

Virkeområdet for forurensningsloven § 24a om avløpsanlegg, særlig i forhold til overvann og veier

Steinar Taubøll

Vitenskapelig bedømt (refereed) artikkel

Steinar Taubøll: The scope of the Pollution Control Act § 24a about sewers, particularly in relation to surface water and roads

KART OG PLAN, Vol 70, pp. 166–173. P.O.B 5003, NO-1432 Ås, ISSN 0047-3278

Liability for damages from sewers is regulated by the Pollution Control Act § 24a. As a result of climate change and heavy rainfall this has become an increasing problem. The law imposes strict liability upon the owners of wastewater facilities. The aim of this article is to clarify the scope of the rule.

Key words: Liability, flooding, sewers, roads

Steinar Taubøll. Assistant professor, Department of Landscape Architecture and Spatial Planning, Norwegian University of Life Sciences, P.O.B. 5003 NO-1432 Ås. E-mail: Steinar.tauboll@umb.no

Innledning

Erstatningsansvar for skader fra avløpsanlegg reguleres av forurensningsloven § 24a, og den mest aktuelle skadetyper er kjelleroversvømmelser. Som følge av klimaendringer opplever man stadig oftere episoder med ekstreme nedbørmengder som setter avløpsanleggenes kapasitet og vedlikehold på prøve. I og med at loven har et særlig strengt ansvar for slike anlegg er det praktisk viktig å kjenne til avgrensningene av regelens virkeområde. Ansvaret for dimensjonering og drift av avløpsanleggene i et område er som regel delt mellom en rekke aktører, herunder private grunneiere, veimyndigheter på ulike nivå og kommunal VA-selvkost. Siktemålet med denne artikkelen er å klarlegge virkeområdet for erstatningsregelen, og dermed bidra til å kaste lys over ansvarsfordelingen mellom ulike aktører. Eventuelle ansvarsbegrensninger på grunnlag av avtale eller force majeure er holdt utenfor artikkelen.

Først gjøres det rede for hvilke skadeårsaker som omfattes den aktuelle bestemmelsen, herunder en drøftelse av forholdet mellom skadeårsakene og det generelle kravet til årsakssammenheng. Deretter gjøres det rede for i hvilken grad det spesielle ansvaret gjelder for veisluk, rister og kummer. Til slutt drøftes om veiavløpsanlegg er generelt unntatt fra forurl § 24a.

Hvilke skadeårsaker omfattes av regelen?

Forurensningsloven § 24a kom inn i loven samtidig med vedtagelsen av vannressursloven i 2000. Det fastsettes 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». Ansvarsgrunnlaget skiller altså prinsipielt mellom to ulike måter skaden kan voldes på. Den første er at «kapasiteten ikke strekker til». Den andre er at «vedlikeholdet har vært utilstrekkelig». Skillet mellom de to alternativene var også til stede i tidligere lovgiving. Dimensjonering og vedlikehold av et avløpsanlegg er såpass forskjellig at det absolutt er formålstjenelig å opprettholde dette skillet. I tillegg må det vurderes om det kan finnes flere skadeårsaker som kan dekkes av § 24a.

Utilstrekkelig kapasitet

Regelen om ansvar for utilstrekkelig kapasitet er en videreutvikling av regler fra vassdragsloven av 15. mars 1940 nr. 3. Denne lovens § 47 nr. 2 hadde en bestemmelse om objektivt ansvar hvis «en kloakkledning viser seg for liten til å føre tilløpsvatnet». Bestemmelsen sa også eksplisitt at det gjaldt skader som ble «voldt ved oversvømmelse». I dagens regel er ikke dette sagt direkte, men må

være underforstått da avløpsanlegget i seg selv vanskelig kan volde skade direkte. Hvis kapasiteten er utilstrekkelig kan overtrykk i avløpsledningene føre til at det oppstår tilbakeslag, altså at vannet strømmer opp av slukene i ledningsnett. Dette kan skje både utendørs og innendørs. Tilbakeslag i sluk utendørs vil føre til overvann på uvanlige steder og i uvanlige mengder. Det andre hovedproblemet ved utilstrekkelig kapasitet i avløpsanlegget er at det overvannet som skulle vært ført bort ikke blir det. I likhet med tilbakeslag i utendørssluk vil dette føre til en økt mengde ukontrollert overvann. Mens de fleste tilbakeslagsskader direkte vil skape kjelleroversvømmelser er årsaksrekke og skadebilde mer komplekst når det gjelder overvann på avveie. Det er likevel ikke uvanlig at skadene på bygninger og løsøre blir ganske like fordi overvann trenger inn i kjellere gjennom grunnmur eller dører.

