



Miljøverndepartementet
Boks 8013 Dep
0030 Oslo

Statens forurensningstilsyn
Postboks 8100 Dep, 0032 Oslo
Besøksadresse: Strømsveien 96

Telefon: 22 57 34 00
Telefaks: 22 67 67 06
E-post: postmottak@sft.no
Internett: www.sft.no

Dato: 02.04.2009
Vår ref.: 2007/362 473.0
Deres ref.:
Saksbehandler: Ailin Gundersen Lager, telefon: 22573613

Forslag til endring av forurensningsforskriftens avløpsdel.

Endringsforslaget har vært på høring. Det er foreslått to endringer i forskriften. Den ene endringen innebærer at det ikke lenger vil være mulig å dele opp en tettbebyggelse i flere mindre tettbebyggelser, med lavere rensekrav til avløp, selv om avløpene ledes til resipienter som ikke påvirker hverandre. Hovedbegrunnelsen er at sikre metoder for å dokumentere at resipientene ikke påvirker hverandre er vanskelig å etablere. Resultatet kan bli for dårlig rensing av avløpsvannet i forhold til resipienten.

Den andre endringen er en utsettelse av fristen for å ferdigstille avløpsrenseanlegg for større tettbebyggelser i mindre følsomt område fra 31.12.08 til 31.12.2012. En del avløpsanlegg med utslipp til mindre følsomt område har ikke oppgradert rensenanlegget innen fristen 31.12.2008. En utsettelse til senest 31.12.2012 er lang nok tid både for disse anleggene, og for de anleggene som må bygges for å tilfredsstille de skjerpede kravene som følger av forslaget til forskriftsendring. Fylkesmannen har likevel mulighet til å gi en kortere frist om nødvendig.

Fylkesmennene er i hovedsak positive til endringen, mens kommunene stort sett er negative. Alle er positive til utsatt frist, selv om noen ønsker ytterligere utsettelse.

SFT anbefaler at forskriften endres slik det fremgår av høringsforslaget. Høyere kostnader kan dekkes inn ved økte avløpsgebyrer. Allerede fattede vedtak om oppdeling kan opprettholdes for å ivareta hensynet til forutsigbarhet for forurenser. SFT kjenner bare til at et slikt vedtak foreligger for Alta kommune.

Med den foreslåtte endringen vil avløpsutslippene fra de største byområdene forvaltes på en helhetlig måte. Dette er hensiktsmessig ettersom flere nye tilfeller av eutrofi langs norskekysten er påvist, spesielt på Vestlandet. Reduserte tilførsler av næringssalter og organisk stoff vil redusere faren for ytterligere eutrofiering.

Endringen vil også ivareta hensikten i Forurensningsforskriften kapittel 11 til 14 om å beskytte miljøet mot uheldige virkninger av utslipp av avløpsvann. Risikoen for at en vannforekomst får dårligere kvalitet på grunn av avløpsutslipp vil reduseres. Dette er i tråd med vannforvaltningsforskriftens mål om å oppnå "god tilstand", samt krav om iverksettelse av tiltak der det er nødvendig.

Bakgrunn

Endringsforslaget som har vært på høring består av to deler:

- 1) Forslag om endring av bokstav k i § 11-3 i forurensningsforskriften, dvs. fjerne Fylkesmannens hjemmel til å dele opp tettbebyggelser for å unngå rensekrav.
- 2) Utsettelse av frist for ferdigstilling av avløpsrenseanlegg for større tettbebyggelser i mindre følsomt område fra 31.12.2008 til 31.12.2012.

SFT har mottatt totalt 20 høringsuttalelser, hvorav 8 er uten merknader, 4 er positive og 8 er negative til endringen av § 11-3 k. Samtlige høringsuttalelser er positive til utsettelse av fristen, men noen ønsker ytterligere fristutsettelse utover 31.12.2012.

Hovedpunktene i høringsuttalelsene er omtalt i det følgende. Merknader fra høringsinstansene er i kursiv, men er ikke ordrett sitert. Uttalende høringsinstans står i parentes. Høringsuttalelsene i sin helhet følger vedlagt.

Endring av forurensningsforskriftens avløpsdel § 11-3 k om oppdeling av tettbebyggelse for å unngå rensekrav.

