

HR-2012-1102-A – Rt-2012-820

INSTANS:	Norges Høyesterett – Dom.
DATO:	2012-05-24
DOKNR/PUBLISERT:	HR-2012-1102-A – Rt-2012-820
STIKKORD:	Erstatning. Objektivt ansvar. Vannavløp fra fylkesvei.
SAMMENDRAG:	Store nedbørmengder kombinert med tiltattede avløpsrister førte til at vann fra to fylkesveier rant ned i kjellerne til to boliger og forårsaket vannskader. Forsikringselskapet krevde regress fra fylkeskommunen med hjemmel i forurensningsloven § 24a jf. § 21 . Høyesteretts flertall, som la til grunn at skadene ville ha vært unngått ved bedre vedlikehold av avløpene, kom – ut fra lovens ordlyd og forarbeider – til at overvann skulle anses som « avløpsvann » og at avløpene måtte anses som « avløpsanlegg » i forurensningslovens forstand. Avgrensningen i forurensningsloven § 5 jf. § 6 mot forurensning fra veger var uten betydning, da skadene her ikke skyldtes « forurensning » men var fukt- og vannskader. Fylkeskommunen ble holdt ansvarlig for skadene. Dissens 4-1.
SAKSGANG:	Fosen tingrett TFOSN-2008-181683 – Frostating lagmannsrett LF-2010-106748 - Høyesterett HR-2012-1102-A, (sak nr. 2011/1957), sivil sak, anke over dom.
PARTER:	Sør-Trøndelag fylkeskommune (advokat Per Anders Engelsen – til prøve) mot Tryg Forsikring (advokat Rune N. Stiegler – til prøve).
FORFATTER:	Bårdsen, Noer, Kallerud, Bull. Dissens: Matningsdal.

Premisser

- (1) Dommer **Bårdsen**: Saken gjelder objektivt erstatningsansvar etter forurensningsloven § 24a for skade voldt av « avløpsanlegg ». Det er spørsmål om vannavløpet for to fylkesveier omfattes av lovens definisjon av slike anlegg, og om ansvar likevel er utelukket fordi det er tale om « forurensning fra veger » som etter § 5 første ledd faller utenfor lovens dekningsområde.
- (2) Natt til søndag 11. desember 2005 ble bolighusene til Arve Turbekkmo i Botngård i Bjugn og Ragnar O. Kirknes i Stordal i Åfjord påført skader ved inntrengning av vann i kjellerne. Avløpene fra henholdsvis fylkesvei 131 og fylkesvei 52 i Sør-Trøndelag tok ikke unna for store mengder regn, snø og smeltevann fordi ristene ble tettet til av snøvann – såkalte « snøbommer ». I stedet for at vannet ble fanget opp av veigrøfter med ledninger, rister og sandfangkummer for så å bli ledet bort til nærliggende vassdrag, fulgte vannet fylkesveiene. Det rant etter hvert også ned i kjellerne til Turbekkmo og Kirknes. Boligene var forsikret i Tryg Forsikring (Tryg), som har dekket skadene under forsikringen.
- (3) Ved stevning til Fosen tingrett krevde Tryg regress av veienes eier, Sør-Trøndelag fylkeskommune, etter bestemmelsen om ansvar for skade voldt av avløpsanlegg i forurensningsloven § 24a . Tingretten fant imidlertid at man ikke hadde å gjøre med et avløpsanlegg i forurensningslovens forstand. I dom 15. april 2010 ble fylkeskommunen derfor frifunnet og tilkjent erstatning for sakskostnader. Tryg anket til Frostating lagmannsrett, som 5. oktober 2011 avsa dom (LF-2010-106748) med slik domsslutning:

- « 1. Sør-Trøndelag fylkeskommune dømmes til å betale til Tryg Forsikring erstatning for vannskader påført Arve Turbekkmos eiendom på Sæter i Bjugn kommune og Ragnar O. Kirknes' eiendom i Åfjord kommune den 11. desember 2005 med 1.143.334 – enmillionetthundreogførtitretusentrehundreogtrettifire - kroner med tillegg av lovens rente fra 24. desember 2008 og frem til betaling skjer.
2. Til dekning av sakskostnader for tingretten og lagmannsretten betaler Sør-Trøndelag fylkeskommune 224.245 – tohundreogtjuefiretusentohundreogførtifem – kroner til Tryg Forsikring innen 2 – to – uker fra dommens forkynnelse. »

