

Norsk Vanns skriftlige innspill til:**Høring i kommunal- og forvaltningskomiteen 19. november 2025 vedr. representantforslag om Norges handlingsrom innenfor EUs reviderte avløpsdirektiv (Dokument 8:24 S (2025-2026))**

Vann og avløp er kritiske samfunnsfunksjoner, med avgjørende betydning for liv og helse, industri og landbruk, natur og miljø.

Regjeringen og Stortinget har et viktig ansvar for å sikre samfunnet en trygg og robust drikkevannsforsyning og avløpshåndtering. Dette er avgjørende i den nasjonale beredskapen. Kommunene har i stor grad tatt ansvar for denne samfunnskritiske infrastrukturen, og skal forvalte den til beste for både dagens og kommende generasjoner. Vann- og avløpsrørene må fornyes, avløpsrensingen forbedres, og drikkevannet må sikres med tanke på et nytt og sammensatt trusselbilde. For at kommunene skal være i stand til å gjøre denne oppgaven på best mulig måte for både innbyggere og miljø, må rammebetingelsene ta hensyn til forhold som klima, topografi, befolkningsmønster og vannmiljøet. Store utfordringer må løses på riktig måte og kravene som settes må ha en effekt.

Revidert avløpsdirektiv vil sette føringer for mange av de tiltakene som må gjøres innen avløp fremover. Direktivet er ambisiøst og skal løse utfordringen med dårlig vannkvalitet i vannforekomstene i mange EU-land. Det er utvidet til å omfatte vesentlig flere mindre tettbebyggelser, det stiller strengere krav til avløpsrensing og utslipp fra avløpsnett, samt at det er tatt inn nye krav som rensing for å redusere mikroforurensninger og krav om energinøytralitet. Mange av utfordringene er de samme i Norge, men på en del områder har vi heldigvis et bedre utgangspunkt.

Ved innføring av direktivet fra 1991 i norsk lovverk, ble en del av handlingsrommet som ligger i direktivteksten fjernet. I tillegg valgte Norge en definisjon av begrepet tettbebyggelse som har et noe annet fokus enn det som ligger i direktivet. Ved innføringen av revidert direktiv i norsk lovverk er det essensielt at man benytter direktivteksten, slik at Norge i implementeringen ikke innskrenker handlingsrommet og gjør innføringen mer krevende og omfattende enn direktivet tilsier. Det er også viktig at å ta en kritisk og helhetlig gjennomgang av dagens norske regulering, slik at man får et gjennomførbart og fornuftig regelverk i tråd med hensikten og kravene i revidert direktiv.

Dagens norske definisjon av tettbebyggelse baserer seg på en fast avstand mellom hus og hussamlinger, mens avløpsdirektivet tar utgangspunkt i produsert forurensningsmengde i et bestemt område. Ved å endre den norske definisjonen av tettbebyggelse til å tilsvare ordlyden i direktivet, vil den gi rom for at forurensningsmyndigheten i større grad kan benytte skjønn når de fastsetter kravene i den enkelte utslippstillatelsen og hensynta norske forhold som topografi og befolkningsmønster, og samtidig ivareta formålet, som er å stille krav der forurensningsmengden er tilstrekkelig konsentrert. Her må Norge benytte

handlingsrommet ved gjennomføringen av det reviderte direktivet. I Norges høringssvar til EU underveis i revideringsprosessen, ble nettopp disse forholdene tatt opp. Blant annet viste man til at 1/5 av befolkningen bor i rurale og spredte bosetninger, og hvor det spesielt i Nord-Norge er lav og stedvis negativ befolkningsutvikling. Topografien gjør at det i slike områder er vanskelig å etablere kostnadseffektive avløpssystemer med ett sentralisert renseanlegg som kan betjene hele kommunen eller tettbebyggelsen. I tillegg utgjør topografien en barriere mot å samarbeide om å etablere større, felles renseanlegg. Denne type forhold vil man i større grad kunne ta hensyn til, dersom den norske definisjonen av tettbebyggelse endres til å tilsvare den som EU selv benytter.

Norsk Vann er glad for at det fremmes representantforslag som tar opp viktige utfordringer for kommunene. Det er ingen grunn til at Norge skal implementere et EU-direktiv på en måte som fjerner handlingsrom og pålegge kommuner krav som ikke var tiltenkt i direktivet.

Norsk Vann gir med dette bakteppet våre merknader til representantforslaget.

