

Om generelle og spesielle kunnskapsplikter i moderne miljørettsforvaltning – særlig til kunnskap om grunnvann

Gunnhild Storbekkrønning Solli

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)

Abstract: This article discusses the duty of knowledge as a modern legal instrument in environmental law. As a starting point for the discussion, lack of knowledge is a problem for resource management. In Norway, groundwater is a resource that is scarcely noticed, regulated or managed. As a response, this article identifies how we can divide knowledge requirements into a *general* knowledge duty and a *special* knowledge duty, and how this distinction can be useful and important precisely in the management of a complex resource such as groundwater. Overall, many legal provisions require knowledge of groundwater in Norwegian law – in the implementation of various measures or plans. Of immense importance, however, is the general knowledge the public administration must provide in order to exercise its authority and for other actors to build upon it.

Keywords: groundwater law, environmental law, knowledge-based regulation, water framework directive

1 Introduksjon¹

Francis Bacon påsto at «kunnskap er makt», og han fremmet betydningen av naturvitenskap og empiriske studier av naturen som et grunnlag for all menneskelig kunnskap. I Bacons samtid førte nettopp empiriske

¹ Tusen takk til gode innspill fra Fredrik Holth, Ingrid Wang Larsen og anonym fagfelle.

Sitering: Solli, G. S. (2022). Om generelle og spesielle kunnskapsplikter i moderne miljørettsforvaltning – særlig til kunnskap om grunnvann. I S. Taubøll (red.), *Vann, juss og samfunn – Rettigheter og regulering i utvikling* (Kap. 13, s. 445–479). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.176.ch13>
Lisens: CC-BY 4.0

studier til at vi fikk den første moderne kunnskapen om grunnvann og vannets kretsløp etter studier av sammenhengen mellom nedbør og elvevann i Frankrike og England.² Bacons utsagn kan forstås på ulike måter, og perspektivet i denne artikkelen er at kunnskap gir makt når vi tilegner oss metoder for å oppnå de resultatene vi ønsker, samtidig som vi kan unngå skade eller uønskede konsekvenser. I dag kan kunnskap om naturen og miljøfaktorer rundt oss være konstruert som en rettslig *plikt*, som er en konsekvens av at vi nettopp har og kan fremskaffe kunnskaper om miljø og samfunn. Denne artikkelen handler om kunnskapsplikten om miljø, og da særlig om kunnskapsplikt knyttet til grunnvann.

Grunnvann er den største tilgjengelige type ferskvannsressurs vi har (opptil 97 % av det tilgjengelige ferskvannet globalt sett). For mennesker har grunnvann stor nytteverdi og økonomisk verdi, som drikkevann, produksjonsvann i industrien og til energiproduksjon. Grunnvann har potensial til å varme opp all bygningsmasse i Norge, og det er lokal og grønn energi som har betydning i en energiomstilling. Mindre bevisst er vi kanskje de ulike former for økosystemtjenester eller naturgoder vi får fra grunnvannet: Grunnvann bidrar til grunnleggende livsprosesser i det hydrologiske kretsløpet, til flomregulerende og vannrensende tjenester, og det holder poretrykket i undergrunnen oppe, noe som hindrer utrasing og usikre grunnforhold. Grunnvann er derfor en sentral nøkkel i en god samfunnsmessig planlegging hvor endret klima vil gi oss perioder med for lite nedbør og perioder med altfor mye nedbør.

Forvaltning av grunnvann er krevende av mange årsaker. Grunnvannet er en skjult ressurs, slik at en bevisst innsats må til for å avdekke grunnvannets beliggenhet, samspill med omgivelser og miljøstatus. God grunnvannsforvaltning er derfor en *kunnskapsbasert forvaltning* – om grunnvannsforekomster, samspill med omgivelsene og om hvordan forvaltningen bør skje.

Begrepet «forvaltning» refererer gjerne til offentlig forvaltning, men det kan også forstås i et videre perspektiv fordi naturressurser og grunnvann gjerne forvaltes av et spekter aktører – også private

2 Se nærmere om ulike synspunkter på grunnvann gjennom historien i Lars Gottschalk, «Hydrologiens historie», Universitetet i Oslo 2000.

eiere og tiltakshavere. I denne artikkelen forstås «forvaltning» som den aktiviteten relevante aktører utøver for å ta vare på, benytte eller administrere grunnvann eller faktorer som påvirker grunnvann.³ Det inkluderer derfor også private aktører. En slik bred tilnærming har klangbunn i prinsippet om en integrert vannforvaltning – *Integrated Water Resources Management (IWM)*, som internasjonalt og nasjonalt er den mest anerkjente strategien for vannforvaltning. Integrert vannforvaltning er en prosess som fremmer koordinert utvikling og forvaltning av vann, land og relaterte ressurser for å maksimere økonomisk og sosial velferd på en rettferdig måte uten å kompromittere bærekraften til vitale økosystemer og miljø.⁴ En integrert vannforvaltning involverer hele kjeden av aktører, samler kunnskap nedenfra og opp, og studerer samspillet mellom vannressurser og omgivelser i sammenheng. Sentralt i en integrert vannforvaltning er at det må utarbeides planer som koordinerer innsats og mål. EUs vanndirektiv – gjennomført i Norge gjennom vannforskriften – er et eksempel på regelverk basert på integrert i vannforvaltning.

En god grunnvannsforvaltning krever et bredt spekter av virkemidler: 1) av *teknisk karakter*, som kartlegging og overvåkning, 2) *forvaltning og arealplanlegging*, 3) *juridisk regulering* av blant annet eierrettigheter og forbud mot skadelig aktivitet, 4) *økonomisk regulering* og fordeling av kostnader ved grunnvannsproduksjon, samt 5) *informasjon* til allmennheten.⁵ Denne sammensatte virkemiddelbruken fordrer samarbeid av ulike aktører i en integrert vannforvaltning og at beslutningstakerne har kunnskap til riktig tid.⁶

I Norge er kunnskap om grunnvann et problem for forvaltningen av ressursen. I min doktoravhandling var konklusjonen at grunnvann «er lite påaktet, lite regulert, og lite forvaltet», og det var særlig virkemidlene

3 Hvem som er «relevante aktører» ved grunnvannsforvaltning, er nærmere omtalt i pkt. 2.

4 Definisjonen er hentet fra Global Water Partnership.

5 Virkemidler kan deles inn i ulike kategorier. Denne inndelingen følger Marguerite de Chaisemartin mfl., «Addressing the groundwater governance challenge», i *Freshwater governance for the 21st century*, Eiman Karar (red.), Springer International Publishing 2017, s. 205–227.

6 Direktiv 2000/60/EC.

eierskap, konsesjon og planlegging som ble analysert.⁷ I denne artikkelen settes det søkelys på *kunnskapsplikt* som et miljørettslig virkemiddel, og her identifiseres to ulike kategorier eller *former* for kunnskapsplikt: Plikten til å ha en basiskunnskap om grunnvann uavhengig av tiltak (generell kunnskapsplikt) og plikten til å ha en særskilt kunnskap ved planlegging og gjennomføring av tiltak (spesiell kunnskapsplikt). Det vil redegjøres nærmere for disse ulike formene, herunder hvem som har kunnskapsplikt om grunnvann, hvilket rettslig grunnlag plikten har, og hva krav til en kunnskapsbasert forvaltning av grunnvann kan innebære. Avslutningsvis drøftes utfordringer ved kunnskapsplikten i Norge i dag – både av rettslig og faktisk art.

2 Forvaltning av grunnvann – hvem sitt ansvar?

I Norge har vi hatt en rettslig regulering av vannforvaltning fra vikingtiden av. Den tidligste formen for regulering var rettet mot eieren av vannet og la begrensninger på hvordan eieren kunne gripe inn i /endre vannstrømmen slik at også andre rettighetshaveres tilgang til vannet ble ivaretatt. Moderne vannforvaltning skjer ut fra videre perspektiv, hvor rettighetshavernes interesser fremdeles skal ivaretas, samtidig som også andre samfunnshensyn er minst like viktige. Andre samfunnshensyn kan være drikkevann og næringsproduksjon, men også å ivareta grunnvann i ulike økosystem og som leverandør av økosystemtjenester. 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*, for eksempel setningsskader i bygningsmasser som følge av grunnvannsuttak.

Når forvaltning av grunnvann har et så vidt spekter, vil ansvaret tilfalle ulike aktører og ha ulikt innhold etter hvilken rolle de innehar. I dette avsnittet er spørsmålet hvilke aktører som trenger kunnskap for forvaltning av grunnvann.

⁷ Gunnhild Storbekkrønning Solli, *Ute av syne, ute av sinn – om rettigheter til og forvaltning av grunnvann i norsk rett*, Karnov Group 2021, på s. 542.

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 kunnet tillegge seg retten til grunnvann gjennom okkupasjon, det vil si ta grunnvann i bruk for eksempel ved å etablere en brønn.⁸ Gjennom vannressursloven (vrl.) § 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 grunnvannsforekomster som kan strekke seg over store avstander under bakken, bestemte lovgiver at grunnvannet i slike tilfelle vil ligge i sameie mellom de som har grunnvannsforekomsten under sin tomt, jf. vrl. § 44. Den enkeltes sameieandel til grunnvannet skal da settes ut fra størrelsen på eiendommen i overflaten.⁹ For den enkelte sameier vil denne sameiekonstruksjonen være en stor kunnskapsutfordring fordi det er vanskelig å vite hvor grunnvannsforekomsten er, hvem som er sameiere og ikke minst hvilken andel den enkelte sameier har ut fra en vurdering av størrelsen til den enkelte eiendom.

Med dette eierskapet følger både rettigheter og mulige plikter. Eieren har blant annet rett til å bruke vannet, eieren har en vetorett til å nekte andre å bruke vannet, og eieren har en eksklusiv rett til uttak til egen husholdning og husdyr som ikke kan bortprioriteres til andre formål, for eksempel drikkevann til befolkningen.¹⁰ Grunneieren har også en forpliktelse til å ivareta grunnvannet og avstå fra å gjennomføre tiltak som kan medføre skade på grunnvannet eller andre private eller allmenne interesser, jf. vrl. § 43a. Eierens kompetanse til å bruke og påvirke grunnvannet er begrenset av rettsregler som konsesjonsplikt for visse typer bruk, forurensningsregler og begrensninger i hvordan arealet kan brukes. 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, for eksempel ved at det kan etableres grunnvannskonsesjoner uten at

8 Solli (2021) s. 80–85.

9 Se om nærmere om identifisering av sameierandeler i grunnvannsforekomster i Solli (2021) s. 369–374.

10 Hva rettigheten til grunnvann innebærer for eieren, er oppsummert i Solli (2021) s. 451–457.

rettsforholdet til private eiere avklares.¹¹ Private aktører – eiere eller andre brukere – må i flere sammenhenger 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 § 10.¹² I tillegg må alle som gjennomfører tiltak som kan føre til skade på grunnvann eller grunnvannstiltak, utføre det på en måte som fører til minst mulig skade eller ulempe for allmenne eller private interesser, jf. vrl. § 43a. Det kan for eksempel medføre krav til at utbygginger skjer på en slik måte at vannbalansen i undergrunnen opprettholdes slik at det ikke skjer setningskader eller erosjon i nærområdene.

