



Høringsnotat

2. mars 2020

Saksnr. 2020/3211

Forslag til endringer i forurensningsloven og vass- og
avløpsanleggslova for bedre overvannshåndtering

Oppfølging av NOU 2015:16 Overvann i byer og tettsteder

INNHOLDSFORTEGNELSE

1	Sammendrag	3
1.1	Bakgrunn	3
1.2	Definisjon av avløpsanlegg og overvann	4
1.3	Pålegg om frakobling og håndtering av overvann på egen eiendom.....	4
1.4	Forholdet mellom abonnent og kommunen som anleggseier	4
2	Forslag til endring av § 21 i forurensningsloven om definisjonen av avløpsanlegg	5
2.1	Gjeldende rett	5
2.2	Utvalgets forslag.....	6
2.3	Høringsinstansenes syn	7
2.4	Miljødirektoratets vurderinger og forslag.....	8
2.5	Forslag til lovendringer.....	10
2.6	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	10
3	Forslag til ny § 22a i forurensningsloven.....	10
3.1	Gjeldende rett	11
3.2	Overvannsutvalgets forslag	12
3.3	Høringsinstansenes syn	12
3.4	Miljødirektoratets vurderinger og forslag.....	13
3.5	Forslag til lovendringer.....	16
3.6	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	16
4	Forslag til nye regler i lov om kommunale vass- og avløpsanlegg om forholdet mellom abonnent og kommunen som eier av vann- og avløpsanlegg	18
4.1	Gjeldende rett	19
4.2	Overvannsutvalgets forslag	19
4.3	Høringsinstansenes syn	20
4.4	Miljødirektoratets vurderinger og forslag.....	20
4.5	Forslag til lovendringer.....	23
4.6	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	25
5	Samlet vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser	26
6	Samlet forslag til endringer i forurensningsloven med merknader	30
7	Samlet forslag til lov om kommunale vass- og avløpsanlegg med merknader	33

1 Sammendrag

1.1 Bakgrunn

Regjeringen nedsatte i 2014 et utvalg for å gjennomgå lovgivning og rammebetingelser for kommunenes håndtering av overvann i byer og tettsteder. Formålet med utredningen til overvannsutvalget var å foreslå hvordan kommunene og andre aktører kan få tilfredsstillende og tydelige rammebetingelser for å kunne håndtere overvann i tettbebyggelser, både i dagens klima og etter forventede klimaendringer.

Overvannsutvalgets utredning, NOU 2015:16 Overvann i byer og tettsteder, ble fremlagt 2. desember 2015. Utredningen tok utgangspunkt i Meld. St. 33 (2012-2013) Klimatilpasning i Norge og NOU 2010: 10 Tilpassing til eit klima i endring.

Klimatilpasningsutvalget påpeker i NOU 2010: 10 at et endret klima med mer total nedbør og mer intens nedbør vil øke faren for skade som følge av hurtig og ukontrollert avrenning av overvann fra tette flater. Utrekninger viser at årsnedbøren i Norge kan ventes å øke med mellom 5 og 30 prosent frem mot 2100, selv om det vil være betydelige variasjoner på tvers av årstider og regioner. Det er også ventet flere dager med store nedbørsmengder. Dette betyr at man kan vente en økning i skader på grunn av overvann, fordi nedbørsmengden og nedbørintensiteten er ventet å øke.

Overvannsutvalget anslo i NOU 2015: 16 at de totale skadekostnadene som oppstår på grunn av overvann er i størrelsesorden 1,6 til 3,6 milliarder kroner per år. Uten forebyggende tiltak, anslo utvalget at de forventede skadekostnadene vil være i størrelsesorden 45 til 100 milliarder kroner i løpet av de neste 40 årene på grunn av klimaendringene og økt fortetting. Skadeomfanget skaper behov for bedre overvannshåndtering slik at skadene på byggverk, helse og miljø reduseres og slik at overvann i stedet kan utnyttes som en ressurs.

Overvannsutvalget foreslo i NOU 2015: 16 en pakke med endringer for bedre overvannshåndtering i plan- og bygningsloven, forurensningsloven og vass- og avløpsanleggslova. Etter oppdrag fra Klima- og miljødepartementet leverte Miljødirektoratet 15. mars 2019 en vurdering av følgende av utvalgets forslag til lovendringer:

- ny § 3 a i lov om kommunale vass- og avløpsanlegg om gebyrfinansiering av overvannstiltak
- endringer av definisjoner i forurensningsloven § 21
- ny § 22 a i forurensningsloven om frakobling av overvann
- endring av § 5 i lov om kommunale vass- og avløpsanlegg med nytt andre og tredje ledd om lokal fastsetting av lokale forskrifter om tilknytning til vann- og avløpsanlegg, samt vurdere behovet for hjemmel for sentrale forskrifter som setter rammer

Miljødirektoratet støttet i hovedsak utvalgets vurderinger og forslag, men foreslo noen endringer i regelverket som etter vår vurdering i større grad imøtekommer problemstillingene som forsøkes løst gjennom utvalgets arbeid og som ivaretar høringsuttalelsene til NOU 2015:16. Dette innebærer først og fremst forslag til bestemmelser i vass- og avløpsanleggslova om forholdet mellom anleggseier (kommunen) og abonnent.

Klima- og miljødepartementet ga i brev 13. februar 2020 Miljødirektoratet i oppdrag å sende følgende forslag til endringer på alminnelig høring:

- Forurensningsloven § 21 – forslag til endringer i definisjonen av avløpsanlegg og ny definisjon av overvann
- Forurensningsloven § 22a – forslag til hjemmel for pålegg om frakobling av overvann og overvannstiltak
- Vass- og avløpsanleggslova – forslag til omstrukturering av loven og regulering av forholdet mellom abonnent og kommunen som eier av vann- og avløpsanlegg mm.

Anleggseiers erstatningsansvar for skader forårsaket av avløpsanlegg vil bli vurdert på et senere tidspunkt. Finansiering av overvannstiltak er fortsatt til vurdering i Klima- og miljødepartementet.

1.2 Definisjon av avløpsanlegg og overvann

Miljødirektoratet anbefaler å følge opp utvalgets forslag om å definere overvann i forurensningsloven § 21. Miljødirektoratet foreslår i tillegg en endring av ordlyden i den samme bestemmelsen slik at det fremgår at avløpsanlegg må være *etablert* for transport og behandling av avløpsvann (herunder overvann) for å være omfattet av definisjonen av avløpsanlegg. Denne presiseringen tydeliggjør at naturlige fordrøyningsområder og avrenningsveier ikke er å anse som avløpsanlegg etter definisjonen i § 21.

Miljødirektoratet støtter utvalgets forslag om å innta en definisjon av overvann i forurensningsloven § 21. Dette vil etter vårt syn bidra til å klargjøre definisjonen av avløpsvann og avløpsanlegg ytterligere, samtidig som det vil synliggjøre overvann i større grad som en del av definisjonen av avløpsvann.

1.3 Pålegg om frakobling og håndtering av overvann på egen eiendom

Miljødirektoratet anbefaler å følge opp utvalgets forslag om en særskilt hjemmel i forurensningsloven § 22a for kommunen til å kreve hel eller delvis frakobling av overvann fra kommunens avløpsanlegg dersom dette er nødvendig for å avlaste kommunale anlegg.

Miljødirektoratet anbefaler videre å følge opp utvalgets forslag til hjemmel for kommunen til å pålegge tiltak for å håndtere overvannet som skal frakobles, men at en slik hjemmel tas inn i den samme bestemmelsen som gir kommunen adgangen til å kreve frakobling.

1.4 Forholdet mellom abonnent og kommunen som anleggseier

Miljødirektoratet anbefaler ikke å gå videre med utvalgets forslag til hjemmel for kommunene til å fastsette lokale forskrifter om tekniske krav for tilknytning til kommunale vann- og avløpsanlegg. Bakgrunnen for utvalgets forslag var behovet for å sikre en bedre regulering av forholdet mellom kommunen og abonnentene, og å gi kommunene sanksjonsmuligheter overfor abonnentene ved brudd på kommunens bestemmelser.

Etter vår vurdering er det ikke behov for å kunne stille ytterligere tekniske krav i lokale forskrifter. Vi anbefaler i stedet at det innføres mer overordnede regler om plikter for henholdsvis kommunen og tilknyttede abonnenter, slik at ansvarsfordelingen som i dag

følger av Standard abonnementsvilkår får en rettslig forankring. Det gir bedre forutsigbarhet for begge parter og gir bedre muligheter for sanksjonering.

Miljødirektoratet anbefaler at det i vass- og avløpsanleggslova fastsettes noen grunnleggende regler om plikter og rettigheter for henholdsvis kommunen og brukerne av de kommunale vann- og avløpstjenestene, og at kommunen gis hjemmel til å gi utfyllende krav i forskrift eller enkeltvedtak. Miljødirektoratet anbefaler videre en rekke hjemler for oppfølging og sanksjonering av brudd på bestemmelsene.

Miljødirektoratet foreslår i tillegg strukturelle endringer i vass- og avløpsanleggslova i form av ny formålsbestemmelse, flytting av bestemmelser og inndeling i kapitler. Dagens lov foreslås som følge av dette erstattet av en ny lov. Lovens tittel beholdes.

2 Forslag til endring av § 21 i forurensningsloven om definisjonen av avløpsanlegg

Overvannsutfordringene kan ofte løses på en robust måte ved å fordrøye overvannet lokalt før trygg avledning. Økt bruk av åpne overvannsanlegg i stedet for tradisjonelle overvannsledninger har skapt, og vil skape, et økende behov for å klargjøre hva som er overvann og hvilke overvannsanlegg som også er avløpsanlegg i henhold til forurensningsloven.

Vi foreslår at definisjonen av avløpsanlegg i forurensningslovens § 21 endres gjennom en presisering i ordlyden, og at det tas inn en definisjon av overvann i bestemmelsen. Forslaget innebærer en klargjøring av definisjoner slik at lovverket blir mer konsistent. Dette vil bidra til et enklere tilgjengelig lovverk, men vil i praksis ikke innebære vesentlige økonomiske konsekvenser.

2.1 Gjeldende rett

I forurensningsloven § 21 første ledd er avløpsanlegg definert som «anlegg for transport og behandling av avløpsvann», og er ment å omfatte ledninger og renseanlegg, i tillegg til pumpestasjoner og annet utstyr i tilknytning til ledningsnett og renseanlegg (Ot. Prp. Nr. 11 (1979-1980) s. 126). Høyesterett har i Rt-2012-820 lagt til grunn at også veigrøfter med rister, kummer og stikkrenner skal anses som avløpsanlegg i henhold til forurensningsloven § 21.

Avløpsvann omfatter i henhold til § 21 annet ledd både sanitært og industrielt avløpsvann og overvann. Bestemmelsene i loven om avløpsanlegg gjelder følgelig alle typer anlegg for avløpsvann, uavhengig av om avløpsvannet er forurenset eller ikke, og uavhengig av om det ledes i fellessystemer eller i separate systemer (Ot. Prp. Nr. 11 (1979-1980) s. 126).

Plan- og bygningsloven bruker begrepene «avløpsanlegg» og «avløpsledning» flere steder i loven. Begrepene kom inn i bygningslovgivningen med innføringen av forurensningsloven for å sikre lik terminologi i lovene (Ot. Prp. Nr. 11 (1979-1980) s. 184). Avløpsanlegg i plan- og bygningslovens forstand følger altså definisjonen i forurensningsloven § 21.

2.2 Utvalgets forslag

Overvannsutvalget er delt i sitt syn på behovet for endring av definisjonene av avløpsanlegg og avløpsvann i forurensningsloven § 21, og har lagt frem ulike forslag til endring av forurensningsloven § 21.

Utvalgsmedlemmene Skaaraas (advokat og utvalgsleder), Ebeltoft (Finans Norge), Kipperberg (Universitetet i Stavanger), Refling (Huseiernes Landsforbund) og Skofteland (Forbrukerrådet) foreslår ingen endringer i definisjonen av avløpsanlegg i forurensningsloven § 21. Disse medlemmene viser til at definisjonene av både avløpsanlegg og avløpsvann i § 21 er veletablerte definisjoner, og at en endring av definisjonene vil få ringvirkninger utover forurensningslovens anvendelsesområde da flere ulike lover og forskrifter inneholder bestemmelser som knytter sin regulering til definisjonene i § 21. Medlemmene mener videre at anlegg for transport og behandling av overvann i utgangspunktet bør reguleres på tilsvarende måte som anlegg for sanitært og industrielt avløpsvann. Å skille ut overvann fra avløpsanleggsdefinisjonen vil innebære at det må utarbeides egne bestemmelser for overvannsanlegg. De nye bestemmelsene bør tilsvare innholdet i bestemmelsene som i dag regulerer avløpsanlegg i henhold til gjeldende definisjon. Utover de mer pedagogiske grunner for å skille overvann fra definisjonen av avløpsvann i § 21, er det medlemmenes syn at det oppnås lite ved en slik endring.

Disse medlemmene foreslår imidlertid at det presiseres i merknadene til bestemmelsen at åpne avløpsanlegg (overvannsanlegg) må være særskilt definert i kommuneplan eller reguleringsplan som et anlegg for å samle opp og avlede overvann på en trygg måte, eller være særskilt etablert og/eller konstruert for å håndtere en bestemt mengde overvann, for at anlegget skal omfattes av definisjonen av avløpsanlegg i § 21.

Disse medlemmene anbefaler at overvann fortsatt skal inngå i definisjonen av avløpsvann i forurensningsloven § 21, og foreslår ingen endringer av definisjonen. Disse medlemmene foreslår at begrepet overvann defineres nærmere i forurensningsloven § 21 som "*overflateavrenning som følge av nedbør eller smeltevann*", for å synliggjøre overvann i større grad som en del av avløpsvann-definisjonen.

Utvalgsmedlemmene Hansen (Moss kommune og KS), Hjelle (Bergen kommunen), Johansen (Statens vegvesen), Riise (Norsk Vann) og Stenersen (Tromsø kommune) anbefaler og foreslår at spillvannsanlegg og overvannsanlegg defineres i forurensningsloven § 21 som hver sin del av begrepet avløpsanlegg. De mener at et slikt skille er hensiktsmessig når disse medlemmene samtidig ønsker å innføre ulik regulering av gebyrfinansiering og anleggseiers erstatningsansvar for de to anleggstypene. Disse medlemmene mener at det bør innføres et alminnelig skyldansvar (culpa) for skader forårsaket av overvannsanlegg, mens det (med enkelte unntak) fortsatt bør gjelde et objektivt ansvar for skader forårsaket av spillvannsanlegg.

Utvalgsmedlemmene Hjelle (Bergen kommune), Riise (Norsk Vann) og Stenersen (Tromsø kommune) foreslår at vann i fellesledning for spillvann og overvann inngår i definisjonen av spillvannsanlegg. Begrunnelsen for dette er at uavhengig av om vannet inneholder større eller mindre mengder spillvann, vil innholdet av forurensende stoffer i sanitært eller

industrielt avløpsvann være det som definerer hvordan vannet skal behandles og om det utgjør en ekstraordinær risiko for skade.

Utvalgsmedlemmene Hansen (Moss kommune og KS) og Johansen (Statens vegvesen) mener fellesledninger bør holdes utenfor definisjonen av spillvannsanlegg. Begrepet «fellesanlegg» mener de bør brukes i denne forbindelsen, men de støtter subsidiært forslaget fra Hjelle, Riise og Stenersen.

Utvalgsmedlemmer Hansen (Moss kommune og KS), Hjelle (Bergen kommune), Johansen (Statens vegvesen), Riise (Norsk vann) og Stenersen (Tromsø kommune) anbefaler og foreslår å presisere og modernisere definisjonen av avløpsvann, slik at ordet spillvann blir innført som en samlebetegnelse for brukt vann fra sanitærinstallasjoner og industri (sanitært og industrielt avløpsvann). De mener en slik presisering vil tilpasse bestemmelsen til språkbruken som benyttes i vannbransjen, og gi en hensiktsmessig kobling til disse medlemmenes forslag om å dele opp definisjonen av avløpsanlegg som spillvannsanlegg og overvannsanlegg.

2.3 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene som har uttalt seg har ulike synspunkter på behovet for endring av definisjonene av avløpsanlegg og avløpsvann i forurensningsloven, og utvalgets forslag til definisjon av overvann i loven.

Spydeberg kommune ser behov for oppdatering av definisjonen av avløpsvann i forurensningsloven. Kommunen mener at dagens definisjon er for lite presis, fordi den benyttes som fellesbetegnelse for både forurenset vann og nedbør.