Forslag 1: *«Stortinget ber regjeringen sikre at Norge benytter det nasjonale handlingsrommet ved implementeringen av EUs reviderte avløpsdirektiv, slik at norske forhold ivaretas på en samfunnsøkonomisk forsvarlig måte, og at definisjonen av tettbebyggelse oppdateres i tråd med direktivets formål og veiledende kriterier, med særlig vekt på faktisk forurensningsbelastning.»*

Begrepet tettbebyggelse er et helt sentralt begrep i avløpsdirektivet. Det er størrelsen på tettbebyggelsen som styrer om et område er omfattet av avløpsdirektivet og hvilke minimumskrav den aktuelle tettbebyggelsen vil få.

Da avløpsdirektivet skulle revideres i 2022, ønsket EU-kommisjonen at begrepet tettbebyggelse skulle konkretiseres. Årsaken var at man så at det var store variasjoner i hvordan tettbebyggelse ble definert i forskjellige land, og som dermed fikk betydning for hvilke områder i de forskjellige landene som ble omfattet av kravene.

I opprinnelig direktiv fra 1991 var tettbebyggelse definert som:

4. 'agglomeration' means an area where the population and/or economic activities are sufficiently concentrated for urban waste water to be collected and conducted to an urban waste water treatment plant or to a final discharge point ;

Ved revisjonen av direktivet var det ønskelig å inkludere i definisjonen hvordan «tilstrekkelig konsentrert» skal oppfattes, og kommisjonen foreslo «sufficiently concentrated (10 p.e. per hectare or above)». Parlamentet mente imidlertid at dette var for strengt og ønsket at tilstrekkelig konsentrert skulle være 25 pe/ha. Det ble ikke enighet, og ny definisjon ble:

(4) 'agglomeration' means an area where the population (expressed in population equivalent), combined or not with economic activities is sufficiently concentrated for urban wastewater to be collected and conducted to one or more urban wastewater treatment plants and/or to one or more final discharge points;

Hvordan man skal forstå tilstrekkelig konsentrert ble flyttet til fortalen hvor det står:

When delineating their agglomerations, Member States should take into account the indicative reference threshold of 10 to 25 p.e. per hectare above which the population, possibly combined with economic activities, located in a specific area are considered sufficiently concentrated.

Slik vi oppfatter både diskusjonene under revisjonen og teksten i fortalen, oppfordres nå alle EU-landene om å gå gjennom sin definisjon/praksis og se om denne er i tråd med den anbefalte grenseverdien på 10-25 pe/ha. Det er altså ikke bare Norge som bør se på sin definisjon og endre denne slik at den blir i tråd med anbefalingene i fortalen.

Dagens norske definisjon tar utgangspunkt i avstand (antall meter) mellom hus og hussamlinger når det geografiske området for en tettbebyggelse skal tegnes opp. Reell forurensningsproduksjon per areal (pe/ha) er ikke en faktor som er med i vurderingen. Det betyr at Norge kan få tettbebyggelser som har mindre konsentrert forurensningsproduksjon enn det som EU nå anbefaler. Det betyr igjen at Norge risikerer å pålegge mindre befolkede steder krav som i EU-direktivet er tiltenkt tettere befolkede områder. Ved å endre den norske definisjonen av tettbebyggelse til å tilsvare ordlyden i direktivet, vil den gi rom for å benytte skjønn, hensynta norske forhold som topografi og befolkningsmønster, og samtidig ivareta formålet, som er å stille krav der forurensningsmengden er tilstrekkelig konsentrert.

I Norge er definisjonen av tettbebyggelse gitt i forurensningsforskriften §11-3, bokstav k: Tettbebyggelse:

En samling hus der avstanden mellom husene ikke er mer enn 50 meter. For større bygninger, herunder blokker, kontorer, lager, industribygg og idrettsanlegg, kan avstanden være opptil 200 meter til ett av husene i hussamlingen. Hussamlinger med minst fem bygninger, som ligger mindre enn 400 meter utenfor avgrensningen i første og andre punktum, skal inngå i tettbebyggelsen. Avgrensningen av tettbebyggelse er uavhengig av kommune- og fylkesgrenser.

Dersom avløpsvann fra to eller flere tettbebyggelser, som nevnt i første ledd, samles opp og føres til ett felles renseanlegg eller utslippssted, regnes tettbebyggelsene som én tettbebyggelse.