Det kan være forskjellige grunner til at et avløpsanlegg har utilstrekkelig kapasitet. For det første kan rørene ha vært utilstrekkelige på byggetidspunktet. For det andre kan skader oppstå hvis det senere tilknyttes kummer som har for liten kapasitet. For det tredje kan kapasiteten bli for liten som følge av at det skjer en utbygging i det området som avløpsanlegget skal betjene. Utbyggingen vil føre til flere tilknytninger til nettet og dermed større totalmengde avløpsvann. I tillegg vil de fleste utbygginger føre til en økende andel av vanntette flater i området, typisk tak og asfalt. Ved nedbør vil disse harde flatene gjøre at regnvannet renner raskere mot slukene i utbyggingsområdene enn om vannet hadde trukket ned i bakken og avrenningen dermed hadde blitt fordrøyet. Avløpsanlegget må altså transportere bort totalmengden på kortere tid enn før utbyggingen, og dette setter ytterligere krav til dimensjoneringen av avløpsanlegget.

Et nærliggende spørsmål i forhold til erstatningsansvaret er hvilken målestokk man skal bruke ved vurderingen av hva som er tilstrekkelig kapasitet. Skal dette måles i forhold til en hver tenkelig skade ved ekstreme værforhold? Skal det vurderes i forhold til dagens normer eller normene på byggetidspunktet? Dette er praktisk viktige spørsmål i forhold til ansvarets utstrekning. I for-

hold til en helt objektiv erstatningsregel vil dette prinsipielt bli en vurdering knyttet til bortfall av et ansvar man allerede har konstatert. Gitt at ansvaret karakteriseres som objektivt ansvar for uforsvarlig ordning kommer de samme momentene inn i en culpa-lignende vurdering. Denne artikkelen fokuserer imidlertid på skadeårsaker og fysisk avgrensning, og spørsmålene om klimavurderinger holdes dermed utenfor.

Utilstrekkelig vedlikehold

Det andre hovedalternativet for skadeårsak etter forurl. § 24a er at «vedlikeholdet har vært utilstrekkelig». Denne regelen er en videreutvikling av bestemmelsen i vassdragslovens § 115, med det unntak at § 115 også inkluderte ledninger for rent vann. I tillegg viderefører dagens regel visse sider av vassdragslovens § 108.

En sammenligning av ordlyden i vassdragslovens § 115 og forurl. § 24a viser at det har skjedd en skjerping av ansvaret på to måter. For det første gjaldt det tidligere et ansvar for å holde anlegget «forsvarlig» ved like. I og med at bestemmelsene kombinerer det objektive ansvaret med en forsvarlighetsstandard kan det karakteriseres som et objektivisert culpaansvar eller som objektivt ansvar for uforsvarlig ordning. Den nye ordlyden knytter ansvaret til «utilstrekkelig» vedlikehold. Ordvalget trekker i seg selv i retning av et skjerpet ansvar ettersom lovgiver bevisst har unnlatt å bruke forsvarlighetsbegrepet. Videre synes det i begrepet «utilstrekkelig» å ligge en utvidelse av hvilke skadeårsaker som skal lede til ansvar. Der den gamle ordlyden fokuserte på vedlikeholderens innsats fokuserer den nye på *effektene* av vedlikeholdsmangel. På samme måte som ved dimensjonering er det et praktisk viktig spørsmål om vedlikeholdet må være godt nok til å unngå en hver skade uavhengig av værforhold, eller om det kun kreves at vedlikeholdet er godt nok til å unngå skader i en normal driftssituasjon, men dette blir under et objektivt ansvar et spørsmål om ansvarsbortfall og blir ikke videre behandlet i denne artikkelen.

Det kan spørres hvilke forhold som omfattes av vedlikehold i forhold til forurl. §24a. Sentralt står forhold som kan føre til tiltet-

ning av anlegget slik som gradvis oppsamling av slam, sand, rust og lignende. Mange avløpsledninger vil også være utsatt for at røtter og jord trenger inn gjennom sprekker i ledningsskjøtene. Videre må vedlikeholdsplikten innebære at anleggseieren passer på at ledningene ikke belastes av bevegelse i jordsmonnet. Hvis slike situasjoner skulle oppstå må anleggseieren ha en plikt til å gripe inn for å unngå at ledningene skades. Skulle det oppstå brudd på en ledning må det selvsagt falle inn under vedlikeholdsplikten å reparere dette raskt.