Nittedal kommune ser også et behov for bedre definisjoner av avløpsvann og overvann i forurensningsloven.

Norsk vann foreslår at overvann, spillvann, drensvann (drensledning) og avløpsanlegg defineres bedre i forurensningsloven § 21.

Bergen- og Lørenskog kommune støtter Norsk Vanns forslag om presisering av overvann og spillvann i forurensningsloven.

Oslo kommune foreslår at overvann defineres i vannressursloven og mener at overvannsdefinisjonen ikke bør knyttes til avløpsdefinisjonen.

Ski kommune anbefaler at definisjonen for overvann i forurensningsloven § 21, bør omfatte terrengendringer som påvirker grunnvannstand eller oppkomme som fører til økt avrenning på overflaten.

Lørenskog kommune minner om at klimautfordringene bør tas med i vurderingene av blant annet definisjoner for avløpsvann og overvann.

Norsk institutt for bioøkonomi synes at det virker retsteknisk tungvint å ha en vid lovdefinisjon for overvannsanlegg, og deretter modifisere den med kommunale vedtak om erstatning.

Samferdselsdepartementet savner en vurdering av hvorvidt et utslipp fra et renseanlegg knyttet til vei (rensedam) fortsatt er å regne som overvann fra diffus kilde, eller om utslippet er å regne som avløpsvann.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus mener at overvann bør inngå i forurensningslovens definisjon av avløp, fordi overvann er styrende for avløpsutfordringene og bør være en del av avløpsbegrepet på grunn av utfordringer som kjelleroversvømmelser og spredning av miljøgifter.

2.4 Miljødirektoratets vurderinger og forslag

Forurensningsloven § 21 bør kun definere begreper som brukes i loven og tilhørende forskrifter. Miljødirektoratet mener at vi bør være varsomme med å endre definisjonen av avløpsanlegg og avløpsvann i forurensningsloven § 21 da flere ulike lover og forskrifter inneholder bestemmelser som knytter sin regulering til disse definisjonene. En endring av definisjonene vil således få ringvirkninger utover forurensningslovens anvendelsesområde, og bør etter vårt syn kun gjøres dersom det er et reelt rettslig behov for endring.

Definisjonen av avløpsanlegg

Gjeldende definisjon av avløpsanlegg i § 21 er vid og omfatter alle typer anlegg for avløpsvann, herunder anlegg for transport og behandling av overvann. Dette innebærer at alle bestemmelser i forurensningsloven og tilhørende forskrifter som knytter sin regulering til denne definisjonen, gjelder for både anlegg for transport av industrielt og sanitært avløpsvann og overvann. I likhet med utvalgsmedlemmene Skaaraas m.fl. er det vårt syn at anlegg for transport og behandling av overvann i de fleste tilfeller fortsatt bør reguleres på tilsvarende måte som anlegg for sanitært og industrielt avløpsvann. Det å skille ut overvann fra avløpsanleggsdefinisjonen vil således innebære at det må utarbeides egne bestemmelser for overvannsanlegg med tilsvarende innhold som bestemmelser som i dag regulerer avløpsanlegg i henhold til gjeldende definisjon. Vi mener derfor at en eventuell endring av definisjonen kun bør gjøres for å klargjøre og presisere gjeldende definisjon. Dersom det er behov for innskrenkede eller utvidede definisjoner av avløpsanlegg knyttet til andre reguleringer, slik som gebyrfinansiering av overvannstiltak eller eventuelt ulik regulering av erstatningsansvar for skader forårsaket av ulike typer avløpsanlegg, mener vi dette heller bør løses i og reguleres gjennom de aktuelle bestemmelsene dette gjelder.

Vi støtter i utgangspunktet utvalgsmedlemmene Skaaraas m.fl. sine anbefalinger og forslag om å ikke endre definisjonen av avløpsanlegg i § 21. Vi ser imidlertid behov for å gjøre en mindre presisering i definisjonen og endring i forslaget til merknader til bestemmelsen.

Skaaraas m.fl. har foreslått å presisere i merknadene til bestemmelsen at det er en forutsetning for at åpne overvannsanlegg er omfattet av definisjonen av avløpsanlegg "*at det enkelte anlegget gjennom kommuneplan eller reguleringsplan er særskilt definert som et anlegg for å samle opp og avlede overvann på en trygg måte, eller er særskilt etablert og/eller konstruert for å håndtere en bestemt mengde overvann*". Den foreslåtte

presiseringen i første leddsetning innebærer at også naturlige fordrøyningsområder og avrenningsveier er omfattet av definisjonen av avløpsanlegg dersom det er bestemt i kommuneplan eller reguleringsplan at disse områdene og avrenningsveiene skal benyttes til å samle opp og avlede overvann på en trygg måte. Det er vår forståelse at denne presiseringen hovedsakelig ble foreslått på bakgrunn av utvalgets forslag om ny hjemmel for kommunen til å kreve overvannsgebyr og ny hjemmel for myndighetene til å pålegge overvannstiltak, som begge knytter sin regulering til definisjonen av avløpsanlegg i forurensningsloven § 21. For utvalgets forslag til nytt overvannsgebyr var det hensynet til at vedlikehold og drift (sikringstiltak) av slike områder skulle kunne gebyrfinansieres gjennom overvannsgebyret som medførte behov for en slik presisering. For utvalgets forslag til ny påleggshjemmel i plan- og bygningsloven § 28-9 var det hensynet til at myndighetene skulle kunne pålegge eier av eiendom å lede overvann til slike områder som medførte behov for en slik presisering.

Etter vår vurdering innebærer forslaget til presisering i merknadene i realiteten en utvidelse av definisjonen av avløpsanlegg i § 21, som etter sin ordlyd i utgangspunktet ikke omfatter naturlige fordrøyningsområder og avrenningsveier. Det er etter vårt syn ikke naturlig eller hensiktsmessig å definere naturlige fordrøyningsområder og avrenningsveier (hvor det ikke er gjort vesentlige fysiske tiltak for håndtering av overvann) som en del av definisjonen av avløpsanlegg i forurensningsloven § 21, også med den konsekvens at lovens øvrige bestemmelser om bla. drift og vedlikehold av avløpsanlegg (forurensningsloven § 24) og anleggseiers erstatningsansvar for skade forårsaket av avløpsanlegg (forurensningsloven § 24a) gjelder for slike fordrøyningsområder og avrenningsveier. Vi mener hensynet til gebyrfinansiering av sikringstiltak i slike områder kan og bør ivaretas gjennom eventuelle bestemmelser om gebyrfinansiering, og ikke gjennom definisjonen av avløpsanlegg i forurensningsloven og merknadene til denne. Vi mener videre at hensynet til at eier skal kunne pålegges å lede overvann fra sin eiendom til visse naturlige fordrøyningsområder og avrenningsveier, kan ivaretas ved at dette fremgår eksplisitt av en hjemmel til å kunne pålegge overvannstiltak (se forslag til ny § 22a i forurensningsloven i kapittel 4). Vi foreslår derfor ikke en slik presisering og utvidelse av definisjonen gjennom merknadene til bestemmelsen.

Vi er enige i forslaget til presisering i merknaden til § 21 om at det må være en forutsetning for at åpne overvannsanlegg er omfattet av definisjonen at det enkelte anlegget er særskilt *etablert* for å håndtere overvann. Denne presiseringen tydeliggjør at naturlige fordrøyningsområder og avrenningsveier i utgangspunktet ikke er å anse som avløpsanlegg etter definisjonen i § 21. Imidlertid, dersom det er gjort vesentlige fysiske tiltak på hele eller deler av fordrøyningsområdet eller avrenningsveien i den hensikt å sikre transport og eventuelt behandling av tilførte mengder overvann, vil disse delene likevel være et avløpsanlegg etter definisjonen. Anlegg som primært er etablert for andre formål, slik som for eksempel veitrafikk eller bymiljø, vil også falle utenfor definisjonen med mindre det er gjort særskilte tiltak på anlegget for transport og eventuelt behandling av overvann slik at anlegget eller deler av anlegget må anses å være etablert også til dette formål (flere formål). Av hensynet til en mest mulig klar og tydelig definisjon, mener vi at det bør fremgå direkte av ordlyden i § 21 at avløpsanlegg må være *etablert* for transport og behandling av avløpsvann (herunder overvann) for å være omfattet av definisjonen.

Definisjonen av avløpsvann

Vi har videre vurdert om definisjonen av avløpsvann i § 21 bør endres fra «industrielt og sanitært avløpsvann» til «spillvann», for å bringe lovens terminologi i tråd med terminologien som brukes av vann- og avløpsbransjen. Lovens definisjon av avløpsvann er, som definisjonen av avløpsanlegg, en veletablert definisjon som flere ulike lov- og forskriftsbestemmelser knytter sin regulering til. En endring av denne definisjonen vil således få ringvirkninger for annet regelverk som knytter sin regulering til denne definisjonen. Endringen som er foreslått vil kun innebære bruk av ulik terminologi på samme type vann og vil ikke ha noen reell rettslig betydning. Vi mener det er lite hensiktsmessig å endre definisjonen av avløpsvann når en slik endring ikke vil medføre noen innholdsmessig forskjell. Vi deler således synspunktene til utvalgsmedlemmene Skaaraas m.fl. på dette punkt.

Vi støtter utvalgets forslag om å innta en egen definisjon av overvann i forurensningsloven § 21. Dette vil etter vårt syn bidra til å klargjøre definisjonen av avløpsvann og avløpsanlegg ytterligere, samtidig som det vil synliggjøre at overvann er en del av definisjonen av avløpsvann. Vi støtter i utgangspunktet utvalgets forslag til ny definisjon, men vi mener at definisjonen kan forenkles og gjøres klarere. Vi foreslår at overvann defineres som vann som renner av på overflaten som følge av regn eller smeltevann.

2.5 Forslag til lovendringer

I lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) foreslås følgende endringer:

- **§ 21 første ledd skal lyde:**

Med avløpsanlegg forstås anlegg *som er etablert* for transport og behandling av avløpsvann.

- **§ 21 nytt tredje ledd skal lyde:**

Med overvann forstås vann som renner av på overflaten som følge av regn og smeltevann.

Se merknader til bestemmelsen i kapittel 6.

2.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det har vært tvil om hvilke åpne overvannsanlegg som også er avløpsanlegg i henhold til gjeldende rett. Forslaget til endring av definisjonen av avløpsanlegg i § 21 og forslaget om å ta inn en definisjon av overvann i bestemmelsen, innebærer etter vår vurdering kun en presisering og klargjøring av gjeldende rett. Presiseringen vil redusere antall tvilstilfeller og tvister. Vi vurderer derfor at forslaget ikke vil medføre noen økonomiske og administrative konsekvenser.

3 Forslag til ny § 22a i forurensningsloven

Økt utbygging, tette flater og mer nedbør fører til økt tilførsel av overvann på kommunale avløpsanlegg. I tettsteder er det vanlig at kommunen leder bort overvann i kommunale avløpsledninger, og i tillegg også renser overvannet sammen med det sanitære avløpsvannet

før utslipp til resipient. Disse løsningene fungerer til et visst punkt, men ved økte tilførsler av overvann vil det være behov for flere tiltak for å motvirke skader.

For å forebygge skader og fare for forurensning som følge av overbelastning på kommunale avløpsledninger og renseanlegg m.m., vil det oppstå behov for å utvide kommunale avløpsanlegg eller å redusere eller forsinke tilførselen av overvann til slike anlegg. Avhengig av de konkrete omstendighetene kan frakobling av overvann og lokal overvannshåndtering være mer samfunnsøkonomisk lønnsomt enn å utvide det kommunale avløpsanlegget.

I dag har kommunen hjemmel til å kreve frakobling av overvann dersom det er mulig å infiltrere vannet i grunnen og hjemmel til å kreve tilkobling av overvann til avløpsanlegg. Vi foreslår at hjemmelen om frakobling tydeliggjøres i forurensningsloven § 22a. I tillegg foreslår vi at kommunene i bestemmelsen gis hjemmel til å kreve at eier av eiendom gjennomfører tiltak for å håndtere overvannet på eiendommen eller lede overvannet til annet avløpsanlegg eller alternativ avrenningsvei. Bestemmelsen er dels en videreføring av bestemmelsen i forurensningsloven § 22 annet ledd og forurensningsloven § 23, dels ny for så vidt gjelder adgangen til å pålegge overvannstiltak.

3.1 Gjeldende rett

Forurensningsloven § 22 annet ledd gir visse muligheter til å begrense tidligere godkjent påslipp av overvann til kommunalt nett. § 22 annet ledd lyder slik:

"Ved omlegging eller utbedring av avløpsledninger kan forurensningsmyndigheten kreve at eier av tilknyttet stikkledning foretar tilsvarende omlegging eller utbedring. Også ellers kan forurensningsmyndigheten kreve omlegging eller utbedring av stikkledning, når særlige grunner tilsier det."

Bestemmelsens annet ledd annet punktum har blitt tolket og praktisert slik at den gir hjemmel til å kreve at taknedløp kobles fra det offentlige avløpsnettet. Et slikt tiltak kan være nødvendig i områder hvor det er høy andel tette flater og kommunens avløpsanlegg ikke klarer å ta unna store nedbørmengder. Det er en forutsetning for et pålegg om frakobling at arealet som skal motta takvannet er egnet for infiltrasjon, at pålegget er begrunnet i at kommunens hovedledningsnett eller rensekapasitet står i fare for å bli overbelastet og at det er behov for å treffe tiltak for å rydde opp i dette (Wang, 2015 s. 115). Kostnaden for huseier bør heller ikke bli urimelig høy. Det er kommunen som har myndighet til å gi slikt pålegg jf. Klima- og miljødepartementets rundskriv T-5/98.

Vannressursloven § 7 lovfester prinsippet om at nedbør bør få avløp gjennom infiltrasjon i grunnen. Bestemmelsen gir videre hjemmel for å pålegge tiltak for å bedre infiltrasjon av vann i grunnen, såfremt dette kan gjennomføres "*uten urimelige kostnader*". Med infiltrasjon menes at overvannet trekker ned i grunnen. Myndigheten til å gi pålegg etter bestemmelsen er lagt til kommunen, jf. forskrift 15. desember 2000 nr. 1270. Kommunen kan således i prinsippet benytte denne hjemmelen til å pålegge tiltak for å bedre infiltrasjon av vann i grunnen der dette er nødvendig for å kunne kreve frakobling av overvann fra det offentlige avløpsnettet. Bestemmelsen gir imidlertid ikke hjemmel til å pålegge andre tiltak for å håndtere overvannet på eiendommen og/eller lede bort overvannet til alternative avrenningsveier eller avløpsanlegg (overvannsanlegg).

Både plan- og bygningsloven og forurensningslovgivningen gir kommunene hjemmel til å kreve at eksisterende bebyggelse knyttes til avløpsledninger og avløpsanlegg. Med avløpsledning og avløpsanlegg menes ledning og anlegg for både sanitært og industrielt avløpsvann og overvann. Plan- og bygningsloven § 27-2 annet ledd og forurensningsloven § 23 annet ledd gir kommunen hjemmel til å kreve tilkobling til offentlig ledningsnett, mens plan- og bygningsloven § 27-2 tredje ledd gir anledning å kreve tilkobling til private avløpsledninger og forurensningsloven § 23 første ledd gir anledning til å bestemme at overvann skal ledes til og kobles på "en annens" avløpsanlegg.

3.2 Overvannsutvalgets forslag

Utvalget foreslår at adgangen til å kreve frakobling av overvann fra offentlig avløpsanlegg, slik denne praktiseres i dag, skilles ut i en egen bestemmelse i forurensningsloven. Det er utvalgets syn at adgangen til å gi pålegg om frakobling i størst mulig grad bør ligge til kommunens skjønn, kun begrenset av vilkåret om at pålegg må være nødvendig for å avlaste offentlig avløpsanlegg og det alminnelige forvaltningsrettslige prinsipp om forholdsmessighet.

Utvalget legger til grunn at forslaget til ny hjemmel i § 22a til å kunne kreve frakobling må sees i sammenheng med utvalgets forslag til ny § 28-9 i plan- og bygningsloven, som gir kommunene hjemmel til å kreve etablert fordrøyningsanlegg eller avledning av overvann til overvannsanlegg i samsvar med bestemmelser i kommuneplan eller reguleringsplan dersom dette kan gjennomføres uten urimelige kostnader eller ulemper. Kommunen kan med hjemmel i § 28-9 dermed gå et skritt lenger enn å kreve frakobling og stille krav til hvordan overvannet som frakobles skal håndteres.