En definisjon basert på luftlinje mellom hus/hussamlinger gir ikke den mest hensiktsmessige geografiske avgrensningen for tettbebyggelse. Norge har en topografi og bosettingsmønster som gjør at vi har mange små steder som i dag har hvert sitt lokale ledningsnett og anlegg. Dette fordi de ligger på hver sin øy, har et fjell mellom osv. og hvor det ikke er naturlig/lett å samle avløpet i et større felles anlegg. Norge har derfor veldig mange små anlegg, spesielt langs kysten og på fjellet. Dagens norske definisjon slår sammen områder med hussamlinger til en felles tettbebyggelse hvis det er mindre enn 400 m i luftlinje mellom, selv om områdene ikke naturlig hører sammen. Når kravene følger tettbebyggelsen, vil alle anleggene i tettbebyggelser fra 1000 pe ved innføring av revidert direktiv få kravet og må eventuelt bygges om. For en liten kommune med f.eks. 3 små anlegg, og hvor topografi gjør at det er vanskelig å bygge ett sentralt anlegg, kan dette bli meget kostbart for de få som bor der og dermed må dekke kostnaden gjennom avløpsgebyret.

En gjennomgang av dagens norske tettbebyggelser fra Lindesnes til Nordkapp viser at det er ca. 150 tettbebyggelser mellom 1000 og 10 000 pe med til sammen ca. 335 avløpsrenseanlegg. Disse er i dag ikke omfattet av avløpsdirektivet, men vil bli det når grensen justeres til 1000 pe i revidert direktiv. Bare 4 av disse tettbebyggelsene har i dag en befolkningstetthet på over 25 pe/ha, 43 ligger under 10 pe/ha og ytterligere 77 under 15 pe/ha basert på dagens geografiske utstrekning. Når vi i tillegg vet at mange av disse tettbebyggelsene har et sentrum hvor hovedmengden av befolkningen bor, så betyr dette at det er store områder innenfor dagens tettbebyggelser som har en vesentlig tynnere befolkningskonsentrasjon.

Dagens norske regelverk knytter også to helt separate tettbebyggelser sammen til en felles tettbebyggelse hvis avløpsvannet behandles i et felles rensesanlegg. En slik generell sammenkobling er uheldig. Dette fordi det er flere krav enn kun selve renskravene for fellesanlegget som følger av tettbebyggelsens størrelse. Det kan føre til at mindre steder kommer over en grenseverdi og får krav de ikke er tiltenkt gjennom direktivet, fordi kravene er utformet for større urbane områder. Denne særnorske tolkningen vil dermed kunne være et hinder for et ellers fornuftig samarbeid om avløpsrensing, som etablering av større fellesanlegg for flere kommuner eller at deler av avløpsvannet i en kommune sendes til et rensesanlegg i nabokommunen.

Både at man bruker avstand mellom hus og sammen kobling av tettbebyggelser ved overføringsledninger, gjør også at tettbebyggelser ikke er stabile enheter over tid. To tettbebyggelser kan vokse sammen/bli slått sammen selv om forurensningsbelastningen (pe/ha) for området ikke har forandret seg noe særlig. I tillegg kan tiltak i nabokommunen få store konsekvenser for din kommune. Det gjør det også vanskelig for en kommune å planlegge. Det er også viktig å ha med seg at størrelsen på tettbebyggelsen ikke bare regulerer hvilke renskrav et bestemt rensesanlegg skal ha, men også en del andre forpliktelser.

Eksempel 1: Kommune A og B er to separate tettbebyggelser med hvert sitt avløpsrenseanlegg. Kommune A anlegger et lite nytt boligfelt mot kommunegrensen til B som gjør at avstanden mellom hussamlinger i tettbebyggelse A og tettbebyggelse B blir under 400 meter. Da slås tettbebyggelsene sammen. Hvis størrelsen på den nye tettbebyggelsen blir over 10 000 pe vil begge kommunene få nye krav som slår inn på denne grenseverdien.

Eksempel 2: Kommune A (2000 pe) og kommune B (4000 pe) er i dag en del av den samme tettbebyggelsen, tettbebyggelse AB som er på 6000 pe. Kommune B legger ned sitt avløpsrenseanlegg og overfører avløpsvannet til kommune C som ligger i tettbebyggelse C (5000 pe). På grunn av denne overføringsledningen slås, ved dagens norske definisjon, tettbebyggelse AB sammen med tettbebyggelse C, og hele tettbebyggelsen blir da på 11 000 pe. Det betyr at også kommune A hvor forurensningsproduksjonen og befolkningstettheten er helt uendret, får nye krav som slår inn på grenseverdien på 10 000 pe.