I og med at «avløpsanlegg» i § 24a omfatter tilknyttede sluk, rister og kummer¹ må vedlikeholdsplikten også omfatte disse enhetene. Rettspraksis viser at problemer med rister og sluk er en hyppig skadeårsak. Spesielt har det en betydning at vannets løp blir sikret i forbindelse med uværsepisoder da må anleggseier intensivere sitt vedlikehold, men det er mulig at plikten til innsats har en øvre grense ved ekstreme vær-situasjoner på samme måte som plikten til å ha tilstrekkelig kapasitet på avløpsanlegget. En slik begrensning kan imidlertid ikke bety at vedlikeholdsplikten helt bortfaller i ekstreme situasjoner. Hensikten med erstatningsregelen tilsier at et eventuelt ansvarsfritak kun bør gjelde for den skade som voldes av den andelen vann som overstiger visse grenseverdier.

Dekkes flere skadeårsaker av regelen?

Ordlyden i forurl. § 24a oppstiller to alternative skadeårsaker som ansvaret skal dekke. Det kan på denne bakgrunnen spørres om det kan finnes skadeårsaker som ikke dekkes av de to alternativene, men som allikevel skal dekkes av paragrafen. Dersom lovgiveren har ment at bestemmelsen ikke skal gjelde alle skadeårsaker vil det bli spørsmål om hvilket ansvarsgrunnlag som skal anvendes på skadeårsaker som faller utenfor ordlyden. Et eksempel på en slik skadeårsak er at et rør plutselig går tett som følge av at gjensstander har satt seg fast i det. Slike situasjoner kan oppstå brått og kan ha sammenheng med handlinger fra utenforstående i form av forsettlig hærverk eller uaktsomhet. Disse

situasjonene kan ikke avverges ved vedlikehold og har heller ikke å gjøre med avløpsanleggets vannkapasitet. Etter min mening dekkes det derfor ikke av de to alternativene som lovens ordlyd framhever.

I Rt. 1975 s.1081 behandlet Høyesterett en sak der et elektriskrør hadde satt seg fast i avløpsledningen og forårsaket tilstopping og tilbakeslag. Retten fant det sannsynlig at fremmedelementet i røret hadde vært der svært kort tid og at vanlig vedlikehold ikke ville ha avverget hendelsen. Situasjonen kunne ikke dekkes av den dagjeldende vassdragsloven § 115, men Høyesterett kom til at kommunen var ansvarlig på ulovfestet objektivt grunnlag.

Før vedtagelsen av forurl. § 24a kan det altså fastslås at det ulovfestede objektive ansvar med sine spesielle vurderingstemaer måtte trekkes inn for å gi et komplett bilde av ansvaret for skade voldt av avløpsanlegg. I forarbeidene² til § 24a går det fram at lovutvalget foreslo regelen som «en generell bestemmelse om objektivt ansvar». Det ble videre fremhevet at regelen nettopp av denne grunn gikk «lengre enn gjeldende lovbestemmelser i V § 47 nr. 2 og § 115 nr. 2, som knytter seg til bestemte skadeårsaker». Etter dette bør man nok ved lesing av lovens ordlyd legge størst vekt på at det er et avløpsanlegg som «volder» skade og mindre vekt på at bestemmelsen eksemplifiserer de to viktigste skadeårsakene.

Forarbeidene³ til § 24a inneholder i sin merknad til bestemmelsen en uttalelse som står i et spenningsforhold til andre uttalelser i samme dokument. Det heter nemlig at bestemmelsen «gjelder ikke for andre skadeårsaker, men utelukker ikke at det her inntreer objektivt erstatningsansvar på annet grunnlag». Det må her spørres om hvilke skadeårsaker denne uttalelsen skal ses i forhold til. I avsnittet foran sies det at ansvaret omfatter skader som skyldes «oversvømmelse eller lekkasje» som er en følge av «utilstrekkelig kapasitet eller vedlikehold». Det første paret med alternativer viser til at det skal gjelde vannskader. Det andre paret med alternativer peker på hendelser tidligere i samme

1. Se punkt 4 nedenfor

2. NOU 1994:12 s. 262

3. NOU 1994:12 s. 476

årsakskjede og er de samme som framkommer i lovens ordlyd.

Dersom «andre» skadeårsaker relateres til lovens ordlyd, innebærer dette at § 24a ikke skal dekke andre årsaker til oversvømmelse eller lekkasje. Hvis man derimot relaterer «andre skadeårsaker» til det første paret med alternativer blir tekstens mening at § 24a ikke gjelder for andre skader enn de som skyldes oversvømmelse eller lekkasje. Etter min mening er det den sistnevnte lesningen som best kan forenes med dokumentets øvrige uttalelser.⁴

Lovutvalget sier eksplisitt at § 24a skal gå lengre enn de tidligere lovbestemmelsene som knyttet seg til «bestemte skadeårsaker». Utvalget sier videre at dette innebærer utvidelse av ansvaret og det vises til dom av Inderøy herredsrett i RG 1991 s.725. I denne dommen kom retten til at «eksepsjonelle nedbørsmengder» kunne anses som en skadeårsak som ikke var dekket av vassdragsloven. Retten mente at utvidelse av ansvaret eventuelt måtte skje ved lovendring.