3.3 Høringsinstansenes syn

Flere av høringsinstansene støtter innføringen av virkemidler for kommunen til å kreve overvannstiltak. Flere av høringsinstansene påpeker at forholdsmessighetsnormen for bruken av en ny hjemmel til å kunne kreve frakobling må utdypes bedre.

Justisdepartementet mener det er motstrid mellom paragraf (forurensningsloven § 22a) og merknad, og stiller spørsmål ved hvordan overvann skal kunne frakobles en offentlig avløpsledning når overvann er definert som "overflateavrenning som følge av nedbør og smeltevann".

Norsk Vann støtter utvalgets forslag til ny § 22a i forurensningsloven om å kunne pålegge hel eller delvis frakobling og utvalgets forslag til ny § 28-9 i plan- og bygningsloven (pbl) om å kunne pålegge overvannstiltak. Hva som ligger i "urimelig kostnad eller ulempe" i pbl § 28-9 mener de må defineres.

Ski kommune mener at ny fl. § 22a om pålegg om frakobling vil kreve ressurser på grunn av uenighet om kapasitet og krav om dokumentasjon. Krav om dokumentasjon er i strid med intensjonen om at overvann skal håndteres lokalt. Kommunen opplever at grøfting av vei er utfordrende når vei ligger på privat eiendom og at regelverket ikke oppleves klart nok med tanke på kommunens rett til å foreta nødvendig grøfting. Ski kommune mener utvalgets

forslag til ny pbl § 28-9 tredje ledd raskt kunne føre til konflikt med hensyn til hva som er "urimelig kostnad eller ulempe".

Huseiernes landsforbund mener at ny § 22a i forurensningsloven, samt ny § 28-9 i plan- og bygningsloven går for langt i å overføre kostnadsansvaret fra kommune til den enkelte grunneier. Det vil ofte ikke være mulig å håndtere overvann uten svært inngripende/kostbare tiltak.

KS støtter forslag om å innføre flere muligheter for kommunene, også mot eksisterende bebyggelse, men savner ytterligere avklaring av finansiering av tiltak.

Nittedal kommune støtter innføring av virkemidler for kommunen til å kreve infiltrasjon og etablering av overvannsanlegg.

Lørenskog kommune savner virkemidler for å kunne kreve overvannstiltak. Også grunneiere må bidra med sin del, men kommunen må ha myndighet til å håndheve.

Sørums kommun støtter virkemidler for håndheving av overvann for eksisterende bebyggelse.

Trondheim kommune mener det er svært viktig at kommunene får anledning til å gi pålegg om overvannstiltak, samt å gi støtte til tiltak knyttet til overvannshåndtering i eksisterende bebyggelse.

NMBU mener forslag til ny pbl § 28-9 tredje ledd ikke bør legge opp til at "overvannsanlegg" som kan kreves opparbeidet skal beskrives i plan. I stedet bør kommunen kunne fatte vedtak om omfang og utforming direkte.

Tekna er bekymret for om økte kostnader for grunneier som følge av økte myndighetskrav vil føre til høyere boligpriser.

3.4 Miljødirektoratets vurderinger og forslag

Vi deler utvalgets syn på at kommunene bør ha anledning til å kreve at eier av eiendommer som er tilknyttet kommunale avløpsanlegg helt eller delvis kobler fra overvannet, dersom dette er nødvendig for å avlaste kommunale avløpsanlegg. I noen tilfeller vil imidlertid lokale tiltak som forsinker tilførselen av overvann til kommunalt avløpsanlegg være tilstrekkelig for å motvirke skader og forurensning. Dette vil normalt være et mindre inngripende og kostbart tiltak enn hel eller delvis frakobling av overvannet. Av denne grunn mener vi at kommunene også bør ha anledning til å kreve at eier av eiendom som er tilknyttet kommunalt avløpsanlegg fordrøyer overvannet før påslipp til avløpsanlegget.

Forurensningsloven § 22 andre ledd siste punktum har blitt tolket og praktisert slik at den gir kommunen hjemmel til å kunne kreve frakobling av overvann dersom kommunens hovedledningsnett eller rensekapasitet står i fare for å bli overbelastet. Vi deler utvalgets syn på at kommunens adgang til å kreve at eier av eiendom som er tilknyttet kommunale avløpsanlegg kobler overvannet fra anlegget, bør ha en klarere og tydeligere hjemmel enn bestemmelsen i § 22 gir i dag. Vi er derfor enige i og støtter utvalgets forslag om at en

hjemmel for kommunene til å kreve hel eller delvis frakobling inntas i en egen og ny bestemmelse i forurensningsloven § 22a. Av ovennevnte grunner mener vi at denne bestemmelse også bør gi kommunen hjemmel til å pålegge eier å fordrøye overvannet før påslipp til kommunalt avløpsanlegg.

Det er behovet for å avlaste kommunalt avløpsanlegg som utløser behovet for å kunne kreve frakobling av overvann eller fordrøyning av overvann før påslipp på anlegget. I likhet med utvalget mener vi at det fortsatt bør være et vilkår for å kunne kreve frakobling at dette er nødvendig for å avlaste kommunalt avløpsanlegg. Dette vilkåret bør også gjelde for kommunens adgang til å kreve fordrøyning av overvann før påslipp til slikt anlegg. Behovet for å avlaste kommunalt avløpsanlegg vil måtte vurderes i den enkelte sak, og det må finnes dokumentasjon på avlastningsbehovet som grunnlag for denne vurderingen. I praksis vil det være kommunen som vurderer behovet for å avlaste kommunalt avløpsanlegg, som gjennomfører en tiltaksanalyse og som vil vurdere om pålegg om hel eller delvis frakobling eller fordrøyning av overvann før påslipp skal gis.

Frakobling av overvann innebærer at vannet må renne en annen vei. Ukontrollert avrenning av overvann vil kunne føre til skader på byggverk og infrastruktur m.m. Vi deler derfor utvalgets syn at det må være en forutsetning for å kunne gi pålegg om hel eller delvis frakobling av overvann, at det er mulig å håndtere overvannet på annen forsvarlig måte. Slik dagens hjemmel i forurensningsloven § 22 andre ledd har blitt tolket og praktisert, er det en forutsetning for å kunne kreve frakobling av overvann fra kommunale avløpsanlegg at arealet som skal motta overvannet er egnet for infiltrasjon (fordrøyning). Vi deler utvalgets syn på at overvannet fra den enkelte eiendom så langt som mulig bør håndteres gjennom infiltrasjon (fordrøyning) i grunnen, slik det er en føring for i vannressursloven § 7 andre ledd og i forslag til ny § 28-9 i plan og bygningsloven. I bebygde områder med mye tette flater kan det imidlertid være begrensede muligheter for infiltrasjon og fordrøyning av vann i grunnen. Overvann kan imidlertid også håndteres på annen forsvarlig måte gjennom overvannstiltak på den enkelte eiendom. Vi mener i likhet med utvalget at kommunen bør ha anledning til å pålegge eier av tilknyttet eiendom å sørge for tiltak for å håndtere overvannet som frakobles. Dermed kan kommunen kreve at overvann kobles fra kommunalt avløpsanlegg når nødvendige tiltak for å håndtere overvannet er gjennomført.

Utvalget legger til grunn at kommunen med hjemmel i forslag til ny § 28-9 i plan- og bygningsloven kan stille krav til hvordan overvannet som frakobles skal håndteres ved å pålegge overvannstiltak på eiendommen. Fordi et pålegg om frakobling eller fordrøyning av overvann før påslipp i mange tilfeller vil være betinget av at det gjennomføres overvannstiltak, og at det vil være samme myndighet i kommunen som vil gi slike pålegg og pålegg om overvannstiltak, mener vi at kommunens hjemmel til å pålegge frakobling og fordrøyning før påslipp og kommunens hjemmel til å pålegge tiltak for å håndtere overvannet bør plasseres i samme bestemmelse. Vi foreslår derfor at det i ny § 22a i forurensningsloven tas inn en hjemmel for kommunen til å pålegge eier av tilknyttet eiendom å sørge for tiltak for å håndtere overvannet som skal frakobles eller fordrøyes før påslipp på kommunalt avløpsanlegg. For å sikre at overvannet håndteres på en forsvarlig måte slik at avrenningen ikke medfører fare for skade på byggverk og infrastruktur etc., bør en slik hjemmel gi kommunen adgang til både å pålegge tiltak for å håndtere (fordrøye og avlede) overvannet på den enkelte eiendom og/eller lede overvannet til annet avløpsanlegg

eller alternativ avrenningsvei. Forslaget til ny hjemmel vil således gi kommunene en videre adgang til å pålegge overvannstiltak enn den eksisterende hjemmelen i vannressursloven § 7, som kun gir kommunen anledning til å pålegge tiltak for å bedre infiltrasjon av vann i grunnen.

Kommunene har i dag en viss adgang til å kreve at overvann skal kobles til offentlig eller private avløpsledning jf. plan- og bygningsloven § 27-2 og forurensningsloven § 23. Forurensningsloven § 23 gir også kommunen hjemmel til å bestemme at avløpsvann skal ledes inn i en annens avløpsanlegg, herunder andre typer av anlegg enn ledninger. Bestemmelsen fremstår ordlydsmessig som en bestemmelse som gir hjemmel til å pålegge noen å ta imot andres avløpsvann. Ovennevnte bestemmelser er først og fremst utformet med tanke på behovet for sikker avledning av sanitært avløpsvann, og ikke med tanke på situasjoner hvor overvann skal kobles fra kommunalt avløpsanlegg og hvor det er ønskelig å gi pålegg om å lede overvannet til annet avløpsanlegg eller alternativ avrenningsvei. Vårt forslag til ny § 22a, som vil gi kommunen hjemmel til å kunne gi pålegg om å lede overvannet som frakobles til annet avløpsanlegg, vil kunne overlappe noe med de eksisterende bestemmelsene i plan- og bygningsloven § 27-2 og forurensningsloven § 23. Vi mener imidlertid at rammen og vilkårene for kommunens adgang til å gi pålegg om å lede overvann som frakobles til annet avløpsanlegg bør tydeliggjøres, og vi foreslår derfor en tydelig hjemmel for dette i forurensningsloven § 22a.

I noen tilfeller kan tiltak for å håndtere overvannet som kobles fra kommunalt avløpsanlegg eller som skal fordrøyes før påslipp på anlegget medføre store kostnader eller ulemper for eier av den enkelte av eiendom. Vi er enige med utvalget i at pålegg om frakobling, fordrøying før påslipp og tiltak for å håndtere overvannet, bør være begrenset til tiltak som ikke medfører urimelige kostnader for eier av eiendommen. Flere av høringsinstansene peker på at forholdsmessighetsnormen og hva som vil være å anse som urimelige kostnader for overvannstiltak må klargjøres nærmere.

Det gjelder et alminnelig prinsipp om forholdsmessighet i norsk forvaltningsrett. Det betyr blant annet at skal være forholdsmessighet (samsvar) mellom det overvannsproblemet som skal løses og de tiltak som pålegges. Det forutsettes også at forvaltningen bare pålegger tiltak som er rimelige. Hvorvidt et pålegg om tiltak er forholdsmessig og rimelig vil alltid måtte bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfellet. Dette gjør at det er vanskelig å oppstille konkrete og uttømmende vilkår for når kommunen kan pålegge overvannstiltak, hvilke tiltak som kan pålegges og omfanget av de tiltakene som kan pålegges. Etter vårt syn setter det alminnelige prinsipp om forholdsmessighet og forutsetningen om at forvaltningen fatter rimelige vedtak, tilstrekkelige grenser for kommunens skjønnsutøvelse. Og vi foreslår derfor ikke å ta inn et særskilt vilkår i lovens ordlyd om dette.

Særlig om ekspropriasjon til overvannstiltak

I enkelte særskilte tilfeller kan det oppstå spørsmål om et pålegg om frakobling og overvannstiltak innebærer en rådighetsbegrensning på eiendommen som kan anses som ekspropriasjon etter grunnloven § 105. Etter vårt syn vil dette avhenge av mengde overvann som skal kobles fra kommunalt avløpsanlegg og den tekniske løsningen det er behov for på den enkelte eiendom for å håndtere overvannet. Slik vi vurderer det vil dette kun være en aktuell problemstilling der det er behov for etablering av større overvannsanlegg på en

eiendom som båndlegger store deler av eiendommens areal eller der eiendomsretten blir vesentlig begrenset på en slik måte at ekspropriasjon blir nødvendig. Oreigningslova § 2 første ledd nr. 47 gir hjemmel til å ekspropriere grunn til vannforsyning og avløp mot at det betales et vederlag. Denne hjemmelen anses også å gjelde overvannstiltak, og vil kunne anvendes dersom det er behov for ekspropriasjon til overvannstiltak og tiltakets nytteverdi klart overstiger ulempene/skadene (en klar interesseovervekt). Men siden et pålegg om frakobling og overvannstiltak uansett vil være begrenset til tiltak for å håndtere overvannet som frakobles og tiltak som ikke medfører urimelige kostnader, legger vi til grunn at pålegg om tiltak etter bestemmelsen i forurensningsloven § 22a sjelden vil innebære en rådighetsbegrensning som anses å være ekspropriasjon i grunnlovens forstand. Dersom man må lede overvann over annens manns grunn for tilkobling til annet avløpsanlegg, kan man med hjemmel i oreigningslova § 2 første ledd nr. 47 foreta ekspropriasjon til dette formålet slik dette gjøres i dag.

3.5 Forslag til lovendringer

I lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) foreslås følgende endringer:

Ny § 22a skal lyde:

§ 22a. (pålegg om frakobling av overvann og overvannstiltak)

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. For å sikre forsvarlig håndtering av overvannet kan kommunen pålegge eier å sørge for tiltak for å håndtere overvannet på egen eiendom eller å lede overvannet til annet avløpsanlegg eller alternativ avrenningsvei.

Se merknader til bestemmelsen i kapittel 6.

3.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

I dag har kommunen adgang til å kreve frakobling av overvann så lenge naturlig fordrøyning av overvannet på eiendommen er mulig. Forslag til ny § 22a i forurensningsloven vil medføre at kommunen også kan pålegge frakobling for eiere av eiendommer *uten* naturlig fordrøyningsmulighet. Kommunen kan da pålegge eier å sørge for tiltak for å håndtere overvannet på egen eiendom eller lede overvannet til annet avløpsanlegg eller alternativ avrenningsvei. Forutsetninger for at kommunen kan pålegge tiltak er at det er forholdsmessig, rimelig og at tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Forslaget til endringer i forurensningsloven § 22a vil gi kommunen større mulighet til å velge de mest lønnsomme tiltakene for å forebygge skader som følge av overbelastning på kommunale avløpsanlegg. Kommunen vil for eksempel kunne pålegge lokale fordrøyningstiltak og tiltak for å avlede overvann til åpne flomveier som alternativ til å oppgradere avløpsanlegget. Det forutsettes at kommunen har nødvendig kunnskapsgrunnlag lokalt og foretar nødvendige kost-nytte beregninger for området. Dette

inkluderer analyse av behovet for å avlaste avløpsanlegget (unngått skadeomfang), og kostnader for gjennomføring av tiltak.

Det er uklart i hvor stor grad kommunene vil benytte muligheten til å kreve frakobling i tråd med ny § 22a, sett i lys av at muligheten for dette innenfor dagens regelverk i liten grad er benyttet. På generelt grunnlag er det også usikkerhet knyttet til hvilke tiltak som er mest egnede og samfunnsøkonomisk lønnsomme fra sted til sted. Det er derfor vanskelig å si konkret hvor store kostnadene blir og hvor stor reduksjonen i overvannsskadene blir.

Hvilke løsninger som velges ulike steder må avgjøres lokalt. Det kan være relativt store samfunnsøkonomiske gevinster knyttet til å legge til rette for naturbaserte overvannsløsninger der forholdene ligger til rette for det, samtidig som lokale forhold kan tilsa at det er mest samfunnsøkonomisk lønnsomt å oppgradere kommunens avløpsanlegg. Hvorvidt de faktiske tiltakene er samfunnsøkonomisk lønnsomme avhenger av en rekke lokale faktorer, som for eksempel:

- Skaderisiko
- Ledningens lengde
- Type renseanlegg
- Grunnforhold og topografi
- Klimatiske forhold
- Plassering av og størrelse på eksisterende bebyggelse
- Arealbehovet for naturbaserte løsninger

Å pålegge private å gjennomføre tiltak på egen grunn kan generere indirekte kostnader for grunneier. Areal som ellers kunne vært bruk til noe annet kan bli bundet opp til overvannsformål. Hvor stort areal som bindes opp og hvordan arealet båndlegges er avhengig av hvor mye vann som skal håndteres på eiendommen og valg av overvannsløsning.