Vassdragsmyndigheten, ved Olje- og energidepartementet (OED) og Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), har tradisjonelt vært den sentrale forvaltningsaktøren innen vannforvaltningen. Siden 2000 har NVE også hatt ansvar for konsesjoner for grunnvannstiltak. Det er likevel få grunnvannskonsesjonssaker som har vært behandlet – i snitt 3,5 konsesjoner gitt per år,¹³ og sakene gjelder i hovedsak relativt små uttak av grunnvann. De større infrastrukturtiltakene som kan ha stor betydning for og påvirke grunnvannet, som for eksempel 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 av grunnvannshensyn, men at tiltakshaver har det fulle ansvar etter blant annet aktsomhetsplikten iht. vrl. § 43a dersom skade først skjer.¹⁴

Norges geologiske undersøkelse (NGU) har fagansvar for grunnvann, og er vassdragsmyndighet for brønnboring og grunnvannsundersøkelser. NGU har sammen med NVE ansvaret for den landsomfattende overvåkingen av grunnvannets mengde og kvalitet. Av andre sentrale aktører av betydning for grunnvannsforvaltning er *Miljødirektoratet*, som har et koordineringsansvar for gjennomføringen av vannforskriften og har

11 Solli (2021) s. 316–322.

12 Solli (2021) s. 390–396.

13 I perioden 1. januar 2001–1. september 2019 ble det fattet 64 grunnvannskonsesjonsvedtak, se Solli (2021) s. 199.

14 Se konsesjonsbehandling i Solli (2021) kapittel 6 og oppsummert på s. 526–531.

forvaltningsansvar for områder som er vernet etter naturmangfoldloven. Flere andre departementer er også viktige aktører, som Kommunal- og distriktsdepartementet, som har ansvar for blant annet plan- og bygningsloven.

Kommunene har i realiteten et langt større ansvar for grunnvannsforvaltning enn det som fremgår av eksplisitt av lovverket, hvor grunnvann ikke er nevnt knyttet til kommunale plikter. Kommunene har kun en beskjeden myndighetsrolle etter vannressursloven, som er den sentrale loven for bruk og forvaltning av grunnvann etter norsk rett. Kommunene har et stort ansvar for grunnvannsforvaltning gjennom arealforvaltning etter plan- og bygningsloven slik oppgavene fremkommer blant annet i § 3-1, og ansvaret er underkommunisert i plan- og bygningsloven når ikke grunnvann omtales, som ikke omtaler grunnvann direkte. Etter vannforskriften har derimot kommunene et selvstendig ansvar for å følge opp vannforskriften, som sektormyndighet og arealmyndighet, og kommunens rolle som vannforvalter er fremhevet i mange sammenhenger.¹⁵

Rent praktisk innebærer det at kommuner, andre forvaltningsinstanser og private parter må ha en viss juridisk kompetanse om rettsreglene, hydrogeologisk kompetanse om hvordan tiltak og planer kan påvirke grunnvann og omgivelsene og en viss kunnskap om konkrete grunnvannsforekomster innen deres område. I det følgende skal vi se nærmere på det rettslige grunnlaget for kunnskapsplikten og hva den innebærer.

3 Kunnskapsplikt - hva innebærer dette?

3.1 En inndeling i spesiell og generell kunnskapsplikt

Kunnskapskrav i form av utredningskrav har vært viet stor oppmerksomhet i miljøforvaltningsretten over flere tiår, som for eksempel hvilke krav som stilles til kunnskap om miljøpåvirkninger når en vei anlegges eller en bygning oppføres. En slik type kunnskapsplikt kan kategoriseres

¹⁵ Se f.eks. Klima- og miljødepartementet, *Nasjonale føringer for arbeidet med oppdatering av de regionale vannforvaltningsplanene*, brev, 19. mars 2019; Klima- og miljødepartementet, *Presisering av kommunane sine oppgaver og ansvar i vassforvaltninga*, presisering, 27. april 2021.

som en *spesiell kunnskapsplikt* fordi den utløses av at et konkret tiltak skal settes i verk. Plikten har bakgrunn i at pliktsubjektet enten selv eller via andre kan påvirke tiltaket, og formålet er å fremskaffe et godt kunnskapsgrunnlag slik at tiltaket/prosjektet kan gjennomføres på en slik måte at det gir ingen, begrensede eller – i det minste – forutsette skader. Denne type kunnskapsplikt kan kategoriseres som saksbehandlingsregler, som er svært viktige juridiske virkemiddel på miljøforvaltningsrettens område. Det har sammenheng med lovgivningsteknikken som benyttes i norsk rett, hvor Stortinget tildeler forvaltningen en vid, skjønnsmessig kompetanse med få regler som setter absolutte skranker for hvilket innhold et vedtak kan ha. Saksbehandlingsregler blir da viktige for å sikre gode prosesser for at allmennheten kan gi innspill, slik at saksutredningene gir et godt grunnlag for gode avgjørelser.

Generelle kunnskapsplikter har ikke fått tilsvarende like mye oppmerksomhet, men disse kan være vel så viktige for å fremme miljøhensyn i forvaltningen. Helt ukjent er vi ikke med denne type virkemiddelbruk – kunnskapskrav har lenge vært brukt på ulike rettsområder for å sikre kvalitet i arbeid og prosesser, for eksempel profesjonskrav for helsepersonell eller lærere. I moderne miljørett er den generelle kunnskapsplikten utvidet til *rollefunksjoner* eller *virksomhet*, og offentlige og private aktører forventes å ha en generell kunnskap om arbeidsområdet sitt og risiko knyttet til det, *uavhengig* av om det settes i verk særskilte tiltak eller prosjekter. Det kan ses som *systemkrav* eller *forsvarlighetskrav* til virksomheten – en form for *status quo*-kunnskap som skal være iboende i systemet. Den kunnskapen som opparbeides gjennom kunnskapskravene, vil gjerne allmennheten ha krav på tilgang til. Pliktsubjektet vil på sin side måtte bygge på kunnskapen når det tas strategiske valg, gis råd, gjennomføres kontroller og så videre. Eksempler på generelle kunnskapsplikter er at en virksomhet må kjenne til hvilken forurensningsrisiko driften potensielt kan medføre, eller hvilke utrydningstruende arter som finnes innen et forvaltningsområde. Bakgrunnen for slike generelle kunnskapsplikter er en erkjennelse av at riktig forvaltning forutsetter at forkunnskaper skal ligge i bunn for alle løpende beslutninger som tas, samtidig som visse kunnskaper bør innhentes til gode for samfunnet som helhet. Formålet med en generell kunnskapsplikt er derfor til dels å

bidra til økt kunnskap til ulike aktører, samt å preventivt kunne hindre skade og uheldig disponering av naturressurser.

En introduksjon av et skille mellom spesiell og generell kunnskapsplikt bør gi kategorier som kan være nyttige i klassifiseringsarbeid og kan ha en analytisk merverdi. Jeg mener at et skille kan trekkes mellom kunnskapsplikter hvor 1) plikten kan knyttes til innhenting av kunnskap når det planlegges eller gjennomføres et tiltak (*spesiell kunnskapsplikt*) eller 2) plikten til å innhente kunnskap er *uavhengig* av om det planlegges eller gjennomføres et tiltak, men hvor selve virksomheten eller rollefunksjonen utløser plikten (*generell kunnskapsplikt*). Merverdien av et skille mellom disse to formene for kunnskapsplikt er å tydeliggjøre på *hvilket tidspunkt* kunnskapen må foreligge, og dels hvilken *funksjon* plikten har. Å skille grunnlagene fra hverandre vil etter min vurdering bidra til en tydeliggjøring av det ansvaret de enkelte aktørene har og muligens også en skjerpelse av for eksempel aktsomhetsplikten ved manglende oppfølging eller hensyntagen til et faktisk innhentet kunnskapsgrunnlag. Det gjelder særlig for den generelle kunnskapsplikten, som vil være grunnleggende informasjon mange kan bygge på og nyttiggjøre seg av. Det kan derfor være samfunnsøkonomisk rasjonelt at en aktør har en særlig plikt til å innhente kunnskap på vegne av fellesskapet. I mange sammenhenger vil oppfyllelsen av en generell kunnskapsplikt også være en forutsetning for at oppgaver kan gjennomføres, som når forvaltningsorganer har grunnleggende kunnskaper innen et felt for å kunne gjennomføre kontroll- og tilsynsoppgaver, eksempelvis for å vurdere om en konsekvensutredning utført av en privat part er tilstrekkelig fyllestgjørende. Det er åpenbare sammenhenger mellom en generell og en spesiell kunnskapsplikt, fordi økt kunnskap på ett nivå også vil kunne føre til økt kunnskap på et annet.

Kunnskapsplikter følger av ulike rettsgrunnlag og kan være rettet mot ulike aktører. Både den generelle og den spesielle kunnskapsplikten kan være kompetansekrav til enkeltpersoner som gjennomfører prosjektet eller innehar en stilling (personelle kunnskapsplikter), krav til hva som må innhentes eller foreligge av kunnskap enten ved et tiltak eller for et ansvarsområde (materielle kunnskapsplikter) og krav til hvordan kunnskapen innhentes, for eksempel gjennom høring (prosessuelle kunnskapsplikter). I tillegg vil ansvaret mellom ulike aktører være

overlappende, for eksempel ved at både private og offentlige aktører har kunnskapsplikt. Siden pliktene har selvstendige rettslig grunnlag, eksisterer de som et utgangspunkt uavhengig av hverandre og må derfor vurderes separat. Hvis for eksempel det offentlige skal gi en tillatelse, vil aldri det forhold at en privat part har plikt til kunnskap, fortrenge det offentliges plikt til å selv ha kunnskap.

