

MILJØDIREKTORATET

Postboks 5672 Torgarden
7485 TRONDHEIM

Deres ref.:
2020/3211

Vår ref. (saksnr.):
20/06049-4

Saksbehandler:
Anne Maria Pileberg, 21 80 21 80

Dato:
29.05.2020

Høringsuttalelse – Forslag til endringer i forurensningsloven og vass- og avløpsanleggslova

Oslo kommune, Vann- og avløpsetaten (VAV) viser til høringsbrev fra Miljødirektoratet av 02.03.2020. Høringen gjelder forslag til endringer i forurensningsloven og vass- og avløpsanleggslova for bedre overvannshåndtering. Oppfølging av NOU 2015:16 Overvann i byer og tettsteder.

VAV har fått fullmakt til å avgi høringsuttalelse om endringsforslagene som gjelder forurensningsloven og vass- og avløpsanleggslova, etter delegert myndighet, jf. bystyrets vedtak av 30.05.2001 sak 218, byrådets vedtak av 03.07.2001 sak 1360 og byråden for miljø og samferdsels vedtak av 01.08.2001.

Generelt

Vårt generelle inntrykk er at endringsforslagene gir nye og gode bestemmelser som vil gjøre kommunen bedre rustet til å sikre god, åpen og lokal overvannshåndtering i fremtiden, og samtidig gi mer forutsigbarhet til utbyggere og innbyggere. Vi mener det er positivt at overvann i større grad gjøres til et felles ansvar, og ikke noe som må løses av kommunen alene. Endringene både i plan- og bygningsloven og i denne høringen vil bidra til dette, og vil gi samfunnsøkonomiske gode løsninger på overvannsproblemer.

Vi har likevel noen kommentarer og innspill til de enkelte bestemmelsene i forurensningsloven og vass- og avløpsanleggslova.

Endringer i forurensningsloven

Til § 21 tredje ledd

Vi mener forslaget til definisjon av overvann i forurensningsloven § 21, «vann som renner av på overflaten som følge av regn og smeltevann», er dekkende. Samtidig mener vi det er uheldig at definisjonen i § 21 knytter overvann til begrepene avløpsvann og avløpsanlegg. Etter Kommunal- og moderniseringsdepartementets forslag til ny § 28-9, skal overvann i størst mulig grad håndteres på eiendommen, fremfor å ledes bort i ledninger. Hensikten med endringene som departementet foreslår i plan- og bygningsloven, er å få til økt bruk av åpne og lokale blågrønne løsninger. Hvis man skal følge denne intensjonen vil det i større grad være landskapsarkitekter som planlegger overvannsanleggene, og ikke VA-ingeniører.

Etter høringsforslaget fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet vil overvann bli regulert i mange bestemmelser i plan- og bygningsloven. Fokuset skal som nevnt, være på en åpen og ressursutnyttende overvannshåndtering. Også i fremtiden vil vi ha lukkede overvannssystemer, men disse skal i større grad fungere i samspill med åpne systemer og vil i stadig mindre grad være knyttet til det spillvannsførende ledningsnett. Å definere overvann og overvannsanlegg som en del av avløpsvann og avløpsanlegg, og forankre dette i forurensningslovgivningen, vil virke mot sin hensikt og bidra til at problemfokuset knyttet til overvann overskygger ressursutnyttelsen. Det er heller ikke ønskelig å lede overvann, sammen med det forurensede vannet (spillvannet), til avløpsrenseanlegg. Forslaget om å knytte overvann til sikkerhet mot flom (TEK § 7-2), taler, etter vår mening, også for at overvannsdefinisjonen bør tas ut av avløpsbegrepet.

Overvann er en del av det hydrologiske kretsløpet og har dermed nær tilknytning til vann i vassdrag og grunnvann. Det å lede overvann i rør og ut i et vassdrag, kan være å anse som et vassdragstiltak jf. vannressursloven § 3 bokstav a. Eidsivating lagmannsrett har i en dom (RG 2007 s. 486) fastslått «at det ikke kan være tvil om at det å lede overflatevann i et rør og ut i bekken fra et relativt stort urbanisert område, er et vassdragstiltak.» Lagmannsretten viser i den forbindelse også til lovens forarbeider.

Siden nedbør og overvann er en del av vannets naturlige kretsløp, mener vi at definisjonen av overvann bør stå i vannressursloven.

Vann som ikke er forurenset, men hvor det er mengden som er utfordringen, bør fortrinnsvis reguleres av vannressursloven og plan- og bygningsloven, og ikke i forurensningsloven.

