

RAPPORT

Utredning av Norges handlingsrom i EUs reviderte avløpsdirektiv – definisjonen av tettbebyggelse

En juridisk og samfunnsøkonomisk utredning



Foto: iStockfoto.com

Av Simen Pedersen, Sebastian G. Winther-Larsen, Mikael S. Amari, Christoffer T. Hammes, Einar Bratteng, Torkel S. Ødegaard, Truls Inderberg & Torstein Dalen

Menon-publikasjon Nr. 104

2025

Forord

Menon Economics har på oppdrag fra KS gjennomført en utredning av den norske definisjonen av tettbebyggelse i møte med revidert avløpsdirektiv. Utredningen omfatter en juridisk og en samfunnsøkonomisk vurdering.

Vår kontaktperson hos KS har vært Johanne Marie Olaussen. Norsk Vann har sammen med KS kommet med nyttige innspill til utredningsarbeidet.

Arbeidet er gjennomført i perioden fra mars til august 2025. Rapporten er skrevet av Simen Pedersen, Sebastian G. Winther-Larsen, Mikael S. Amari, Christoffer T. Hamnes, Einar Bratteng, Torkel S. Ødegård, Truls Inderberg & Torstein Dalen.

Vi takker KS for et spennende og viktig prosjekt!

August 2025

Simen Pedersen
Prosjektansvarlig
Menon Economics

August 2025

Sebastian G. Winther-Larsen
Prosjektleder
Menon Economics

Om Menon Economics

Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter. Vi er et konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.

Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt.

Les mer om vårt arbeid på menon.no.

Om KS

KS er kommunesektorens interesseorganisasjon, utviklingspartner og landets største offentlige arbeidsgiverorganisasjon. Alle kommuner og fylkeskommuner er medlemmer. KS arbeider for en selvstendig og nyskapende kommunesektor.

Kilde: ks.no

Innhold

Sammendrag	5
1 Bakgrunn og problembeskrivelse	8
1.1 Regelverk for utslipp av avløpsvann	8
1.2 Definisjon av tettbebyggelse	10
1.3 Behov for å revurdere definisjonen av tettbebyggelse	13
2 Mandat og metode	14
2.1 Problemstillinger	14
2.2 Avgrensninger	14
2.3 Juridisk vurdering	15
2.4 Samfunnsøkonomisk vurdering	15
2.5 Leserveiledning	17
3 Juridisk utredning	18
3.1 Bakgrunn	18
3.2 Nasjonalt mulighetsrom for definisjon av tettbebyggelse	19
3.3 Konklusjon	20
4 Nullalternativet	22
4.1 Investerings- og driftskostnader	22
4.2 Forhold som innskrenker det nasjonale handlingsrommet	23
5 Alternativer for definisjon av tettbebyggelse	25
5.1 Mulighetsstudie	25
5.2 Alternative definisjoner av tettbebyggelse	27
5.3 Eksempel på tettbebyggelser med de alternative definisjonene	28
6 Virkningsvurdering	30
6.1 Introduksjon	30
6.2 Virkning 1 – Reduserte investeringskostnader	32
6.3 Virkning 2 – Reduserte drifts- og vedlikeholdskostnader	33
6.4 Virkning 3 – Redusert omfang av naturinngrep	34
6.5 Virkning 4 – Redusert vannkvalitet i resipient	36
6.6 Virkning 5 – Økte forvaltningskostnader	37
6.7 Virkning 6 – Skattefinansieringsgevinst	38
7 Gebyreffekt i utvalgte kommuner	39
7.1 Eksempelkommunene	39
7.2 Gebyreffekt av revidert avløpsdirektiv i eksempelkommunene	49
8 Samlet vurdering	51
8.1 Samfunnsøkonomisk vurdering av alternativene	51
8.2 Følsomhet 1 – Lave/høye investeringskostnader	51
8.3 Følsomhet 2 – Investeringsprofil	52
8.4 Fordelingsvirkninger	54
8.5 Forutsetninger for vellykket gjennomføring	55
Referanseliste	56
Vedlegg 1 – Beregningsforutsetninger	57
Vedlegg 2 – Modell for å vurdere kostnader	59

Vedlegg 3 – Vurdering av ikke-prissatte virkninger	60
Vedlegg 4 – Investerings- og driftsprofiler	62
Vedlegg 5 – Detaljerte gebyrberegninger	65
V5.1 Alver kommune	65
V5.2 Bjørnafjorden kommune	66
V5.3 Rana kommune	66
V5.4 Øygarden kommune	67
V5.5 Fitjar kommune	68
Vedlegg 6 – Juridisk utredning	69

Sammendrag

Problembeskrivelse. EUs reviderte avløpsdirektiv ble vedtatt høsten 2024. Direktivet er vurdert som EØS-relevant og skal gjennom EØS-forhandlinger, før det kan implementeres i norsk regelverk.

I det reviderte avløpsdirektivet er virkeområdet utvidet til å inkludere tettbebyggelser med utslipp fra 1 000 personequivallenter (pe), samtidig som muligheten til å søke om lempeligere rensekrav (primærrensing) der det kan dokumenteres at utslippet ikke har skadevirkninger på miljøet fjernes. Det betyr at vesentlig flere små områder i Norge vil bli omfattet av avløpsdirektivet og minimumskravet sekundærrensing.

Tettbebyggelse er et eget begrep for geografiske områder i direktivet, og det er størrelsen på tettbebyggelsen som regulerer om den er omfattet av direktivet og hvilke krav den får. Norge har i dag en definisjon av tettbebyggelse i forurensningsforskriften som er basert på avstanden mellom hus og hussamlinger, mens direktivets definisjon er basert på områder der forurensningsproduksjonen er tilstrekkelig konsentrert. Ved å fortsette med dagens norske definisjon av tettbebyggelse, risikerer man at mindre tettbygde områder i Norge får krav som i direktivet var tiltenkt mer tett befolkede områder. Mange av disse områdene ligger i tillegg med utslipp til robust kyst hvor dagens utslipp har lav miljøpåvirkning og det ikke er behov for ytterligere rensing. Uten en justering av definisjonen av tettbebyggelse risikerer Norge å pålegge mange kommuner omfattende investeringer i nye renseanlegg – uten reell miljøgevinst. Det kan resultere i overoppheting i anleggsmarkedet og svekke legitimiteten til regelverket. Videreføring av dagens definisjon av tettbebyggelse vil også ha en negativ innvirkning på kommunaløkonomisk handlingsrom og kan bidra til en stor gebyrøkning i berørte kommuner.

Hvordan problemet kan løses. Det reviderte avløpsdirektivet åpner for at medlemsland selv definerer hva som utgjør 'tettbebyggelse', så lenge minstekravene i direktivet oppfylles og miljømålene ivaretas. Dette gir Norge et viktig handlingsrom for å utforme en definisjon av tettbebyggelse som er tilpasset norsk topografi og befolkningsmønster. Ved å endre den særnorske definisjonen av tettbebyggelse i forurensningsforskriften, vil man sikre at avløpsdirektivet ikke omfatter flere små steder i Norge enn nødvendig, og at omfanget av automatiske minimumskrav som følger av det reviderte avløpsdirektivet reduseres. Det vil gi miljømyndighetene større handlingsrom til å bruke faglig skjønn og tilpasse kravene der miljøbehovene faktisk tilsier det. Slik kan man sikre både beskyttelse av vannkvalitet og økosystemtjenester, samtidig som man unngår overinvesteringer i områder hvor sekundærrensing ikke er nødvendig.

Alternative definisjoner av tettbebyggelse. Vi har gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av fire alternative definisjoner av tettbebyggelse: 1) Alternativ 1 «Tettsted, 10 pe/hektar», 2) Alternativ 2 «Tettsted, 25 pe/hektar», 3) Alternativ 3 «Grunnkrets, 10 pe/hektar» og 4) Alternativ 4 «Grunnkrets, 25 pe/hektar». Alternativene sammenlignes med nullalternativet som reflekterer en videreføring av dagens norske tettstedsdefinisjon ved implementering av revidert avløpsdirektiv.

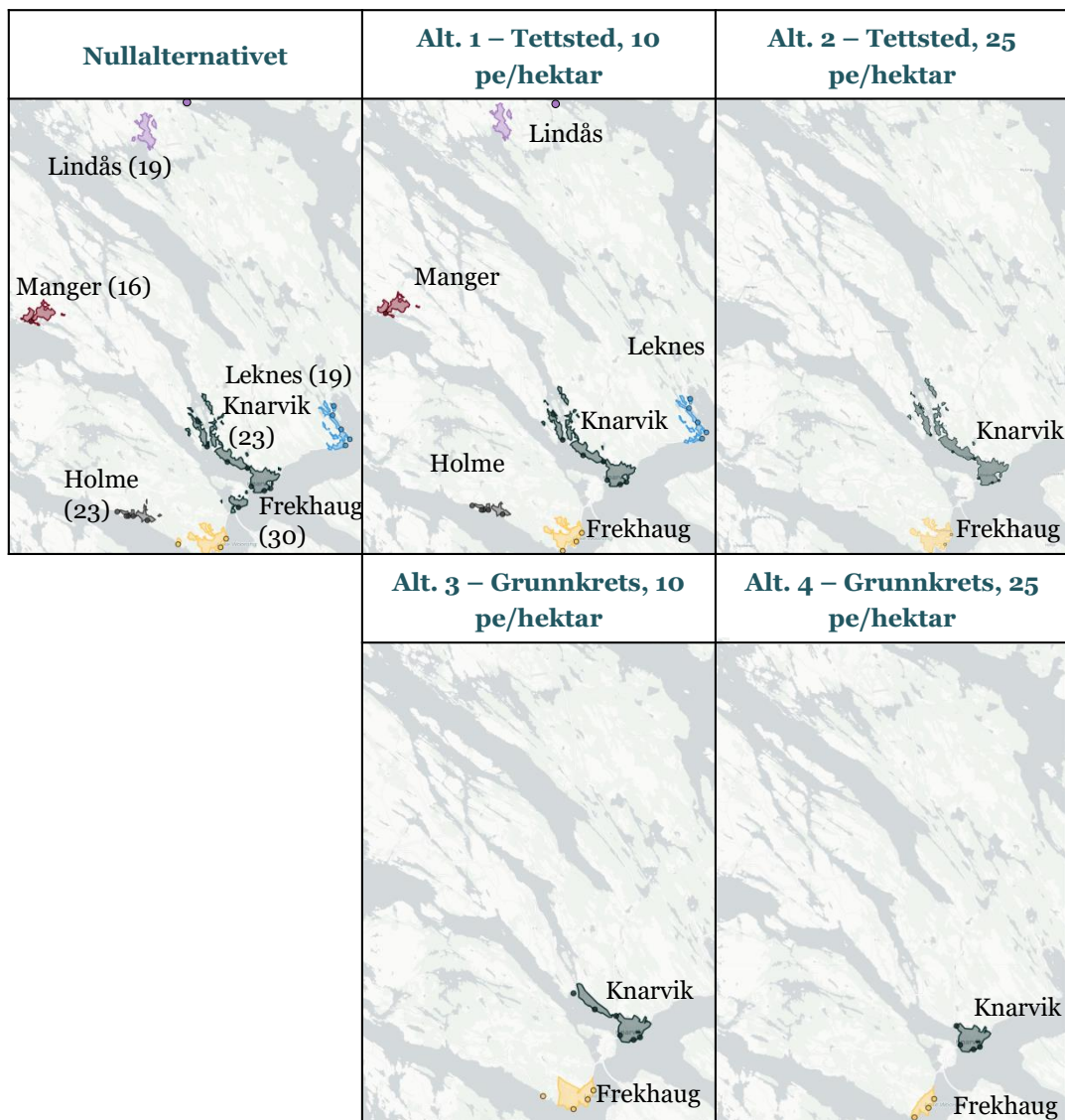
Avgrensinger. Den samfunnsøkonomiske analysen er avgrenset til å vurdere konsekvenser av hvor mange anlegg som vil bli omfattet av direktivets minimumskrav til sekundærrensing ved forskjellige definisjoner av tettbebyggelse. Dette fordi det er grensen for direktivets virkeområde på 1000 pe som anses å få størst konsekvens for veldig mange kommuner, og hvor miljønyttene av å bli omfattet av direktivets krav kan være liten. Anlegg som faller utenfor direktivets virkeområde har i dag nasjonalt krav om 90 prosent reduksjon av fosfor ved utslipp i normalt og følsomt område, og anleggene som kun har krav til enkel mekanisk rensing i nasjonalt regelverk har i stor grad utslipp til robust kyst som tåler utslippene. I disse områdene er det også ofte mange små anlegg, topografi som vanskeliggjør å slå de sammen til et større sentralt anlegg, samt få personer å dele utgiftene på.

Definisjonen av tettbebyggelse kan også påvirke hvor mange anlegg som omfattes av krav som utløses ved 10 000 pe, 100 000 pe og 150 000 pe, herunder helhetlige overvanns- og avløpsplaner, skjerpede

krav til fosfor-/nitrogenrensing, kvartærrensing av mikroforurensinger mm. Den økonomiske konsekvensen knyttet til hvor mange som vil bli omfattet av disse kravene er ikke inkludert i analysen.

Løsning på problemet. Analysen viser at hvordan man definerer tettbebyggelse har en stor betydning for hvor mange områder i en kommune som vil bli omfattet av kravene i revidert direktiv. Figur A viser hvilke områder i Alver kommune som vil utgjøre en tettbebyggelse på over 1 000 pe med dagens definisjon i forurensingsforskriften (nullalternativet) og ved de fire alternative definisjonene som er vurdert.

Figur A Tettbebyggelser i Alver kommune i nullalternativ og alternativ 1-4*



*Befolkningstettheten (pe/hektar) vist i parentes etter stedsnavnet i kartet som illustrerer nullalternativet. Kilde: Miljødirektoratet, SSB, Kartverket, OpenStreetMap og Menon Economics.

Analysen viser at den mest samfunnsøkonomisk lønnsomme definisjonen for Norge er:

Grunnkretser, i tråd med Statistisk sentralbyrås standard for grunnkretser, med en befolkningstetthet på 25 pe per hektar eller mer.

Dette innebærer at kun områder med tilstrekkelig befolkningstetthet omfattes av avløpsdirektivet, mens mer spredt bebyggelse fortsatt reguleres etter nasjonalt regelverk.

Hvorfor beste løsning. Denne definisjonen gir det beste forholdet mellom kostnad og nytte. Vår analyse viser at:

Samfunnet kan spare over 25 milliarder kroner i reduserte investerings- og driftskostnader, uten at det går på bekostning av vannkvaliteten.

Konklusjonen bygger på vurderingen av at norske miljømyndigheters skjønn er bedre egnet til å vurdere lokale behov enn at mindre befolkede områder blir omfattet av kravene i avløpsdirektivet basert på en rigid definisjon av tettbebyggelse. På denne måten unngår man unødvendige tiltak i områder med lav miljøpåvirkning, og ressursene kan rettes mot de stedene hvor tiltak faktisk har positiv innvirkning på vannkvaliteten.

Resultat og anbefaling. Ved å endre dagens definisjon av tettbebyggelse til definisjonen som legges til grunn i alternativ 4 kan man spare samfunnet for over 25 milliarder kroner, i tillegg til å redusere omfanget av naturinngrep, uten at det går på bekostning av vannkvaliteten. Selv om resultatene er forbundet med usikkerhet viser våre følsomhetsanalyser at rangeringen av alternativer er robust for endrede beregningsforutsetninger. Begrunnelsen for dette resultatet er at tettbebyggelser som ikke omfattes av direktivet, vil få krav i henhold til nasjonalt regelverk og gjennom utslippstillatelse, hvor forurensningsmyndighetene da har større mulighet til å gjøre en kunnskapsbaserte vurdering av hvilke områder som bør få krav om sekundærrensing. Det anbefales derfor at definisjonen endres i tråd med dette alternativet. Tabell A oppsummerer resultatene.

Tabell A Samlet vurdering av virkninger, neddiskonterte verdier, i milliarder 2025-kroner*

	Nullalt.	Alt. 1 – Tettsted , 10 pe/ hektar	Alt. 2 – Tettsted , 25 pe/ hektar	Alt. 3 – Grunn- krets, 10 pe/ hektar	Alt. 4 – Grunn- krets, 25 pe/ hektar
Prissatte virkninger					
Investeringskostnader	-33,8	-32,6	-24,0	-24,3	-19,9
Drifts- og vedlikeholdskostnader	-32,1	-29,6	-22,7	-28,2	-25,0
Skattefinansieringskostnader	-13,2	-12,4	-9,3	-10,5	-9,0
Sum prissatte virkninger	-79,2	-74,6	-56,0	-62,9	-53,9
Differanse fra nullalternativet	0,0	4,6	23,2	16,2	25,3
Rangering av prissatte virkninger	5	4	2	3	1
Ikke-prissatte virkninger					
Redusert omfang av naturinngrep	0	Ingen virkning	Ingen virkning	Ingen virkning	Ingen virkning
Redusert vannkvalitet i vannforekomst	0	Ingen virkning	Liten positiv	Liten positiv	Liten positiv
Økte forvaltningskostnader	0	Ingen virkning	Ingen virkning	Ingen virkning	Ingen virkning
Rangering av ikke-prissatte virkninger	4	4	1	1	1
Samlet rangering	5	4	2	3	1

**Prissatte virkninger representerer neddiskonterte 2025-kroner til 2025, med en 75 års analyseperiode. Kilde: Menon Economics*

Sammenheng med tidligere anslag. Tallene i Tabell A for nullalternativet avviker fra resultatene i Menon Economics & Norconsult (2025). Avviket har to forklaringer. Dette skyldes for det første at vi i denne rapporten har inkludert flere anlegg. I Menon Economics & Norconsult (2025) ser vi kun på anlegg som kan få nye krav som følge av revidert avløpsdirektiv, mens i denne studien inkluderer vi også anlegg som har dispensasjon fra dagens regelverk eller av annen grunn ikke har oppfylt dagens nasjonale krav. Den andre forklaringen er at vi i denne rapporten opererer med neddiskonterte tall, ikke absolutte tall. Vårt anslag på 33,8 milliarder i neddiskonterte investeringskostnader i nullalternativet tilsvarer 43,3 milliarder kroner i absolutte tall, som er 10,4 milliarder kroner høyere enn tidligere anslag på 32,9 milliarder kroner (ibid.).

1 Bakgrunn og problembeskrivelse

EUs reviderte avløpsdirektiv ble vedtatt høsten 2024 og innebærer skjerpede krav knyttet til oppsamling, transport og rensing av avløpsvann. Direktivet er vurdert som EØS-relevant og skal gjennom EØS-forhandlinger, før det kan implementeres i norsk regelverk.

Tettbebyggelse er en egen områdeinndeling/eget begrep i direktivet, og det er størrelsen på tettbebyggelsen som regulerer om området er omfattet av direktivet samt hvilke krav det får. Norge har i dag en definisjon av tettbebyggelse i forurensningsforskriften som er basert på avstanden mellom hus og hussamlinger, mens direktivets definisjon er basert på områder der forurensningsproduksjonen er tilstrekkelig konsentrert. Ved å fortsette med dagens norske definisjon av tettbebyggelse, risikerer man at mindre tettbyggede områder i Norge får krav som i direktivet var tiltenkt mer tett befolkede områder. Mange av disse områdene ligger i tillegg med utslipp til robust kyst hvor dagens utslipp har lav miljøpåvirkning og det ikke er behov for ytterligere rensing. Uten en justering av definisjonen av tettbebyggelse risikerer Norge å pålegge kommunene omfattende investeringer i nye renseanlegg – uten reell miljøgevinst

1.1 Regelverk for utslipp av avløpsvann

Revidert avløpsdirektiv. Revidert avløpsdirektiv ble vedtatt i EU høsten 2024. Med revisjonen av EUs avløpsdirektiv, stilles det strengere krav til oppsamling, transport og rensing av avløpsvann, inkludert nye krav til fjerning av mikroforurensninger. I tillegg skal det lages planer for urbant avløpsvann, med mål å redusere utslipp av urensset avløpsvann og forurensset overvann. Størrelsen på tettbebyggelsen styrer både om utslippene er omfattet av avløpsdirektivet, og hvilke minimums krav som gjelder for oppsamling og rensing av utslippene. Det reviderte direktivet utvider virkeområdet til å inkludere mindre tettbebyggelser enn tidligere, og fjerner skillet mellom utslipp til ferskvanns- og sjøresipienter¹.

Nå som det reviderte direktivet er vedtatt i EU, er neste steg i prosessen at det må innlemmes i EØS-avtalen, og deretter implementeres i norsk rett. Dette skjer gjennom en beslutning i EØS-komiteen, som består av representanter fra EFTA-landene (Norge, Island og Liechtenstein) og EU. Etter at EØS-komiteen har fattet en beslutning om å innlemme direktivet, må det implementeres i norsk lovverk. Dette kan skje gjennom lov- eller forskriftsvedtak, avhengig av direktivets innhold og omfang.

Det reviderte avløpsdirektivet stiller krav om sekundærrensing innen utgangen av 2035 for anlegg i tettbebyggelser fra 1 000 til 2 000 pe og utgangen av 2037 for anlegg i tettbebyggelser fra 2 000 pe med utslipp til kyst.

Gjeldende avløpsdirektiv (91/271/EØF). Gjeldende avløpsdirektiv ble vedtatt i EU i 1991, og medlemslandene hadde frist til å oppfylle direktivet innen 2005. Tettbebyggelse er en egen områdeinndeling/eget begrep i direktivet, og det er størrelsen på tettbebyggelsen som regulerer om

¹ Resipient kan også omtales som vannforekomst.

området er omfattet av direktivet samt hvilke krav det får. Det gjeldende direktivet setter krav i tettbebyggelser som har utslipp fra 2 000 pe til ferskvann og 10 000 pe til kyst. Minimumskravet for rensing er sekundærrensing (reduksjon av organisk stoff). Det åpnes imidlertid for at det i området som er definert som mindre følsomme kan søkes om lempeligere rensekraft hvis det kan dokumenteres at utslippet ikke har en negativ miljøeffekt. I Norge har kysten fra Lindesnes til grense Jakobselv (men noen få unntak) blitt definert som mindre følsomt.

Tettbebyggelser fra 10 000 pe med utslipp til et område som er sårbart for fosfor og/eller nitrogen skal i tillegg få krav til denne parameteren, dvs. tertiærrensing.

Det betyr at det i dag er størrelsen på tettbebyggelsen, tilstanden til vannforekomsten og tåleevnen til vannforekomsten som styrer hvilke krav renseanleggene må oppfylle for å kunne få lov til å slippe ut avløpsvannet.

Forurensningsforskriften. Det er forurensningsloven og forurensningsforskriften (Del 4. Avløp) som regulerer utslipp av alt kommunalt avløpsvann i Norge. Avløpsdirektivet (1991) er tatt inn i EØS-avtalen og anlegg i tettbebyggelser omfattet av avløpsdirektivet må minimum oppfylle kravene der. Kravene er ivaretatt i forurensningsforskriften. Forurensningsforskriften er delt inn i forskjellige kapitler basert på størrelsen på utslippet:

Kapittel 13 gjelder for utslipp av kommunalt avløpsvann fra tettbebyggelse med samlet utslipp mindre enn 2000 pe til ferskvann, mindre enn 2 000 pe til elvemunning eller mindre enn 10 000 pe til sjø. Disse tettbebyggelsene er i dag ikke omfattet avløpsdirektivet og minimumskravene her er fastsatt av norske miljømyndigheter. Minimumskravet for utslipp til følsomt og normalt område er 90 prosent reduksjon av fosfor ettersom det er ansett at en reduksjon av fosfor er viktigst for disse vannforekomstene. I det som er definert som mindre følsomt (kysten fra Lindesnes til grense Jakobselv) er det lempeligere rensekraft og normalt enkel mekanisk rensning. Det er kommunen som er forurensningsmyndighet for kap. 13.

Kapittel 14 gjelder for utslipp av kommunalt avløpsvann fra tettbebyggelse med samlet utslipp større enn eller lik 2 000 pe til ferskvann, større enn eller lik 2 000 pe til elvemunning eller større enn 10 000 pe til sjø. Dette er tettbebyggelsene som i dag er omfattet av avløpsdirektivet og minimumskravene i avløpsdirektivet er ivaretatt i dette kapitlet. Minimumskravet for utslipp til følsomt og normalt område er sekundærrensing og i tillegg et nasjonalt krav til 90 prosent reduksjon av fosfor, og ved utslipp til mindre følsomt område er kravet sekundærrensing. I mindre følsomt område er det, slik avløpsdirektivet åpner for, mulighet for å søke om primærrensing hvis det kan dokumenteres at utslippet ikke har skadevirkninger på miljø. Det er statsforvalteren som er forurensningsmyndighet for disse utslippene.

Utslippstillatelse og vannkvalitet. I tillegg til at minimumskravene i forurensningsforskriften må følges, så skal alle som slippet ut avløpsvann ha en særskilt tillatelse til dette. Det betyr at det må søkes om en utslippstillatelse for det spesifikke utslippet. I søknaden skal søker beskrive og belyse alle sider ved utslippet og omsøkte rensekraft skal vurderes opp mot miljømål for vannforekomsten. Det betyr at både kravene i forurensningsforskriften og kommende krav i avløpsdirektivet er minimumskrav, og hvor det i den enkelte utslippstillatelsen kan gis strengere krav.

Utslippstillatelser gis på vilkår som skal sikre at utslippene ikke medfører helse- eller miljøskade, og at de er i tråd med nasjonale og internasjonale miljømål. I vurderingen av om utslippstillatelse kan gis, og på hvilke vilkår, skal tettbebyggelsens forurensningsmyndighet blant annet legge vekt på forurensningens art og omfang, tåleevne til mottakende vannforekomst, samt de samlede

belastningene på vannforekomsten. Den som gir tillatelsen, må også sørge for at tillatelsene er i samsvar med kravene i forurensningsforskriften (inkl. avløpsdirektivet) og vanndirektivet.

I tillegg til å være forurensningsmyndighet for tettbebyggelsene omfattet av avløpsdirektivet (kap. 14 i forurensningsforskriften) har statsforvalteren et helhetlig ansvar for å sikre at vannforekomster når sine miljømål, og at tillatelser og tiltak er tilpasset økologisk tilstand og helhetlig vannforvaltning. Oppgaven omfatter behandling og oppfølging av utslippstillatelser, tilsyn, veiledning og ansvar for at krav i forurensningsloven, forurensningsforskriften og EØS-direktiver som avløps-, vann- og industriutslippsdirektivet etterleves. Dersom vannforekomster har for dårlig kvalitet, kan statsforvalteren pålegge nødvendige krav og tiltak overfor virksomheter og kommuner for å bidra til at miljømålene nås. Dette innebærer at statsforvalteren kan kreve gjennomføring av tiltak som reduserer tilførselen av forurensende stoffer, herunder skjerpede krav til utslipp fra avløpsanlegg, jordbruk eller annen virksomhet som påvirker vannkvaliteten.

Gjennom saksbehandling, tilsyn og koordinering av tiltak i vannforvaltningsplanene, sikrer statsforvalteren at avløpssektoren utvikles i tråd med nasjonale miljømål og internasjonale forpliktelser.

1.2 Definisjon av tettbebyggelse

Hvordan tettbebyggelse defineres er helt sentralt ettersom det i avløpsdirektivet er størrelsen på tettbebyggelsen som avgjør om området er omfattet av direktivet, samt hvilke minimumskrav det får. Det er flere aktuelle grenseverdier for tettbebyggelser:

- < 1000 pe – ikke omfattet av kravene i avløpsdirektivet, kun nasjonale krav
- ≥ 1 000 pe - krav til tilknytningsplikt og sekundærrensing
- ≥ 5 000 pe og 10 000 pe – oppfordre til tilstrekkelige offentlige sanitærfasiliteter
- ≥ 10 000 pe - krav til tertiærrensing ved utslipp til sårbart område, krav til kvartærrensing ved utslipp til område som er sårbart for mikroforurensninger, krav til helhetlige planer for utslipp av overløp og overvann ved behov, ekstra krav til prøvetaking, økt krav til informasjon til publikum
- ≥ 100 000 pe – ekstra krav til prøvetaking, obligatorisk krav til helhetlige planer for utslipp av overløp og overvann

Tettbebyggelse er derfor et helt sentralt begrep og det er gode argumenter for at begrepet blir definert i norsk lovverk slik at kravene blir i tråd med hensikten i direktivet.

Definisjon i revidert direktiv. Definisjonen av tettbebyggelse i revidert direktiv er gjengitt og oversatt i tekstboks 1.

Tekstboks 1 Definisjon av tettbebyggelse i revidert avløpsdirektiv

... '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 or to one or more final discharge points ...

... 'Agglomerasjon' betyr et område hvor befolkningen, uttrykt i personekvivalenter, kombinert eller ikke med økonomisk aktivitet, er tilstrekkelig konsentrert til at urbant avløpsvann kan samles opp og ledes til ett eller flere renseanlegg for urbant avløpsvann eller til ett eller flere endelige utslippspunkter ...

Ved revisjonen av direktivet var det et ønske å konkretisere hva tilstrekkelig konsentrert området betyr og inkludere dette i definisjonen, og det var flere forslag under forhandlingene. Det ente med at selve definisjonen ble som i tekstboksen over, men i forordet ble det skrevet:

Når de avgrenser tettstedene sine, bør medlemsstatene ta hensyn til den veiledende referanseterskelen på 10 til 25 p.e. per hektar over hvilket befolkningen, eventuelt kombinert med økonomisk virksomhet, lokalisert i et bestemt område anses som tilstrekkelig konsentrert.

Norsk definisjon. Den norske definisjonen av tettbebyggelse er regulert i forurensingsforskriften og gjengitt i tekstboks 2. Definisjonen tar utgangspunkt i avstander mellom hus og hussamlinger.

Tekstboks 2 Definisjon av tettbebyggelse i forurensingsforskriften § 11-3 k

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.

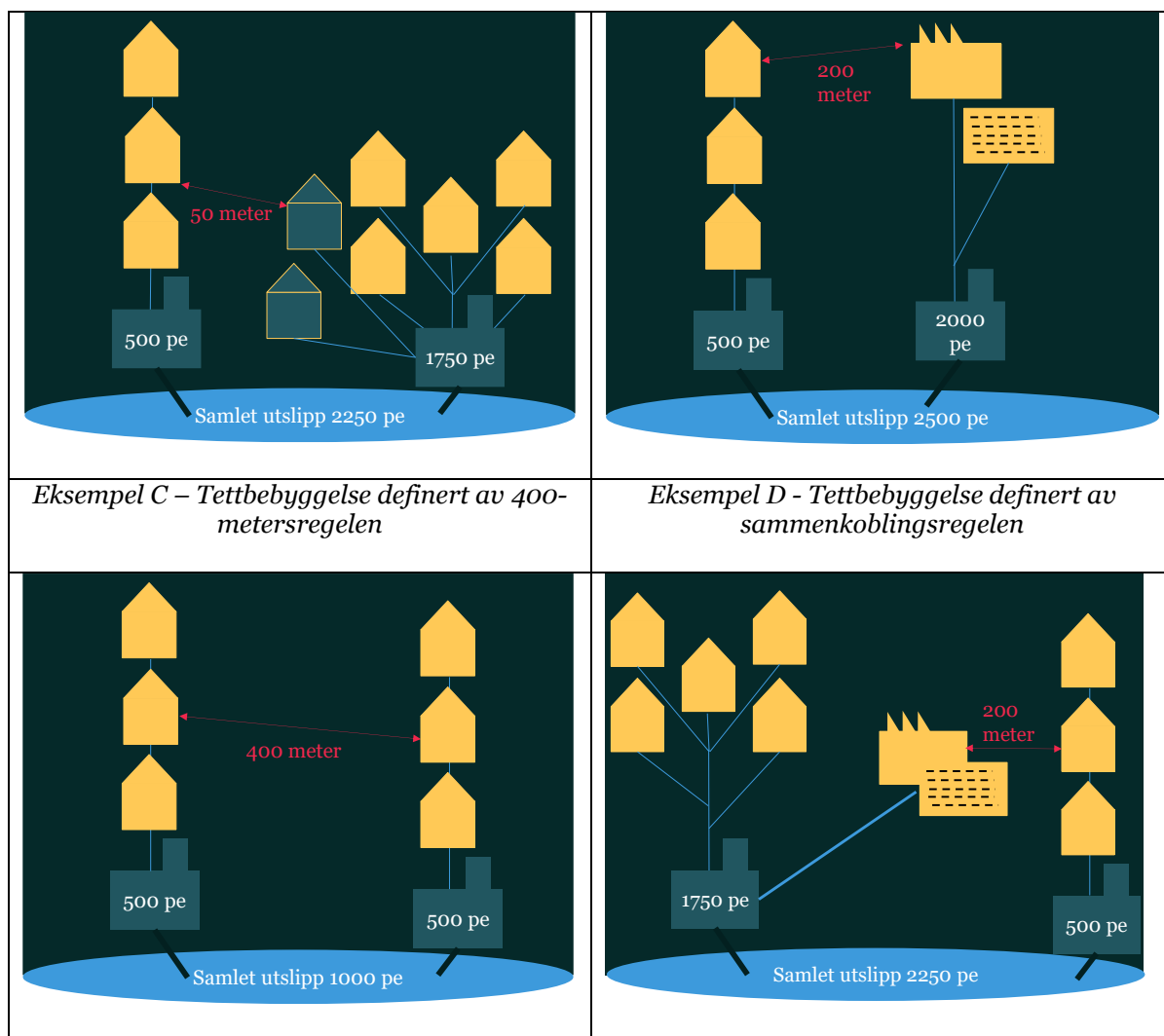
Dersom avløpsvann fra to eller flere tettbebyggelser, som nevnt i første ledd, samles opp og føres til ett felles renseanlegg eller utslippssted, regnes tettbebyggelsene som én tettbebyggelse.

For å illustrere hvordan dagens definisjon av tettbebyggelse virker, viser vi i Figur 1-1 fire eksempler som får frem hvordan dagens definisjon av tettbebyggelse fungerer i praksis. Vi starter med 50-metersregelen, eksempel A. Som figuren viser, kobles to samlinger av hus sammen til én tettbebyggelse fordi det bygges nye boliger innenfor 50 meter fra én av samlingene. Med dagens definisjon regnes begge samlingene som én tettbebyggelse, med et samlet utslipp på 2 250 pe.

Det andre eksemplet (eksempel B) viser hvordan 200-metersregelen fungerer. Her har vi en samling hus som står for 500 pe, plassert 200 meter fra både boligblokker og et industrianlegg. Husene, blokkene og industrianlegget defineres samlet som én tettbebyggelse etter 200-metersregelen, med et samlet utslipp på 2 500 pe.

Figur 1-1 Illustrasjoner av dagens definisjon av tettbebyggelse

<i>Eksempel A – Tettbebyggelse definert av 50-metersregelen</i>	<i>Eksempel B – Tettbebyggelse definert av 200-metersregelen</i>
---	--



Kilde: Menon Economics

Det tredje eksemplet (eksempel C) illustrerer hvordan 400-metersregelen anvendes. I dette tilfellet ligger to hussamlinger 400 meter fra hverandre, og defineres derfor som én tettbebyggelse, med et samlet utslipp på 1 000 pe.

Det fjerde eksemplet (eksempel D) viser en situasjon med to hussamlinger og et industriområde mellom dem. Industriområdet ligger 200 meter fra den ene hussamlingen og leder sitt avløpsvann til renseanlegget til den andre. Siden avløpsvannet samles og behandles i ett felles renseanlegg, regnes disse som én tettbebyggelse, med et samlet utslipp på 2 250 pe.

Disse eksemplene illustrerer problemene med dagens særnorske definisjon. For eksempel gir 50-, 200- og 400-metersreglene en tolkning av hva som er en tettbebyggelse, uten å ta hensyn til faktisk befolkningstetthet eller topografiske eller geografiske forhold. Definisjonen fanger derfor også opp mange områder med lav befolkningstetthet og marginal miljøpåvirkning. Ved å kun benytte antall meter i luftlinje vil man også koble sammen områder der det ikke er naturlig å samle avløpet da hussamlinger kan ligge på hver sin øy, på hver sin side av et fjell, elv, fjord ol.

Definisjonen gir dessuten lite rom for skjønn, men åpner samtidig for stor variasjon i tolkning – særlig ved sammenkoblingsregelen, hvor avløpsteknisk kobling alene kan gjøre to adskilte bebyggelser til én tettbebyggelse.

1.3 Behov for å revurdere definisjonen av tettbebyggelse

Det kan stilles spørsmål ved hvor treffsikker dagens særnorske definisjon av tettbebyggelse er, og om den er i tråd med veiledende befolkningstetthet på 10-25 pe/ha i revidert direktiv.

Definisjonen blir spesielt viktig når virkeområdet for det reviderte direktivet utvides vesentlig, spesielt med tanke på at det for utslipp til kystvann går fra å inkludere tettbebyggelser fra 10 000 pe og ned til 1 000 pe.

Med gjeldende definisjon omfattes også områder der befolkningstettheten kan være lav, og der resipientene kan ha kapasitet til å håndtere dagens utslipp uten ytterligere rensing. Dette reiser spørsmål om det er behov for en justering av definisjonen, for å unngå at det stilles like strenge krav i områder der befolkningstettheten er lav og miljøgevinsten ved nye tiltak kan være begrenset.

Det reviderte avløpsdirektivet åpner for at hvert medlemsland kan definere hva som regnes som tettbebyggelse, så lenge minstekravene oppfylles og miljømålene nås. Dette gir Norge et handlingsrom til å vurdere hvordan kravene best kan tilpasses nasjonale forhold. En justering av den særnorske definisjonen i forurensningsforskriften kan bidra til å redusere omfanget av mindre områder som vil bli omfattet av direktivet og dermed får automatisk krav til sekundærrensing.

I tettbebyggelser som ikke blir omfattet av direktivet, vil minimumskravene følge av forurensningsforskriften og ved behov for strengere krav vil dette reguleres i anleggets utslippstillatelse. En slik tilnærming kan gjøre det lettere å balansere hensynet til vannkvalitet og økosystemtjenester med behovet for kostnadseffektive løsninger, og bidra til at tiltakene settes inn der de faktisk gjør størst nytte.

Uten en justering av definisjonen av tettbebyggelse risikerer Norge å pålegge kommunene omfattende investeringer i nye renseanlegg – uten reell miljøgevinst. Det kan resultere i overoppheting i anleggsmarkedet og svekke legitimiteten til regelverket. Videreføring av dagens definisjon av tettbebyggelse vil også ha en negativ innvirkning på kommunaløkonomisk handlingsrom og det kan bidra til en stor gebyrøkning i berørte kommuner.

På denne bakgrunn har KS tatt initiativ til å utrede det juridiske handlingsrommet for definisjonen av tettbebyggelse og de samfunnsøkonomiske konsekvensene av alternative tettbyggelsesdefinisjoner.

2 Mandat og metode

Formålet med utredningen er å vurdere handlingsrommet Norge har ved implementering av revidert avløpsdirektiv, og hvordan definisjonen av tettbebyggelse påvirker hvilke områder som blir omfattet av direktivet. Utredningen består av en juridisk vurdering og en samfunnsøkonomisk analyse som vurderer alternative definisjoner, konsekvenser for kommunenes kostnader og mulige innskrenkninger i praktiseringen av direktivet. Den samfunnsøkonomiske analysen vurderer virkninger av ulike definisjoner og synliggjør kostnader, nytte og fordelingseffekter på nasjonalt nivå. Målet er å sikre at regelverket utformes på en måte som både er effektivt, fleksibelt og i tråd med EU-retten.

2.1 Problemstillinger

Formålet med utredningen er at det gjennomføres en juridisk og en samfunnsøkonomisk vurdering som svarer på følgende fire problemstillinger:

1. Hvilket handlingsrom ligger i revidert direktiv med tanke på nasjonal definisjon av tettbebyggelse, og hvordan bør en norsk definisjon være for å utnytte dette handlingsrommet?
2. Foreta en samfunnsøkonomisk analyse av konsekvensene ved å benytte dagens norske definisjon av tettbebyggelse sammenlignet med å bruke direktivets definisjon.
3. Synliggjøre de økonomiske kostnadene for innbyggerne i minst 5 kommuner som følge av at handlingsrommet i revidert avløpsdirektiv ikke utnyttes fullt ut.
4. Er det andre sider ved norsk implementering som i realiteten innskrenker handlingsrommet knyttet til revidert avløpsdirektiv?

2.2 Avgrensninger

Den samfunnsøkonomiske analysen er avgrenset til å vurdere konsekvenser av hvor mange anlegg som vil bli omfattet av direktivets minimumskrav til sekundærrensing ved forskjellige definisjoner av tettbebyggelse. Dette fordi det er grensen for direktivets virkeområde på 1000 pe som anses å få størst konsekvens for veldig mange kommuner, og hvor miljønyttene av å bli omfattet av direktivets krav kan være liten. Anlegg som faller utenfor direktivets virkeområde har i dag nasjonalt krav om 90 prosent reduksjon av fosfor ved utslipp i normalt og følsomt område, og anleggene som kun har krav til enkel mekanisk rensing i nasjonalt regelverk har i stor grad utslipp til robust kyst som tåler utslippene. I disse områdene er det også ofte mange små anlegg, topografi som vanskeliggjør å slå de sammen til et større sentralt anlegg, samt få personer å dele utgiftene på.

Definisjonen av tettbebyggelse kan også påvirke hvor mange anlegg som omfattes av krav som utløses ved 10 000 pe, 100 000 pe og 150 000 pe, herunder helhetlige overvanns- og avløpsplaner, skjerpede krav til fosfor-/nitrogenrensing, kvartærrensing av mikroforurensinger mm. Den økonomiske konsekvensen knyttet til hvor mange som vil bli omfattet av disse kravene er ikke inkludert.

I samråd med oppdragsgiver har vi valgt å se bort fra kostnader og nyttevirksomheter som følger av disse kravene, altså krav som kommer i tillegg til sekundærrensing. Det er dermed sannsynlig at vi undervurderer investerings-, sanerings-, drift- og vedlikeholdskostnader i nullalternativet, samt nytten

av kostnadsbesparelse ved ulike definisjoner av tettbebyggelse. Det er også sannsynlig at vi undervurderer kostnadene knyttet til redusert rensegrad som følge av alternative definisjoner av tettbebyggelse.