I det følgende utdypes disse to kategoriene – den spesielle og den generelle kunnskapsplikten. Fremstillingen er knyttet til grunnvann, men den kan ha overføringsverdi til andre områder uten å ha ambisjoner om å gi en uttømmende oversikt over aktuelle rettslige grunnlag. Gjennomgangen starter med den generelle kunnskapsplikten, som vil kunne ligge i bunn for den særskilte kunnskapsplikten et tiltak utløser. Det er primært forvaltningens generelle og spesielle kunnskapsplikt som behandles. Privates kunnskapsplikt kan i praksis være vel så viktig som kunnskapsplikten til offentlige instanser, men denne fremstillingen er begrenset til enkelte hovedpunkter.

3.2 Generell kunnskapsplikt

3.2.1 Offentlig forvaltnings generelle kunnskapsplikt

Grunnleggende kunnskapsplikt kan utledes av ulovfestede krav til forsvarelig forvaltning eller forsvarelige systeminnretninger, men i det følgende er temaet *lovfestede* grunnlag som utløser generell kunnskapsplikt om grunnvann for offentlig forvaltning. Noen av disse grunnlagene gjelder generelt for all forvaltning, mens andre rettslige grunnlag er mer spesifikt rettet mot grunnvann og grunnvannsrelaterte faktorer.

Grunnlovens miljøbestemmelse i § 112 kan i mange sammenhenger være et utgangspunkt for en kunnskapsplikt om miljø og naturressurser. Statens tiltaksplikt etter tredje ledd er dels knyttet til å sikre enhver rett til et miljø og en bærekraftig disponering av naturressurser etter første ledd, dels til å fremskaffe et kunnskapsgrunnlag etter andre ledd om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen. Det offentliges plikt til å fremskaffe kunnskap kan forstås slik at den primært gjelder ved iverksettelsen av *konkrete* tiltak og planer, det vil si en spesiell kunnskapsplikt, men det er også argumentert for

at bestemmelsen kan få betydning for mer generelle utredningsplikter.¹⁶ Et visst grunnleggende kunnskapsnivå om ulike sider av miljøet og ressursbruk må ligge til grunn for at allmennheten skal få oppfylt kunnskapskravet etter § 112 andre ledd, men spørsmålet er hvilke *konkrete* forpliktelser som kan utredes av plikten. Tiltaksplikten i § 112 tredje ledd vil trolig først kunne ha betydning dersom det offentlige ikke iverksetter noen tiltak for å ha generell kunnskap om grunnvannsressurser, eller dersom staten ikke gir lovgivning som nærmere konkretiserer krav til kunnskap.¹⁷

Derimot vil en klarere generell kunnskapsplikt følge av miljøinformasjonsloven. Miljøinformasjonsloven omtales også av Høyesterett som en praktisk oppfølging av kunnskapsplikten etter Grl. § 112, jf. Rt-2010-385 premiss 31. Kjernen i kunnskapsplikten etter § 8 er at forvaltningsorganer skal ha miljøinformasjon relevant for egne ansvarsområder og funksjoner, og forvaltningsorganet plikter å gjøre denne informasjonen allment tilgjengelig. Plikten er etter lovens ordlyd absolutt («skal»), og den er ufravikelig fordi det ikke er angitt unntak eller områder hvor kunnskapsplikten ikke gjelder.¹⁸ Lovens ordlyd begrenser kunnskapsplikten til «relevant informasjon», «på et overordnet nivå» og innenfor «egne ansvarsområder og funksjoner». Forarbeidene utdyper kunnskapsplikten ytterligere dithen at plikten omfatter «fakta om miljøforhold i samfunnssektoren, om påvirkningsfaktorer, om konsekvenser av vedtak og politikk, om utviklingstrender mv.» og «[k]unnskap om miljøtilstanden, dvs. fakta om hvordan det står til ute i miljøet, som resultat av virkemidler og politikk og samfunnsutvikling».¹⁹ Helt konkret er vannkvalitet nevnt, og plikten omfatter også oversikt over naturressursenes tilstand, både bruken av arealressursene og forhold som vedrører biologiske ressurser.²⁰

16 Lovavdelingens tolkningsuttalelse i JDLOV-2015-2968 på s. 4 og Ole Kristian Fauchald, «Plikt til å utrede miljøkonsekvenser av lovgivning» i *Liv, lov og lære. Festskrift til Inge Lorange Backer, Aslak Syse mfl.* (red.), Universitetsforlaget 2016, s. 187–200.

17 HR-2020-2472-P (klimasøksmålet) avsnitt 142–145.

18 Det er visse unntak fra plikten til å utlevere miljøinformasjon i lovens § 11, men det er ingen unntak fra kunnskapsplikten det offentlige må ha.

19 Ot.prp. nr. 116 (2001–2002) *Om lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven)*, på s. 152.

20 Op.cit. s. 55

Plikten etter miljøinformasjonsloven tilligger alle offentlige myndigheter – på statlig, kommunalt eller fylkeskommunalt nivå.²¹ De ulike sektormyndighetene har etter miljøinformasjonsloven et særlig ansvar for kunnskap om sin sektors miljøpåvirkning og om miljøtilstanden innen sitt arbeidsområde,²² det vil si mandatet identifiserer kunnskapsplikten. For eksempel vil NGU og NVE, som sentrale sektormyndigheter etter vannressursloven og vanndirektivet, forventes å ha grunnleggende og strategiske kunnskaper om grunnvann, utviklingsfaktorer og oversikt over tilstand til ressursen, mens kommunene forventes å ha kunnskap om grunnvannsressurser i sin kommune og dets betydning for arealplanlegging. Miljøvernmyndighetene ved Klima- og miljødepartement og Miljødirektoratet har et særlig ansvar for samlet og aggregert kunnskap om miljøtilstanden og sammenheng med andre miljøressurser. Klima- og miljødepartementet uttrykker det på følgende vis i sin kunnskapsstrategi for 2017–2020:

For å løse klima- og miljøutfordringene kreves god og tverrfaglig kunnskap som har høy legitimitet hos beslutningstakere. En kunnskapsbasert klima- og miljøpolitikk gir grunnlag for god forvaltning og valg av virkemidler for å nå nasjonale klima- og miljømål.²³

Miljøinformasjonsloven § 8 gjennomfører Århuskonvensjonen og EUs miljøinformasjonsdirektiv. Forvaltningens kunnskapsplikt etter miljøinformasjonsloven må derfor også tolkes på den bakgrunn. Det innebærer blant annet at hva som omfattes av begrepet «miljøinformasjon», ses på bakgrunn av det vide begrepet i miljøinformasjonsdirektivet artikkel 2 nr. 1, hvor faktorer som kan påvirke *tilstanden til de forskjellige delene av miljøet*, også er omfattet av «miljøinformasjon». Når det følger av forarbeidene til miljøinformasjonsloven at «dybden på vann» eller geografiske opplysninger ikke i seg selv er miljøinformasjon,²⁴ er ikke dette riktig på bakgrunn av vanndirektivet artikkel 4 og vannforskriften § 6, hvor

21 Nærmere definisjon av offentlig organ følger av miljøinformasjonsloven § 5.

22 Ot.prp. nr. 116 (2001–2002) s. 152–153.

23 Klima- og miljødepartementet, *Klima- og miljødepartementets kunnskapsstrategi 2017–2020*, 2017.

24 Ot.prp. nr. 116 (2001–2002) s. 42. Dette gjentas også i Aage Thor Falkanger og Ingeborg Skonnord, *Retten til miljøinformasjon fra offentlig organ – mer åpenhet med miljøinformasjonsloven?* i

nettopp grunnvannets kvantitative og kvalitative tilstand skal kartlegges av staten og være grunnlag for hvilke tiltak som kan/skal gjøres.

Med kunnskapsplikten etter miljøinformasjonsloven § 8 følger også en betydelig aktivitetsplikt. De viktigste kildene til informasjon er miljøovervåkning, forskning og utvikling av systemer for resultatoppfølging i miljøvernpolitikken, samt utviklingen av nasjonale nøkkeltall og miljøindikatorer, hvor alle samfunnssektorer er med.²⁵ I den grad forvaltningen selv ikke besitter kunnskap og kompetanse til å innhente kunnskapen, må den innhentes gjennom eksterne utredninger eller lignende. I tillegg til å fremskaffe et kunnskapsgrunnlag, må forvaltningen også gjøre denne informasjonen tilgjengelig for allmennheten. Tilgjengeliggjøringen skal ifølge forarbeidene skje på en oversiktlig måte og «være samlet og systematisert og ordnet slik at den er tilgjengelig gjennom for eksempel lister, arkivsystemer, databaser, registre og lignende».²⁶ Miljøinformasjonen bør videre være forståelig, nøyaktig og sammenlignbar.²⁷ Denne informasjonsplikten kan være dels overlappende med andre informasjonsplikter, som kommuneloven § 4 og forurensningsloven § 48. Det grunnleggende kravet må være at informasjonen er *anvendbar*.

Med disse generelle og sektoruavhengige kunnskapspliktene i bakhodet, kan vi se på rettslig grunnlag som hjemler krav til mer grunnvannsrelatert kunnskap. Uavhengig av hvilke tiltak som igangsettes, har norske myndigheter plikt til å innhente et *visst basisnivå* av kunnskaper etter vannforskriften. Vannforskriften gjennomfører våre EØS-rettslige forpliktelser etter vanndirektivet. Etter vannforskriften skal de regionale vannregionmyndighetene kartlegge alle grunnvannsforekomster både hva gjelder miljøstatus for kvalitet og kvantitet, og det skal lages forvaltningsplaner med tiltak som sørger for at miljøstatus forbedres – ikke forringes.²⁸ Disse forvaltningsplanene og tiltakene skal igjen trekkes inn i sektormyndighetenes arbeid og kommunale planer etter plan- og

Liv, lov og lære. Festskrift til Inge Lorange Backer, Aslak Syse mfl. (red.), Universitetsforlaget 2016, s. 173–186, på s. 181.