- (4) Lagmannsrettens flertall fant at begrensningen av loven til ikke å gjelde « forurensning fra veier » etter § 5 første ledd ikke hindret ansvar, og at man hadde å gjøre med et avløpsanlegg i forurensningslovens forstand. Flertallet fant videre at mangelfullt vedlikehold av avløpene var årsaken til vannskadene på Turbekkmos og Kirknes' eiendommer. Det ble spesielt vist til at varsel om store nedbørsmengder og vanskelige værforhold tilsa at det burde ha vært rykket ut « med tilstrekkelig mannskap i løpet av ettermiddagen 10. desember 2005 som sørget for kontroll med at rister/kummer ikke gitt tett pga snøbommer ». Én dommer dissenterte. Han viste til begrensningen i § 5 første ledd.
- (5) Sør-Trøndelag fylkeskommune anket lagmannsrettens dom til Høyesterett. Høyesteretts ankeutvalg har tillatt anken fremmet for « lovtolkningen og rettsanvendelsen, slik at Høyesterett vil behandle den prinsipale anførselen om anvendelsesområdet for forurensningsloven § 5 , og den subsidiære anførselen om anvendelsesområdet for forurensningsloven § 24a ». For øvrig ble anken nektet fremmet. Saken står, så langt den er tillatt fremmet for Høyesterett, i samme stilling som for de tidligere instanser.
- (6) Ankende part – *Sør-Trøndelag fylkeskommune* - har i korte trekk gjort gjeldende:
- (7) Overvann fra veier er forurensning, jf. definisjonen i forurensningsloven § 6 . Skade ved slikt overvann omfattes derfor av unntaket for « forurensning fra veier » i § 5 første ledd. Formålet med dette unntaket, og hensynet til klarhet og forutberegnelighet, tilsier at der spesiallovgivningen er bedre egnet til å regulere forurensning fra faste og mobile transportkilder, så skal forholdet også utelukkende reguleres av spesiallovgivningen. Overvann fra vei kan best reguleres i forbindelse med regelverket om etablering av veier i vegloven og plan- og bygningsloven.
- (8) Det er ikke rom for å tolke forurensningsloven § 24a slik at den omfatter veiers dreussystem. Uttrykket « avløpsanlegg » må forstås i lys av forhistorien til dagens lovgivning, og i lys av særbestemmelsene om avløpsanlegg i forurensningsloven kapittel 4. Uttrykket « overvann » i § 21 har ingen selvstendig betydning, men må ses i sammenheng med « sanitært avløpsvann » i samme bestemmelse. De legislative hensyn som begrunner objektivt ansvar for lekkasje eller oversvømmelse ved vann- og kloakkledninger slår ikke til for vannskader som skyldes svikt i veiers dreussystem. Det er ikke holdepunkter for at man mente at ansvaret etter § 24a skulle omfatte også slike skader.
- (9) Sør-Trøndelag fylkeskommune har lagt ned slik påstand:
- « 1. Sør-Trøndelag fylkeskommune frifinnes.
 2. Tryg Forsikring dømmes til å betale saksomkostninger til Sør-Trøndelag fylkeskommune

for Fosen tingrett, Frostating lagmannsrett og Høyesterett. »

- (10) Ankemotparten – *Tryg Forsikring* - har i korte trekk gjort gjeldende:
- (11) Ordlyden og forarbeidene viser at man med uttrykket « forurensning fra veger » i forurensningsloven § 5 første ledd sikter til forurensning fra trafikken, ikke selve veien. Skadene på boligene til Turbekkmo og Kirknes skyldes dessuten fuktighet, ikke forurensning. Vannskade som skyldes overvann fra vei omfattes ikke av unntaket i forurensningsloven § 5 første ledd.
- (12) Systemene for å fange opp og lede bort overvann i grøfter, kummer og rør ved fylkesveiene 131 og 52 i Sør-Trøndelag, er å anse som « avløpsanlegg » i den forstand uttrykket brukes i forurensningsloven § 24a . Det vises til den vide definisjonen i forurensningsloven § 21 , og til forarbeidene og lovens forhistorie. Det er ikke rettskildemessig grunnlag for å knytte definisjonen av « avløpsanlegg » til om vannet ledes over i et kommunalt anlegg – ansvaret gjelder alle avløpsanlegg, offentlige så vel som private.
- (13) Tryg Forsikring har lagt ned slik påstand:
« 1. Anken forkastes.
2. Tryg Forsikring tilkjennes saksomkostninger for Høyesterett. »
- (14) **Jeg er kommet til** at anken ikke fører frem.
- (15) Spørsmålet er om Sør-Trøndelag fylkeskommune er erstatningsansvarlig på objektivt grunnlag for skadene som oppstod da store nedbørsmengder medførte at vann fra fylkesveiene 131 og 52 i Sør-Trøndelag rant ned i kjellerne til Turbekkmos og Kirknes' boliger i henholdsvis Bjugn og Åfjord. Basert på lagmannsrettens bevisbedømmelse legger jeg til grunn at skadene ville vært unngått ved et bedre vedlikehold av veienes avløp, i første rekke ved en raskere utrykning lørdag 10. desember 2005 for å hindre at det oppstod såkalte « snøbommer » i ristene.
- (16) Partene har i sine prosedyrer for Høyesterett først behandlet spørsmålet om forurensningsloven § 5 første ledd utelukker ansvar for Sør-Trøndelag fylkeskommune. Jeg har for min del funnet et annet opplegg mer hensiktsmessig, og tar utgangspunkt i den særlige ansvarsregelen for skade voldt av avløpsanlegg i forurensningsloven § 24a . Denne bestemmelsen lyder:
« 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. »
- (17) Paragrafen kom inn i forurensningsloven i forbindelse med vedtakelsen av vannressursloven 24. november 2000 nr. 82 , som trådte i kraft 1. januar 2001. Ansvarsregelen viderefører og utvider reglene i vassdragsloven 1940 § 47 nr. 2 og § 115 nr. 2, jf. NOU 1994:12 side 262 . Samme sted fremgår det at ansvaret er begrunnet i pulveriserings- og prevensjonshensyn. I Rt-2011-1304 avsnitt 26 og 35 fremheves i denne forbindelse at § 24a er resultat av bevisste lovgiveroverveielser om

plassering av risiko for skader som blir forårsaket av avløpsanlegg.