2.3 Juridisk vurdering

Rent metodisk tilnærmer den juridiske utredningen seg spørsmålet om nasjonalt handlingsrom i to trinn. Først klarlegges innholdet av EU-/EØS-retten med utgangspunkt i EU-domstolens metode. Deretter tas det stilling til hvordan ulike nasjonale formuleringer av definisjonen kan ivareta de minimumsforpliktelser som følger av EU-/EØS-retten.

EØS-avtalens målsetting om homogenitet, innebærer at EU-regler som er tatt inn i EØS-avtalen skal tolkes og anvendes likt i hele EØS-området. Dette betyr at norske myndigheter har en plikt til å gjennomføre EØS-relevante direktiver på en lojal, klar og tydelig måte. Ved klarleggingen av hvilke forpliktelser som følger av det reviderte avløpsdirektivet må det tas utgangspunkt i EU-retten og EU-domstolens juridiske metode. EU-domstolens juridiske metode skiller seg fra tradisjonell norsk juridisk metode ved å være mer formålsorientert og kontekstuell. Det legges større vekt på direktivets formål og rettslige kontekst, og hvor tolkningen skjer i lys av EU-rettens traktatbestemmelser og prinsipper.

I den grad det foreligger et nasjonalt skjønn ved gjennomføring av det som må oppfattes som minimumsforpliktelser etter det reviderte avløpsdirektivet, så kan det foretas nasjonale tilpasninger ved utformingen av en norsk definisjon av tettbebyggelse. Innenfor det nasjonale skjønn vil ulike hensyn kunne komme i betraktning. En nasjonal definisjon av tettbebyggelse vil få konsekvenser for en rekke ulike aktører, både kommuner som skal innrette seg etter kravene som følger av direktivet og får offentlige aktører som følger opp at kravene blir etterlevet. I lys av dette er det blitt ansett viktig at en nasjonal definisjon gir forutberegnelighet for aktørene og er operasjonaliserbar. Det vil si at det må være tydelig hvilke bebyggelser som omfattes av definisjonen, slik at den gir forutsigbarhet både for myndighetene og for de som er underlagt regelverket. Utredningen legger derfor vekt på at en nasjonal definisjon innenfor det rettslige handlingsrommet som følger av EU-/EØS-retten må være både rettslig presis og administrativt håndterbar.

2.4 Samfunnsøkonomisk vurdering

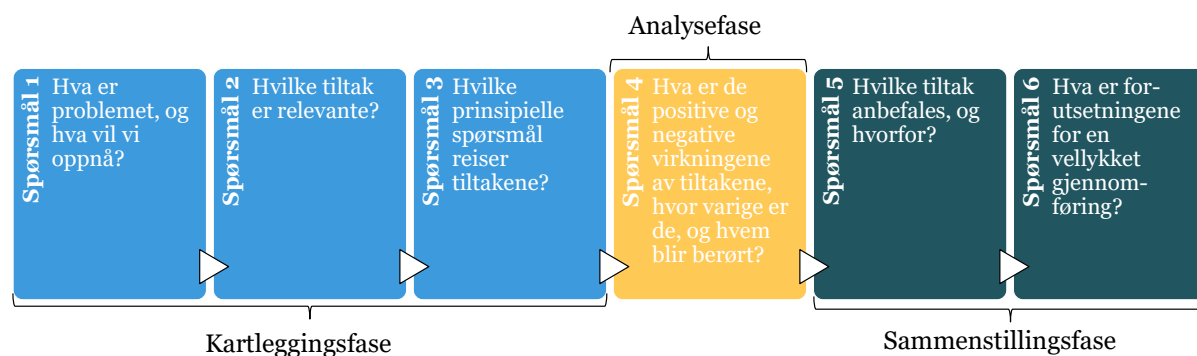
Offentlige ressurser er knappe og det er konkurranse om tilgjengelige midler til ulike formål. Det er derfor viktig at prioriteringer mellom ulike formål, enten de foretas på administrativt eller politisk plan, er velbegrunnede og gjennomtenkte. I tråd med utredningsinstruksen, se Figur 2.1, skal tiltakene som vurderes være løsning på et konkret problem. Alle relevante tiltak som kan løse problemet bør inngå i analysen. Ved å innlemme alle relevante tiltak i analysen sikrer man at de faktiske avveiningene man står overfor i valget om hvordan man skal løse problemet blir synliggjort.

Et av formålene med en samfunnsøkonomisk analyse er å kartlegge, synliggjøre og systematisere konsekvenser av tiltak før beslutninger fattes. Slike konsekvenser omfatter for eksempel kostnader som belastes offentlige budsjetter, investeringskostnader, miljøgevinster og andre velferdsvirkninger. Samfunnsøkonomisk analyse er en måte å systematisere informasjon på. De viktigste forutsetningene for rangering av ulike alternativer bør i størst mulig grad synliggjøres.

En nytte-kostnadsanalyse bygger på en beregning av prissatt nytte og kostnader av tiltaksalternativene, sammenlignet med situasjonen hvis tiltak ikke gjennomføres (nullalternativet). Den prissatte netto-nytten suppleres med verbal beskrivelse og eventuelle fysiske indikatorer for ikke-prissatte virkninger.

Dersom den prissatte nytten overstiger kostnadene, og det ikke er vesentlige negative ikke-prissatte virkninger, vurderes et tiltak å være samfunnsøkonomisk lønnsomt. At et tiltak er samfunnsøkonomisk lønnsomt vil ikke si at det er det beste tiltaket. Det kan finnes andre tiltak som løser problemet man ønsker å løse på en bedre måte. Hvis ikke alle relevante tiltak er med i vurderingen kan man heller ikke være sikker på at det lønnsomme tiltaket er det tiltaket med høyest lønnsomhet.

Figur 2-1 De seks spørsmålene i utredningsinstruksen



Kilde: DFØ, bearbeidet av Menon Economics

Menon Economics og Norconsult har for Miljødirektoratet utviklet en modell som beregner investerings- og driftskostnader ved etablering av sekundærrensing i norske kommuner, basert på kravene i revidert avløpsdirektiv (Menon Economics & Norconsult, 2025). Modellen kan benyttes til å beregne kostnader for hvert anlegg og finner det mest kostnadseffektive alternativet: oppgradering, nybygging eller overføring til et større anlegg. Kostnader beregnes ut fra anleggsstørrelse, avstander og standardpriser, og viser hvordan dette påvirker kommunenes gebyrgrunnlag. Det tas ikke hensyn til spesifikke lokale forhold, som ulike grunnforhold eller politiske prioriteringer, ettersom vil ikke har tilstrekkelig detaljinformasjon om dette. Hvert enkelt kostnadsanslag vil derfor kunne avvike fra reelle kostnader i det enkelte prosjekt. Imidlertid er modellen konstruert for å gi et realistisk bilde av kostnadsnivået på nasjonalt nivå. Modellen gir et grunnlag for å prissette ulike definisjoner av tettbebyggelse på investeringskostnader (herav saneringskostnader) og drifts- og vedlikeholdskostnader. Beregningsforutsetninger for de prissatte virkningene er dokumentert i vedlegg 1 og modellen er dokumentert i vedlegg 2. Modellen har flere viktige avgrensninger og forenklinger:

- **Avgrensning til direktivpålagte kostnader.** Beregningene inkluderer kun kostnader som følger direkte av det reviderte avløpsdirektivet. Kostnader knyttet til etterslep i henhold til gjeldende regelverk, samt andre nødvendige eller hensiktsmessige investeringer i vann- og avløpssektoren (VA-sektoren), er ikke inkludert.
- **Utelatelse av slambehandlingskostnader.** Investerings- og driftskostnader for videregående slambehandling – eksempelvis biogassanlegg – er ikke tatt med, til tross for at slike tiltak sannsynligvis vil være nødvendige for å håndtere slam fra nye sekundærrenseanlegg.
- **Ingen estimering av markedsrisiko.** Modellen fanger ikke opp mulige kapasitetsutfordringer eller prisøkninger som følge av økt etterspørsel etter varer og tjenester under implementering av direktivet. Særlig på kort sikt kan dette gi betydelige utslag i kostnadsbildet, men det er ikke reflektert i beregningene. Dette er ytterligere omtalt i kapittel 8.
- **Geografisk og operasjonell forenkling.** Modellen tar ikke hensyn til lokale forhold som grunnforhold, kommunale prioriteringer, eller eksisterende infrastruktur på anleggsnivå. Dermed kan anslagene avvike fra faktiske kostnader i den enkelte kommune, selv om modellen gir et realistisk bilde på nasjonalt nivå.

Ulike definisjoner av tettbebyggelse kan også utløse miljø- og naturvirkninger, som vi ikke har hatt grunnlag for å prissette. I tråd med DFØs veileder bør virkningene så langt det er mulig verdsettes i kroner for å sammenlignes direkte med kostnadene. Når dette ikke lar seg gjøre, beskrives virkningene kvalitativt og vurderes opp mot nullalternativet, med tydelig angivelse av hvem som berøres, hvordan og i hvilken størrelsesorden. Gjennom kombinasjon av kvantifisering og strukturerte beskrivelser, og bruk av en verdimatrise for ikke-prissatte virkninger, kan man gi en helhetlig vurdering der også tidshorisont og neddiskontering tas i betraktning. Metoden for å vurdere ikke-prissatte virkninger er dokumentert i vedlegg 3.

2.5 Leserveiledning

En oppsummering av den juridiske utredningen er dokumentert i kapittel 3 og hele den juridiske utredningen er dokumentert i vedlegg 6. Den samfunnsøkonomiske analysen er dokumentert i kapittel 4, 5, 6 og 8. Kapittel 4 beskriver nullalternativet, som alternative definisjoner av tettbebyggelse vurderes opp imot. I kapittel 5 gjennomgås alternativanalysen med mulighetsstudie og konkretisering av alternative definisjoner av tettbebyggelse. Kapittelet inkluderer også et eksempel på hvordan de ulike definisjonene av tettbebyggelse slår ut i en utvalgt kommune. I kapittel 6 dokumenteres vår vurdering av samfunnsøkonomiske virkninger. I kapittel 7 viser vi gebyreffekten av ulike tettbebyggelsesdefinisjoner i fem eksempelkommuner. Til slutt, i kapittel 8, oppsummerer vi de samfunnsøkonomiske virkningene og konkluderer, viser resultatet av utvalgte følsomhetsanalyser, beskriver fordelingsvirkninger og forutsetninger for vellykket gjennomføring.

3 Juridisk utredning

Den juridiske utredningen har til formål å klarlegge det “nasjonale handlingsrommet” i EUs reviderte avløpsdirektiv ved utformingen av en norsk definisjon av “tettbebyggelse”. Hvordan en norsk definisjon av tettbebyggelse utformes vil ha betydelige konsekvenser for norske kommuner og anleggseiere. Direktivet definerer tettbebyggelse som et område med tilstrekkelig konsentrert befolkning, uttrykt i personekvivalenter (pe), men gir medlemslandene betydelig frihet til å konkretisere hva dette innebærer. I direktivet anbefales det å ta hensyn til et veiledende intervall på 10–25 pe per hektar, uten at dette er bindende norm. I utredningen vurderes det at medlemslandene har en aktivitets- og innsatsforpliktelse til å utforme nasjonale definisjoner som fanger opp områder med minst 25 pe per hektar. Samtidig åpner direktivet for at områder med betydelige høyere konsentrasjon også kan aksepteres, uten at dette nødvendigvis innebærer et brudd med de forpliktelsene som følger av EU-/EØS-retten. Utredningen konkluderer med at Norge har et stort, men lite utnyttet, handlingsrom til å tilpasse definisjonen.

Den juridiske vurderingen er i sin helhet dokumentert i vedlegg 6.

3.1 Bakgrunn

Begrepet «nasjonalt handlingsrom» er et flertydig begrep som benyttes i ulike sammenhenger og kontekster. I sin kjerne er begrepet ment å være en betegnelse på hvilke muligheter Norge har til å påvirke politikkutformingen i EU og hvilket skjønn nasjonale myndigheter har ved utformingen av nasjonale bestemmelser som gjennomfører EU-/EØS-rettslige forpliktelser. Det er i sistnevnte betydning begrepet benyttes i utredningen. Den sentrale kjernen i den juridiske utredningen er å forsøke å trekke opp noen rammer for det nasjonale skjønnets ved utformingen av en definisjon for “tettbebyggelse” i norsk rett. Hvordan en definisjon av tettbebyggelse utformes har stor betydning for hvilke forpliktelser som følger av EU reviderte avløpsdirektiv (2024/3019/EU).

Det reviderte avløpsdirektivet 2024/3019/EU har inntatt følgende definisjon av tettbebyggelse i direktivets art. 2 nr. 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 or to one or more final discharge points;

Definisjonen av tettbebyggelse er avgjørende for virkeområdet til direktivet og følgelig også i stor grad hvilke forpliktelser som følger av direktivet. Det reviderte direktivet og definisjonen av tettbebyggelse har en lang historikk. Det tidligere avløpsdirektivet (91/271/EØF) er fra 1991 og ble vedtatt for å motvirke forurensning fra kommunalt avløpsvann, som ble ansett som en av de største kildene til vannforurensning i Europa. Det tidligere direktivet ga få konkrete føringer for hvordan medlemslandene skulle avgrense tettbebyggelser. Det ble utarbeidet en veiledning til det tidligere direktivet i 2007 som understreket at definisjonen av tettbebyggelse medførte at medlemslandene måtte gjøre vurderinger basert på lokale forhold, hvor kriterier som befolkningstetthet, økonomisk aktivitet og teknisk mulighet for oppsamling av avløpsvann kunne inngå i vurderingen. Det ble også presisert at

eksistensen av et avløpssystem ikke var avgjørende for om et område skulle regnes som en tettbebyggelse. EU-domstolens praksis knyttet til det tidligere direktivet har i hovedsak dreid seg om traktatbruddsaker, og domstolen har vist tilbakeholdenhet med å overprøve medlemslandenes skjønn så lenge miljøformålene i direktivet er ivaretatt. Domstolen har slått fast at medlemsland ikke kan dele opp tettbebyggelser kunstig for å unngå forpliktelser, og at vurderingen av om et område er en tettbebyggelse skal være uavhengig av om det finnes et renseanlegg. De har imidlertid ikke tatt direkte stilling til hvor stort handlingsrom medlemslandene har ved fastlegging av nasjonale definisjoner av tettbebyggelse.

Praksis fra andre europeiske land knyttet til det opprinnelige direktivet er blitt gjennomgått i forbindelse med utredningsarbeidet. Det har ikke latt seg påvise én felles europeisk tilnærming til hvordan begrepet tettbebyggelse defineres og avgrenses. Noen land, som Finland og Sverige, benytter befolkningsgrenser og avstand mellom bygninger, mens andre, som Danmark, definerer tettbebyggelse indirekte ved å angi hva som er «spredt bebyggelse». Enkelte land, som Spania og Slovenia, har definisjoner som bygger på definisjonen i det tidligere avløpsdirektivet, hvor det tas utgangspunkt i en geografisk avgrensning i kombinasjonen med mer eller mindre skjønnsmessige kriterier om tilstrekkelig konsentrasjon. I andre land som Østerrike og Tyskland er hva som er “tettbebyggelse” i stor grad overlatt til forvaltningspraksis å avgrense. I sistnevnte tilfeller er det derfor vanskelig å si noe sikkert om landene har en helhetlig forståelse og praktisering av hva “tettbebyggelse” innebærer. Dette mangfoldet av ulike tilnærminger til hva som kan utgjøre “tettbebyggelse” illustrerer at medlemslandene har hatt og fortsatt har betydelig nasjonalt handlingsrom i utformingen av definisjonen, og at det ikke finnes en enhetlig europeisk avgrensning.

Det tidligere avløpsdirektivet har vært gjenstand for en lengre revisjonsprosess. Utfordringene med det tidligere direktivet ble tydeliggjort i EU-kommisjonens REFIT-evaluering fra 2019, som konkluderte med at direktivet hadde hatt positiv effekt, men at det var behov for forbedringer, særlig for å sikre mer enhetlig etterlevelse og bedre miljøbeskyttelse. EU-kommisjonens forslag til revidert direktiv ble lagt frem i oktober 2022. Forslaget inneholdt en ny definisjon av tettbebyggelse, hvor det ble foreslått en konkret konsentrasjonsgrense på 10 personekvivalenter (pe) per hektar. Dette representerte en betydelig innstramming sammenlignet med det tidligere direktivet, hvor medlemslandene hadde større frihet til å definere begrepet. Forslaget ble møtt med blandede reaksjoner. Selv om det var bred enighet om behovet for bedre håndtering av avløpsvann, uttrykte mange aktører bekymring for de økonomiske konsekvensene, særlig i spredtbygde områder.

For en nærmere redegjørelse for prosessen som ledet frem til det reviderte avløpsdirektivet vises det til den juridiske utredningens kapittel 2 (se vedlegg 6).

3.2 Nasjonalt mulighetsrom for definisjon av tettbebyggelse

Det reviderte avløpsdirektivet er ikke totalharmoniserende, men et minimumsdirektiv. Det betyr at medlemslandene står fritt til å innføre strengere krav enn det som følger av direktivet, men at det samtidig finnes visse minstekrav som må oppfylles.

Definisjonen av tettbebyggelse i direktivet er autonom, det vil si at den skal forstås uavhengig av nasjonale administrative grenser. Definisjonen består av to hovedelementer: en geografisk komponent (et område) og befolkningstetthet (konsentrasjonskomponent - befolkning uttrykt i personekvivalenter, pe). Definisjonen i art. 2 nr. 4 har mange likhetstrekk med definisjonen i det tidligere direktivet, men med enkelte viktige presiseringer. Det sentrale tolkningsspørsmålet i definisjonen er hva som forstås med befolkningstettheten uttrykt i pe “is sufficiently concentrated” for at avløpsvann kan bli samlet opp og renset. Dette er en endring i definisjonen av tettbebyggelse sammenlignet med

det tidligere direktivet. Det rettskildemessige grunnlaget for tolkningen er følgelig foreløpig relativt begrenset.

Direktivet gir begrenset veiledning på hva som utgjør «sufficiently concentrated» i direktivets forstand. Direktivet har en relativt omfattende fortale eller innledende tekst til selve direktivbestemmelsene. Fortalen er ikke-bindende og regnes ikke som en del av direktivteksten, men er likevel blitt ansett som en sentral tolkningsfaktor i EU-/EØS-retten. Av fortalen går det blant annet frem at:

“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 is considered sufficiently concentrated. Where collecting systems are already in place, Member States should ensure that all sources of domestic wastewater are connected to them.”

I fortalen anbefales det at medlemslandene tar hensyn til et veiledende intervall på 10–25 pe per hektar, som er en ikke-bindende norm. Dette kan oppfattes som en aktivitets- eller innsatsforpliktelse for å innrette nasjonale definisjoner inn mot dette konsentrasjonsintervallet. Samtidig er det klart at dette ikke kan oppfattes som noe mer enn retningsgivende, og at definisjonen åpner for at de faktiske konsentrasjonene målt i pe fra et bebygd område kan være vesentlig høyere enn 25 pe per hektar uten at dette innebærer et brudd med EU-/EØS-retten. Dette skyldes at definisjonen av “tettbebyggelse” i direktivet ikke regulerer den geografiske avgrensningen av definisjonen eller hvilken økonomisk aktivitet som skal tas med når det skal konsentrasjonsintervaller skal fastlegges. Det følger av definisjonen selv hva som er tilstrekkelig befolkningstetthet kan “combined or not with economic activities”. Definisjonen av tettbebyggelse åpner således opp for betydelig høyere faktiske konsentrasjoner enn 25 pe. per hektar som antydnet i fortalen. Definisjonen i seg selv understreker følgelig poenget om at konsentrasjonsintervallet som nevnt i fortalen er en ikke-bindende retningslinje.

Utredningen viser at medlemslandene har et betydelig nasjonalt handlingsrom ved utformingen av definisjonen av tettbebyggelse. Direktivet innebærer først og fremst en innsatsforpliktelse for nasjonale myndigheter i EU-/EØS-landene til å innrette nasjonale definisjoner inn mot å fange opp områder med en befolkningstetthet uttrykt som minst 25 pe per hektar. Definisjonen av tettbebyggelse i direktivet selv viser at det åpnes for konsentrasjoner som overstiger den øvre grensen i konsentrasjonsintervallet på 25 pe. Direktivet regulerer ikke hvordan den geografiske komponenten i definisjonen skal utformes. Dette gir medlemslandene betydelig frihet til å bestemme hvordan områder skal avgrenses.

Den norske definisjonen av tettbebyggelse, slik den er formulert i forurensningsforskriften, bygger på konkrete avstandskrav mellom bygninger (50 m, 200 m og 400 m) og et sammenslåingskrav for bebyggelser med felles utslippspunkt. Disse elementene er ikke påkrevd etter EU-/EØS-retten og må derfor anses som særnorske. Disse særnorske kravene innebærer at mindre befolkede områder anses som tettbebyggelse uten at dette er krav som følger av direktivet. Dette gir en ikke ubetydelig risiko for at norske kommuner og anleggseiere kan pålegges kostnader som ikke er en konsekvens av de forpliktelser som følger av EU-/EØS-retten og som det nødvendigvis heller ikke er grunnlag for av helse- og miljøhensyn.

3.3 Konklusjon

Det nasjonale handlingsrommet som foreligger ved utformingen av en norsk definisjon av “tettbebyggelse” er stort. Den nåværende norske definisjonen utnytter i liten grad det nasjonale handlingsrommet som foreligger ved utformingen av en norsk definisjon av tettbebyggelse, både etter det reviderte avløpsdirektivet og det tidligere direktivet. Utredningen anbefaler at det i Norge i større grad benytter det handlingsrommet som foreligger etter EU-/EØS-retten. Hensiktsmessigheten av

særnorske krav bør revurderes og det bør utvises varsomhet mot å basere nasjonal gjennomføring av det reviderte avløpsdirektivet på unntaksbestemmelsene i direktivet, da disse er blitt strammet inn i den nye versjonen

En ny definisjon for tettbebyggelse må være både tilstrekkelig klar og praktisk anvendbar, og bør samtidig synliggjøre de samfunnsøkonomiske konsekvensene av ulike valg. Utredningen foreslår en ny «grunndefinisjon» som kombinerer et geografisk kriterium (50 meter mellom bygninger) med en konsentrasjonsgrense på 25 pe per hektar. Dette er ment å være en klar definisjon som gir forutberegnelighet og er praktiserbar, som samtidig ligger trygt innenfor direktivets rammer. Den kan også danne grunnlag for en samfunnsøkonomisk analyse som sammenligner kostnadene ved ulike definisjoner.

En norsk definisjon av tettbebyggelse kan utformes på en rekke ulike måter. Det nasjonale handlingsrommet ved utformingen av en definisjon av «tettbebyggelse» er svært stort. Hvilke konkrete tettbebyggelser som vil bli fanget opp av en nasjonal definisjon av tettbebyggelse vil være avhengig av andre faktorer enn en grenseverdi alene. Følgende grunndefinisjonen er forslått i utredningen:

“Tettbebyggelse: En samling hus der avstanden mellom husene ikke er mer enn 50 meter og befolkningstettheten i gjennomsnitt utgjør mer enn 25 pe per hektar.”

Denne grunndefinisjonen kan bygges ut med andre nasjonale avgrensninger ved behov.

Utredningen legger til grunn at ovennevnte “grunndefinisjon” vil være den definisjonen som er best egnet til å illustrere den samfunnsøkonomiske besparelsen ved å utforme en nasjonal definisjon som i større grad utnytter det nasjonale handlingsrommet i revidert avløpsdirektiv. Det gjøres oppmerksom på at nasjonale myndigheter også vil ha handlingsrom til å endre avstandskravet på 50 meter. Når dette ikke foreslås så er det fordi en praktiserbar definisjon av tettbebyggelse ved siden av en konsentrasjonsgrense også må ha en geografisk avgrensning. Avgrensningen på 50 meter er innarbeidet i forvaltningspraksis og det vil trolig forenkle dialogen med nasjonale myndigheter om avstandskravet opprettholdes. Det vil også være lettere å sammenligne tallmaterialet.

4 Nullalternativet

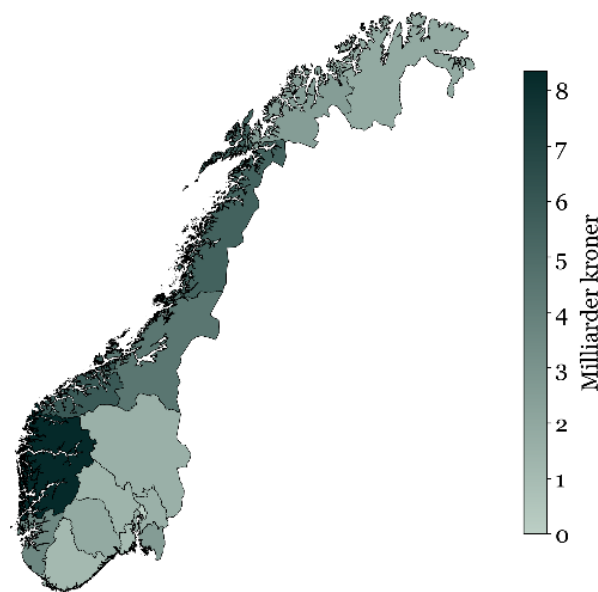
I nullalternativet legges det til grunn at dagens særnorske definisjon av tettbebyggelse videreføres. Med utgangspunkt i denne forutsetningen og gjeldende regelverk er det beregnet investerings- og driftskostnader. Disse kostnadsanslagene omfatter utelukkende kostnader til etablering av sekundærrensing som oppstår som følge av revidert avløpsdirektiv. Den samlede nåverdien av disse kostnadene er anslått til 66 milliarder kroner for perioden 2025–2113. Investeringsbehovet varierer geografisk, med høyest nivå på Vestlandet og deler av Nord-Norge.

4.1 Investerings- og driftskostnader

I nullalternativet legges det til grunn at dagens særnorske definisjon av tettbebyggelse i forurensningsforskriften § 11-3 videreføres. Basert på gjeldende regelverk og forutsetningen om videreføring av tettbebyggelsesdefinisjonen, har vi beregnet investerings- og driftskostnader i nullalternativet ved hjelp av modellen som er dokumentert i vedlegg 2. Disse kostnadsberegningene er avgrenset til sekundærrensing. Det vil si investeringer og drift av nye/oppgraderte sekundærrenseanlegg, nye overføringsledninger og sanering av anlegg det ikke lengre vil være behov for.

Investeringsbehovet i nullalternativet er anslått til en nåverdi på 33,8 milliarder kroner. Dette beløpet er beregnet som en forventningsverdi og inkluderer nødvendige reinvesteringer gjennom hele analyseperioden (2025–2113), jf. vedlegg 1. Figur 4-1 viser den geografiske fordelingen av investeringene. Figuren viser at behovet for investeringer i sekundærrensing varierer betydelig mellom fylkene. Vestlandsfylkene og deler av Nord-Norge har de største investeringsbehovene. Her fremgår det at fylkene Vestland, Møre og Romsdal, Nordland, Rogaland og Trøndelag har et høyt samlet investeringsbehov. Dette står i kontrast til fylker som Oslo, Innlandet, Akershus, Østfold, Buskerud, Telemark, Vestfold og Agder, hvor mange anlegg allerede tilfredsstiller kravene, og investeringsbehovet dermed er begrenset.

Figur 4-1 Fylkesfordelt forventet økning i investeringskostnader som følge av revidert avløpsdirektiv i nullalternativet



Kilde: Menon Economics

Ved beregningen av nåverdi forutsetter vi en investeringsprofil med gradvis opptrapping frem mot fristene i 2035 og 2037, med en topp i investeringene rundt 2033. Det legges til grunn at planlegging, prosjektering og anskaffelser tar tid, noe som innebærer at investeringene fordeles over flere år. En nærmere omtale av investeringsprofilene finnes i vedlegg 4.

Reinvesteringsbehovet er anslått til en nåverdi på 0,6 milliarder kroner. Dette reflekterer at anlegg etablert tidlig i analyseperioden vil ha kortere teknisk levetid enn de som etableres senere. Nåverdien av driftskostnadene er beregnet til 32,1 milliarder kroner i samme periode. Samlet utgjør nåverdien av investerings- og driftskostnader i nullalternativet 66 milliarder kroner.

4.2 Forhold som innskrenker det nasjonale handlingsrommet

Problemstilling 4 i utredningen handler om å diskutere om det er andre sider ved revidert avløpsdirektiv som innskrenker det nasjonale handlingsrommet. Det reviderte avløpsdirektivet representerer en betydelig skjerping av kravene til rensing og håndtering av avløpsvann i Europa. Selv om de formelle juridiske rammene fortsatt gir medlemslandene visse friheter, innebærer direktivet i praksis en innstramming av det nasjonale handlingsrommet. Denne innskrenkingen handler ikke bare om rettslige forpliktelser, men i like stor grad om de strukturelle, økonomiske og kapasitetsmessige konsekvensene som følger av direktivets ambisjonsnivå. Det er spesielt utfordrende hvis dagens særnorske definisjon av tettbebyggelse videreføres.

Et sentralt punkt er at virkeområdet til direktivet utvides mye, slik at vesentlig flere områder med «tilstrekkelig konsentrert» bebyggelse skal inkluderes. For Norge betyr dette at det i økende grad vil bli krav om mer avansert rensing selv i områder der kostnadene er høye og miljøgevinstene marginale ettersom minimumskravet i direktivet er sekundærrensing. For mange kommuner, særlig mindre og økonomisk sårbare, vil dette innebære betydelige investeringer i ny infrastruktur, noe som øker kommunal gjeld og reduserer handlefriheten til å prioritere andre velferdstjenester. Samtidig må mange av disse investeringene gjennomføres innenfor stramme tidsrammer, noe som bidrar til å skape

press og risiko for overoppheting i anleggsmarkedet. Entreprenørmarkedet risikerer å bli flaskehals, med økte byggkostnader, mangel på kvalifisert arbeidskraft og svekket gjennomføringskvalitet som følge. Det kan også bli utfordringer med å skaffe til veie tilstrekkelig med kvalifisert driftspersonell.

Videre kan kravene i det reviderte direktivet komme i konflikt med andre viktige hensyn, særlig i et klimaperspektiv. Store investeringer i energi- og materialkrevende renseanlegg kan gi økte klimagassutslipp i anleggsfasen, og høyere driftsutslipp over tid, noe som ikke nødvendigvis står i forhold til miljøgevinsten for vannkvaliteten. Det reiser viktige spørsmål om målkonflikter og behovet for helhetlig vurdering av både klima og miljø i nasjonal gjennomføring.

Direktivet øker også Norges avhengighet av internasjonale leverandører og teknologi, noe som gjør implementeringen sårbar for globale markedssvingninger, leveranseproblemer og geopolitiske forstyrrelser. I en situasjon hvor mange europeiske land samtidig skal oppgradere avløpsinfrastrukturen, vil konkurransen om innsatsfaktorene kunne føre til forsinkelser og prispress.

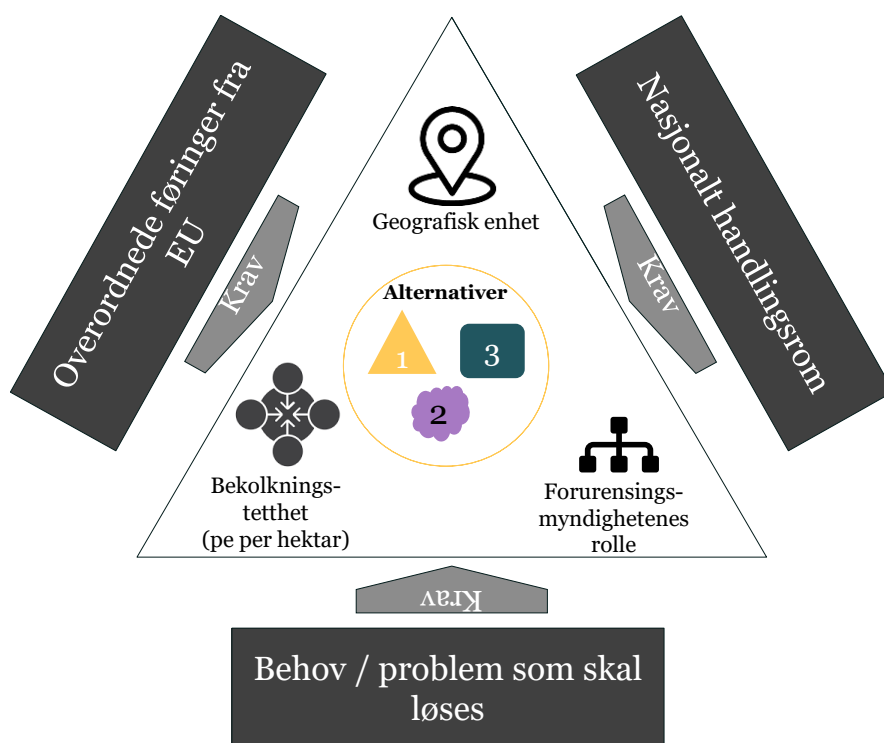
5 Alternativer for definisjon av tettbebyggelse

Mulighetsstudien viser at en ny definisjon av tettbebyggelse må omfatte både en geografisk avgrensning og et mål på befolkningstetthet. Analysen peker på at SSBs tettstedsdefinisjon representerer en minimumsløsning som ligger nær dagens praksis, mens bruk av grunnkretser gir større presisjon og fleksibilitet. Når det gjelder befolkningstetthet (målt i pe per hektar), tydeliggjøres at Norge har betydelig handlingsrom, men at nasjonale definisjoner bør ta utgangspunkt i 10–25 pe per hektar for å oppfylle direktivets krav.

5.1 Mulighetsstudie

Første steg for å identifisere definisjoner av tettbebyggelse er å beskrive mulighetsrommet man står overfor. Ut fra prosjektets mandat har vi valgt å definere mulighetsrommet for en ny definisjon av tettbebyggelse basert på følgende tre dimensjoner: Geografisk enhet, befolkningstetthet (målt i pe per hektar) og statsforvalters rolle.

Figur 5-1 Illustrasjon av prosessen med å komme frem til alternativer for definisjon av tettbebyggelse



Kilde: Menon Economics

For å utforske ulike dimensjoner av mulighetsrommet, har vi vurdert det som hensiktsmessig å definere ytterpunktene av skalaene, det vil si minimums- og maksimumsløsninger innenfor det nasjonale handlingsrommet. På den måten sikrer vi at mulighetsrommet utforskes fullt ut og at en eventuell optimal løsning ikke havner utenfor alternativene som vurderes. Vi har valgt å bruke minimumsløsning som betegnelse på en løsning som ligger nærmest dagens situasjon.

Geografisk enhet. En sentral dimensjon i definering av mulighetsrommet er hvordan tettbebyggelser skal identifiseres. Dagens måte å gjøre dette på er å definere tettbebyggelser som en samling av hus og større bygninger i tråd med forurensingsforskriften § 11-3 k. En spesiell særegenhet ved definisjonen av tettbebyggelse i forurensingsforskriften er at dersom avløpsvann fra to eller flere tettbebyggelser samles opp og føres til ett felles renseanlegg eller utslippssted, regnes tettbebyggelsene som én tettbebyggelse.² En minimumsløsning er derfor å se bort fra denne sammenkoblingsregelen, som betyr å legge til grunn Statistisk sentralbyrås definisjon av tettsteder³.

En annen måte å definere tettbebyggelse på er å legge til grunn grunnkretser, den laveste geografiske enheten som benyttes i Norge. Landet er delt inn i ca. 14 000 grunnkretser.⁴ Formålet med å dele landet inn i grunnkretser er å lage små, stabile og geografisk enheter som kan gi et fleksibelt grunnlag for arbeide med og presentere regionalstatistikk. Grunnkretsene er utformet slik at de:

- Skal være stabil over en rimelig tidsperiode
- Skal bestå av et geografisk sammenhengende område
- Bør være mest mulig ensartet når det gjelder natur og næringsgrunnlag, kommunikasjonsforhold og bygningsmessig struktur.

Fordelen med grunnkretser er at vi har tilgang til statistikk til innbyggertall og bygninger innenfor hver grunnkrets.

Mengden avløp og forurensning i et område kommer ikke bare fra de som bor der fast. Også fritidsboliger, arbeidsplasser, skoler, institusjoner og andre tilbud trekker folk til området og øker belastningen på avløpssystemet. Vi har ikke empiriske tall for pe fordelt på tettsteder og grunnkretser og er derfor nødt til å omregne innbyggertall til pe. I analysen har vi benyttet innbyggertall multiplisert med en faktor på 1,5 for å beregne tettbebyggelsens størrelse i pe. Vi har ingen konkret kilde på denne sammenhengen, men det er vanlig å bruke i bransjen. I rene boligområder med lite næringsliv kan denne faktoren føre til at vi beregner litt høyere belastning enn det faktisk er. I sentrumsnære områder eller steder med mange arbeidsplasser og stor gjennomstrømming av folk, kan faktoren derimot gi litt for lavt tall. Likevel mener vi at 1,5 er en fornuftig og balansert tilnærming når vi ser på landet som helhet.

Med dette som bakgrunn utforsker vi to ytterpunkter i analysen:

- Vi bruker SSBs definisjon av tettsteder for å finne ut hvor det er tettbebyggelse.
- Vi bruker i stedet grunnkretser for å definere tettbebyggelse.

Befolkningstetthet. Basert på den juridiske utredningen av nasjonalt handlingsrom fremgår det at mulighetsrommet er stort, og definisjonen på 10–25 pe per hektar er veiledende. En sentral uttalelse i forarbeidene er at man skal «take into account» 10–25 pe per hektar. Det er relativt klart at EU har hatt til hensikt å oppnå en mer omforent forståelse av hva «sufficiently concentrated» innebærer. Rettssystematisk legges det opp til en relativt vid definisjon, samtidig som medlemslandenes mulighet for unntak fra direktivet strammes inn. Norge står fritt til å utforme definisjonen ordlydsmessig. Når «sufficiently concentrated» skal klarlegges, danner 10–25 pe et innholdskrav til nasjonale definisjoner. På dette grunnlaget mener vi at ytterpunktene når det gjelder befolkningstetthet utgjør:

² Senere omtalt som sammenkoblingsregelen.

³ SSBs definisjon av tettsteder er nesten helt lik forurensingsforskriftens definisjon av tettbebyggelse. Unntaket er sammenkoblingsregelen.

⁴ Definert av standard for grunnkretsinndeling, URL (per 22. juni 2025): <https://www.ssb.no/klasse/klassifikasjoner/1>.

- 25 pe per hektar.
- 10 pe per hektar.

Forurensningsmyndighetens rolle. Forurensningsmyndighetens rolle er i stor grad fastsatt gjennom nasjonalt regelverk, det er derfor krevende for oss å utforske et mulighetsrom for hvordan myndighetene skal operere. Vi har derfor valgt å ikke la denne dimensjonen ha innvirkning på alternativene som vurderes.

5.2 Alternative definisjoner av tettbebyggelse

Basert på mulighetsstudien har vi definert fire alternative definisjoner av tettbebyggelse, utover nullalternativet. Disse definisjonene er oppsummert i Tabell 5-1. Alle alternativene er vurdert til å være innenfor det nasjonale handlingsrommet, er relativt enkle å forstå og regne på.

Tabell 5-1 Fire alternativer til dagens definisjon av tettbebyggelse

	Geografisk enhet	Befolkningstetthet	Annet
Nullalternativet	Tettbebyggelse er definert i tråd med forurensingsforskriften § 11-3.	Ingen.	-
Alt. 1 – Tettsted, 10 pe/hektar	Statistisk sentralbyrå sin definisjon av tettsted.	10 pe eller mer per hektar.	Kontrollerer for dagens avløpsnett.
Alt. 2 – Tettsted, 25 pe/hektar	Statistisk sentralbyrå sin definisjon av tettsted.	25 pe eller mer per hektar.	Kontrollerer for dagens avløpsnett.
Alt. 3 – Grunnkrets, 10 pe/hektar	SSBs standard for grunnkrets, som er koblet sammen hvis tilgrensende grunnkretser har tilstrekkelig befolkningstetthet.	10 pe eller mer per hektar.	Kontrollerer for dagens avløpsnett.
Alt. 4 – Grunnkrets, 25 pe/hektar	SSBs standard for grunnkrets, som er koblet sammen hvis tilgrensende grunnkretser har tilstrekkelig befolkningstetthet.	25 pe eller mer per hektar.	Kontrollerer for dagens avløpsnett.

Kilde: Menon Economics

Siden dagens avløpsanlegg ligger i nærheten av eksisterende tettbebyggelser, har vi brukt kart for å se hvilke avløpsanlegg som hører til hvilke områder – også når vi bruker nye måter å definere tettbebyggelse på. For å gjøre dette har vi koblet hvert anlegg til den nærmeste tettbebyggelsen, basert på hvor langt det ligger unna:

- Store anlegg (med kapasitet over 5 000 personekvivalenter/pe) er koblet til nærmeste tettbebyggelse hvis de ligger mindre enn 10 kilometer unna.
- Mindre anlegg (under 5 000 pe) er bare koblet hvis de ligger mindre enn 1 kilometer unna.

Denne metoden gjør at vi kan vurdere hvilke tettbebyggelser de ulike anleggene mest sannsynlig betjener, selv når vi endrer hvordan vi definerer tettbygde områder.