Om departementet likevel velger å plassere definisjonen av overvann i forurensningsloven, mener vi det er nødvendig å nyansere ansvaret for skader i forurensningsloven § 24a, ved å skille mellom skader som skyldes spillvannsanlegg og skader som skyldes overvannsanlegg. Det blir da nødvendig å definere begrepene spillvannsanlegg og overvannsanlegg. I vannbransjen benytter man begrepet spillvann om sanitært og industrielt avløpsvann, eller brukt vann, altså avløpsvann som ikke utelukkende er overvann. Det fremgår av merknaden til forslaget om

definisjon av avløpsvann i Ot.prp.nr.11 (1979-1980) side 126 at sanitært og industrielt avløpsvann også ble kalt spillvann da loven ble gitt. I definisjonen av spillvannsanlegg, vil det være naturlig å inkludere fellesledninger som avleder overvann sammen med spillvannet. Disse ledningene er knyttet til sluk i husene, og kan derfor forårsake tilbakeslag av spillvann ved utilstrekkelig vedlikehold eller hvis de har utilstrekkelig kapasitet. Siden ledningene frakter forurenset vann, utgjør de en særlig risiko for helseskade, noe som kan tilsi at anleggseieren bør ha et objektivt ansvar for skade fra denne type anlegg.

Slik vi forstår Miljødirektoratets forslag, vil f.eks. en etablert grøft til å lede overvann defineres som avløpsanlegg og således omfattes av ansvarsbestemmelsene i forurensningsloven. Selv om det vil redusere antall tvilstilfeller, kan de økonomiske konsekvensene både for kommunene og private bli store dersom overvann fra grøften fører til skade. Om ikke ansvarsspørsmålet løses, kan vi få en situasjon hvor kommunene kvier seg for å pålegge private bedre overvannshåndtering, da etablering av overvannsanlegg kan sette den private i en økonomisk ufordelaktig situasjon.

Forslag til endringer i § 21 annet ledd

Siden vi mener at vann som ikke er forurenset, bør reguleres av vannressursloven og plan- og bygningsloven, vil det være behov for å endre definisjonen av avløpsvann i forurensningsloven § 21 andre ledd. Forurenset overvann må ledes bort sammen med sanitært og industrielt avløpsvann. Det bør derfor omfattes av definisjonen av avløpsvann.

Vi foreslår følgende ordlyd:

Med avløpsvann forstås både sanitært og industrielt avløpsvann og forurenset overvann.

Definisjon av drensvann

I gjeldende lovverk og i lovforslaget finner vi definisjoner av avløpsvann, overvann, grunnvann og vassdrag. Derimot finnes det ikke noen definisjon av drensvann. Vi opplever at mange opplyser at de slipper på drensvann til kommunens avløpsnett, mens det i realiteten er grunnvann. Bortledning av grunnvann kan være uheldig for grunnvannsbalansen og avløpsanleggene. For å unngå sammenblandingen av drensvann og grunnvann, vil vi foreslå det vedtas en legaldefinisjon av drensvann. Fortrinnsvis mener vi at definisjonen av drensvann bør tas inn i vannressursloven, jf. vårt innspill til definisjonen av overvann.

Vi foreslår følgende ordlyd:

Drensvann er vann som ledes bort fra grunnen under terrengoverflaten, men over grunnvannsspeilet for å hindre skader på bygninger, veger, dyrket mark, mv.

Til ny § 22a

Miljødirektoratet ønsker å tydeliggjøre kommunens rett til å pålegge hel eller delvis frakobling av overvann fra kommunalt nett. De viser også til at frakobling av overvannet fra kommunalt nett kan gi skade.

Vi er enige med Miljødirektoratet i at kommunens adgang til å kreve at eier av eiendom som er tilknyttet kommunens avløpsnett, kobler fra overvannet, bør ha en klarere og tydeligere hjemmel enn bestemmelsen i forurensningsloven § 22 andre ledd gir i dag. Vi støtter derfor dette lovforslaget, men vil foreslå to endringer.

For det første er behovet for krav om frakobling knyttet til de tilfellene der det er «nødvendig for å avlaste kommunalt avløpsanlegg». Slik vi ser det, kan det også være situasjoner hvor kommunen har behov for å kunne kreve frakobling av overvann for å håndtere det på en mer ressursvennlig (i åpne blågrønne løsninger) f.eks. når kommunen (eller private) bygger et felles åpent overvannsanlegg i et område med både ny og etablert bebyggelse, f.eks. en dam eller et parkanlegg. Vi mener at dette bør reflekteres i loven, og foreslår et nytt annet punktum i bestemmelsen. Forslaget til andre punktum i høringsnotatet, blir da tredje punktum i bestemmelsen.

