr. 1372 om vannforsyning og drikkevann (drikkevannsforskriften) er fastsatt blant annet med hjemmel i matloven. Mattilsynet er tilsynsorgan etter loven og har sanksjonsmuligheter etter bestemmelsene i matloven og drikkevannsforskriften.

Noen bestemmelser i drikkevannsforskriften er også fastsatt med hjemmel i lov 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene (kommunehelsetjenesteloven) og lov 23. juni 2000 nr. 56 om helsemessig og sosial beredskap (helse- og sosialberedskapsloven). Det fremgår av drikkevannsforskriften § 16 annet ledd at kommunene har ansvar for å føre tilsyn og fatte vedtak etter kommunehelsetjenesteloven for å gjennomføre bestemmelsene i forskriften i samsvar med kommunehelsetjenesteloven §§ 4a-1, 4a-2, 4a-8, 4a-9 og 4a-10.

I merknader til § 8 i nylig vedtatt lov 24. juni 2011 nr. 29 om folkehelsearbeid (folkehelseloven) som vil avløse kommunehelsetjenesteloven, er det understreket at kommunen har et selvstendig ansvar etter folkehelseloven for å sikre at befolkningen har tilgang til trygt drikkevann. Dette vil omfatte hele befolkningen, også andre enn de som får vann fra kommunalt eide/drevne vannforsyningssystemer.

#### *Plikter som er rettet mot enhver*

Det fremgår av drikkevannsforskriften § 4 første ledd at det er forbudt å forurense vannforsyningssystem og internt fordelingsnett dersom dette kan medføre fare for forurensning av drikkevannet. Vanntilsigsområde eller nedbørfelt er en del av vannforsyningssystemet. Forbudsbestemmelsen i § 4 første ledd er generell og skjønnsmessig og rettet mot enhver. Mattilsynet fører tilsyn med bestemmelsen og kan ilegge sanksjoner ved brudd på forbudet. Aktiviteter som kan medføre fare for forurensning, er ferdsel til fots, på sykkel, med hund eller hest, i båt, bading, fiske og leirslagning osv.

#### *Plikter som er rettet mot eiere av vannforsyningssystemer*

Et grunnleggende prinsipp i matloven med tilhørende forskrifter er at virksomhetene har ansvaret for at bestemmelsene i regelverket overholdes. Dette gjelder også eiere av vannforsyningssystemer, herunder vannverkseiere. Det fremgår blant annet av drikkevannsforskriften § 14 første ledd at 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. Av § 14 annet ledd fremgår det at vannbehandlingsprosessene skal være tilpasset den aktuelle råvannskvaliteten og forholdene i vanntilsigsområdet samt materialene i og utformingen av transportsystemet.

Videre er vannverkseiere i drikkevannsforskriften § 4 siste ledd pålagt å informere allmennheten på egnet måte om forbudet i § 4 første ledd, jf. ovenfor.

#### *Hjemmelen i drikkevannsforskriften til å gi lokale forskrifter*

I tillegg til bestemmelsene som er nevnt ovenfor, inneholder drikkevannsforskriften § 4 annet ledd annet punktum en bestemmelse om at Mattilsynet i forskrift kan forby eller sette vilkår for aktiviteter som forurenser eller kan medføre fare for forurensning av

drikkevann i vannforsyningssystem. Med aktivitet menes også utøvelse av allemannsrettigheter. Formålet med denne bestemmelsen var at Mattilsynet som et sikkerhetsnett skulle kunne gi lokale forskrifter i tilfeller der en vannverkseier av ulike grunner ikke kan oppfylle forpliktelsene sine etter § 14 i drikkevannsforskriften på andre måter.

Så langt har Mattilsynet fastsatt én slik lokal forskrift (forskrift 10. oktober 2003 nr. 1233 om forbud mot virksomhet som kan forurense Glitre som vannforsyningssystem, Modum, Øvre Eiker, Nedre Eiker og Lier kommuner, Buskerud).

#### *Forholdet mellom drikkevannsforskriften § 14 og § 4 annet ledd annet punktum*

Bestemmelsen om lokale forskrifter i § 4 annet ledd annet punktum er ment å være subsidiær i forhold til bestemmelsen i § 14 om vannverkseiers plikter, ettersom den på mange måter bryter med det generelle prinsippet i matlovgivningen om at det er virksomhetene selv som må oppfylle kravene i regelverket. Meningen er derfor at eiere av vannforsyningssystemer først må ha uttømt alle andre muligheter og virkemidler for å kunne sikre vannforsyningssystemet sitt, før de kan be Mattilsynet om å fastsette en lokal forskrift med slike restriksjoner. Eiere av vannforsyningssystemer har uansett ingen rett til å kreve at det fastsettes slike lokale forskrifter og følgelig har heller ikke Mattilsynet noen plikt til å gjøre det, selv om vilkårene for å kunne gjøre det er oppfylt.