Når vi bruker grunnkretser som utgangspunkt for å definere tettbebyggelse (i alternativ 3 og 4), har vi laget egne geografiske enheter ved å slå sammen grunnkretser som henger sammen og har høy nok befolkningstetthet – og som har avløp som går til samme resipient (f.eks. elv eller sjø). Dette har vi gjort i tre steg:

- **Finne områder med høy tetthet.** Vi starter med å finne grunnkretser der befolknings-tettheten minst er 10 eller 25 pe per hektar landareal. Dette avhenger av hvilket alternativ vi ser på.
- **Slå sammen nærliggende grunnkretser.** Hvis flere slike grunnkretser ligger inntil hverandre og oppfyller kravet til befolkningstetthet, slår vi dem sammen til ett sammenhengende område.
- **Ta med noen ekstra grunnkretser.** Hvis en grunnkrets ikke har høy nok tetthet alene, men mer enn 75 prosent av grensene dens grenser til et område fra punkt 2, tar vi den med i det sammenhengende tettbebygde området.

I alle de fire alternativene (ikke bare 3 og 4) har vi også sett på hvordan dagens avløpssystemer faktisk er bygget ut. Vi kobler hvert avløpsanlegg til den tettbebyggelsen det i dag er en del av. Det betyr:

- Hvis et avløpsanlegg i dag er knyttet til et annet anlegg i samme system, så beholder vi denne koblingen – selv om de nye definisjonene skulle plassere dem i ulike tettbebyggelser.
- Dette sikrer at vi fortsatt regner dem som del av samme avløpssystem, slik det faktisk fungerer i dag.

Hensikten med dette er å unngå å overvurdere kostnader som følge av at man overser eksisterende avløpsinfrastruktur, der områder allerede er tilknyttet et felles nettverk. Dette er særlig viktig i områder hvor eksisterende bebyggelse er spredd ut, men likevel har felles tilknytning til avløpsanlegg i dag.

5.3 Eksempel på tettbebyggelser med de alternative definisjonene

Det kan være vanskelig å forstå hva som menes med de alternative definisjonene av tettbebyggelse som vi vurderer i den samfunnsøkonomiske analysen. Vi har derfor valgt å illustrere det med et eksempel fra Alver kommune.

Figuren under viser hvordan ulike områder i Alver defineres som tettbebyggelse etter fem ulike alternativer: nullalternativet (dagens definisjon), og de fire alternativene som kombinerer ulike geografiske enheter (tettsted eller grunnkrets) med ulik befolkningstetthet (10 eller 25 pe per hektar). Hvert farget polygon viser hvilke steder som regnes som tettbebyggelse i de ulike alternativene.

I nullalternativet er hele seks steder klassifisert som tettbebyggelser: Lindås, Manger, Leknes, Holme, Knarvik og Frekhaug. Dette skyldes dagens definisjon, som kobler sammen hussamlinger med relativt store avstander, samt at områder med samlet avløp regnes som én tettbebyggelse. I kartet har vi også inkludert befolkningstetthet målt i pe per hektar.

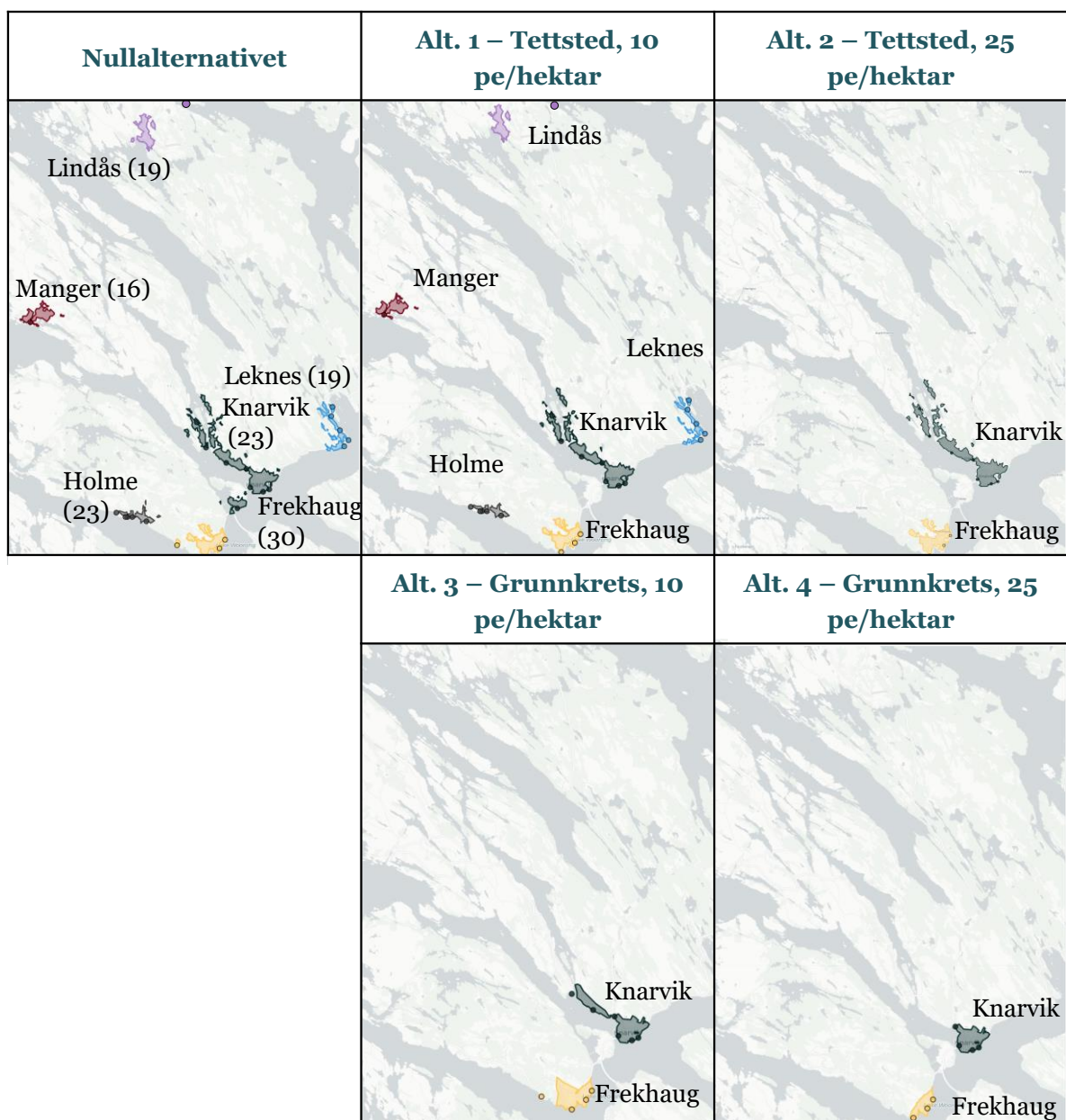
I alternativ 1, som bruker SSBs *tettsteds*-definisjon og lav terskel for befolkningstetthet (10 pe/ha), reduseres omfanget noe, men alle tettbebyggelsene er der fremdeles. Vi ser at Knarvik og Holme ikke lenger har samme utstrekning på grunn av bortfall av 400-metersregelen.

I alternativ 2, som også tar utgangspunkt i tettsteder, men øker kravet til tetthet til 25 pe/ha, er det kun Knarvik og Frekhaug som fortsatt regnes som tettbebyggelser. De øvrige stedene har for lav befolkningstetthet og faller dermed utenfor.

I alternativ 3, som baserer seg på grunnkretser og samme lave terskel for tetthet (10 pe/ha), er det også kun Knarvik og Frekhaug som klassifiseres som tettbebyggelse. Her ser vi at definisjonen basert på grunnkretser gir et mer konsentrert bilde enn den basert på tettsteder.

I alternativ 4, basert på grunnkretser og høy tetthetsterskel (25 pe/ha), er det også bare Knarvik og Frekhaug som er med. Vi ser at tettbebyggelsene her har skrumpet enda mer inn.

Figur 5-2 Tettbebyggelser i Alver kommune i nullalternativ og alternativ 1-4. Konsentrasjon (pe/he) er gitt for de ulike tettbebyggelsene som parentes etter stedsnavnet i kartet som illustrerer nullalternativet.



Kilde: Miljødirektoratet, SSB, Kartverket, OpenStreetMap og Menon Economics.

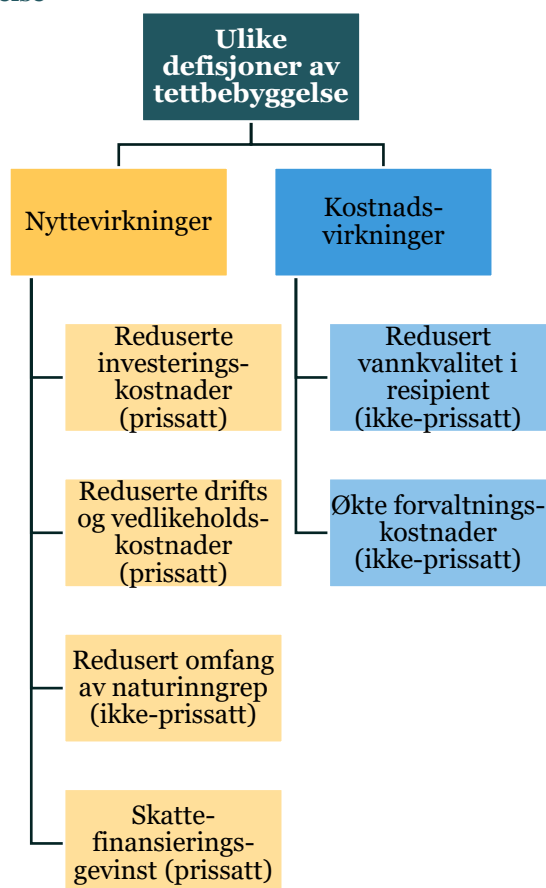
6 Virkningsvurdering

En gjennomgang av virkningene knyttet til endringer i definisjonen av tettbebyggelse viser at de prissatte effektene – herunder investeringskostnader, reinvesteringskostnader, driftskostnader og skattefinansieringskostnader – kan reduseres betraktelig. Avhengig av hvilken konklusjon som velges kan de samlede prissatte kostnadene reduseres med mellom 2 og 14 milliarder 2025-kroner sammenlignet med nullalternativet. Virkninger knyttet til naturinngrep, vannkvalitet og forvaltningskostnader hos forurensningsmyndighet betraktes i tillegg til de prissatte effektene.

6.1 Introduksjon

Vi har identifisert seks samfunnsøkonomiske virkninger av ulike definisjoner av tettbebyggelse. Oversiktsbildet er vist i figuren under og virkningene er beskrevet detaljert i delkapittel 6.2-6-7.

Figur 6-1 Identifiserte samfunnsøkonomiske virkninger av nye definisjoner for tettbebyggelse



Kilde: Menon Economics

Utover dette har vi identifisert samfunnsøkonomisk vridningsvirkninger som vi ikke har grunnlag for å vurdere størrelsen på. Det reviderte avløpsdirektivet kan få utilsiktede vridende effekter som påvirker samfunnsutviklingen på en uhensiktsmessig måte. De skjerpede kravene til avløpshåndtering og rensing kan føre til at kommuner og utbyggere må tilpasse arealbruken etter tekniske løsninger for

avløp, snarere enn etter hva som er mest formålstjenlig for helhetlig samfunnsutvikling. Dette kan innebære at arealer med alternativ verdi reserveres eller benyttes til avløpstekniske formål, selv om disse arealene kunne hatt større samfunnsmessig nytte til andre formål, som boligbygging, næringsutvikling eller rekreasjon. I ytterste konsekvens kan gjennomføringen av direktivets krav medføre at kommunen ser seg nødt til å ekspropriere arealer for å kunne etablere nødvendige anlegg eller løsninger for å oppfylle de nye rensekravene. Slike inngrep kan igjen skape konflikter med grunneiere og bidra til å øke kostnadene for kommunene, samtidig som det kan forsinke eller komplisere ønsket areal- og samfunnsutvikling. Alternativene til dagens definisjon av tettbebyggelse kan redusere disse utilsiktede konsekvensene. Lavere investeringskostnad ved alternativ 1-4 vil også bidra til at gebyrene blir lavere, som kan motvirke vridninger bort fra å bosette seg i kommuner med høye gebyrnivåer. Vi har imidlertid ikke faglig grunnlag for å vurdere disse virkningene og nøyer oss derfor med å påpeke at virkningen forsterker nytten av de minst inngripende definisjonene av tettbebyggelser.

De fire alternativene til dagens særnorske definisjon av tettbebyggelse (alternativ 1–4) vil kunne bidra til å redusere presset som følger av de forholdene som innskrenker det nasjonale handlingsrommet i det reviderte avløpsdirektivet (jf. delkapittel 4.2). Sammenlignet med nullalternativet kan de alternative definisjonene utløse en rekke følgevirkninger:

- Økt kommunal handlingsfrihet til å prioritere andre velferdstjenester.
- Redusert behov for investeringer i avansert infrastruktur, og dermed lavere kommunal gjeld og mindre risiko for økonomisk ubalanse.
- Lavere risiko for overoppheting i anleggsmarkedet, med redusert press på entreprenørkapasitet og byggekostnader.
- Reduserte klimagassutslipp fra både anleggsarbeid og drift, som følge av færre eller mindre omfattende utbyggingsprosjekter.
- Mindre avhengighet av internasjonale leverandører og teknologi.
- Lavere sårbarhet for prisøkninger, leveranseproblemer og geopolitiske forstyrrelser – særlig i en situasjon der flere europeiske land gjennomfører oppgraderinger parallelt.
- Dempet konkurranse om innsatsfaktorer, og dermed bedre forutsetninger for kostnadskontroll, leveransestabilitet og oppbygging av nasjonal kompetanse og kapasitet.

Blant disse følgevirkningene omfatter reduserte klimagassutslipp en samfunnsøkonomisk virkning. Nyten som følger av reduserte utslipp er imidlertid delvis internalisert i prisene på innsatsfaktorer som materialer og drivstoff, og det blir således en dobbelttelling av hvis klimagevinsten i sin helhet prissettes. Siden virkningen delvis er medregnet nøyer vi oss derfor med å omtale virkningen. Utover klimagevinsten av de alternative definisjonene er det flere forhold som taler for at investerings- og driftskostnadene kan bli høyere enn vi har lagt til grunn i vår analyse. I delkapittel 8.2 viser vi hvordan rangeringen av konsepter påvirkes av økte investeringskostnader. Flere av de omtalte følgevirkningene er å regne som fordelingsvirkninger, som er nærmere omtalt i delkapittel 8.5.

Forutsetningen om at krav etter vanndirektivet vil gjelde uavhengig av om utslippet reguleres etter avløpsdirektivet eller kun nasjonalt regelverk, innebærer i praksis at kommuner og anleggseiere fortsatt kan bli pålagt strengere krav enn de har i dag, selv om utslippene ikke omfattes direkte av direktivet. Endringer i definisjonen av tettbebyggelse vil derfor ikke nødvendigvis gi utslag i reduserte tiltakskrav eller investeringskostnader. I slike tilfeller vil den reelle forskjellen mellom definisjonsalternativene kunne reduseres, fordi kravene utløses gjennom vannforvaltningens vurdering av miljøtilstand snarere enn gjennom minimumskravene som følger av avløpsdirektivet alene.

Forutsetningene som ligger til grunn for beregning av investeringskostnader, driftskostnader og vurdering av redusert vannkvalitet er oppsummert i Tabell 6-1. Tabellen viser at anlegg som møter automatiske krav som følger av revidert direktiv er lavest i alternativ 2 og 4. Basert på data på om vannforekomsten som mottar avløpsvannet er følsom eller ikke (vann-nett.no) har vi antatt hvilke anlegg som får krav om sekundærrensing fra forurensningsmyndighetene, som kommer i tillegg. Antall renseanlegg som får krav fra forurensningsmyndighetene forventes å være høyest for alternativ 4 og 2. Samlet sett tilsvarer disse forutsetningene at antall anlegg som forventes å få krav om sekundærrensing er lavest i alternativ 2 og 4. For disse to alternativene finner vi at hhv. 33 og 34 renseanlegg med utslipp til mindre følsom resipient får krav om sekundærrensing. Sammenlignet med nullalternativet finner vi at disse to alternativene er mest treffsikre når det gjelder å pålegge krav til renseanlegg som slipper ut til følsomme resipienter. Det er viktig å presisere at revidert avløpsdirektiv også vil omfatte sanering av anlegg og investeringer i nye anlegg og overføringsledninger, som ikke fanges opp av tabellen. Disse investeringskostnadene er imidlertid fanget opp i kostnadsmodelleringen av alternativene.

Tabell 6-1 Antall renseanlegg som forventes å få nye rensekrav i hvert alternativ.

	Null- alternativ- et	Alt. 1 – Tettsted, 10 pe/hektar	Alt. 2 – Tettsted, 25 pe/hektar	Alt. 3 – Grunn- krets, 10 pe/hektar	Alt. 4 – Grunn- krets, 25 pe/hektar
Anlegg som rammes i nullalternativet (A)*	691	691	691	691	691
Anlegg som får krav i tråd med revidert avløpsdirektiv (B)	691	666	176	296	176
Anlegg som ikke får automatiske krav i tråd med revidert avløpsdirektiv (C=A-B)	0	25	515	395	515
Anlegg som ikke får automatiske krav i tråd med revidert avløpsdirektiv, men som forventes å få krav fra forurensningsmyndighetene om sekundærrensing (D)**	0	14	275	210	277
Anlegg som forventes å få krav om sekundærrensing (E=B+D)	691	688	492	534	493
Anlegg som får krav om sekundærrensing etter revidert avløpsdirektiv, som har utslipp til <i>mindre følsomme</i> resipienter (F=andel av E)	232	229	33	75	34

**Omfatter kun de anleggene som eksisterer i dag der vi har fullstendige data om den økologiske og kjemiske tilstanden til vannforekomsten som mottar avløpsvannet fra anlegget. **I disse tallene har vi sett bort fra anlegg med kjemisk renseteknologi i dag og som slipper ut til følsom resipient. Årsaken til det er at et krav om sekundærrensing vil innebære at kravene disse anleggene har blir lavere, vi tror ikke det er realistisk. Kilde: Vann-Nett (2025), bearbeidet av Menon Economics.*

6.2 Virkning 1 – Reduserte investeringskostnader

Ulike definisjoner av tettbebyggelse vil ha stor betydning for hvor mange avløpsanlegg som omfattes av det reviderte avløpsdirektivet og dermed får automatisk minimumskrav til sekundærrensing. Dagens definisjon (nullalternativet) er streng i den forstand at mange områder regnes som

tettbebyggelser, noe som igjen betyr at et stort antall anlegg vil omfattes av direktivet. De alternative definisjonene som ble vurdert i mulighetsstudien, er mer lempelige. Alternativene snevrer inn hva som regnes som tettbebyggelse, og fører til at færre anlegg får direkte krav gjennom det reviderte avløpsdirektivet. Dette reduserer både omfanget av anlegg som må oppgraderes og de samlede investeringskostnadene for å oppfylle direktivet. Likevel skal ikke dette gå ut over vannkvaliteten.

I utslippstillatelsen for anlegget skal det stilles krav om høyere rensegrad enn minimumskravene dersom det er nødvendig for å sikre god vannkvalitet. Dette gjelder også for anlegg som faller utenfor direktivets virkeområde. I analysen har vi derfor tatt høyde for at anleggets forurensningsmyndighet kan pålegge nødvendige tiltak for å hindre forringet vannkvalitet. Eventuelle forskjeller i investeringskostnadene mellom nullalternativet og de alternative definisjonene skyldes dermed i hovedsak at en streng definisjon av tettbebyggelse kan utløse krav til sekundærrensing også for anlegg der dette ikke egentlig er nødvendig for å beskytte vannforekomsten.

Investeringskostnadene inkluderer kostnader i nye avløpsanlegg, nye overføringsledninger, nye pumpestasjoner og sanering av eksisterende renseanlegg. I beregningen av disse kostnadene legger vi til grunn tilsvarende investeringsprofil som i nullalternativet, med en gradvis opptrapping av investeringer frem mot fristene i 2035 og 2037, med en topp i 2033. Profilen for alternativene er illustrert i Vedlegg 4. Vi legger også til grunn beregningsforutsetningene i Vedlegg 1 og modellvalgene som er beskrevet i Vedlegg 2.

Alternativ 4 «Grunnkrets, 25 pe/hektar» har de laveste investeringskostnadene. Dette alternativet medfører investeringskostnader på 19,5 milliarder kroner og 0,3 milliarder kroner i reinvesteringer, enn reduksjon på 14 milliarder kroner sammenlignet med nullalternativet. En fullstendig oversikt over investeringskostnadene i de ulike alternativene (neddiskontert over analyseperioden i 2025-kroner), samt differansen fra nullalternativet, er vist i Tabell 6-2. Tabellen gir også en oversikt over reinvesteringskostnadene som påløper for å sikre at investeringene som gjøres tidlig i investeringsperioden har en levetid ut analyseperioden.

Tabell 6-2 Forventet reduksjon i investeringskostnader for alternativene som vurderes sammenlignet med nullalternativet, i milliarder 2025-kroner

	Null- alternativ	Alt. 1 – Tettsted, 10 pe/hektar	Alt. 2 – Tettsted, 25 pe/hektar	Alt. 3 – Grunnkret s, 10 pe/hektar	Alt. 4 – Grunnkret s, 25 pe/hektar
Krav som automatisk følger av revidert avløpsdirektiv	-33,3	-31,6	-14,5	-18,2	-11,6
Krav av forurensningsmyndighetene	0	-0,5	-9,1	-5,6	-7,9
Investeringskostnad	-33,3	-32,1	-23,6	-23,8	-19,5
Reinvesteringer	-0,6	-0,6	-0,4	-0,4	-0,3
Ending fra nullalternativet	0	1,2	9,9	9,6	14,0

Kilde: Menon Economics. Investeringskostnadene og kostnadene til reinvesteringer er realprisjustert med 2 prosent (Se vedlegg 1 for begrunnelse av realprisjustering).

6.3 Virkning 2 – Reduserte drifts- og vedlikeholdskostnader

Ulike alternativer for definisjoner av tettbebyggelser, i sammenheng med revidert avløpsdirektiv, vil påvirke drifts- og vedlikeholdskostnader. Basert på at dagens definisjon av tettbebyggelse (null-

alternativet) representerer en streng definisjon vil alternative definisjoner redusere drifts- og vedlikeholdskostnadene. Det betyr at reduserte drifts- og investeringskostnader representerer en nytte av alternativene som vurderes, sammenlignet med nullalternativet.

Vi legger til grunn en tilsvarende profil på driftskostnadene som i nullalternativet hvor driftskostnadene øker etter hvert som investeringene gjennomføres og stabiliserer seg på et høyere nivå. Profilen for drift er illustrert i Vedlegg 4. Nedgangen i profilen etter siste investering skyldes at den er neddiskontert – fremtidige beløp har lavere nåverdi.

Basert på de fastsatte forutsetningene i Vedlegg 1 og modellvalgene i Vedlegg 2 ender vi opp med at alternativ 2 «Tettsted, 25 pe/hektar» har de laveste driftskostnadene over analyseperioden. En fullstendig oversikt over driftskostnadene (neddiskontert over analyseperioden i 2025-kroner), samt differansen fra nullalternativet, er vist i Tabell 6-3.

Tabell 6-3 Forventet reduksjon i drifts- og vedlikeholdskostnader for alternativene som vurderes sammenlignet med nullalternativet, i milliarder 2025-kroner

	Null- alternativet	Alt. 1 – Tettsted, 10 pe/hektar	Alt. 2 – Tettsted, 25 pe/hektar	Alt. 3 – Grunnkret s, 10 pe/hektar	Alt. 4 – Grunnkret s, 25 pe/hektar
Driftskostnader	-32,1	-29,6	-22,7	-28,2	-25,0
Endring fra nullalternativet	0	2,5	9,4	3,9	7,1

Kilde: Menon Economics

6.4 Virkning 3 – Redusert omfang av naturinngrep

Ulike alternativer for definisjoner av tettbebyggelser, i sammenheng med revidert avløpsdirektiv, vil påvirke økosystemtjenestene som følger av naturinngrep, fordi ulike investeringsnivåer har ulik grad av naturinngrep. Basert på at dagens definisjon av tettbebyggelse (nullalternativet) representerer den strengeste definisjonen vi vurderer vil alternativene som vurderes innebære færre og mindre omfattende naturinngrep, sammenlignet med nullalternativet. Vi er ikke opptatt av naturinngrepene i seg selv, men eventuell positiv påvirkning valg av definisjon har på økosystemtjenestene. Økosystemtjenester er de fordelene naturen gir samfunnet, inkludert rensing av vann, regulering av næringsstoffer, biologisk mangfold og rekreasjonsmuligheter. Det betyr at definisjonene som legges til grunn kan gi færre naturinngrep og påvirke økosystemtjenestene positivt, sammenlignet med nullalternativet.

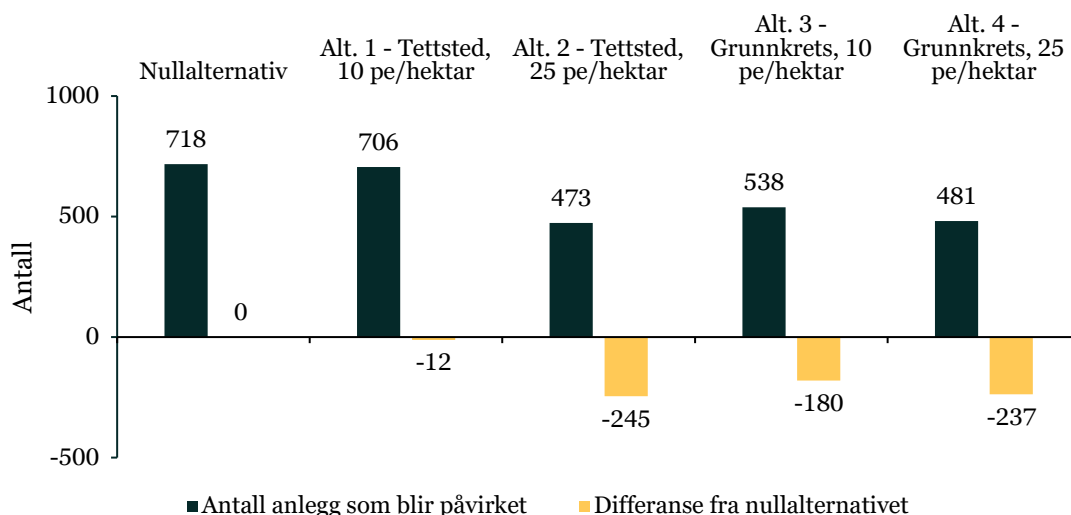
I det følgende gjør vi en vurdering av påvirkningen og konsekvensen som endringene i naturinngrep har på økosystemtjenestene.

Påvirkning. For å vurdere endringen i naturinngrep fra nullalternativet til de øvrige alternativene ser vi på forskjeller i antall anlegg som må oppgraderes eller etableres, samt endringer i lengden på ledningsnett.

Figur 6-2 viser hvor mange anlegg som får krav til sekundærrensing, og derav berøres i hvert alternativ (mørkegrønne søyler), samt endringen i antall anlegg sammenlignet med nullalternativet (gule søyler). I nullalternativet blir alle anleggene berørt direkte av det reviderte avløpsdirektivet. I de øvrige alternativene blir anleggene enten berørt gjennom direktivet, eller gjennom statsforvalter for å sikre lik vannkvalitet.

Oversikten over endringer i berørte anlegg gir et bilde av påvirkningen på naturen som følge av endringer i definisjonen av tettbebyggelse, men det er ikke slik at alle berørte anlegg nødvendigvis fører til nye naturinngrep. I mange tilfeller innebærer det at et anlegg oppgraderes, for eksempel at et mekanisk anlegg bygges om til en pumpestasjon eller at mekaniske eller kjemiske anlegg oppgraderes uten at arealbehovet endres vesentlig. I andre tilfeller kan oppgraderinger kreve mer plass, noe som kan gjøre det nødvendig å flytte anlegget til en ny tomt hvis det ikke er tilstrekkelig areal tilgjengelig der det ligger i dag. Dette gjør det krevende å fastslå nøyaktig hvor mye naturinngrepene reduseres. Vi kan likevel slå fast at særlig alternativ 2, 3 og 4 vil redusere naturinngrepene noe sammenlignet med nullalternativet, og dermed ha en positiv effekt på naturmiljøet og økosystemtjenester.

Figur 6-2 Anlegg som blir påvirket i alternativene, samt differanse fra nullalternativet



Kilde: Vann-Nett (2025), bearbeidet av Menon Economics.

Konsekvens. Å øke fotavtrykket til avløpsanleggene kan medføre flere typer negative konsekvenser for økosystemer og landskap. Den mest umiddelbare påvirkningen knytter seg til fysiske inngrep i terreng, fjerning av vegetasjon og forstyrrelse av naturlige dreneringsforhold. Dette kan redusere biologisk mangfold, skade viktige naturtyper og føre til fragmentering av leveområder, særlig i urørte eller sårbare naturområder. Det er også viktig å hensynta at påvirkningen på naturen kan ha konsekvenser utover fotavtrykket til anleggene. Norsk institutt for naturforskning (NINA) finner blant annet i en studie fra 2023 at bygging av en hytte på 100 kvadratmeter kan påvirke 15 ganger så mye natur som fotavtrykket til hytten (NINA, 2023).

I en konseptvalgutredning (KVU) av Grenlandsbanen, gjennomført av Jernbaneverket i 2016, benyttes en gjennomsnittlig verdi på 4 000 kroner per dekar per år for dyrket og dyrkbar jord (Jernbaneverket, 2016). Verdien er basert på dekningsbidraget fra jordbruksproduksjon og brukes til å tallfeste tappt verdi ved beslag av slike arealer. Denne verdien er trolig undervurdert som en generell enhetsverdi for naturinngrep, ettersom den kun reflekterer tappt produksjonsverdi i jordbruket. Den fanger dermed ikke opp andre samfunnsmessige kostnader, slik som tap av økosystemtjenester. Samtidig kan verdien være for høy i denne sammenhengen, ettersom det sannsynligvis er få av områdene som alternativt kunne blitt brukt til jordbruksformål. Selv om verdiene ikke er direkte sammenlignbare, kan den likevel gi en viss indikasjon på hvilke konsekvenser naturinngrepet kan ha. Videre er en slik verdi beheftet med betydelig usikkerhet, og bør derfor ikke benyttes til annet enn å illustrere et grovt anslag på inngrepets konsekvenser.

Samlet vurdering av alternativene sammenlignet med nullalternativet. Den samlede vurderingen tar utgangspunkt i verdimatisermodellen fra DFØ, som beskrevet i vedlegg 3. Modellen skiller mellom *kvantum* – her omtalt som påvirkning – og *enhetsverdi*, som i denne analysen tilsvare konsekvensen per enhet påvirkning.

Det er usikkert hvor mange dekar med redusert naturinngrep alternativene vil medføre, sammenlignet med nullalternativet. Vi vurderer imidlertid at inngrepet i alternativ 2, 3 og 4 reduseres i den grad at det vil ha en vesentlig positiv effekt. For alternativ 1 er det utfordrende å argumentere for at effekten blir vesentlig. Vi vurderer derfor at det vil oppstå en liten positiv effekt på økosystemtjenestene i alternativ 2, 3 og 4, og en ubetydelig effekt i alternativ 1. Dette er illustrert i tabellen under.

Tabell 6-4 Samlet vurdering av positive konsekvenser på økosystemtjenestene per alternativ, sammenliknet med fra nullalternativet

	Null- alternativ	Alt. 1 – Tettsted, 10 pe/hektar	Alt. 2 – Tettsted, 25 pe/hektar	Alt. 3 – Grunnkret s, 10 pe/hektar	Alt. 4 – Grunnkret s, 25 pe/hektar
Positive konsekvenser på økosystemtjenester	0	Ubetydelig/ ingen virkning	Liten positiv	Liten positiv	Liten positiv

Kilde: Menon Economics.

6.5 Virkning 4 – Redusert vannkvalitet i resipient

I nullalternativet legges det til grunn en streng definisjon av tettbebyggelse, som innebærer at flere avløpsanlegg omfattes av avløpsdirektivet og får minimumskrav om sekundærrensing. I de alternative definisjonene er færre anlegg omfattet av avløpsdirektivet og flere blir regulert av nasjonale krav med andre minimumskrav. Dette kunne isolert sett medført redusert vannkvalitet i noen resipienter og negativ påvirkning på tilhørende økosystemtjenester.

Vi legger imidlertid til grunn at forurensningsmyndighetene følger opp sitt ansvar og pålegger krav om rensning utover minimumskravene der det er nødvendig for å ivareta miljømål etter vannforskriften. Virkningen på økosystemtjenester vurderes ikke separat, da det samlede nivået av rensing i følsomme resipienter antas å være likt på tvers av alternativene.

Av 1 199 vannforekomster i Norge som mottar utslipp fra avløpsanlegg har vi vurdert 668 som følsomme – enten fordi de ligger i et beskyttet område, har dårlig eller svært dårlig økologisk tilstand, eller dårlig kjemisk tilstand⁵. Dette er ikke en direkte klassifisering av følsomhet for avløpspåvirkning, men det gir en indikasjon på vannforekomstens miljøtilstand og potensielle sårbarhet for ytterligere belastning.

Tettbebyggelser med utslipp til både følsomme og mindre følsomme resipienter kan falle utenfor de automatiske kravene om sekundærrensing i det reviderte avløpsdirektivet dersom definisjonen av tettbebyggelse snevres inn. I slike tilfeller vil forurensningsmyndighetene vurdere behovet for krav i den enkelte utslippstillatelse, for å sikre at miljømål nås. Videre viser erfaring at utslipp fra kommunalt

⁵ Kjemisk tilstand refereres til nivåer av prioriterte miljøgifter (PFOS, PBDE, PAH mv) og tungmetaller (kvikksølv, kadmium mv). Sekundærrensing i kommunale avløpsrenseanlegg har normalt liten effekt på disse stoffene, og avløp er sjelden hovedkilde. Kjemisk tilstand er likevel inkludert i vurderingen fordi den gir indikasjon på vannforekomstens samlede miljøtilstand og sårbarhet. Vi har brukt data fra vann-nett.no per 9. juni 2025.

avløp enkelte steder ikke har målbar påvirkning på vannkvaliteten, slik at sekundærrensing ikke alltid gir faktisk miljøeffekt.

Samlet vurdering av alternativene, opp mot nullalternativet. Alle alternativene medfører at færre utslipp omfattes automatisk av revidert avløpsdirektiv enn i nullalternativet, fordi definisjonen av tettbebyggelse er snevrere. Vi forutsetter imidlertid at forurensningsmyndigheten følger opp utslipp som faller utenfor direktivets virkeområde, og stiller nødvendige krav i samsvar med annet nasjonalt regelverk. Det er dermed ingen forventet forskjell i faktisk miljøpåvirkning, og konsekvensene for økosystemtjenester vurderes som «ubetydelig/ingen virkning» for samtlige alternativer. Dette er vist i tabellen under.

Tabell 6-5 Samlet vurdering av negative konsekvenser på økosystemtjenestene, per alternativ i differanse fra nullalternativet

	Null- alternativ	Alt. 1 – Tettsted, 10 pe/hektar	Alt. 2 – Tettsted, 25 pe/hektar	Alt. 3 – Grunn- krets, 10 pe/hektar	Alt. 4 – Grunn- krets, 25 pe/hektar
Konsekvenser på økosystemtjenester	0	Ubetydelig/ingen virkning	Ubetydelig/ingen virkning	Ubetydelig/ingen virkning	Ubetydelig/ingen virkning

Kilde: Menon Economics.

6.6 Virkning 5 – Økte forvaltningskostnader

En mer begrenset definisjon av tettbebyggelse, for eksempel basert på høyere terskelverdier for befolkningstetthet, vil føre til at færre anlegg omfattes av et automatiske minimumskrav om sekundærrensing. Det må likevel søkes om utslippstillatelse for alle anlegg og forurensningsmyndigheten vil dermed uansett vil få saken til behandling.

Det foreligger allerede omfattende overvåking og dokumentasjon av vannmiljøet. I praksis vurderes det derfor ikke å oppstå merkbare forskjeller i saksbehandlingsbehov eller ressursbruk for miljø- og forurensningsmyndigheter mellom alternativene og nullalternativet.

Konsekvensen for forvaltningskostnader vurderer derfor som «Ubetydelig/ingen virkning» i alle alternativ, sammenliknet med nullalternativet.

Tabell 6-6 Samlet vurdering av negative konsekvenser av økte forvaltningskostnader, per alternativ i differanse fra nullalternativet.

	Null- alternativ- et	Alt. 1 – Tettsted, 10 pe/hektar	Alt. 2 – Tettsted, 25 pe/hektar	Alt. 3 – Grunn- krets, 10 pe/hektar	Alt. 4 – Grunn- krets, 25 pe/hektar
Negative konsekvenser av økte forvaltningskostnader	0	Ubetydelig/ingen virkning	Ubetydelig/ingen virkning	Ubetydelig/ingen virkning	Ubetydelig/ingen virkning

Kilde: Menon Economics.

6.7 Virkning 6 – Skattefinansieringsgevinst

Ifølge Finansdepartementets rundskriv R-109/2021 vil skatter i sin alminnelighet føre til at innbyggerne stilles overfor andre priser enn de ville gjort i en situasjon uten skatter. Disse såkalte skattekilene vrir produksjons- og konsumentbeslutninger og fører til et effektivitetstap i økonomien. Når offentlige utgifter reduseres som følge av et tiltak, oppstår det dermed en skattefinansieringsgevinst – en effektiviseringsgevinst ved at behovet for å hente inn skatteinntekter reduseres.

I samfunnsøkonomiske analyser skal dette komme til uttrykk ved å tillegge en skattefinansieringsgevinst tilsvarende den marginale kostnaden for å finansiere offentlige utgifter. Finansdepartementet (2021) legger til grunn en skattefinansieringskostnad på 20 øre per krone, og tilsvarende skal det ved reduserte offentlige utgifter beregnes en gevinst på 20 øre for hver krone spart. Denne gevinsten skal beregnes på grunnlag av tiltakets netto effekt på offentlige budsjetter – altså det reduserte finansieringsbehovet. Tabell 6-7 viser skattefinansieringsgevinsten i neddiskonterte 2025-kroner.

Tabell 6-7 Forventet skattegevinst i alternativene som vurderes sammenlignet med nullalternativet, i milliarder 2025-kroner

	Null-alternativet	Alt. 1 – Tettsted, 10 pe/hektar	Alt. 2 – Tettsted, 25 pe/hektar	Alt. 3 – Grunnkrets, 10 pe/hektar	Alt. 4 – Grunnkrets, 25 pe/hektar
Neddiskontert verdi, sammenstilt i 2025	-13,2	-12,4	-9,3	-10,5	-9,0
Skattefinansierings-gevinst	0	0,8	3,9	2,7	4,2

Kilde: Menon Economics

7 Gebyreffekt i utvalgte kommuner

Fem utvalgte kommuner illustrerer hvordan ulike definisjoner av tettbebyggelse påvirker gebyrnivået og investeringsbehovet ved innføring av revidert avløpsdirektiv. Analysen viser at valg av definisjon for tettbebyggelse har direkte og stor betydning for husholdningenes gebyrbelastning.

I tillegg til den nasjonale analysen er det valgt ut et sett med eksempelkommuner for å illustrere hvordan ulike definisjoner av tettbebyggelse kan slå ut lokalt. Hensikten med disse eksemplene er å beregne virkninger under mer stedsspesifikke forhold, herunder potensielle effekter på vann- og avløpsgebyret, og å vurdere detaljerte konsekvenser av alternative definisjoner.

Utvalget av kommuner er gjort med utgangspunkt i geografisk og strukturell variasjon, og tar høyde for at krav til sekundærrensing i stor grad vil komme i kommuner på Vestlandet og i Nord-Norge. Vi har tilstrebet å etablere et representativt utvalg som gir innsikt i både typiske og mer utfordrende situasjoner, og som spiller variasjonen i bebyggelsesmønster, avløpsstruktur og resipientkvalitet.

I samråd med KS og Norsk Vann har vi valgt ut kommunene Alver, Bjørnafjorden, Fitjar, Rana og Øygarden. Formålet med eksempelkommunene var å vise gebyreffekten av revidert avløpsdirektiv for alle definisjonene av tettbebyggelse som vi vurderer i utredningen. Vi har utelatt eksempler som Krødsherad, basert på at kommunen allerede har gjennomført investeringer og tilfredsstiller revidert avløpsdirektiv for alle alternativer.

7.1 Eksempelkommunene

Dagens avløpsgebyr, samt anslått nytt gebyr, økning i driftskostnad og nødvendig investeringskostnad i nullalternativet for de aktuelle kommunene er sammenstilt i Tabell 7-1.

Tabell 7-1 Nåværende avløpsgebyr, anslått nytt avløpsgebyr, økning i årlige driftskostnader og investeringskostnader for eksempelkommunene i nullalternativet.

Kommune	Dagens avløpsgebyr (kroner)*	Nytt gebyr i nullalternativet (kroner)	Økning i driftskostnad (millioner kroner)	Investeringskostnad (millioner kroner)
Alver*	5 800	19 700	4,0	410
Bjørnafjorden	8 400	12 600	17,5	358
Rana	4 200	7 600	8,1	443
Øygarden	7 400	14 000	13,0	1097
Fitjar	5 500	13 500	1,3	81

* For Alver kommune er investerings- og driftskostnadene beregnet uten å inkludere allerede vedtatte utbygginger i Knarvik og ved Mongstad. Kilde: Menon Economics

Vi har i tillegg vurdert Ulvik herad, som er et interessant tilfelle fordi tettbebyggelsen i realiteten overstiger 1 000 pe grunnet sammenkoblet avløpsnett, men faller under terskelen ved betraktning gjennom SSBs algoritme for tettbebyggelser og fanges derfor ikke opp i de automatiserte beregningene.