Det er derfor behov for å få en mer fleksibel definisjon som åpner for individuelle vurderinger, slik at den blir med i tråd med formålet med direktivet som er å se på hvor forurensningsmengden er så konsentrert at vannet bør samles opp og behandles. En helt

fastbestemt avstand mellom hus/husklynger og som ikke åpner for noe skjønn eller individuelle vurderinger er ikke fleksibel.

Det bør også undersøkes hvordan rene hytteområder bør behandles og se på hvordan dette gjøres i andre land. Avløpsdirektivet skal regulere urbant avløpsvann, og det kan derfor stilles spørsmål ved om det er egnet for rene hytteområder med egen oppsamling og behandling av avløpsvann.

For mer informasjon vil vi vise til KS rapporten «Utredning av Norges handlingsrom i EUs reviderte avløpsdirektiv – definisjonen av tettbebyggelse» og et notat Asplan Viak har utarbeidet for Norsk Vann «Innspill vedr. Norsk definisjon av, og praksis rundt, kartlegging av tettbebyggelser». Begge finnes på <https://norsk vann.no/tema/avlop/revidert-avlopsdirektiv/definisjon-av-tettbebyggelse/>

Norsk Vann støtter forslaget. Ved innføringen av revidert direktiv må hele handlingsrommet i direktivteksten benyttes, slik at Norge i implementeringen ikke gjør innføringen mer krevende og omfattende enn direktivet tilsier. Dagens norske definisjon av tettbebyggelse må endres slik at den følger definisjonen i revidert direktiv, og som tar hensyn til den veiledende referanseterskelen i fortalen på 10 til 25 pe per hektar, hvor befolkningen i et bestemt område, muligens kombinert med økonomisk aktivitet, bør anses å være tilstrekkelig konsentrert.

Forslag 2: «Stortinget ber regjeringen sikre at norske miljøforhold, topografi og samfunnsøkonomiske realiteter hensyntas og legges til grunn ved utarbeidelsen av kost-/nyttevurderinger når EUs reviderte avløpsdirektiv implementeres i Norge.»

Under revisjonen av avløpsdirektivet utarbeidet EU-kommisjonen kost-nytte vurderinger for alle EU-landene. Dette ble naturlig nok ikke gjennomført for Norge. Når nytteverdien av reduserte utslipp skulle fastsettes ble det, så langt vi er kjent med, tatt utgangspunkt i data fra rapporten “Economic Valuation of Wastewater: The Cost of Action and the Cost of No Action” (UNEP, 2015). For reduksjon av organisk stoff målt som BOF₅, er nytteverdien av redusert utslipp i rapporten satt til 120 Euro/tonn for utslipp til våtmark, 60 Euro/t for utslipp der vannet skal gjenbrukes, 30 Euro/t ved utslipp til elver og 5 Euro/tonn for utslipp til kystvann.

I kost nytte beregningene for EU landene benyttet kommisjonen, slik vi forstår, en fast pris på 50 Euro/tonn BOF redusert uavhengig av vannforekomst for utslippene. Hvis Norge velger å ukritisk benytte den samme metoden og tall for nytteverdi som ble benyttet for EU-landene, vil man risikere at nytteverdien av tiltakene settes for høyt, i forhold til den reelle nytteverdien. Det er derfor viktig at det gjøres en vurdering av hva som vil være riktig nytteverdi for utslipp til forskjellige typer vannforekomster i Norge, og at det er disse som benyttes i beregningene. Norske avløpsrensplanlegg rapporterer årlig inn sine utslippsdata til Miljødirektoratet og der foreligger det også informasjon om utslippssted og resipient. Det betyr at man kan benytte disse dataene til å gjøre en mer finmasket beregning basert på faktiske utslippsdata, resipienttype og nytteverdi for den type vannforekomst. Dette vil også være nyttig ved behandling av utslippssøknader hvor også kost-nytte skal inkluderes i vurderingene.

Norsk Vann støtter forslaget og mener det er viktig at det ved utarbeidelse av kost-nyttevurderinger av kravene i revidert avløpsdirektiv benyttes nytteverdier som reflekterer nytten ved norske forhold.

Forslag 3: «Stortinget ber regjeringen sikre at beregningen av personekvivalenter (pe) ved implementeringen av EUs reviderte avløpsdirektiv skjer på en måte som er praktisk, forståelig og tilpasset norske forhold.»

