

Bakgrunnsnotat til møte mellom Norsk Vann og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

I dette notatet ønsker vi å klargjøre problemstillingene som vi skal drøfte med departementet i vår avtalte møte 24. oktober 2017. Problemstillingene kan sorteres under følgende overskrifter:

- 1) Søknadsplikt/meldeplikt for mindre tiltak
 - a. Små drikkevannskilder
 - b. Stikkledninger for vann og avløp og sanering av eksisterende ledningstraseer
- 2) Innholdet i begrepene i §§ 27-1 og 27-2 om av vann og avløp skal være sikret før det gis byggetillatelse, herunder departementets tolkningsuttalelse i brev av 27.09.2016 til Lørenskog kommune

1 a Søknadsplikt/meldeplikt for små drikkevannsbrønner

Ansatte i kommuner forteller oss at det er uklart hvilket ansvar de skal ta for å beskytte små drikkevannskilder. Både av hensyn til huseierne, som risikerer å måtte etablere ny drikkevannskilde og foreta dyre utbedringer av avløpsanlegget og av hensyn til kommunene, bør denne problemstillingen avklares.

Bakgrunn/utfordring:

Kommunene bør trolig ta et større ansvar for å sikre drikkevann av tilstrekkelig kvalitet og mengde for eneboliger/fritidsboliger med egen brønn og små husklynger med felles brønn. Huseierne bør fortsatt selv ha ansvaret for å etablere, drifte og vedlikeholde sin drikkevannsbrønn. Samtidig bør kommunen få et avklart ansvar, utover plikten til å påse at nye bygg har sikret «forsvarlig adgang til hygienisk betryggende og tilstrekkelig drikkevann, samt sløkkevann» når de behandler byggesøknader.

Det er ingen separat søknadsplikt for å etablere en drikkevannsbrønn. Etableringen krever normalt beskjedne terrenginngrep og det bygges sjelden større bygninger over borehullet. Dette innebærer at verken kommuner eller andre offentlige myndigheter er involvert når eksisterende hus/hytter etablerer en ny brønn, utover dagens meldeplikt for grunnvannsboringer til NGU (som i praksis fungerer dårlig).

Det fysiske inngrepet er normalt beskjedent. Likevel vil etablering av en drikkevannskilde få arealmessige konsekvenser for terrenget rundt, for å unngå forurensning av brønnen. Dette medfører behov for restriksjoner i forhold til å etablere avløpsanlegg, beite og annen virksomhet rundt drikkevannsbrønner. Avløpsanleggene er søknadspliktige etter både forurensningsloven og plan- og bygningsloven. Selv om avløpsanlegg plasseres i samsvar med gjeldende arealplan og utslippstillatelse, risikerer man likevel at avløpsvannet forurenses drikkevannskilder. Når brønner etableres er vårt inntrykk at brønnborene kan ha større fokus på mengden vann enn på faren for forurensning av drikkevannet.

I uregulerte områder har kommunen begrensede virkemidler for å unngå konflikt mellom drikkevann og avløpsvann. Fagkyndige foretak som planlegger avløpsløsninger har normalt fokus på kartlegging og ivaretagelse av brønner. For disse fagfolkene og for kommunen som skal vurdere søknader om utslippstillatelser, ville det være en stor fordel å ha kunnskap om alle drikkevannskilder. Det er derfor behov for et verktøy som sikrer

at det ikke etableres drikkevann der det er etablerte eller planlagte utslipp for avløpsvann.

Mulig løsningsforslag:

Å etablere en søknads- eller meldeplikt til kommunen ved etablering av brønner, i tråd med departementets forslag til meldeplikt for mindre bygninger (garasjer).