For det andre gir bestemmelsens andre punktum (nytt tredje punktum) kommunen anledning til å kreve at eiere av tilknyttede eiendommer opparbeider tiltak for håndtering av overvannet. Vi mener dette til dels vil være overlappende med forslaget til ny bestemmelse i plan- og bygningsloven § 31-9. Bestemmelser som mer generelt skal sikre trygg avledning på overflaten, hører best hjemme i plan- og bygningslovens system. Pålegg om tiltak som skal hindre at overvann gjør skade hos naboer bør derfor reguleres gjennom forslaget til den nye bestemmelsen i plan- og bygningsloven § 31-9. Vi mener derfor at andre punktum i den nye § 22a bør vise til plan- og bygningsloven § 31-9.

Vi forslår følgende ordlyd:

Når det er nødvendig for å avlaste kommunalt avløpsanlegg, kan kommunen pålegge eier av eiendom som er tilknyttet kommunalt avløpsanlegg å koble overvann helt eller delvis fra avløpsanlegget, eller fordrøye overvannet før påslipp til avløpsanlegget. Det samme gjelder når frakobling av overvann, kan bidra til at overvannet benyttes som en ressurs. For å sikre forsvarlig håndtering av overvannet kan kommunen pålegge eier å sørge for tiltak for å håndtere overvannet i henhold til plan- og bygningsloven § 31-9.

Pålegg om tiltak som fører overvann til «alternative avrenningsveier», tolker vi til at man kan sørge for at overvann ledes til trygge flomveier definert av kommunen. Dette kan presiseres tydeligere i lovproposisjonen.

Når det gjelder skjønnsutøvelsen i forbindelse med at kommunen gir pålegg etter den nye § 22a og plan- og bygningsloven § 31-9, er vi enige med Miljødirektoratet i at det alminnelige prinsipp

om forholdsmessighet og forutsetningen om at forvaltningen fatter rimelige vedtak, setter tilstrekkelige grenser for kommunens skjønnsutøvelse.

Siden overvannet i størst mulig grad skal innfiltres, vil dette kunne sette begrensinger for muligheten til å kunne kreve frakobling av overvann, med mindre man anlegger tiltak der dette er mulig. Regnbed og permeabel belegningsstein kan være slike tiltak, men de vil kreve drenering hvis det er tette masser på eiendommen, eller det er fare for at infiltrert vann kan gjøre skade på bygningen. Kommunen må av den grunn tillate drenering av slike anlegg til kommunens avløpsnett for å muliggjøre gjennomføringen. Det er «alltid» mulig å få til infiltrasjon og fordrøyning hvis man kan drenere anlegget. Man oppnår i så fall en forsinkelse i avrenningen, og under gunstige forhold vil det skje en fordamping.

Miljødirektoratet skriver på side 17 i høringsnotatet at det å pålegge private å gjennomføre tiltak på egen grunn kan generere indirekte kostnader for grunneier ved at areal som ellers kunne vært brukt til noe annet kan bli bundet opp til overvannsformål.

Som nevnt ovenfor opplever vi at de foreslåtte endringene i plan- og bygningsloven, som gjelder overvann, vil sette fokuset på bruken av overvann som en ressurs. Ved stadig større engasjement fra landskapsarkitekter og andre hagedesignere, har vi tro på at man vil finne frem til løsninger som kombinerer overvannstiltak og andre tiltak.

Begrepet «eier»

Begrepet «eier», som er brukt i forslaget til ny § 22a og i andre gjeldende bestemmelser i forurensningsloven, f.eks. § 22 annet ledd, bør defineres og samordnes med eierbegrepet i forslaget til lov om kommunale vass- og avløpsanlegg. Dette er spesielt viktig på eiendommer med langvarige festeavtaler (regulert i forslag til ny § 15 i forslag til lov om kommunale vass- og avløpsanlegg).

Finansiering av overvannstiltak

Finansiering av overvannstiltak er fortsatt til vurdering i Klima- og miljødepartementet. Siden hensikten med endringene som departementet foreslår i plan- og bygningsloven, er å få til økt bruk av åpne og lokale blågrønne løsninger, vil det være behov for et eget overvannsgebyr. Overvannsgebyret kan finansiere både kommunale og private overvannstiltak.

I forvaltningsretten gjelder et forholdsmessighetsprinsipp. Dersom kostnadene ved å oppfylle pålegget er forholdsmessig mye større enn fordelene man får, vil ikke eieren ha plikt til å gjennomføre pålegget. Tilskudd fra kommunen kan redusere kostnadene for eieren og dermed «bidra» til at kommunen kan gi pålegg om å gjennomføre overvannstiltak, f.eks. å bytte ut asfalt i oppkjørsler med permeabelt dekke. I de aktuelle sakene kan kommunen kombinere pålegg og tilskudd.