Når forarbeidene såpass klart sier at man tar sikte på en utvidelse av ansvaret, og at denne utvidelsen nettopp består i å frikoble seg fra de bestemte skadeårsaker, virker det usannsynlig at man i samme dokument vil gi uttrykk for at bestemmelsen ikke skal gjelde for andre skadeårsaker enn «utilstrekkelig kapasitet eller vedlikehold». Begrensningen må altså ta sikte på de skadene som ikke har sin årsak i oversvømmelse eller lekkasje. Slike skader vil være sjeldne, men ikke utenkelige. For eksempel er det mulig at asbest og andre kjemiske stoffer kan frigjøres fra gamle avløpsanlegg og forårsake forurensning i sedimenter. Et annet eksempel er at materialsvikt i store avløpsledninger kan føre til nedsigning av masser som igjen kan føre til setningsskader på bygninger og anlegg. Slike skader vil kunne anses som voldt av avløpsanlegg, men må etter forarbeidene da vurderes på annet grunnlag enn § 24a.⁵

Virkeområdet sett i lys av kravet til årsakssammenheng

Et grunnvilkår for erstatningsplikt generelt er at det må foreligge en faktisk årsakssammenheng mellom det skadevoldende forhold og det oppståtte tap. Ved anvendelsen av § 24a må vurderingen knyttes til de skadeårsaker bestemmelsen angir. Sviktende bortledningsevne kan ha sin årsak i en kombinasjon av vedlikeholdssvikt og utilstrekkelig dimensjonering. Slik vil det for eksempel være når en underdimensjonert ledning er delvis fylt med slam på grunn av dårlig vedlikehold. Vannmengden som da kommer på avveie ville vært mindre hvis vedlikeholdet hadde vært tilstrekkelig. I tillegg til utilstrekkelig kapasitet og vedlikehold må man som nevnt anta at det objektive ansvaret gjelder generelt der skade er forårsaket som følge av avløpsanleggets sviktende evne til bortledning av vann.

Sviktende bortledningsevne i et avløpsanlegg er det åpenbare forankringspunktet for erstatningsansvar etter § 24a. Rent faktisk vil det alltid kunne påvises årsakskjeder bakenfor disse forholdene. Vedlikeholdet kan ha blitt utilstrekkelig på grunn av mannskapsmangel eller tekniske problemer. Utilstrekkelig dimensjonering kan ha sin årsak i beregningsfeil eller utbygging i nedbørsfeltet som har ført til avrenning. Det er ikke disse bakenforliggende faktorer man skal fokusere på når man vurderer om årsakssammenheng foreligger. For eieren av et avløpsanlegg kan det nok oppleves som lite rimelig at han skal svare for en sviktende bortledningsevne som skyldes forhold utenfor hans kontroll. Dette synes imidlertid å ha vært lovgiverens hensikt. Det framgår for eksempel av forarbeidene⁶ at hvis tiltak i nedbørsfeltet har økt avrenningen utover kapasiteten er «utgangspunktet at anleggseieren er ansvarlig selv om det er andre som har iverksatt tiltakene». Videre sies det at det i slike situasjoner vil kunne være aktuelt å lempe erstatningsansvaret etter skadeserstatningsloven § 5-2.

4. NOU 1994:12 s. 262

5. Mange eiere av avløpsanlegg utformer tilknytningsavtaler som inneholder ansvarsfraskrivelser. Mye tyder på at ansvarsfraskrivelser knyttet til vedlikeholdsplikten må vurderes annerledes enn ansvarsfraskrivelser for kapasitetsmangel. Når det gjelder skadeårsaker som faller utenom de to hovedalternativene kan det neppe utledes noe generelt synspunkt. Dette må avgjøres konkret i lys av avtalelovens § 36.