Administrative kostnader

De fleste kommuner håndterer overvann allerede i dag. Mange har oversikt over kapasitet i eksisterende anlegg og avrenningslinjer og benytter denne kunnskapen i sin planlegging og dimensjonering av nye løsninger. Et mål om reduserte skadekostnader, vil likevel øke de administrative kostnadene i kommunen, fordi god måloppnåelse skaper behov for bedre kunnskapsgrunnlag og kompetanseheving i kommunen. Kommunen må kartlegge hvor det er nødvendig å gjennomføre tiltak og bør kjenne til dimensjoneringsbehovet for tiltakene.

Kommunen vil også kunne få veiledningshjelp fra statlige direktorater i form av veiledning i urbanhydrologi, aktsomhetsanalyser og tiltaksanalyser. Veiledningen vil bidra til å redusere de administrative kostnadene og dermed redusert selvkost for overvann.

Fordelingsvirkninger

Forslaget til endringer i forurensningsloven § 22a legger i hovedsak opp til at eier av fast eiendom må bidra til å redusere belastningen på det kommunale avløpsanlegget ved å redusere eller forsinke tilførselene av overvann til avløpsanlegget, og/eller lede overvannet til alternativ avrenningsvei. De private tiltakene vil være motivert av bedre utnyttelse av eksisterende infrastruktur og unngåtte skade- og utbedringskostnader.

Fordelingsvirkningene kan bli store ettersom man flytter en del av kostnadene fra forsikringsselskapene over til kommunen og private aktører.

Forsikringsselskaper som forsikrer bygg, kan oppleve en lavere risiko for overvannsskader på de byggene de forsikrer. Det kan altså føre til økte nytteeffekter i form av færre og lavere skadeutbetalinger for forsikringsselskapene. Dette må også sees opp mot eventuelle lavere forsikringspremier fordi byggene er blitt sikrere.

Eier av eiendommer som har vært utsatt for overvannsskader, kan oppleve at skadefrekvensen og skadeomfanget reduseres eller opphører og at forsikringspremiene blir lavere.

En større del av ansvaret for å sikre nødvendig kapasitet i kommunale overvannsanlegg overføres til private. Investeringsbehovet vil avhenge av hva slags overvannstiltak den private gjennomfører. Kommunens adgang til å pålegge overvannstiltak er begrenset til hva som er forholdsmessig og rimelig. Tiltakskostnadene kan variere fra enkle fysiske endringer (avkobling av taknedløp) til tilpasninger fra noen hundre kroner og oppover.

Noen grunneiere vil kunne oppleve at tiltakskostnadene blir store. Dersom tiltakene er forholdsmessige men medfører urimelige kostnader for eier av eiendommen, kan kommunen finne måter å kompensere grunneieren på for at tiltakskostnadene skal bli rimelige. Kommunen har for eksempel anledning til å gi økonomisk støtte til etablering av private overvannsløsninger finansiert over det ordinære kommunebudsjettet. Dette vil dempe den negative fordelingseffekten for private grunneiere.

4 Forslag til nye regler i lov om kommunale vass- og avløpsanlegg om forholdet mellom abonnent og kommunen som eier av vann- og avløpsanlegg

Uoversiktlig og til dels manglende lovregulering av forholdet mellom kommunen som eier av vann- og avløpsanlegg og brukerne av kommunens tjenester gir abonnentene dårligere rettsikkerhet, og skaper usikkerhet og merarbeid for kommunene. Tvister mellom abonnent og kommune må i hovedsak bringes inn for domstolene, noe som både kan være tidkrevende og kostbart. Det er derfor behov for tydeligere bestemmelser om forholdet mellom abonnent og anleggseier.

Vi har derfor foreslått flere endringer i lov om kommunale vass- og avløpsanlegg. Forslag til ny § 8 innebærer en tydeliggjøring av hvilke rettigheter og plikter abonnent og kommune har i forbindelse med tilknytning til vann- og avløpsanlegg. Det er forventet at denne tydeliggjøringen vil redusere antall tvister og administrative kostnader knyttet til saksbehandling. I tillegg vil bestemmelsen kunne føre til riktigere bruk av kommunale vann- og avløpsanlegg, og dermed lavere kostnader på sikt. Miljødirektoratet foreslår også en rekke oppfølgingsbestemmelser i loven, som vil sikre at kommunen kan føre tilsyn, pålegge retting, gjennomføre tiltak og sanksjonere brudd på regelverket.

På grunn av omfattende omstrukturering i loven og en rekke nye bestemmelser foreslås det at dagens lov erstattes av en ny lov med samme tittel. Hele loven er gjengitt samlet i kapittel 7 slik den vil se ut dersom forslaget til endringer vedtas. Vi ber bare om høringsinnspill på de delene av loven som er nye (markert i kursiv).

4.1 Gjeldende rett

Plan- og bygningsloven, matloven og forurensningsloven med tilhørende forskrifter har bestemmelser som regulerer forholdet mellom abonnent og kommunen som eier av vann- og avløpsanlegg. Det er likevel vanlig at kommuner fastsetter abonnementsvilkår for sine vann- og avløpstjenester. Abonnementsvilkårene er en privatrettslig regulering, og fastsettes ensidig av kommunene for å ivareta kommunens behov for kontroll med utforming av privateide tekniske anlegg og abonnentenes bruk av vann og påslipp av avløpsvann til kommunens hovedledninger.

Mange kommuner har basert sine vilkår på Standard abonnementsvilkår, tekniske og administrative bestemmelser, som ble utgitt i revidert utgave av Kommuneforlaget på vegne av KS i henholdsvis 2008 og 2017. Dagens standardvilkår bygger på tidligere versjoner, herunder Normalreglement som ble utviklet på 1990-tallet. Ulike vilkår for tilknytning og bruk har også vært i bruk lenge før dette.

De administrative bestemmelsene i Standard abonnementsvilkår er i hovedsak en gjengivelse av krav som følger av ulike regelverk, med unntak av kravene til bruk av kommunale vann- og avløpsanlegg. De tekniske bestemmelsene i Standard abonnementsvilkår omfatter blant annet krav til utførelse og ytelse for anlegg som er tilknyttet kommunalt vann- og avløpsanlegg. Flere av disse bestemmelsene fremgår også som en del av byggeteknisk forskrift og veiledningen til denne.

Det fremgår av punkt 1.5 i de administrative bestemmelsene i Standard abonnementsvilkår at abonnementsvilkårene håndheves av kommunen eller den kommunestyret delegerer myndighet til, med mindre noe annet fremgår av vilkårene.

4.2 Overvannsutvalgets forslag

Utvalget anbefaler at forholdet mellom anleggseier og abonnent reguleres i lov eller forskrift, i stedet for i abonnementsvilkår (standard abonnementsvilkår for vann og avløp, administrative og tekniske bestemmelser). Utvalget foreslår at de viktigste forholdene, herunder bestemmelser som etter sin art hører hjemme i formelle regler, reguleres gjennom lov eller sentral forskrift med like regler for hele landet. Bestemmelser av mer teknisk og lokal karakter bør etter utvalgets syn fastsettes i lokal forskrift.

Utvalget foreslår at tekniske krav til beskyttelse mot tilbakeslag og vanninntrenging reguleres i sentral forskrift (TEK 10) for ny bebyggelse, se NOU 2015 nr. 16 kapitler 15.3.5 og 23.5. For eksisterende bebyggelse anbefaler utvalget ny hjemmel i lov om kommunale vass- og avløpsanlegg for kommunene til å fastsette lokale forskrifter om tekniske krav for tilknytning til kommunalt vass- og avløpsanlegg.

For at kommunen effektivt skal kunne håndheve kravene fastsatt i lokale forskrifter om tekniske bestemmelser, foreslår utvalget at kommunen gis myndighet til å benytte tilsyns- og sanksjonsbestemmelser i plan- og bygningsloven.

Utvalgets forslag om ny hjemmel i lov om kommunale vass- og avløpsanlegg § 5 til å fastsette lokal forskrift med tekniske vilkår og øvrige lov- og forskriftsendringer vil, sammen med gjeldende regelverk, etter utvalgets syn antakelig være tilstrekkelig til å dekke opp både anleggseiers og abonnents interesser. Det er dermed utvalgets forutsetning at ordningen med egne abonnementsvilkår kan opphøre.

4.3 Høringsinstansenes syn

Norsk Vann og Forbrukerrådet anbefaler en sektorlov om vanntjenester som samler alle bestemmelser om vann, avløp og overvann og som erstatter abonnentsvilkårene slik vi kjenner dem i dag. De argumenterer også med at en sektorlov for vanntjenester vil gjøre regelverket mer oversiktlig og effektivisere saksbehandlingen. *Asker, Bergen, Bærum, Lørenskog og Spydeberg kommune* ønsker også sektorlov for vanntjenester.

Norsk landskapsarkitekters forening poengterer behov bedre samordning, og viser til at de har møtt utfordringer ved bruk av reguleringsformål teknisk infrastruktur for lukket overvannsnett, på grunn av mange konkurrerende formål under bakken (drikkevann, avløp, kabler) og arealformål på overflaten (samferdsel).

Horten kommune mener at det er hensiktsmessig å gå bort fra ordningen med privatrettslig avtale (standard abonnementsvilkår), fordi en lokal forskrift står sterkere enn en avtale og vil være gjenstand for en bedre forvaltningsmessig håndtering før vedtak. Høringsinstansene hadde for øvrig ingen spesielle kommentarer til forslaget om ny hjemmel for kommunen til å fastsette lokale forskrifter om tilknytning i lov om kommunale vass- og avløpsanlegg.

4.4 Miljødirektoratets vurderinger og forslag

Vi støtter utvalgets i at forholdet mellom anleggseier og abonnent bør reguleres i lov eller forskrift, slik at det ikke blir behov for abonnementsvilkår (standard abonnementsvilkår for vann og avløp, administrative og tekniske bestemmelser). Det er i abonnentenes interesse at kommunens plikt til å levere vann- og avløpstjenester og vilkår for tilknytning og bruk er regulert. Det er også i allmenhetens interesse at kommunen kan sanksjonere brudd på bruksvilkårene for kommunale vann- og avløpsanlegg for å begrense tap av drikkevann, unngå fare for forurensning og for å redusere merkostnader til vedlikehold på grunn av uforsvarlig bruk.

Utvalgets forslag om ny hjemmel i lov om kommunale vass- og avløpsanlegg til å fastsette kommunale forskrifter med tekniske krav om tilknytning kan gi grunnlag for dobbelregulering i plan- og bygningsloven og lov om kommunale vass- og avløpsanlegg. I dag er det plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter som regulerer etablering av nye byggverk, herunder tilknytning til infrastruktur som vann- og avløpsledninger. Plan- og bygningsloven har blant annet krav om at bygning ikke må føres opp eller tas i bruk til opphold for mennesker eller dyr med mindre det er forsvarlig adgang til hygienisk betryggende og tilstrekkelig drikkevann, samt slokkevann (jf. § 27-1 første ledd). Pbl § 27-2 første ledd har tilsvarende krav om at bortledning av avløpsvann skal være sikret og i samsvar

med forurensningsloven før opprettelse eller endring av eiendom til bebyggelse eller oppføring av bygning blir godkjent. Byggteknisk forskrift § 15-7 og § 15-8 har i tillegg nærmere bestemmelser om utførelse av vann- og avløpsanlegg. Videre reguleres kvaliteten på kommunens vann- og avløpstjenester i hovedsak i drikkevannsforskriften og forurensningsforskriften. Etter vår vurdering er det derfor ikke behov for å kunne stille ytterligere tekniske krav i lokale forskrifter. Vi støtter derfor ikke utvalgets forslag til ny hjemmel for dette i vass- og avløpsanleggslova § 5.

Etter vår vurdering bør det i stedet innføres mer overordnede regler om plikter for henholdsvis kommunen og tilknyttede abonnenter, slik at ansvarsfordelingen som i dag følger av Standard abonnementsvilkår får en rettslig forankring. Det gir bedre forutsigbarhet for begge parter og gir bedre muligheter for sanksjonering.

Plan- og bygningsloven gir i § 27-1 annet ledd og § 27-2 annet ledd kommunen rett til å kreve tilknytning når offentlig vann- eller avløpsledning går over eiendommen eller i veg som støter til den, eller over nærliggende areal. Når kommunen først har godkjent tilknytning til kommunal ledning, har ikke kommunen hjemmel i plan- og bygningsloven til å kreve frakobling av drikkevann eller sanitært og industrielt avløpsvann. Dette innebærer i praksis en plikt for kommunen til å levere vann- og avløpstjenester til eiendommer som er tilknyttet kommunes ledningsnett. Vi foreslår at denne plikten til å levere vann- og avløpstjenester lovfestes i en ny bestemmelse i vass- og avløpsanleggslova (se forslag til § 8 første ledd). Vi foreslår at kommunens plikt begrenses til å levere drikkevann og til å ta imot sanitært avløpsvann fordi dette er tjenestene tilknytningsplikten i plan- og bygningsloven primært skal ivareta. Kommunens plikt til å levere tjenestene forutsetter altså at abonnenten rent faktisk har tilknytning til kommunens anlegg, uavhengig av om dette skyldes plikt etter annet regelverk eller at det er inngått avtale med kommunen.

Vi har vurdert om plikten til å levere vann også bør omfatte slokkevann, men kommet til at det ikke er hensiktsmessig. Det skyldes at kommunens plikt etter forskrift om brannforebygging til å sørge for slokkevann til brannvesenet kan oppfylles på ulike måter, blant annet avhengig av om det er i eller utenfor tettbygd strøk og om det er installert sprinkleranlegg. Kommunens generelle plikt til å sørge for slokkevann er dessuten ikke rettet mot den enkelte abonnent, men mot brannvesenets behov. Det fremgår ved at kravet om slokkevann bare gjelder frem til tomtegrensene i tettbygde strøk. Etter Miljødirektorets vurdering bør kommunens forpliktelse til å levere vann til brannslukking på den enkelte eiendom som følge av tekniske installasjoner eller krav etter annet regelverk i stedet fortsatt fremgå av avtaler.

Videre foreslår vi at det innføres et generelt, overordnet krav i loven til abonnentenes vedlikehold av private avløpsanlegg og installasjoner og til forsvarlig bruk av kommunens vann- og avløpstjenester (se forslaget til § 8 annet ledd). Dette vil kunne erstatte dagens bestemmelser i de administrative bestemmelsene i standard abonnementsvilkår for vann og avløp, som blant annet krever at abonnenter ikke skal sløse med drikkevann eller slippe på stoffer som kan skade kommunale avløpsanlegg. Gjennom å lovfeste en plikt til forsvarlig vedlikehold og bruk vil brudd kunne sanksjoneres, noe som er i allmenhetens interesse, f.eks. ved ekstraordinære uttak av drikkevann og påslipp til avløpsanlegg som fordyrer eller vanskeliggjør kommunens leveranse av vann- og avløpstjenester.

For å ivareta kommunenes behov for å stille lokalt tilpassede krav til forbruk av drikkevann og til påslipp på avløpsanleggene sine, forslår vi at kommunen får hjemmel til å stille krav om dette i forskrift eller i enkeltvedtak. For vann begrenses hjemmelen til å gjelde bruk av vann til andre formål enn drikkevann (se forslaget til § 8 tredje ledd). En slik hjemmel finnes ikke i dag, og kommunene er derfor henvist til å bruke standard abonnementsvilkår som i liten grad lar seg håndheve. For påslipp til avløpsanlegg foreslår vi en hjemmel til å regulere påslipp av avløpsvann dersom det er nødvendig for å hindre skade eller overbelastning på avløpsnettets eller på annen måte vanskeliggjør kommunens overholdelse av rensekrav, drift av anlegget eller bruk av slam fra renseanleggene (se forslaget til § 8 fjerde ledd). En slik hjemmel finnes i dag for påslipp fra virksomheter i forurensningsforskriften kapittel 15A, som er gitt med hjemmel i forurensningsloven. Forslaget til § 8 fjerde ledd i vass- og avløpsanleggslova vil innebære en forenkling og videreføring av reglene i forurensningsforskriften kapittel 15A, men med den forskjell at bestemmelsen som utgangspunkt skal gjelde for alle påslipp, både fra husholdninger og virksomheter. Fordi bortledning av sanitært avløpsvann er en så grunnleggende viktig tjeneste anbefaler vi likevel at det ikke gis mulighet til å nekte påslipp av dette, hverken fra husholdninger eller virksomheter. Det kan likevel stilles krav til innholdet i det sanitære avløpsvannet, f.eks. for å unngå at det tømmes annet enn organisk materiale i toalettene. Vi foreslår at det heller ikke skal kunne nektes påslipp av annet avløpsvann fra husholdninger med hjemmel i denne bestemmelsen. For overvann fra husholdninger kan kommunen i stedet bruke hjemmelen i forslaget til ny § 22a i forurensningsloven til å kreve helt eller delvis frakobling. Vi foreslår ikke regler i vass- og avløpsanleggslova om kommunens adgang til å kreve frakobling fra ledningsnettets. Forslaget omfatter altså bare regulering av påslipp der det foreligger en tilknytning. Retten til den fysiske tilknytningen til kommunens ledningsnett anbefaler vi at fortsatt reguleres av plan- og bygningsloven eller avtaler.