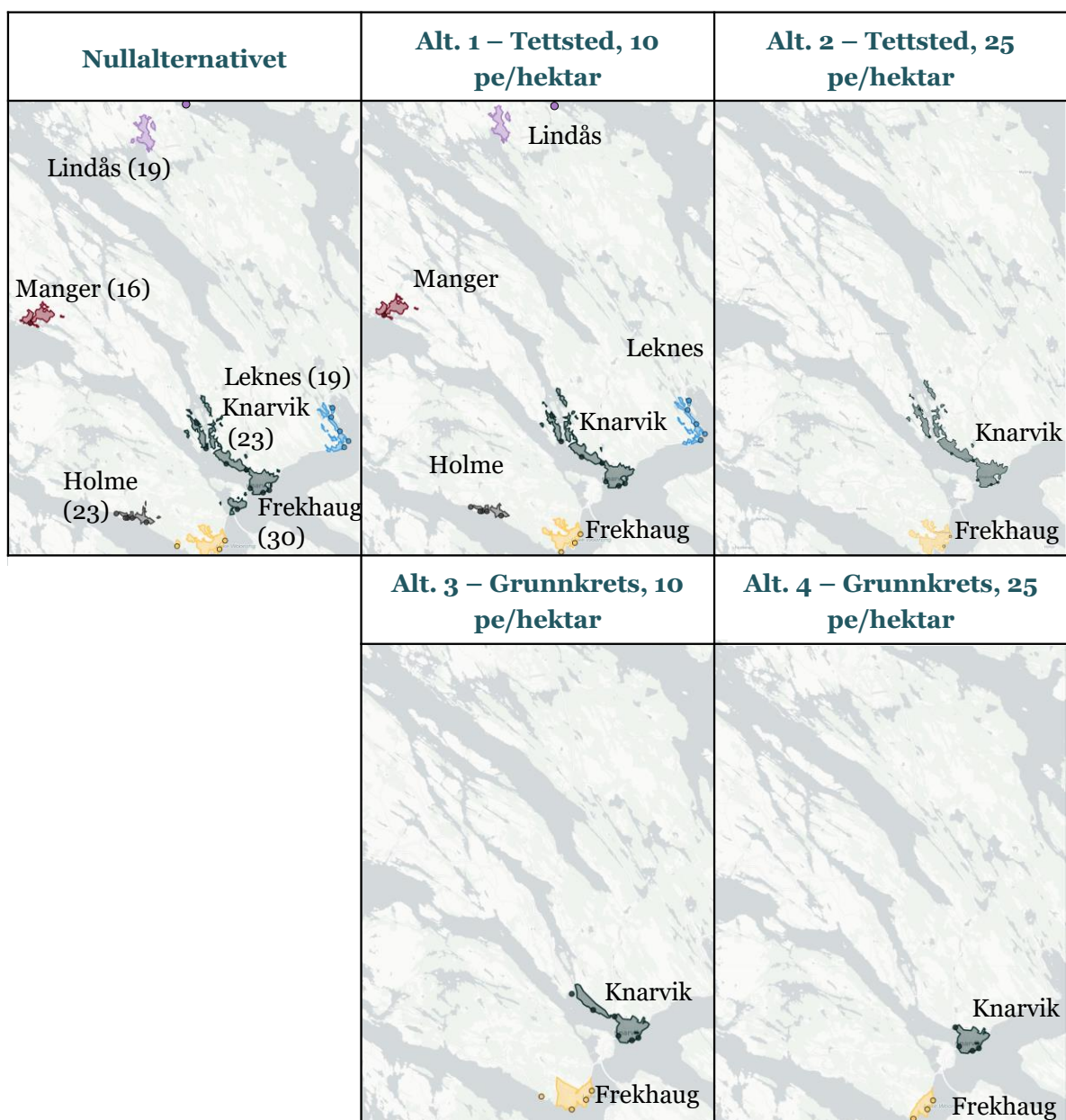
Alver kommune har nylig vedtatt temaplan for avløp hvor det planlegges å bruke 1 051 millioner kroner over en periode på ti år. Dette vil øke gebyret fra omtrent 6 580 kroner til 14 500 kroner

ekskludert merverdiavgift per abonnent⁶ per år. Disse kostnadene påløper uansett som følge av dagens regelverk, og omfatter blant annet nytt renseanlegg for sekundærrensing i tettbebyggelsen Knarvik (kommunesenteret) samt et renseanlegg for næringsområdet Mongstad. Tettbebyggelsen Knarvik vil, ifølge prognosene, passere 10 000 personekvivalenter i neste 10 års-periode og dermed utløses krav om sekundærrensing iht. gjeldende regelverk. Renseanlegget er under prosjektering og kontrahering. Fra før av har kommunen nylig tatt kostnaden ved å etablere nytt mekanisk renseanlegg (passende rensing/forurensningsforskriften §13-8) for tettbebyggelsen Manger.

Ved å beholde dagens definisjon (nullalternativet) og innføre revidert avløpsdirektiv må i tillegg tettbebyggelsene Lindås, Manger, Leknes, Frekhaug og Holme oppfylle kravene til sekundærrensing. Ettersom rene industriområder ikke fanges opp i de automatiske analysene gjort her, vises ikke Mongstadorrådet som en tettbebyggelse, dog den omfattende næringsaktiviteten tilsier at det er over 1 000 personekvivalenter, men under 10 000, ved Mongstad. Kommunen har allerede lagt inn i sine økonomiplaner nytt renseanlegg for Mongstadorrådet. Det innebærer at det er totalt 5 tettbebyggelser, i tillegg til Knarvik og Mongstad, som vil få krav om sekundærrensing ved revidert avløpsdirektiv. Kostnadene for dette er beregnet til 410 millioner kroner noe som gjør at dagens vedtatt gebyrprognose, en økning fra 6 580 kroner til 14 500 kroner, øker ytterligere til 19 700 kroner. For Alver kommune utgjør altså det reviderte avløpsdirektivet en ekstra kostnad på 5 200 kroner uten merverdiavgift per abonnent. Fra før av vil kostnadene for Alver kommune øke fra 6 580 kroner til 14 500 kroner for å oppfylle dagens regelverk.

⁶ enebolig over 90 kvm

Figur 7-1 Tettbebyggelser i Alver kommune i nullalternativ og alternativ 1-4*



*Konsentrasjon (pe/he) er gitt for de ulike tettbebyggelsene som parentes etter stedsnavnet i kartet for nullalternativet. Kilde: Miljødirektoratet, SSB, Kartverket og Menon Economics.

Figur 7-1 viser tettbebyggelser i Alver kommune med nullalternativet og de fire alternativene til definisjon av tettbebyggelse. Som vi ser fra figuren, innebærer alternativ 1 nesten ingen endring fra nullalternativet. Alternativ 2 fjerner alle tettbebyggelser bortsett fra de to største i Knarvik og Frekhaug. Alternativ 3 og 4 ligner på alternativ 2, og plukker opp de to tette konsentrerte befolkningene i Alver kommune der minimumskravene som følger av revidert avløpsdirektiv utløser sekundærrensekrav – men ikke så omfattende som i nullalternativet og alternativ 1.

Kartutsnittene ovenfor viser tettbebyggelsene avhengig av definisjonen av tettbebyggelse, og de illustrerer noen sider ved dagens og alternative definisjoner av tettbebyggelse som kan være utfordrende:

1. Kravet til rensing i revidert avløpsdirektiv er direkte knyttet til tettbebyggelsen. Gjeldende definisjon av tettbebyggelse baseres først på avstand mellom bygninger for å fastsette et geografisk område, og deretter vurderes antall personekvivalenter innenfor dette området. Denne tilnærmingen gjør at Mongstad faller utenfor tettbebyggelsen, ettersom området rundt anlegget ikke oppfyller kriteriene for bygningstetthet og avstand som kreves.
2. Gjeldende definisjon av tettbebyggelse fanger ikke opp næringsutslippet ved Mongstad fordi definisjonen forholder seg til bygninger og avstander, og ikke til personekvivalenter/størrelsen på utslippet.
3. Alternativ 1 viser at om man setter grensen for pe-tettheten lav, så fanger man opp svært mange områder med lite avløp og høy kostnad. Kost-nyttebrøken blir uforholdsmessig høy.
4. I dette eksempelet synes det som om alternativ 2, 3 og 4 er et fornuftig omfang av tettbebyggelser som vil gi krav om sekundærrensing. Fordelen med alternativ 2, 3 og 4 er at man ikke risikerer at definisjonen av tettbebyggelse tvinger kommunen til å etablere renseanlegg som ikke vil gi noen målbar positiv miljøpåvirkning, men derimot gjør at kommunen kan arbeide kunnskapsbasert med sine resipienter og i samråd med utslippsmyndigheten prioritere rensing der hvor det har en miljøgevinst.

Det er verdt å nevne at, i likhet med resipienten til Ulvik herad og Fitjar kommune, er resipienten til Alver kommune definert som sårbar i analysene gjort i denne rapporten. Ser vi nærmere på dataene, ser vi at årsaken til kategoriseringen som sårbar er dårlig kjemisk tilstand. For parametere som gjelder avløpsrensing (slik som nitrogen, fosfor, oksygen og bunnfauna) er forholdene gode. Dvs. at resipientene er robust mtp. å motta avløpsvann.

Bjørnafjorden kommune er valgt som eksempel fordi den illustrerer utfordringer knyttet til sammensatte og langstrakte tettbebyggelser, særlig i områder med mange øyer og lav fysisk tetthet. Dette gjelder spesielt Søre Øyane, hvor bebyggelse på flere øyer er definert som én sammenhengende tettbebyggelse gjennom 400-metersregelen. Også rundt Osøyro, som er kommunesenteret, finnes det tettbebyggelser som omfatter spredt og langstrakt bosetning.

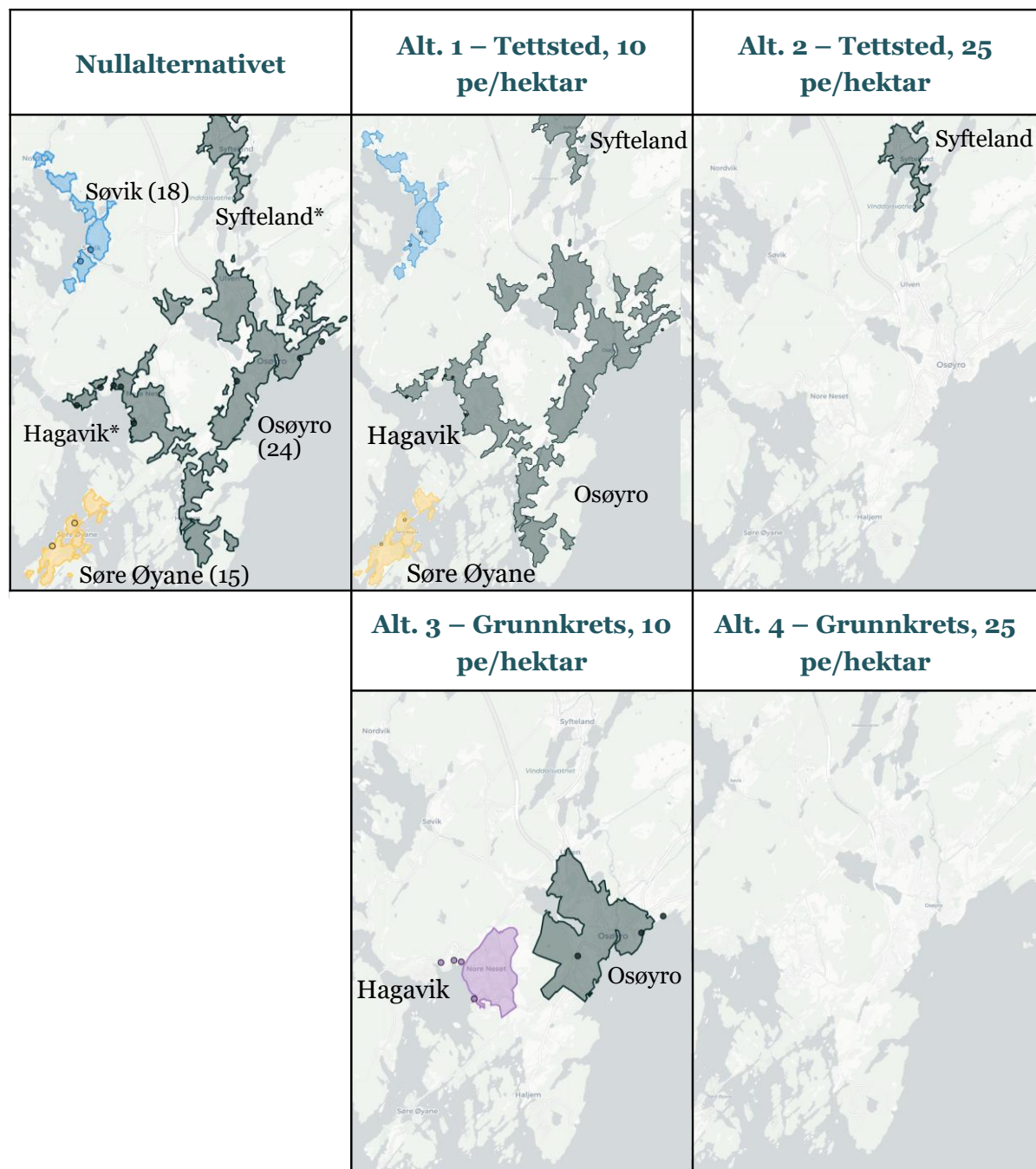
Disse geografiske forholdene gjør at relativt små boligkonsentrasjoner på enkeltøyer eller langs fjorden kan bli inkludert i tettbebyggelser som vil bli omfattet av revidert avløpsdirektiv og ikke nasjonalt regelverk. Dette gir konsekvenser for både planlegging og investeringsbehov, ettersom tekniske løsninger ofte må tilpasses krevende topografi og lange avstander.

Den modellbaserte analysen viser at Bjørnafjorden står overfor et investeringsbehov på 358 millioner kroner, en økning i årlige driftskostnader på 17,5 millioner kroner for å etterkomme kravene til sekundærrensing i revidert avløpsdirektiv. Kommunens nåværende vann- og avløpsgebyr ligger på 8 400 kroner, mens det i nullalternativet – hvor tiltakene gjennomføres uten støtte eller endret regelverk – er beregnet til 12 600 kroner. Det illustrerer en betydelig kostnadsøkning for husholdningene, hovedsakelig som følge av høyere driftskostnader knyttet til avansert rensing og tilknytningsplikt i spredt bebyggelse. Bjørnafjorden kommune har søkt om, og fått innvilget, dispensasjon fra sekundærrensekravet og har i dag derfor primærrensing. Renseanlegget som nylig er etablert er forberedt for sekundærrensing. Ved innføring av revidert avløpsdirektiv forsvinner muligheten til å få innvilget krav om primærrensing, og Bjørnafjorden kommune må utvide renseanlegget slik at det møter rensekravene for sekundærrensing. Det innebærer at kostnadene som følge av revidert avløpsdirektiv for Bjørnafjorden kommune består av utvidelse/oppgradering av eksisterende renseanlegg samt overføring av avløpet fra flere mindre tettbebyggelser til det eksisterende renseanlegget.

Figur 7-2 viser at Bjørnafjorden kommune får tre tettbebyggelser i nullalternativet, altså med dagens særnorske definisjon. Konsekvensen av antall tettbebyggelser og utrekningen av disse for de fire alternativene er vist i Figur 7-2. Figuren viser at i alternativ 1 beholdes alle tettbebyggelser

sammenlignet med nullalternativet. Alternativ 4 innebærer at kommunen ikke lenger har tettbebyggelser, og vil dermed ikke omfattes av minimumskravene i det reviderte avløpsdirektivet. Alternativ 2 og 3 vil havne et sted mellom disse ytterpunktene, hvor henholdsvis Syfteland, Hagavik og Osøyro vil pålegges minimumskrav om sekundærrensing i de to ulike alternativene.

Figur 7-2 Kart over tettbebyggelser i Bjørnafjorden i nullalternativet og alternativ 1-4*,**



*I nullalternativet (dagens definisjon av tettbebyggelser) er Syfteland og Hagavik definert som en del av Osøyro. I alternativ 1 og 2 regnes Syfteland som en egen tettbebyggelse, mens Hagavik skilles fra Osøyro i alternativ 3. **Konsentrasjon (pe/he) er gitt for de ulike tettbebyggelsene som parentes etter stedsnavnet i kartet for nullalternativet. Kilde: Miljødirektoratet, SSB, Kartverket og Menon Economics.

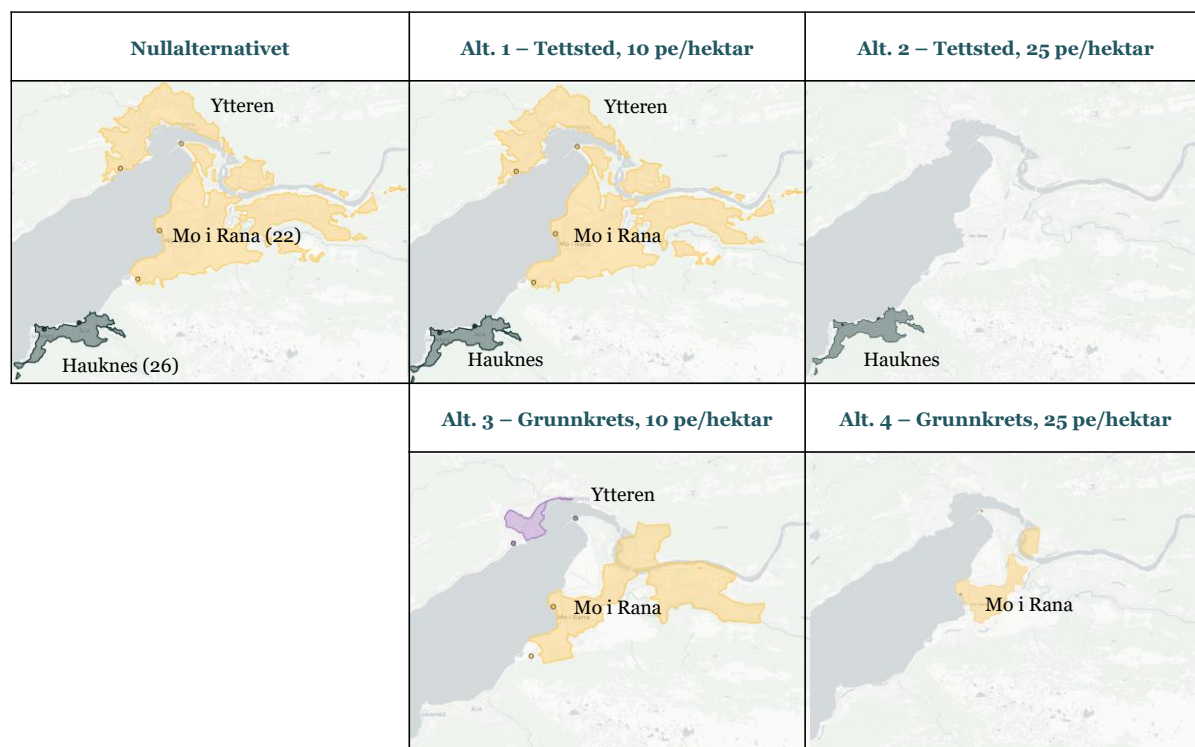
Rana kommune er inkludert som eksempel på en større tettbebyggelse i Nord-Norge, der krav til sekundærrensing vil være særlig relevant i lys av det reviderte avløpsdirektivet. Kommunen illustrerer hvordan 400-metersregelen påvirker avgrensningen av tettbebyggelse i praksis, og hvordan dette igjen påvirker investeringsbehov og gebyrnivå. Tettbebyggelsene i kommunen i nullalternativet og alternativ 1-4 er illustrert i Figur 7-3.

Tettbebyggelsen Mo i Rana utgjør hovedkonsentrasjonen av befolkningen, med om lag 18 800 innbyggere, og oppfyller klart kravet til både størrelse og konsentrasjon for å omfattes av krav til sekundærrensing. Bebyggelsen er imidlertid langstrakt og sammenkoblet med spredt bebyggelse via 400-metersregelen, noe som utvider omfanget av det som regnes som én tettbebyggelse. I tillegg finnes det en mindre tettbebyggelse sørvest i kommunen, som i enkelte definisjoner kan vurderes å falle utenfor kravene avhengig av hvordan bebyggelsen avgrenses og tolkes.

De modellbaserte beregningene gir en investeringskostnad på 443 millioner kroner, og økning i årlige driftskostnader på 8,1 millioner kroner for å etterkomme kravene i nullalternativet. Dagens vann- og avløpsgebyr i kommunen er 4 200 kroner, og dette øker til 7 600 kroner i nullalternativet.

Resipienten i Rana vurderes som følsom og definisjonen av tettbebyggelse leder ikke isolert til noe minimumskrav om sekundærrensing. Trolig vil forurensningsmyndighet påleggekrav uavhengig av definisjon og gebyret øker derfor til 7 600 kroner i alle alternativer.

Figur 7-3 Tettbebyggelsene i Rana kommune i nullalternativet og alternativ 1-4*



*Konsentrasjon (pe/he) er gitt for de ulike tettbebyggelsene som parentes etter stedsnavnet i kartet for nullalternativet. Kilde: Miljødirektoratet, SSB, Kartverket og Menon Economics.

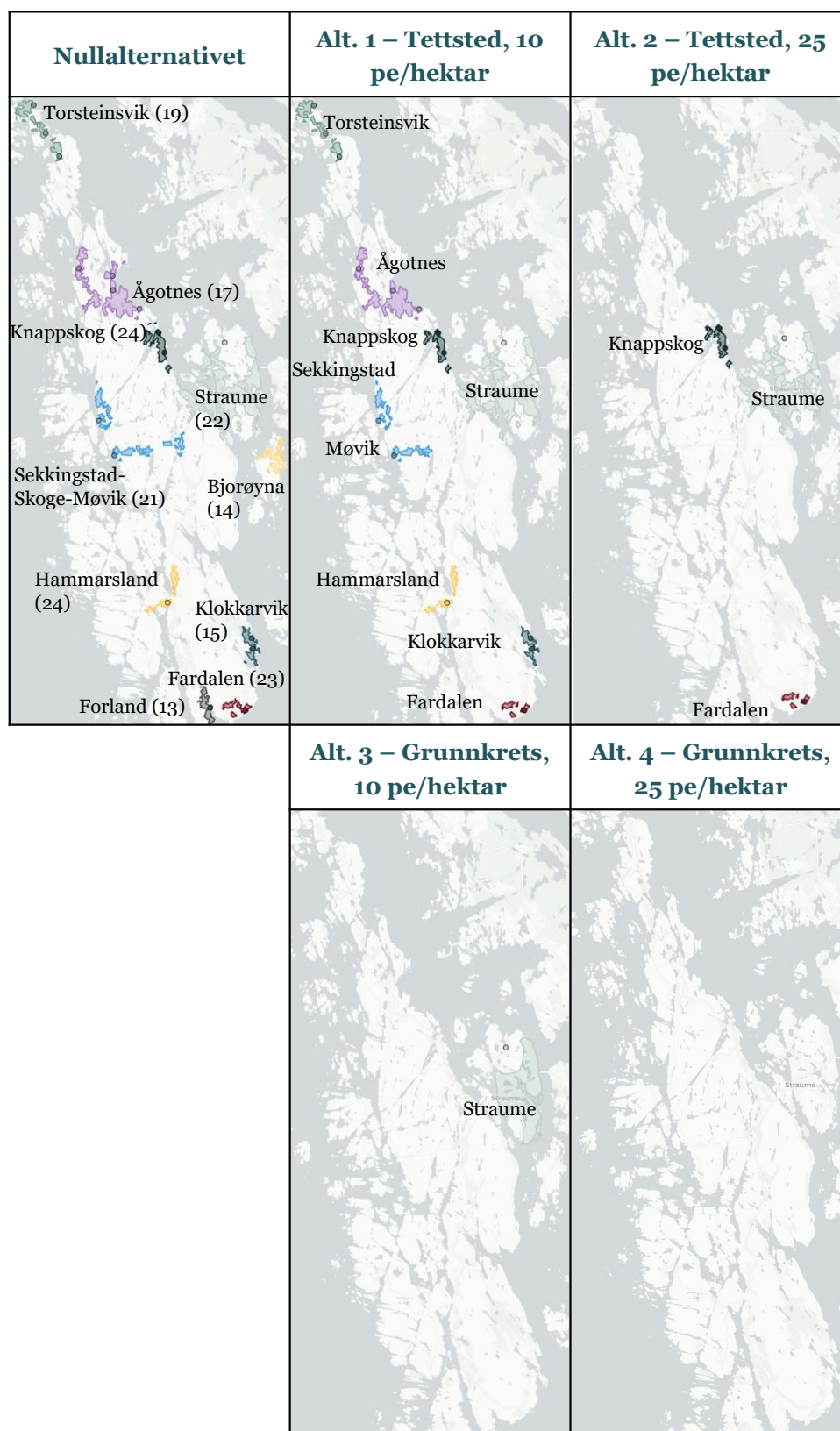
Øygarden kommune er valgt ut som eksempel på grunn av sin sammensetning av mange små og separate tettsteder, kombinert med lav befolkningstetthet og komplekse naturgitte forhold. Kommunen består av en rekke spredte bebyggelser på øyer og langs kystlinjen, hvor flere tettsteder ikke henger sammen, men likevel kan omfattes av krav i avløpsdirektivet dersom virkeområdet til direktivet utvides slik at flere tettbebyggelser blir omfattet.

Den store variasjonen i geografisk struktur og bosettingsmønster gjør at det er betydelige forskjeller i investeringsbehov mellom ulike deler av kommunen. Dette skaper utfordringer for prioritering og gjennomføring av tiltak, og øker behovet for lokal tilpasning – både teknisk og planmessig.

De modellbaserte beregningene viser et investeringsbehov på 1 097 millioner kroner og årlige økte driftskostnader på 13 millioner kroner i nullalternativet. Dagens vann- og avløpsgebyr i kommunen er 7 400 kroner, og øker til 14 000 kroner i nullalternativet. Dette innebærer nesten en dobling i husholdningenes gebyrnivå.

Figur 7-4 viser tettbebyggelser for nullalternativet og alternativ 1-4. Som vi ser fra figuren vil revidert avløpsdirektiv ikke innebære minimumskrav til sekundærrensing i alternativ 4. Alternativ 1, som sammenfaller mest med nullalternativet, innebærer én færre tettbebyggelse enn nullalternativet. I alternativ 2 og 3 har Øygarden tre og én tettbebyggelse som møter minimumskrav til sekundærrensing som følge av revidert avløpsdirektiv.

Figur 7-4 Tettbebyggelser i Øygarden kommune i nullalternativet og alternativ 1-4*

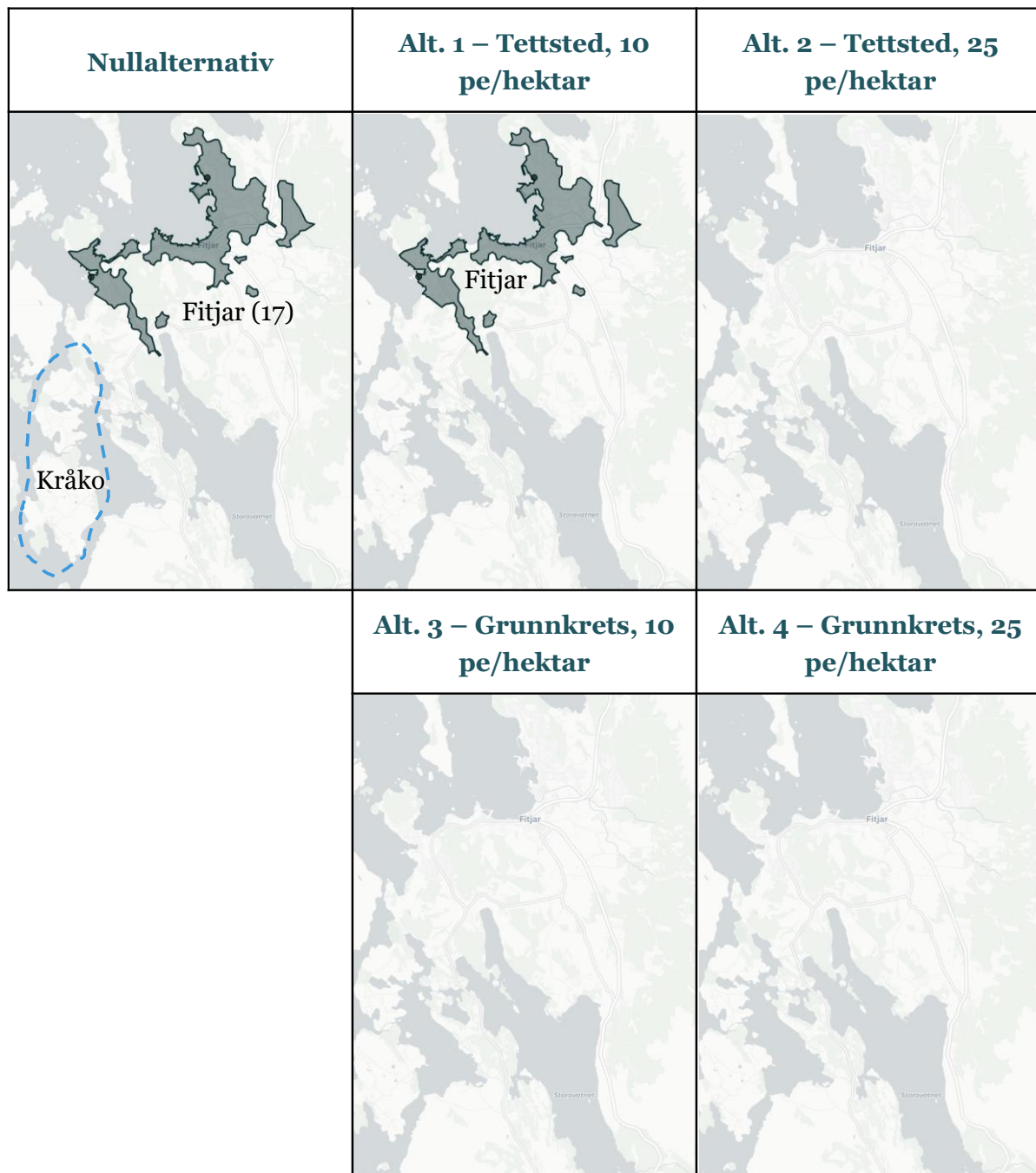


*Konsentrasjon (pe/he) er gitt for de ulike tettbebyggelsene som parentes etter stedsnavnet i kartet for nullalternativet. Kilde: Miljødirektoratet, SSB, Kartverket og Menon Economics.

Fitjar kommune vil med gjeldende definisjon av tettbebyggelse og revidert avløpsdirektiv ha samme utfordring som Ulvik Herad; definisjonen av tettbebyggelse avgjør om det blir krav om etablering av

nytt renseanlegg for sekundærrensing. Innenfor tettbebyggelsen, slik den er definert i dag, er det ca. 1800 innbyggere, se kartutsnittet nedenfor. Det innebærer krav om etablering av nytt renseanlegg for sekundærrensing ved innføring av revidert avløpsdirektiv dersom ikke definisjon av tettbebyggelsen endres. I motsetning til Ulvik Herad, er innbyggertallet i tettbebyggelsen i Fitjar så høy at tettbebyggelsen fanges opp i analysene i denne rapporten og kostnadene for Fitjar kommune er dermed inkludert. For Fitjar sin del er kostnadene estimert til 81 millioner kroner. Nedenfor i Figur 7-5 ser man hvordan tettbebyggelsen vil være dersom man legger de alternative definisjonene til grunn. Ved alternativ 2, 3 og 4 vil ikke Fitjar kommune automatisk få krav om etablering av renseanlegg for sekundærrensing. Resipienten utenfor Fitjar har svært gode forhold for bunnfauna, oksygen, nitrogen og fosfor, og er definert som god økologisk tilstand.

Figur 7-5 Tettbebyggelser i Fitjar kommune i nullalternativet og alternativ 1-4*,**



*Konsentrasjon (pe/he) er gitt for de ulike tettbebyggelsene som parentes etter stedsnavnet i kartet for

nullalternativet. ***Farget området markerer utbredelsen av tettbebyggelsen slik den er estimert av SSB/Miljødirektoratet etter gjeldende regelverk (naturbase.no). Dog, beregningen har ikke fanget opp at det også er en tettbebyggelse på Kråko (området markert med blå stipling) bestående av fritidsbebyggelse. En svakhet i dagens kart over tettbebyggelser er at de ikke klarer å fange opp fritidsbebyggelser og eksisterende ledningsnett, slik at det i praksis er en manuell jobb å tegne opp en riktig tettbebyggelse. Kilde: Miljødirektoratet, SSB, Kartverket og Menon Economics.*

Fitjar kommune er også en hyttekommune, med i underkant av 250 hytter på Kråko. Ettersom de offisielle tettbebyggelseskartene på naturbase.no ikke fanger opp fritidsbebyggelsen, så er det ikke vist noen tettbebyggelse på Kråko (se stippet omriss i Figur 7- over). På Kråko er det i underkant av 250 hytter. For større hyttefelt, som Kråko, er det omtrent 4 personekvivalenter per hytte i uken med høyest belastning (ferier). Det innebærer at Kråko nærmer seg 1000 personekvivalenter. Med gjeldende definisjon av tettbebyggelse og revidert avløpsdirektiv, vil Kråko automatisk få krav om etablering av sekundærrensing dersom det bygges noen få hytter til. Med en definisjon av tettbebyggelse som ikke åpner for å arbeide kunnskapsbasert kombinert med et revidert avløpsdirektiv uten mulighet for unntak/dispensasjon, vil det i slike tilfeller som Kråko ha en lavere kostnad å åpne for nye hyttefelt i tilstrekkelig avstand fra eksisterende tettbebyggelser og hyttefelt for å unngå krysse terskelverdien på 1000 personekvivalenter som utløser kravet om sekundærrensing.

Ulvik herad omfattes ikke av kostnadene beregnet i denne rapporten. Årsaken er at kommunen kun har en tettbebyggelse, og denne tettbebyggelsen er under 1000 pe i datasettet ($535 \text{ innbyggere} \times 1,5 = 802 \text{ pe}$). Se kartutsnittet nedenfor for utbredelsen av tettbebyggelsen slik den er definert av Miljødirektoratet/SSB. Ulvik herad kommer altså ikke «automatisk» inn under noen av definisjonene av tettbebyggelse det er analysert for i denne rapporten. Ser vi nærmere på kommunen, så ser vi at definisjonene på tettbebyggelse har en svakhet som gjør at Ulvik herad ikke fanges opp som berørt av det reviderte avløpsdirektivet.

Avløpsnettet kobler områdene både sør og nord for Ulvikafjorden sammen via avløpsledning i sjø. Dette gjør at tettbebyggelsen i realiteten er større. Det å analysere tettstedet riktig ved å inkludere eksisterende ledningsanlegg ved definering av tettbebyggelsen er i dag ikke mulig å gjøre automatisk, og det er derfor noe som gjøres manuelt i hvert enkelt tilfelle/ved behov/ved søknad om utslippstillatelse. I virkeligheten er det omtrentlig 800 personer tilknyttet avløpsanlegget. Tar vi høyde for næring og annen aktivitet ved å multiplisere med 1,5, får vi 1200 pe. Dermed er Ulvik en tettbebyggelse over 1000 pe og blir derfor omfattet av kravene i revidert avløpsdirektiv.

Kommunen har nylig investert i ny kommunal slamavskiller dimensjonert for 2000 pe som var tiltenkt som tilstrekkelig rensing i overskuelig framtid. Kommunen har ca. 1100 innbyggere. Selv med en nylig større investering i avløpsrensing med påfølgende gebyrøkning, så vil ikke dette være tilstrekkelig til å møte kravene i revidert avløpsdirektiv dersom gjeldende definisjon av tettbebyggelse beholdes. Revidert avløpsdirektiv åpner heller ikke for å dispensere fra kravet om sekundærrensing dersom en slik dispensasjon ikke forringer resipienten (slik det er i dag).

For å unngå å «definere» seg inn i kostbare krav om avansert rensing ved små bebyggelser der det ikke er behov for slik rensing, vil det være nødvendig å velge en definisjon som gjør det mulig å arbeide kunnskapsbasert med avløpsrensing. Ulvikafjorden har svært gode forhold for nitrogen, oksygen og fosfor (dvs. god tåleevne for avløpsutslippet), dog ligger i «moderat økologisk tilstand» grunnet zink-nivåer (vann-nett.no).

Figur 7-6: Tettbebyggelsen ved Ulvikafjorden slik den er estimert av SSB og Miljødirektoratet (blå markering), samt den faktiske utbredelsen basert på sammenhengende bebyggelse og felles avløpsløsning (rød stiplet linje).



Kilde: Miljødirektoratet, SSB, Kartverket, OpenStreetMap og Menon Economics.

Blåmarkert område viser tettbebyggelsen slik den er estimert av SSB og Miljødirektoratet, mens den røde, stiplete linjen angir den faktiske tettbebyggelsen, som i virkeligheten omfatter bebyggelse som er sammenkoblet gjennom eksisterende avløpsledninger og ført til en felles kommunal slamavskiller på sørsiden av Ulvikafjorden. Avviket skyldes at de automatiserte analysene bak den blå avgrensningen ikke tar hensyn til ledningsnettets utbredelse – noe gjeldende definisjon av tettbebyggelse forutsetter at man gjør. Dersom man bruker den korrekte, røde avgrensningen i tråd med definisjonen, overstiger tettbebyggelsen 1000 pe. For at en revidert definisjon skal være operasjonaliserbar og danne grunnlag for uttømmende automatiske analyser av tettbebyggelsers utbredelse, bør det derfor utvikles og tilgjengeliggjøres datasett som kobler adresseregister, VA-abonnentsregister og gårds- og bruksnummer.

7.2 Gebyreffekt av revidert avløpsdirektiv i eksempelkommunene

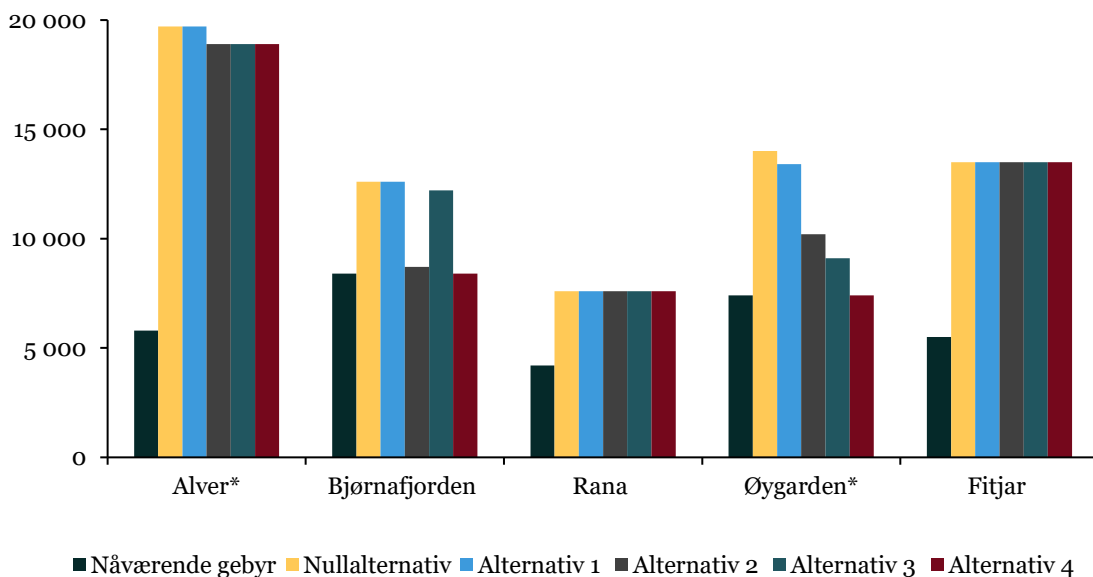
I vedlegg 5 presenteres en detaljert vurdering av hvordan gebyrnivåene i de fem kommunene påvirkes av ulike definisjoner av tettbebyggelse. Figuren under viser at gebyrene i fire av fem kommuner påvirkes vesentlig av det reviderte avløpsdirektivet, uavhengig av hvilken definisjon som legges til grunn. Det mest ekstreme eksempelet finner vi i Alver kommune, der gebyret øker fra 5 800 kroner til mellom 18 000 og 19 700 kroner, avhengig av valgt definisjon⁷. I både Rana og Fitjar vil gebyrene øke sammenlignet med dagens nivå. I disse beregningene avhenger gebyrene både av hvordan tettbebyggelse defineres og av om utslippene omfattes av vanndirektivet, selv om tettbebyggelsen i seg selv ikke utløser automatiske krav. I Bjørnafjorden ser vi relativt store gebyrøkninger dersom definisjonen i nullalternativet, alternativ 1 eller 3 benyttes. Ved bruk av alternativ 2 eller 4 vil det derimot ikke være noen vesentlige endringer i gebyret. Dette er en følge av at store deler av utslippene

⁷ I gebyrberegningen for Alver kommune er det tatt høyde for den vedtatte økningen til 14 500 (eks. mva) som er nevnt i delkapittel 7.1.

i stor grad til resipienter som ikke defineres som følsomme i denne analysen. For Øygarden kommune vil gebyrene øke utenom i alternativ 4, men økningen blir størst i nullalternativet og alternativ 1.

I gebyrberegningen er kommunene Bjørnafjorden, Rana og Fitjar behandlet modellmessig basert på tilgjengelige data. For Alver og Øygarden har vi mer inngående kjennskap, og det er derfor gjort grundigere beregninger for disse. I Alver er det tatt hensyn til nylig vedtatt temaplan for avløp, inkludert prosjektering og kontrahering av nytt anlegg. For Øygarden er det benyttet mer detaljerte data om resipientens tilstand enn det som finnes i nasjonale geodatasett.

Figur 7-7 **Anslått gebyrnivå for ulike definisjoner av tettbebyggelse, målt i kroner per innbygger**



**For Alver og Øygarden er det gjort ekspertvurderinger utover modellberegningene og følsomhetsdefinisjonene som er brukt i kostnadsberegningene. Kilde: Menon Economics.*

8 Samlet vurdering

Vi har gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av fire alternative definisjoner av tettbebyggelse, og vurdert disse opp mot en videreføring av dagens definisjon (nullalternativet). Analysen viser at den mest samfunnsøkonomisk lønnsomme definisjonen er alternativ 4, som definerer tettbebyggelse som grunnkretser med en befolkningstetthet på 25 pe per hektar eller mer. Dette innebærer at kun områder med tilstrekkelig tetthet og sannsynlig miljøbelastning omfattes av kravene, mens mer spredt bebyggelse holdes utenfor. Ved å legge denne definisjonen til grunn kan samfunnet spare 14 milliarder kroner i reduserte investerings- og driftskostnader, uten at det går på bekostning av vannkvaliteten.