25 Ot.prp. nr. 116 (2001–2002) s. 60.

26 Op.cit. s. 153.

27 Fortalen til miljøinformasjonsdirektivet pkt 20.

28 Se om miljøgrenser for grunnvann etter direktivet i Solli (2021) s. 299–305.

bygningsloven.²⁹ Etter vannforskriften skal grunnvannsforekomstene overvåkes, og forvaltningsplanene skal revideres hvert sjettede år for å oppdatere kunnskapen og tiltaksplaner for å nå miljømålene. Dersom det ikke er utarbeidet en vannforvaltningsplan etter forskriften, er forvaltningen like fullt forpliktet til å ha kunnskap for å ivareta grunnvannsforekomstenes miljøstatus.³⁰

Det er klare krav til kartlegging av grunnvannsforekomstene. Først skal medlemslandene identifisere de enkelte vannforekomstene og tilordne dem et vannforvaltningsområde med vannregionmyndigheter.³¹ Deretter skal medlemslandene sørge for at vannforekomstenes miljøstatus karakteriseres i samsvar med direktivet. Videre skal menneskelig påvirkning av vannforekomstene vurderes, og det skal foretas en økonomisk analyse av vannbruken. En slik første karakterisering skal gjøres av alle grunnvannsforekomster i samsvar med kravene i vannforskriftens vedlegg 2.³² Dersom det viser seg at grunnvannsforekomstene står i fare for å ikke tilfredsstille kravene til god miljøstatus, skal det gjennomføres ytterligere karakterisering av menneskelig påvirkning og samspillet med andre vannforekomster. Karakteriseringen skal skje før vannforvaltningsplanene utarbeides.³³

Grunnvann er ikke kartlagt i Norge slik vannforskriften og EUs vanddirektiv krever.³⁴ Den manglende karakteriseringen gjelder identifisering av grunnvannsforekomster, vurdering av hvilken miljøstatus grunnvannsforekomstene har og hvilke risikofaktorer grunnvannsforekomsten kan være utsatt for. I forbindelse med arbeidet med de siste vannforvaltningsplanene har flere vannregioner lagt inn miljøstatus i vann-nett.no, men i de aller fleste tilfellene er miljøstatus basert på antagelser av hvordan kvaliteten er – ikke på innhentet kunnskap, slik vanddirektivet krever. Manglende kunnskap er noe vannregionmyndighetene selv erkjenner i

29 Se nærmere om integrering av vannforvaltningsplaner i planer etter plan- og bygningsloven i kapittel 9.

30 C-43/10 Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias avsnitt 52 og C-559/19 Doñana avsnitt 40.

31 Beskrivelsen av rekkefølgen følger av C-559/19 Kommisjonen mot Spania (Doñana) avsnitt 86–91.

32 Hva som er en «grunnvannsforekomst» – se Solli (2021) s. 70–71 og s. 470–471 og nærmere om karakterisering på s. 468–474.

33 C-559/19 Kommisjonen mot Spania (Doñana) avsnitt 93.

34 Solli (2021) s. 466–479.

flere av vannforvaltningsplanene for 2022–2027.³⁵ Vannregion Innlandet og Viken skriver for eksempel at «[t]ilstanden i grunnvannsforekomstene er i svært liten grad undersøkt».³⁶ Broen mellom kunnskap og forvaltning er derfor ikke slik regelverket forutsetter, noe som blant annet medfører at vannforvaltningsplanene ikke vil være reelle informasjonskilder ved integrering i planer etter plan- og bygningsloven.³⁷ Manglende karakterisering av grunnvannsforekomster er et forhold som kan bringes inn for EFTA-domstolen som brudd på EØS-avtalens regler for manglende gjennomføring av vanddirektivet og grunnvannsdirektivet.³⁸

Manglende karakterisering var et tema i *Doñana*-saken fra EU-domstolen i 2021. Den gjaldt uttak av grunnvann til jordbruksproduksjon i/opptil et naturreservat. Kommisjonen brakte Spania inn for EU-domstolen med påstand om at Spania ikke hadde gjort nødvendige tiltak for å hindre forringelsen av grunnvannsforekomsten i Doñana. Domstolen la til grunn at manglende balanse mellom uttak og infiltrasjon/nyvinning av grunnvann innebar at grunnvannsforekomsten ikke tilfredstilte kravene til god kvantitativ status i henhold til direktivet. Når en grunnvannsforekomst har en dårlig miljøstatus, vil en ytterligere reduksjon av miljøstatus være en «forringelse» i strid med direktivet, og medlemslandene har da en forpliktelse til å sette inn tiltak for å bedre miljøstatusen, slik som å få slutt på uttakene som overstiger naturlig infiltrasjon.³⁹ Dersom uttaket derimot ikke øker, vil ikke et fortsatt uttak innebære en «forringelse» av grunnvannsuttakene.⁴⁰ Kommisjonen klarte ikke å bevise at grunnvannsforekomstenes status hadde blitt forringet, men derimot vurderte domstolen at Spania ikke hadde overholdt forpliktelsene etter direktivet til å ytterligere karakterisere grunnvannsforekomsten når det var kjent at miljøstatusen var dårlig. Særlig mangelfullt

35 Se f.eks. Vestfold og Telemark vannregion, *Regional vannforvaltningsplan for Vestfold og Telemark vannregion 2022–2027*, på s. 31; Rogaland vannregion, *Regionalplan for vannforvaltning for Rogaland vannforvaltning 2022–2027*, på s. 33; Agder vannregion, *Regional plan for vannforvaltning for Agder vannregion 2022–2027*, på s. 47.

36 Innlandet og Viken vannregion, *Innlandet og Viken regional vannforvaltningsplan 2022–2027*, på s. 37.

37 Se Wang Larsen og Solli i kapittel 9.

38 Solli (2021) s. 441–443.

39 C-559/19 Kommisjonen mot Spania (Doñana) avsnitt 49.

40 Op.cit. avsnitt 71.

var det at Spania ikke hadde identifisert og adressert ulovlig vannuttak, samt hvilken konsekvens press fra turist- og byområder innebar som risikofaktorer for ytterligere forringelse av grunnvannsforekomsten. Når Spania ikke hadde kartlagt disse risikofaktorene, ville det ikke være mulig å vurdere tiltak eller sette inn gode tiltak.⁴¹

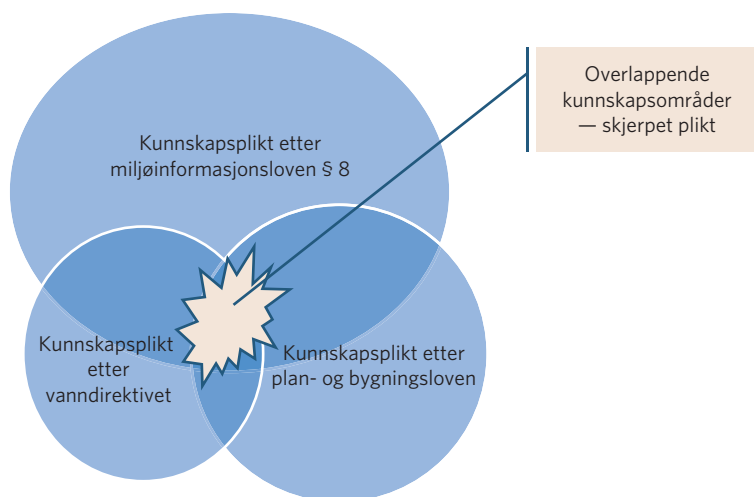
Kommunene har en omfattende kunnskapsplikt om grunnvann etter plan- og bygningsloven. For det første følger plikten av at grunnvann er relevant for flere av de planformålene som kommunene skal planlegge etter plan- og bygningsloven § 3-1, og mer spesifikt omfatter kommunens planplikt etter pbl. § 3-1 bokstav i en helhetlig forvaltning av vannets kretsløp. For det andre har kommunen en særlig kunnskapsplikt når kommunen må ha et oppdatert kartgrunnlag for formål som omfattes av loven, jf. pbl. § 2-1. Det offentlige kartgrunnlaget skal være egnet til å løse kommunens oppgaver etter plan- og bygningsloven samt andre offentlige og private formål. Geografisk informasjon gir god oversikt og detaljer om en rekke forhold av relevans for oppgaver definert i plan- og bygningsloven, som arealplanlegging, konsekvensutredninger, risiko- og sårbarhetsanalyser og behandling av byggesaker. Det offentlige kartgrunnlaget vil også kunne dekke behov for informasjon knyttet til andre lover, for eksempel forvaltning etter naturmangfoldloven. For det tredje skal planer etter plan- og bygningsloven ta inn planverk etter andre regelverk. Det gir kommunene plikt til å gjennomføre de regionale vannforvaltningsplanene på lokalt nivå, som er gitt status som regionale planer etter plan- og bygningsloven.⁴² Videre skal kommunene etter drikkevannsforskriften § 26 første ledd innarbeide eksisterende og fremtidige vannkilder for drikkevann i kommuneplanens arealdel – også grunnvann. Der det etableres et grunnvannsuttak, må det defineres et infiltrasjonsområde som skal være beskyttet mot arealbruk som kan forurense drikkevannet. Kommunen har plikt til å legge til rette for overvannshåndtering. Ett av virkemidlene er sørge for infiltrasjon av overflatevann til grunnvannet, jf. vrl. § 7 andre ledd, som særlig er viktig i urbane strøk med tette flater som asfalt og betong som ikke slipper gjennom vannet. Kommunen har derfor

41 Op.cit. avsnitt 109.

42 Se Wang Larsen og Solli i kapittel 9.

en omfattende plikt til å planlegge en helhetlig vannforvaltning, hvor ansvarlig og kunnskapsbasert forvaltning av grunnvann også må inngå.

Kunnskapsplikt om grunnvann kan også følge av annet regelverk, som beredskapsplikter som krever at kommunen utarbeider risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS) og beredskapsplaner for å unngå skader på helse og miljø.⁴³ Kunnskapsplikten etter disse rettsgrunnlagene vil kunne overlappe hverandre. Når det skjer, vil kunnskapsplikten *skjerpes*.



Figur 1. Eksempel på et forvaltningsorgans delvis overlappende generelle kunnskapsplikter

3.2.2 Privates generelle kunnskapsplikt

En virksomhet som typisk kan ha en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet, må etter miljøinformasjonsloven § 9 ha generell kunnskap om forhold ved virksomheten, herunder innsatsfaktorer og produkter som kan medføre en «ikke ubetydelig påvirkning på miljøet». Etter forarbeidene vil det være relevant å vurdere forhold som «forurensning, herunder støy, produkter som brukes eller produseres i virksomheten, avfall, energiforbruk, arealbruk, transport, påvirkning på det biologiske mangfold og

43 Krav til beredskapsplaner følger av bl.a. lov 23. juni 2000 nr. 56 om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven) og lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Siviltforsvaret (sivilbeskyttelsesloven).

forbruk av eller utnyttelse av naturressurser, både biologiske ressurser og andre naturressurser».⁴⁴ Kunnskapsplikten kan også gjelde potensielle eller mulige miljøpåvirkninger av virksomheten, det vil si risiko for miljøskade.⁴⁵ Høyesterett understreket i Rt. 2010 s. 385 (Løvenskiold) at for å ha kunnskap om forhold ved virksomheten som kan medføre en ikke ubetydelig påvirkning på miljøet, må virksomheten «nødvendigvis også ha kunnskap om hvilke miljøverdier den eventuelt kan komme til å skade. Skjer driften ved bruk og utnyttelse av det ytre miljø, synes det klart at man må være kjent med de natur- og miljøforhold som man opererer i». Flere saker om påvirkning av vannforhold og grunnvann har vært behandlet av Klagenemnda for miljøinformasjon, som hvorvidt det er relevant miljøinformasjon å gi innsyn i bruk av kjemikalier ved hydraulisk frakturering som potensielt kan forurense grunnvannet (KMI-2020-3).