6. NOU 1994:12 s. 476

I rettspraksis er det særlig ett forhold som ofte påberopes som ansvarsbefriende, nemlig at den egentlige årsak til svikt i bortledningsevnen ligger i en ekstrem nedbørsituasjon. Spørsmålet blir hvordan en slik hendelse skal vurderes rettslig. Her finnes det flere alternative synsmåter. For det første kan man anføre at nedbørhendelsen er en type skadeårsak som i det hele tatt ikke omfattes av § 24 a. En annen mulighet er å hevde at bestemmelsen omfatter situasjonen, men at man må innfortolke en begrensning i ansvarsgrunnlaget når det gjelder force majeurehendelser. Jeg tolker forarbeidene⁷ slik at uvanlig store nedbørmengder ikke er ment å være en særskilt og utelatt skadeårsak i forhold til forurl. § 24a. Som en konsekvens av denne tolkningen vil den faktiske årsaksammenhengen mellom nedbørepisoden og inntruffet skade ikke være avgjørende for ansvaret. Dette standpunktet utelukker imidlertid ikke at en ekstrem nedbørsituasjon tas i betraktning ved vurderingen av adekvans eller påregnelighet. Under en hver omstendighet vil det som påpekt i forarbeidene være naturlig å vurdere lemping etter skadeserstatningsloven § 5-2. Et særskilt spørsmål er om rettspraksis har skapt et unntak for force majeure-situasjoner i forhold til § 24a. En nærmere behandling av ansvarets begrensninger ved ekstremvær faller utenfor siktemålet med denne artikkelen.

Omfatter ansvaret veisluk, rister og kummer?

Erstatningsansvaret etter forurl § 24a gjelder skader fra «avløpsanlegg». Et praktisk viktig spørsmål er om anleggsbegrepet også omfatter veisluk, rister og kummer. Spørsmålet er interessant fordi et bekreftende svar gir objektivt ansvar for dimensjonering og vedlikehold av slike innretninger. Manglende drenering av overvann vil ellers ofte måtte sees som en skade utenfor kontraktsforhold og som regel sanksjonert med vanlig culpaansvar.

Det framgår av forurl. § 21 at anleggsbegrepet omfatter «anlegg for transport og behandling av avløpsvann». Bestemmelsen presiserer videre at ikke bare «sanitært og industrielt avløpsvann» er omfattet men også «overvann». Det byr ikke på særlige problemer å se at vanlige kloakkrør og renseanlegg omfattes av definisjonen. Det er anlegg for transport av overvann som i praksis skaper flest avgrensningsspørsmål. En sentral problemstilling er om eier av avløpsanlegget kan holdes ansvarlig i de tilfeller funksjonssvikt er knyttet til veisluk, sandfangkummer og rister ved inntak til ledningsnett. Er disse installasjonene en del av avløpsanlegget eller en del av veilegget?

Lovens ordlyd presiserer at det gjelder «anlegg for transport» av overvann. Etter min mening blir det dermed viktig å fastslå hvilken *funksjon* de tekniske innretningene har. Det kan nok hevdes at en sandfangkum installeres for å fange opp sand og at en rist installeres for å fange opp større fremmedlegemer, eventuelt fungere som en del av veibanen. Likevel synes det klart at disse funksjonene er hjelpefunksjoner i forhold til hovedfunksjonen nemlig at det skal transporteres vann igjennom innretningene og inn i et avløpsnett.

Lovens ordlyd trekker etter min mening i retning av at kummer og rister er omfattet av § 21. I bestemmelsens forarbeider⁸ framgår det at det ikke bare er ledninger og renseanlegg som regnes som avløpsanlegg men også «pumpestasjoner og annet utstyr i tilknytning til ledningsnett og renseanlegg». Erstatningsansvaret etter § 24a kom inn i forurensningsloven ved endringslov av 24.november 2000 nr. 82. I den forbindelse ble § 21 ikke endret. Før lovendringen var ansvaret for avløpsanlegg hovedsaklig regulert av vassdragslovens § 47 nr. 2 og § 115. Forarbeidene til endringsloven⁹ viser til de definisjoner som allerede forelå i forurl. § 21. Det synes dermed ikke å ha vært hensikten å videreføre den tidligere begrepsbruken fra vassdragsloven. Dette klargjøres ytterligere av forarbeidene¹⁰ til § 21. Reglene i forurl. kap. 4

7. NOU 1994:12 s. 262

8. Ot.prp. nr.11 (1979-80) s. 126

9. Ot.prp. nr.39 (1998-99) s. 374

10. Ot.prp. nr.11 (1979-80) s. 126

sto nemlig tidligere i vassdragsloven. Ved overføringen til forurensningsloven ønsket lovgiver å forlate begrepet «kloakkledning» som var definert i vassdragslovens § 36. Man ønsket nå å omfatte «alle typer ledninger for avløpsvann uansett om det er forurenset eller ikke». Man ønsket også å bringe lovens terminologi i samsvar med vanlig teknisk ordbruk.