Utvalgets forslag om å gi oppfølgings- og sanksjonshjemlene i plan- og bygningsloven anvendelse på tilsyn og håndheving av de nye bestemmelsene i lov om kommunale vass- og avløpsanlegg medfører etter vår vurdering flere utfordringer. For det første er det lovteknisk ikke hensiktsmessig å henvise i en lov til at bestemmelser utenfor loven skal gjelde som lov ordi lovgiver skal ta stilling til innholdet ved vedtagelsen av den loven som foreslås. Det at lovgiver ikke har kontroll på hvilke endringer som eventuelt gjøres i loven det henvises til gjør en slik henvisning lite forutsigbar. Videre vil det i dette tilfellet ikke være mulig å gi bestemmelsene i plan- og bygningsloven direkte anvendelse fordi saksbehandlingsprosessen i kommunen er annerledes i vann- og avløps saker enn i plan- og bygningssaker. I tillegg er reglene i plan- og bygningsloven primært er rettet mot oppfølging av byggetiltak, noe som gjør at sanksjonene ikke treffer helt ved brudd på krav i lov om kommunale vass- og avløpsanlegg, f.eks. bruk av vann i strid med vanningsforbud.

Utvalget drøfter ikke konkret behovet for oppfølgingshjemler, men baserer seg på at plan- og bygningslovens bestemmelser vil være tilstrekkelige. Vi har gjort en vurdering av behovet for hjemler for håndheving og sanksjoner i de enkelte typetilfellene av brudd på vårt forslag til regulering i lov om kommunale vass- og avløpsanlegg § 8. Vi ser behov for bestemmelser som er mer skreddersydd for loven, og i tillegg noen bestemmelser som utvalget ikke har vist til eller som ikke finnes i plan- og bygningsloven. Vi foreslår derfor at bestemmelsene fremgår av loven selv, ikke gjennom henvisning til andre lover.

Vi foreslår at det i §§ 9 til 14 tas inn bestemmelser om pålegg om opplysninger, pålegg om undersøkelser, adgang til eiendom, pålegg om retting, mulighet for kommunen til selv å gjennomføre tiltak og til å kreve kostnadene dekket av abonnenten, og bestemmelser om tvangsmulkt. Dette er de samme håndhevings- og sanksjonshjemlene som finnes i forurensningsloven. Forslaget om tvangsmulkt, pålegg om opplysninger, rett til adkomst til eiendommen og pålegg om retting innebærer i stor grad det samme som utvalgets forslag.

Forslag om å gi kommunen anledning til selv å gjennomføre tiltak på den ansvarliges regning er nytt i forhold til utvalgets forslag. Det samme er forslaget om å pålegge eier av tilknyttet eiendom selv å gjennomføre undersøkelser eller bekoste slike. Dette er etter vår vurdering viktige bestemmelser for å sikre effektiv håndheving av kravene gitt i eller i medhold av loven. Reglene som er foreslått er basert på tilsvarende bestemmelser i forurensningsloven.

Når det gjelder muligheten til å fastsette tvangsmulkt foreslår vi en enklere bestemmelse enn det som følger av plan- og bygningsloven. Etter at utvalget la frem sitt forslag har nye generelle bestemmelser i forvaltningsloven om tvangsmulkt trådt i kraft. Vi anbefaler derfor at det i størst mulig grad henvises til denne. Vi foreslår at vedtak om tvangsmulkt skal være tvangsgrunnlag for utlegg, slik at kommunen sikres en effektiv inndrivelse av kravet. Vi foreslår videre at muligheten til å ilegge tvangsmulkt skal gjelde ved brudd på alle bestemmelser gitt i eller i medhold av loven.

Mange av de foreslåtte bestemmelsene retter seg mot eier av eiendom. I dagens § 3 tredje ledd i lov om kommunale vass- og avløpsanlegg er det en bestemmelse om at fester i noen tilfeller skal være ansvarlig for å betale vann- og avløpsgebyr i stedet for eier. Vi foreslår at fester også bør være ansvarlig for de øvrige pliktene i loven som er rettet mot eier av eiendom. Fordi dette vil gjelde flere bestemmelser foreslår vi i § 15 en egen bestemmelse om forholdet mellom eier av eiendom og fester, som bygger på reglene i dagens § 3.

Når loven først forslås endret, ønsker vi å foreslå en hjemmel til å gjøre unntak fra kravet i dagens § 2 annet ledd om at private avløpsanlegg skal være organisert som andelslag eid av brukerne. Det skal være høy terskel for å gjøre unntak fordi det strider mot intensjonen med kravet. Samtidig er unntak i noen tilfeller eneste mulighet for å oppnå at et anlegg etablert i strid med § 2 kan drive videre og samtidig være lovlig. Vi er kjent med at det er etablert nye anlegg i strid med kravet fordi kommunen ikke hatt kjennskap til lovendringen i 2012. Et unntak vil derfor være eneste mulighet for å gjøre disse anleggene lovlige. Forslag til unntakshjemmel er tatt inn i forslaget til § 3 fjerde ledd. Vi foreslår at myndighet i utgangspunktet legges til departementet, slik at de kan ha kontroll med bruken av bestemmelsen. Vi antar at det kan være aktuelt å delegere myndighet til fylkesmannen i enkeltsaker.

Vi foreslår videre at det tas inn en bestemmelse innledningsvis i loven (forslag til § 1) om lovens formål og virkeområde for å synliggjøre hvilke hensyn loven skal iverta.

4.5 Forslag til lovendringer

- **§ 3 fjerde ledd skal lyde** (§ 3 tilsvarer dagens § 2):

Departementet kan i særlege tilfelle gjere unntak frå kravet i andre ledd første punktum.

- **§ 8 skal lyde:**

§ 8. Krav til levering og bruk av kommunale vass- og avløpstenester

Kommunen har plikt til å levere drikkevatn til eigedom som har tilknyting til kommunalt vassanlegg og til å ta imot sanitært avløpsvatn frå eigedom som har tilknyting til kommunalt avløpsanlegg.

Eigar av eigedom som har tilknyting til kommunalt vass- eller avløpsanlegg skal vedlikehalde sitt private vass- eller avløpsanlegg og bruke kommunen sine vatn- og avløpstenester slik at kommunen kan levere drikkevatn i tråd med første ledd og kan drifte avløpsanlegga sine i tråd med hensyna nevnt i fjerde ledd bokstav a til e.

Kommunen kan i forskrift eller i enkeltvedtak fastsetje krav til bruk av vatn til anna enn drikkevatn.

Kommunen kan i forskrift eller i enkeltvedtak fastsetje krav til innhaldet i 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 avløpsslammet, eller
- e) for å beskytte helsa til personale som arbeider ved anlegget.

Kommunen kan likevel ikkje nekte å ta imot avløpsvatn frå hushald eller sanitært avløpsvatn.

Ingen kan sleppe kverna matavfall på kommunalt avløpsanlegg med mindre kommunen har tillate det i forskrift.

- **§ 9 skal lyde:**

§ 9. Pålegg om opplysningar

Kommunen kan pålegge eigar av eigedom som har tilknyting til kommunalt vass- eller avløpsanlegg å legge fram opplysningar som er nødvendige for at kommunen skal kunne føre tilsyn med om et foreligg brot på krava gitt i eller i medhald av § 8.

- **Ny § 10 skal lyde:**

§ 10. Pålegg om undersøkingar

Kommunen kan pålegge eigar av eigedom som har tilknyting til kommunalt vass- eller avløpsanlegg å sørge for eller betale for undersøkingar som det er rimeleg å krevja for å finne ut om det ligg føre brot på krav gitt i § 8 eller i medhald av § 8.

- **Ny § 11 skal lyde:**

§ 11. Åtgang til eigedom med tilknyting til kommunalt vass- eller avløpsanlegg

Kommunen skal ha uhindra atgang til eigedom som har tilknyting til kommunalt vass- eller avløpsanlegg dersom det er nødvendig for å føre tilsyn med om eigar av eigedom overhald krava gitt i eller i medhald av § 8 eller for å gjennomføre tiltak etter § 13.

Kommunen skal på same måte ha atgang til eigedom for å gjennomføre tiltak på tekniske installasjonar o.l. som er nødvendige for at kommunen skal kunne oppfylle plikta si etter § 8 første ledd.

- **Ny § 12 skal lyde:**

§ 12. *Pålegg om retting*

Kommunen kan pålegge eigar av eigedom som har tilknytning til kommunalt vass- eller avløpsanlegg å rette forhold som er i strid med krav gitt i eller i medhald av § 8 innan ein nærare frist.

- **Ny § 13 skal lyde:**

§ 13. *Umiddelbar gjennomføring ved kommunen*

Dersom eigar av eigedom som har tilknytning til kommunalt vass- eller avløpsanlegg ikkje gjennomfører pålegg om retting etter § 12 kan kommunen sørge for iverksetting av tiltak. Det same gjeld dersom pålegg om retting kan føre til at tiltaka blir forsinka.

Kommunen kan krevje sine utgifter etter første ledd dekkja av eigar av eigedomen.

- **Ny § 14 skal lyde:**

§ 14. *Tvangsmulkt*

For å sikre at bestemmelser i denne lova eller vedtak i medhald av lova vert gjennomført, kan kommunen fatte vedtak om tvangsmulkt til kommunen.

Vedtak om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg.

- **Ny § 15 skal lyde:**

§ 15. *Forholdet mellom eigar av eigedom og festar av grunn*

Når ikkje anna er avtala, skal krav retta mot eigar av eigedom i §§ 4, 8, 9, 10, 11, 12 og 14 i staden rettast mot festar av grunnen, i fall festaren har arvefeste eller festerett for så lang tid at det er att minst 30 år av festetida rekna frå den tid kravet kom opp. Det same gjeld når avtala gjev festaren rett til å krevja festetida lengd så mykje at det vert att ei festetid på minst 30 år som nemnt, om festaren gjer bruk av retten sin.

Se merknader til bestemmelsene i kapittel 7.

4.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget har til hensikt å tydeliggjøre kommunens plikt til å levere vann- og avløpstjenester til eiendommer som er tilknyttet kommunal vann- og avløpsledning. Det er også foreslått bestemmelser om bruk av kommunale vann- og avløpsanlegg.

I dag reguleres forholdet mellom anleggseier og abonnent i private avtaler. En tydeligere norm vil skape større forutsigbarhet for abonnentene og gi kommunen som anleggseier bedre mulighet til å sanksjonere bruk som er i strid med allmennhetens interesser. Hensyn som tilstrekkelig drikkevann til alle og forsvarlig drift blir dermed lettere å ivareta for kommunen.

Samfunnsøkonomiske vurderinger

Kommunen vil få en mer ryddig adgang til å ordne opp i forhold som gir tap av felles ressurser (drikkevann) eller merkostnader til vedlikehold av kommunale anlegg. Utsiktede kostnader vil kunne reduseres raskere sammenlignet med i dag, fordi kommunenes sanksjonsmuligheter blir tydeligere og mer tilpasset anleggseiers behov for å sikre forsvarlig drift av kommunale vann- og avløpsanlegg. Riktig bruk vil være positivt for kvaliteten på

kommunens vann- og avløpstjenester og gi lavere selvkost for vann og avløp. En felles norm for bruk av kommunale vann- og avløpsanlegg vil også tilrettelegge for benchmarking og andre lignende mål for økt effektivitet.

Fordelingsvirkninger

Forslaget åpner for lov- og forskriftsregulering der det i dag er vanlig med privatrettslige avtaler. Forslaget vurderes til å ha svært få, eller ingen fordelingsvirkninger.

Administrative konsekvenser

Forslaget om hjemmel for lokal forskrift om bruk i lov om kommunale vass- og avløpsanlegg er i hovedsak en presisering av gjeldende forvaltningspraksis. Forslaget rydder opp i bestemmelsene og gir grunnlag for en mer effektiv gjennomføring av reglene. Det vil påløpe administrative kostnader når kommunen skal utarbeide ny lokal forskrift og gjennomføre tilsyn og kontroll. Samtidig vil behovet for privatrettslige avtaler reduseres.

Kommunene gjør allerede mange av disse oppgavene i dag gjennom etablering og oppfølging av kommunale abonnementsvilkår. Vi antar at dersom normen og vilkårene for bruk gjøres tydeligere, vil kommunens saksbehandling bli enklere og mer effektiv. Vi forventer færre tvister og uklarheter, fordi forslaget bidrar til en tydeligere norm for bruk av kommunale vann- og avløpsanlegg. Vi antar at de administrative kostnadene for kommunen over tid vil være sammenlignbare, eller lavere, sammenlignet med dagens kostnadsnivå.

5 Samlet vurdering av økonomiske og administrative konsekvenser

Kommunene trenger tydelige, og samtidig fleksible rammebetingelser for å løse overvannsutfordringer, fordi overvannsutfordringene og tiltaksmulighetene varierer fra sted til sted. Endringene som er foreslått er fleksible på den måten at kommunen selv vurderer om det er behov for å ta i bruk bestemmelsene. Videre utfyller endringene som er foreslått i plan- og bygningsloven, forurensningsloven og lov om kommunale vass- og avløpsanlegg hverandre. Hver for seg vil endringsforslagene være mindre effektive til å utløse alle nødvendige tiltak og vil ikke alene utgjøre et fullgodt virkemiddel for måloppnåelse. Vi anbefaler derfor at endringsforslagene i de forskjellige lovene vurderes samlet.

En forutsetning for vellykket gjennomføring er at kommunene settes i stand til å gjøre gode vurderinger av samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Kunnskapsgrunnlaget er i stor grad felles for endringene som er foreslått for overvann. Det vil si at de administrative kostnadene ikke vil øke proporsjonalt med antall virkemidler og tiltak. Når kommunen først har investert i et godt kunnskapsgrunnlag, vil informasjonen være relevant for flere av endringsforslagene i forurensningsloven, lov om kommunale vass- og avløpsanlegg og plan- og bygningsloven.

De foreslåtte lovendringene vil samlet sett bidra til at kommunene får tydeligere rammebetingelser for overvannshåndtering. I hvilken grad målet for overvannshåndtering blir oppnådd er vanskelig å si, ettersom et virkemiddel ikke garanterer måloppnåelse. Det er likevel en forventning om at de direkte og indirekte kostnadene vil gå ned som følge av flere og mer målrettede overvannstiltak (NOU 2015: 16 kapittel. 9.4). Siden de årlige skadekostnadene er store, vil selv en liten prosentvis reduksjon som følge av tiltakene gi

en besparelse. En reduksjon i skadeomfanget på en prosent vil eksempelvis gi reduserte kostnader på mellom 16 og 36 millioner kroner årlig.

De totale samfunnsøkonomiske konsekvensene av endringsforslagene vil i stor grad avhenge av detaljene og omfanget av de endelige tiltakene som vedtas i kommunene. Størrelsen på de offentlige kostnadene vil også avhenge av politiske prioriteringer og ambisjoner. Overvannstiltakene, enten det er konvensjonelle lukkede anlegg eller åpne blågrønne anlegg, vil falle på både offentlige og private aktører.

Nyttevirkningene som man ønsker å oppnå med tiltakene, er i all hovedsak reduserte overvannsskader. Uten forebyggende tiltak forventes disse kostnadene å øke. Dersom regelendringen fører til flere og bedre overvannstiltak, vil kostnadene som skyldes overvannsskader reduseres. Det innebærer en nyttegevinst for samfunnet.