Tilsvarende foreligger en generell kunnskapsplikt for produkter som kan medføre helseskade eller miljøforstyrrelse etter produktkontrollloven § 3. Kunnskapsplikt om grunnvann kan også følge av annet regelverk, som plikt til å utarbeide beredskapsplan for å begrense skader for miljø og helse.⁴⁶

3.3 Spesiell kunnskapsplikt

3.3.1 Offentlig forvaltnings spesielle kunnskapsplikt

Flere rettslige grunnlag kan utløse kunnskapsplikt der det planlegges eller gjennomføres tiltak som berører grunnvann. Mange av disse rettslige grunnlagene kan aktualiseres i en og samme sak, og vi skal nå se på noen sentrale hjemler.

Alle forvaltningsorganer har en plikt til å innhente et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag etter forvaltningsloven § 17, hvor det følger at enkeltvedtak skal være så godt utredet som mulig. Denne utredningsplikten gir uttrykk for en alminnelig forsvarlighetsstandard for forvaltningen,

44 Ot.prp. nr. 116 (2001–2002) s. 155.

45 Ot.prp. nr. 116 (2001–2002) s. 156.

46 I medhold av lov 25. juni 2010 nr. 45 kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) er det gitt forskrift 20. desember 2011 nr. 1424 om industrivern som pålegger større virksomheter beredskapsplaner for bl.a. å begrense skader for miljø og helse.

som innebærer at før en avgjørelse fattes, må det foreligge nødvendig og forsvarlig kunnskap ut fra en konkret vurdering av den enkelte sak. Forvaltningslovens utredningskrav i § 17 supplerer særskilte utredningskrav for saksområdet eller type forvaltningsorgan.⁴⁷

Grunnloven § 112 og naturmangfoldloven kapittel 2 inneholder generelle, sektoravhengige kunnskapsplikter knyttet til beslutningsgrunnlaget ved avgjørelser forvaltningen tar. Som nevnt over, har staten en forpliktelse etter Grunnloven § 112 andre ledd til å sørge for at borgerne får tilstrekkelig kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen ut fra den overordnede retten borgerne har til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Det er vedtaksorganet som skal sørge for at kunnskap etter § 112 andre ledd om virkningene av et naturinngrep er innhentet, og omfanget av kunnskapsplikten er direkte relatert til det borgerne trenger for å ivareta sine rettigheter etter § 112 første ledd til et miljø som sikrer helsen og naturens produksjonsgrunnlag. Bestemmelsen sier derfor noe om dels hvordan prosessen skal foregå og dels hvilket innhold utredningen må ha. Kravene er relative, slik Høyesterett poengterte i Klimasøksmålet: «Føresegna set kvalitetskrav til sakshandsaminga. Di større konsekvensar eit vedtak har, di strengare krav må det stillast til avklaring av konsekvensane.»⁴⁸ Grunnloven § 112 vil kunne stille krav til og supplere kunnskapskrav etter andre lovfestede og ulovfestede regler.

Etter naturmangfoldloven § 8 skal offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet, så langt som det er rimelig, bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger. Plikten gjelder ved enkeltvedtak og forskrifter, men også mer allment for offentlige beslutninger.⁴⁹ Selv om denne plikten fremdeles er på et allment nivå i den forstand at den retter seg uspesifikt mot alle forvaltningsnivåer, kan det utledes konkretiserte plikter og operasjonelle virkemidler av kunnskapsplikten. Det

47 Utredningskrav kan følge av sektorregelverket eller for type virksomhet, f.eks. for statlige virksomheter gjelder i tillegg forskrift 19. februar 2016 nr. 184 om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen).

48 HR-2020-2472-P (Klimasøksmålet) premiss 183.

49 Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) s. 379.

stiller krav til kunnskap om hvordan tiltak påvirker grunnvann, og ikke minst hvordan endring av grunnvannstanden kan påvirke økosystemer og omgivelser. § 8 første ledd andre punktum presiserer det viktige premisset for kunnskapsplikten at kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet.

En særlig kunnskapsplikt ved planlegging og gjennomføring av tiltak følger av vannforskriftens § 6 om at grunnvannets miljøkvalitet skal beskyttes mot forringelse, forbedres og gjennomrettes slik at vannforekomstene minst skal ha god kjemisk og god kvantitativ tilstand. Til forskjell fra miljøkvalitetsnormene for overflatevann, er det ikke egne miljøkvalitetsnormer for økologisk tilstand for grunnvann, men både grunnvannets kjemiske og kvantitative tilstand setter indirekte krav til økologisk kvalitet fordi det påvirker økosystemer på vann som er forbundet med grunnvannsforekomsten.⁵⁰ Miljøkvalitetsnormene gjelder sektoruavhengig og har betydning for alle typer tiltak som potensielt kan medføre at miljøkvalitetsmålene ikke nås. Dersom tiltaket medfører at miljøkvalitetsnormene ikke nås, som ved et forurensende tiltak, er tiltaket forbudt med mindre en av unntaksbestemmelsene i vannforskriften §§ 8-12 er oppfylt. Forvaltningstiltak eller kommunale planer, regionale planer og statlige planer etter plan- og bygningsloven som kan komme i konflikt med miljøkvalitetskravene, må derfor utredes med henblikk på hvilken betydning tiltaket har for miljøkvalitetsnormene. Dersom et tiltak kan føre til at miljømålene forringes, skal sektormyndigheten så tidlig som mulig vurdere *om* det er tilfelle og i så fall om tiltaket *kan* gjennomføres med hjemmel i § 12. Det er den aktuelle sektormyndigheten som har ansvar for å vurdere om § 12 kommer til anvendelse, men tiltakshaver må fremskaffe et tilstrekkelig faktagrunnlag for vurderingen.⁵¹ For eksempel er det plan- og bygningsmyndigheten og forurensningsmyndigheten som må vurdere om et avløpsanlegg kan påvirke vannkvaliteten, men det er søker som må fremskaffe et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for den vurderingen som skal gjøres.

50 Dette poenget er trukket frem i pkt. 18 i vanddirektivets fortale. Se nærmere om miljømål for grunnvann i Solli (2021) s. 299 flg.

51 Dette fremgår nå uttrykkelig i Klima- og miljødepartementet, *Veiledning til bruk av vannforskriften § 12 – med presisering*, brev, 9. juli 2021, på s. 2.

Planlegging og gjennomføring av visse typer tiltak forutsetter en konsekvensutredning.⁵² Konsekvensutredning er en formalisert saksutredningsprosess som bestemmer hvilke tiltak og planer som skal utredes, hva som skal utredes og hvordan utredningen skal foregå. Grunnvann inngår i forhold som skal utredes ved planarbeid og ved tiltak som kan ha negative konsekvenser for miljø og samfunn. Grunnvann vil kunne være et naturlig utredningspunkt i alle konsekvensutredninger med tema som «naturmangfold», «økosystemtjenester», «forurensning», «vannmiljø», «jordressurser» og «viktige mineralressurser» etter § 21 i konsekvensutredningsforskriften, som for eksempel der det planlegges større infrastrukturtiltak eller utbygging av boligområder. Hensyn til grunnvann kan også utløse en selvstendig konsekvensutredningsplikt, for eksempel hvis det skal etableres drikkevannsanlegg som medfører et stort grunnvannsutttak eller ved anleggelse av vei som kan medføre akutt forurensning ved en drikkevannskilde. For planer eller tiltak som skal konsekvensutredes, skal vurderingen etter vannforskriften § 12 samordnes med arbeidet med konsekvensutredningen.⁵³

Nettopp fordi grunnvann er en ressurs som ligger overalt og lett påvirker/påvirkes av omgivelsene, kunne en anta at grunnvannsforhold ofte er gjenstand for konsekvensutredninger. I praksis har få grunnvannstiltak eller grunnvannshensyn alene utløst konsekvensutredningsplikt i Norge.⁵⁴ Der andre tiltak eller planer har utløst nærmere vurdering av grunnvannshensyn, har utredningen av grunnvannsforhold i stor grad vært mangelfull.⁵⁵ Manglende og mangelfull konsekvensutredning av grunnvannsforhold i Norge står i kontrast til rettsutviklingen fra EU. EU-domstolen har de senere årene behandlet flere saker om konsekvensutredning av tiltak som påvirker grunnvannet, og kombinasjonen vanddirektivet og konsekvensdirektivet har vist seg å gi grunnlag for en effektiv domstolsprøving av EU-/EØS-rettslige forhold, som vi skal se noen eksempler på.⁵⁶

52 Solli (2021) s. 226–233 og 495–499.

53 Se nærmere forslag til hvordan i Klima- og miljødepartementet, *Veiledning*, 2021, på s. 2.

54 Solli (2021) s. 510–511 og 535–539.

55 Asplan Viak, *Undersøkelser ved grunnvannstiltak*, NVE-rapport nr. 6-2018, NVE 2018, på s. 67.

56 Se nærmere om domstolsprøving av EØS-rettslige forhold på miljørettens område i Gunnhild Storbekkrønning Solli, «Rammer for domstolskontroll ved brudd på EØS-rettslige forpliktelser