Nærmere om rettspraksis etter forurl. § 21

Rettspraksis omkring § 21 er liten og ganske sprikende. Fredrikstad Tingrett kom i sin dom av 4. juli 2005 til at gatesluk, sandfangkum og tilhørende ledning til hovedledning var en del av veinettet og ikke avløpsnett. Stavanger Tingrett kom til det motsatte resultat i en dom fra 9. februar 2005. Denne saken ble anket til lagmannsretten, som i sin dom 11. januar 2006¹¹ kom til at sandfangkum og tilhørende rist var å anse som en del av avløpsanlegget. Retten la her avgjørende vekt på at innretningenes funksjon var bortledning av overvann. Det samme standpunkt ble inntatt av Oslo Tingrett i en dom av 9. mai 2006.¹² Disse underrettsdommene kan vanskelig tillegges avgjørende rettskildeverdi, men det er altså en tendens til å anse rister og kummer som en del av avløpsanlegget. De nevnte dommene oppstiller ganske ulike grunner for sine standpunkter. Dette svekker rettskildeverdien noe, men gir på den annen side godt grunnlag for en bredere drøftelse av de hensyn som kan spille inn ved avgrensningen av forurensningslovens ansvar på dette området.

I de dommene som foreligger er det kommunen som er saksøkt, og da som eier av det kommunale hovednett for avløp. I denne posisjonen vil kommunen ønske å avgrense sitt ansvar mot eiere av veier og private eiendommer. I mange tilfeller vil eieren av veien også være kommunen. I slike tilfeller vil avgrensningen kun ha betydning for et internt regressoppgjør innen kommunen.

En synsmåte som vant fram i Fredrikstad Tingrett sin som 4. juli 2005 var at sluk og sandfangkummer anlegges og vedlikeholdes av veimyndighetene og «betjener veganleg-

get». Retten ønsket å trekke en parallell til private stikkledninger som er koblet på det kommunale avløpsnett. Jeg er enig i at det kan være riktig å avgrense det kommunale avløpsnett etter slike prinsipper, men det kan ikke dermed trekkes den konklusjon at begrepet «avløpsanlegg» i lovens § 21 skal avgrenses til kun å gjelde kommunale avløpsanlegg. Regelen er generell og legger ansvaret på anleggets eier. Plikten til vedlikehold og dimensjonering av avløpsanlegg kan meget vel ligge hos veimyndighetene når det gjelder rister sluk og kummer. Hvem som er ansvarlig må vurderes i den enkelte sak, men det må uansett være ansvaret etter forurl. § 24a som gjelder.

Dommen fra Fredrikstad Tingrett legger videre vekt på at manglende kapasitet og vedlikehold medfører «trafikkale problemer». Lest i sammenheng med at gatesluk «betjener veganlegget» kan uttalelsen tolkes dit hen at man vil begrense ansvaret til kun å gjelde ulemper og skader som gjelder trafikkavvikling på veien. Dette kan etter min mening ikke være riktig. En slik ansvarsfrihet kan ikke forankres i definisjonen av hva som er et avløpsanlegg. For øvrig kan man vanskelig si at alle rister, sluk og kummer i tilknytning til en vei er anlagt for å sikre trafikkavviklingen. Riktignok vil drenering av regnvann fra selve kjørebane være en svært vanlig grunn til å installere avløpsanlegg, men veilegemets barrierевirkning for annet overflatevann gjør det ofte nødvendig å anlegge avløpsanlegg for dette formålet. Dette er rister, kummer og sluk som dermed kan tjene flere funksjoner. De skal drenere veibanen samtidig med at de håndterer regnvannet fra omkringliggende eiendommer. I enkelte tilfeller føres det også private stikkrenner inn i slike kummer, se for eksempel RG 2006 s. 1318. Under store regnskyl kan kummer i forbindelse med vei ha betydning langt utover de «trafikkale problemer» som kan avverges.

Det kan oppstå tvist mellom eieren av avløpsanlegget i veien og eiere av tilstøtende arealer som har drenering til avløpsanlegget. Her kan man stå overfor et naborettslig erstatningsansvar hvis tiltak på en eiendom

11. RG 2006 s. 1000

12. RG 2006 s. 1318

har ført til en vesentlig økning i avrenningen av regnvann til veiens avløpsanlegg. En slik situasjon kan danne grunnlag for regresskrav fra veiens eier dersom veiens avløpsanlegg volder skade. Etter min mening vil ikke virkeområdet for det naboettslige ansvaret ha betydning for hva som skal defineres som avløpsanlegg i § 21.