Høringsinstansene har følgende innsigelser:

Endringen fører til brudd med resipienttilpasset avløpspolitikk, og tar ikke hensyn til miljøtilstand og økologisk status i resipienten. (Askøy kommune, Bergen kommune, Kristiansund kommune, Stord kommune, Norsk Vann.)

SFTs vurdering: Regelverket er resipientorientert ved at Norge er delt inn i "følsomme" og "mindre følsomme" områder, og ulike rensekrav gjelder for de ulike områdene.

Kommunen har dokumentert gjennom resipientundersøkelser at utslippene ikke påvirker hverandre, og opplever derfor at SFTs forutsetning om at resipientundersøkelsene ikke entydig dokumenterer at utslipp går til forskjellige resipienter, ikke stemmer. (Alta kommune, Bergen kommune, Stord kommune.)

SFTs vurdering: Det viser seg at det er svært mange usikkerhetsmomenter knyttet til resipientundersøkelser. Fagpersoner har konkludert med at det er vanskelig å dokumentere om utslippene påvirker hverandre eller ikke.

SFT er generelt skeptiske og mistenker kommuner og fagmiljø for å produsere misvisende dokumentasjon for å unngå rensekrav. (Harstad kommune.)

SFTs vurdering: SFT er ikke skeptiske eller mistenksomme, men har erfart at det er vanskelig å fremskaffe entydige data for resipientundersøkelser. Fylkesmennene, som i dag har myndighet til å gi oppdelingstillatelsene, er generelt positive til

forskriftsendringen. Henvendelser fra flere fylkesmenn bekrefter at myndighetsutøvingen på dette punktet er problematisk og at det er et behov for endring i regelverket.

God vannkvalitet oppnås på andre måter enn ved sekundærrensing av kommunalt avløpsvann fremfor primærrensing, for eksempel strengere regulering av oppdrettsnæringen. (Fylkesmannen i Finnmark.)

SFTs vurdering: Effekter av eutrofiering er alvorlige, og det er viktig å redusere utslipp fra flere av de kjente kildene. SFT arbeider også med forslag til endring i regelverket for akvakultur.

Oppgradering fra passende rensing til primærrensing vil ha marginal effekt for resipienten. (Askøy kommune.)

SFTs vurdering: En hver oppgradering av renseanlegg vil bidra til bedre resipient- og bunnforhold, blant annet ved mindre nedslamming av sjøbunnen ved utslippspunktet og mindre tilførsler av organisk stoff til resipienten.

Det foreslås å avvente til vannforvaltningsforskriften er tatt i bruk, og heller la denne fange opp eventuelle uheldige konsekvenser. Den baseres på krav til økologisk status og tilstand i vannforekomstene. (Askøy kommune, Norsk Vann.)

SFTs vurdering: Det er allerede nå klart at det vil bli nødvendig med tiltak innen avløp for å nå kravene i Vannforvaltningsforskriften. Det er uheldig å vente med tiltak til hele landet er omfattet av Vannforskriftens krav til forvaltningsplaner. For første planfase, som kun omfatter 30 vannområder, er forvaltningsplanene på høring og vil bli vedtatt før utgangen av 2009. For vannområdene i andre planfase, som vil omfatte de resterende områdene, vil forvaltningsplanene først bli vedtatt i løpet av 2015.

Det er ikke kostnadseffektivt å oppgradere mange små anlegg i kommunen, så resultatet blir sanering og samling av utslipp. Utbygging av overføringsanlegg vil kreve store ressurser og redusere muligheten til å utbedre eksisterende nett. Resultatet blir stort energiforbruk ved pumping, én stor belastning på ett sted og visuelle miljøkonsekvenser. (Askøy kommune, Norsk Vann.)

SFTs vurdering: Erfaringen er at med større, sentrale renseanlegg vil man få bedre oversikt og mer kontroll på rensegraden for en større andel av avløpsvannet. Utløpet vil kunne ledes til mer egnede resipienter.

Selv om de totale økonomiske konsekvensene for landet vil bli små, vil kostnadene for noen småkommuner være betydelige, uten nødvendigvis å gi noen bedring av miljøtilstand. Kostnader rundt oppgradering er omfattende. (Alta kommune, Kristiansund kommune, Stord kommune, Norsk Vann.)