Det første er fra Land Nordrhein-Westfalen i Tyskland, hvor det skulle bygges ut en firefelts motorvei på 3,7 kilometer, hvor forurenset regnvann fra motorveien ville gå tilbake til vann og grunnvann uten rensetiltak.⁵⁷ Saken ble forelagt EU-domstolen av en tysk domstol i et søksmål fra private parter som mente at påvirkning på vannkvaliteten skulle vært forhåndsutredet og lagt ut til alminnelig høring før veien ble besluttet gjennomført. EU-domstolen tok først stilling til hvem som var berørt av prosjektet på en slik måte at de *kunne* påberope seg tilsidesettelse av forpliktelser etter vanddirektivet, grunnvannsdirektivet og tiltaksdirektivet, som er et av de EØS-rettslige direktivene som er gjennomført i konsekvensutredningsforskriften. Domstolen la til grunn en formålsorientert fortolkning: Alle som hadde rett og adgang til å bruke vannet, var «direkte berørt» fordi tilsidesettelsen av regelverket kan vanskeliggjøre bruken. Videre viste domstolen til resonnementet i EU-domstolens avgjørelse i *Wasserleitungsverband Nördliches Burgenlandomat* at det ikke kreves en konkret, uomtvistelig helseserisiko som betingelse for et søksmål fra individer ved påstand om at miljøkvalitetsnormer er overskredet.⁵⁸ Søksmålsadgangen ved miljøkvalitetsnormer kan dermed potensielt omfatte mange. Domstolen la til grunn at det er for sent å vurdere forholdet til vanddirektivet og forringelse av miljøkvalitet etter at det er gitt tillatelse til et prosjekt, og at nødvendige data for å vurdere konsekvensen av et inngrep i vannmiljøet skal forelegges offentligheten før tillatelse treffes.⁵⁹

Konsekvensutredning gjelder ikke bare ved nye tiltak, men kan også gjelde ved fornyelse av tillatelser til allerede eksisterende virksomhet. EU-domstolen behandlet et slikt tilfelle angående forlengelsen av driftstillatelsen til Turów brunkullgruve. Spørsmålet var om Polen hadde konsekvensutredet godt nok hvilken grenseoverskridende effekt fortsatt gruvedrift ville ha for Tsjekkia.⁶⁰ Gruvedriften forutsatte grunnvannsenkning, og Tsjekkia anførte at dette fikk konsekvenser på tsjekkisk side

på miljøforvaltningsrettens område», *Lov og Rett* (2021) s. 225–243.

57 Sak C-535/18 Land Nordrhein-Westfalen (2020).

58 Sak C-197/18 Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland (2019) avsnitt 40–42.

59 Sak C-535/18 Land Nordrhein-Westfalen (2020) avsnitt 90.

60 C-121-/21 Turów brunkullgruve.

som ikke var konsekvensutredet: at fallet i grunnvannsspeilet førte til at 10 000 mennesker sto i fare for å miste drikkevannet, elver tørket ut og bygninger ble påført setnings saker når grunnen sank. EU-domstolen anså Tsjekkias anførsler tilstrekkelige til å beordre midlertidig stans i gruvedriften. Før saken kom opp til full behandling av hovedspørsmålene i saken, inngikk partene forlik etter at EU-domstolens generaladvokat i en rådgivende uttalelse kom til at Polen hadde brutt regelverket. Forliket innebar at Polen skulle betale Tsjekkia 45 millioner euro i kompensasjon.⁶¹ Også i Sverige har mangelfull konsekvensutredning av grunnvannsforhold ved fortsatt gruvedrift ført til vanskelige politiske prosesser.⁶²

Tilbake til kunnskapsplikt ved planlegging og gjennomføring av tiltak, så vil særlige krav kunne følge av ulike sektorlover. Der sakene starter med en søknad om tillatelse til å gjennomføre noe eller ha en virksomhet som kan påvirke grunnvann og grunnvannsrelatert miljø, vil den søknadsplichtige fremlegge et grunnleggende faktagrunnlag for forvaltningens videre håndtering av søknaden. Forvaltningen vil da ha mer eller mindre lovregulerte krav til hvilke forhold som må være ytterligere belyst før vedtak treffes. Et eksempel er konsesjonsplikt, som grunnvannstiltak og vassdragstiltak kan utløse etter vrl. §§ 8 og 45, og for disse tiltakene kreves særskilt kunnskapsgrunnlag fordi konsesjonsplikt inntre for de tiltakene som potensielt kan medføre fare. Kriteriet for konsesjonsplikten er utformet likt for bestemmelsene ved at det er grunnvannstiltak og vassdragstiltak som kan føre til *nevneverdig skade eller ulempe for allmenne eller private interesser*. Vurderingen av når konsesjonsplikt inntre er likevel ulik fordi konsesjonsplikt for grunnvannstiltak har et langt videre geografisk nedslagsfelt enn det konsesjonsplikt for vassdragstiltak har. Konsesjonsplikten for vassdragstiltak er etter § 8 knyttet til skade eller ulempe i vassdraget eller sjøen, mens konsesjonsplikten for grunnvannstiltak etter § 45 ikke er geografisk avgrenset fordi grunnvann naturlig nok finnes nærmest overalt under overflaten. Det er derfor mer

61 Marek Grzegorzcyk, *Poland and Czechia strike deal over Turów coal mine, leaving locals unhappy*, Emerging Europe 3. februar 2022.

62 Saken om Cementa AB førte til midlertidige lovendringer i miljøbalken – se oversikt over prosessen i Svenska Riksdagen er https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/regeringsprovning-av-kalkstenstakter-i_H90315.

krevene å vite om et grunnvannstiltak kan være konsesjonspliktig etter vannressursloven når det nettopp er påvirkningen av en skjult ressurs og dens samspill med omgivelsene, som er utslagsgivende. Det stiller større krav til spesialkunnskap hos både den som gjennomfører grunnvannstiltak som potensielt kan medføre skade og ulempe, og det krever kunnskap om faktiske tiltak for at konsesjonsmyndighet skal ha kontroll med utviklingen.⁶³

Etter plan- og bygningsloven er kunnskapsplikten for forvaltningen ulik etter om det skal gjennomføres et grunnvannrelevant tiltak eller en plan. For begge disse typene vil generelle plikter følge av forvaltningsloven, naturmangfoldloven, vannforskriften og konsekvensutredningsforskriften. For planarbeid vil det gjelde tilleggskrav som ROS-analyser (risiko- og sårbarhetsanalyser) etter plan- og bygningsloven § 4-3, hvor kommunen etter pbl. § 4-3 annet ledd skal avmerke områder med fare, risiko eller sårbarhet som hensynssoner i arealplan etter § 11-8. Ellers vil de konkrete oppgavene utløse kunnskapsplikt i plansaker. Overordnet har kommunen en plikt til å hensynta helhetlig vannforvaltning som en planoppgave etter pbl. § 3-1 første ledd bokstav i, hvilket innebærer blant annet flomdempende tiltak gjennom overhåndshåndtering og infiltrasjon til grunnvannet etter vrl. § 7.⁶⁴ Kommunen skal videre ha kunnskap om nåværende og potensielle drikkevannskilder som skal hensyntas med arealrestriksjoner ved utarbeidelsen av kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner, jf. drikkevannsforskriften § 26. Videre kreves det kunnskap om og integrering av vannforvaltningsplaner etter vannforskriften.⁶⁵

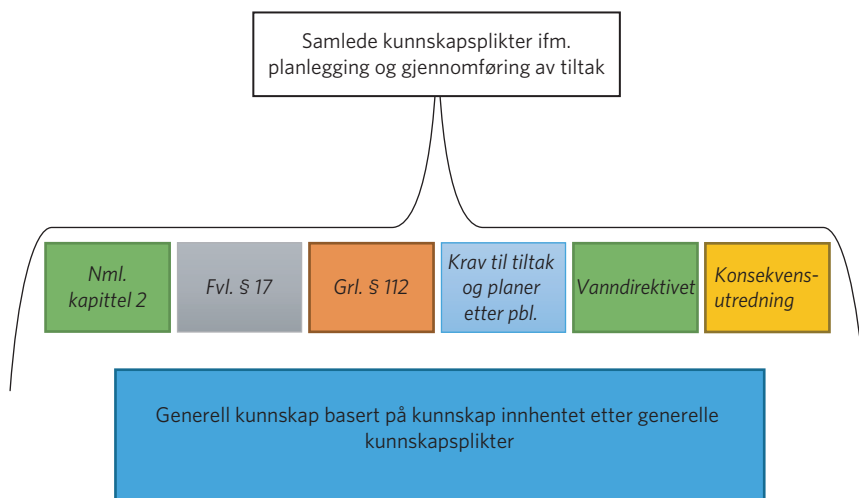
Samlet sett er kreves kunnskap om grunnvann ved en lang rekke tiltak og planer i offentlig sektor. Verdt å merke seg stilles det ikke personelle krav til hvem i forvaltningen som har kompetanse til å oppfylle utredningsplikter, men kunnskapsplikten gjelder materielle og prosessuelle forutsetninger som hvilken kunnskap som må foreligge og hvem som skal involveres.

63 Se nærmere om konsesjonsbehandling av grunnvannssaker i Solli (2021) s. 197–340 og kritikk av konsesjon som virkemiddel på s. 526–531.

64 Se nærmere om overvannshåndtering i kapittel 3 og 4.

65 Se nærmere om forholdet mellom plan- og bygningsloven og vannforvaltningsplaner i Wang Larsen og Solli i kapittel 9.

Sammenhengen mellom de ulike kunnskapspliktene er forsøkt illustrert i figur 2 under. De spesielle kunnskapspliktene kan bygge på generell kunnskap innen feltet som ellers følger av krav til virksomheten. De spesielle kunnskapspliktene kan ses som parallelle prosesser. Ofte vil de kunne konsumere hverandre, for eksempel slik at kravet til kunnskapsgrunnlag etter naturmangfoldloven § 8 konsumeres av de mer omfattende kravene til utredning etter konsekvensutredningsforskriften. Likevel bør kunnskapspliktene vurderes for seg og skal begrunnes særskilt i et forvaltningsvedtak. Det vil kunne være nyanser i kunnskapsplikten, for eksempel inneholder nml. § 8 andre ledd en plikt til å innhente og vektlegge kunnskap som er basert på generasjoners erfaringer gjennom bruk av og samspill med naturen som ikke følger av konsekvensutredningsforskriften.



Figur 2. Forvaltningsorganene kan ha flere parallelle kunnskapsplikter under saksutredningen.

3.3.2 *Privates spesielle kunnskapsplikt*

Som for forvaltningsorganer, er også den *spesielle* kunnskapsplikten knyttet til tiltak mer fremtredende enn den generelle kunnskapsplikten.

Til forskjell fra forvaltningens kunnskapsplikt, stilles det for visse typer tiltak personelle krav til hvilke private aktører som er kvalifisert til å fremskaffe kunnskap. For eksempel krever pbl. § 12-16 sentral

godkjenning for planforetak som et kvalifikasjonskrav for å utrede reguleringsplaner.

Uavhengig av personelle kunnskapsplikter, forventes det at private aktører har nødvendig kunnskap til å vite om og hvilke tiltak som krever tillatelse, samt at de innhenter eventuelle offentlige tillatelser og gjennomfører tiltak på en måte som i tilstrekkelig grad oppfyller krav til aktsom gjennomføring.