(18)

Jeg nevner for sammenhengens skyld at man også – med utgangspunkt i den rettsstilstand som ble etablert ved Rt-1905-715 - tok inn en bestemmelse om objektivt ansvar for skade forårsaket av vannledninger eller vanntunneler i vannressursloven § 47 andre ledd bokstav d. Denne gjelder bare ledninger for vanntilførsel til produksjon eller forbruk, jf. Ot.prp.nr.39 (1998-1999) side 359 . Samme sted i proposisjonen presiseres det at for « avløpsledninger (for overvann eller avløpsvann) gjelder i stedet forurensningsloven ny § 24a ».

(19)

Selv om ansvaret for skade voldt av avløpsanlegg er fastsatt i *forurensningsloven*, er det på det rene at ansvaret ikke er begrenset til *forurensningsskader*. Slike skader er nærmere regulert i lovens kapittel 8. Jeg viser til § 53 andre ledd, hvor forurensningsskade defineres som « skade, ulempe eller tap forårsaket av forurensning (jf. § 6) ». Paragraf 24a om ansvar for avløpsanlegg omfatter ifølge forarbeidene « alle slags skadevirkninger », herunder « både fuktskader og forurensningsskader », se NOU 1994:12 side 262 første spalte, side 476 første spalte og Ot.prp.nr.39 (1998-1999) side 374 andre spalte. Jeg kommer helt kort tilbake til dette i tilknytning til spørsmålet om ansvar er utelukket etter § 5 første ledd, som unntar « forurensning fra veger » fra forurensningslovens anvendelsesområde.

(20)

Ansvar etter § 24a er betinget av at skaden er voldt av et « avløpsanlegg ». Med dette siktes det til « anlegg for transport og behandling av avløpsvann », jf. § 21 første ledd. Med « avløpsvann » forstås « sanitært og industrielt avløpsvann og overvann ». Disse definisjonene i § 21 står sentralt i saken, ettersom Sør-Trøndelag fylkeskommune har gjort gjeldende at avløpene for fylkesveiene 131 og 52 i Sør-Trøndelag ikke kan anses som « avløpsanlegg » i forurensningslovens forstand. Det er spesielt fremhevet at « overvann » i § 21 må ses i sammenheng med « sanitært avløpsvann » i den samme bestemmelsen, og at avløpet for fylkesveiene uansett faller utenfor definisjonen. Jeg er ikke enig med Sør-Trøndelag fylkeskommune.

(21)

For så vidt gjelder forståelsen av uttrykket « avløpsvann », vil jeg si følgende:

(22)

Etter vassdragsloven 1940 var ansvaret etter § 47 og § 115 knyttet til « kloakkledning » og « kloakkanlegg ». Jeg viser til vassdragsloven § 36 , som inneholdt følgende definisjon:

« Ved kloakkledning forstås lukket eller åpen ledning for spillvatn og annet urent vatn, andre væsker og avløpsstoffer og for overvatn eller grunnvatn fra bebygget grunn, fra gravplass eller fra regulert område i by eller på landet. »

(23)

Definisjonen var altså romslig, og gikk nok en god del videre enn det som i dagligtale forstås med en « kloakkledning ».

(24)

« Kloakkledning » og « kloakkanlegg » ble ved forurensningsloven erstattet med « avløpsledning » og « avløpsanlegg » for å gjøre det klart at man ikke bare hadde i tankene ledninger og anlegg for *sanitært* avløpsvann, jf. Ot.prp.nr.11 (1979-1980) side 126 første spalte. Og man lot definisjonen etter den nye § 21 i forurensningsloven, i motsetning til den tidligere vassdragsloven § 36 , omfatte « alle ledninger for overflatevann, uansett om det er fra bebygd eller regulert strøk eller ikke », jf. Miljøverndepartementets utredning av 1977 side 143 første spalte. « Avløpsvann » skulle heretter benyttes som « samlebetegnelse for sanitært og industrielt avløpsvann (også benevnt spillvann) og

for overvann (overflatevann) », jf. Ot.prp.nr.11 (1979-1980) side 126 første spalte. Samme sted i proposisjonen fremheves det at « overvann (overflatevann) i form av avrenning fra regnvann og smeltevann som avledes på overflaten regnes i denne sammenheng som avløpsvann ». På samme måte fremgår det av Ot.prp.nr.39 (1998-1999) side 374 andre spalte og NOU 1994:12 side 475 andre spalte, at loven her er ment å omfatte « avløpsanlegg både for overvann (avrenning etter nedbør, snøsmelting og fra drenering) og forurenset avløpsvann ».

(25)

Det er etter mitt syn – ut fra lovens ordlyd og det jeg har trukket frem fra forarbeidene og forhistorien ellers – ikke tvilsomt at overvann skal anses som « avløpsvann » i forurensningslovens forstand. Jeg har ikke funnet holdepunkter for at enkelte *typer* overvann skal holdes utenfor. Noen kobling til sanitært spillvann eller annet forurenset vann er det ikke grunnlag for.

(26)

Etter mitt syn er det heller ikke tvilsomt at avløpene må anses som « avløpsanlegg » i forurensningslovens forstand. Jeg sier først noe om den generelle forståelsen av dette uttrykket.