8.1 Samfunnsøkonomisk vurdering av alternativene

Resultatene fra våre samfunnsøkonomiske vurderinger er oppsummert i Tabell 8-1. Som vi ser fra tabellen, kommer alternativ 4 best ut i vurdering av prissatte virkninger. I alternativ 4 er det 25 milliarder lavere samfunnsøkonomiske kostnader sammenlignet med nullalternativet. Basert på at statsforvalter vil følge opp og stille krav i tråd med nasjonalt regelverk og vanndirektivet vil ikke valg av definisjon ha en betydning for vannkvalitet. Vi vurderer også at konsekvensene for naturinngrep og forvaltningskostnader er ubetydelige.

Tabell 8-1 Samlet virkningsvurdering av de ulike alternativene og rangering av prissatte og ikke-prissatte virkninger, i milliarder 2025-kroner*

	Nullalt.	Alt. 1 – Tettsted , 10 pe/ hektar	Alt. 2 – Tettsted , 25 pe/ hektar	Alt. 3 – Grunn- krets, 10 pe/ hektar	Alt. 4 – Grunn- krets, 25 pe/ hektar
Prissatte virkninger					
Investeringskostnader	-33,8	-32,6	-24,0	-24,3	-19,9
Drifts- og vedlikeholdskostnader	-32,1	-29,6	-22,7	-28,2	-25,0
Skattefinansieringskostnader	-13,2	-12,4	-9,3	-10,5	-9,0
Sum prissatte virkninger	-79,2	-74,6	-56,0	-62,9	-53,9
Differanse fra nullalternativet	0,0	4,6	23,2	16,2	25,3
Rangering av prissatte virkninger	5	4	2	3	1
Ikke-prissatte virkninger					
Redusert omfang av naturinngrep	0	Ingen virkning	Ingen virkning	Ingen virkning	Ingen virkning
Redusert vannkvalitet i vannforekomst	0	Ingen virkning	Liten positiv	Liten positiv	Liten positiv
Økte forvaltningskostnader	0	Ingen virkning	Ingen virkning	Ingen virkning	Ingen virkning
Rangering av ikke-prissatte virkninger	4	4	1	1	1
Samlet rangering	5	4	2	3	1

*Prissatte virkninger representerer neddiskonterte 2025-kroner til 2025. Kilde: Menon Economics

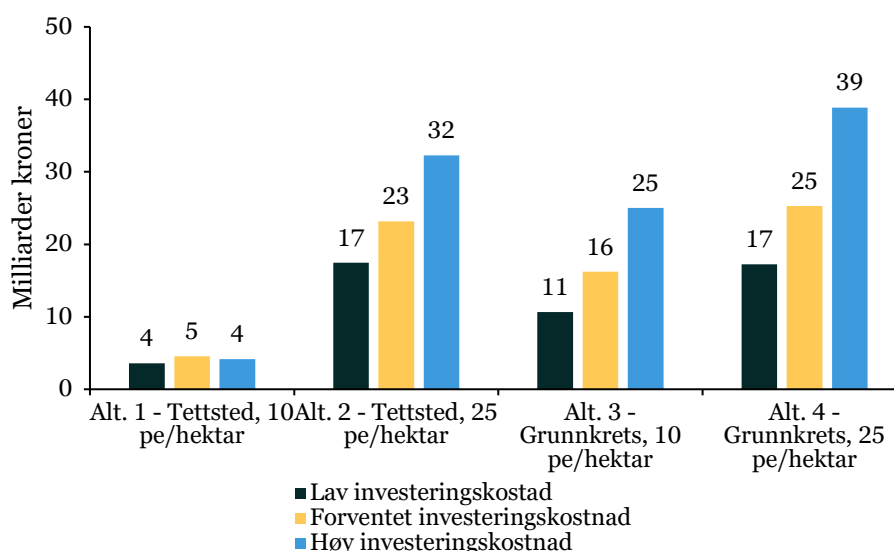
8.2 Følsomhet 1 – Lave/høye investeringskostnader

For å teste ut robustheten i rangeringen ser vi på om rangeringen vil endres om vi legger til grunn lavere eller høyere investeringskostnader enn forventet. De lave investeringskostnadene som legges til grunn

reflekterer en situasjon hvor alle anleggende oppnår lavest mulig investeringskostnad, og de høye investeringskostnadene som legges til grunn reflekterer en situasjon hvor alle anleggene oppnår høyest mulig investeringskostnad.

Figuren under viser hvordan den prissatte differansen fra nullalternativet vil endre seg, sammenlignet med hovedberegningen, dersom man legger til grunn det lave anslaget på investeringskostnader (mørkegrønne søyler) eller det høye anslaget på investeringskostnader (lyseblå søyler).

Figur 8-1 Prissatt differanse fra nullalternativet ved bruk av lave, høye og forventede investeringskostnader



Kilde: Menon Economics

Siden nullalternativet har de høyeste investeringskostnadene, vil et lavere anslag på kostnadene gjøre dette alternativet ovenfor de andre. Med andre ord vil investeringskostnadene i nullalternativet reduseres mer enn i de andre alternativene. Dette gjør at differansen fra nullalternativet (nettonytten) reduseres og nullalternativet vil komme bedre ut enn i hovedberegningen. Nullalternativet vil fortsatt rangeres som det dårligste alternativet. Dersom vi legger til grunn det høye anslaget på investeringskostnader vil nullalternativet svekkes sammenlignet med de øvrige alternativene. Alternativ 1, 2, 3 og 4 endrer trolig ikke rangering seg imellom.

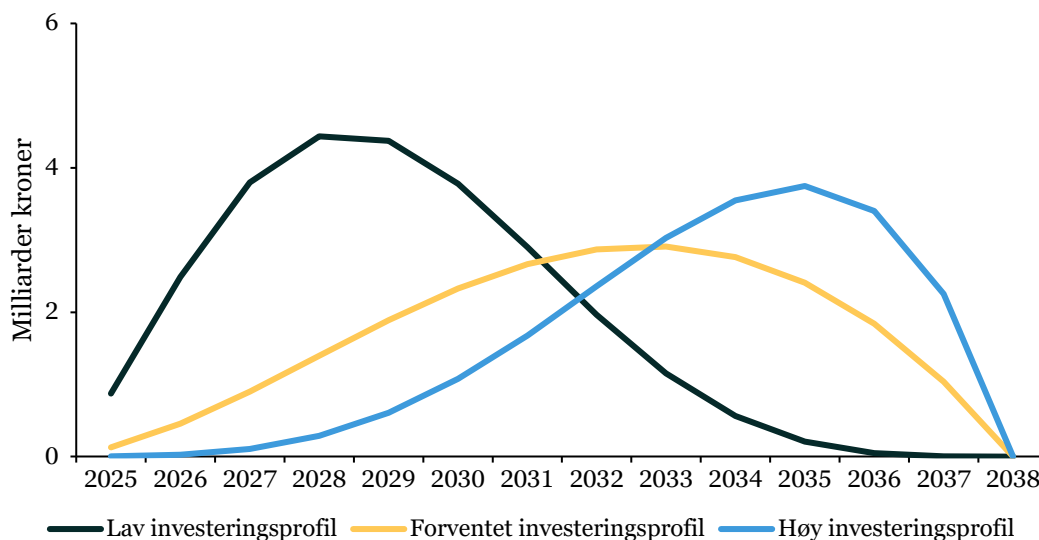
8.3 Følsomhet 2 – Investeringsprofil

Investeringsprofilen bestemmer hvordan investeringene fordeler seg i perioden frem til og med 2037, som er fristen for å tilfredsstille kravene til sekundærrensing for anlegg i tettbebyggelser fra 1 000 pe med utslipp til det som i dag er mindre sårbare områder. I hovedberegningen har vi lagt til grunn en investeringsprofil i nullalternativet og en investeringsprofil for alternativene som vist i Vedlegg 4.

Disse investeringsprofilene er basert hvilken fordeling av investeringskostnadene vi tror mest på. Det er imidlertid høy usikkerhet knyttet til om disse investeringsprofilene medfører riktighet. I dette kapitlet ser vi derfor på om rangeringen av alternativene endres, dersom hovedvekten av investeringer kommer tidligere enn antatt, eller senere enn antatt. I Figur 8-2 illustreres en investeringsprofil hvor hovedvekten av investeringer kommer tidligere (Mørkegrønn linje), den forventede investeringsprofilen som er benyttet i hovedanalysen (Gul linje) og en investeringsprofil hvor hovedvekten av

investeringer kommer senere (Lyseblå linje). Illustrasjonen viser investeringsprofilen til alternativ 2 «Tettsted, 25 pe/hektar», men er tilsvarende for de andre alternativene.

Figur 8-2 Illustrasjon av forventet, høy og lav investeringsprofil.

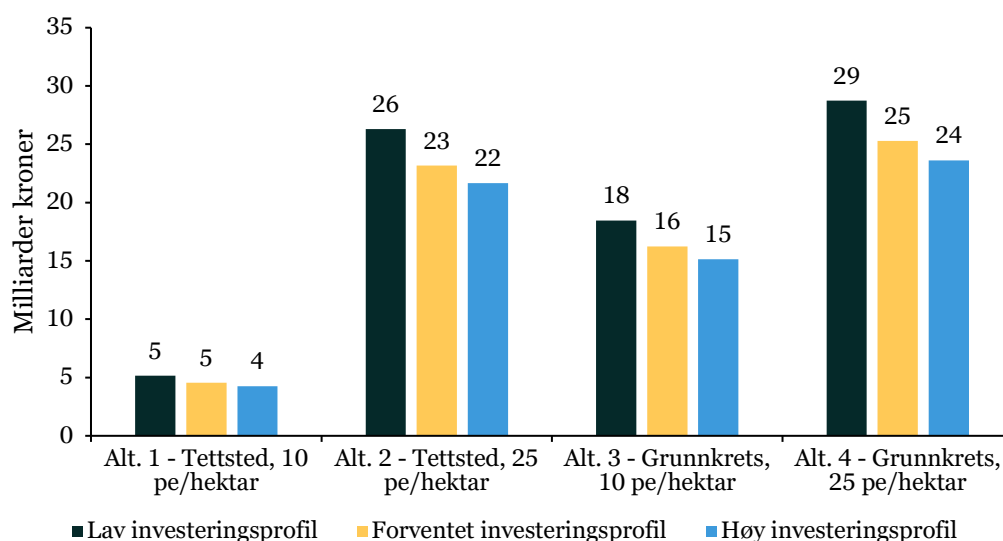


Kilde: Menon Economics.

En investeringsprofil hvor hovedvekten av investeringene kommer tidligere fører til at kostnadene blir neddiskontert i mindre grad. Det medfører at kostnadene neddiskontert til 2025-kroner blir høyere. Tilsvarende vil en investeringsprofil hvor hovedvekten av investeringene kommer senere føre til at kostnadene i 2025-kroner reduseres. Alternativene med høye investeringskostnader vil derfor svekkes dersom hovedvekten av investeringer kommer tidligere enn forventet, men styrkes dersom hovedvekten kommer senere enn forventet.

I analysen har nullalternativet de høyeste kostnadene. Det vil si at dersom vi legger til grunn en investeringsprofil med hovedvekten tidligere, vil de øvrige alternativene komme bedre ut. Dette ser vi i Figur 8-3 hvor alternativ 4 har en prissatt nytte i differanse fra nullalternativet på 29 milliarder kroner, sammenlignet med 25 milliarder kroner i hovedanalysen. Tilsvarende vil nullalternativet komme bedre ut, sammenlignet med de øvrige alternativene, om man legger til grunn at hovedvekten av investeringer kommer senere.

Figur 8-3 Illustrasjon av investeringsprofilen sin påvirkning på alternativene, i differanse fra nullalternativet.



Kilde: Menon Economics

Som vist i figuren vil endret investeringsprofil påvirke de prissatte virkningene, men ikke i den grad at det vil påvirke rangeringen av alternativene. Rangeringen av alternativene vurderes derfor å være robust, selv om hovedvekten av investeringene endres i tid.

8.4 Fordelingsvirkninger

Det reviderte avløpsdirektivet vil få betydelige fordelingsvirkninger, både mellom ulike grupper av kommuner, innbyggere og næringsliv, og mellom ulike deler av landet. Vi har identifisert følgende fordelingsvirkninger av revidert avløpsdirektiv med dagens norske definisjon av tettbebyggelse:

Kommunestørrelse og økonomisk bæreevne. En sentral fordelingsvirkning er knyttet til kommunestørrelse og økonomisk bæreevne. Mindre kommuner, ofte med spredt bosetting og lavt skattegrunnlag, vil rammes hardere fordi de må gjøre store investeringer i avløpsinfrastruktur uten at kostnadene kan fordeles på mange innbyggere. Dette vil gi høyere kostnader per husholdning, og i mange tilfeller vil det kunne medføre økt lokal avgiftsbelastning og høyere kommunal gjeld. Større kommuner med høyere befolkningstetthet og bedre økonomi vil lettere kunne bære kostnadene fordi investeringene kan utnyttes mer effektivt og kostnadene fordeles på flere.

Geografiske forskjeller. Det reviderte direktivet kan gi geografiske fordelingsvirkninger fordi det vil stilles ulike krav til avløpsrensing avhengig av lokale forhold. I noen områder vil skjerpede krav gjelde på grunn av sårbare resipienter eller fordi tettbebyggelsen blir pålagt minimumskrav, mens andre steder vil kravene være uendret. Dette kan føre til store forskjeller i investeringsbehov og avløpsgebyr mellom kommuner.

Fordeling mellom husholdninger og næringsliv. Det er også viktig å vurdere fordelingsvirkningene mellom husholdninger og næringsliv. Mange næringsaktører, særlig innen industri og akvakultur, vil kunne møte strengere krav til tilknytning til offentlig avløp eller egne renseanlegg. Kostnadene for tilpasning kan bli betydelige, spesielt for små og mellomstore bedrifter, og vil kunne påvirke deres konkurranseevne. Samtidig kan husholdningene i mange kommuner ende opp med å dekke store deler av kostnadene til ny avløpsinfrastruktur gjennom økte vann- og avløpsgebyrer.

Sosiale konsekvenser. Direktivet vil også kunne ha sosiale fordelingsvirkninger. Høyere gebyrer vil utgjøre en større byrde for husholdninger med lav inntekt, som i utgangspunktet har mindre økonomisk handlingsrom. I områder med høyere andel lavinntektshusholdninger kan dette forsterke sosiale ulikheter og skape økt press på kommunale støtteordninger.

Alternative definisjoner av tettbebyggelse, som vi har utredet, vil redusere disse fordelingsvirkningene. Fordelingsvirkningene blir minst av alternativ 4, tett etterfulgt av alternativ 2.

8.5 Forutsetninger for vellykket gjennomføring

En vellykket gjennomføring av alternativ 4 i det reviderte avløpsdirektivet i Norge forutsetter at en rekke juridiske, økonomiske, teknologiske og administrative forhold legges til rette på en samordnet og målrettet måte. Bare gjennom en kombinasjon av tydelig regelverk, økonomiske virkemidler, teknologisk tilpasning, administrativ kapasitet og lokal forankring vil Norge kunne gjennomføre det reviderte avløpsdirektivet på en måte som oppfyller kravene og samtidig sikrer bærekraftig utvikling. Vår vurdering av forutsetninger for vellykket gjennomføring er omtalt under.

Tydelig nasjonal definisjon og kunnskapsgrunnlag. Først og fremst må alternativ 4 gis en tydelig nasjonal definisjon i forurensingsforskriften. Det bør også utarbeides et offentlig tilgjengelig kartlag med tettbebyggelsene som møter minimumskrav i tråd med definisjonen.

Prioritering av tiltak og samfunnsøkonomisk bærekraft. En annen forutsetning er at gjennomføringen skjer på en måte som ivaretar både miljømål og samfunnsøkonomisk bærekraft. Dette innebærer at det må utvikles en nasjonal gjennomføringsstrategi som prioriterer tiltak der miljøgevinsten er størst, og som legger til rette for at kommunene kan planlegge og gjennomføre nødvendige investeringer i et tempo som unngår overoppheting i anleggsmarkedet. Statlig samordning og langsiktig planlegging vil være avgjørende for å hindre kapasitetsproblemer i entreprenørmarkedet og sikre at kostnadene holdes på et akseptabelt nivå.

Teknologisk innovasjon og lokal tilpasning. Teknologisk innovasjon og fleksibilitet er også viktige forutsetninger. For å oppnå kostnadseffektive løsninger må det åpnes for bruk av både konvensjonell teknologi og naturbaserte eller desentraliserte løsninger der dette er hensiktsmessig. Dette krever at regelverket utformes slik at det gir rom for stedstilpasning, samtidig som kravene til miljøeffekt opprettholdes. I tillegg må det legges til rette for kompetanseutvikling i kommuner og tilsynsmyndigheter, slik at planlegging, prosjektering og drift av nye anlegg holder høy faglig kvalitet.

Administrativ kapasitet og god samhandling. En fjerde forutsetning er at statsforvalterne og andre myndigheter gis tilstrekkelige ressurser til å følge opp direktivets krav gjennom effektiv saksbehandling, tilsyn og veiledning. Det er avgjørende at statens styringssystemer, inkludert utslippstillatelser og vannforvaltningsplaner, oppdateres og harmoniseres med de skjerpede kravene i direktivet. God samhandling mellom stat, fylkeskommune og kommune vil være nødvendig for å sikre en helhetlig og koordinert gjennomføring, som også ivaretar andre samfunns mål som klimatilpasning og naturmangfold.

Dialog og forankring hos innbyggere og næringsliv. Til slutt vil god dialog med innbyggere og næringsliv være avgjørende for aksept og legitimitet for høyere gebyrnivåer. Tydelig informasjon om hvorfor tiltakene er nødvendige, hvilke miljøgevinster de gir, og hvordan kostnadene fordeles, vil bidra til å bygge forståelse og støtte for gjennomføringen.

Referanseliste

Finansdepartementet. (2021). *Rundskriv R109 - Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser*.

Jernbaneverket. (2016). *Prising av naturinngrep*. Hentet fra <https://www.jernbanedirektoratet.no/content/uploads/2023/11/delrapport-prising-av-naturinngrep.pdf>

Menon Economics & Norconsult. (2025). *Kostnader for etterlevelse av sekundærrensekravet i EUs reviderte avløpsdirektiv. Modelldokumentasjon*. Oslo: Menon-rapport 12.

NINA. (2023, Desember 7). *Naturen betaler en høy pris per kvadratmeter hytte*. Hentet fra <https://www.nina.no/Om-NINA/Aktuelt/Nyheter/article/naturen-betaler-en-hoy-pris-per-kvadratmeter-hytte>

Vedlegg 1 – Beregningsforutsetninger

Beregningsforutsetningene i denne analysen bygger på anbefalingene i Finansdepartementets rundskriv «Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.», R-109/21 (Finansdepartementet, 2021). Tabell V1.1 gir en oversikt over beregningsforutsetningene lagt til grunn for den samfunnsøkonomiske analysen.

Tabell V1.1 Beregningsforutsetninger i analysen

Parameter	Forutsetning
Kalkulasjonsrente	4 prosent (0-40 år), 3 prosent (40-75 år) og 2 prosent (over 75 år)
Realprisjustering av investeringskostnader	2 prosent
Sammenstillingsår (første beregningsår)	2025
Kroneåret	2025
Analyseperiode	2025-2113 år

Kilde: Menon Economics

Kalkulasjonsrente: I vann- og avløpssektoren oppstår kostnader og nytte sjelden samtidig. For å sammenligne tiltak over tid, bruker vi nåverdimetoden. Det betyr at fremtidige kostnader og nytteverdier regnes om til dagens verdi ved hjelp av en kalkulasjonsrente. Jo lengre frem i tid en virkning inntreffer, desto lavere blir dens verdi i dag. Dette sikrer at vi tar hensyn til hva det koster samfunnet å binde kapital i tiltaket. I den samfunnsøkonomiske analysen benyttes en trinnvis kalkulasjonsrente: 4 prosent de første 40 årene, deretter 3 prosent i de neste 25 årene, og 2 prosent for resten av analyseperioden. Denne rentetrappen er tilsvarende den som brukes i statens prosjektmodell for vurdering av langsiktige investeringer.

Realprisjustering: Vi har benyttet en realprisjustering på 2 prosent av investeringskostnadene i analysen for å fange opp forventet kostnadsvekst knyttet til oppgradering av renseanlegg. Rørleggerindeksen, som best gjenspeiler prisutviklingen i sektoren, har økt med 39,8 prosent for totale utgifter og over 53,8 prosent for materialkostnader siden 2020 – langt mer enn (KPI) med 19,1 % og den kommunale deflatoren med 21,3 prosent. I tillegg har importerte varer blitt dyrere som følge av økte innsatsvarekostnader og svekket valuta. Vi forventer også prisstigning som følge av økt etterspørsel etter relevante kapitalvarer og spesialisert arbeidskraft i årene fram mot gjennomføringsfristen. På bakgrunn av dette fremstår en realprisvekst på 2 % som et konservativt, men rimelig anslag.

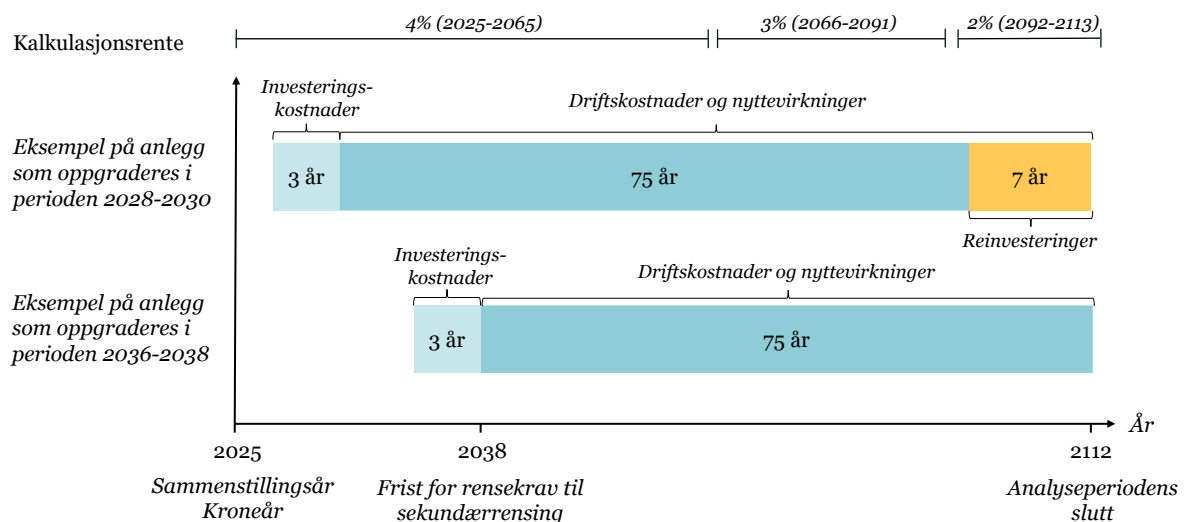
Sammenstillingsår: Sammenstillingsåret, også kalt henføringsåret, er det året alle virkninger i analysen neddiskonteres til. Vi har benyttet 2025 som sammenstillingsår, noe som betyr at alle resultater blir neddiskontert til 2025.

Kroneåret: Kroneåret er det året alle kroneverdier prisjusteres til. Alle innsatsverdier i den samfunnsøkonomiske analysen må ha samme kroneverdi. For eksempel, dersom man besitter informasjon om en virkning som er verdsatt med pris i 2013-kroner og en annen i 2019-kroner, må disse justeres til samme kroneverdi. Siden det er enklest å forholde seg til dagens kroneverdi har vi benyttet 2025 som kroneåret.

Analyseperioden: I en samfunnsøkonomisk analyse med tiltak i form av reguleringer, skal man ifølge Finansdepartementet (2021) vurdere hvor langt inn i fremtiden tiltaket vil ha vesentlige virkninger. Det reviderte avløpsdirektivet stiller krav om sekundærrensing innen utgangen av 2035 for anlegg i tettbebyggelser fra 1 000-2 000 pe og i utgangen av 2037 for anlegg i tettbebyggelser fra 2 000 pe med utslipp til kyst. Det betyr at de siste investeringene forventes å være gjennomført innen starten av 2038, og at de siste anleggene som bygges eller oppgraderes, vil ha oppstart det året.

Investeringene inkluderer etableringer og oppgraderinger av anlegg og overføringsledninger, samt sanering og etablering av pumpestasjoner. Disse komponentene har ulik levetid, hvor investeringene tilknyttet anleggene har en antatt levetid på rundt 40 år, mens levetiden til overføringsledningene har en økonomisk levetid som kan overstige 100 år. Vi legger i analysen til grunn at den gjennomsnittlige levetiden til investeringene som helhet ligger på 75 år, noe som innebærer at investeringer i 2038 har en levetid frem til 2112. Investeringer før 2038 vil få levetiden sin avsluttet tidligere. For å sikre at alle investeringer bidrar med nytte og driftskostnader gjennom hele analyseperioden – frem til 2112 – inkluderer vi nødvendige reinvesteringer. Dette gir en helhetlig analyse der kostnader og nytte er balansert og avgrenset til perioden 2025–2113.

Figur V1.1 Illustrasjon av beregningsforutsetningene i analysen



Kilde: Menon Economics

Vedlegg 2 – Modell for å vurdere kostnader

På oppdrag for Miljødirektoratet har vi utviklet en modell for å beregne investerings- og driftskostnader knyttet til etablering av sekundærrensing i norske kommuner, som følge av kravene i EUs reviderte avløpsdirektiv (Menon Economics & Norconsult, 2025). Modellen bygger på datagrunnlag fra Miljødirektoratet, KOSTRA-data og erfaringsdata for faktisk gjennomførte prosjekter. Modellen vurderer kostnaden ved å etablere sekundærrensing for hvert enkelt anlegg. Til dette benyttes en beslutningsalgoritme som vurderer hva som er mest kostnadseffektivt: å etablere (eller oppgradere til) sekundærrenseanlegg lokalt, eller å sanere anlegget og overføre avløpet til et annet anlegg med tilstrekkelig kapasitet og eksisterende sekundærrensing. Ved slike vurderinger tar algoritmen hensyn til blant annet dimensjonert kapasitet, avstander mellom anlegg og sjablongpriser for pumpestasjoner og ledningsnett. Investeringskostnadene for nye eller oppgraderte anlegg er basert på en enkel, erfaringsbasert modell der kostnadene øker med størrelse, men i mindre enn proporsjonal grad, noe som reflekterer stordriftsfordeler. I de tilfellene overføring velges som mest kostnadseffektivt alternativ, beregnes kostnadene for pumpestasjon og overføringsledning basert på avstandene mellom avløpsanleggene og løpemeterpris for overføringsledning.

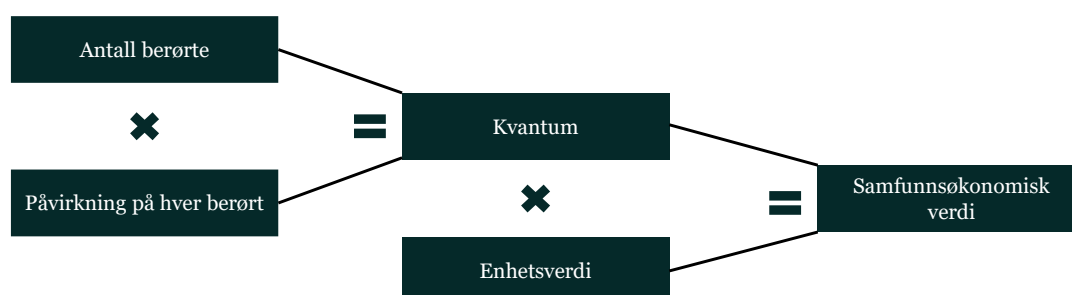
For å fange opp endringer i driftskostnader benyttes en egen modell som estimerer hvordan driftskostnadene for en kommune endres når en andel av kommunens kapasitet oppgraderes til sekundærrensing. Til slutt omregnes både investerings- og driftskostnader til å vise endringer i kommunenes gebyrgrunnlag, basert på forutsetninger om avskrivningstid og kalkulatorisk rente. Modellen er ment som et verktøy for å sammenligne de økonomiske konsekvensene av ulike definisjoner av tettbebyggelse eller implementeringsvalg på nasjonalt nivå, og gir et konsistent grunnlag for å vurdere kostnadene knyttet til ulike fortolkninger av det nasjonale handlingsrommet.

Vedlegg 3 – Vurdering av ikke-prissatte virkninger

Samfunnsøkonomisk lønnsomhetsvurdering av vann- og avløpsprosjekter byr på særlige utfordringer, ettersom kostnadene ofte er langt lettere å tallfeste enn nyttevirkningene. I tråd med DFØs veileder bør nyttevirkningene så langt som mulig verdsettes i kroner, slik at de kan sammenlignes direkte med kostnadene. Når full prissetting ikke er mulig eller hensiktsmessig, må virkningene beskrives kvalitativt og vurderes opp mot hva som vil skje i nullalternativet.

For å sikre en mest mulig helhetlig vurdering, er det viktig at virkningene er tydelig beskrevet – både i form av hvem som berøres, hvordan de påvirkes, og i hvilken størrelsesorden. Dette gir et grunnlag for å vurdere samfunnsøkonomisk verdi selv når ikke alle komponentene i beregningskjeden kan kvantifiseres. Komponentene som utgjør den samfunnsøkonomiske verdien til en virkning, er illustrert under.

Figur V3.1 Komponentene som utgjør den samfunnsøkonomiske verdien



Kilde: Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ).

Ved å kombinere kvantifisering der det lar seg gjøre, med strukturerte beskrivelser av øvrige komponenter, kan man gi en begrunnet vurdering av virkningens betydning. Dette gjøres gjennom bruk av verdimatrise-metoden, som rangerer ikke-prissatte virkninger etter deres forventede samfunnsøkonomiske verdi. Figuren under illustrerer verdimatrisen.

Figur V3.2 Verdimatrise til vurdering av ikke-prissatte virkninger

Kvantum/Enhetsverdi	Liten	Middels	Høy
Stor negativ	Middels negativ	Stor negativ	Meget stor negativ
Middels negativ	Liten negativ	Middels negativ	Stor negativ
Liten negativ	Ubetydelig/ingen	Liten negativ	Middels negativ
Verken positiv eller negativ	Ubetydelig/ingen	Ubetydelig/ingen	Ubetydelig/ingen
Liten positiv	Ubetydelig/ingen	Liten positiv	Middels positiv
Middels positiv	Liten positiv	Middels positiv	Stor positiv
Stor positiv	Middels positiv	Stor positiv	Meget stor positiv

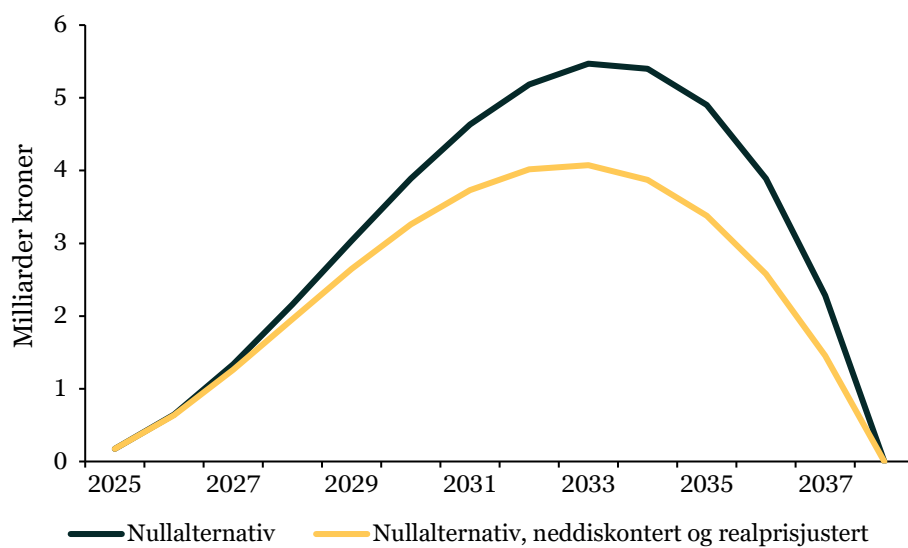
Kilde: Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ).

Ved vurdering av ikke-prissatte virkninger er det viktig å sikre mest mulig konsistens med de prissatte virkningene, også når det gjelder tidshorisont. Selv om virkningene ikke uttrykkes i kroner, bør de

vrderes med tilsvarende neddiskontering. Det innebærer at virkninger som inntreffer langt frem i tid tillegges lavere vekt enn tilsvarende virkninger som skjer tidligere. Denne tidsjusteringen gjøres kvalitativt, men bygger på samme prinsipp.

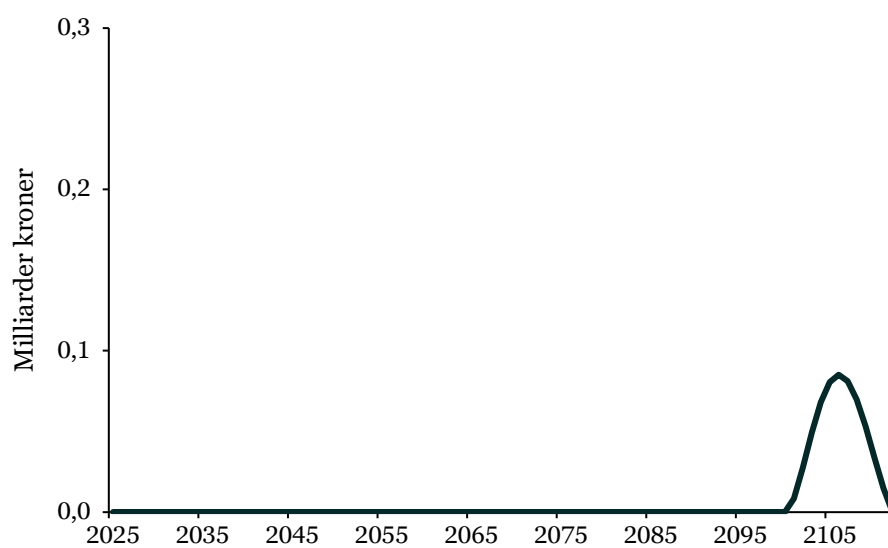
Vedlegg 4 – Investerings- og driftsprofiler

FigurV4.1 **Investeringsprofil i nullalternativet**



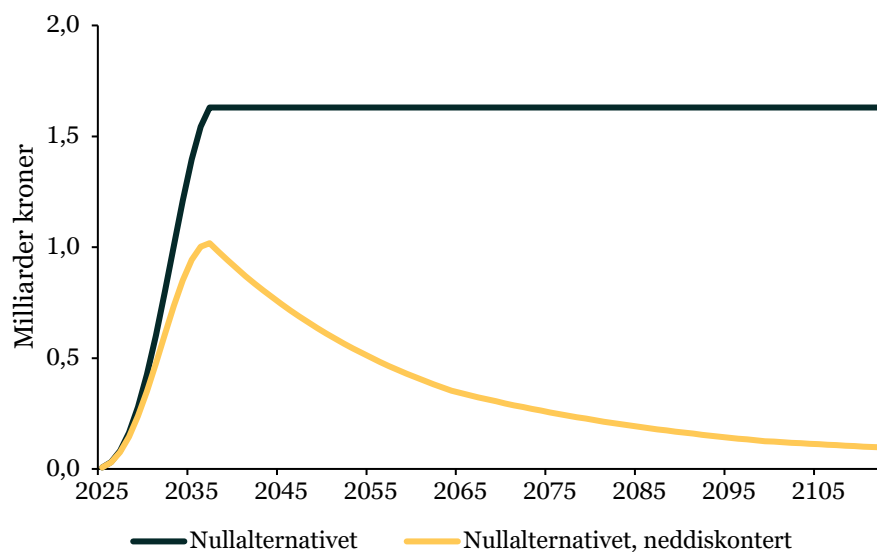
Kilde: Menon Economics

Figur V4.2 **Reinvesteringsprofil i nullalternativet**



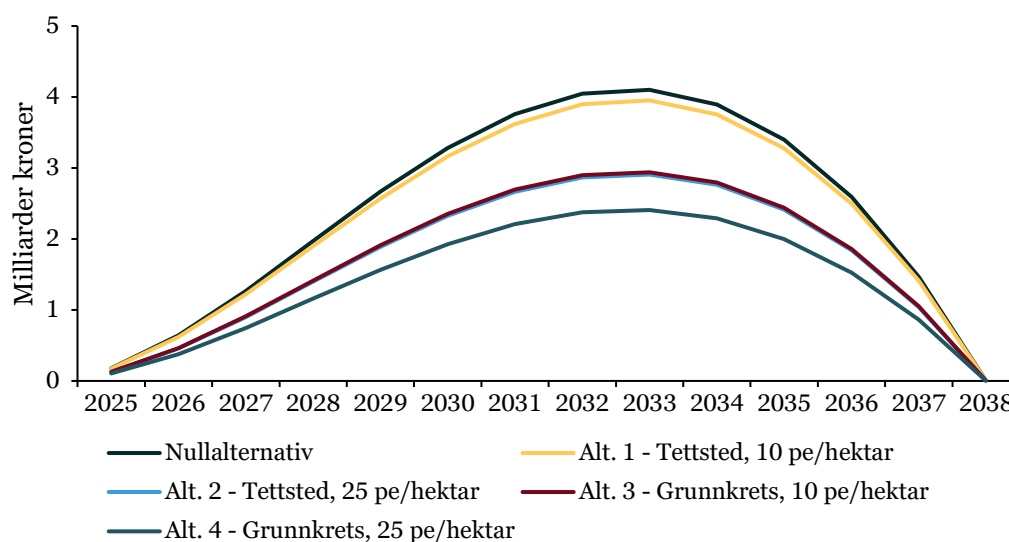
Kilde: Menon Economics

Figur V4.3 Årlige driftskostnader i nullalternativet, over tid



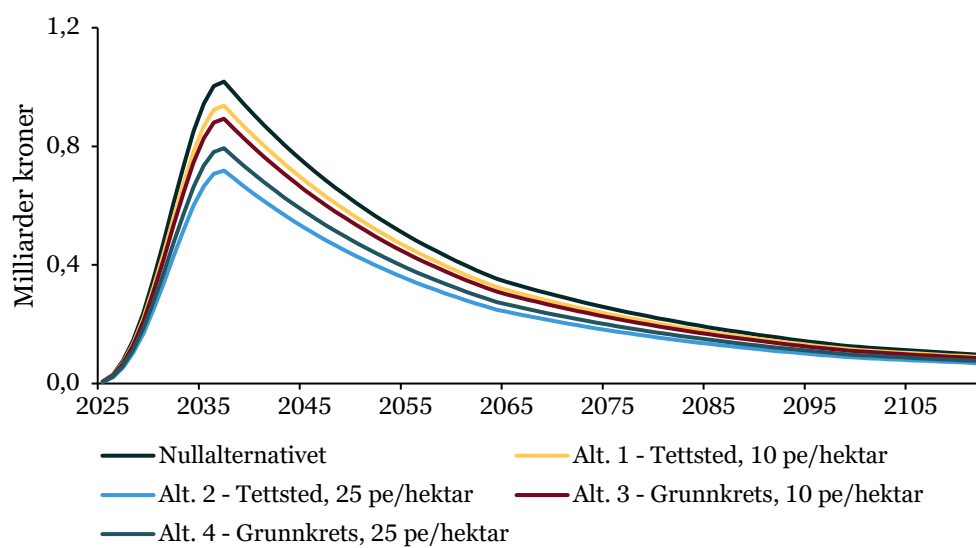
Kilde: Menon Economics

Figur V4.5 Investeringsprofil for alternativene, inkludert nullalternativet (neddiskontert til 2025-kroner og realprisjustert)



Kilde: Menon Economics

Figur V4.7 Årlige driftskostnader for alternativene, inkludert nullalternativet
(neddiskontert til 2025-kroner)



Kilde: Menon Economics

Vedlegg 5 – Detaljerte gebyrberegninger

V5.1 Alver kommune

For Alver kommune gir de ulike alternativene for definisjon av tettbebyggelse varierende utslag i hvilke områder som omfattes av krav til sekundærrensing. I dag har kommunen et avløpsgebyr på 5 800 kroner per innbygger. Virkningene av de ulike alternativene i form av nye gebyrer er oppsummert i tabellen under.

Tabell V5.1 Anslått gebyr for de ulike alternativene i Alver kommune.

Alternativ	Gebyr
I dag	5 800
Nullalternativ	19 700
Alt. 1 – Tettsted, 10 pe/hektar	19 700
Alt. 2 – Tettsted, 25 pe/hektar	18 900
Alt. 3 – Grunnkrets, 10 pe/hektar	18 900
Alt. 4 – Grunnkrets, 25 pe/hektar	18 900

Kilde: Menon Economics

Alver kommune er allerede i gang med investeringer i avløpssektoren som følge av gjeldende regelverk. Blant annet er det besluttet å etablere nytt renseanlegg med sekundærrensing i Knarvik, og anlegget er nå under prosjektering og kontrahering. Dette arbeidet er forankret i kommunens temaplan for avløp, der det er planlagt investeringer på over én milliard kroner over ti år. Kostnadene ved disse tiltakene – som også inkluderer nytt anlegg på Mongstad og nylig etablerte tiltak i Manger – inngår i gebyrberegningene som presenteres i analysen.

I Alternativ 1 – Tettsted, 10 pe/hektar er avgrensningen av tettbebyggelse relativt lik det som ligger til grunn i nullalternativet. Den viktigste forskjellen er at bebyggelsen på Flatøy, sørvest for Knarvik, ikke lenger inngår i tettbebyggelsen. Dette skyldes at området isolert sett ikke kobles til resten av Knarvik gjennom SSBs tettstedsavgrensning. Nytt beregnet gebyr blir 19 700 kroner.