Ivaretagelse av disse tre kravene innebærer at private aktører har kjennskap til relevant regelverk. Videre at den private aktøren tilrettelegger det faktiske grunnlaget for en offentligrettslig tillatelse – som en utfyllende konsesjonssøknad etter vrl. § 23 og eventuelt med en konsekvensutredning etter konsekvensutredningsforskriften. Hvis et tiltak krever planarbeid etter plan- og bygningsloven, må en privat aktør fremskaffe geodata etter kart- og planforskriften § 6, for eksempel om hvilke typer masse og geologi det er i et område.

Som behandlet i pkt. 3.1, er konsesjonsplikten for grunnvannstiltak knyttet til potensiell skadevirkning av tiltaket. Dette er en langt mer krevende kunnskapsplikt for tiltakshaveren enn søknadsplikt formulert slik at den er knyttet til type virksomhet (som boring) eller knyttet til en terskelverdi (som f.eks. uttaksmengde vann). Tiltakshaver må da ikke bare kjenne regelverket, men også ha ganske inngående kunnskaper om hvilke konsekvenser et planlagt tiltak vil kunne få. Etter vannressursloven er eierens kunnskapsplikt forsøkt avhjulpet ved at det er mulig å be om en forhåndsvurdering av konsesjonsplikten.⁶⁶

Gjennomføringen av tiltaket krever *aktsomhet* fra tiltakshavers side. Aktsomhetsplikten vil særlig regulere tiltak som ikke er søknadspliktige, da søknadspliktige tiltak enten vil være forbud å gjennomføre uten tillatelser eller nærmere regulert av tillatelsen selv. En offentligrettslig tillatelse fritar den private aktøren for uaktsomhetsansvar – så fremt utførelsen av tiltaket er aktsom. For grunnvannstiltak inneholder vrl. § 43a en særlig aktsomhetsplikt, men aktsomhetsplikt også kan følge av andre bestemmelser, som naturmangfoldloven § 6 for å unngå skade på naturmangfoldet og produktkontrollloven § 3 knyttet til helse- og

66 Se nærmere om virkemidler for regulering av grunnvann i Solli (2021) s. 155–165.

miljøfarlige produkter. Manglende overholdelse av en aktsomhetsplikt vil typisk være erstatning eller straff.

4 Utfordringer ved kunnskapsplikten til grunnvann – og mulige løsninger

Dagens regelverk tilfredsstillende en del fundamentale krav til hvilke rettsregler et rettssystem må ha for å regulere grunnvann på en god måte. Vi har regler om hvem som har rettigheter til grunnvann, hvilke tiltak som trenger offentligrettslige konsesjoner fordi de kan skade ressursen, forbud mot forurensning og reduksjon av grunnvannets kvalitet og kvantitet, samt krav til langsiktig planlegging for å hensynta og ivareta grunnvann i samfunnsplanleggingen.⁶⁷

Men det er også svakheter ved hvordan regelverket understøtter krav om kunnskapsplikt i dag. For det første må det stilles spørsmål ved hvorvidt sektorlovgivningen, og derigjennom konsesjonssystemet, i tilstrekkelig grad krever offentlig kontroll med – og dermed kunnskapsbasert offentlig forvaltning av – tiltak som påvirker vannressursene. Dette har til dels med hvordan regelverket er uformet å gjøre, dels med hvordan det praktiseres. Det er en stor svakhet at konsesjoner, som er det viktigste rettslige virkemidlet etter vannressursloven, i praksis ikke forvalter grunnvann i Norge slik at vi ikke får noen forhåndsvurdering av grunnvanntiltak som mulig kan medføre nevneverdig skade. I snitt på 18,5 år er det fattet 3,5 konsesjoner i hele Norge, og det er ikke nok til å kunne utgjøre en nasjonal forvaltning av skadelig grunnvannspåvirkning. I tillegg er de store infrastrukturtiltakene som virkelig kan påvirke grunnvannet, som driving av tunneler, bygging av hus osv. samt veiarbeid, ikke underlagt konsesjonsplikt. Etter dagens praksis er konsesjonsbehandlingen i hovedsak reservert til uttak av drikkevann, og det er ikke disse inngrepene som utgjør den største trusselen for grunnvann og grunnvannspåvirkning. Praksisen rundt hva som er søknadspliktige tiltak er derfor ikke i samsvar med hva som kan utgjøre «nevneverdig skade eller ulempe» etter vrl. § 45, og heller ikke i samsvar med krav etter EU-/

67 Se Solli (2021) s. 155–157 om effektive virkemidler for grunnvannsforsvaltning.

EØS-direktiv om konsekvensutredning og vanddirektivet av hvilke tiltak som krever en nærmere vurdering av om konsesjon er nødvendig.⁶⁸

I praksis er plan- og bygningsloven den viktigste loven for forvaltning av grunnvann fordi det er gjennom denne loven at avgjørelser om arealbruk skjer. For til forskjell fra vassdrag, som er avgrenset til vannløpene med bunn og bredder inntil høyeste vanlige flomvannstand, finnes grunnvann overalt, og grunnvannet er til stede uten at det er åpenbart for omgivelsene slik vi ser hvor elver, bekker og innsjøer er. *Arealforvaltning* er derfor langt viktigere for å forvalte grunnvann riktig, og da er samordning av ressurser gjennom plan- og bygningsloven og overholdelse av miljøkvalitetsnormene etter vannforskriften langt viktigere. I praksis er kunnskap om grunnvann i kommunene liten, noe som blant annet kommer til uttrykk i få og mangelfulle konsekvensutredninger⁶⁹ og at grunnvann i liten grad er hensyntatt og utredet i kommunale planer. Få kommuner utreder grunnvannmessige forhold ved plan, som Melhus kommune gjorde ved kommunedelplanen for å avklare arealdisponeringsmessige forhold rundt grunnvannsforekomsten på Fremo.⁷⁰ Mange grunnvannsrelaterte tiltak er også løftet ut av hva som anses som søknadspliktige tiltak etter plan- og bygningsloven ved at Kommunal- og distriktsdepartementet har tolket loven slik at grunnvannsboring til drikkevann eller energibrønner i hovedsak ikke utgjør søknadspliktige terrenginngrep etter plan- og bygningsloven.⁷¹ Det gjør at kommunene har liten kontroll på utviklingen av undergrunnen dersom de ikke vedtar særlige tilpasninger i arealplaner og reguleringsplaner.⁷² Oslo kommune har derfor vedtatt særlige hensynssoner som forbyr boring i sentrale strøk uten særskilt tillatelse, og det er flere kommuner som har problemer med konsekvenser av boringer i sårbare områder.

For private parter vil sameiemodellen til grunnvann etter vrl. § 44, som omtalt i pkt. 2 over, være vanskelig å praktisere dersom den skal tas på ordet. Det er åpenbart at det vil være vanskelig for sameierne å vite

68 Se nærmere om kritikk av konsesjon som virkemiddel i Solli (2021) s. 526–531.

69 Solli (2021) s. 273–233, 273–280, 495–499 og 510–511.

70 Solli (2021) s. 498.

71 Solli (2021) s. 220–223.

72 Solli (2021) s. 499–502.

om og i hvilken grad grunnvannet brukes av andre sameiere eller uvedkommende, og om grunnvannsressursen kan være truet av for eksempel forurensningskilder som ligger langt vekk fra grunneierens eiendom. Per i dag har vi ikke noe registersystem som gjør det mulig å få informasjon om grunnvannsrettigheter eller bruk av grunnvannet.⁷³

Disse utfordringene er dels knyttet til forvaltningspraksis, men også til innhenting av kunnskap og tilgjengeliggjøring av kunnskap. Vi kjenner til virkemidler for å bedre forvaltningen:

For det første er det viktig å kartlegge grunnvannsforekomster i tråd med forpliktelsene i vannforskriften/vanndirektivet slik beskrevet i pkt. 3.3.1 over. Plikten til kunnskapsinnhenting er lagt til sentralt nivå, til Miljødirektoratet og vannregionmyndighetene, men kommunene har like fullt en plikt til kunnskapsbasert forvaltning når det legges planer og fattes vedtak. Tilsvarende plikter private aktører å innhente nødvendig kunnskap svarende til de plikter og tiltak som skal iverksettes. For at kommuner og 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 offentlige har et ansvar for å fremskaffe informasjon som private kan bruke, følger av vannforskriften, uttalelser i forarbeidene til vannressursen og miljøinformasjonsloven § 8.⁷⁴ Når ikke grunnvannsforekomster er kartlagt i henhold til vannforskriften og vanndirektivet, innebærer det at kommunene og private aktører ikke får den kunnskapen som forutsettes for en samordnet forvaltning. Tvert imot kan manglende informasjon i et system som etter regelverket skal være oppdatert, medføre at feil vurderinger tas i tillit til at informasjonen er riktig.

For det andre er det en utfordring særlig knyttet til plan- og bygningsloven – for både private og for offentlige instanser – at grunnvann i liten grad er synlig i regelverket og veiledere til regelverket.⁷⁵ Grunnvann er nevnt i fire lovparagrafer i norsk rett, og det er kun i vannressursloven. Veiledningsmateriellet er spinkelt, og de pedagogiske

73 Se nærmere om kritikk av eierskapsmodellen for grunnvann i Solli (2021) s. 531–535.

74 Ot.prp. nr. 116 (2001–2002).

75 Solli (2021) s. 425–470.

rammene for formidling om hvilke krav som stilles er derfor ikke der. Veiledningsmateriellet bør derfor oppdateres. I tillegg bør mest mulig kunnskap om grunnvann over i kartfestet og tilgjengelig informasjon som kan implementeres direkte i arbeidet med arealplanleggingen. En mulig løsning er å se hen til soneplanlegging, som det finnes gode eksempler på fra Danmark og Sveits.