Nytten av tiltakene vil tilfalle samfunnet som helhet, og de enkelte brukerne. De som er mest utsatt for overvannsskader i dag, må antas å få den største nytten dersom skadene reduseres. Samfunnet for øvrig blir berørt i den grad tiltaket fører til endringer i offentlige budsjetter, eller ved påvirkning på skadeomfang på for eksempel infrastruktur eller miljøet.

Økonomiske kostnader

I dag oppstår det et stort antall *skader som følge av overvann*. Det er anslått at direkte og indirekte kostnader fra overvannsskader er i størrelsesorden 1,6 – 3,6 milliarder årlig. Det er registrert om lag 15 000 skader per år, med en gjennomsnittlig forsikringsutbetaling på 40 000 kroner per skade. Kostnadene er betydelige og økende, men kan reduseres ved skadeforebyggende tiltak.

Under er en kort beskrivelse av kostnadene knyttet til ulike overvannsløsninger, samt effekten målt i form av håndtert overvannsmengde. Effekten er beregnet av Vista Analyse i form av kubikkmeter håndtert vannmengde per 500 kvadratmeter. Den er beregnet under gitte forutsetninger, med blant annet nedbørsdata fra Jæren, og er dermed ikke nødvendigvis representativ for gjennomføring av tiltakene på steder med ulike nedbørsmengde og andre ulike faktorer. Det er også blitt estimert et kost/effekt-tall som beskriver tiltakskostnad i kroner per kubikkmeter overvann håndtert med en avrenningsflate på 500 kvm.

Grønne tak dekkes av vegetasjon som både forbruker og fordrøyer regnvannet. Grønt tak kan gi flere nytteeffekter som forsinket avrenning, nedkjøling av bygget på varme dager, økt biologisk mangfold, redusert snørasfare og takets levetid øker¹. Kostnaden for å anlegge et grønt tak på en eksisterende garasje med helning 0 - 25 grader er estimert til 15 000 kroner. Vista Analyse har estimert en kostnad på 400 - 600 kr/kvm. Grønne tak er beregnet til å ha en effekt på 1 kubikkmeter per 500 kvm og et kost/effekt-tall på 60 000 kroner.

Et *regnbed* er en beplantet fordypning i terrenget der vannet samles opp på regnbedoverflaten og infiltreres ned gjennom et filtermedium. Et regnbed fungerer altså

¹ VAV Oslo kommune

(https://newwaterways421475860.files.wordpress.com/2018/11/leaflet_v5_20180509.pdf)

som et lokalt vanndeponi og vil således ha en fordrøyningseffekt. En annen funksjon er at vannet blir rensert og vil kunne holde tilbake mye forurensning fra overvannet². Et regnbed kan dermed bidra til forurenser-betaler-prinsippet. Andre nytteeffekter er at det bidrar til økt biodiversitet, samt eier av eiendom kan ha glede av å ha et blomsterbed i hagen. Regnbedet bør ha et areal tilsvarende 5 -10 % av hustakets areal, med estimerte kostnader på 20 000-70 000, avhengig av størrelse, grunnforhold og avrenningspotensiale. Beregnet effekt og kostnad/effekt-tall ligger henholdsvis på 7 kubikkmeter håndtert vannmengde per 500 kvm og 8 300 kroner.

Permeable, eller gjennomtrengelige, flater kan være grus, singel, belegningsstein med fuger av drenerende materiale, eller armerte gressflater. Når regnvann treffer en permeable flate, filtreres vannet ned i bakken og videre ned til grunnvannet. Ettersom tette flater i stor grad bidrar til overvannsproblematikken, vil permeable flater kunne gi nytteeffekter i form av unngåtte skader og overbelastning av det kommunale avløpssystemet. En innkjørsel med parkeringsplass av forsterket grusgang eller permeabel belegningsstein koster omtrent henholdsvis 1000 kr/kvm og 1400 kr/kvm. Effekten for grus er beregnet til 6 kubikkmeter per 500 kvm, mens den for betongheller er 1 kubikkmeter per 500 kvm. Kostnad/effekt-tallet er estimert til 32 000 kroner for grus og 37 7000 kroner for betongheller.

Der det er mulig, vil også *frakobling av takrenner* være et aktuelt tiltak. Dette tiltaket er beregnet til å ha lave kostnader og høy effekt, og er ansett som et av de viktigste tiltakene for å redusere mengde overvann³. Ulemper knyttet til dette kan være at vannet ledes inn på nabos eiendom eller kan bli liggende på overflaten på grunn av liten infiltrasjonsevne og dermed begrense bruksområdet. Dette kan håndteres ved å lede vannet til en lokal overvannsløsning: En regntønne kan plasseres under takrennens nedløp for å fange opp vannet som renner av taket. Det oppsamlede vannet kan senere brukes av eier av eiendom til gjøremål som vanning av hagen. En regntønne på 220 - 250 liter koster mellom 500 - 3000 kroner, avhengig av kvalitet. Det vil si et kost/effekt-tall på cirka 880 -15 000 kroner.

Kostnaden av å oppdimensjonere eksisterende *overvannsledninger*, avhengig av utforming, materialvalg og grunnforhold, ligger på 3000 - 10 000 kr/m. Separering av private stikkledninger ligger på 3000 - 20 000 kr/m. Effekt for begge tiltakene i form av håndtert vannmengde er beregnet til 7 kubikkmeter per 500 kvm. Dette gir et kost/effekt-tall på henholdsvis 652 000 - 1 614 000 for oppdimensjonering av eksisterende overvannsledninger og 33 000 - 149 000 for separering av private stikkledninger. Hvis man ser på et avrenningsområde på 10 000 kvm, blir kost/effekt-tallet betraktelig billigere, gitt at ikke ledningslengden blir for stor.

De absolutte kostnadene ved noen av overvannstiltakene kan være betydelige, særlig der det kreves lange ledninger for borttransport av vann. Dette gjelder både ved dimensjonering for nedbør med 20 års gjentakintervall og 200 års gjentakintervall. Det er derfor viktig å finne hensiktsmessige og kostnadseffektive overvannstiltak tilpasset lokale forhold for å unngå at kostnadene blir høyere enn nødvendig.

² Paus, K. H., & Braskerud, B. C. (2013). Forslag til dimensjonering og utforming av regnbed for norske forhold (Suggestions for designing and building raingardens for Norwegian conditions). *Vann*, 1(48), 54-67.

³ Furuseth, Ingvild Skumlien & Seifart-Dähnn, I & Azhar, S.Q. & Braskerud, Bent. (2018). Overvann i bebygde strøk-tid for å involvere innbyggerne / Stormwater in built-up areas - time to involve citizens. 53. 391-400.

Nyttevirkninger

Dersom de nevnte tiltakene bidrar til å redusere skadekostnadene, vil det gi nyttegevinster som følge av unngåtte skader på eksempelvis inventar, bygninger, infrastruktur, veier og reduserte forurensningsskader. Når det gjelder infrastruktur, er det særlig økt nytte i form av færre tilfeller med redusert fremkommelighet, omkjøringer og forsinkelser i transportsektoren. Reduserte forurensningsskader kan føre til økt kvalitet på forsyningssikkerhet innenfor vann og avløp, og det er økt nytte i form av mindre fare for utslipp av urensset kloakk i badevann og drikkevann. Andre positive eksterne effekter som kan genereres fra unngåtte skader er reduserte negative helseeffekter som følge av overvannshendelser og redusert tap og ulempe ved at elektrisitet ødelegges eller må stenges av. Befolkningen kan også få en opplevelse av trygghet og mindre stress som følge av mindre risiko for overvannsskader.

De blågrønne overvannstiltakene kan også generere tilleggsnytte ved å bidra til et bedre bymiljø ved å skape rom for rekreasjon, bidra til CO₂-opptak og -lagring, bidra til biologisk mangfold og fungere støyreducerende⁴. Noen kan også oppleve økt verdi på eiendommen som følge av blågrønne tiltak. Størrelsen av disse effektene vil avhenge av både kommunens overvannspolitik og lokale forhold. Også referansealternativet vil påvirke hvor stor nytteeffekten er; hvis man i utgangspunktet bor et sted med mye grøntarealer kan nytten av å få tilgang på mer grønne eller blågrønne innslag oppleves mindre. I så måte kan man tenke seg at å innføre tiltakene på plasser der referansealternativet er "dårligst mulig" vil maksimere nytteeffektene.

⁴ <https://www.vista-analyse.no/site/assets/files/5632/kostnaderognyttevedovervannstiltakm305.pdf>

6 Samlet forslag til endringer i forurensningsloven med merknader

I lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) foreslås følgende endringer:

§ 21 første ledd skal lyde:

Med avløpsanlegg forstås anlegg *som er etablert* for transport og behandling av avløpsvann.

§ 21 nytt tredje ledd skal lyde:

Med overvann forstås vann som renner av på overflaten som følge av regn og smeltevann.

Ny § 22a skal lyde:

§ 22a. (pålegg om frakobling av overvann og overvannstiltak)

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. For å sikre forsvarlig håndtering av overvannet kan kommunen pålegge eier å sørge for tiltak for å håndtere overvannet på egen eiendom eller å lede overvannet til annet avløpsanlegg eller alternativ avrenningsvei.

Merknader til bestemmelsene:

Til § 21:

Definisjonen av *avløpsanlegg* omfatter alle typer av anlegg for transport og behandling av avløpsvann, herunder anlegg for oppsamling, avledning og eventuelt behandling av overvann (overvannsanlegg).

En forutsetning for at overvannsanlegg (herunder åpne anlegg) er omfattet av definisjonen av avløpsanlegg er at det enkelte anlegg er særskilt *etablert* for å samle opp og avlede (transportere) og eventuelt behandle overvann. Dermed vil naturlige fordrøyningsområder og avrenningsveier for overvann, herunder vassdrag, i utgangspunktet falle utenfor definisjonen. Dersom det er gjort vesentlige fysiske tiltak på hele eller deler av fordrøyningsområdet eller avrenningsveien i den hensikt å sikre bortledning (transport) og eventuelt behandling av tilførte mengder overvann, vil disse delene likevel være å anses som et avløpsanlegg etter definisjonen. Med tilførte mengder siktes det her til den økningen av avrenningen som følger av endret arealbruk eller andre menneskelige inngrep.

Anlegg som primært er etablert for andre formål, for eksempel veitrafikk eller bymiljø, faller også utenfor definisjonen, med mindre det er gjort særskilte tiltak på anlegget for transport og eventuelt behandling av overvann slik at anlegget eller deler av anlegget må anses å være

etablert også til dette formål (flere formål). Grøfter, herunder veigrøfter med rister og kummer etc., som er etablert for å samle opp eller avlede overvann, vil være et avløpsanlegg etter definisjonen.

Overvann er definert som vann som renner av på overflaten som følge av regn og smeltevann. Dette vil typisk være vann som renner på og av takflater, veier og gårdsplasser etc., men inkluderer all avrenning på overflaten.

Til § 22a:

Første punktum gir kommunen anledning til å pålegge eier av eiendom som er tilknyttet kommunalt avløpsanlegg å koble overvann helt eller delvis fra avløpsanlegget eller fordrøye (forsinke) overvann før påslipp på avløpsanlegget. Det er et vilkår at tiltaket som kreves er nødvendig for å avlaste kommunalt avløpsanlegg. Med kommunalt avløpsanlegg menes anlegg som er helt eller delvis eid av kommunen. Bestemmelsen er dels en videreføring av forurensningsloven § 22 annet ledd som har blitt tolket og praktisert slik at den gir kommunen hjemmel til å pålegge frakobling av overvann dersom kommunens hovedledningsnett eller rensekapasitet står i fare for å bli overbelastet.

Behovet for å avlaste kommunalt avløpsanlegg må vurderes i den enkelte sak. I praksis vil det være kommunen som vurderer behovet for å avlaste kommunalt avløpsanlegg og som vurderer om frakobling eller fordrøyning vil være tiltak som kan bidra til å avlaste kommunens anlegg. For å kunne gjøre en slik vurdering må kommunen ha nødvendig kunnskapsgrunnlag lokalt. Det innebærer at kommunen må foreta nødvendige kost-nytte beregninger for området, inkludert analyse av behovet for å avlaste avløpsanlegget (unngått skadeomfang), aktuelle tiltak for å avlaste avløpsanlegget og kostnader for gjennomføring av tiltakene.

Et pålegg om frakobling av overvann eller fordrøyning av overvann før påslipp til kommunalt avløpsanlegg forutsetter at vannet kan håndteres på annen forsvarlig måte slik at det ikke oppstår fare for skade på byggverk eller infrastruktur. I mange tilfeller kan overvannet med forholdsvis enkle grep håndteres ved infiltrasjon eller forsinkelse av avrenning i grunnen. I tettbebyggelse kan det imidlertid være behov for å gjennomføre mer omfattende tiltak og andre typer av tiltak for å håndtere overvannet på en forsvarlig måte på grunn av flere tette flater og færre grøntområder. I slike tilfeller kan kommunen gi pålegg etter *andre punktum* til eier av tilknyttet eiendom om å sørge for tiltak for å håndtere overvannet på egen eiendom eller lede overvannet til annet avløpsanlegg eller alternativ avrenningsvei.

Med "*tiltak for å håndtere overvannet*" menes tiltak for å fordrøye, avlede og eventuelt behandle overvannet (rensing). Overvannet kan fordrøyes og avledes gjennom for eksempel etablering av permeable flater, etablering av grønne tak, regnbed, bruk av regntønner og magasiner, og kontrollert drenering til kommunalt overvannsanlegg for trygg avledning. Bestemmelsen overlapper noe med bestemmelsene i forurensningsloven § 23 og plan og bygningsloven § 27-2, som gir hjemmel for å kreve tilkobling til avløpsanlegg og avløpsledninger.

Det er kun tiltak for håndtering av overvann som ellers ville vært tilført kommunalt avløpsanlegg som kan pålegges av kommunen i medhold av andre punktum. Dersom det er

behov for tiltak for håndtering av overvann som i utgangspunktet ikke er koblet på kommunalt avløpsanlegg, må dette skje gjennom pålegg etter forslag til ny § 31-9 i plan og bygningsloven om tiltak mot overvann på bebygd eiendom eller etter annet regelverk. Det er kommunen som vil ha myndighet til å pålegge tiltak etter plan og bygningsloven § 31-9.

Grunneier har som utgangspunkt ansvar for håndtering av eget overvann på egen eiendom, men ikke overvann fra andre eiendommer. Pålegg om overvannstiltak i medhold av bestemmelsen er således begrenset til håndtering av overvann fra egen eiendom, dvs. avrenningsmengden fra eiendommens areal.

Formålet med overvannstiltakene er å redusere fare for overvannsskader. Overvannet som kobles fra kommunalt avløpsanlegg eller fordrøyes før påslipp bør så langt mulig håndteres på den enkelte eiendommen, men ikke ut over en grense for nedbør med 200 års gjentakintervall. Kommunen kan således ikke kreve tiltak som skal dimensjoneres for enhver mulig hendelse. Hvor store de lokale tiltakene bør bli vil bero på en forholdsmessighets- og rimelighetsvurdering i det enkelte tilfellet.

Pålegg om tiltak vil ikke bare kunne gå ut på at den ansvarlige skal sørge for tiltak for å håndtere overvannet på egen eiendom eller å lede overvannet til annet avløpsanlegg eller alternativ avrenningsvei, men pålegget vil også kunne spesifisere nærmere hva som skal foretas og hvordan tiltakene skal utføres. Det vil bero på situasjonen i hvert enkelt tilfelle hva kommunen bør spesifisere i pålegget.

Det gjelder et alminnelig prinsipp om forholdsmessighet i norsk forvaltningsrett. Hva som er å anse som forholdsmessige tiltak henger sammen med kommunens behov for å avlaste kommunalt avløpsanlegg, det vil si behovet for å redusere faren for skader og forurensning. Hensynet til behovet for å avlaste kommunalt avløpsanlegg og overordnede samfunnsmessige hensyn kan tilsi at tiltaket bør gjennomføres, selv om det kan medføre store kostnader og ulemper for eier av den enkelte eiendom. I vurderingen må blant annet kostnaden for tiltaket sammenlignes med kostnaden for tilsvarende tiltak på andre eiendommer i området. Kostnaden må også måles mot det overvannsproblem som skal løses og hvilke alternative løsninger for håndtering av overvannet som foreligger. Det forutsettes at kommunen bare kan pålegge tiltak som er rimelige. Hvorvidt et pålegg om overvannstiltak er rimelig må vurderes konkret i det enkelte tilfellet. Dersom overvannet som skal frakobles eller fordrøyes før påslipp til kommunalt avløpsanlegg kan håndteres ved enkle tiltak, vil et pålegg normalt være rimelig. Dersom et pålegg om å overvannstiltak vurderes å ikke være rimelig grunnet store kostnader for eier av eiendommen, og kommunen likevel anser det som nødvendig å gjennomføre tiltak for å avlaste kommunalt avløpsanlegg, har kommunen anledningen til å gi økonomisk støtte til etableringen av tiltakene finansiert over det ordinære kommunebudsjettet slik at tiltakskostnadene blir rimelige for grunneier.