1 b Søknadsplikt/meldeplikt for stikkledninger og sanering av eksisterende hovedledningstraseer for vann og avløp

I Norsk Vanns høringsuttalelser av 25.10.2013 til endringene i plan- og bygningsloven og 27.10.2015 til endringene i byggesaksforskriften, oppfordret vi departementet til å tydeliggjøre i forskrift i hvilken grad å legge, skifte ut og reparere vann- og avløpsledninger er søknadspliktige tiltak etter plan- og bygningsloven.

Vi mener fortsatt at dagens regulering, hvor huseiere og kommuner må kjenne til en prinsipputtalelse fra departementet fra 2011 for å finne ut om tiltak er søknadspliktige, er uheldig. Utskifting av rør og ledninger i forbindelse med rehabilitering og omlegging/separering i eksisterende trase, bør inkluderes blant tiltak som ikke krever søknad og tillatelse i byggesaksforskriften § 4-1 første ledd bokstav e nr. 9. Vi viser for øvrig til vårt forslag til gruppering av de aktuelle tiltakene og angivelse av hvilket øvrig regelverk det bør samordnes med i vår [høringsuttalelse av 25.10.2013](#):

Registrering – færre søknadspliktige tiltak, spesielt om forslag til endringer i §§ 20-4 og 20-5

Det virker fornuftig å unnta en del mindre tiltak fra søknadsplikten, så fremt man likevel ivaretar kommuners, naboers og andre berørtes interesser tilstrekkelig.

Det er et sterkt behov for en total gjennomgang og klargjøring av søknadsplikten for legging, utskifting og reparasjon av vann- og avløpsanlegg. En slik gjennomgang må samordnes med de krav som stilles og begrep som benyttes i Miljøverndepartementets forslag til ny § 8a i kart- og planforskriften om plikt for ledningseiere til å følge nasjonalt fastsatte bestemmelser, retningslinjer og spesifikasjoner for geodata. I tillegg må den samordnes med den nye forskriften til vegloven § 32 om saksbehandling og ansvar ved legging og flytting av ledninger over, under og langs offentlig veg. Det er også viktig at man ser vann- og avløpsanlegg i sammenheng med lignende tiltak, som fjernvarmeanlegg, bossug, kabler, mv.

Etter dagens bestemmelser i plan- og bygningsloven er både første gangs plassering av private og kommunale vann- og avløpsanlegg og senere omlegginger og utbedringer som utgangspunkt søknadspliktige, mens reparasjoner ved rør- og ledningsbrudd er unntatt fra søknadsplikten etter pbl. § 20-1, se byggesaksforskriften § 4-1 bokstav c) nr. 8. I veiledningen til byggesaksforskriften skriver Direktoratet for byggkvalitet (Dibk) følgende:

Plassering av vann- og avløpsanlegg, herunder stikkledninger, er søknadspliktig etter pbl. § 20-1 første ledd bokstav a og b. Unntak er gjort for lokal drenering som ikke er tilknyttet overvanns- og avløpsnett, samt reparasjoner på vann- og avløpsanlegg ved rør- og ledningsbrudd.

Kommunal- og regionaldepartementet har i en prinsipputtalelse uttalt følgende: "I situasjoner der en privat blir pålagt å sanere og omlegge eksisterende privat stikkledning, vil dette ikke være en "reparasjon ved rør- og ledningsbrudd". En slik omlegging er derfor ikke direkte unntatt fra søknadsplikten i plan- og bygningsloven."

I prinsipputtalelsen av 1.4.2011 skriver departementet videre at kommunene kan unnta andre mindre tiltak, eksempelvis omlegging av stikkledninger, men at de må gjøre en konkret vurdering, der det må tas hensyn til størrelse, plassering, omgivelser mv:

I utgangspunktet skal kommunen vurdere det enkelte tilfelle, men det kan være praktisk at kommunen lager retningslinjer for hvilke tiltak kommunen ønsker å unnta, og eventuelt hvilke vilkår som må oppfylles for å unnta tiltaket fra søknadsplikten. På den måten sikrer man både forutsigbarhet og likebehandling.