For det tredje handler det om å synliggjøre allerede innsamlet informasjon. 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 tiltakshavers rapporteringsplikt etter vrl. § 46. Det har vært et faktisk problem med stor underrapportering – særlig gjelder dette hydrogeologiske rapporter fra ulike undersøkelser.⁷⁶ Kartlegging av vannforekomster skal samles på nettportalen vann-nett.no, og i tillegg til at det ikke er klassifisert grunnvannsforekomster etter vannforskriften, mangler også data fra allerede kartlagte grunnvannsforekomster både når det gjelder faktiske forekomster, kvalitet og kvantitet. For eksempel er det ikke registrert grunnvannsforekomster i Melhus kommune på vann-nett.no 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.⁷⁷ For ivaretagelsen av grunnvannsressurser blir det avgjørende å kartfeste informasjon og gjøre denne tilgjengelig i verktøy som kommunene allerede bruker, som Det offentlige kartgrunnlaget (DOK).⁷⁸

For det fjerde er det mulig å lage systemer som bygger på og implementer kunnskaper både om faktiske forhold og forvaltningsmessige anbefalinger. Både i Danmark og Sveits har en soneplanlegging for grunnvannsforhold.⁷⁹ Grunnvannsressursene i landene er delt inn i ulike soner etter blant annet hvor sårbare og verdifulle de er, og disse sonene er

76 Solli (2021) s. 31–33.

77 Se f.eks. Solli (2021) s. 462.

78 Se mer om Det offentlige kartgrunnlaget på Kommunal- og distriktsdepartementets hjemmeside: https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/veiledning/plankart_planregister/dok/id2470662/

79 Se nærmere Solli (2021) s. 504–510.

innlemmet i de kommunale kartene som brukes som grunnlag for planlegging. Deretter er det egne regler for hva en kan gjøre i de ulike sonene, når det må innhentes mer informasjon, og hva som ikke bør gjøres. På denne måten vil den lokale arealplanleggeren få god informasjon om både faktiske forhold og rettslig rammer for tiltak.

5 Kunnskap til å også vite hva man ikke vet

Forvaltning av grunnvann innebærer å ta valg om hvordan grunnvann skal brukes, hensyntas og reguleres i praksis. Fordi grunnvann påvirker og påvirkes av omgivelsene i så stor grad, er grunnvann relevant i mange prosesser. Det krever en viss grunnlagskunnskap om grunnvann (generell kunnskap) slik at forvaltningen og private aktører vet når en må innhente ytterligere kunnskap for å gjennomføre et tiltak (spesiell kunnskap).

På denne måten genereres ny kunnskap. Kunnskapsplikt er en effektiv styringsstrategi som har nær sammenheng med kravet til integrert vannforvaltning. Gjennom å stille økte saksbehandlingskrav og systemkrav til kunnskap, økes også de materielle kravene til innholdet i beslutninger og gjennomføring av tiltak. Kunnskapsplikt fører dermed til et bedre kunnskapsgrunnlag og forhåpentligvis bedre beslutninger.

Artikkelen har vist hvordan vi kan inndele krav til kunnskap i en generell og spesiell kunnskapsplikt, og hvordan denne distinksjonen er nyttig og viktig ved forvaltning av en komplisert ressurs som grunnvann. Samlet sett er det mange hjemler som stiller krav til kunnskap om grunnvann i norsk rett – både ved gjennomføring av ulike tiltak eller ved utarbeiding av planer. Dagens regelverk inneholder både materielle og prosessuelle kunnskapsplikter, men det er i liten grad krav til personelle kvalifikasjoner hos dem som skal innhente og bearbeide informasjon.

Den største faktiske utfordringen for god forvaltning av grunnvann i dag er å sikre at generelle kunnskapsplikter overholdes ved at det innhentes tilstrekkelig og lovpålagt kunnskap, og at kunnskapen gjøres allment kjent. For kompliserte ressurser, som grunnvann, er det særlig viktig at offentlige instanser ivaretar de generelle kunnskapspliktene til

grunnvann etter vannforskriften og miljøinformasjonsloven § 8, slik at et forsvarlig og godt kunnskapsgrunnlag kommer på plass som også andre aktører kan bygge på. Til tross for omfattende kunnskapsplikter om grunnvann, er kunnskapsstatusen om grunnvann dårlig. Det skyldes til dels rent faktiske trekk ved grunnvann, som at det er en usynlig ressurs det er krevende å innhente kunnskaper om. Det skyldes også den manglende innsatsen forvaltningen har nedlagt i å fremskaffe tilstrekkelig kunnskap, og særlig graverende er det at Norge ikke har overholdt plikt til å fremskaffe et minimumsgrunnlag om hvor norske grunnvannsforekomster befinner seg, hvilken miljøstatus de har og hva som er risikofaktorer for negativ utvikling av miljøstatus. Utviklingen i EU-/EØS-systemet stiller stadig større krav til at grunnvann ivaretas i ulike prosesser, og manglende ivaretagelse av grunnvann har i det siste året utløst vanskelige politiske prosesser både i Sverige og Polen.⁸⁰ Det er å forvente at EU-domstolen vil følge opp de strenge kravene til gjennomføring av miljørettslig regelverk som vanddirektivet og krav til konsekvensutredning, som igjen vil stille strengere krav til hvordan grunnvann forvaltes i Norge.

Hvordan vi forvalter grunnvannet i dag, har betydning for hvordan ressursen kan fungere i økosystemet og brukes av oss mennesker i morgen. 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 for eksempel 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 vann og i perioder vil få problemer med å håndtere styrtregn og flom. Da må vi ha mer kunnskap for en bedre forvaltning.

80 Se omtale i pkt. 3.2. over. Sakene er C-121-/21 Turów brunkullgruve og Cementa AB (se oversikt over prosessen i Svenska Riksdagen er https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/regeringsprovning-av-kalkstenstakter-i_H90315)

Kilder

Litteratur

- Asplan Viak, *Undersøkelser ved grunnvannstiltak*, NVE-rapport nr. 6-2018, Norges vassdrags- og energidirektorat 2018.
- de Chaisemartin, Marguerite mfl., «Addressing the groundwater governance challenge», i *Freshwater governance for the 21st century*, Eiman Karar (red.), Springer International Publishing 2017, s. 205–227.
- Falkanger, Aage Thor og Ingeborg Skonnord, «Retten til miljøinformasjon fra offentlig organ – mer åpenhet med miljøinformasjonsloven?» i *Liv, lov og lære. Festskrift til Inge Lorange Backer*, Aslak Syse mfl. (red.), Universitetsforlaget 2016, s. 173–186.
- Fauchald, Ole Kristian, «Plikt til å utrede miljøkonsekvenser av lovgivning» i *Liv, lov og lære. Festskrift til Inge Lorange Backer*, Aslak Syse mfl. (red.), Universitetsforlaget 2016, s. 187–200.
- Gottschalk, Lars, «Hydrologiens historie», Universitetet i Oslo 2000. http://www.uio.no/studier/emner/matnat/geofag/HYD2010/v06/kompendium_hyd1/hydrologiens_historie.pdf
- Grzegorzczyk, Marek, *Poland and Czechia strike deal over Turów coal mine, leaving locals unhappy*, Emerging Europe 3. februar 2022. <https://emerging-europe.com/business/warsaw-court-ruling-casts-new-doubt-polands-plans-to-continue-operations-at-contentious-turow-coal-mine/>
- SADR Petroleum Authority, *The need for an integrated approach*, Global Water Partnership, SADR 2006, sist oppdatert 25. mai 2020. <https://www.gwp.org/en/About/why/the-need-for-an-integrated-approach/>
- Solli, Gunnhild Storbekkrønning, *Ute av syne, ute av sinn – om rettigheter til og forvaltning av grunnvann i norsk rett*, Karnov Group 2021.
- Solli, Gunnhild Storbekkrønning, «Rammer for domstolskontroll ved brudd på EØS-rettslige forpliktelser på miljøforvaltningsrettens område», *Lov og Rett* (2021) s. 225–243.

Lover

- Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven).
- Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
- Lov 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven).
- Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).
- Lov 23. juni 2000 nr. 56 om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven).
- Lov 24. november 2000 nr. 82 (vannressursloven).

- Lov 9. mai 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven).
- Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).
- Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).
- Lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven).
- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Forskrifter

- Forskrift 15. desember 2006 nr. 1446 (vannforskriften).
- Forskrift 26. juni 2009 nr. 861 om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister (kart- og planforskriften).
- Forskrift 20. desember 2011 nr. 1424 om industrivern.
- Forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger (konsekvensutredningsforskriften).
- Forskrift 22. desember 2016 nr. 1868 om vannforsyning og drikkevann (drikkevannsforskriften).
- Forskrift 19. februar 2016 nr. 184 om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen).

Offentlige dokumenter og lovforarbeider

- Klima- og miljødepartementet, *Klima- og miljødepartementets kunnskapsstrategi 2017–2020*, november 2017. <https://www.regjeringen.no/contentassets/afb54872dafb4a04918e091e78ec7290/t-1561.pdf>
- Klima- og miljødepartementet, *Nasjonale føringer for arbeidet med oppdatering av de regionale vannforvaltningsplanene*, brev, 19. mars 2019.
- Klima- og miljødepartementet, *Presisering av kommunane sine oppgaver og ansvar i vassforvaltninga*, presisering, 27. april 2021.
- Klima- og miljødepartementet, *Veiledning til bruk av vannforskriften § 12 – med presisering*, brev, 9. juli 2021.
- Ot.prp. nr. 116 (2001–2002) *Om lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven)*.
- Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) *Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)*.
- Regeringsprøving av kalkstenstakter i undantagsfall, Proposition 2021/22:15, Sveriges Riksdag, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/regeringsprovning-av-kalkstenstakter-i_H90315

Uttalelser fra offentlige instanser

Justisdepartementets lovavdeling, JDLOV-2015-2968

Klagenemnda for Miljøinformasjon, KMI-2020-3

Regionale vannforvaltningsplaner

Innlandet og Viken vannregion, *Innlandet og Viken regional vannforvaltningsplan 2022–2027*.

Vestfold og Telemark vannregion, *Regional vannforvaltningsplan for Vestfold og Telemark vannregion 2022–2027*.

Rogaland vannregion, *Regionalplan for vannforvaltning for Rogaland vannforvaltning 2022–2027*.

Agder vannregion, *Regional plan for vannforvaltning for Agder vannregion 2022–2027*.

EU-direktiver

Direktiv 2000/60/EC (vanndirektivet)

Direktiv 2003/4/EC (miljøinformasjonsdirektivet)

Internasjonale konvensjoner

Konvensjon 25. juni 1998 om tilgang til miljøinformasjon, allmenn deltakelse i beslutningsprosesser og tilgang til rettsmidler i saker vedrørende miljø (Århuskonvensjonen).

Rettspraksis

Høyesterettsdommer

Rt. 2010 s. 385 (Løvenskiold).

HR-2020-2472-P (Klimasøksmålet).

Avgjørelser fra EU-domstolen

C-43/10 Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias.

C-197/18 Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland (2019).

C-535/18 Land Nordrhein-Westfalen (2020).

C-121-/21 Turów brunkullgruve (2021).

C-559/19 Doñana (2021).