7 Samlet forslag til lov om kommunale vass- og avløpsanlegg med merknader

Nedenfor følger forslag til ny lov om kommunale vass- og avløpsanlegg. Alle bestemmelsene er tatt med for å vise hvordan loven ser ut dersom endringsforslagene vedtas. For å få til en bedre struktur enn i dagens lov er en del bestemmelser flyttet uten at innholdet er endret, og det er lagt inn forslag til kapittelinndelinger i loven. Det som innholdsmessig er nytt og som nå sendes på høring er skrevet i kursiv.

Lov om kommunale vass- og avløpsanlegg skal lyde:

Kapittel 1. Formål og verkeområde

§ 1. Formål og verkeområde

Formålet med denne lova er å sikre at kommunen kan levere vass- og avløpstjenester med god kvalitet ved at lova gir reglar om eigarskap til vass- og avløpsanlegg, gebyrplikt og reglar om levering og bruk av kommunene sine tenester.

Lova gjeld ikkje for vass- og avløpsanlegg eigd av anna offentleg organ enn kommunar eller for næringsverksemd o.l. som ikkje er knytt til kommunale anlegg. Med vass- og avløpsanlegg er i lova her meint det same som i forurensningsloven § 21.

Kapittel 2. Eigarskap til vass- og avløpsanlegg

§ 2. Kommunalt eigarskap til vass- og avløpsanlegg

Nye vass- og avløpsanlegg skal vere eigd av kommunar. Eksisterande vass- og avløpsanlegg kan berre seljast eller på annan måte overdragast til kommunar. Vesentleg utviding eller samanslåing av eksisterande private anlegg kan berre skje med løyve frå kommunen etter § 3.

Første ledd gjeld ikkje for mindre vass- og avløpsanlegg eller overvassanlegg.

§ 3. Kommunalt løyve til privat vass- og avløpsanlegg

Kommunen kan etter søknad gi løyve til samanslåing eller vesentleg utviding av eksisterande privat vass- og avløpsanlegg eller til etablering av nytt anlegg dersom

- det private anlegget ligg så langt frå kommunalt vass- og avløpsanlegg at kommunen ikkje kan krevje at busetnaden som det private anlegget tener eller skal tene skal knytast til det kommunale anlegget med heimel i plan- og bygningslova § 27-1 og § 27-2, eller
- kostnadene ved å knyte seg til det kommunale anlegget vil vere uhøveleg store eller andre særlege omsyn talar for det.

Nye anlegg etter første ledd skal organiserast som andelslag eigd av brukarane. Kommunen avgjer om det elles skal stillast særlege vilkår for løyvet.

Ved samanslåing eller vesentleg utviding av eksisterande anlegg avgjer kommunen om det skal stillast særlege vilkår for løyvet. Når særlege omsyn talar for det, kan kommunen krevje at anlegget skal organiserast som andelslag eigd av brukarane.

Departementet kan i særlege tilfelle gjere unntak frå kravet i andre ledd første punktum.

Kapittel 3. Kommunale gebyr

§ 4. Kommunale vass- og avløpsgebyr

Når ein fast eigedom har tilknytning til kommunal vass- eller avløpsleidning, anten beinveges eller gjennom privat samleidning, har eigaren skyldnad til å svare vass- og avløpsgebyr til kommunen. Det same gjeld når kommunen med heimel i plan- og bygningslova §§ 27-1 eller 27-2 har kravd at eigedom skal ha slik tilknytning. Gebyr kan krevjast jamvel av eigedom som det ikkje er hus på, når kommunen kunne kravd tilknytning til slike leidningar om det hadde vore hus på eigedom. Er det ikkje bygd på eigedom av di det, i lov eller i vedtak av offentleg styresmakt, er sett forbod mot bygging, kan det ikkje krevjast gebyr så lenge forbodet gjeld. Det same gjeld når byggjehindringa er annan serleg grunn som eigaren ikkje har ansvaret for.

Gebyr kan òg krevjast for eigedom som slepp ut avløpsvatn i vassdrag når kommunen legg vassdraget i lukka leidning.

Kommunen kan ta bort alt eller noko av gebyret for eigedom som det ikkje er hus på.

§ 5. Ramma for kommunalt eigarskap til vass- og avløpsanlegg og hovudreglane for fastsetjing av vass- og avløpsgebyr.

Gebyra skal vera eingongsgebyr for tilknytning og årlege gebyr.

Departementet fastset i forskrift ramma for gebyra og hovudreglane om utrekning og innkrevjing. Likeeins kan departementet fastsetje andre føresegner til gjennomføring av lova.

§ 6. Lokale forskrifter

For å krevje gebyr må kommunen fastsetje ei lokal forskrift i tråd med rammeforskrifter gitt medhald av § 5. Kommunen fastset i forskrifta storleiken på gebyra i kommunen og gjev nærare reglar om gjennomføring av gebyrvedtaket og innkrevjing av gebyra.

§ 7. Lovpant og tvangsgrunnlag for utlegg

Forfalt krav på årsgebyr etter denne lova er sikra med lovpant i eigedom etter pantelova § 6-1. Både årsgebyr og eingongsgebyr for tilknytning er elles tvangsgrunnlag for utlegg. Gebyra kan krevjast inn av kommunekasseraren etter reglane for innkrevjing av skatt.

Kapittel 4. Levering og bruk av kommunale vass- og avløpstenester

§ 8. Krav til levering og bruk av kommunale vass- og avløpstenester

Kommunen har plikt til å levere drikkevatn til eigedom som har tilknytning til kommunalt vassanlegg og til å ta imot sanitært avløpsvatn frå eigedom som har tilknytning til kommunalt avløpsanlegg.

Eigar av eigedom som har tilknytning til kommunalt vass- eller avløpsanlegg skal vedlikehalde sitt private vass- eller avløpsanlegg og bruke kommunen sine vatn- og avløpstenester slik at kommunen kan levere drikkevatn i tråd med første ledd og kan drifte avløpsanlegga sine i tråd med hensyna nevnt i fjerde ledd bokstav a til e.

Kommunen kan i forskrift eller i enkeltvedtak fastsetje krav til bruk av vatn til anna enn drikkevatn.

Kommunen kan i forskrift eller i enkeltvedtak fastsetje krav til innhaldet i 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 avløpsslammet, eller
- e) for å beskytte helsa til personale som arbeider ved anlegget.

Kommunen kan likevel ikkje nekte å ta imot avløpsvatn frå hushald eller sanitært avløpsvatn.

Ingen kan sleppe kverna matavfall på kommunalt avløpsanlegg med mindre kommunen har tillate det i forskrift.

§ 9. Pålegg om opplysningar

Kommunen kan pålegge eigar av eigedom som har tilknyting til kommunalt vass- eller avløpsanlegg å legge fram opplysningar som er nødvendige for at kommunen skal kunne føre tilsyn med om det er gjort brot på krav gitt i eller i medhald av § 8.

§ 10. Pålegg om undersøkingar

Kommunen kan pålegge eigar av eigedom som har tilknyting til kommunalt vass- eller avløpsanlegg å sørge for eller betale for undersøkingar som det er rimeleg å krevja for å finne ut om det er gjort brot på krav gitt i § 8 eller i medhald av § 8.

§ 11. Åtgang til eigedom med tilknyting til kommunalt vass- eller avløpsanlegg

Kommunen skal ha uhindra åtgang til eigedom som har tilknyting til kommunalt vass- eller avløpsanlegg dersom det er nødvendig for å føre tilsyn med om eigar av eigedom overhald krava gitt i eller i medhald av § 8 eller for å gjennomføre tiltak etter § 13.

Kommunen skal på same måte ha åtgang til eigedom for å gjennomføre tiltak på tekniske installasjonar o.l. som er nødvendige for at kommunen skal kunne oppfylle plikta si etter § 8 første ledd.

§ 12. Pålegg om retting

Kommunen kan pålegge eigar av eigedom som har tilknyting til kommunalt vass- eller avløpsanlegg å rette forhold som er i strid med krav gitt i eller i medhald av § 8 innan ein nærare frist.

§ 13. Umiddelbar gjennomføring ved kommunen

Dersom eigar av eigedom som har tilknyting til kommunalt vass- eller avløpsanlegg ikkje gjennomfører pålegg om retting etter § 12 kan kommunen sørge for iverksetting av tiltak. Det same gjeld dersom pålegg om retting kan føre til at tiltaka blir forsinka.

Kommunen kan krevje sine utgifter etter første ledd dekkja av eigar av eigedomen.

Kapittel 5. Ymse føresegner

§ 14. Tvangsmulkt

For å sikre at bestemmelser i denne lova eller vedtak i medhald av lova vert gjennomført, kan kommunen fatte vedtak om tvangsmulkt til kommunen.

Vedtak om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg.

§ 15. Forholdet mellom eigar av eigedom og festar av grunn

Når ikkje anna er avtala, skal krav retta mot eigar av eigedom i §§ 4, 8, 9, 10, 11, 12 og 14 i staden rettast mot festar av grunnen, i fall festaren har arvefeste eller festerett for så

lang tid at det er att minst 30 år av festetida rekna frå den tid kravet kom opp. Det same gjeld når avtala gjev festaren rett til å krevja festetida lengd så mykje at det vert att ei festetid på minst 30 år som nemnt, om festaren gjer bruk av retten sin.

§ 16. Ikraftsetjing

Lova tek til å gjelde frå den tid Kongen fastset. Frå same tid opphevast lov 16. mars 2012 nr. 16 om kommunale vass- og avløpsanlegg.

Forskrifter gjevne i medhald av lov 31. mai 1974 nr. 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter og lov 16. mars 2012 nr. 16 om kommunale vass- og avløpsanlegg gjeld òg etter at lova her tek til å gjelde.

Merknader til bestemmelsene:

Endringene som foreslås gjelder i hovedsak krav i kapittel 4 om forholdet mellom kommunen som leverandør av vann- og avløpstjenester og brukeren av tjenestene. Det er videre forslått en inndeling i kapitler for å gjøre loven mer oversiktlig og brukervennlig. Videre er bestemmelser som gjelder for hele loven flyttet til kapittel 1 eller kapittel 5.

Bestemmelsen om formål og virkeområde § 1 er ny, men i annet ledd videreføres bestemmelsen om virkeområde fra § 2 i dagens lov. Bestemmelsene i §§ 2 til 4 tilsvarer i hovedsak §§ 1 til 3 i dagens lov, og §§ 5 til 7 tilsvarer dagens §§ 4 til 6 med noen endringer. §§ 8 til 14 er nye, § 15 tilsvarer med noen endringer dagens § 3 tredje ledd, og § 16 tilsvarer nåværende § 7.

For bestemmelser som innholdsmessig videreføres vises det til motivene til dagens lov i Prop. L 136 (2010-2011). Nåværende §§ 3-6 tilsvarer §§ 1-4 i lov om kommunale vass- og kloakkavgifter, som ble opphevet ved vedtagelsen av dagens lov. For disse bestemmelsene vises det derfor til motivene i Ot.prp. nr. 58 (1973-1974).

Kapittel 1. Formål og virkeområde

Til § 1:

Første ledd angir lovens formål. Det overordnede formålet med loven er å sikre gode kommunale vann- og avløpstjenester. Loven har regler om tre ulike forhold som har betydning for dette. For det første er det regler om hvem som kan eie vann- og avløpsanlegg i kapittel 2. Hovedregelen om kommunalt eierskap skal sikre kvalitet, sikkerhet og langsiktighet i vann- og avløpssektoren ved at kommunene selv kan tilby tjenestene der det er hensiktsmessig og sikre kvalitet og leveringssikkerhet gjennom å kunne kreve gebyr fra brukerne. Kommunen er gjennom reglene for gebyr i kapittel 3 og rammeforskriften i forurensningsforskriften kapittel 16 sikret full kostnadsdekning dersom den ønsker det, men kan ikke kreve inn gebyrer ut over selvkost. Dette hindrer kommunen i å kunne ta fortjeneste på gebyrene. Reglene i kapittel 5 om kommunens plikt til å levere vann- og avløpstjenester til tilknyttede eiendommer og regler om bruk av kommunens tjenester og anlegg har som formål å gjøre kommunens tjenester kostnadseffektive ved blant annet å hindre unødvendig vedlikehold og rensekostnader. Videre skal reglene legge til rette for at brukernes krav på drikkevann og bortledning av sanitært avløpsvann prioriteres fremfor andre vann- og avløpstjenester.

Andre ledd er en videreføring av gjeldende lov § 1 tredje og femte ledd. Avgrensningen mot anlegg som ikke er eid av kommunen og definisjonen av vann- og avløpsanlegg gjelder for hele loven, og er derfor flyttet hit til en innledende bestemmelse. Ordlyden i definisjonen av vann- og avløpsanlegg er endret slik at den henviser direkte til definisjonen i forurensningsloven § 21. Dette er gjort fordi definisjonen i nåværende § 1 tredje ledd etter ordlyden har et litt annet innhold enn det som følger av forurensningsloven § 21, selv om det i motivene fremgår klart at betydningen skal være den samme. For forståelsen av andre ledd vises det til for øvrig til motivene til dagens lov i Prop. 136 L (2010-2011).

Kapittel 2. Eigarskap til vass- og avløpsanlegg

Til § 2:

Bestemmelsen tilsvarende gjeldende lov § 1 første, andre og fjerde ledd. For omtale av *første ledd* vises det til Prop. 136 L (2010-2011). I *andre ledd* er gjeldende § 1 andre og fjerde ledd slått sammen. Omtale av avgrensningen mot mindre vann- og avløpsanlegg er gitt i Prop. 136 L (2010-2011). Avgrensningen mot overvannsanlegg er omtalt i Prop. 32 L (2018-2019)⁵.

Til § 3:

Første til tredje ledd er en videreføring av gjeldende lov § 2. For omtale av innholdet i bestemmelsen vises det til motivene i Prop. L 136 (2010-2011).

Fjerde ledd er nytt. Bestemmelsen gir hjemmel til å gjøre unntak fra kravet i andre ledd om at brukerne av et privat anlegg selv må eie anlegget. Gjennom unntak kan det tillates andre eierformer. Unntak fra andre ledd vil stride mot intensjonen bak reguleringen av eierskap i §§ 2 og 3, og må derfor brukes med forsiktighet. Bestemmelsen skal være en sikkerhetsventil som bare skal brukes i særlige tilfeller. Et eksempel på tilfelle der det kan være aktuelt å gi unntak er dersom et avløpsanlegg er etablert i strid med kravet om at brukerne må eie anlegget fordi hverken kommunen eller anleggseier kjente til regelverket. I slike tilfeller kan det være vanskelig eller umulig å få omorganisert et selskap slik at eierskapet kan overtas av brukerne. Myndighet foreslås lagt til departementet, som eventuelt kan delegere sin myndighet.

Kapittel 3. Kommunale gebyr

Til § 4:

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende lov § 3 første, andre og fjerde ledd. Tredje ledd i gjeldende lov er videreført i § 15. For omtale av bestemmelsen vises det til motivene til lov om kommunale vass- og kloakkavgifter i Ot.prp. nr. 58 (1972-1973). Loven ble opphevet ved vedtagelsen av lov om kommunale vass- og avløpsanlegg i 2012, men innholdet i bestemmelsene om gebyr ble videreført uten innholdsmessige endringer i §§ 3 - 6.

Til § 5:

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende lov § 4. For omtale av bestemmelsen vises det til motivene til nåværende § 4 i Prop. L 136 (2010-2011) og Ot.prp. nr. 58 (1973-1974).

Til § 6:

⁵ Se note 2.

Andre punktum tilsvarende gjeldende lov § 5 med enkelte endringer. For omtale av nåværende § 5 vises det til Ot.prp. nr. 58 (1973-1974).