Det varierer i hvilken grad kommunene krever søknad for legging, omlegging og utskifting av private stikkledninger. Det er nok også varierende søknadspraksis når kommunen skal legge om og skifte ut sine egne hovedledninger. Dette viser at det er et stort behov for å klargjøre søknadsplikten for vann- og avløpsanlegg.

Vi anbefaler at endringen i plan- og bygningsloven følges opp med et forskriftsarbeid med tanke på å gjennomgå hvilke tiltak som bør være søknadspliktige. I et slikt arbeid er det viktig at aktører i vannbransjen trekkes tungt inn. Det er lite hensiktsmessig med lokale variasjoner for hvilke tiltak som skal kreve søknad. Dagens regulering, hvor huseiere og kommuner må lete i et brev fra KRD for å finne ut om tiltak er søknadspliktige er svært uheldig.

2 Vann og avløp skal være sikret etter før det gis byggetillatelse

Utgangspunktet for at vi ønsker å drøfte denne saken er departementets tolkningsuttalelse i brev av 27.09.2016 til Lørenskog kommune.

Sikring av vann og avløp etter plan- og bygningsloven §§ 27-1 og 27-2 i byggesøknadene er en kompleks og svært viktig problemstilling. En god behandling av disse sakene krever et konstruktivt samarbeid mellom de som har ansvaret for å behandle byggesøknader og de som forvalter kommunens eierskap til anleggene.

Der det er nærliggende kommunale vann- og avløpsledninger går det ofte greit at nye bygninger får knytte seg til ledningene for å bli forsynt med drikkevann og til å avlede spillvann når det er avklart i arealplan eller i den enkelte saken at ledningene har tilstrekkelig kapasitet. Dette stiller seg imidlertid svært annerledes når det gjelder tilstrekkelig forsyning av slokkevann og trygg avledning av overvann.

Vi ønsker å diskutere med departementet hvilken rolle henholdsvis byggesaksbehandlere og de som forvalter eierskapet til ledningene bør ha i disse sakene, og om det kan være behov for endringer i lov og/eller forskrift.

Hvor langt går kommunens ansvar for å påse at tilgangen til «forsvarlig adgang til hygienisk betryggende og tilstrekkelig drikkevann, samt slokkevann» og "avledning av grunn- og overvann" er sikret i dag, og er det behov for endringer?

Vi er kjent med at enkelte byggesaksbehandleren utelukkende sjekker at det er satt kryss for «privat vannkilde», uten å sikre at krysset også innebærer at det er nok vann med god kvalitet. Hva skal til for at kravet om hygienisk betryggende og tilstrekkelig drikkevann, samt slokkevann er tilfredsstillt?

Det er en tett sammenheng mellom infiltrasjon, fordrøyning og avledning av overvann på overflaten og avledning gjennom kommunale hovedledninger. Kommunen som eier av hovedledningene har derfor en særskilt interesse i å sikre at overvannet blir avledet på en sikker måte, uten å overbelaste den kommunale ledningen. Her kan det oppstå et spenningsforhold mellom byggesaksbehandlerens behov for å påse at avledning av overvann er sikret og eierskapsforvalterens behov for å påse at avledningen ikke får uønskede konsekvenser for kapasiteten i deres ledninger.

Tillegg fra advokat Guttorm Jakobsen om brevet fra KMD til Lørenskog kommune:

Direkte gjelder brevet fra KMD til Lørenskog kommune 27. september 2016 spørsmålet om i hvilke tilfeller en kommune opptrer som en annen myndighet slik at plan- og bygningsloven § 21-7 andre ledd om tidsfrist med særskilt virkning ikke gjelder.