På bakgrunn av ovennevnte vil vi oppfordre departementet til å prioritere arbeidet med å utvikle og innføre overvannsgebyret.

Endringer i lov om kommunale vass- og avløpsanlegg

Generelt

Miljødirektoratet foreslår å erstatte gjeldende lov om vass- og avløpsanlegg med en ny lov som skal regulere forholdet mellom kommunen og abonnentene. De anbefaler å innføre overordnede regler om plikter for henholdsvis kommunen og tilknyttede abonnenter, slik at ansvarsfordelingen som i dag følger av kommunenes abonnementsvilkår (mange kommuner har vedtatt Standard abonnementsvilkår, mens andre, som Oslo kommune, har sine egne vilkår) får en rettslig forankring.

Det er positivt at gjensidige plikter nå forankres i lov. Det styrker vann- og avløpstjenestene som samfunnskritisk funksjon, gir mer enhetlig regulering av rettigheter og plikter nasjonalt (mindre forskjeller mellom kommuner) og gir hjemmelsgrunnlag med mer tyngde og sanksjonsmuligheter ved brudd på bestemmelsene, særlig mht. vedlikehold og bruk. Vi støtter derfor forslaget om å erstatte gjeldende lov om vass- og avløpsanlegg med en ny lov som skal regulere forholdet mellom kommunen og abonnentene.

Derimot er vi ikke enige med Miljødirektoratet i at det ikke er behov for å kunne stille ytterligere tekniske krav i lokale forskrifter. Siden lovforslaget ikke fullt ut erstatter dagens vilkår, vil kommunene fortsatt ha behov for abonnementsvilkår. For at man fullt ut kan erstatte dagens abonnementsvilkår, foreslår vi at det tas inn en hjemmel i loven for å fastsette sentral og lokale forskrifter. En sentral forskrift til loven vil kunne ta inn ytterligere vilkår fra dagens abonnementsvilkår. I tillegg vil man samtidig kunne overføre dagens gebyrbestemmelser fra forurensningsforskriften, som er en lite brukervennlig plassering av disse bestemmelsene.

Til § 1

Bestemmelsen er ny og angir lovens formål og virkeområde. Dessuten inneholder den en definisjon av vass- og avløpsanlegg.

Formålet om å sikre at kommunen kan levere vann- og avløpstjenester med god kvalitet bør utvides til å omfatte økonomisk, miljømessig og sosial bærekraft, herunder å hindre forurensning. Det er et for snevert formål å bare vise til kvalitet, når sektoren står overfor enorme investeringsbehov og må prioritere ut fra en større helhet enn bare kvalitet. Vi mener kvalitet er omfattet av begrepet bærekraft, og at det derfor ikke er nødvendig å skille ut dette formålet særskilt.

Det er unødvendig å liste opp i formålsbestemmelsen hva loven faktisk inneholder. Oversikten over innholdet ivaretas tilstrekkelig gjennom en ny tittel og inndelingen i kapitler.

Vi foreslår følgende ordlyd:

Formålet med denne lova er å sikre at kommunen kan levere berekraftige vass- og avløpstjenester.

Lovens virkeområde er negativt angitt i bestemmelsens andre ledd første punktum. Vi opplever at angivelsen av virkeområdet ikke tar hensyn til at kommunene har mange eiendommer, med eller uten bygninger, som er tilknyttet kommunens hovedledninger via sine egne stikkledninger, eller de har egne anlegg for vann- og avløp. Som eksempel kan vi nevne skoler og sykehjem. Disse kommunale eiendommene forvaltes av andre etater og virksomheter i kommunen og er ikke en del av kommunens gebyrfinansierte tjeneste. De behandles på lik linje med de andre grunneierne i kommunen. Som for andre private stikkledninger, er ikke stikkledningene til de kommunale eiendommene åpne for allmenn tilknytning. Slike vann- og avløpsanlegg bør derfor ikke omfattes av virkeområdet til vass- og avløpsanleggslova. På bakgrunn av dette mener vi at lovens virkeområde må endres, slik at den vil regulere forholdet mellom kommunen som leverandør av vann- og avløpstjenester og abonnentene som mottar disse tjenestene.

Vi foreslår følgende ordlyd:

Lova gjeld forholdet mellom kommunen som leverer vass- og avløpstjenester og dei som bruker desse tjenestene.

Lova gjeld for vass- og avløpsanlegg som er opne for allmenn tilknytning. Den gjeld ikkje for vass- og avløpsanlegg som er eigd av anna offentleg organ enn kommunen eller næringsverksemd o.l som ikkje er knytt til kommunale anlegg, se kapittel 2.

Andre ledd andre punktum i Miljødirektoratets forslag er ment å definere vass- og avløpsanlegg ved å vise til forurensningsloven § 21.