(27)

Det følger, som nevnt, av definisjonen i § 21 første ledd at det med « avløpsanlegg » siktes til « anlegg for transport og behandling av avløpsvann ». Slike anlegg vil – særlig i tettbygde strøk – vanligvis være kommunalt eide. Ved utformingen av reglene hadde man derfor spesielt de kommunale anleggene i tankene, se blant annet Ot.prp.nr.11 (1979-1980) side 35 -37 og side 126 første spalte. Kapittel 4 inneholder derfor enkelte regler spesielt myntet på kommunale avløpsanlegg, se § 24 , § 25 og § 26 . Også forskrift 1. juni 2004 nr. 931 (forurensningsforskriften) har en rekke bestemmelser om de kommunale avløpsanleggene. Men det er ikke noe sted i loven eller dens forarbeider gitt uttrykk for at § 24a , jf. § 21 *bare* får anvendelse på kommunale anlegg. Tvert imot fremgår det av NOU 1994:12 side 262 andre spalte at § 24a skal være en *generell regel* som også omfatter private anlegg. Anvendelsen av § 24a må derfor skje uavhengig av hvem som eier anlegget.

(28)

Sør-Trøndelag fylkeskommune har anført at lovgiver under enhver omstendighet ikke tok sikte på at skader som skyldes mangler ved avløp langs veier utenfor bystrøk skulle være omfattet. Det er vist til at dette potensielt kan få svært store konsekvenser, og at det var å forvente at disse konsekvensene i tilfelle hadde vært drøftet i forarbeidene. Det er uklart for meg hvordan en slik grense mellom veier i og utenfor bystrøk og andre tettbygde strøk i tilfelle skulle trekkes, og det er for mitt syn på saken heller ikke nødvendig å trekke en slik grense: Loven og forarbeidene er helt generelle. Det er ikke noe sted gitt uttrykk for et ønske om at det erstatningsrettslige vernet ved skader voldt av avløpsanlegg skulle være systematisk svakere på landet, sammenlignet med byene og andre tettbygde områder.

(29)

« Transport » og « behandling » er så vidt jeg forstår selvstendige alternativer. Jeg viser til definisjonen i Ordbok for vann og avløp fra 1977, hvor « avløpsanlegg » angis å omfatte avløpsnett, eventuelt pumpestasjon, renseanlegg og utløpsledning. Dermed dekkes også anlegg som utelukkende skal lede bort rent overflatevann, for eksempel ved å føre det ned i grunnen eller ut i vassdrag eller sjø.

(30)

Med uttrykket « anlegg » siktes det ifølge forarbeidene « først og fremst til ledninger og renseanlegg, men også pumpestasjoner og annet utstyr i tilknytning til ledningsnett og renseanlegg må i denne sammenheng regnes som avløpsanlegg », jf. Ot.prp.nr.11 (1979-1980) side 126 første spalte. Jeg antar at man under « annet utstyr » også må inkludere rister, kummer og stikkrenner. Også lukkede grøfter er omfattet, se NOU 1994:12 side 476 første spalte og Ot.prp.nr.39

(1998-1999) side 374 andre spalte. Loven tar derimot ikke sikte på « drensledninger », altså rør for oppsamling av grunnvann, se Miljøverndepartementets utredning av 1977 side 143 første spalte og Ot.prp.nr.11 (1979-1980) side 126 første spalte. Jeg viser i denne forbindelse til NOU 1994:12 side 261 andre spalte, der det gis uttrykk for at « grensen mellom overvannsledningene og dreneringsledninger for fjerning av vann kan nok være flytende, selv om førstnevnte hovedsakelig tar sikte på bortledning av nedbør ». Anlegg for *videre* transport eller bearbeidelse av dreneringsvann, omfattes av de generelle regler for avløpsanlegg, jf. NOU 1994:12 side 316 og Ot.prp.nr.39 (1998-1999) side 374 andre spalte.

(31)

Når det gjelder de konkrete avløpene ved fylkesvei 131 og 52 i Sør-Trøndelag, har lagmannsrettens flertall sagt følgende:

« Veigrøfter med ledninger, rist og sandfangkummer har tre funksjoner. Det ene er å sørge for drenering av veilegemet. Det andre er å samle opp overflatevann som renner av fra veiens overflate. Det tredje formål er å ta hånd om overflatevann (og småbekker) fra ovenforliggende arealer i forhold til veien. I mengde er det åpenbart det siste som er det dominerende. Særlig gjelder dette på vinterstid med store nedbørsmengder og snøsmelting. Det er derfor svært lite treffende når tingretten definerer slike anlegg som dreneringsanlegg. Når anleggets dominerende funksjon er å lede bort overflatevann, må det ut fra uttalelsene i lovforarbeidene klart defineres som et avløpsanlegg. Det presiseres at det forhold at anlegget også har en funksjon som dreneringsanlegg ikke endrer dette. »

(32)

Jeg oppfatter det slik at mindretallet i lagmannsretten på dette punktet hadde samme syn som flertallet. Bevisbedømmelsen – herunder konklusjonen om at anleggets dominerende funksjon er å lede bort overflatevann – er ikke tema for Høyesterett.