I Alternativ 2 – Tettsted, 25 pe/hektar er det bebyggelsene rundt Knarvik og Frekhaug som består som tettbebyggelser som blir omfattet av revidert avløpsdirektiv. Her identifiseres til sammen rundt ti renseanlegg knyttet til disse bebyggelsene. Nytt beregnet gebyr blir 18 900 kroner.

I Alternativ 3 – Grunnkrets, 10 pe/hektar er det de samme bebyggelsene rundt Knarvik og Frekhaug som består som tettbebyggelser som blir omfattet av revidert avløpsdirektiv. Her identifiseres også til sammen ti renseanlegg knyttet til disse bebyggelsene. Rensekrav pålegges som følge av at utslipp skjer til følsom resipient, på samme måte som i Alternativ 2. Nytt beregnet gebyr blir 18 900 kroner.

I Alternativ 4 – Grunnkrets, 25 pe/hektar er det fortsatt kun Knarvik og Frekhaug som defineres som tettbebyggelser, men med en snevrere geografisk utstrekning enn i alternativ 3. Dette skyldes det høyere kravet til befolkningstetthet (pe/hektar). På bakgrunn av definisjonen av tettbebyggelser alene vil syv renseanlegg knyttes til de definerte tettbebyggelsene. Imidlertid vil det pålegges ytterligere krav til rensing ettersom utslippet er til følsom resipient. Tilnærmingen ligner i praksis alternativ 2 og 3. Nytt beregnet gebyr blir 18 900 kroner.

V5.2 Bjørnafjorden kommune

For Bjørnafjorden kommune gir de ulike alternativene for definisjon av tettbebyggelse betydelige utslag i hvilke områder som omfattes av revidert avløpsdirektiv og dermed får minimumskravet til sekundærrensing. Kommunen har i dag et avløpsgebyr på 8 400 kroner. Tabellen under oppsummerer anslåtte gebyrer for de ulike alternativer.

Tabell V5.2 Anslått gebyr for de ulike alternativene i Bjørnafjorden kommune

Alternativ	Gebyr
I dag	8 400
Nullalternativ	12 600
Alt. 1 – Tettsted, 10 pe/hektar	12 600
Alt. 2 – Tettsted, 25 pe/hektar	8 700
Alt. 3 – Grunnkrets, 10 pe/hektar	12 200
Alt. 4 – Grunnkrets, 25 pe/hektar	8 400

Kilde: Menon Economics

I Alternativ 1 – Tettsted, 10 pe/hektar samsvarer avgrensningen av tettbebyggelse med nullalternativet. Det er de samme tolv avløpsanleggene som omfattes i de to største tettbebyggelsene, og kravene til sekundærrensing utløses dermed i tilsvarende omfang. Nytt beregnet gebyr blir 12 600 kroner.

I Alternativ 2 – Tettsted, 25 pe/hektar er det kun området ved Syfteland som oppfyller det skjerpede kravet til å være tettbebyggelse, ettersom kun det området har høy nok befolkningstetthet. Som følge omfattes kommunen ikke av revidert avløpsdirektiv. Gebyret øker noe fra dagens nivå på 8 400 kroner til 8 700 kroner.

I Alternativ 3 – Grunnkrets, 10 pe/hektar blir tettbebyggelsen rundt Osøyro delt i to adskilte enheter, men begge disse tilfredsstiller fortsatt kriteriene for krav. Til sammen knyttes syv renseanlegg til disse områdene, mot tolv i nullalternativet. Dette gir et noe lavere investeringsbehov, og det beregnede gebyret reduseres til 12 200 kroner.

I Alternativ 4 – Grunnkrets, 25 pe/hektar er det, som i alternativ 2, det skjerpede kravet til å være tettbebyggelse, ettersom ingen områder har høy nok befolkningstetthet. Kommunen rammes derfor ikke av krav som følge av revidert avløpsdirektiv - gebyret blir 8 400 kroner.

V5.3 Rana kommune

Rana kommune illustrerer hvilke virkninger ulike definisjoner av tettbebyggelse, gitt handlingsrommet i det reviderte avløpsdirektivet, har i en vidstrakt bebyggelse. Kommunen har i dag et lavt vann- og avløpsgebyr på 4 200 kroner, og de ulike alternativene får utslag for både antall anlegg som omfattes og gebyrnivået. Tabellen under viser beregnede gebyrer.

Tabell V5.3 Anslått gebyr for de ulike alternativene i Rana kommune

Alternativ	Gebyr
I dag	4 200
Nullalternativ	7 600
Alt. 1 – Tettsted, 10 pe/hektar	7 600
Alt. 2 – Tettsted, 25 pe/hektar	7 600
Alt. 3 – Grunnkrets, 10 pe/hektar	7 600
Alt. 4 – Grunnkrets, 25 pe/hektar	7 600

Kilde: Menon Economics

I Alternativ 1 – Tettsted, 10 pe/hektar er avgrensningen av tettbebyggelser tilnærmet identisk med nullalternativet. De samme seks renseanleggene omfattes, og kravene til sekundærrensing utløses i samme omfang. Det beregnede gebyret blir 7 600 kroner.

I Alternativ 2 – Tettsted, 25 pe/hektar er det kun området sør-vest ved Hauknes som rammes av automatiske minimumskrav til sekundærrensing.

I Alternativ 3 – Grunnkrets, 10 pe/hektar deles dagens tettbebyggelse Mo i Rana i to separate enheter, men begge tilfredsstiller kravene. Samtidig reduseres omfanget av pålagte oppgraderinger fra seks til fire renseanlegg, som isolert sett gir et lavere investeringsbehov.

I Alternativ 4 – Grunnkrets, 25 pe/hektar er det kun den østlige delen av tettbebyggelsen hvor befolkningstettheten er høy nok til å oppfylle konsentrasjonskravet. Det medfører at bare to renseanlegg omfattes av minimumskrav til oppgradering som følge av revidert avløpsdirektiv.

Selv om definisjonen av tettbebyggelser har innvirkning på hvilke bebygde områder som automatisk vil favnes av minimumskrav til sekundærrensing, vil forurensningsmyndighet likevel pålegge krav på grunn av at utslipp skjer til følsom resipient. Nytt gebyr i alle alternativer blir 7 600 kroner.

V5.4 Øygarden kommune

Øygarden kommune er brukt som case i analysen fordi den illustrerer hvordan valg av definisjon for tettbebyggelse kan ha stor betydning for hvilke områder som omfattes av kravene i det reviderte avløpsdirektivet – og hvilke kostnader dette medfører. Kommunen består av mange små, separate tettsteder med lav befolkningstetthet, spredt ut over øyer og kystlinje. Dette gir en kompleks situasjon med betydelige lokale variasjoner i investeringsbehov og gjennomføringskostnader.

I gebyrberegningen for Øygarden har vi, benyttet mer detaljerte og oppdaterte data om tilstanden i de enkelte resipientene. Det gir en mer presis vurdering av hvor krav til sekundærrensing vil gjelde. Tabellen under viser hva avløpsgebyret i kommunen blir ved ulike definisjoner av tettbebyggelse.

Tabell V5.4 Anslått gebyr for de ulike alternativene i Øygarden kommune.

Alternativ	Gebyr
I dag	7 400
Nullalternativ	14 000
Alt. 1 – Tettsted, 10 pe/hektar	13 400
Alt. 2 – Tettsted, 25 pe/hektar	10 200
Alt. 3 – Grunnkrets, 10 pe/hektar	9 100
Alt. 4 – Grunnkrets, 25 pe/hektar	7 400

Kilde: Menon Economics

I nullalternativet videreføres dagens strenge definisjon, som gjør at et stort antall små tettbebyggelser i kommunen omfattes av minimumskrav til sekundærrensing. Det gir et høyt investeringsnivå og nesten en dobling av gebyret, fra 7 400 til 14 000 kroner per husstand.

I alternativ 1 (tettsted, 10 pe/ha) faller én mindre tettbebyggelse utenfor virkeområdet, sammenlignet med nullalternativet. Dette gir noe redusert investeringsbehov og et beregnet gebyr på 13 400 kroner.

I alternativ 2 (tettsted, 25 pe/ha) er det tre tettsteder – Knappskog, Straume og Fardalen – som oppfyller kravene til befolkningstetthet og dermed omfattes av minimumskrav til sekundærrensing. Dette gir et beregnet gebyr på 10 200 kroner.

I alternativ 3 (grunnkrets, 10 pe/ha) er det kun Straume som defineres som tettbebyggelse, og gebyret reduseres videre til 9 100 kroner.

I alternativ 4 (grunnkrets, 25 pe/ha) faller alle tettbebyggelser i kommunen utenfor definisjonen, og gebyret forblir på dagens nivå, 7 400 kroner.

V5.5 Fitjar kommune

Fitjar kommune har en samlet befolkning rundt Fitjar sentrum. Dagens vann- og avløpsgebyr er 5 500 kroner i kommunen. Ulike definisjoner får betydelig betydning for hvilke områder som omfattes av krav til sekundærrensing. Tabell V5.5 viser hvilke tettbebyggelser som omfattes av avløpsdirektivet og dermed får krav i de ulike alternativene på grunn av størrelse, og Tabell 6.5 viser tilhørende gebyrberegninger.

Tabell V5.5 Anslått gebyr for de ulike alternativene i Fitjar kommune

Alternativ	Gebyr
I dag	5 500
Nullalternativ	13 500
Alt. 1 – Tettsted, 10 pe/hektar	13 500
Alt. 2 – Tettsted, 25 pe/hektar	13 500
Alt. 3 – Grunnkrets, 10 pe/hektar	13 500
Alt. 4 – Grunnkrets, 25 pe/hektar	13 500

Kilde: Menon Economics

I alternativ 1 er tettbebyggelsen den samme som i nullalternativet. I de andre alternativene finnes det ingen tettbebyggelser som faller inn under den gitte definisjonen. Imidlertid skjer utslippene til en følsom resipient og tilsvarene rensekrav vil pålegges av forurensningsmyndighet i alle øvrige alternativer. Gebyrene er derfor de samme for alle alternativer.

Vedlegg 6 – Juridisk utredning



Kommunenes Sentralforbund (KS)
Pb. 1378 Vika
0114 Oslo

DERES REF

VÅR REF
88292/28362/D387560

ANSVARLIG ADVOKAT
Einar Bratteng

Oslo, 25. juli 2025

UTREDNING - HVORDAN KAN EN NASJONAL DEFINISJON AV «TETTBEBYGGELSE» UTFORMES INNENFOR DET NASJONALE HANDLINGSROMMET SOM FØLGER AV EU-/EØS-RETTE

Innhold

1	Innledning	3
1.1	Problemstilling	3
1.2	Kort om rettsvirkningene av definisjonen	4
1.3	Hva er «nasjonalt handlingsrom»?	5
1.4	Metode	6
1.5	Struktur	7
2	Bakgrunn	8
2.1	Innledning	8
2.2	Kort om rettstilstanden under direktiv 91/271/EØF	8
2.2.1	Hvordan ble «tettbebyggelse» definert i direktiv 91/271/EØF?	8
2.2.2	EU-domstolens praksis i tilknytning til definisjonen av tettbebyggelse	9
2.2.3	Andre lands praksis i tilknytning til definisjonen av tettbebyggelse	10
2.3	Revisjonen av direktiv 1991/271/EØF	12
2.3.1	REFIT-evalueringen av 2019	13
2.3.2	Forslag til revidert direktiv	14
2.3.3	Direktivforhandlingene	14
3	Hvilke krav stiller direktiv 2024/3019/EU til utformingen av nasjonale definisjoner av tettbebyggelse?	16
3.1	Innledning	16

Advokatfirmaet Berntsen & Berntsen AS
www.berntsen.no

Beddingen 8, NO-0250 Oslo
+47 22 94 18 00

post@berntsen.no
Org.nr. 990 625 972

3.2	Hvilke EU-/EØS-rettslige krav stilles til nasjonal gjennomføring av definisjonen av tettbebyggelse i direktiv (EU) 2024/3019?	16
3.2.1	Innledning	16
3.2.2	Vurdering	17
3.3	Hvilke krav stiller ikke direktiv 2024/3019/EU til utforming av nasjonale definisjoner om tettbebyggelse?	21
3.3.1	Innledning	21
3.3.2	Avstandskravet på 50 m	22
3.3.3	Avstandskravet på 200 m og 400 m	23
3.3.4	«Sammenslåingskravet»	23
3.4	Delkonklusjon	24
4	Hvordan kan en norsk definisjon av «tettbebyggelse» utformes innenfor det nasjonale handlingsrommet som følger av EU-/EØS-retten?	25
4.1	Innledning	25
4.2	Vurdering	26
4.2.1	Alternativ 1 – synliggjøring av de samfunnsøkonomiske virkningene av konsentrasjonsgrenser i den eksisterende nasjonale definisjonen av tettbebyggelse	27
4.2.2	Alternativ 2 – synliggjøring av de samfunnsøkonomiske virkningene av økende konsentrasjonsgrenser i «grunndefinisjonen»	28
4.2.3	Alternativ 3 – synliggjøring av de samfunnsøkonomiske virkningene av særnorske krav	28
5	Konklusjon	29

Sammendrag

Utredningen tar utgangspunkt i det reviderte avløpsdirektivet (2024/3019/EU) fra EU, som Norge er forpliktet til å implementere gjennom EØS-avtalen. En sentral del av direktivet er definisjonen av begrepet "tettbebyggelse" (engelsk: agglomeration), jf. artikkel 2 (4). Definisjonen avgjør blant annet hvilke områder som omfattes av nærmere angitte krav til oppsamling og rensing av avløpsvann. Problemstillingen for den juridiske utredningen er hvordan Norge kan utforme en nasjonal definisjon av tettbebyggelse innenfor det nasjonale handlingsrommet som følger av EØS-retten. Dette er viktig fordi definisjonen har direkte konsekvenser for hvilke kommuner som blir pålagt krav, og dermed også for de økonomiske og administrative byrdene som følge av direktivet.

Definisjonen av tettbebyggelse i direktivet er autonom, det vil si at den skal forstås uavhengig av nasjonale administrative grenser. Definisjonen består av to hovedelementer: en geografisk komponent (et område) og en konsentrasjonskomponent (befolkning uttrykt i personekvivalenter, pe). Direktivet gir ikke en uttømmende forklaring på hva som utgjør «tilstrekkelig konsentrasjon», men i fortalet anbefales det at medlemslandene tar hensyn til et veiledende intervall på 10–25 pe per hektar. Dette er ikke en bindende norm, men en indikasjon på hva som kan anses som tilstrekkelig konsentrert bebyggelse. I utredningen vurderes det at medlemslandene har en aktivitets- og innsatsforpliktelse til å utforme nasjonale definisjoner som fanger opp områder med minst 25 pe per hektar. Samtidig er det klart at direktivets definisjon av tettbebyggelse åpner for at områder med høyere konsentrasjon også kan omfattes, uten at dette

nødvendigvis bryter med EU-/EØS-retten. Det understrekes at det ikke finnes en absolutt grenseverdi, og at vurderingen må ta hensyn til både befolkningstetthet og eventuell økonomisk aktivitet i området.

Det nasjonale handlingsrommet ved utformingen av en definisjon av «tettbebyggelse» er svært stort. Den nåværende norske definisjonen utnytter i svært liten grad det handlingsrommet som følger av direktiv 2024/3019/EU. Blant annet inneholder dagens norske definisjon flere krav som må regnes som særnorske, og ikke følger av EU-retten. Dette gjelder avstandskravene mellom bygninger (50 m, 200 m og 400 m) og sammenslåingskravet for bebyggelser med felles utslippspunkt. Hvilke konkrete tettbebyggelser som vil bli fanget opp av en nasjonal definisjon av tettbebyggelse vil være avhengig av andre faktorer enn en grenseverdi alene. En nasjonal definisjon av tettbebyggelse vil kunne åpne for tettbebyggelser med konsentrasjoner på over 25 p.e per hektar uten at dette vil utgjøre et brudd med de EU-/EØS-rettslige forpliktelsene. Hvordan en nasjonal definisjon av tettbebyggelse utformes vil kunne ha betydelig innvirkning på de økonomiske konsekvensene av direktivet for norske kommuner og anleggseiere.

En ny definisjon må være tilstrekkelig klar, sikre forutberegnelighet og være praktisk anvendbar. Den bør samtidig synliggjøre de samfunnsøkonomiske konsekvensene av ulike valg. En for streng definisjon kan føre til uønskede effekter, som at kommuner unngår fortetting eller eksproprierer eiendom for å unngå at områder klassifiseres som tettbebyggelse. Utredningen foreslår derfor en ny «grunndefinisjon» som kombinerer et geografisk kriterium (50 meter mellom bygninger) med en konsentrasjonsgrense på 25 pe per hektar. Dette er ment å være en pragmatisk og operasjonaliserbar definisjon som ligger trygt innenfor direktivets rammer. Den kan også danne grunnlag for en samfunnsøkonomisk analyse som sammenligner kostnadene ved ulike definisjoner. Grunndefinisjonen vil kunne se slik ut:

“Tettbebyggelse: En samling hus der avstanden mellom husene ikke er mer enn 50 meter og utslippskonsentrasjonen i gjennomsnitt utgjør mer enn 25 pe per hektar.”

Utredningen legger til grunn at ovennevnte «grunndefinisjon» vil være den definisjonen som er best egnet til å illustrere den samfunnsøkonomiske besparelsen ved å utforme en nasjonal definisjon som i større grad utnytter det nasjonale handlingsrommet etter vann- og avløpsdirektivet (2024/3019/EU). Det gjøres oppmerksom på at nasjonale myndigheter også vil ha handlingsrom til å endre avstandskravet på 50 meter. Når dette ikke foreslås så er det fordi en praktiserbar definisjon av tettbebyggelse ved siden av en konsentrasjonsgrense også må ha en geografisk avgrensning. Avgrensningen på 50 meter er innarbeidet i forvaltningspraksis og det vil trolig forenkle dialogen med nasjonale myndigheter om avstandskravet opprettholdes. Det vil også være lettere å sammenligne tallmaterialet.

1 Innledning

1.1 Problemstilling

Det tidligere avløpsdirektivet («Urban Waste Water Treatment Directive» (direktiv 91/271/EØF)) er gjennomført i norsk rett i forskrift av 1. juni 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning (forurensningsforskriften) kap. 11 flg.¹ Hvor omfattende krav som stilles til rensning av vann- og avløp i avløpsdirektivet og forurensningsforskriften er særlig gjort avhengig av direktivets definisjon av «agglomeration», jf. art. 2 nr. 4. På norsk er definisjonen oversatt til «tettbebyggelse», jf.

¹ Regulering av vann- og avløp faller innunder EØS-avtalens vedlegg XX (Miljø).

forurensningsforskriften kap. 11 § 11-3 bokstav k. EU har vedtatt et nytt revidert avløpsdirektiv, direktiv 2024/3019/EU, som vil bli gjennomført i norsk rett og vil kreve endringer av forurensningsforskriften kap. 11 flg.²

Definisjonen av «tettbebyggelse» i direktiv 2024/3019/EU har en vid ordlyd og overlater et betydelig skjønn til nasjonale myndigheter når forpliktelsene i direktivet skal gjennomføres i nasjonal rett. Hvordan nasjonale myndigheter tolker og forstår definisjonen har derfor stor betydning for hvor omfattende krav og kostnader som vil bli pålagt den enkelte kommune ved nasjonal gjennomføring av det nye avløpsdirektivet. Det er antatt at det nye avløpsdirektivet vil ha betydelige økonomiske og administrative konsekvenser.³ Det har derfor avgjørende betydning hvilket nasjonalt handlingsrom som foreligger ved gjennomføringen av forpliktelsene i direktivet, særlig knyttet til fastleggingen av direktivets definisjon av tettbebyggelse. Problemstillingen i denne utredningen er følgende:

Hvordan kan en nasjonal definisjon av «tettbebyggelse» utformes innenfor det nasjonale handlingsrommet som følger av EØS-retten?

Før utredningen tar stilling til konkrete utformingsalternativer må de sentrale rettsvirkningene av definisjonen klargjøres (pkt. 1.2), før det tas stilling til hva utredningen mener med «nasjonalt handlingsrom» og hvilken metode som legges til grunn ved klargjøringen av hvilke forpliktelser som følger av EU-/EØS-retten, jf. nedenfor i pkt. 1.3 og pkt. 1.4.

1.2 Kort om rettsvirkningene av definisjonen

Definisjonen av «tettbebyggelse» er inntatt i direktiv 2024/3019/EU art. 4 nr. 2 og har følgende ordlyd:

‘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 or to one or more final discharge points.

Definisjonen er tillagt helt sentrale rettsvirkninger i både i det tidligere direktivet (1991/271/EØF) og det reviderte direktivet (2024/3019/EU). På et overordnet nivå avgrenser definisjonen av tettbebyggelse virkeområdet av direktivet ved at det bare er tettbebyggelser på mer enn 1.000 p.e. som i praksis vil være omfattet av forpliktelsene som følger av direktivet, jf. direktivets art. 3.⁴ Systematikken i direktivet er at forpliktelsene for medlemslandene knyttet til oppsamling, rensing, overvåking og kontroll mv. øker med størrelsen på tettbebyggelsen. De sentrale terskelverdiene er:⁵

² Det er i utgangspunktet ikke tvilsomt at det nye avløpsdirektivet er EØS-relevant, noe som også er lagt til grunn i norsk forvaltning, jf. EØS-notat av 17.02.2025, *Revidert avløpsdirektiv (2024/3019)*. Det anbefales å ta et såkalt «artikkel 103»-forbehold ved innlemmelse av rettsakten gjennom EØS-komiteen, som betyr at rettsakten vil kunne kreve godkjenning av Stortinget før den kan tre i kraft.

³ Se EØS-notat av 17.02.2025, *Revidert avløpsdirektiv (2024/3019)*, i merknadene under «rettslige konsekvenser».

⁴ Det er viktig å presisere at tettbebyggelser på under 1.000 p.e. ikke er direkte unntatt virkeområdet i direktivet, men at forpliktelsene i direktivet til oppsamling, rensning og rapportering mv. ikke er tilknyttet til tettbebyggelser under denne terskelen. Det likevel visse forpliktelser knyttet til tettbebyggelser, jf. blant annet direktivets art. 18 nr. 2. Det er et betydelig antall tettbebyggelser under 1.000 p.e. i Europa, se blant annet Pistoichi et.al, *How many small agglomerations do exist in the European Union, and How should we treat their wastewater*, Water, Air, & Soil Pollution, Volume 233, artikkelnummer 431 (2022) s. 6.

⁵ Utredningen legger ikke opptil en redegjørelse for rettsvirkningene av den enkelte terskelverdi.

- 1.000 p.e.
- 2.000 p.e.
- 10.000 p.e.
- 100.000 p.e.
- 150.000 p.e.

En sentral endring i direktivet sammenlignet med direktiv 1991/271/EØF er at terskelen for når det utløses forpliktelser etter direktivet er blitt senket fra 2.000 p.e. til 1.000 p.e.⁶ Flere av de kravene som tidligere kun ble stilt til tettbebyggelser med over 2.000 p.e, blir nå også stilt til tettbebyggelser over 1.000 p.e. Tettbebyggelser fra og med 1.000 p.e må også innen 2035 tilfredsstille kravene til sekundærrensing jf. direktivets art. 6.

Når det først foreligger en tettbebyggelse på over 1.000 p.e. som utløser forpliktelser etter direktivets art. 3 til å sørge for en kollektiv oppsamling av avløpsvann, så kan det likevel gis unntak fra plikten gjennom såkalte individuelle systemer i art. 4. Selv om artikkel 4 gir medlemsstatene denne unntaksadgangen, er det viktig å understreke at tettbebyggelser uten kollektiv oppsamling fortsatt må ha felles ledningsnett med de øvrige tettbebyggelsene. Vilårene for når medlemslandene kan tillate individuelle systemer er for øvrig strammet inn sammenlignet med direktiv 1991/271/EØF, jf. nedenfor i kap. 2.

1.3 Hva er «nasjonalt handlingsrom»?

Begrepet «nasjonalt handlingsrom» er et flertydig begrep som benyttes i ulike sammenhenger og kontekster. I sin kjerne er begrepet ment å være en betegnelse på hvilke muligheter Norge har til å påvirke politikktutformingen i EU og hvilket skjønn nasjonale myndigheter har ved utformingen av nasjonale bestemmelser som gjennomfører EU-/EØS-rettslige forpliktelser.⁷ Det er i sistnevnte betydning begrepet benyttes i denne utredningen.

Det nasjonale handlingsrommet ved utformingen av en nasjonal definisjon trekkes opp av EU-/EØS-retten på ulike måter. For å identifisere det nasjonale handlingsrommet må det tas stilling til hva EU-/EØS-retten regulerer, og hva den ikke regulerer.⁸ Hvilke konkrete forpliktelser som følger av EU-/EØS-retten vil bli fastlagt nedenfor i kap. 3.

Fastleggingen av det nasjonale handlingsrommet kompliseres ved at de konkrete EU-/EØS-rettslige kravene både er et utslag av og suppleres av traktatsrettslige prinsipper og krav. Dette er en konsekvens av EU-domstolens juridiske metode, hvor sekundærretten tolkes i lys av EU-rett av høyere trinnhøyde, jf. nedenfor kap. 1.4. Det nasjonale handlingsrommet formes også av mer generelle EU-/EØS-rettslige krav. Utgangspunktet i et nasjonalt regulatorisk perspektiv og hovedregelen i EU-/EØS-retten er forvaltningsrettslig autonomi. Dette innebærer at det er opp til nasjonale myndigheter «å avgjøre organiseringen av det nasjonale forvaltningsapparatet, og fastlegge de saksbehandlingsregler som skal gjelde for nasjonale forvaltningsmyndigheter», jf.

⁶ Reduksjonen fra 2.000 p.e til 1.000 p.e. innebærer blant annet at alle tettbebyggelser over 1000 p.e, innen 2035, må oppfylle vilårene i artikkel 3 om kollektive oppsamlingssystemer, med mindre de har unntaksadgang etter artikkel 4. Adgangen til unntak er betinget av at etablering eller påkobling av kollektivt oppsamlingssystem ikke kan rettferdiggjøres fordi det ikke vil ha noen positiv påvirkning på helse eller miljø, at det ikke er teknisk mulig eller at det vil innebære «excessive cost».

⁷ Se NOU 2024: 7 *Norge og EØS: Utvikling og erfaringer* som på s. 77 flg. viser til at det er uklart hva nasjonalt «handlingsrom» innebærer, og at det kan ha ulikt meningsinnhold avhengig av hvilket stadium de politiske prosessene i EU befinner seg på.

⁸ Se NOU 2024: 7 *Norge og EØS: Utvikling og erfaringer* s. 91 som formulerer et tilsvarende utgangspunkt. Det påpekes også et tredje skritt som dreier seg om hvordan usikkerhet knyttet til forståelsen av EØS-regelverket skal håndteres.

Eriksen og Fredriksen (2019) s. 46 flg.⁹ Kravene har i hovedsak opphav i generelle EU-rettslige prinsipper som er blitt konkretisert gjennom rettspraksis fra EU- og EFTA-domstolen.¹⁰ Disse generelle EU-/EØS-rettslige kravene kan virke inn på hvordan nasjonale myndigheter praktiserer norske rettsregler som bygger på bakenforliggende EU-/EØS-rett. Kravene vil kunne være relevante ved innføring av relevante EØS-rettsakter og ved praktiseringen av nasjonal rett. De vil i mindre grad være aktuelle ved gjennomføring av en spesifikk forpliktelse slik som definisjonen av «tettbebyggelse», jf. direktiv (EU) 2024/3019 art. 2 nr. 4. En fremstilling av de generelle kravene som EU-/EØS-retten stiller til nasjonal forvaltningsrett og potensielt kan påvirke nasjonalt handlingsrom anses derfor å falle utenfor rammene for utredningen.

1.4 Metode

EØS-avtalen har en målsetting om homogenitet. Dette innebærer en målsetting om «lik fortolkning og anvendelse i EØS og EU av de enkelte EU-regler som er tatt inn i EØS-avtalen», og «en likest mulig rettsstilstand for borgere og selskaper i EU og i EØS», jf. NOU 2024: 7 *Norge og EØS: Utvikling og erfaringer* s. 39.¹¹ Norske myndigheter har en plikt til å gjennomføre EØS-relevante direktiver på en måte som må være lojal, klar og tydelig, jf. EØS-avtalens art. 3 og art. 7.¹² Dette innebærer at det nasjonale handlingsrommet må klarlegges med utgangspunkt i EU-retten og EU-domstolen juridiske metode.¹³

I utgangspunktet foreligger det en nasjonal skjønnsmetode ved gjennomføring av direktivforpliktelser i EU-/EØS-retten, jf. EØS-avtalens art. 7 bokstav b, jf. TFEU art. 288 nr. 3.¹⁴ Det følger av sistnevnte bestemmelse at direktiver «shall be binding, as to the result to be achieved». Det materielle innholdet av rettsreglene må følgelig være likt, selv om det foreligger en skjønnsmetode med hensyn til hvordan direktivet konkret implementeres i nasjonal rett.¹⁵ Det er først når det er tatt stilling til hvilke konkrete forpliktelser definisjonen av «agglomeration» stiller til nasjonal gjennomføring at det kan stilles krav til hvordan en nasjonal definisjon kan utformes.

EU-domstolens metode er formålsoverordnet og kontekstuell i den forstand at sammenheng (kontekst) og formål tillegges mer vekt ved tolkningen av ordlyden sammenlignet med hva som tradisjonelt har vært vanlig i norsk juridisk metode.¹⁶ EUs sekundærrett må tolkes i lys av EU-rett av

⁹ Se også Fredriksen og Mathisen (2022) s. 249 flg.

¹⁰ Se Eriksen og Fredriksen (2019) kap. 5 for en nærmere fremstilling av prinsippenes EØS-rettslige relevans og det nærmere innholdet av prinsippene. Det er særlig lojalitets-, effektivitets- og proporsjonalitetsprinsippet som leder til generelle krav til nasjonal forvaltningsrett.

¹¹ Med videre henvisninger til EFTA-domstolens avgjørelse i sak E-9/97 Sveinbjörnsdóttir og Rt. 2005 s. 1365 Finanger II, samt EU-domstolens avgjørelse i sak C-140/97 (Rechberger).

¹² Se blant annet EFTA-domstolens avgjørelse i sak E-15/12 (Wahl) avsnitt 49 flg. Se for øvrig NOU 2012: 2 *Utenfor og innenfor* pkt. 7.1 (s. 119) som formulerer et lignende utgangspunkt for gjennomføring av direktiver i norsk rett. Det er skrevet en betydelig mengde juridisk litteratur om de ulike sidene av lojalitetsprinsippet, se blant annet Klamert (2014) og Arnesen et al (2018) s. 180 flg. om det nærmere innholdet av lojalitetsforpliktelsen etter EØS-avtalens art. 3.

¹³ Se Arnesen og Stenvik (2015) s. 71 og 72 som anbefaler at EØS-retten klarlegges før det tas stilling til nasjonal rett med utgangspunkt i nasjonale rettskilder.

¹⁴ Se for øvrig Sejersted et al (2011) kap. 8.2 flg. for gjennomføring av direktiver og forordninger i norsk rett.

¹⁵ For nasjonalstatenes rettslige handlingsrom ved gjennomføring av rettsakter fra EU, se blant annet Fenger (2008) s. 199–223.

¹⁶ Se Bergo (2022) s. 338 som oppsummerer tolkningsreglene for EU-retten, samt Fredriksen og Mathisen (2022) s. 332 flg. EUs 27 ulike språkversjoner av rettsakter som alle anses som likeverdige, medfører en tilbøyelighet til å legge større vekt på formål og kontekst.

høyere trinnhøyde.¹⁷ Det vil si traktatens formål som reflekteres gjennom de ulike traktatbestemmelser og tilhørende grunnprinsipper som utviklet av EU-domstolen.¹⁸

Rent metodisk tilnærmer utredningen seg spørsmålet om nasjonalt handlingsrom i to trinn. Først klarlegges innholdet av EU-/EØS-retten med utgangspunkt i EU-domstolens metode. Deretter tas det stilling til hvordan ulike nasjonale formuleringer av definisjonen kan ivareta de minimumsforpliktelser som følger av EU-/EØS-retten. Innenfor det nasjonale handlingsrommet kan en rekke ulike hensyn tas ved den konkrete utformingen av en nasjonal definisjon. Disse hensynene vil kunne variere avhengig av hvilket perspektiv som inntas. Sett i lys av at utredningens formål er å foreslå en alternativ utforming til dagens situasjon, er det lagt til grunn at det er sentralt å se utformingen fra et nasjonalt regulatorisk perspektiv. Dette innebærer at et sentralt hensyn vil være å sørge for at utformingen av en nasjonal definisjon er minst like «operasjonaliserbar» som den eksisterende definisjonen. Det vil si at det skal være tydelig hvilke bebyggelser som faller innunder definisjonen (avgrensningssfunksjon) som gir forutberegnelighet for nasjonale myndigheter og pliktsubjektene etter regelverket.

1.5 Struktur

For å kunne svare ut utredningens hovedproblemstilling er det valgt følgende struktur som også reflekterer det metodiske utgangspunktet:

Kap. 1 – Innledning

Kap. 2 – Bakgrunn

Kap. 3 – Hvilke krav stiller direktiv 2024/3019/EU til utformingen av nasjonale definisjoner av tettbebyggelse?

Kap. 4 – Hvordan kan en norsk definisjon av «tettbebyggelse» utformes innenfor det nasjonale handlingsrommet innenfor EU-/EØS-retten?

Kap. 5 – Konklusjon

I kap. 2 går utredningen igjennom lovhistorikken knyttet til det tidligere avløpsdirektivet frem til vedtakelsen av det reviderte direktivet. Det gjøres også rede for andre lands praksis knyttet til definisjonen av «tettbebyggelse». Sistnevnte kan blant annet si noe om i hvilken grad andre medlemsland oppfatter å ha en skjønn ved utforming av nasjonale definisjoner og kan være illustrerende for hvilke utformingsalternativer som foreligger. I kap. 3 legger utredningen opp til å se nærmere på hvilke konkrete rettslige forpliktelser det reviderte avløpsdirektivet stiller til utformingen av nasjonale definisjoner av tettbebyggelse. Kapitlet er ment å trekke opp de ytre rammene for det nasjonale handlingsrommet. I kap. 4 ses det nærmere på hvordan en nasjonal definisjon av tettbebyggelse kan se ut innenfor rammene av det nasjonale handlingsrommet. Kapitlet tar sikte på fremmet et forslag til en nasjonal definisjon av tettbebyggelse som i større grad enn den nåværende norske definisjonen utnytter det EU-/EØS-rettslige handlingsrommet.

¹⁷ Se blant annet Fredriksen og Mathisen (2022) s. 334 flg.

¹⁸ De traktatrettslige prinsippene anses som en del av primærretten, jf. blant annet Arnesen et al. (2022) s. 50 og Fredriksen og Mathisen (2022) s. 335 med videre henvisninger til EU-domstolens sak C-481/19 (Consob) avsnitt 50.

2 Bakgrunn

2.1 Innledning

Det nevnes innledningsvis at avløpsdirektivet 91/271/EØF ble vedtatt som følge av et behov for å forhindre vannforurensing. I det opprinnelige forslaget fra kommisjonen var bakgrunnen for direktivet stor bekymring for kvaliteten på avløpsvann, som i mange tilfeller ikke var tilstrekkelig behandlet.¹⁹ Ved vurderingen av hvilket nasjonalt handlingsrom som foreligger under det nye vann- og avløpsdirektivet (2024/3019/EU) er det nødvendig å gi en kort redegjørelse for rettstilstanden under det tidligere direktivet og revisjonsprosessen frem mot det nåværende direktivet, jf. nedenfor i pkt. 2.2 og pkt. 2.3.

2.2 Kort om rettstilstanden under direktiv 91/271/EØF

2.2.1 Hvordan ble «tettbebyggelse» definert i direktiv 91/271/EØF?

I det opprinnelige direktivforslaget var ikke «agglomeration» (tettbebyggelse) definert, men hadde inntatt en definisjon om "municipality", jf. direktivforslaget vedlegg 1 nr. 6. Kjernen i definisjonen begrepet var et «area of sufficiently concentrated habitat».²⁰ I prosessen frem mot den endelige direktivteksten ble definisjonen av «municipality» erstattet med definisjon av agglomeration/tettbebyggelse som ble inntatt i direktivets art. 4 nr. 2 med følgende ordlyd:²¹

"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.

En effekt av endringen fra «municipality» til «tettbebyggelse» var at definisjonen i større grad ble autonom ved at den ikke ble gjort avhengig av hvordan medlemslandene hadde trukket sine interne administrative grenser. Definisjonen av tettbebyggelse i direktiv 91/271/EØF ble etter dette beholdt uforandret. Kjernen i definisjonen av tettbebyggelse er at det må dreie seg om et område («area»), hvor befolkningen er «tilstrekkelig konsentrert» for at avløpsvann kan bli samlet. Selve direktivet gir få holdepunkter for hvordan dette begrepet skal tolkes og forstås.

Det er få ikke-bindende kilder i tilknytning til forståelsen av definisjonen på europeisk nivå. Et sentralt veiledningsdokument for forståelsen av direktivet er *Terms and definitions of the Urban waste water treatment directive 91/271/EEC* som ble utarbeidet av

¹⁹ Det ble lagt til grunn at det var det mer utslipp fra kommunalt avløpsvann enn fra noen annen kilde, se EU-kommisjonens forslag til direktiv (COMC89) 518) s. 2 (elektronisk tilgjengelig; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51989PC0518>)

²⁰ Direktivforslaget fikk tilslutning av EUs sosiale og økonomiske komité som blant understreket betydningen av at større byområder måtte bære hovedbyrden av de forpliktelser som fulgte av direktivforslaget, jf. 90/C 168/16 (2. avsnitt s. 38) (elektronisk tilgjengelig; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1990:168:FULL>).

²¹ Endringen av definisjonen fra «municipality» til «tettbebyggelse» ser ut til å ha kommet inn ved Rådets behandling av direktivforslaget fra EU-kommisjonen.

Environment Directorate-General.²² Dokumentet må betegnes som ikke bindende retningslinjer for forståelsen av sentrale begreper og definisjoner i direktivet. Retningslinjene er senere blitt vist i flere sammenhenger på europeisk nivå. Retningslinjene har flere uttalelser som er av interesse for forståelsen av det tidligere avløpsdirektivet og definisjon av tettbebyggelse. Det følger av retningslinjene at medlemslandene er overlatt et betydelig skjønn ved avgrensningen av hva som utgjør tettbebyggelse. Av særlig interesse er uttalelsene på s. 5 og 6 (nr. 3 og nr. 4):

(3) In particular, it is underlined that, when implementing the Directive, Member States need to assess on case-by-case basis, and according to local conditions, the limits of each sufficiently concentrated area (i.e. agglomeration). During this process the criteria for identifying the agglomeration's limits could be:

i.e. to avoid future non-compliance

a) Concentration of population (e.g. population density per certain area)

b) Concentration of economic activities

c) Sufficient concentration of criterion a) or a) and b) for urban waste water to be collected and conducted.

Regarding criterion c), it should be stressed that the provision in question refers to the possibility from a technical point of view of collecting and conducting waste water. Therefore, this criterion does not refer to the de facto situation of a collecting system being in place or not.»

(4) The delineation of the agglomeration should therefore reflect the borders of the sufficiently concentrated area. The Directive does not, however, lay down further details for its delineation.

Med utgangspunkt i retningslinjene kan det legges til grunn at medlemslandene hadde et betydelig skjønn og nasjonalt handlingsrom ved avgrensningen av nasjonale definisjoner av tettbebyggelse. Hvilke kriterier som ble lagt til grunn ved avgrensningen av tettbebyggelse var i stor grad overlatt til medlemslandene selv. Retningslinjene bekrefter også at direktivets definisjon av tettbebyggelse er gjort autonom og uavhengig av det enkelte lands administrative inndelinger, jf. retningslinjenes s. 6 nr. 5.

2.2.2 EU-domstolens praksis i tilknytning til definisjonen av tettbebyggelse

Det er mye rettspraksis fra EU-domstolen knyttet til direktiv 1991/271/EØF. Disse sakene er i hovedsak traktatbruddsaker. En oppsummering av rettspraksis fra EU-domstolen knyttet til traktatbruddsaker kan være at så lenge medlemsstatene kan godtgjøre at deres implementering av direktivet ivaretar miljøformålet i direktivet, har det et relativt vidt handlingsrom knyttet til egne løsninger på nasjonalt plan. Den ikke ubetydelige mengden rettspraksis under direktivet har imidlertid bidratt til å klargjøre den rettslige konteksten som direktivet skal tolkes i. Det er ved siden av disse avgjørelsene også en avgjørelse fra EU-domstolen som berører spørsmålet om avgrensningen av definisjonen av tettbebyggelse, uten at spørsmålet kan sies å være løst. Dette gjelder EU-domstolens avgjørelse C-316/06 (Kommisjonen vs. Irland).

²² Dokumentet bygger på diskusjoner og utvekslingene som fant sted mellom 2004 og 2006 i den uformelle arbeidsgruppen for rapportering opprettet av Komiteen for urbant avløpsvann og besto av eksperter fra medlemsstatene og Kommisjonen. Elektronisk tilgjengelig: <https://www.moev.government.bg/static/media/ups/tiny/Vodi/Dokladi%20kam%20EK/UWWTD/UWWTD%20terms%20and%20defini%202007.pdf>

Saksforholdet i C-316/06 var i korte trekk om Irland hadde oppfylt sin plikt til å sørge for sekundærrensning fra ulike tettbebyggelser. Spørsmålet om i hvilken utstrekning det forelå en tettbebyggelse kom opp prejudisielt. Det var enighet mellom partene om at en tettbebyggelse ikke kunne kunstig splittes for å unngå kravene i direktivet (avsnitt 23). Kommisjonen påpekte videre at spørsmålet om det forelå en tettbebyggelse skulle avgjøres uavhengig av tilstedeværelsen av renseanlegg (avsnitt 24), et standpunkt EU-domstolen i alle fall ikke fant grunnlag til å ta avstand fra. Selve spørsmålet om hvilket nasjonalt handlingsrom eller skjønn som var tillagt medlemslandene ved avgrensning av tettbebyggelse, ble imidlertid ikke ytterligere problematisert av EU-domstolen. Det ble lagt avgjørende vekt på at Irland selv hadde oppfattet området som en tettbebyggelse. Dette indikerer at også EU-domstolen var av den oppfatning at avgrensningen av tettbebyggelse var en vurdering som etter det tidligere avløpsdirektivet i stor grad var overlatt til det enkelte medlemslands skjønn.