Første punktum er ny, og innebærer en presisering av at kommunen ikke kan kreve gebyr uten å ha fastsatt lokal forskrift. I tillegg fremheves det at innholdet i den lokale forskriften må være innenfor rammene som gis i sentrale forskrifter. Dette gjelder også etter ordlyden i gjeldende lov (nåværende § 5 sammenholdt med § 4 siste ledd), og innebærer derfor ingen realitetsendring. Miljødirektoratet er kjent med at enkelte kommuner ikke praktiserer regelen slik den er ment. Miljødirektoratet ønsker derfor å tydeliggjøre sammenhengen mellom departementets sentrale forskrifter og kommunens lokale forskrifter og fremheve nødvendigheten av at det legges rammer for innkeving av gebyrene.

Til § 7:

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende lov § 6. Det vises til motivene i Ot.prp. nr. 58 (1973-1974).

Kapittel 4. Levering og bruk av kommunale vass- og avløpstenester

Til § 8:

Bestemmelsen bygger på utvalgets forslag til endringer i gjeldende lov § 5 (se utredningen kapittel 15.3.5 og 15.3.6). Bestemmelsen avviker fra utvalgets forslag ved at den har mer omfattende regler for bruk av kommunens tjenester, i tillegg til at den lovfester en plikt for kommunen til å levere vann- og avløpstjenester.

Bestemmelsen regulerer forholdet mellom kommunen som eier av vann- og avløpsanlegg og eier av eiendom som er tilknyttet kommunens anlegg. Med kommunalt anlegg menes anlegg som helt eller delvis er eid av kommunen. Kravene i første og annet ledd er selvbærende, og pålegger kommunen og eier av tilknyttet eiendom plikter. I tredje og fjerde ledd er kommunen gitt hjemmel til å fastsette ytterligere krav til bruk og påslipp i forskrift eller i enkeltvedtak. Samlet vil regulering etter § 8 i stor grad kunne erstatte bruk av administrative bestemmelser i Standard abonnementsvilkår.

Første ledd lovfester en plikt for kommunen til å levere tjenester til abonnenter som er tilknyttet et kommunalt anlegg. Retten og plikten til tilknytning reguleres i annet regelverk, bl.a. plan- og bygningsloven. Kommunens plikt er begrenset til å levere drikkevann og til å ta imot sanitært avløpsvann. Kommunens plikt til å levere vann til annen bruk enn som drikkevann eller til å ta imot påslipp av andre typer avløpsvann enn sanitært avløpsvann må reguleres gjennom avtaler. Dette kan for eksempel gjelde levering av vann til vanning i gartnerier, mottak av prosessavløpsvann fra industri osv. Kommunen kan ikke i avtale innskrenke sin plikt til å tilby tjenestene nevnt i første ledd.

"Drikkevann" skal forstås på samme måte som i drikkevannsforskriften. Der er dette definert som er alle former for vann som enten ubehandlet eller etter behandling skal drikkes, brukes til matlaging, til andre husholdningsformål eller i næringsmiddelforetak der det stilles krav om bruk av drikkevann. Krav til kvaliteten på drikkevannet reguleres av drikkevannsforskriften. Bestemmelsen omfatter ikke kommunens plikt til å levere slokkevann.

"Sanitært avløpsvatn" skal forstås på samme måte som i forurensningsforskriften § 11-3. Der er dette definert som avløpsvann som i hovedsak skriver seg fra menneskers stoffskifte og fra husholdningsaktiviteter, herunder avløpsvann fra vannklosett, kjøkken, bad, vaskerom og lignende.

Andre ledd oppstiller en plikt for eier av tilknyttet eiendom til å vedlikeholde og bruke sitt private ledningsnett på en slik måte at det ikke skaper problemer for kommunens levering av vann- og avløpstjenester. Bestemmelsen gir ikke konkret anvisning på hva abonnenten skal gjøre. Det kan derfor være nødvendig for kommunen å fastsette mer konkrete krav i forskrift eller enkeltvedtak etter tredje eller fjerde ledd. Andre ledd har likevel en selvstendig betydning ved at det oppstiller en plikt for eier av tilknyttet eiendom til å ha en bevissthet rundt eget vedlikehold og bruk av kommunens tjenester. I tillegg vil den ha betydning ved at kommunen kan håndheve bestemmelsen gjennom pålegg om retting etter § 12 der det foreligger klare brudd.

Vedlikeholdsplikten innebærer at eier av tilknyttet eiendom skal vedlikeholde sitt ledningsnett og sine sanitærinstallasjoner slik at de ikke påvirker kommunens anlegg negativt. Det innebærer blant annet å utbedre lekkasjer, slik at det ikke påvirker trykket på ledningsnettet. Kravet til bruk innebærer å unngå sløsing med vann og krav til fornuftig bruk av avløpstjenestene, slik at kommunens anlegg ikke skades, rensing av avløpsvannet blir vanskelig eller ekstra kostbart, eller driften vanskeliggjøres eller medfører fare for personellet ved anlegget. Eksempler kan være å unngå påslipp av gjenstander, kjemikalier eller fett. Kravene i andre ledd har størst selvstendig betydning for vedlikehold av ledninger og installasjoner og for bruk av vann. Når det gjelder innholdet i avløpsvann kan kommunen stille konkrete krav i forskrift etter fjerde ledd.

Tredje ledd gir kommunen hjemmel til å stille krav om restriksjoner på bruk av vann til andre formål enn som drikkevann. Dette vil typisk være bruk som ikke krever like god kvalitet på vannet som drikkevann. Formålet med bestemmelsen er å sikre at kommunen kan oppfylle sin forpliktelse etter første ledd til å levere drikkevann gjennom å styre vannforbruket i kommunen slik at bruk som drikkevann prioriteres. Dette vil først og fremst være aktuelt ved vannmangel eller dersom høyt forbruk påvirker tekniske forhold, f.eks. trykket på ledningsnettet. Eksempler på bruk som kan reguleres er vanning, oppfylling av basseng, testing av sprinkleranlegg, vann til klimakjøling, jordvanning eller oppfylling av tanker. Kommunen kan fastsette generelle krav i forskrift eller fatte enkeltvedtak. Hjemmelen er gitt for å gi kommunen et alternativ til å bruke avtale, slik at brudd på restriksjonene kan håndheves gjennom sanksjonene i loven. Bestemmelsen gir ikke kommunen hjemmel til å regulere bruk vann som ikke leveres av kommunen.

Fjerde ledd gir kommunen hjemmel til å stille krav til påslipp av avløpsvann til kommunens anlegg, enten i enkeltvedtak eller i forskrift. Bestemmelsen vil erstatte dagens regler om dette i forurensningsforskriften kapittel 15A, se nærmere om forholdet til dagens kap 15A i kap. 4.4. 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. Krav kan stilles både til eksisterende og nye påslipp, og både ved påslipp til anlegg for sanitært og/eller industrielt avløpsvann og til anlegg for overvann. Eksempler på krav som kan stilles er begrensninger i mengden overvann som kan tilføres, krav om

installering av fettutskiller, oljeutskiller eller sandfang før påslipp og forbud eller begrensninger i påslipp av enkelte stoffer for å overholde utslippskrav som er stilt til kommunes renseanlegg eller for å unngå problemer med å disponere avløpsslammet. Kommunen kan også stille krav til oppholdstid eller regulere tidspunkt for påslipp til kommunens anlegg dersom det er nødvendig av kapasitetshensyn, f.eks. ved tilførsel av store mengder organisk stoff fra industrivirksomhet. Det avgjørende for hvilke krav kommunen kan stille er først og fremst om de er nødvendige for å ivareta hensynene i bokstav a til e.

Kommunens myndighet etter fjerde ledd vil gjelde i tillegg til statlige myndigheters regulering av forurensende utslipp etter forurensningsloven. Fordi kommunen etter § 8 fjerde ledd bare kan stille krav for å ivareta hensynene som fremgår av fjerde ledd bokstav a til e kan ikke kommunen stille krav til påslipp av f.eks. miljøgifter eller legemidler med mindre det i utslippstillatelsen etter forurensningsloven til kommunens renseanlegg er stilt krav til utslipp av slike stoffer. Kommunens og forurensningsmyndighetens myndighet til å regulere påslippet kan være overlappende, og kommunen bør derfor i forkant av et nytt påslipp fra industrivirksomhet kontakte forurensningsmyndigheten for en virksomhet for å unngå dobbeltregulering av samme utslipp.

Av fjerde ledd andre punktum fremgår det at kommunen ikke kan nekte påslipp av avløpsvann fra husholdninger eller sanitært avløpsvann. Bakgrunnen for denne begrensningen er at det av hygieniske årsaker ikke vil være hensiktsmessig å nekte påslipp av sanitært avløpsvann, hverken fra husholdninger eller virksomheter. Kommunen kan heller ikke nekte påslipp av annet avløpsvann fra husholdninger, f.eks. overvann. Dersom kommunen ønsker å redusere påslippet av overvann fra husholdninger, så må den fatte vedtak om dette etter den foreslåtte bestemmelsen i forurensningsloven § 22a.

Kommunen kan ikke i medhold av fjerde ledd kreve frakobling fra ledningsnett, se nærmere omtale over i kapittel 4.4.

I *femte ledd* videreføres bestemmelsen i forurensningsforskriften kapittel 15A om at påslipp av kvernet matavfall som hovedregel er forbudt, men at kommunen kan tillate det i forskrift.

Til § 9:

Bestemmelsen gir kommunen rett til å kreve fremlagt dokumentasjon som kan bidra til å finne ut om kravene i § 8 eller i forskrift eller vedtak gitt i medhold av § 8 er overholdt. Dette kan både være forhold knyttet til privat ledningsnett og installasjoner og forhold knyttet til bruk av kommunens tjenester, f.eks. påslipp. Kommunen kan bare kreve fremlagt eksisterende opplysninger. Dersom det er behov for å få gjennomført undersøkelser, så må det pålegges i medhold av § 10. Hvilke opplysninger det er aktuelt å kreve, vil bero på omstendighetene i den enkelte sak.

Et pålegg om å gi opplysninger kan påklages innen tre dager etter reglene i forvaltningsloven § 14.

Til § 10:

Bestemmelsen går lenger enn utvalgets forslag ved at eier av eiendom selv kan pålegges å gjennomføre eller bekoste undersøkelsene.

Undersøkelser kan bare kreves dersom det er rimelig. Dette innebærer blant annet at kommunen må gjøre en vurdering av sannsynligheten for at det foreligger brudd på regelverket, hvor viktig det er å få avdekket om det foreligger brudd og eventuelt få rettet forholdet og kostnaden ved gjennomføringen av undersøkelsene. Det kan kreves undersøkelser både på og utenfor eiendommen.

Kommunen kan velge mellom å pålegge eieren å sørge for undersøkelsene eller å pålegge eieren å betale for undersøkelser som kommunen eller andre iverksetter.

Til § 11:

Første ledd gir kommunen rett til å gjennomføre stedlig kontroll på en eiendom. Vilkåret om at adkomst til eiendommen må være nødvendig for å føre tilsyn med om kravene i eller i medhold av § 8 er overholdt er ikke strengt. Det er ikke et vilkår om at det foreligger noen konkret mistanke om brudd for at kommunen skal kunne kreve adkomst til eiendommen. Retten til adkomst gjelder også til bygninger. Kommunen bør normalt varsle at det er behov for en befaring, slik at eieren kan være tilstede og legge til rette for kommunen. Dersom kommunen må ha adgang til eiendommen for å gjennomføre tiltak etter § 13 så vil det av naturlige årsaker være mindre grunn til å ta hensyn til eierens behov for varsling.

Andre ledd gir kommunen tilsvarende rett til adkomst til eiendom dersom det er nødvendig for kommunen å utføre installasjon av tekniske innretninger e.l. på et privat avløpsanlegg. Adgangen til å kreve adkomst er begrenset til tilfeller der dette er nødvendig for at kommunen skal kunne oppfylle sin forpliktelse til å levere vann- eller avløpstjenester. Et eksempel på tiltak som kan kreves gjennomført etter bestemmelsen er installering av tilbakeslagsventil.

Bestemmelsen gir bare rett til å gjennomføre tiltak av teknisk karakter, ikke til større anleggsarbeid som graving osv. Dersom det oppstår skade på eiendommen så må kommunen sørge for eller bekoste nødvendige tiltak for å gjøre eieren skadesløs.

Til § 12:

Bestemmelsen tilsvarer utvalgets forslag om å gi plan- og bygningsloven § 32-3 anvendelse, og innebærer at kommunen kan kreve en ulovlig tilstand rettet. Et brudd på krav gitt i eller i medhold av § 8 vil i seg selv være grunnlag for illeggelse av tvangsmulkt etter § 14, men siden det i noen tilfeller kan være uklart hva som skal til for å oppnå lovlig tilstand vil et pålegg om retting kunne konkretisere dette. Det er videre som hovedregel et vilkår for at kommunen selv skal kunne gjennomføre tiltak etter § 13 at det er gitt et pålegg som ikke er etterkommet.

Hvorvidt det i et pålegg om retting er behov for å stille konkrete krav til hva eller hvordan og med hvilken frist et tiltak skal gjennomføres vil avhenge av hvilket brudd som foreligger og hva som skal til for å rette det. Et pålegg kan i noen tilfeller gå ut på å stanse noe, f.eks. ulovlig bruk av vann eller ulovlige påslipp. I andre tilfeller må det gjøres konkrete og til dels

omfattende tiltak, f.eks. ved lekkasjer på rør. Da vil det både være behov for en lengre frist og i noen tilfeller konkrete krav til utførelsen.

Til § 13:

Bestemmelsen gir kommunen rett til selv å sørge for gjennomføring av tiltak dersom eier av tilknyttet eiendom ikke gjennomfører pålegg om retting av ulovlige forhold eller dersom det haster så mye å få gjennomført rettingen at kommunen ikke kan følge vanlig saksbehandling med pålegg. Umiddelbar gjennomføring ved kommunen er et forholdsvis inngripende tiltak, og bør bare skje der det er stort behov for å få forholdene rettet. Eksempler på dette kan være store lekkasjer eller ulovlig vannforbruk i perioder med begrenset tilgang på vann. Et eksempel på gjennomføring av tiltak ved kommunen i det siste tilfellet kan være struping av vannkraner, slik at vanntilførselen begrenses, ev koble fra utekraner. Det vil ikke være adgang til å stanse tilførselen av drikkevann helt.

Kapittel 5. Ymse føresegner

Til § 14:

Bestemmelsen bygger på utvalgets forslag om å gi plan- og bygningsloven § 32-5 anvendelse. Bestemmelsen er ikke begrenset til å gjelde ved brudd på § 8, slik som de øvrige håndhevingsbestemmelsene.

Det følger av *første ledd* at det ikke er noe vilkår for å vedta tvangsmulkt at det er gitt et pålegg om retting av et ulovlig forhold i forkant. Det vil derfor være tilstrekkelig til å vedtak tvangsmulkt at vedtaket er forhåndsvarslet etter forurensningsloven og at det i varselet påpekes hvilke krav i lov, forskrift eller enkeltvedtak kommunen mener at det foreligger brudd på. Det må i varselet gis en rimelig frist for retting av forholdet. Bestemmelsen åpner ikke for å vedta forhåndsfastsatt tvangsmulkt. Forfalt tvangsmulkt skal tilfalle kommunen. For øvrig gjelder reglene om tvangsmulkt i forvaltningsloven § 51, herunder adgangen til å frafalle påløpt tvangsmulkt.

Av effektivitetshensyn foreslår vi i *annet ledd* at vedtak om tvangsmulkt skal være tvangsgrunnlag for utlegg, jf. tvangsfullbyrdsloven kapittel 7. Det innebærer at kommunen kan begjære utlegg hos namsmannen i stedet for å reise søksmål for å få inndrevet kravet.

Til § 15:

Bestemmelsen er en videreføring av gjeldende lov § 3 tredje ledd, som regulerer hvem som skal være gebyrpliktig dersom en eiendom er festet bort. Det vises til motivene i Ot.prp nr. 58 (1972-73).

Forslaget til § 15 retter seg mot alle krav og plikter som er rettet mot eier av eiendom, inkludert bestemmelser som gir kommunen myndighet til å ilegge sanksjoner. De samme hensynene som ligger bak bestemmelsen i dagens § 3 vil gjelde for de øvrige bestemmelsene som er opplistet i § 15.

Til § 16:

Bestemmelsen tilsvarer gjeldende lov § 7, med det en utvidelse av andre ledd slik at også forskrifter etter gjeldende lov videreføres. Det vises til motivene i Prop. L 136 (2010-2011).