Vi støtter at man benytter felles definisjoner i de ulike lovverkene. Vi viser i den forbindelse til våre kommentarer til forurensningsloven § 21 ovenfor.

Forurensningsloven § 21 definerer bare avløpsanlegg. Det er derfor nødvendig også å definere vassanlegg i loven. I den forbindelse vil vi også foreslå at definisjonene tas inn i en egen paragraf med tittelen, Definisjoner.

Til § 6

Det fremheves i bestemmelsen at innholdet i den lokale forskriften må være innenfor rammene som gis i sentrale forskrifter. Etter vår mening er det en forutsetning for at kommunen skal få til dette at rammeinstruksen er enkel å forstå.

Vi opplever at gjeldende bestemmelser i forurensningsinstruksen knyttet til innkreving av gebyr for avløpsvann som innholdsmessig avviker fra vanlig kommunalt avløpsvann, er kompliserte å forholde seg til. Vi vil derfor oppfordre Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet til å

iverksette et arbeide med å endre forurensningsloven § 16-4 fjerde ledd og § 16-5 fjerde ledd, slik at det blir enklere å forstå sammenhengen mellom dem, og enklere å lage lokale forskriftsbestemmelser eller fatte enkeltvedtak som ligger innenfor rammen av bestemmelsene.

Til § 8

Bestemmelsen regulerer forholdet mellom kommunen som eier av vann- og avløpsanlegg og eier av eiendom som er tilknyttet kommunens anlegg. Vi legger til grunn at man med kommunen mener den delen av kommunen som er leverandør av vann- og avløpstjenester.

Vi opplever at bestemmelsen er svært omfattende. Av pedagogiske hensyn mener vi at den bør deles opp i flere paragrafer:

- Første ledd blir § 8 Levering av kommunale vass og avløpstjenester
- Andre og tredje ledd blir § 9 Bruk av kommunale vass- og avløpstjenester
- Fjerde og femte ledd blir § 10 Påslipp til kommunale avløpsanlegg

Til § 8 første ledd

Miljødirektoratet foreslår å lovfeste kommunens plikt til å levere drikkevann og å ta imot sanitært avløpsvann fra de som allerede er tilknyttet kommunens anlegg. Vi er enige i at denne plikten bør reguleres i lov.

Av og til skjer det at enkelte eiere knytter sin bygning til den kommunale hovedledningen, uten at dette er avklart med kommunen. Dette skjer oftest via naboens stikkledning, men det forekommer også at noen ulovlig knytter bygningen direkte på hovedledningen. Vi mener det derfor bør presiseres at leveringsplikten bare gjelder for eiere av bygninger som har avklart sin tilknytning med kommunen.

I forbindelse med driften av kommunens vann- og avløpsanlegg, vil det oppstå kortere avbrudd i leveransene. Som eksempel kan nevnes stenging av vannet i forbindelse med planlagte arbeider på kommunens eller abonnentenes vannanlegg, eller i forbindelse med akutte hendelser som lekkasjer. Det vil også oppstå situasjoner med avvik i vannkvaliteten, f.eks. brunt vann når vannet skrus på etter vannavstengning, eller når kommunen må innføre kokeanbefaling ut fra et føre-varprinsipp. Dette er forhold som reguleres i kommunenes abonnementsvilkår, f.eks. gjennom varslingsregler og tilhørende ansvarsfraskrivelser. Vi kan ikke se at Miljødirektoratet har kommentert hvilken betydning lovfesting av leveringsplikten har mht. slike hendelser og i hvilken grad kommunene kan fastsette varslingsregler med tilhørende ansvarsfraskrivelser. Slik vi ser det, bør loven eller en sentral forskrift til loven regulere hvordan denne type hendelser skal håndteres, siden de vil inntreffe med ujevne mellomrom.

Alternativt bør Klima- og miljødepartementet skrive noe om dette i lovproposisjonen. Den bør omtale at abonnentene må tåle kortere avbrudd i leveransene, både ved planlagte arbeider på ledningsnett og i forbindelse med uforutsette vannlekkasjer. Det samme gjelder avvik i

vannkvaliteten, eksempelvis at vannet er brunt når det skrus på etter vannavstengning, eller at kommunen må innføre kokeanbefaling ut fra føre-var-prinsippet. Kommunen regulerer i dag dette i sine abonnementsvilkår, gjennom regler om varsling og ansvarsfraskrivelser.

Eksempelvis kan leveringsplikten nyanseres i forarbeidene, samtidig som det gis regler om varsling. Erstatningsansvaret kan fortsatt reguleres av henholdsvis forbrukerkjøpsloven og kjøpslovens bestemmelser.