(33)

På bakgrunn av min forståelse av definisjonen i forurensningsloven § 21 , og med utgangspunkt i den vurderingen av de faktiske forhold som kommer til uttrykk i lagmannsrettens dom, er jeg enig i at avløpene for fylkesvei 131 og 52 i Sør-Trøndelag ikke er drens-systemer som faller utenfor definisjonen av « avløpsanlegg » i forurensningsloven § 21 .

(34)

Sør-Trøndelag fylkeskommune har gjort gjeldende at ansvar likevel er utelukket fordi forurensningsloven § 5 første ledd holder « forurensning fra veger » utenfor lovens anvendelsesområde, med mindre forurensningsmyndighetene har bestemt noe annet. Dette kan ikke føre frem.

(35)

Unntaket i § 5 første ledd gjelder etter ordlyden « forurensning », slik dette er definert i § 6 . I Ot.prp.nr.11 (1979-1980) side 92 , understrekes på samme måte at « første ledd bare gjelder forurensning fra de nevnte anlegg ». For skader voldt av avløpsanlegg som *ikke* skyldes forurensning er begrensningen i § 5 første ledd uten betydning.

(36)

Den aktuelle del av definisjonen av « forurensning » i § 6 krever at det skjer en tilførsel av væske « til luft, vann eller i grunnen » som « er eller kan være til skade eller ulempe for miljøet ». Det har ikke skjedd en slik tilførsel i vår sak. Vi står overfor typiske vann- og fuktskader som har oppstått fordi overvann har funnet veien inn i bolighus, ikke en skade forårsaket av « forurensning » fra vei.

(37)

Anken må etter dette forkastes.

(38)

Lagmannsretten tilkjente Tryg erstatning for sakskostnader for tingretten og lagmannsretten. Ut fra mitt syn på saken bør denne avgjørelsen bli stående. Tryg bør også tilkjennes erstatning for sine sakskostnader for Høyesterett. Jeg viser til tvisteloven § 20-2 første ledd. I henhold til fremlagte kostnadsoppgave utgjør kravet for Høyesterett 122 500 kroner, som inkluderer reise- og oppholdsutgifter for prosessfullmektigen. Kravet tas til følge, jf. tvisteloven § 20-5 første ledd.

(39)

Jeg stemmer for denne

dom:

1. Anken forkastes.

2. I sakskostnader for Høyesterett betaler Sør-Trøndelag fylkeskommune til Tryg Forsikring 122 500 – etthundreogtjue tusenfemhundre – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av dommen.

(40)

Dommer **Noer**: Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende.

(41)

Dommer **Kallerud**: Likeså.

(42)

Dommer **Bull**: Likeså.

(43)

Dommer **Matningsdal**: Jeg er enig med førstvoterende i at forurensningsloven § 5 første ledd jf. § 6 første ledd nr. 1 ikke utelukker ansvar. Også for meg er det avgjørende at de aktuelle vannskadene ikke omfattes av definisjonen av « forurensning » i lovens § 6 . Jeg har imidlertid kommet til et annet resultat med hensyn til anvendelsesområdet for § 24a jf. § 21 .

(44)

Avgjørende er dermed om vegvesenets dreneringsledninger er « avløpsanlegg ». Før jeg nærmere begrunner hvorfor dette ikke er tilfellet, understreker jeg følgende: Som ledd i begrunnelsen for at vi står overfor et « avløpsanlegg », bygger førstvoterende også på forarbeidene da § 24a i 2000 ble tilføyd i forurensningsloven. Paragraf 21, som i 1983 uten endring ble overført fra § 22 , har imidlertid ikke vært endret siden vedtakelsen i 1981. Da § 21 er en legaldefinisjon av « avløpsanlegg », legger jeg til grunn at definisjonen også gjelder ved tolkingen av § 24a . Men da forarbeidene til § 24a ikke inneholder noe utsagn om at man tok sikte på å tillegge « avløpsanlegg » et annet innhold enn i kapitlet for øvrig, innebærer det at hva man eventuelt kan utlede av forarbeidene til § 24a om « avløpsanlegg » i beste fall har karakter av det som i teorien omtales som « etterarbeider » med liten rettskildemessig vekt.

(45)

Ansvar etter § 24a forutsetter at skaden er voldt av et « avløpsanlegg ». Etter § 21 første ledd omfatter avløpsanlegg « anlegg for transport og behandling av avløpsvann ». « Avløpsvann » omfatter etter andre ledd « både sanitært og industrielt avløpsvann og overvann ». Spørsmålet er om bestemmelsen omfatter overvann som bortledes fra et veganlegg.

(46)

Jeg finner det naturlig innledningsvis å sitere vassdragsloven § 36 som § 21 avløste:

« Ved kloakkledning forstås lukket eller åpen ledning for spillvatn og annet urent vatn, andre væsker og avløpsstoffer og for overvatn eller grunnvatn fra bebygget grunn, fra gravplass eller fra regulert område i by eller på landet. En ledning anses som kloakkledning når den i hovedsaken er bestemt for sånt avløp, selv om den også er bestemt for annen tørrlegging av grunn. Det som er fastsatt om kloakkledning gjelder også dertil knyttet renseanlegg. Vatn og urenslighet som har avløp gjennom kloakkledning, kalles kloakkvatn. »

(47)

Formuleringen « ... fra bebygget grunn, fra gravplass eller fra regulert område i by eller på landet », viser at det utelukkende var bortledning fra de særskilt nevnte områdene § 36 omfattet. Bestemmelsen omfattet altså totalt sett en beskjeden del av Norges totalareal. Trygs anførsel innebærer at § 21 i prinsippet ikke er undergitt noen geografisk begrensning. Dette er en forståelse av loven som jeg, som allerede nevnt, ikke kan tiltre.