SFTs vurdering: Hensynene til økologisk kvalitet og til mennesker som brukere av vannet er tungtveiende. Forskriftsendringen forventes å bidra til forbedring av miljøtilstanden. Økte kostnader kan dekkes inn ved høyere avløpsgebyrer. De fleste kommunene på Vestlandet og nordover har lave gebyrer sett i forhold til Østlandskommunene.

Stadige endringer i regelverket har utløst tiltak og økt ressursbruk. Det er uheldig med endringer i forurensningsforskriften rett etter den store endringen i 2007. Kommunene

trenger langsiktige, forutsigbare og fornuftige rammebetingelser. (Alta kommune, Norsk Vann.)

SFTs vurdering: Det er ikke lenge siden eksisterende forskrift trådte i kraft, men det er ikke uvanlig at det blir rettet opp i uheldige formuleringer med utilsiktet resultat relativt kort tid etter en større forskriftsendring. Fylkesmannen fikk varsel om forslag til endring på fylkesmennenes intranett, FM-nett, 18.4.2007, og kommunene ble deretter informert av Fylkesmannen.

Det forutsettes at en eventuell forskriftsendring ikke får tilbakevirkende kraft slik at kommuner som har påbegynt arbeidet med resipientundersøkelser, eller allerede har fått godkjenning til oppdeling, får dispensasjon fra kravene i den endrede forskriften. (Alta kommune, Norsk Vann.)

SFTs vurdering: SFT er enig i at forskriftsendringen ikke bør ha tilbakevirkende kraft for de som allerede har fått godkjenning til oppdeling. Vedtak om godkjenning av oppdeling av tettbebyggelse er så vidt SFT bekjent bare gitt til Alta kommune. Dispensasjonen vil ivareta hensynet til forutsigbarhet for forurenser. Ved dispensasjon stilles det krav til regelmessig overvåking i henhold til forurensningsforskriftens §§ 14-8 og 14-9.

Frist for ferdigstillelse av avløpsrenseanlegg for større tettbebyggelser i mindre følsomt område utsettes til 31.12.2012.

Høringsinstansene har følgende innsigelser:

Utsettelse av fristen er hensiktsmessig, men ytterligere utsettelse er ønskelig, gjerne til 2014 eller 2020. Utsettelsen bør innføres på generelt grunnlag uten at man må søke Fylkesmannen. (Alta kommune, Askøy kommune, Kristiansund kommune, Stord kommune.)

SFTs vurdering: En utsettelse til senest 31.12.2012 er lang nok for å bygge anlegg for å tilfredsstille kravet i revidert forskrift. SFT ble i første halvdel av 2008 også orientert om at flere avløpsanlegg med utslipp til mindre følsomt område, av praktiske grunner, ville få problemer med å gjennomføre nødvendige oppgraderinger av renseanlegget innen fristen 31.12.2008. En forskriftsendring vil bety at Fylkesmannen kan sammenholde de forurensningsmessige ulempene ved en eventuell utsettelse med de fordeler og ulemper det vil medføre. SFT forventer at det vil være praktiske årsaker knyttet til planlegging og bygging av avløpsrenseanlegg og/eller muligheter for positive synergieffekter med vannforvaltningsforskriften som først og fremst utløser utsatt frist for rensing i mindre følsomt område. Fylkesmannen har mulighet til å gi en kortere frist hvis forholdene skulle tilsi dette.

Oppsummering og anbefaling

Generelt er fylkesmennene positive til de foreslåtte endringene i avløpsforskriften. Kun Fylkesmannen i Finnmark hevder at god vannkvalitet bør oppnås på andre måter, for eksempel ved strengere regulering av oppdrettsnæringen. Fylkesmennene som støtter forslaget nevner at en positiv tilleggseffekt vil være redusert saksbehandlingstid på avløp ettersom vurdering av resipientundersøkelser for mulig oppdeling samt oppfølgingsundersøkelser blir uaktuelt. Resultatet blir like krav til alle store

tettbebyggelser. I tillegg vil man også få en mer rasjonell behandling av avløpssaker i kommunene.