Til § 8 andre ledd

Miljødirektoratet forslår her å innføre et generelt, overordnet krav til abonnentene om vedlikehold av private vann- og avløpsanlegg, og til forsvarlig bruk av kommunens vann- og avløpstjenester. De mener at dette vil kunne erstatte dagens bestemmelser i de administrative bestemmelsene i standard abonnementsvilkår for vann og avløp. Brudd på denne bestemmelsen vil kunne sanksjoneres.

Vi støtter tanken om å lovregulere pliktene til abonnentene, men vi mener at det er behov for mer detaljerte regler. Vi opplever at de færreste av abonnentene har forståelse for hvordan de må opptre for f.eks. ikke å forurense drikkevannet, ikke å skade kommunens avløpsanlegg eller ikke å gjøre det vanskelig for kommunen å drifte avløpsanlegget. Etter vår mening er det derfor behov for et mer presist og detaljert regelverk som forteller abonnentene hva de skal gjøre eller ikke gjøre. Uten konkrete krav, vil det bli vanskelig for abonnentene å ha et bevisst forhold til eget vedlikehold og sin bruk av kommunens tjenester. Slik vi opplever det, medfører Miljødirektoratets lovforslag at abonnentene i mange tilfeller blir oppmerksom på at de har gjort noe galt, først når de får et pålegg fra kommunen om å rette opp et forhold. Dette blir lite forutsigbart for abonnentene.

Siden forutsigbarhet er et viktig prinsipp i forvaltningsretten, mener vi at enten må bestemmelsen i § 8 andre ledd utvides med mer detaljerte regler, eller så må kommunene gis en videre adgang til å fastsette mer konkrete krav i forskrift, enn det Miljødirektoratet åpner for i forslaget til § 8 tredje og fjerde ledd.

De fleste eiere av tilknyttede eiendommer har liten eller ingen erfaring med å forholde seg til regelverk. Derfor mener vi at pliktregler så langt det er mulig må være klare og pedagogisk oppbygget. Slik vi ser det, oppnås dette kun gjennom å stille konkrete krav.

Vi ser også for oss at pålegg om å rette forhold, som ikke fremgår av konkrete krav, vil gi reaksjoner i form av mange klager. Oppfølgingen av disse reaksjonene vil kunne bli meget ressurskrevende for å kommunene.

Videre savner vi en regulering av abonnentenes plikt til å installere, avlese og skifte ut vannmålere. I dag må dette reguleres i abonnementsvilkår og kan bare håndheves ved å få en avgjørelse fra domstolen.

Bestemmelsen hjemler plikten til å vedlikeholde private vann- og avløpsanlegg. Det fremkommer av lovforslaget at de tekniske kravene til vann- og avløpsanleggene i stor grad er regulert i plan- og bygningsloven og byggt teknisk forskrift. Byggt teknisk forskrift skiller mellom innvendige vann- og avløpsinstallasjoner og utvendige vann- og avløpsanlegg. Siden abonnentene må forholde seg til begge regelsettene, bør begrepsbruken være den samme i vass- og avløpsanleggslova som i plan- og bygningsloven og byggt teknisk forskrift. Alternativt bør man i lovteksten til § 8 andre ledd sette inn «innvendige og utvendige» foran «vass- eller avløpsanlegg».

Til § 8 tredje ledd

Bestemmelsen gir kommunen hjemmel til å stille krav til restriksjoner på bruk av vann til andre formål enn drikkevann.

Vi er positive til denne bestemmelsen. Siden kommunens mulighet til å stille krav om restriksjoner, får hjemmel i lov, får kommunene større muligheter til å følge opp brudd på restriksjonene, gjennom bruk av lovens sanksjonsmidler.

Som nevnt ovenfor, mener vi at forskriftshjemmelen bør bli mer generell.

Til § 8 fjerde

Sammen med forslagene til femte ledd gir bestemmelsen kommunen hjemmel til å stille krav til påslipp av avløpsvann til kommunens anlegg, enten i enkeltvedtak eller i forskrift. Den vil erstatte dagens regler om dette i forurensningsloven kapittel 15A.

Vi er positive til at forurensningsforskriften § 15A-4 flyttes til vass- og avløpsanleggslova og at virkeområdet utvides, bl.a. til også å omfatte husholdninger.

Det slippes dessverre mange skadelige stoffer i avløpet. Vi anbefaler derfor at det tas inn i bestemmelsen at det ikke må slippes på væsker, stoffer, gasser eller produkter som kan være brann- eller eksplosjonsfarlige, miljø- eller helsefarlige eller skadelige for det kommunale vann- og avløpsanlegget, slik det i dag står i abonnementsvilkårene.