Det er flere avgjørelser fra EU-domstolen som klargjør hvilke prinsipper som ligger for direktivet, men uten at dette har direkte betydning for vurderingen av hvilket nasjonalt handlingsrom som foreligger ved den nasjonale avgrensningen av definisjonen av tettbebyggelse.²³

2.2.3 Andre lands praksis i tilknytning til definisjonen av tettbebyggelse

Hvordan andre land har avgrenset sine definisjoner av tettbebyggelse kan ha interesse av flere grunner. Innsikt i hvordan andre land har avgrenset definisjonen vil kunne si noe om oppfatning andre land har om hvilken skjønnsmargin medlemslandene er tillagt etter direktivet og vil kunne ha betydning ved utformingen av en alternativ nasjonal definisjon av tettbebyggelse. Andre lands praksis har vært undersøkt med utgangspunkt i åpne kilder, informasjon fra andre aktører og innhenting av juridiske vurderinger fra andre land. Det har vært krevende å skaffe tilstrekkelig detaljert kunnskap om hvordan andre land har avgrenset nasjonale definisjoner om tettbebyggelse.

Luxembourg, Portugal og Slovakia har alle tatt utgangspunkt i definisjonen i direktivet ved avgrensningen av tettbebyggelser, og vi vil derfor ikke gå nærmere inn på disse her. Det samme gjaldt Storbritannia før de gikk ut av EU. Nitten av medlemslandene har alternative måter å avgrense tettbebyggelser på, uten at de tilsynelatende fraviker hovedprinsippene i gjeldende direktiv. I det følgende vil vi trekke frem noen eksempler fra andre lands praksis som viser medlemsstatenes ulike praksis knyttet til avgrensningen av tettbebyggelser.²⁴ Vi har vært særlig interessert i å fremskaffe informasjon om Østerrike som har den samme topografi som Norge. Østerrike har gjennomført den tidligere definisjonen i direktiv 91/271/EØF i Austrian Water Rights Act og har foreløpig ikke gjennomført nasjonale tilpasninger til direktiv 2024/3019/EU.²⁵ Den nåværende situasjonen i Østerrike er at tettbebyggelser med mer enn 2000 innbyggere har krav om at de skal kobles til et offentlig avløpsnett, med mindre det er tungtveiende («compelling») miljømessige eller økonomiske grunner tilsier alternative behandlingsmåter. Vi har ikke klart å avdekke at Østerrike har en særskilt definisjon av «tettbebyggelse» og vi antar den nærmere avgrensningen skjer gjennom forvaltningspraksis. I Finland er en tettbebyggelse definert som et befolkningssentrum med minst 200 innbyggere og en maksimal avstand på 200 meter mellom boligbygg.

I Sverige er direktivet hovedsakelig implementert i Miljöbalk (1998:808), Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd og Naturvårdsverkets föreskrifter om rening och kontroll av utsläpp av avloppsvatten från tätbebyggelse (NFS 2016:6). Tettbebyggelse er ikke

²³ Se blant annet EU-domstolens avgjørelse i C-301/10 (Kommisjonen vs. UK og Irland) og C-427/17 (Kommisjonen vs. Irland), legger EU-domstolen til grunn et prinsipp om «Best technical knowledge not entailing excessive cost» (BTKNEEC). Prinsippet er eksplisitt nevnt i vedlegg I(A) til direktivet. Prinsippet er ment å sikre beskyttelse av helse og miljø, samtidig som forpliktelsene etter direktivet ikke blir for omfattende.

²⁴ Vi vil ikke nevne alle nitten medlemsstatene i denne utredningen. For en detaljert oversikt over samtlige medlemsstaters tilnærming vises det til JRC (2020), *Study to support the impact assessment of the Urban Waste Water Treatment Directive*, side 182.

²⁵ Informasjonen er sammenstilt på bakgrunn av notat fra Oberhammer Rechtsanwälte gmbh av 15. april 2025.

definert i noen av lovtekstene, og svenske myndigheter har tilsynelatende stor frihet knyttet til avgrensningen av tettbebyggelse. Hav- og vannmyndighetene i Sverige har også laget en veiledning for tilsyn av små avløp.²⁶ I denne veiledningen redegjør de for begrepet «tattbebyggelse» i nevnte förordning.²⁷ De påpeker at:

«Det saknas generellt en gemensam tätortsdefinition, både inom Norden och internationellt.»

Hav- og vannmyndighetene viser til en avgjørelse fra en miljødomstol i Nacka, som avsa en dom knyttet til § 12 i Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Domstolen fastlegger ikke kriteriene for hva som utgjør en tätort (tettbebyggelse), men uttaler:

«Fastigheten ligger inom ett område sydost om X tätort. Avståndet till närmaste samling av hus är ca 600 meter. Mot bakgrund av fastighetens avsides belägna placering anser mark- och miljödomstolen inte att fastigheten ligger inom ett tätbebyggt område.»

Domstolen bruker dermed avstand mellom hus som en rettesnor, men konkluderer kun med at området i dette tilfellet ikke var en tettbebyggelse. I tillegg til den nevnte dommen trekker hav- og vannmyndighetene også frem forarbeidene til den gamle «vattenlagen» fra 1956, hvor det vises til utslipp fra bebyggelse som består av flere eiendommer eller boligbygg innenfor et forholdsvis begrenset område, som kan omfatte bebyggelse med mer enn 200 innbyggere. En mulig inspirasjonskilde er også fastsettelsen Statistiska Centralbyrån gjør når de skal avgrense en «tätort». Denne avgrensningen er tilsvarende Finland sin, hvor man regner et befolket område med minst 200 innbyggere og maksimalt 200 meter mellom boligbyggene.

Kravene i direktivet er i Danmark implementert i *Bekendtgørelse om spildevandstilladelser m.v. efter miljøbeskyttelseslovens kapittel 3 og 4*.²⁸ Legaldefinisjonene fremgår av bekendtgørelsens § 3 i kapittel 2. Danmark har valgt en litt annen tilnærming til avgrensningen av tettbebyggelse. Her er for det første personekvivalent definert som: «21,9 kg organisk stof/år målt som det biokemiske iltforbrug (BI5), 4,4 kg total kvælstof/år eller 0,72 kg total fosfor/år.». I veiledningen til bekendtgørelsen står det at PE er en «måleenhed, som refererer til den mængde spildevand, som en voksen person bidrager med pr. tidsenhed (i forhold til f.eks. et spildevandsanlæg). Efter § 4, stk. 5, forstås ved 1 PE 21,9 kg organisk stof pr. år målt som biokemisk iltforbrug (BI 5), 4,4 kg total kvælstof pr. år eller 1,0 kg total fosfor pr. år». De har ingen definisjon av tettbebyggelse («byområde» slik det er kalt i den danske direktivteksten). De har imidlertid en definisjon av «spredt bebyggelse» i avsnitt 10, hvor det fremgår at det er «udledninger fra ejendomme med en samlet spildevandsbelastning på 30 PE eller derunder». Da henviser pe i den sammenhengen til den fastsatte verdien nevnt over. «Tettbebyggelse» er med andre ord negativt avgrenset i dansk rett. Med andre ord; det som ikke er spredt bebyggelse er tettbebyggelse.

Spania har implementert gjeldende direktiv med en litt annerledes definisjon av tettbebyggelse enn det som følger av den spanske språkversjonen av direktivet.²⁹ Oversatt til norsk blir den spanske versjonen av tettbebyggelse:

²⁶ Vattenområde och tätbebyggelse, vägledning för tillsyn av små avlopp, Havs och vattenmyndigheten, publisert 14.02.2023. Lenke: <https://www.havochvatten.se/avlopp-och-dricksvatten/sma-avloppsanlaggningar/vagledning-for-provning-och-tillsyn-av-sma-avlopp/vagledning-for-tillsyn-av-sma-avlopp/processen-for-tillsyn/bedomning/vattenomrade-och-tatbebyggelse.html>

²⁷ Veiledningen trekker videre frem både forarbeidsuttalelser knyttet til vattenlagen av 1956, hvor det er trukket frem at grensen og definisjonen til Statistiska Centralbyråns definisjon av begrepet «tätort».

²⁸ I Danmark er «bekendtgørelser» regler som utdyper eller presiserer reglene i en lov. Den utstedes av et ministerium og har samme rettsvirkning overfor borgerne som en lov. (tilsvare forskrift).

²⁹ Real Decreto-ley 11/1995, de 28 de diciembre, artículo 2 d.: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1995-27963>

«Et geografisk område dannet av en eller flere kommuner, eller av en eller flere av dem, som på grunn av sin befolkning eller økonomiske aktivitet utgjør en kilde til generering av avløpsvann som rettferdiggjør innsamling og transport til et renseanlegg eller et endelig utslippspunkt»

Den spanske oversettelsen tar utgangspunktet i såkalte «municipios», som er administrative enheter med en viss grad av selvstyre. De er imidlertid tydelige på at en tettbebyggelse ikke nødvendigvis trenger å være en «municipio», men kan være en del av denne. Selv om resten av definisjonen skiller seg litt fra direktivteksten, har den flere likhetstrekk ved at det i stor grad er skjønnsbasert hva som skal til for å være over terskelen. Der direktivteksten har fokus på om befolkningen er «sufficiently concentrated», har den spanske lovteksten fokus på hvor mye avløpsvann som genereres totalt sett. Et annet viktig poeng er at Spania består av 17 autonome regioner med relativt stor grad av selvstyre. I artikkel tre av loven som implementerer direktivet står det at de autonome regionene skal, etter å ha forhørt seg med relevante byråd, etablere tettbebyggelsene som utgjør deres territorier. Spanske myndigheter har dermed videre delegert denne oppgaven til de autonome regionene.

I Tyskland er det tilsynelatende ingen klare avgrensninger for tettbebyggelser, men de tar utgangspunktet i det som kalles «catchment area» for et avløpsanlegg. Det vil i praksis innebære at de vurderer området som er knyttet til ett avløpsanlegg for én avgrenset tettbebyggelse.

Ungarn har en løsning hvor de tar utgangspunkt i at alt over 30 personer per hektar utgjør en tettbebyggelse, men hvor enkelte områder er unntatt basert på nærmere kriterier.³⁰

På Kypros tar avgrensningen av tettbebyggelser utgangspunkt i administrativt fastsatte grenser, men hvor de nøyaktige grensene for tettbebyggelsene tar høyde for at «sufficiently concentrated»-vilkåret er oppfylt. Det har ikke vært mulig å skaffe informasjon om hvordan kypriotiske myndigheter fastsetter hva som er «sufficiently concentrated».

I Slovenia har myndighetene lagt seg på linje med beskrivelsen i fortalet til det nye direktivet, hvor de tar utgangspunkt i at områder med utslipp på 10 p.e. per hektar eller mer er en tettbebyggelse hvis den totalt sett har en belastning på 50 p.e. I tillegg skal avgrensningen ta hensyn til tilstedeværelsen av bygninger, offentlig avløpsnettverk og eneboliger/boligblokker. Den slovenske definisjonen har dermed et slags minimumskrav til hva som utgjør en tettbebyggelse, målt i p.e., hvor den nærmere geografiske avgrensningen må skje skjønnsmessig.

Vi har forsøkt å innhente ytterligere informasjon om andre lands praksis gjennom å rette en innsynsbegjæring om å få ut såkalte «factsheets» fra EU-kommisjonen. Denne er ikke besvart. De undersøkelsene som er foretatt gir ikke holdepunkter for å anta at det foreligger en helhetlig europeisk tilnærming til hvordan direktivets definisjon av tettbebyggelse kan avgrenses.³¹

2.3 Revisjonen av direktiv 1991/271/EØF

Direktiv 1991/271/EØF er etter en lengre revisjonsprosess blitt endret og erstattet ved direktiv 2024/3019/EU. Grunnstrukturen i det tidligere direktivet er blitt beholdt i den forstand at det er definisjonen av «tettbebyggelse» som avgrenser virkeområdet for direktivet og hvor det er størrelsene på tettbebyggelsen som i hovedsak avgjør hvor omfattende forpliktelser som følger av direktivet. Det legges opp til en fremstilling av hovedtrekkene i revisjonsprosessen.

³⁰ Det er uklart om Ungarn regner personer som p.e., eller har en annen tilnærming.

³¹ JRC (2020), *Study to support the impact assessment of the Urban Waste Water Treatment Directive*, pkt. 4.1 “National level” gir en viss oversikt over medlemslandenes praktisering av ulike sider av direktivet, men gjelder ikke direkte avgrensningen av direktivets definisjon av tettbebyggelse (elektronisk tilgjengelig: [Study to support the impact assessment of the Urban Waste Water Treatment Directive - Publications Office of the EU](#)).

2.3.1 REFIT-evalueringen av 2019

Forpliktelsene i direktiv 1991/271/EØF ble ansett for omfattende og det ble gitt utsettelse på gjennomføringsfristene overfor flere medlemsland. Utover 2000-tallet løp flere av disse fristene ut, hvor fokuset skiftet fra gjennomføring over til etterlevelse av forpliktelsene i direktivet og etter hvert hvordan direktivet fungerte i praksis.

En grundig evaluering ble imidlertid ikke foretatt av EU-kommisjonen før i 2019, jf. SWD(2019) 700 av 13. desember 2019.³² Evalueringen var en del av EU-kommisjonens REFIT-initiativ (Regulatory Fitness and Performance Programme).³³ Evalueringen var basert på en omfattende litteraturgjennomgang, inkludert rapporter fra European Court of Auditors (ECA). Evalueringen viste at direktivet hadde ført til en betydelig forbedring av behandlingen av avløpsvann i Europa.³⁴ Det ble imidlertid også fremhevet at det var utfordringer med direktivet. De sentrale utfordringene med direktivet ble treffende oppsummert av EU-kommisjonen på følgende måte (s. 54):

One recurring issue in this context is that, although the UWWTD provides a definition of the term 'agglomeration' (an area where the population and/or economic activities are sufficiently concentrated for urban waste water to be collected and conducted to a WWTP), there is a lack of clarity on how to actually delineate an agglomeration. Neither the UWWTD nor the 2007 guidance explicitly define what constitutes the 'sufficiently concentrated areas' mentioned in Article 2(4). Member States have used their own national ways to delineate agglomerations and decide which areas could be served by collecting systems and which areas would need to apply IAS.

På et overordnet nivå ble det med andre ord identifisert to hovedutfordringer knyttet til effektiviteten av direktivet (1991/271/EØF). Den ene at direktivet manglet klarhet i forhold til hvordan definisjonen av tettbebyggelse skulle avklares og den andre hvordan medlemslandenes praksis i tilknytning til bruk av såkalte Individual Appropriate System (IAS) ble anvendt.³⁵ Sistnevnte utgjør i realiteten et unntak fra direktivets forpliktelser til tilknytning.³⁶ Dette var en kjent utfordring også før evalueringen av 2019. European Court of Auditors hadde i 2015 og 2016 gitt ut to (tre) rapporter som blant annet problematiserte medlemslandenes bruk av IAS.³⁷ Rapportene la grunnlaget for en skjerpet kontroll med hvordan medlemslandene etterlevet direktivet.³⁸

³² Elektronisk tilgjengelig: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019SC0700>

³³ Se omtale av initiativet: [The REFIT programme](#)

³⁴ Se REFIT-Evalueringen (SWD/2019/0700) på s. 27.

³⁵ I kartleggingen forut for direktivet var det påpekt at utslipp knyttet til bruk av IAS utgjorde en betydelig miljøulempe, jf. SWD (2019) 701 final, på s. 2

³⁶ Parlament ga sin støtte til behovet for revisjon av direktivet ved resolusjon av 17. desember 2020 (P9_TA(2020)0377) (elektronisk tilgjengelig; [Texts adopted - Implementation of the EU water legislation - Thursday, 17 December 2020](#)). Rådet ga tilslutning til det var rom for forbedring av direktivet, jf. referat fra det 3754th Council meeting av 20. mars 2020 s. 6 (elektronisk tilgjengelig; [st06567-en20-edited.pdf](#)).

³⁷ Se Special Report No 2/2015 om *EU-funding of urban waste water treatment plants in the Danube river basin: further efforts needed in helping Member States to achieve EU waste water policy objectives* (elektronisk tilgjengelig; [EU-funding of urban waste water treatment plants in the Danube river basin: further efforts needed in helping Member States to achieve EU waste water policy objectives](#)), Special report no 23/2015 om *Water quality in the Danube river basin: progress in implementing the water framework directive but still some way to go* (elektronisk tilgjengelig; [Special report no 23/2015: Water quality in the Danube river basin: progress in implementing the water framework directive but still some way to go | European Court of Auditors](#)) og Special report No 03/2016 om *Combating eutrophication in the Baltic Sea: further and more effective action needed* (elektronisk tilgjengelig; [Combating eutrophication in the Baltic Sea: further and more effective action needed](#)).

³⁸ Se omtale i REFIT-evalueringen s. 54.

2.3.2 Forslag til revidert direktiv

Et forslag til revidert direktiv (COM (2022) 541) ble fremmet 26. oktober 2022 og lansert som en del av EUs strategi for bærekraftig økonomisk vekst («Green Deal»)³⁹ og under handlingsplanen for «Zero pollution».⁴⁰ Forslaget bygget i stor grad på evalueringen fra 2019. Direktivforslaget art. 4 nr. 2 inneholdt en definisjon av tettbebyggelse med følgende ordlyd:

“agglomeration' means an area where the pollution load of urban wastewater is sufficiently concentrated (10 p.e. per hectare or above) for urban wastewater to be collected and conducted to an urban wastewater treatment plant or to a final discharge point;”

Kjernen i definisjonen er, som i definisjonen i direktiv 1991/271/EØF, knyttet til begrepet «sufficiently concentrated». Den vesentligste endringen i forslaget definisjon var at det var tatt inn en konkret konsentrasjonsgrense knyttet til 10 p.e. per hektar for når befolkningstettheten skulle anses for tilstrekkelig konsentrert. Endringen medførte en vesentlig skjørpelse av definisjonen av tettbebyggelse sammenlignet med det tidligere direktivet, hvor det i utgangspunktet var opp til medlemslandene å avgrense definisjonen, jf. ovenfor i pkt. 2.2. Det fremgår av konsekvensutredningen som fulgte forslaget at det var mottatt en rekke innspill fra ulike medlemsland og organisasjoner.⁴¹ Det var stor enighet blant respondentene om at et av de viktigste tiltakene var å innføre en risikobasert tilnærming for avløpshåndtering i mindre tettbebyggelser ved å stille strengere krav.⁴² Det ble fremhevet at det var behov for å forbedre sentraliseringen og tilkoblingen fra mindre tettbebyggelser til større renseanlegg for å redusere forurensningspåvirkninger. Det var imidlertid ingen av respondentene som foreslo en mer detaljert definisjon eller avgrensning av tettbebyggelse. EU-kommisjonens forslag ble gjenstand for betydelig kritikk i de etterfølgende direktivforhandlingene.

2.3.3 Direktivforhandlingene

Direktivforslaget fra EU-kommisjonen var gjenstand for omfattende forhandlinger på europeisk nivå, hvor særlig Rådet hadde sterke synspunkter på direktivet. Den Europeiske økonomiske og sosiale komité (EESC) kom med synspunkter til forslaget i april 2023.⁴³ I avsnitt 4.10 påpeker de at mindre tettbebyggelser står for mye av det ubehandlede avløpsvannet i EU og uttaler:

“While it would be positive if more wastewater was treated, the proposal comes with several challenges, as the construction of new sewage pipes represents a significant cost in sparsely populated areas and needs to be accomplished with intensive financial support. Decentralised solutions and well-functioning individual systems should be promoted.”

Litt forenklet kan man si at EESC uttrykker bekymring for de samfunnsøkonomiske konsekvensene av forslag og foretrekker en mer detaljert regulering av individuelle systemer («IAS» under direktiv 1991/271/EØF) fremfor en mer rigid definisjon av tettbebyggelser i direktivet.

³⁹ COM (2019) 640.

⁴⁰ COM (2021) 400.

⁴¹ Se SWD(2022) 541.

⁴² Se(SWD(2022) 541) s. 92.

⁴³ Opinion of the European Economic and Social Committee on the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council concerning urban wastewater treatment (2023/C 146/06): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52022AE5433>

Den europeiske regionkomiteén (CoR) kom også med sine innspill til forslaget i 2023.⁴⁴ De var blant annet uenige med Kommisjonen knyttet til hvor konsentrasjonsgrensen for «sufficiently concentrated» skulle ligge. I sitt forslag til endring foreslo de følgende tekst (endringsforslagene er uthevet):

*agglomeration means an area where the pollution load of urban wastewater is sufficiently concentrated (**as a benchmark 30 p.e. per hectare or above**) for urban wastewater to be collected and conducted to an urban wastewater treatment plant or to a final discharge point; **The Commission shall provide practical guidelines and Member States shall establish the criteria for determining 'sufficient concentration' on the basis of regional and local characteristics and above definition ;***⁴⁵

CoR ønsket også en formulering om at kriteriene for å vurdere om området var tilstrekkelig konsentrert skulle baseres på regional og lokale karakteristikk, med definisjonen som rettesnor.⁴⁶ I korte trekk deler CoR og EESC oppfatning om den overordnede tilnærmingen til fastleggingen av virkeområdet for direktivet, ved at fastleggingen bør ta utgangspunkt i en vid definisjon og gi adgang til å benytte individuelle systemer for å unngå uforholdsmessige kostnader i mer spredt bebygde strøk.⁴⁷

Utover 2023 ble det tydelig at Europaparlamentet og Rådet inntok ulike forhandlingsposisjoner til det reviderte avløpsdirektivets virkeområde. Europaparlamentets miljøkomité (ENVI) ble enige om sin forhandlingsposisjon, hvor det ble uttrykt et ønske om at virkeområde skulle omfatte alle tettbebyggelser med mer enn 750 p.e. Foruten utvidelsen av virkeområdet, fremgår det at de foreslo at avgrensningen av tettbebyggelser skulle ta utgangspunkt i 25 p.e. per hektar.⁴⁸

Rådet ble enige om sin forhandlingsposisjon 16. oktober, og landet på at 1250 p.e. skulle være grensen for hvilke tettbebyggelser som var omfattet av direktivets virkeområde.⁴⁹ I innstillingen er det også Rådet som for første gang foreslår at definisjonen av tettbebyggelse skal ta utgangspunkt i befolkning uttrykt i p.e, og ikke «pollution load of urban wastewater» som Kommisjonen hadde i sitt opprinnelige forslag. I samme innstilling er det Rådet som fremmer forslaget om referanseverdien på 10 til 25 p.e. per hektar for avgrensninger av tettbebyggelser.⁵⁰ Det ble også foreslått at dette skulle være en del av fortalen, og ikke selve definisjonen. Det er sannsynlig at forslaget ble fremmet som et slags kompromiss mellom Kommisjonens forslag (på 10 p.e. per hektar) og Parlamentets forhandlingsposisjon (på 25 p.e. per hektar). Det ble oppnådd politisk enighet om en direktivtekst 1. mars 2024.⁵¹

Det er verdt å legge merke til at definisjonen av tettbebyggelse i den endelige direktivteksten ble vesentlig endret sammenlignet med EU-kommisjonens opprinnelige forslag. Det mest sentrale er at konsentrasjonsgrensen ble tatt ut av definisjonen og at dette nå ble en indikativ referanse i fortalen, samt at det ble åpnet for konsentrasjonsverdier opp til 25 p.e. Dette er 2,5 ganger mer enn hva EU-kommisjonen foreslo som en bindende grenseverdi i direktivforslaget.

⁴⁴ Opinion of the European Committee of the Regions – Revision of the Urban Wastewater Treatment Directive (C/2023/250): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52022AR6179>

⁴⁵ Regionkomiteéns forslag (C/2023/250) på s. 2

⁴⁶ Se C/2023/250 s. 2 under «Reason».

⁴⁷ Se C/2023/250 s. 30 avsnitt 13, hvor CoR sin tilnærming kommer tydelig frem.

⁴⁸ Amendments adopted by the European Parliament on 5 October 2023 (2022/0345(COD)):

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0355_EN.html

⁴⁹ General approach of the Council of the European Union of 16. oktober 2023 (2022/0345 (COD): https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_14271_2023_INIT

⁵⁰ Se (2022/0345 (COD)) s. 5

⁵¹ Se 2022/0345(COD) (elektronisk tilgjengelig: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7108-2024-INIT/en/pdf>)

3 Hvilke krav stiller direktiv 2024/3019/EU til utformingen av nasjonale definisjoner av tettbebyggelse?

3.1 Innledning

Det nevnes innledningsvis at hvilke krav direktivet stiller til medlemslandene ved utformingen av nasjonale definisjoner av tettbebyggelse må ta utgangspunkt i EU-rettens rettskilder og EU-domstolens juridiske metode, jf. kap. 1. Det nevnes innledningsvis at direktiv 2024/3019/EU ikke er en totalharmoniserende rettsakt som krever like rettsregler i hele EU-/EØS-området. Det er tale om et minimumsdirektiv i den forstand at medlemslandenes nasjonale rett må tilfredsstille visse minstekrav. Medlemslandene kan ha strengere krav til rensning og et høyere beskyttelsesnivå for helse og miljø enn hva som følger av direktivet.⁵² Den sentrale problemstillingen er følgelig om direktiv (EU) 2024/3019 stiller visse minstekrav til medlemslandene ved utformingen av en nasjonal definisjon av tettbebyggelse? Ved denne vurderingen tar utredningen utgangspunkt i følgende struktur:

- Pkt. 3.2 – Hvilke krav stiller direktivet til nasjonale definisjoner av tettbebyggelse?
- Pkt. 3.3 - Hvilke krav stiller direktivet ikke til nasjonale definisjoner av tettbebyggelse?
- Pkt. 3.4 - Delkonklusjon

Fra et regulatorisk perspektiv er det ulike hovedtilnærminger til hvordan et nasjonalt handlingsrom kan formes og skapes under vann- og avløpsdirektivet. En hovedtilnærming er en vid og fleksibel definisjon av tettbebyggelse som denne utredningen tar utgangspunkt i. En annen hovedtilnærming er en snevrere definisjon som fanger opp et større antall områder som tettbebyggelser, men hvor direktivets unntaksbestemmelser benyttes mer aktivt. Sistnevnte vil bli kort kommentert i pkt. 3.4.

3.2 Hvilke EU-/EØS-rettslige krav stilles til nasjonal gjennomføring av definisjonen av tettbebyggelse i direktiv (EU) 2024/3019?

3.2.1 Innledning

Det er enkelte grunnleggende forhold ved definisjonen av tettbebyggelse som må sies å være avklart under det tidligere direktivet 1991/271/EØF og som det ikke er grunn til å tro er blitt endret ved direktiv 2024/3019/EU. Det mest sentrale er at det er tale om en «autonom» definisjon som fastlegges uavhengig av det enkelte medlemslands interne administrative grenser.⁵³ Dette innebærer også som en konsekvens at det er størrelsen på den enkelte tettbebyggelse som i utgangspunktet utløser rettsvirkninger etter direktivet. Det kan allerede innledningsvis være grunn til å presisere at både det tidligere direktivet og det reviderte avløpsdirektivet overlater et betydelig skjønn og nasjonalt handlingsrom ved utformingen av nasjonale definisjoner av tettbebyggelse, jf. nedenfor.

⁵² Hvorvidt det er hensiktsmessig eller ønskelig med en nasjonal regulering av vann- og avløp som gir et høyere beskyttelsesnivå for helse eller miljø enn det som følger av den underliggende rettsakten, avhenger blant annet av miljøpolitiske vurderinger som denne utredningen ikke tar stilling til.

⁵³ Se *Terms and Definitions of the Urban Waste Water Treatment Directive 91/271/EEC* av 16. Januar 2007 s. 7 pkt. 5. Spørsmålet kan ikke sies å være direkte avklart i EU-domstolens praksis, samtidig er det ikke holdepunkter for å legge til grunn noen annen forståelse.

3.2.2 Vurdering

Primærforpliktelsen for medlemslandene etter avløpsdirektivet er å sikre at avløpsvann fra tettbebyggelser som er dekket av direktivet blir dekket av kollektive oppsamlingssystemer.⁵⁴ Et sentralt element i fastleggelsen av denne primærforpliktelsen er direktivets definisjon av «tettbebyggelse». Definisjonen av «tettbebyggelse» i vann- og avløpsdirektivet (direktiv (EU) 2024/3019 art. 2 nr. 4 har følgende ordlyd:⁵⁵

‘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 or to one or more final discharge points;

Definisjonen har, med enkelte forbehold, en ordlyd som ligger som ligger svært tett opp til ordlyden av definisjonen i det tidligere direktivet (1991/271/EØF) art. 2 nr. 4.⁵⁶ Sammenlignet med den tidligere definisjonen er det i hovedsak foretatt to endringer. Den ene er at populasjon skal være uttrykt i personekvivalenter (p.e.).⁵⁷ I den tidligere definisjonen var det bare uttrykt at populasjonen skulle være tilstrekkelig konsentrert. Den andre hovedendringen knytter seg til medlemslandenes primære forpliktelse etter direktivet som er å sørge for at avløpsvann blir samlet opp når det foreligger en tettbebyggelse i direktivets forstand. I den nåværende definisjonen går det frem at avløpsvann skal samles opp og ledes til «one or more urban wastewater treatment plants (...)». I den tidligere definisjonen var primærforpliktelsen knyttet til «an urban waste water treatment plant or to a final discharge point». Kjernen i både den tidligere og den nye definisjonen av tettbebyggelse er begrepet «sufficiently concentrated» som er forblitt uendret. Dette innebærer at rettspraksis fra EU-domstolen også vil kunne være relevant ved tolkningen av den definisjonen i det nye direktivet.

Det er ingen avgjørelser fra EU-domstolen som er direkte relevante for tolkningen av direktivets definisjon av tettbebyggelse.⁵⁸ På et overordnet nivå er avgjørelsene likevel av interesse fordi avgjørelsene klargjør den rettslige konteksten og de overordnede rettsnormene som direktivet skal tolkes i lys av. I korte trekk innebærer dette at direktivet skal tolkes i lys av TFEU art. 191 om et høyt beskyttelsesnivå for helse og miljø, direktivets formål om å beskytte helse- og miljø, samt bevare mennesket, fauna, flora, jord, vann, luft og landskap fra betydelige negative effekter av den akselererte veksten av alger og høyere former for planteliv som følge av utslipp av urbant avløpsvann.⁵⁹

⁵⁴ Dette er også i tråd med det rettslige utgangspunkt under det tidligere direktivet, hvor formålet er at «any agglomeration covered by it is equipped with a collecting system enabling all the urban waste water it generates to be collected», jf. blant annet EU-domstolens avgjørelse i C-587/22 (Kommisjonen vs. Ungarn) avsnitt 24. Det er bare gjennom såkalte individuelle systemer det kan gjøres unntak fra dette utgangspunktet, jf. EU-domstolens avgjørelser i C-393/13 (Kommisjonen vs. Belgia) avsnitt 31 og C-248/19 (Kommisjonen vs. Kypros) avsnitt 27.

⁵⁵ Utredningen tar utgangspunkt i konsolidert versjon av 12. desember 2024.

⁵⁶ Den norske oversettelsen av «agglomeration» er «tettbebyggelse», mens den danske benytter begrepet «byområde» og den svenske «*tätort*» som er en språklig parallell til det norske begrepet «tettbebyggelse». Den tyske språkversjonen benytter begrepet «Siedlungsgebiet» som kan oversettes til bosetningsområde, den nederlandske språkversjonen benytter begrepet «agglomeratie» som også er parallellt til det norsk begrepet tettsted eller eventuelt byområde. På tvers av språkversjonen synes kjernen i de ulike definisjonene å være den samme.

⁵⁷ Personekvivalent er definert i direktivet (2024/3019/EU) art. 2 nr. 10, hvor det går frem at med dette menes; *1 population equivalent' or '(1 p.e.)' means the organic biodegradable load per day, having a five-day biochemical oxygen demand (BOD₅) of 60 g of oxygen per day*

⁵⁸ Se denne utredningens punkt 2.2.2

⁵⁹ Se blant annet EU-domstolens avgjørelse i C-280/02 (Kommisjonen vs Frankrike) avsnitt 13 flg, C-301/10 (Kommisjonen vs Storbritannia og Irland) avsnitt 47 flg.

Hva som utgjør en «tettbebyggelse» (eng: agglomeration) i direktivets forstand vender tilbake til spørsmålet om hva som utgjør en «tilstrekkelig konsentrasjon». Ordlyden i definisjonen er vid og åpen, og det er isolert sett ikke tvilsomt at direktivet skal være fleksibelt i den forstand at det skal åpnes for å ta høyde for den enkelte situasjon i det enkelte medlemsland.⁶⁰ Av ordlyden går det frem at med «tettbebyggelse» menes et «area» hvor befolkningen “expressed in population equivalent” (p.e.) er tilstrekkelig konsentrert. Dette må i det minste anses som en presisering av ordlyden i den tidligere definisjonen i direktiv 1991/271/EØF. Ordlyden forøvrig åpner for at det også kan tas i betraktning andre økonomiske aktiviteter når det skal tas stilling til hva som kan utgjøre en tilstrekkelig konsentrasjon. Sistnevnte gir følgelig et uttrykk for et skjønn ved den nasjonale utformingen av en nasjonal definisjon. Definisjonens ordlyd indikerer at vurderingen av om det foreligger «tilstrekkelig konsentrasjon» etter EU-/EØS-retten baseres på to hovedkomponenter:

- Det må dreie seg om et geografisk område («area»)
- Det må være en befolkning i området uttrykt i personekvivalenter («expressed in population equivalent»)

Direktivets definisjon av tettbebyggelse kan således sies å bestå av en geografisk komponent og konsentrasjonskomponent (befolkningskonsentrasjon uttrykt i p.e.). Det er grunn til å understreke at selve definisjonen i direktivet art. 2 nr. 4 i seg selv ikke utgjør en definisjon som kan anvendes direkte av medlemslandene som grunnlag for å utlede forpliktelser av direktivet. Begge komponenter må konkretiseres av medlemslandene ved utformingen av en nasjonal definisjon av tettbebyggelse. En konsentrasjonsgrense vil ikke alene utgjøre en tilstrekkelig definisjon av tettbebyggelse. I motsatt fall vil en bygning med flere boenheter på en hektar alene kunne utgjøre en tettbebyggelse.⁶¹ Utover dette gir ikke selve ordlyden noen direkte veiledning av hva som skal regnes som «tilstrekkelig konsentrasjon».

Ved tolkningen av definisjonen og nærmere bestemt hva som kan utgjøre en «tilstrekkelig konsentrasjon» i definisjonens forstand vil det være relevant å ta i betraktning direktivets forale som danner en del av den rettslige konteksten.⁶² I alminnelighet er det klart at fortalen i betydelig grad brukes til tolkning av de konkrete bestemmelsene i rettsaktene i EU-retten. Det går imidlertid en grense.⁶³ Siden direktivfortalen ikke er ansett som rettslig bindende, kan den ikke brukes til støtte for en tolkning som åpenbart er i strid med ordlyden i de konkrete direktivbestemmelsene.⁶⁴

Fortalen til direktivet har flere uttalelser knyttet til direktivets definisjon av tettbebyggelse som er relevante for tolkningen av hva som utgjør en «tilstrekkelig konsentrasjon». Av fortalens avsnitt 6 går det frem:

⁶⁰ Se særlig fortalens avsnitt 7, hvor det blant annet fremgår at: Significant investments will be necessary to implement the new requirements introduced by this Directive. It is therefore necessary to take into account the specific situation of each Member State and, where appropriate, adapt the deadlines for the implementation of certain demanding requirements.

⁶¹ Det er naturligvis mulig å lage en nasjonal definisjon av tettbebyggelse bare ved hjelp av geografiske avgrensninger, noe den norske definisjonen av tettbebyggelse er et eksempel på, jf. forurensningsforskriften kap. 11 § 11-3 bokstav k.

⁶² Se Wien-konvensjonen om traktatstolkning art. 31, hvor det uttrykkelig går frem at «preamble» skal tas i betraktning ved tolking av folkerettslige forpliktelser.

⁶³ Se Sunde et al. (2023) om EØS-lovgivningen. *Fra EU-rett til EØS-rett og norsk rett* s. 175.

⁶⁴ Se EU-domstolens avgjørelse i sak C-136/04 (Deutsches Milch-Kontor). Det nevnes for ordens skyld at fortalen formelt sett ikke er en del av de rettsaktene som inntas etter EØS-avtalen, men inngår likevel som en del av den rettslige konteksten som de konkrete bestemmelsene skal tolkes i lys av, jf. EFTA-domstolen i sak E-16/11 ESA mot Island (Icesave).

In order to ensure the effective treatment of urban wastewater before discharge into the environment, all urban wastewater from agglomerations of 1 000 p.e. and above should be collected in collecting systems, unless Member States justify the need for a derogation for the use of individual systems under this Directive. 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 is considered sufficiently concentrated. Where collecting systems are already in place, Member States should ensure that all sources of domestic wastewater are connected to them.

Fortalen bærer preg av å være et kompromiss mellom EU-organene og statene, som følge av man ikke er blitt enig om det konkrete innholdet i definisjonen, jf. ovenfor i kap. 2. Fortalen illustrer at et formål med direktivet har vært å utvide virkeområdet sammenlignet med direktiv 1991/271/EØF. Fortalen viser til medlemslandene når de «delineating» (norsk; avgrensning) tettbebyggelse skal ta i betraktning et veiledende konsentrasjonsintervall på mellom 10 til 25 p.e. Fortalen underbygger ordlydsfortolkningen av direktivets definisjon ved at direktivet forutsetter at medlemslandene skal foreta den nærmere utformingen av nasjonale definisjoner av tettbebyggelse. Et selvstendig poeng i denne sammenheng er at fortalen helt konkret omtaler konsentrasjonskomponenten som inngår i direktivets definisjon av tettbebyggelse, men omtaler ikke den geografiske komponenten. Dette tilsier at medlemslandene har et betydelig skjønn ved den geografiske avgrensningen av en nasjonal definisjon av tettbebyggelse. Når det gjelder medlemslandenes skjønn eller nasjonalt handlingsrom for hvilke konsentrasjonsgrenser som skal legges til grunn ved utformingen av et nasjonalt skjønn, kan handlingsrommet være mer begrenset. Fortalen viser til at medlemslandene når de foretar nærmere avgrensninger av begrepet tettbebyggelse «should take into account the indicative reference threshold of 10 to 25 p.e. per hectare».⁶⁵ Det er grunn til å understreke at dette i utgangspunktet er et vidt konsentrasjonsintervall. Til sammenligning var konsentrasjonsgrensen i EU-kommisjonens opprinnelige forslag til direktiv satt så lavt som 10 p.e. per hektar, som nevnt i punkt 2.3.2. Sett i sammenheng med at fortalen ikke gir føringer på hvordan nasjonale definisjoner av tettbebyggelse geografisk skal avgrenses, så gir dette alene et betydelig nasjonalt handlingsrom.

Det nærmere spørsmålet er hvilken betydning uttalelsen i fortalen har ved tolkningen av hva som utgjør «tilstrekkelig konsentrasjon» og hvilke EU-/EØS-rettslige forpliktelser dette medfører ved den nasjonale utformingen av avgrensning av tettbebyggelsesdefinisjonen. Hvilken vekt uttalelsen i fortalen skal tillegges ved tolkning av hva som utgjør tilstrekkelig konsentrasjon i direktivets art. 4 nr. 2 kan være usikkert. Fortalen viser til at medlemslandene skal ta «into account» en konsentrasjonsgrense på mellom 10 til 25 p.e. ved den nasjonale avgrensningen av hva som utgjør en tettbebyggelse. Uttalelsen må som et utgangspunkt forstås i den spesifikke konteksten den inngår i, nærmere bestemt i lys av direktivets art. 4 nr. 2 og definisjonen av tettbebyggelse. Det fremgår av ordlyden i art. 4 at hva som utgjør en tilstrekkelig konsentrasjon består av to hovedelementer, henholdsvis en konsentrasjonskomponent og en geografisk avgrensning, jf. ovenfor. Dersom en definisjon av tettbebyggelse skal være «expressed in population equivalent» så må den ha en geografisk avgrensning. En konsentrasjonsgrense vil som tidligere understreket i seg selv ikke utgjøre en funksjonell definisjon av tettbebyggelse. Når fortalen viser til at medlemslandene skal «take into account» det aktuelle konsentrasjonsintervallet så er det nærliggende å legge til grunn at det nettopp er en henvisning til at definisjonen av tettbebyggelse krever mer enn en konsentrasjonsgrense. Medlemslandene må altså ta i betraktning konsentrasjonsintervallet når definisjonen for øvrig skal avgrenses og fastsettes på nasjonalt nivå.

På den annen side kan fortalen oppfattes som en helt generell uttalelse som ikke har direkte relevans ved tolkningen av definisjonen i direktivets (2024/3019/EU) art. 4 nr. 2. Fortalen lest isolert tyder på at det bare er en retningslinje. Når vi likevel viker tilbake for at det i praksis helt kan ses vekk fra uttalelsen i fortalen, så er det fordi dette ikke er i tråd med EU-/EØS-rettslige tolkningsprinsipper.

⁶⁵ En hektar tilsvarer 10.000 kvm, tilsvarende et kvadrat på 100x100 m.