Forslag 4: «Stortinget ber regjeringen legge til rette for en oppdatert beregningsmetode for bebyggelse som reflekterer faktisk forurensningsbelastning, og som er egnet for både små og store tettbebyggelser, slik at implementeringen av EUs reviderte avløpsdirektiv blir mest mulig treffsikker og kostnadseffektiv.»

Vi velger å gi innspill til forslag 3 og 4 samlet, da vi oppfatter at de i stor grad handler om samme problemstilling.

Når tettbebyggelsens geografiske område er definert, skal den som søker om en utslippstillatelse beregne den maksimale forurensningen som kan oppstå innenfor området i den uken med størst forurensningsproduksjon (maks uke pe-BOF). Alle kilder til forurensning i tettbebyggelsen skal inkluderes og man skal beregne antall pe. Dvs. at man ser på mengden forurensning av organisk stoff fra alle kilder, målt som BOF, og regner om til hvor mange personekvivalenter utslippet tilsvarer. 1 pe = 60 g BOF/døgn og skal tilsvare det en person produserer per døgn.

I dag finnes det en norsk standard, NS9426, for hvordan dette skal gjøres. I tillegg har noen stasforvaltere lagt ut en del informasjon på sine hjemmesider med ytterligere veiledning og praksis. Det er en del utfordringer knyttet til måten dette praktiseres i dag og som ikke bare gjør beregningen vanskelig og komplisert, men kan også gi uheldige konsekvenser både for anleggseier og Norge.

I NS9426 finnes det en tabell som skal fylles inn ved beregning av tettbebyggelsens størrelse i pe (metode 4.2 tabell 1). Her skal man kartlegge antall fastboende, elever ved skoler, pendlere, sengeplasser på sykehus og hoteller, stoler/sitteplasser på restauranter og kafeer, brukerdøgn/gjestedøgn på hytter og campingplasser, bidrag fra industri osv. Det er en omfattende jobb, metoden er lite egnet og det er en stor usikkerhet i tallene.

Mange kommuner har fått beskjed fra sin statsforvalter at de skal inkludere alle vedtatte reguleringsplaner når de skal beregne tettbebyggelsens størrelse i antall pe. Det betyr at den beregnede størrelsen på tettbebyggelsen, i enkelte tilfeller kan bli vesentlig større enn den forurensningsproduksjonen som vil kunne oppstå i tettbebyggelsen.

Hytter skal iht. norsk praksis inkluderes i tettbebyggelsen og det er meget utfordrende å beregne hvor mange sengeplasser som vil være i bruk på hyttene, samt hvor mange hytter som er i bruk samtidig.

Det er en forventning fra både norske myndigheter og EU at det er samsvar mellom tettbebyggelsens størrelse, etablert renskapasitet og mengden som renseanleggene mottar. I tillegg er det tettbebyggelsens størrelse som i dag avgjør både hvem som er forurensningsmyndighet for anlegget, samt minimumskravene. Størrelsen på tettbebyggelsen utløser også tilleggskrav som rensning av nitrogen og fosfor hvis utslippet går til et sårbart område. Årsaken til at tilleggskravene følger tettbebyggelsens størrelse er at disse først skal slå inn der det er en større forurensningsproduksjon/mer tettbygde strøk. Da er det viktig at størrelsen på tettbebyggelsen i pe gjøres på en måte som reflekterer den faktiske forurensningsproduksjonen og ikke en teoretisk produksjon som ikke er reel. Samtidig må kommunen i sin planlegging tenke fremover, slik at de til enhver tid har etablert tilstrekkelig renskapasitet.

Norsk Vann har, etter ønske fra bransjen, startet et prosjekt for å se på hvordan en beregning av tettbebyggelsens størrelse kan gjøres på en bedre måte. Men skal det kunne bli en endring i dagens praksis, så må norske myndigheter endre måten dette gjøres i dag og i tillegg utforme et godt veiledningsmateriell for hele bransjen. Det siste bistår gjerne Norsk Vann med.

Norsk Vann støtter forslaget. Det er behov for en enklere metode for å beregne antall pe i tettbebyggelsen, samt bedre veiledningsmateriell.

Kontaktpersoner:

Direktør Ragnhild Aalstad, 957 04 502, ragnhild.aalstad@norskvann.no

Fagleder Elisabeth Lyngstad, 916 27 949, elisabeth.lyngstad@norskvann.no