Det fremkommer av merknadene til fjerde ledd første punktum at hensikten med bestemmelsen er å gi kommunen mulighet til å hindre tilførsel av avløpsvann som på grunn av mengde eller sammensetning kan skape problemer for kommunen. Så vidt vi kan se, er ikke mengde nevnt i lovteksten. Vi foreslår derfor at det tas inn.

Kommunen er forurensningsmyndighet etter forurensningsforskriften kapittel 15 om utslipp av oljeholdig avløpsvann. Det fremkommer av høringsnotatet at kommunens myndighet etter fjerde ledd vil gjelde i tillegg til statlige myndigheters regulering av forurensende utslipp. Vi kan ikke se at man i høringsnotatet drøfter det forholdet at kommunen nå kan stille krav til påslipp av

oljeholdig avløpsvann gjennom to regelsett. Vil kommunen være forpliktet til å opptre som forurensningsmyndighet overfor virksomheter som er omfattet av forurensningsforskriften kapittel 15, eller kan den velge å stille krav etter vass- og avløpsanleggslova? Vi ber departementet omtale denne problemstillingen i lovproposisjonen.

I siste punktum er det tatt inn en bestemmelse om at kommunen likevel ikke kan nekte å ta imot avløpsvann fra husholdninger eller sanitært avløpsvann. I henhold til definisjonen som Miljødirektoratet legger til grunn, omfatter avløpsvann overvann. Vi opplever at det vil være en motstrid mellom denne bestemmelsen og den foreslåtte bestemmelsen i forurensningsloven § 22a. Når kommunen krever frakobling av overvann, er det det samme som å nekte påslipp av overvann. Vi mener at denne motstriden er uheldig.

I henhold til høringsnotatet omfatter forslaget bare regulering av påslipp der det foreligger en tilknytning. I Oslo kommune og andre pressområder er det ikke uvanlig at utbyggere kjøper opp «eplehager» og oppfører nybygg. Siden eiendommene allerede har tilknytning kan Miljødirektoratets forslag tolkes slik at kommunen ikke kan nekte påslipp av overvann fra nybygg. Vi frykter at denne bestemmelsen vil medføre at gode overvannstiltak blir valgt bort, siden det er billigere å føre overvannet direkte til kommunens avløpsnett. Slik vi ser det vil forslaget om at kommunen ikke kan nekte påslipp av overvann fra husholdninger, kunne undergrave hensikten med regelendringene om overvann, om å få til økt bruk av åpne og lokale blågrønne løsninger og at overvann skal utnyttes som en ressurs. Med tanke på at det er enklere og billigere å velge gode overvannsløsninger i forbindelse med oppføring av nybygg, enn når man skal koble overvann fra eksisterende eiendommer, opplever vi også at denne bestemmelsen vil slå feil ut for husholdningene. Vi mener derfor at bestemmelsen må endres slik at det bare er sanitært avløpsvann som kommunen ikke kan nekte påslipp av.

På bakgrunn av våre innspill til fjerde ledd foreslår vi følgende tekst:

Ingen må tilføre væsker, stoffer, gasser eller produkter som kan være brann- eller eksplosjonsfarlege, miljø- eller helsefarlege eller skade det kommunale vass- og avløpsanlegget. Kommunen kan i forskrift eller i enkeltvedtak fastsette krav til innhaldet i og mengden av avløpsvatn eller nekte nokon å sleppe på avløpsvatn til kommunalt avløpsanlegg dersom det er nødvendig for å sikre at

- a) avløpsanlegget kan overhalde utsleppskrav,*
 - b) avløpsanlegget ikkje blir skada,*
 - c) det ikkje blir vanskeleg å drifte avløpsanlegget,*
 - d) det ikkje blir vanskeleg å disponere avløpslammet, eller*
 - e) for å beskytte helsa til personale som arbeider ved anlegget.*
- Kommunen kan likevel ikkje nekte å ta imot sanitært avløpsvatn.*

Til § 8 femte ledd

I femte ledd videreføres forbudet mot å slippe kvernet matavfall på kommunalt nett. Vi mottar stadig forespørsler fra virksomheter som ønsker å slippe på annet kvernet avfall enn matavfall.

Som eksempler kan vi nevne engangsbekken fra sykehus og annet engangsutstyr av papp. Kommunen har ikke noe ønske om at avløpsnettet skal brukes som «søppelbøtte». Vi vil derfor foreslå at bestemmelsen gjøres mer generell.

Vi foreslår følgende tekst:

Ingen kan sleppe kverna avfall, herunder matavfall, på kommunalt avløpsanlegg med mindre kommunen tillater det i forskrift.