(48)

Forurensningsloven ble forberedt av Miljøverndepartementet gjennom en utredning som ble offentliggjort i mai 1977. I sammendraget uttales det på side 7 at utkastet kapittel 3 om kloakkanlegg inneholdt regler « som i hovedsak » var hentet fra reglene i vassdragsloven. I lovutkastet § 25 første ledd var « kloakkanlegg » foreslått definert som « ledninger og renseanlegg for avløpsvann og overflatevann ». I motivene til denne bestemmelsen uttales det, jf. utredningen side 143:

« Første ledd definerer hva som forstås ved kloakkanlegg, som er det begrep de fleste av bestemmelsene i kapittel 3 knytter seg til. Som kloakkanlegg regnes både ledninger og renseanlegg for avløpsvann og overflatevann. Som avløpsvann regnes både kloakkvann fra toalett, bad, kjøkken m.v. og industrielt avløpsvann. ...

Føres kloakkvann og overflatevann sammen i samme ledningsnett, taler man ofte om fellessystem. For å få en bedre effekt av renseanlegg tilstreber man å føre kloakkvann og overflatevann adskilt, dvs. i separatsystem. § 25 omfatter i motsetning til vassdragsloven § 36 alle ledninger for overflatevann, uansett om det er fra bebygd eller regulert strøk, eller ikke. På den annen side omfatter § 25 ikke ledninger for grunnvann. Skulle en ledning også være bestemt for andre formål, går den inn under § 25 og reglene i kapittel 3 bare dersom den i hovedsak er bestemt for kloakkvann eller overflatevann. ... »

(49)

Formuleringen om at den foreslåtte § 25, i motsetning til vassdragsloven § 36, skulle omfatte « alle ledninger for overflatevann, uansett om det er fra bebygd eller regulert strøk, eller ikke », kan nok isolert sett synes å støtte Trygs standpunkt. Men da bestemmelsen i tilfelle ville omfatte alle ledninger for transport av overflatevann, er det påfallende at denne betydelige geografiske utvidelsen overhodet ikke er kommentert i utredningen. Og når lovutkastet i tillegg til ledninger videre, naturlig nok, inkluderte « renseanlegg » gir dette dessuten en pekepinn om at man ikke tok sikte på å inkludere alle overvannsledninger uansett hvor de befinner seg. For det tredje viser jeg til at utkastet § 25 andre ledd fastsatte at for kloakkanlegg, som altså i tilfelle også en overvannsledning ville være, gjaldt « reglene i dette kapittel ved siden av reglene i kapittel 1 og 2 ». Om betydningen av dette leddet uttales det i avsnittet etter sitatet foran:

« Dette betyr at den som anlegger kloakkledning, må ha utslippstillatelse i samsvar med reglene i kapittel 1 og 2. »

(50)

Etter lovutkastet § 12 første ledd kunne forurensningsmyndighetene etter søknad gi tillatelse til virksomhet eller tiltak som kan medføre « forurensning ». Definisjonen av « forurensning » i lovutkastet § 2 første ledd bokstav a tilsvarte den definisjonen som senere ble vedtatt i § 6 første ledd nr. 1. Som det fremgår av førstvoterendes votum utgjør ikke « overvann » nødvendigvis « forurensning » slik at det uten videre ville være søknadsplikt for overvannsledninger. Når da departementet i sitatet foran uten noen reservasjon uttaler at kloakkanlegg « må ha utslippstillatelse », tilsier også dette at man ikke tok sikte på en så betydelig utvidelse som Trygs anførsel i praksis innebærer.

(51)

I den påfølgende proposisjonen, Ot.prp.nr.11 (1979-1980) side 125 uttales det at § 22, som i 1983 ble flyttet til § 21, « tilsvarende med enkelte endringer utredningens § 25 ». En endring, som ikke kommenteres i forarbeidene, er at formuleringen « ledninger og renseanlegg » ble erstattet av formuleringen « anlegg for transport og behandling » av avløpsvann (uthevet her). Denne sammenstillingen av transport og behandling trekker etter min mening i retning av at man ikke tok sikte på enhver overvannsledning, men at man primært tok sikte på kommunale anlegg for kloakk mv.

(52)

En annen endring består i at man erstattet « kloakkanlegg » med « avløpsanlegg ». Om denne endringen uttales det i Ot.prp.nr.11 (1979-1980) side 125 -126:

« Det er et avveiningsspørsmål i hvilken grad en i en lovtekst skal anvende tekniske ord og uttrykk. Høringsuttalelsene til dette kapittel viser også at de begreper som er i bruk ikke er entydige. Departementet er imidlertid enig i at mye taler for å anvende de uttrykk som brukes i ordbok for vann og avløp. En har derfor kommet til at ordet kloakk hvor dette forekommer i utredningen, bør erstattes med *avløp*. Dette er gjort for å understreke at reglene gjelder alle typer brukt vann enten det er forurenset eller ikke, og at reglene ikke bare refererer seg til sanitært avløpsvann som ofte er det en tenker på når en bruker ordet kloakk. En foreslår derfor at *avløpsvann* nyttes som samlebetegnelse for sanitært og industrielt avløpsvann (også benevnt spillvann) og for overvann (overflatevann). »

(53)

Det er etter dette av interesse hvordan de ulike begrepene var definert i Ordbok for vann og avløp fra 1977. Her er « avløpsanlegg » definert som « [a]nlegg som omfatter avløpsnett, eventuelt pumpestasjon, renseanlegg og utløpsledning ». « Avløpsvann » skal forstås som « [f]ellesbetegnelse for alt vann som har vært brukt, enten det er blitt forurenset eller ikke ». « Overvann » defineres som « [o]verflateavrenning (regn, smeltevann) fra gårds plasser, gater, takflater osv. som avledes på overflaten, i overvannsledning (separatsystem) eller sammen med spillvann (fellessystem) ».