Et moment som drøftes i flere av dommene er de store praktiske og økonomiske utfordringer det vil være å passe på at alle rister, kummer og sluk til enhver tid er åpne. Dette anføres som et argument for at veiens avløpsanlegg ikke skal omfattes av § 21. Synspunktet reiser flere problemstillinger. For det første kan det spørres om vedlikeholdsomkostninger ved veiens avløpsanlegg skal tillegges annen vekt enn vedlikeholdskostnadene ved andre avløpsanlegg. Det finnes ikke holdepunkter i lovtekst og forarbeider for et slikt syn. Videre er det mulig at ulik terskel for erstatningsansvar kunne føre til en nedprioritering av vedlikehold på veiens avløpsanlegg i forhold til øvrige anlegg.

Mulige ansvarskonflikter og betydningen av disse

Ofte vil det være kommunen som er eier både av veien og det øvrige kommunale avløpsnett. Hvis pengene skal tas fra samme kasse¹³ vil det formodentlig ha størst nytte for samfunnet at vedlikeholdet prioriteres etter en helhetlig vurdering hvor man søker størst mulig skadeforebygging pr. vedlikeholdskrone. Det vil uansett være slik at kommunen ikke kan makte å drive et perfekt vedlikehold under alle værforhold. Spesielt vil dette gjelde om høsten når løv og grener lettere kan tette avløpsanleggene. Under slike spesielle værforhold vil det bli spørsmål om lemping eller bortfall av ansvar på grunn av force majeure. Uvanlige værforhold påvirker alle typer avløpsanlegg og etter min mening er det ingen grunn til å sette vedlikehold av veiens avløpsanlegg i noen rettslig særstilling på dette punktet.

Et problem som kan reise seg ifølge av dette standpunktet er at et strengt objektivt

vedlikeholdsansvar kan tenkes å lede til at veiens eier heller unnlater å etablere et sluk for å ikke komme i ansvar etter regelen i § 24a. Dersom etablering av sluk blir unnlatt og dette senere fører til oversvømmelseskader vil det ofte være aktuelt med erstatning etter naboloven.¹⁴ I og med at dette ansvaret også er objektivt vil det nok være lite for vei-eieren å hente på å unnlate etablering av sluk. For øvrig ville det også innebære brudd på flere andre regler.

Et argument som er anført i flere saker til støtte for å unnta veiens avløpsanlegg fra § 21 er at det som regel foreligger forsikring på skadelidtes side. At slik forsikring finnes er etter min mening ikke et godt argument for å innsnevre rekkevidden av ansvarsgrunnlaget i forurensningsloven. Eieren av veien, ofte kommunen, er på flere måter nærmere til å bære utgiftene. Eieren kan optimalisere sin planlegging og sitt vedlikehold for å unngå skade og kan i tillegg pulverisere sitt eventuelle tap via ansvarsforsikring og avgifter. For offentlige veieiere kan tapet utlignes på skatteyterne. For den enkelte skadelidte, og eventuelt dennes forsikringsselskap, gjør det ingen forskjell om oversvømmelsen skyldes veiens avløpsanlegg eller en annen type avløpsanlegg. Hensynet til regelforenkling tilsier at skader fra disse anleggene behandles likt. Et objektivt ansvar for sluk, kummer og rister bør ikke være til hinder for at veiens eier på avtalegrunnlag pålegger huseiere og grunneiere en vedlikeholdsplikt for enkelte installasjoner. For den tredjemann som lider skade vil et eventuelt et regressoppgjør mellom disse avtalepartene ikke ha betydning.

Innebærer forurl. § 5 at ansvaret ikke gjelder for veier?

Bakgrunnen for problemstillingen er at forurl. § 5 begrenser forurensningslovens rekkevidde i forhold til anlegg for transport. Dersom loven ikke skal gjelde for veier, vil § 24a ikke være et aktuelt ansvarsgrunnlag.

13. De fleste kommuner har organisert vann og avløp som et selvkostsystem betalt av abonnentene. Selv om ikke VA-selvkost er et eget rettssubjekt vil det i praksis ofte kunne oppstå regress-lignende forhold mellom denne delen av kommunens virksomhet og de øvrige, spesielt den som er knyttet til vei.

14. Lov om rettshøve mellom grannar av 16. juni 1961 § 2.

Forurl. § 5 fastsetter at «loven her» gjelder forurensning fra veier «så langt forurensningsmyndigheten bestemmer». At avløpsvann, herunder overvann, skal regnes som forurensning, er ikke tvilsomt. Bestemmelsens ordlyd trekker i retning av at forurensningsloven i utgangspunktet ikke skal gjelde. Det må da spørres om forurensningsmyndigheten, her Kongen, eksplisitt har bestemt at § 24a likevel skal gjelde for veier. En slik bestemmelse finnes pr. i dag ikke.