Til §§ 9 - 14

Miljødirektoratet forslår å ta inn bestemmelser om håndheving og sanksjoner i loven. Vi mener at dette er positivt. Det er en stor fordel at kommunene får lov hjemmel for å følge opp abonnenter, og sanksjonere dem som ikke gjennomfører pålegg om retting og andre krav etter loven. Kommunen har god erfaring med å bruke de tilsvarende bestemmelsene i forurensningsloven og plan- og bygningsloven. Vi savner imidlertid en bestemmelse om overtredelsesgebyr, tilsvarende den som finnes i plan- og bygningsloven § 32-8.

Av pedagogiske hensyn anbefaler vi at §§ 9 - 14 plasseres i et eget kapittel under overskriften «Oppfølging og sanksjoner».

Kommunens rett til å velge hvor den skal ha vann- og avløpsledninger

Loven sier ingenting om kommunen har plikt til å fremføre kommunalt ledningsnett der det ikke allerede er fremført. Det finnes imidlertid en uskreven regel om at kommunen selv bestemmer hvor de skal etablere sine vann- og avløpsanlegg ut ifra en samfunnsøkonomisk vurdering. Etter vår mening bør loven ha en bestemmelse som fastsetter dette prinsippet.

Når kommunen pålegges en plikt til å levere vann- og avløpstjenester, blir det også viktig å regulere kommunens rett til å legge ned en ledningstrase eller å legge om ledningene. For avløpsledninger er kommunens rett til å kreve omlegging og utbedring regulert i forurensningsloven § 22 annet ledd. I dag bygger kommunene en tilsvarende rett, til å legge ned eller kreve omlegging av private vannledninger, på et resonnement om at kommunen ikke har plikt til å levere vann, og derfor kan legge ned en ledning og kreve tilknytning til en ny ledning (altså flytte plasseringen for tilknytningen). Denne situasjonen er beskrevet i NOU 2015:16 punkt 15.3.4. Problemstillingen er både aktuell der kommunen ønsker å endre ansvaret for en ledning som det har blitt få brukere av, til å være en privat stikkledning, og der kommunen legger sin hovedledning i en ny trase, slik at huseiere må flytte sin ledningstrase.

Forholdet til forvaltningsloven og klage

Så vidt vi kan se, er det ingen bestemmelser i lovutkastet som sier noe om forholdet til forvaltningsloven og klage, tilsvarende forurensningsloven § 85, forurensningsforskriften §§ 41-5, 12-15 og 15-9 og plan- og bygningsloven § 1-9.

Vi mener at dette kan skape usikkerhet med hensyn til hvem som er klageinstans for vedtakene etter lov om kommunale vass- og avløpsanlegg. I dag er det kommunestyret eller kommunal klagenemnd som er klageinstans for vedtak om gebyr og vedtak gitt i medhold av forurensningsforskriften kap. 12 og 15. Ellers er det Fylkesmannen.

Det følger av forvaltningsloven § 28 annet ledd første setning at enkeltvedtak som er truffet av et forvaltningsorgan i kommunen kan påklages til kommunestyret eller en særskilt klagenemnd. Dersom enkeltvedtak er truffet i henhold til myndighet delegert fra et statlig forvaltningsorgan, er vedkommende statlige organ eller det statlige organet som det delegerer sin myndighet til, klageinstans, jf. forvaltningsloven § 28 annet ledd siste setning. En tommelfingerregel er at når «kommunen» er tildelt myndighet direkte i loven, så gjelder første setning. Når myndigheten i loven er tildelt f.eks. «forurensningsmyndigheten» eller «plan- og bygningsmyndigheten» så gjelder siste setning.

I forslaget til lov om kommunale vass- og avløpsanlegg er myndigheten tildelt «kommunen». Når man legger ovennevnte tommelfingerregel til grunn, så er det kommunestyret eller en særskilt klagenemnd som er klageinstans. Det vil i så fall bety at Fylkesmannen ikke lenger vil være klageinstans for klager som de i dag behandler. Siden vi ikke kan se at dette er kommentert i høringsnotatet fra Miljødirektoratet, er vi usikre på om dette har vært intensjonen.

For å unngå enhver tvil om hvilket organ som er klageinstans, forslår vi en ny bestemmelse om forholdet til forvaltningsloven og klage, i lovforslagets kapittel 5 Ymse føresegner. Alternativt bør departementet kommentere dette i lovproposisjonen.

Oslo kommune ønsker departementet lykke til i det videre arbeidet.

Med hilsen

Oslo kommune, Vann- og avløpsetaten

Dokumentet er elektronisk godkjent av:

Anna Maria Aursund
direktør

Elin Frydenlund
seksjonsleder

Kopi til: OSLO KOMMUNE BYRÅDSDELING FOR MILJØ OG SAMFERDSEL