(54)

Da vår sak gjelder ansvar for « overvann », har særlig den siste definisjonen interesse. I denne sammenheng er det av særlig interesse at man utelukkende omtaler arealer som i stor utstrekning er tilknyttet kommunale avløpssystem. Det er også av interesse at definisjonen omtaler « gater » og ikke veger. Dette indikerer et snevrere geografisk anvendelsesområde enn det som følger av Trygs anførsel.

(55)

At loven ikke har medført den betydelige utvidelsen som Tryg anfører, støttes videre av at det også i proposisjonen side 125 gjentas at « den som anlegger ledning eller renseanlegg, må ha utslippstillatelse i samsvar med reglene i kap. 3 ». Jeg viser til min tidligere omtale av dette utsagnet.

(56)

Den særskilte omtalen av avløpsvann i proposisjonen side 126 trekker også i retning av en snevrere forståelse enn det Tryg har anført:

« Som *avløpsvann* regnes etter *annet 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. I prinsippet gjelder imidlertid reglene også slikt prosessavløpsvann, selv om det er eget utslipp og ikke ledes inn på kommunalt nett. Dette gjelder dog ikke § 27 [lovens § 26]. Også overvann (overflatevann) i form av avrenning fra regnvann og smeltevann som avledes på overflaten regnes i denne sammenheng som avløpsvann. »

(57)

Omtalen av « avløpsvann » knytter seg altså hele tiden til tilførsel til kommunalt nett – noe som primært er aktuelt for gater og ikke for veger utenfor tettbebygde strøk. Jeg kan heller ikke se at den særskilte omtalen avslutningsvis av overvann trekker i retning av at man forutsatte et annet anvendelsesområde for dette vannets vedkommende. Se formuleringen om at overvannet « i denne sammenheng » anses som avløpsvann.

(58)

At man ikke tok sikte på en så vid forståelse som anført av Tryg, illustreres etter min mening også av den generelle omtalen av tiltak mot kommunale utslipp i proposisjonen side 35 hvor det for det første heter at « [a]rbeidet med opprydding i kommunale utslipp har vært høyt prioritert fra forurensningsmyndighetenes side ». Videre heter det at det er en « forutsetning at alle byer og tettsteder i begynnelsen av 1990-årene skal ha utbygget tilfredsstillende avløpsanlegg ». Dette følges opp i Innst.O.nr.25 (1980-1981) side 12 hvor det uttales:

« *Komiteéen* vil vise til den sterke satsing fra både kommuner og staten i arbeidet med å løse kloakkutslippsproblemene i byer og tettsteder, som har som mål at byer og tettsteder i begynnelsen av 1990-årene skal ha utbygget tilfredsstillende avløpsanlegg. *Komiteéen* drøftet dette spørsmålet inngående i Innst.S.nr.218 (1978-1979) og vil gjenta sine merknader som fortsatt har gyldighet:

'*Komiteéen* har merket seg uttalelsene om at en stor del av de kommunale renseanlegg ikke virker tilfredsstillende. *Komiteéen* finner dette foruroligende på bakgrunn av de store beløp som er investert i avløpsanlegg. En må derfor så snart det er praktisk mulig finne tiltak som kan bedre dette forholdet.' ... »

(59)

Denne gjennomgangen viser at en så omfattende geografisk utvidelse av anvendelsesområdet som Trygs anførsel innebærer, overhodet ikke er omtalt i forarbeidene. Sitatene og omtalen av behovet for å etablere atskilte system for kloakkvann og overflatevann viser tvert om at det var det kommunale avløpsnettets man var opptatt av, men som man fant det riktig å betegne « avløpsanlegg » i stedet for den tidligere betegnelsen « kloakkanlegg ».

(60)

Jeg viser videre til at det i anken til Høyesterett opplyses at Norge har ca. 90 000 km offentlig veg, ca. 50 000 km med veggrofter og ca. 4 000 km med lukket drenering langs veg. Selv om særlig det siste tallet antakelig har økt betydelig siden loven ble vedtatt i 1981, men mindre siden § 24a ble tilføyd i 2000, er det påfallende at det overhodet ikke er påvist noen omtale av den angivelige betydelige utvidelsen av lovens anvendelsesområde. Hensett til det objektive erstatningsansvaret som følger av bestemmelsen, er det enda mer påfallende at man ikke finner noen drøftelse i forhold

til den noe milde aktsomhetsnormen som har vært praktisert for vegvesenets ansvar. Jeg viser til Rt-2000-253 hvor førstvoterende, etter å ha gjennomgått forarbeidene til skadeserstatningsloven § 2-1, på side 260 uttaler at « [f]ørearbeida gjev såleis klar støtte til at vegvesenet fell inn under dei områda der det var teke sikte på at det skulle gjelde ei mild norm for aktsemd ». Når den ubalansen med hensyn til ansvarsgrunnlag som oppstår dersom § 21 anses å omfatte et tilfelle som det foreliggende overhodet ikke er drøftet i forarbeidene, taler også dette mot at lovgiveren tok sikte på en så omfattende utvidelse av bestemmelsen som det vil innebære å ilegge ansvar på objektivt grunnlag i vår sak.