I den forbindelse er det gitt uttalelser som også berører plan- og bygningsloven § 27-2 om kravet til at bortledning av avløpsvann skal være sikret i samsvar med forurensningsloven før opprettelse eller endring av eiendom til bebyggelse eller oppføring av bygning blir godkjent. Det uttales i denne forbindelse at i de tilfellene hvor det omsøkte bygget skal knyttes til det kommunale ledningsnett, direkte eller gjennom et eksisterende stikkledningsanlegg, vil det normalt sett ikke være påkrevd med samtykke eller uttalelse fra forurensningsmyndigheten, og at kommunalteknisk enhet derfor ikke vil være «annen myndighet» etter pbl. § 21-7 annet ledd eller etter byggesaksforskriften § 6-2 bokstav f i en slik situasjon.

Det uttales videre at bortledning av avløpsvann også skal være sikret privatrettslig før et tiltak kan settes i gang, og at dette reiser spørsmålet om kommunen som anleggseier kan kreve at de skal vurdere eller godkjenne tiltakets tilknytning til vann- og avløpsledninger, og om dette kan ha betydning for kommunens vurdering av tiltaket som bygningsmyndighet. Det konkluderes her med at håndhevelse av abonnementsvilkårene reguleres av privatrettslige regler og i utgangspunktet ikke anses som utøvelse av offentlig myndighet.

Det er særlig det som departementet uttaler i nest siste avsnitt på s. 3 i uttalelsen som jeg synes er bekymringsfullt. Det uttales her at «etter departementets vurdering er det tvilsomt om kommunen som bygningsmyndighet kan legge til grunn at det er en mangel ved søknaden dersom det ikke er tilfredsstillende dokumentert at det foreligger en tillatelse til påkobling». Det legges til grunn at dersom det finnes et offentlig vann- og avløpsnett på stedet, har tiltakshaver krav på å få knyttet bygningen til, såfremt anlegget har nødvendig kapasitet. Når tilkobling ikke kan nektes, anser departementet at kommunen som bygningsmyndighet ikke kan kreve at en slik forhåndsgodkjenning foreligger forkant for å kunne gi byggetillatelse.

Etter min oppfatning er en slik oppfatning svært uheldig, da det i stor utstrekning i praksis vil svekke kontrollen med at tilknytningen til offentlige vann- og avløpsanlegg skjer i ordnede former. Det vil også være konfliktskapende fordi det vil tvinge kommunen som ledningseier til å igangsette søksmål mot eiere av eiendommer som ikke retter seg etter de krav og anvisninger ledningseier stiller som betingelse for tilknytning til og bruk av ledningsnett, i stedet for at dette langt enklere kunne og burde blitt håndtert gjennom søknadsprosessen etter plan- og bygningsloven.

Dersom det er slik, som angitt i brevet fra KMD til Lørenskog kommune den 27. september 2016, at kommunen som eier av offentlig ledningsnett ikke er å anse som «annen myndighet» i relasjon til pbl. § 21-7, så må konsekvensen av dette være at da er kommunen som ledningseier å likestille med enhver annen privat eier av et vannforsyningsystem eller vannledning.

Det må videre bety at når § 27-1, første ledd, 3. punktum oppstiller krav om at «rettighet til å føre vannledning over annens grunn, alternativt til å knytte seg til felles ledningsnett, skal være sikret ved tinglyst dokument eller på annen måte som kommunen godtar som tilfredsstillende», så må det innebære at en utbygger eller privatperson som ønsker å bygge ut en eiendom og i den forbindelse har ønske om og behov for å knytte seg til en offentlig hovedledning for vann, på samme måte som om ledningen hadde vært privat må innhente samtykke fra kommunen som ledningens eier før retten kan anses for å være sikret. I stedet for å kreve at retten blir tinglyst, krever kommunen som ledningseier at søkeren fyller ut en søknad om sanitærabonnement og får denne godkjent av kommunen som ledningseier, før retten til å koble seg til den offentlige ledningen kan anses for å være sikret.

Jeg kan ikke se at det er grunnlag for å diskriminere og forskjellsbehandle kommunen som ledningseier fra andre private ledningseiere i denne sammenheng.