Kommunene som har merknader, er generelt negative til at muligheten til å dele opp tettbebyggelser fjernes. Dette begrunnes med at forslaget ikke fremmer en resipientorientert avløpspolitikk og at det er kostbart med oppgradering av anlegg. Det hevdes også at det er vanskelig å dokumentere miljønyttene av eventuelle tiltak. Flere kommuner nevner lokale situasjoner og eksempler som er spesielle for deres resipient.

Avløpsforskriften er resipientorientert ved at Norge er delt inn i ”følsomme” og ”mindre følsomme” områder, med dertil ulike renskrav. Hensynet til økologisk god kvalitet og til menneskers bruk av vannlokalitetene til rekreasjon er tungtveiende. Høyere kostnader kan dekkes inn ved økte avløpsgebyrer. De kommunene som får økte renskrav har i dag generelt lave gebyrer sett i forhold til Østlandskommunene. Kommunene vil fortsatt ha mulighet til å søke om unntak fra sekundærrensning i mindre følsomt område. Allerede gjennomførte resipientundersøkelser kan brukes som en del av søknaden da det er noen sammenfallende krav i disse undersøkelsene.

Med den foreslåtte endringen vil avløpsutslippene fra de største byområdene forvaltes på en helhetlig måte av Fylkesmannen. Dette er hensiktsmessig ettersom flere nye tilfeller av eutrofi langs norskekysten er påvist, spesielt på Vestlandet. Reduserte tilførsler av næringsalter og organisk stoff vil redusere faren for ytterligere eutrofiering.

En innstramning i muligheten til å dele opp en tettbebyggelse for å unngå renskrav, er i tråd med EUs avløpsdirektiv, som også gjelder for Norge. I høringsforslaget påpekes det at den foreslåtte endringen er i samsvar med Kommisjonens tolkning av avløpsdirektivet. I ettertid har det vist seg at EUs definisjon av tettbebyggelse er blitt justert og gir nå åpning for en viss oppdeling. Dette kan medføre et redusert minimumskrav til rensing i forhold til vårt forslag til forskriftsendring.

Primærrensing er avløpsdirektivets enkleste form for rensing, og er noe mer avansert enn enkel mekanisk rensing. Primærrensning har som formål å fjerne partikulært materiale, som sand og lignende, samt gjenstander som vil kunne betegnes som ”kloakksøppel”. I dag er det ingen tettbebyggelser i EU som bare har krav til primærrensning. Alle har minst krav til sekundærrensning, kun med et unntak som har primærrensning med noen tilleggskrav. SFT anbefaler ikke at det gis mulighet for enklere rensing enn primærrensning fra store norske tettbebyggelser, slik som en oppdeling av en stor tettbebyggelse i flere mindre små vil kunne gi mulighet til.

Konsekvensvurdering som ble utført ved implementeringen av avløpsdirektivet i forurensningsforskriften viste at kostnaden med å etterkomme de nye kravene vil kunne medføre 1 - 1,5 milliarder kroner i investeringer for kommunene. SFT la i vurderingen til grunn at ingen tettbebyggelser skulle deles opp. Kostnadene ble basert på at alle avløpsanlegg i større tettbebyggelser skulle oppgraderes til primærrensning, sekundærrensning eller fosforfjerning avhengig av resipienten. Hensikten var aldri å gi en mulighet til å dele opp en tettbebyggelse i flere mindre tettbebyggelser for å få

lempeligere krav, og ved forskriftsendringen som nå foreslås vil denne utilsiktede hensikten fjernes. Kommunene har anledning til å dekke økte kostnader gjennom avløpsgebyrene.

Etter en totalvurdering i lys av høringsuttalelsene, gjeldende regelverk og hensyn til miljøet, anbefaler SFT at MD endrer avløpsdelen i forurensningsforskriften slik som foreslått på høring. Da fjernes muligheten til oppdeling av tettbebyggelse for å unngå rensekraft, og kommunene som er pålagt oppgradering av renseanlegg får en frist som gjør tiltakene realistisk gjennomførbare.

Med hilsen

Ellen Hambro
direktør

Marit Kjeldby
avdelingsdirektør

Vedlegg:
Forslag til ny Forskriftstekst.
Høringsuttalelser fra 20 instanser.

Kopi til:
Kommunesektorens Interesse- og arbeidsgiverorganisasjon