(61)

At man ikke tok sikte på å inkludere vann i lukket rør langs våre veger illustreres videre av de øvrige bestemmelsene i lovens kapittel 4. Etter § 22 kan forurensningsmyndighetene i forskrift eller i det enkelte tilfelle fastsette nærmere krav til avløpsledning, herunder om den skal være lukket og vanntett. Videre kan de samme myndighetene avgjøre « om alt avløpsvann skal ledes i felles ledning eller om det skal kreves særskilte ledninger for ulike typer avløpsvann ». Det må være åpenbart at den sistnevnte bestemmelsen ikke tar sikte på det vannet vegvesenet må håndtere, idet det ikke er tale om « ulike typer avløpsvann ».

(62)

At verken § 22 eller § 23 tar sikte på et tilfelle som det foreliggende styrkes videre av at vegloven § 13 fastsetter at departementet gir forskrifter om « anlegg av offentlig veg ». Med hjemmel i vegloven § 13 har Samferdselsdepartementet ved forskrift 29. mars 2007 nr. 363 gitt slike regler. Forskriftens § 3 nr. 2 fastsetter at « Statens vegvesen ved Vegdirektoratet kan innenfor rammen av forskriftene fastsette utfyllende bestemmelser - vegnormaler ». I Håndbok 018 Vegbygging fra januar 2011 behandles bygging av grøfter, kummer og rør i et omfattende kapittel 4. Punkt 402 omhandler « [d]imensjoneringsgrunnlag og forutsetninger, drenering ». I punkt 402.23 reguleres « [d]rensplan på byggeplannivå ». Her heter det:

« Dreneringsplaner med detaljer (G-tegninger) bør omfatte:

- stikkrenner
- drensledninger
- andre ledninger utenfor vegområdet
- kummer, sluk
- ... »

(63)

Det kan også eksempelvis vises til punkt 403.1 som omtaler veganleggets « avvannings- og drensssystem ». « Drensssystem » er for øvrig den gjennomgående betegnelsen i vegnormalen for avledning av vann. Dette viser for det første at utforming av drenering langs våre veger, herunder drensledninger, sorteres under Samferdselsdepartementet ved Vegdirektoratet og ikke under forurensningsmyndighetene slik tilfellet er for « avløpsledning ». For det andre viser det at vegmyndighetene i samsvar med vanlig språkbruk ved tørrlegging for øvrig anser bortledning av vann – også når det skjer i rør – som drenering og ikke som avløp.

(64)

Også de øvrige bestemmelsene i lovens kapittel 4 er klart utformet med sikte på det kommunale avløpsnett. Dette fremgår ikke bare av at kommunen uttrykkelig nevnes i de fleste bestemmelsene, men også av at de fleste bestemmelsene etter sitt innhold ikke passer på avledning av vann langs våre veger.

(65)

Min lovtolkning har også støtte i den begrunnelsen som ble gitt for å overføre erstatningsansvaret fra

vassdragsloven § 47 nr. 2 og § 115 nr. 2, samtidig som det fremgår at man tok sikte på en viss utvidelse av ansvaret. I den sammenheng uttales det i NOU 1994:12 side 262 :

« *Utvalget* kan ikke se noen avgjørende grunner mot et slikt generelt objektivt ansvar for skade forårsaket av avløpsledninger. De fleste avløpsanlegg eies og drives i dag av kommuner, som ofte kan utligne merutgiftene gjennom vann- og kloakkavgiften, men også private som eier avløpsanlegg vil ha muligheter for å forsikre seg mot erstatningsansvaret. »

(66)

Heller ikke her finner man noe spor av at man forutsatte at bestemmelsen skulle omfatte bortledning av vann langs våre veger. Dette illustreres både av omtalen om hvordan et erstatningsansvar kan finansieres, og av at man utelukkende omtaler kommunale anlegg og ikke kommer inn på statlige og fylkeskommunale veger som utgjør en betydelig del av vårt totale vegnett.

(67)

Mitt standpunkt er etter dette at § 24a jf. § 21 ikke omfatter et tilfelle som det foreliggende. Dette innebærer likevel ikke at bortledning av vann fra gater og veger aldri kan omfattes av § 21 og dermed utløse ansvar etter § 24a . Forutsetningen må imidlertid være at vannet ledes inn i det kommunale avløpsnett – eventuelt et tilsvarende privat nett. Dette innebærer at ansvar primært vil være aktuelt i byer og tettbebygde strøk.

(68)

Jeg stemmer etter dette for at anken tas til følge.

(69)

Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

dom:

1. Anken forkastes.

2. I sakskostnader for Høyesterett betaler Sør-Trøndelag fylkeskommune til Tryg Forsikring 122 500 – etthundreogtjusetusenfemhundre – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av dommen.