Flere vannverkseiere (særlig kommuner) har henvendt seg til Mattilsynet og Helse- og omsorgsdepartementet med ønske om at det fastsettes lokale forskrifter som innfører restriksjoner mot utøvelse av allemannsrettigheter for deres vannforsyningssystemer. Ved disse henvendelsene har vannverkseierne i stor grad gitt uttrykk for at de mener at lokale forskrifter fastsatt av Mattilsynet er det eneste virkemidlet som kan sikre beskyttelse av vannforsyningssystemet mot utøvelse av allemannsrettigheter, og at tilsvarende beskyttelse etter deres mening ikke er mulig gjennom kommunenes egen virkemiddelbruk etter plan- og bygningslovgivningen.

Sett fra vårt synspunkt er vurdering av virkemiddelbruk etter plan- og bygningsloven et tiltak som etter drikkevannsforskriften § 14 utgjør en del av vannverkseierens plikter, og forutsettes som nevnt ovenfor vurdert før bestemmelsen i § 4 annet ledd annet punktum kan benyttes. Dette gjelder også der vannforsyningssystemet er privat eid. Noe av bakgrunnen for forskriftshjemmelen i § 4 var situasjoner der kommuner og private eiere var uenige om beskyttelsestiltak og bruk av plan- og bygningsloven evt. ekspropriasjonslovgivningen og muligheten for å sikre beskyttelsen i slike tilfeller.

Høsten 2010 ble blant annet forskriftshjemmelen for Mattilsynet i § 4 annet ledd annet punktum foreslått fjernet i forbindelse med en sak om høring av forslag til endringer i drikkevannsforskriften § 4. Bestemmelsen ble ansett som unødvendig vurdert opp mot pliktbestemmelsene i § 4 første ledd (rettet mot enhver) og § 14 (rettet mot eiere av vannforsyningssystemer) og uheldig i forhold til de generelle prinsippene om at det er virksomhetenes ansvar å oppfylle kravene i matlovgivningen. Også i høringsrunden

kom spørsmålet om hvilke muligheter som egentlig ligger i plan- og bygningsloven opp, jf. avsnittet ovenfor. Saken er foreløpig ikke avsluttet.

### **Bestemmelsene i plan- og bygningsloven**

Plan- og bygningsloven gir adgang til å knytte hensynssoner til henholdsvis kommuneplanens arealdel og reguleringsplan, jf. § 11-8 og § 12-6. Nedslagsfelt for drikkevann angis som sikringssone med kode 110 i vedlegg II til kart- og planforskriften, og til slike hensynssoner kan det gis bestemmelser som forbyr eller setter vilkår for tiltak og/eller virksomheter, jf. § 11-8 tredje ledd bokstav a. Hvilke tiltak eller virksomheter det kan gis bestemmelser om, styres av definisjonen i plan- og bygningsloven § 1-6. Dersom utøvelse av allemannsrettigheter faller inn under definisjonen, vil de kunne begrenses gjennom bestemmelser gitt til hensynssonen. Slike bestemmelser vil kunne gi rettslig bindende begrensninger på bruken av et areal ut fra det hensynet som skal ivaretas.

### **Spørsmål**

Kan kommunen med hjemmel i plan- og bygningsloven innføre restriksjoner på utøvelse av allemannsrettigheter i bestemmelser til en sikringssone for nedslagsfelt til drikkevann? Kan det settes restriksjoner på andre aktiviteter som kan ha betydning for forurensning av drikkevann?

Påvirkes denne muligheten av om det finnes eller ikke finnes en eksplisitt hjemmel i drikkevannsforskriften § 4 annet ledd annet punktum om at Mattilsynet kan fastsette lokale forskrifter med restriksjoner, jf. forslaget om å oppheve denne bestemmelsen?

Videre har vi et spørsmål om forholdet mellom allmennhetens rettigheter etter friluftsløven og forbudsbestemmelser i andre lover og forskrifter, jf. blant annet bestemmelsen i friluftsløven § 19. Kan egentlig allmennheten sies å ha noen rettigheter etter friluftsløven dersom aktiviteten rammes av et forbud i annet regelverk - for eksempel forbudet i drikkevannsforskriften § 4 første ledd? Og hvis svaret er nei – kan regulering av slike aktiviteter etter plan- og bygningsloven i så fall sies å gripe inn i allemannsrettigheter, forutsatt at aktiviteten er omfattet av forbudet i drikkevannsforskriften § 4 første ledd?

Ta kontakt med oss hvis noe er uklart eller det skulle være ønskelig med supplerende informasjon, eller behov for et møte til opplysning av saken.

Med vennlig hilsen

Kjetil Tveitan e.f.  
underdirektør

Halvard Kvamsdal  
seniorrådgiver