I dette tilfellet særlig effektivitetsprinsippet.⁶⁶ Effektivitetsprinsippet er et overordnet tolkningsprinsipp omtalt som «effet utile».⁶⁷ Prinsippet innebærer blant annet et krav om at medlemslandene skal «take all the measures necessary to guarantee the application and effectiveness of [EU] law».⁶⁸ EU-/EØS-rettens effektivitetsprinsipp utgjør en tolkningsfaktor ved fastleggingen av EU-/EØS-rettslige forpliktelser, som et argument for å velge det tolkningsalternativet som «ensures that the provision retains its effectiveness», jf. EU-domstolens avgjørelse i C-402/07 (Sturgeon) avsnitt 47. Det er derfor vanskelig å se helt bort uttalelsen i fortalen. En viktig del av begrunnelsen for å revidere direktiv 91/271/EØF var også en mer helhetlig tilnærming til nasjonale definisjoner av «tettbebyggelse» for å sikre tilstrekkelig beskyttelse av helse- og miljø. Direktivets formål om å «protect the environment and human health» tilsier følgelig at fortalens grenseverdier bør tillegges en viss vekt ved tolkningen av hva som utgjør en «tilstrekkelig konsentrasjon», jf. direktiv 2024/3019/EU art. 1, jf. TFEU art. 191 nr. 2. Dette ville innebære at medlemslandene stod like fritt ved utformingen av nasjonale definisjoner av tettbebyggelse som tilfellet var under det tidligere direktivet, jf. ovenfor i kap. 2.

Det kan være mer uklart om grenseverdien på 25 p.e. per hektar kan oppfattes om en konkret EU-/EØS-rettslig forpliktelse for medlemslandene til å sikre at nasjonale definisjoner av tettbebyggelse ikke overskrider grenseverdien. Så langt synes det ikke å være grunnlag for å trekke uttalelsen, som bærer preg av å være et utgangspunkt for utformingen av nasjonale definisjoner, enn et krav til selve den ordlydmessige utformingen. Den rettslige konteksten som uttalelsen inngår i og hvilke komponenter som må inngå i en funksjonell definisjon av «tettbebyggelse» tilsier at dette ikke er tilfellet. Det er klart at direktivet overlater et betydelig skjønn til medlemslandene knyttet til den geografiske avgrensningen av definisjonen, men det gjelder også hvilke bygninger og hva slags økonomisk aktivitet som skal tas med i betraktning når eksempelvis en grenseverdi på 25 p.e per hektar skal fastlegges. Det følger av direktivets (2024/3019/EU) definisjon av «tettbebyggelse» i art. 2 nr. 4 at definisjonen av tettbebyggelse uttrykt i p.e kan kombineres «or not with economic activities». Det er følgelig fullt mulig å se for seg at et geografisk område som defineres som «tettbebyggelse» i nasjonal rett har et høyere utslipp enn 25 p.e. per hektar uten at dette vil være i strid med direktivets definisjon av tettbebyggelse. Dermed vil den geografiske avgrensningen av en nasjonal definisjon kunne innvirke på de faktiske utslippskonsentrasjonene fra et område som anses som tettbebyggelse. Selv med utgangspunktet om at medlemslandene har en plikt til lojalt å gjennomføre EU-/EØS-rettslige direktiver vil det ikke være grunnlag for å oppstille en grenseverdi på 25 p.e. per hektar som et absolutt innholds krav til nasjonale definisjoner.⁶⁹

Ordlyden i direktivet definisjon av tettbebyggelse i art. 4 nr. 2 om at «population expressed in population equivalent» sett i sammenheng med fortalens avsnitt synes følgelig primært å innebære en aktivitets- og innsatsforpliktelse på medlemslandenes hånd til å innrette nasjonale definisjoner inn mot en grenseverdi på 25 p.e. per hektar. Hvilke konkrete tettbebyggelser som vil bli fanget opp av en nasjonal definisjon av tettbebyggelse vil være avhengig av andre faktorer enn en grenseverdi alene. Det er følgelig mulig å se for seg at en nasjonal definisjon i praksis vil kunne åpne for tettbebyggelser med faktiske konsentrasjoner over 25 p.e per hektar uten at dette nødvendigvis

⁶⁶ Effektivitetsprinsippet er også relevant ved tolkningen av EUs sekundærrett som faller innunder virkeområdet for EØS-avtalen. Se Eriksen og Fredriksen (2019) s. 61 med videre henvisninger til EFTA-domstolens avgjørelser i E-4/01 (Karlsen) og E-11/12 (Koch).

⁶⁷ Se blant annet Fredriksen og Mathisen (2022) s. 347 og Venemyr (2023) s. 43 med videre henvisninger til blant annet Tridimas (2006) s. 418.

⁶⁸ Venemyr (2023) s. 43.

⁶⁹ Norske myndigheter har en plikt til å gjennomføre EØS-relevante direktiver på en måte som må være lojal, klar og tydelig, jf. EØS-avtalens art. 3 og art. 7. Se blant annet EFTA-domstolens avgjørelse i sak E-15/12 (Wahl) avsnitt 49 flg. Se for øvrig NOU 2012: 2 *Utenfor og innenfor* pkt. 7.1 (s. 119) som formulerer et lignende utgangspunkt for gjennomføring av direktiver i norsk rett. Det er skrevet en betydelig mengde juridisk litteratur om de ulike sidene av lojalitetsprinsippet, se blant annet Arnesen et al (2018) s. 180 flg. om det nærmere innholdet av lojalitetsforpliktelsen etter EØS-avtalens art. 3.

vil utgjøre et brudd med de EU-/EØS-rettslige forpliktelsene. Det er derfor vanskelig å trekke opp en helt konkret grenseverdi for når nasjonale definisjoner vil stå i et spenningsforhold til de forpliktelsene som følger av EU-/EØS-retten, selv om en grenseverdi på 25 p.e. per hektar vil kunne tjene som et utgangspunkt for en slik vurdering. Avslutningsvis nevnes det at i saker hvor medlemslandene er tillagt et betydelig skjønn etter sekundærretten vil EU-domstolen som et utgangspunkt være tilbakeholdne med å overprøve medlemslandene vurderinger, såfremt disse er i tråd med generelle EU-/EØS-rettslige krav, jf. blant annet TFEU art. 191.

3.3 Hvilke krav stiller ikke direktiv 2024/3019/EU til utforming av nasjonale definisjoner om tettbebyggelse?

3.3.1 Innledning

Direktivets definisjon av tettbebyggelse gir anvisning på vurderingen av om det foreligger en tilstrekkelig kotsentrasjon avhenger som et utgangspunkt av en konsentrasjonskomponent (befolkningstetthet uttrykt i p.e.) og en geografisk avgrensning, jf. art. 4 nr. 2. Definisjonens ordlyd sett i sammenheng med fortalen og den rettslige konteksten innebærer en innsats- og aktivitetsforpliktelse for medlemslandene til å sørge for at nasjonale definisjoner innrettes mot å fange opp bebygde områder med utslippskonsentrasjoner på minimum 25 p.e. per hektar. Dette gir en føring for medlemsstatene på hvilke områder som et minimum bør regnes som tettbebyggelse i direktivets forstand. Samtidig vil en konsentrasjonsgrense alene ikke utgjøre en tilstrekkelig definisjon av tettbebyggelse uten en geografisk avgrensning. Den geografiske avgrensningen i en nasjonal definisjon av tettbebyggelse er ikke berørt i direktivet og er som et utgangspunkt overlatt til medlemslandenes skjønn eller med andre ord faller innenfor det nasjonale handlingsrommet. Ved den konkrete nasjonale ordlydsmessige utformingen av definisjonen av tettbebyggelse må det følgelig legges til grunn at medlemslandene har et betydelig skjønn.

Tilbudsbrevet ber om en klarlegging av det nasjonale handlingsrommet ved utformingen av en nasjonal definisjon av tettbebyggelse. Det er flere måter å illustrere det nasjonale handlingsrommet på. Den mest pedagogiske og effektive fremgangsmåten vil trolig være å ta utgangspunkt i den nåværende norske definisjonen av tettbebyggelse og identifisere hvilke elementer i definisjonen som ikke er en konsekvens av forpliktelser som følger EU-/EØS-retten. En slik fremgangsmåte vil også gjøre det mulig å foreta en beregning av de samfunnsøkonomiske konsekvensene som oppstår som følge av «særnorske» krav, dersom handlingsrommet som foreligger etter EU-/EØS-retten ikke benyttes.

Den nåværende norske definisjonen i forurensningsforskriften kap. 11 § 11-3 bokstav k har følgende ordlyd:

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.

Den norske definisjonen oppfyller EU-/EØS-retten krav om at nasjonale definisjoner må være autonome, jf. første ledd fjerde punktum.

På et overordnet nivå og i lys av de vurderinger som er gjort i foregående punkt, står den norske definisjonen i et spenningsforhold med de forpliktelser som følger av direktiv 2024/3019/EU.

Den norske definisjonen av tettbebyggelse er utelukkende basert på en geografisk avgrensning. Definisjonen hviler på en forutsetning om at tilstedeværelse av bebyggelse står i direkte sammenheng med utslipp. Vann- og avløpsdirektivet tar derimot utgangspunkt i at vurderingen av tilstrekkelig konsentrasjon tar utgangspunkt i en konsentrasjonsgrense, ved siden av en geografisk avgrensning, jf. direktivets art. 2 nr. 4. Dette gjør at det er vanskelig å ta stilling til om den norske definisjonen fanger opp tettbebyggelser med konsentrasjoner på minst 25 p.e per hektar.⁷⁰ Den norske definisjonen vil under enhver omstendighet stå i et spenningsforhold til EU-/EØS-rettens klarhetskrav ved gjennomføring av direktivforpliktelser, jf. EØS-avtalens art. 3 og art. 7.⁷¹ Uavhengig av denne utredningen vil det følgelig være behov for en gjennomgang og eventuell revisjon av den nåværende norske definisjonen av tettbebyggelse.

Det er flere sentrale elementer i den norske definisjonen av tettbebyggelse som ikke kan sies å være utslag av EU-/EØS-rettslige krav, jf. forurensningsforskriften kap. 11 § 11-3 bokstav k. Dette er i hovedsak knyttet til de geografiske elementene i definisjonen. Det er særlig følgende elementer i definisjonen som må sies å være «særnorske»:

- Avstandskrav mellom hus ikke mer enn 50 m (første ledd første punktum)
- Avstandskrav for større bygninger på inntil 200 m (første ledd annet punktum)
- Avstandskrav for hussamlinger på mer enn 5 hus på inntil 400 m (første ledd tredje punktum)
- Sammenslåingskrav for tettbebyggelser for samme utslippspunkt (andre ledd)

Den norske definisjonen er relativt enkel i den forstand at den tar utgangspunkt i et objektivt og målbart avstandskriterium på 50 m som danner grunnlag for hvilke bebyggelser som skal anses som «tettbebyggelse» i forskriftens forstand. Deretter «bygges» definisjonen ut gjennom tilleggskrav i de etterfølgende punktum og ledd. Felles for samtlige av disse tilleggskravene er at de må regnes som «særnorske» i den forstand at de ikke kan utledes av EU-/EØS-retten, jf. nedenfor.

3.3.2 Avstandskravet på 50 m

En definisjon av «tettbebyggelse» vil ikke være fullstendig om den utelukkende baseres på en konsentrasjonsgrense, jf. ovenfor i pkt. 3.2. Dersom en slik konsentrasjonsgrense skal gi mening i en definisjon må den avgrenses geografisk eller det må angis over hvilket areal som konsentrasjonsgrensen i snitt skal overskride. Et avstandskrav på 50 meter eller mer følger ikke som et EU-/EØS-rettslig krav. I dansk rett har man en omvendt tilnærming til definisjonen av tettbebyggelse, hvor det i stedet er definert hva «spredt bebyggelse». Dette vil gi grunnlag for en motsetningsslutning ved at bebyggelse som ikke anses som spredt vil anses for å være tettbebyggelse. En slik tilnærming utelukkes heller ikke direkte av direktiv (2024/3019/EU). Hvordan en nasjonal definisjon av «tettbebyggelse» geografisk skal avgrenses faller følgelig innunder det enkelte medlemslands nasjonale handlingsrom. Hvorvidt den norske definisjonen av tettbebyggelse som bygger på et avstandskrav på 50 m er hensiktsmessig, beror på andre faktorer enn rene rettslige betraktninger, jf. nedenfor i pkt. 3.4.

⁷⁰ Det utelukkes imidlertid ikke at det vil kunne la seg gjøre å slå fast om den nåværende norske definisjonen fanger opp bebyggelser med nødvendige konsentrasjoner. Dette faller imidlertid utenfor vårt mandat.

⁷¹ Se utredningens note 12, under punkt 1.4.

3.3.3 Avstandskravet på 200 m og 400 m

Av § 11-3 bokstav k annet punktum går det frem at større bygninger som ligger inntil 200 m fra det som regnes som tettbebyggelse etter § 11-3 bokstav k første punktum skal tas med i beregningen av hva som regnes som tettbebyggelse etter første punkt (avstandskravet på 50 m). En tilsvarende utbygging av hva som regnes som tettbebyggelse gjøres i bestemmelsens tredje punkt. Det følger av sistnevnte at «hussamlinger» på minst 5 bygninger skal regnes med i tettbebyggelsen om de ligger inntil 400 m fra avgrensningen etter første og annet punkt. I forhold til EU-/EØS-retten står disse bestemmelsene i samme rettslige stilling.

EU-/EØS-retten stiller i utgangspunktet ikke krav til den geografiske komponenten av nasjonale definisjoner av tettbebyggelse. Det følger av direktivets (2024/3019/EU) definisjon av «tettbebyggelse» i art. 2 nr. 4 at definisjonen av tettbebyggelse uttrykt i p.e kan kombineres «or not with economic activities». Ordlyden viser at medlemslandene har en valgfrihet eller skjønn i forhold til om og i hvilken grad en nasjonal definisjon skal kombineres med andre aktiviteter. Dette underbygges av fortalens avsnitt 6 hvor det fremgår at en nasjonal definisjon “possibly combined with economic activities, located in a specific area is considered sufficiently concentrated”. Dersom ordlyden ses i sammenheng med fortalen er det i utgangspunktet ikke tvilsomt at det faller innenfor medlemslandenes kompetanse og ta stilling til hvordan ulike geografiske komponenter kan tas i betraktning ved utformingen av den nasjonale definisjonen.⁷²

De norske avstandskravene på 200 m og 400 m og som bygger ut den norske definisjonen av tettbebyggelse er med andre ord compatible med EU-/EØS-retten. Kravene er «særnorske» i den forstand at avstandskravene ikke er en konsekvens av forpliktelser i vann- og avløpsdirektivet (2024/3019/EU). Sagt på en annen måte innebærer kravene kostnader for pliktsubjektene etter forurensningsforskriften kap. 11 som ikke er en konsekvens av EU-/EØS-rettslige forpliktelser i det nye vann- og avløpsdirektivet.

3.3.4 «Sammenslåingskravet»

Av den norske definisjonen av «tettbebyggelse» i forurensningsforskriften kap. 11 § 11-3 bokstav k andre ledd går det frem at:

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.

Dette er på samme måte som avstandskravene i foregående punkt en forpliktelse det ikke synes å være grunnlag for å utlede av de EU-/EØS-rettslige forpliktelsene som følger av direktiv 2024/3019/EU. Vi har heller ikke funnet eksempler på at andre land har en parallell bestemmelse, jf. ovenfor i pkt. 2.2.3 om andre lands praksis. Av direktivets definisjon i art. 4 nr. 2 går det frem at med tettbebyggelse menes et område hvor avløpsvann er tilstrekkelig konsentrert for at:

(..) urban wastewater to be collected and conducted to one or more urban wastewater treatment plants or to one or more final discharge points

EU-/EØS-retten krever at definisjonen av tettbebyggelse skal være autonom, jf. pkt. 3.2 ovenfor. Dette innebærer også at det er tilstedeværelsen av en tettbebyggelse og størrelsen på denne som utløser krav etter direktivet. Ikke hvorvidt det finnes eller ikke finnes avløpsanlegg i tilknytning til tettbebyggelsen. Hvor mange forskjellige tettbebyggelser som er tilknyttet et renseanlegg har i

⁷² Det er heller ikke holdepunkter i rettspraksis fra EU - domstolen for en annen konklusjon.

utgangspunktet ikke betydning for hvilke krav som utløses av direktivet.⁷³ Det foreligger ikke holdepunkter for å legge til grunn at rettstilstanden er endret ved direktiv 2024/3019/EU.⁷⁴

Ordlyden i den nye direktivteksten er tydelig på at oppsamling av avløpsvann kan fraktes til en eller flere rensesanlegg eller utløpspunkt, uten at det påvirker tettbebyggelsens sammensetning. Dette synes også ha vært rettstilstanden under det tidligere vann- og avløpsdirektivet (1991/271/EØF). Eksempelvis fremgår det av *Terms and Definitions of the Urban Waste Water Treatment Directive 91/271/EEC* av 16. Januar 2007 s. 6 at

The existence of an agglomeration is independent from the existence of the collecting system. Nor is the presence of an agglomeration related to the existence of a treatment plant. The existence of an agglomeration relates to a de facto situation of 'population and/or economic activities, which are sufficiently concentrated for urban waste water to be collected and conducted to an urban wastewater treatment plant or a final discharge point.

Uttalelsen er konsistent med utgangspunktet om at definisjonen av «tettbebyggelse» er autonom. På dette punktet innebærer den norske definisjonen en omvendt tilnærming til fastleggingen av «tettbebyggelse» sammenlignet med hva som ellers følger av EU-/EØS-retten. Konsekvensen er at den norske definisjonen potensielt kan få et relativt vidt anvendelsesområde. Vi viker likevel tilbake for å konstatere at dette isolert sett innebærer et brudd med forpliktelsene som følger av EU-/EØS-retten. Medlemslandene har en vid skjønnsmargin ved fastleggingen av det geografiske elementet i en nasjonal definisjon. Rettsvirkningen av det særnorske sammenslåingskravet er dessuten at kravene etter direktivet skjerpes sammenlignet med hva som ellers følger av EU-/EØS-retten. Direktivet er som tidligere nevnt ikke til hinder for at medlemslandene legger opp til et høyere beskyttelsesnivå (strengere renskrav) enn hva som følger av de EU-/EØS-rettslige forpliktelsene.

3.4 Delkonklusjon

Den sentrale kjernen i definisjonen av tettbebyggelse i direktivet art. 2 nr. 4 vender tilbake til et spørsmål om hva som utgjør en «tilstrekkelig» befolkningskonsentrasjon. EU-/EØS-retten overlater i den forbindelse et betydelig skjønn til medlemslandene. Vann- og avløpsdirektivet (2024/3019/EU) innebærer en aktivitets- og innsatsforpliktelse for medlemslandene til å sikre at nasjonale definisjoner av «tettbebyggelse» innrettes mot å fange opp bebygde områder hvor utslippene utgjør minst 25 p.e per hektar. Medlemslandene har et vidt skjønn ved hvordan nasjonale definisjoner ordlydmessig utformes og geografisk avgrenses. Hvilke konkrete tettbebyggelser som vil bli fanget opp av en nasjonal definisjon av tettbebyggelse vil være avhengig av andre faktorer enn en grenseverdi alene. Det er følgelig mulig å se for seg at en nasjonal definisjon som i praksis vil kunne åpne for tettbebyggelser med konsentrasjoner over 25 p.e per hektar uten at dette vil være i strid med direktivets definisjon.

Den norske definisjonen inneholder en rekke geografiske avgrensninger som ikke kan utledes av EU-/EØS-retten. Dette gjelder følgende avgrensninger:

- Avstandskravet på 50 m mellom bygninger

⁷³ *Terms and Definitions of the Urban Waste Water Treatment Directive 91/271/EEC*, se særlig s. 7 (pkt. 9) s. 8 (pkt. 10), samt eksemplifiseringer med forklaringer på s. 9 flg.

⁷⁴ Endringen av ordlyden i definisjon av «tettbebyggelse» i det nye direktivet 2024/3019/EU art. 2 nr. 4 understreker nå uttrykkelig at en tettbebyggelse kan ha et eller flere utslippspunkter. Dette kan ses på som en klargjøring av allerede gjeldende rett.

- Avstandskravet på 200 m til større bygninger
- Avstandskravet på 400 m hussamlinger på minst 5 bygninger
- Sammenslåingskravet ved felles utslippspunkt

Det at disse nasjonale avgrensningene ikke er resultat av EU-/EØS-rettslige forpliktelser i vann- og avløpsdirektivet (2024/3019/EU) illustrer hvor stort det nasjonale handlingsrommet er ved utformingen av nasjonale definisjoner av «tettbebyggelse», jf. direktivets art. 2 nr. 4. Hvordan en nasjonal definisjon av tettbebyggelse utformes har følgelig stor betydning for hvilke forpliktelser som vil følge av direktivet og hvor store de samfunnsøkonomiske virkningene av direktivet vil være, jf. nedenfor i kap. 4.

Det nevnes avslutningsvis at det fra et regulatorisk perspektiv er to ulike hovedtilnærminger til spørsmålet om nasjonalt handlingsrom under direktivet. Den ene hovedtilnærmingen tar utgangspunkt i definisjonen av tettbebyggelse, hvor den nasjonale utformingen av definisjonen tillegges avgjørende betydning ved hvilke krav som stilles til norsk anleggseiere. Den andre hovedtilnærmingen legger mindre vekt på definisjonen og større vekt på å utnytte unntaksmulighetene gjennom «individual systems» (IS) i direktivets art. 4. Fordelen ved sistnevnte tilnærming vil være at en fra et nasjonalt regulatorisk perspektiv vil kunne operere med en relativt snever definisjon, samtidig som at behovet for fleksibilitet ivaretas gjennom en unntaksregel for kommuner hvor definisjonen får uforholdsmessig store konsekvenser.⁷⁵ En slik tilnærming anbefales imidlertid ikke. Dette skyldes at muligheten i det nye utslippsdirektivet til å utforme unntaksregler som i tilstrekkelig grad ivaretar særnorske forhold som blant annet topografi og gode resipienter, er betydelig mindre enn i det tidligere avløpsdirektivet. En nasjonal tilnærming til kravene i direktivet basert på direktivets bestemmelse i art. 4 om «individual systems» anbefales ikke som hovedtilnærming ved nasjonal gjennomføring. Dette vil i så fall reise nye spørsmål om hvilket nasjonalt handlingsrom som foreligger etter EU-/EØS-retten.

Litt overordnet kan man si at medlemslandene er gitt handlingsrom for å ivareta nasjonale hensyn på tre nivåer. Det første er utformingen av en nasjonal definisjon av «tettbebyggelse», den andre er bruk av individuelle systemer for å ivareta lokale og regionale hensyn og den tredje er utsatt iverksettelse av tidsfristene i direktivet. Det følger blant annet av fortalens avsnitt 7 at medlemsland “should be allowed to extend the deadlines for compliance with those new requirements in their first national implementation programme”. Sistnevnte vil kunne ha betydning for kostandene og mulighetene til å gjennomføre forpliktelsene som følger av direktivet. Hvorvidt dette er en aktuell eller relevant problemstilling i norsk sammenheng, er usikkert. Det er likevel grunn til å understreke at dette utgjør en del av et større nasjonalt handlingsrom for tilpasning til direktivforpliktelsene.

4 Hvordan kan en norsk definisjon av «tettbebyggelse» utformes innenfor det nasjonale handlingsrommet som følger av EU-/EØS-retten?

4.1 Innledning

I tilbudsbrevet fra KS er det beskrevet at et tiltak er å klarlegge [h]vilket handlingsrom ligger i revidert direktiv med tanke på nasjonal definisjon av tettbebyggelse, og hvordan bør en norsk definisjon være for å utnytte dette handlingsrommet?

⁷⁵ Det er ikke tvilsomt at medlemslandene er gitt et handlingsrom for å ivareta særskilte nasjonale hensyn, jf. blant annet avsnitt 15 i fortalens til vann- og avløpsdirektivet (2024/3019/EU).

Den grunnleggende utfordringen ved et forslag til en nasjonal definisjon av «tettbebyggelse» er at det nasjonale handlingsrommet er svært vidt, jf. foregående kapittel. En definisjon basert på en konsentrasjonsgrense på eksempelvis 25 p.e per hektar med utgangspunkt i EU-/EØS-retten vil ikke utgjøre en fullstendig definisjon av tettbebyggelse uten en geografisk komponent. En nasjonal definisjon kan følgelig ikke utelukkende bygges på definisjonen av tettbebyggelse i direktivets (2024/3019/EU) art. 2 nr. 4. Det nasjonale handlingsrommet ved utformingen av en definisjon av tettbebyggelse er betydelig, jf. foregående kapittel.

Innenfor det nasjonale handlingsrommet er det en rekke ulike hensyn som kan komme i betraktning og som nødvendigvis ikke er av rettslig karakter. Dette kan være ulike miljøpolitiske målsetninger, men også forholdet til nasjonale planretningslinjer. En streng nasjonal definisjon av tettbebyggelse vil eksempelvis kunne føre til at kommuner ikke ønsker å legge til rett for fortetting, siden dette potensielt vil kunne utløse betydelig investeringer i oppgraderte renseanlegg, høyere rensetrinn mv. Det er opplyst at en slik utvikling skjer eller er planlagt i kommuner hvor investeringer i vann- og avløpssektoren potensielt kan bli betydelige.⁷⁶ Hvordan en nasjonal definisjon skal utformes er ikke nødvendigvis en konsekvens av et rettslig skjønn, såfremt de EU-/EØS-rettslige forpliktelsene som følger av vann- og avløpsdirektivet (2024/3019/EU) er ivarettatt. Hvordan andre land har tilpasset definisjonen av tettbebyggelse i det tidligere vann- og avløpsdirektivet har begrenset verdi for utformingen av en norsk definisjon. Vi har ikke avdekket at andre land så langt har tilpasset seg forpliktelsene i det nye direktivet.

Et avgjørende hensyn ved den nåværende definisjonen synes å være at definisjonen er «praktiserbar», jf. forurensingsforskriften kap. 11 § 11-3 bokstav k. Dette innebærer at det fra et myndighetsperspektiv skal være mulig å benytte definisjonen som grunnlag for myndighetsutøvelse, oppfølging og kontroll med pliktsubjektene i regelverket. Den beste fremgangsmåten for å ivareta myndighetens behov for en praktiserbar definisjon og behovet for å synliggjøre de samfunnsøkonomiske konsekvensene er å ta utgangspunkt i den nåværende ordlyden. Deretter fjerner de elementene i definisjonen som ikke følger som en konsekvens av de EU-/EØS-rettslige forpliktelser, jf. nedenfor. Dette vil synliggjøre det nasjonale handlingsrommet samtidig som de samfunnsøkonomiske kostnadene ved «særnorske krav» kommer tydelig frem. Vi mener også at dette gir en mer konstruktiv dialog med offentlige myndigheter sammenlignet med en helt «fristilling» fra den opprinnelige ordlyden.

4.2 Vurdering

De «særnorske» elementene i den nåværende norske definisjonen av tettbebyggelse er identifisert ovenfor i kap. 3.3. EU-/EØS-retten legger opp til at en nasjonal definisjon av tettbebyggelse består av (minst) to elementer. Et konsentrasjonselement og en geografisk avgrensning. Den sentrale EU-/EØS-rettslige forpliktelsen for medlemslandene etter direktivet er en aktivitets- og innsatsforpliktelse for nasjonale myndigheter til å sørge for at nasjonale definisjoner innrettes mot å fange opp tettbebyggelser på minst 25 p.e. per hektar. Dette utelukker imidlertid ikke at nasjonale definisjoner kan åpne for at områder har en konsentrasjonsgrense på over dette nivået. En samfunnsøkonomisk analyse bør som et utgangspunkt sentreres rundt ytterpunktene i det som anses som det nasjonale handlingsrommet. Det nedre intervallet er gitt ved 10 p.e. Vi har vært mer usikre på hvor det øvre intervallet bør trekkes. Det er mulighet for å legge det øvre intervallet til 30 p.e. per hektar, noe som vil være parallelt til forslaget fra CoR og den danske tilnærmingen, jf. ovenfor i pkt. 2.3.3 og pkt. 2.2.3.⁷⁷ Når vi likevel ikke har valgt dette, er det fordi at et intervall på 10 – 25 p.e i utgangspunktet er et relativt vidt intervall, og avgrensningen av tettbebyggelser i tillegg er avhengig av hvilke andre elementer en definisjon bygger på. Det gir uansett et betydelig nasjonalt handlingsrom. Et ytterpunkt

⁷⁶ Kilde; Menon Economics (Simen Pedersen). Det er opplyst at enkelte kommuner vurderer å ekspropriere eiendom for å unngå at bebyggelsen anses som tettbebyggelse og/eller tilrettelegge for «spredt bebyggd» vekst for å unngå at det utløses nye krav etter vann- og avløpsregelverket.

⁷⁷ Det er varslet at Danmark vil vurdere sin avgrensning av tettbebyggelse i lys av direktiv 2024/3019/EU.

på over 25 p.e. per hektar vil også senere kunne åpne for fornyede diskusjoner med andre aktører om handlingsrom som vil kunne bli brukt til å trekke forskningsresultatene i tvil. Vi har derfor falt ned på at det øvre intervallet bør legges på 25 p.e. per hektar fordi dette vil helt ubestridelig ligge innenfor det nasjonale handlingsrommet.

En nasjonal definisjon av tettbebyggelse som tar utgangspunkt i en konsentrasjonsgrense på 25 p.e. per hektar vil måtte kombineres med en geografisk avgrensning. Alle de geografiske elementene i den norske definisjonen av «tettbebyggelse» er særnorske i den forstand at de ikke kan utledes av EU-/EØS-retten, jf. forurensningsforskriften kap. 11 § 11-3 bokstav k. Den norske definisjonen bygger grunnleggende sett på et avstandskrav mellom bygningene på 50 meter for at det skal anses som en «tettbebyggelse». Det understrekes at avstandskravet kan være både mer og mindre enn 50 meter med utgangspunktet i EU-/EØS-retten. Når vi likevel legger dette avstandskravet til grunn så er det av to hovedgrunner. For det første er avstandskravet et innarbeidet utgangspunkt i norsk forvaltning som er gjenkjennbart.⁷⁸ Dette forenkler dialogen med myndighetene knyttet til kostnader forbundet med definisjonen, siden alle parter grunnleggende sett tar det samme utgangspunktet. For det andre er det dette som best synliggjør de samfunnsøkonomiske konsekvensene av den nåværende nasjonale definisjonen, jf. nedenfor.

En definisjon av «tettbebyggelse» som i størst mulig grad utnytter det nasjonale handlingsrommet som med sikkerhet foreligger etter vann- og avløpsdirektivet (2024/3019/EU) vil kunne ha følgende ordlyd:

Tettbebyggelse: En samling hus der avstanden mellom husene ikke er mer enn 50 meter og utslippskonsentrasjonen i gjennomsnitt utgjør mer enn 25 p.e. per hektar.

Denne definisjonen vil utgjøre en «grunndefinisjon» i den forstand at den kan bygges ut med andre nasjonale avgrensninger. En slik «grunndefinisjon» er også hensiktsmessig for den samfunnsøkonomiske analysen som bygger på en komparativ sammenligning av kostnader av ulike definisjoner, hvor 0-alternativet er de samfunnsøkonomiske kostnadene ved den nåværende norske definisjonen, jf. forurensningsforskriften kap. 11 § 11-3 bokstav k. Differansen mellom den nåværende definisjonen og grunndefinisjonen vil være kostnader relatert til særnorske krav, jf. ovenfor kap. 3.3. De samfunnsøkonomiske kostandene knyttet til å endre 50 meters-grensen vil imidlertid ikke bli synliggjort. Dette er imidlertid mulig å få til avhengig av innretning av den samfunnsøkonomiske analysen. Etter vår oppfatning er det tre hovedalternativer på innretningen av en samfunnsøkonomisk analyse, jf. nedenfor.

4.2.1 Alternativ 1 – synliggjøring av de samfunnsøkonomiske virkningene av konsentrasjonsgrenser i den eksisterende nasjonale definisjonen av tettbebyggelse

En mulig innretning av den samfunnsøkonomiske analysen vil kunne være og bare ta inn konsentrasjonsgrenser i den nåværende nasjonale definisjonen av tettbebyggelse, jf. forurensningsforskriften. Definisjonen som da vil danne grunnlaget for de samfunnsøkonomiske beregningene vil da ha følgende ordlyd:

En samling hus der avstanden mellom husene ikke er mer enn 50 meter og utslippskonsentrasjonen i gjennomsnitt utgjør mer enn (10, 17,5 eller 25 (30)) p.e. per hektar. For større bygninger, herunder blokker, kontorer, lager, industribygg og idrettsanlegg, kan avstanden være opptil 200 meter til ett av husene i hussamlingen.

⁷⁸ Definisjon er også lagt til grunn av SSB. En helt «ny» definisjon vil kunne skape utfordringer knyttet til å sammenligne datasett over tid.

Hussamlinger med minst fem bygninger, som ligger mindre enn 400 meter utenfor avgrensningen i første og andre punktum, skal inngå i tettbebyggelsen.

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.

Den grunnleggende tanken er da at man vil synliggjøre effektene av å ta inn ulike konsentrasjonsgrenser i den nåværende norske definisjonen. Fordelen er at dette vil tydeliggjøre effekter av å i større grad benytte det handlingsrommet som følger av det nye vann- og avløpsdirektivet (2024/3019/EU). Dette vil trolig også bidra til å forenkle en dialog med nasjonale myndigheter siden definisjonen vil være lett gjenkjennelig og det vil være enkelt å identifisere effekten av ulike konsentrasjonsgrenser. Ulempen er at det EU-/EØS-rettslige handlingsrommet ikke fullt ut blir synliggjort i tråd med tilbudsinvitasjonen.

4.2.2 Alternativ 2 – synliggjøring av de samfunnsøkonomiske virkningene av økende konsentrasjonsgrenser i «grunndefinisjonen»

En annen hovedinnretning av den samfunnsøkonomiske analysen vil kunne være å utforme tre varianter av «grunndefinisjonen» og sammenligne dette med kostnadene ved den nåværende norske definisjonen av tettbebyggelse (0-alternativet). Det vil da kunne være hensiktsmessig å foreta en samfunnsøkonomisk beregning med utgangspunkt i følgende tre alternative definisjoner:

- Alternativ 1: En samling hus der avstanden mellom husene ikke er mer enn 50 meter og utslippskonsentrasjonen i gjennomsnitt utgjør mer enn 25 (30) p.e per hektar
- Alternativ 2: En samling hus der avstanden mellom husene ikke er mer enn 50 meter og utslippskonsentrasjonen i gjennomsnitt utgjør mer enn 17,5 p.e per hektar
- Alternativ 3: En samling hus der avstanden mellom husene ikke er mer enn 50 meter og utslippskonsentrasjonen i gjennomsnitt utgjør mer enn 10 p.e per hektar

En samfunnsøkonomisk analyse kan sentrerer rundt ytterpunktene knyttet til konsentrasjonsgrensene (10 p.e og 25 p.e.) Dette vil trekke opp det som kan sies å være ytterpunktene for det handlingsrommet som med sikkerhet følger av EU-/EØS-retten, med det forbehold om at også 50m grensen kan justeres.

Fordelen av en tilnærming som skissert ovenfor er at den på en god måte illustrer kostnadene ved endring av konsentrasjonsgrensene og slik sett kan vise hvor vid skjønnsmargin som er tillagt medlemslandene ved utformingen av nasjonale definisjoner. På den annen side er vi usikre på hvor relevant og interessante nasjonale myndigheter vil oppfatte en slik analyse. Under forutsetning av at nasjonale myndigheter er av den oppfatning at den nåværende definisjonen fungerer godt og den uansett vil fange opp konsentrasjoner med mer enn 25 p.e. per hektar, så gir i realiteten ikke en slik analyse noe incentiv for endring fra nasjonale myndigheters side.

4.2.3 Alternativ 3 – synliggjøring av de samfunnsøkonomiske virkningene av særnorske krav

Et tredje alternativ vil kunne være å ta utgangspunkt i den foreslåtte «grunndefinisjonen» som sammenlignes med 0-alternativet. Dette vil synliggjøre kostnadene ved ikke å benytte det nasjonale handlingsrommet (nær) fullt ut (tilsvarende som alternativ 1). Deretter legges de særnorske elementene i den nasjonale definisjonen til grunndefinisjonen element for element. Dette gir en stegvis tilnærming som illustrert nedenfor:

- Steg 1 – Differansen mellom grunndefinisjonen og 0-alternativet (dagens norske definisjon av tettbebyggelse). Dette vil være samlet kostnad for ikke å benytte handlingsrommet som ligger i vann- og avløpsdirektivet.
- Steg 2 – Differansen mellom grunndefinisjonen + 200m kravet og 0-alternativet: *En samling hus der avstanden mellom husene ikke er mer enn 50 meter og utslippskonsentrasjonen i gjennomsnitt utgjør mer enn 25 p.e. per hektar. For større bygninger, herunder blokker, kontorer, lager, industribygg og idrettsanlegg, kan avstanden være opptil 200 meter til ett av husene i hussamlingen.* Dette vil da kunne gi informasjon om de samfunnsøkonomiske konsekvensene av det «særnorske» 200m avstandskravet i dagens definisjon.
- Steg 3 – Differansen mellom grunndefinisjonen + 200m kravet + 400m kravet og 0-alternativet. *En samling hus der avstanden mellom husene ikke er mer enn 50 meter og utslippskonsentrasjonen i gjennomsnitt utgjør mer enn 25 p.e. per hektar. 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.* Dette vil gi informasjon om de samfunnsøkonomiske konsekvensene av 400m kravet i dagens definisjon.
- Steg 4 – Differansen mellom grunndefinisjonen + 200m kravet + 400m kravet + «sammenslåingskravet» og 0-alternativet. *En samling hus der avstanden mellom husene ikke er mer enn 50 meter og utslippskonsentrasjonen i gjennomsnitt utgjør mer enn 25 p.e. per hektar. 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.*
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.

Fordelen med denne tilnærmingen er at den gir relativt konkret informasjon om de samfunnsøkonomiske konsekvensene av dagens definisjon, og virkningene av å legge dagens ordlyd nærmere de krav som følger av EU-/EØS-retten. Sistnevnte er en gjennomgang som Miljødirektoratet uansett vil måtte gjøre som følge av at vann- og avløpsdirektivet som innebærer en innsats- og aktivitetsforpliktelse til å sikre at nasjonale definisjoner innrettes mot tettbebyggelser på minst 25 p.e. per hektar. En samfunnsøkonomisk analyse som skissert ovenfor gir en analyse som med større grad av sannsynlighet vil kunne gå direkte inn i det arbeidet som nasjonale myndigheter uansett vil måtte gjøre. Dette vil kunne gi grunnlag for konstruktive diskusjoner rundt hensiktsmessigheten av å videreføre «særnorske» krav. Det nevnes for ordens skyld at de ulike alternativene kan kombineres avhengig av behov.

5 Konklusjon

En norsk definisjon av tettbebyggelse kan utformes på en rekke ulike måter. Det nasjonale handlingsrommet ved utformingen av en definisjon av «tettbebyggelse» er svært stort. Den nåværende norske definisjonen utnytter i svært liten grad det handlingsrommet som følger av direktiv 2024/3019/EU. Hvilke konkrete tettbebyggelser som vil bli fanget opp av en nasjonal definisjon av tettbebyggelse vil være avhengig av andre faktorer enn en grenseverdi alene. En

nasjonal definisjon vil kunne åpne for tettbebyggelser med konsentrasjoner over 25 p.e per hektar uten at dette vil utgjøre et brudd med de EU-/EØS-rettslige forpliktelsene. Hvordan en nasjonal definisjon av tettbebyggelse utformes vil kunne ha betydelig innvirkning på de økonomiske konsekvensene av direktivet for norske kommuner og anleggseiere.

Vi anbefaler at en komparativ samfunnsøkonomisk analyse med utgangspunkt i de samfunnsøkonomiske kostnadene ved dagens definisjon (0-alternativet), sammenlignes med følgende «grunndefinisjon»:

Tettbebyggelse: En samling hus der avstanden mellom husene ikke er mer enn 50 meter og utslippskonsentrasjonen i gjennomsnitt utgjør mer enn 25 p.e per hektar.

Dette vil være den definisjonen som vil være best egnet til å illustrere den samfunnsøkonomiske besparelsen ved å utforme en nasjonal definisjon som i større grad utnytter det nasjonale handlingsrommet etter vann- og avløpsdirektivet (2024/3019/EU). Det gjøres oppmerksom på at nasjonale myndigheter også vil ha handlingsrom til å endre avstandskravet på 50 meter. Når dette ikke foreslås så er det fordi en praktiserbar definisjon av tettbebyggelse ved siden av en konsentrasjonsgrense også må ha en geografisk avgrensning. Avgrensningen på 50 meter er innarbeidet i forvaltningspraksis og det vil trolig forenkle dialogen med nasjonale myndigheter om avstandskravet opprettholdes. Det vil også være lettere å sammenligne tallmaterialet.

Vi anbefaler videre at den samfunnsøkonomiske analysen bygges ut i tråd med alternativ 3 som skissert i foregående punkt. Dette innebærer at de særnorske elementene i dagens definisjon tas inn grunndefinisjonen, element for element. Dette vil synliggjøre de samfunnsøkonomiske kostnadene av å videreføre de særnorske elementene i dagens definisjon sammenlignet med en definisjon som i større grad utnytter handlingsrommet som tilligger nasjonale myndigheter etter vann- og avløpsdirektivet (2024/3019/EU). Hvorvidt dette er et hensiktsmessig utgangspunkt for den samfunnsøkonomiske analysen avhenger av oppdragsgivers behov og hvorvidt en slik analyse er teknisk og praktisk mulig å gjennomføre innenfor rammene for oppdraget.

Med vennlig hilsen

Advokatfirmaet Berngaard AS

Torkel Skaug-Ødegård
Advokat

Einar Bratteng
Partner/advokat

E-post: einar@berngaard.no
Mobil: 482 91788



Menon
Economics

Menon Economics

Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo

+47 909 90 102

post@menon.no

menon.no