Ordlyden i § 5 tilsier dermed at det objektive ansvaret for avløpsanlegg ikke gjelder veier. Det framgår på den annen side av § 53 fjerde ledd at «kapitlet her», altså kap. 8 om erstatning, også skal gjelde forurensning fra «faste transportanlegg». Dette skal gjelde «uavhengig av bestemmelse i eller i medhold av § 5». Det framgår av bestemmelsens forarbeider¹⁵ at man ønsket at eier av en vei skulle kunne bli ansvarlig for skader og ulemper som fulgte av normal bruk.

De erstatningsreglene som ble innført i forurensningsloven i 1989¹⁶ var av generell art og lovens generelle ansvarsgrunnlag ble plassert i § 55, i kap. 8. På dette tidspunkt var det objektive ansvar for avløpsanlegg fortsatt plassert i den da gjeldende vassdragsloven. Rekkeviddebegrensningen i forurensningsloven § 5 og unntaket fra denne i § 53 fjerde ledd var hovedsakelig begrunnet i vurderinger av støy og luftforurensning fra veier og transportmidler. Dette framgår klart av forarbeidene.¹⁷ Lovgiverens betraktninger er imidlertid såpass generelle at man vanskelig kan tenke seg et ønske om å behandle ansvaret for avløpsvann på noen særskilt måte. Det oppstod imidlertid et systematisk problem da man ved vedtakelsen av vannressursloven¹⁸ overførte erstatningsansvaret for avløpsanlegg til forurensningsloven § 24a. Dette ansvarsgrunnlaget ble plassert sammen med øvrige regler om avløpsanlegg i kap. 4. § 24a bestemmer dessuten at §§ 57-61 skal gjelde tilsvarende. Dermed oppstår to nye spørsmål. For det første

om § 53 i det hele tatt skal gjelde tilsvarende for § 24a. For det andre eventuelt om unntaksbestemmelsen i § 53 fjerde ledd skal gjelde for § 24a i tillegg til å gjelde for kap. 8.

Med hensyn til det første spørsmålet framgår det av forarbeidene¹⁹ at § 24a ble plassert i et annet kapittel fordi den skulle gjelde «mer enn forurensningsskader og man ønsket ikke at tålegrensen som er fastsatt i forurl. § 56 jfr. granneloven § 2 skulle gjelde. Man ønsket at paragrafene videre i kapitlet skulle gjelde, men unntok eksplisitt §§ 62-64 fordi disse ble antatt å være uten praktisk betydning i disse tilfellene. De tre første paragrafene i kap. 8 ble i denne sammenheng ikke kommentert. Det kan nok hevdes at en manglende henvisning til § 53 skulle bety at bestemmelsen ikke kom til anvendelse, men en slik antitese er det ikke positive holdepunkter for i forarbeidene. I Rt. 2007 s. 431 kom Høyesterett til at forurensningsloven § 53 første ledd kunne anvendes med hensyn til ansvarsfraskrivelse i relasjon til § 24a. Det må dermed være sikkert at også bestemmelsens fjerde ledd kommer til anvendelse.

Man kommer da til det andre systematiske problemet, nemlig at § 53 fjerde ledd etter sin ordlyd bare åpner for å bruke reglene i kapittel 8 på «faste transportanlegg». Etter min mening må det være riktig å tolke bestemmelsen utvidende til også å gjelde § 24a. For det første er § 24a i likhet med § 55 en bestemmelse som fastsetter objektivt erstatningsansvar for eier av et anlegg. For det andre framgår det som nevnt av forarbeidene til § 24a²⁰ at ansvaret for avløpsanlegg skulle dekke hele det ordinære forurensningsbegrepet pluss fuktskader. Det er altså ikke holdepunkter i forarbeidene for andre modifikasjoner i ansvaret enn det som ble nevnt om tålegrensen. Etter min oppfatning må det dermed være slik at § 53 fjerde ledd skal gjelde og veimyndighetenes eventuelle bestemmelser i medhold av forurl. § 5 vil ikke påvirke anvendelsen av § 24a på veier.

15. Ot.prp. nr.33 (1988-89) s. 22

16. Endring ved lov av 16.juni 1989 nr. 67

17. Ot.prp. nr. 11 (1979-80) s.13 og Ot.prp. nr.33 (1988-89) s. 21

18. Lov av 24.november 2000 nr. 82

19. Ot.prp. nr.39 (1998-99) s. 374

20. Ot.prp. nr.39 (1998-99) s. 374