

Kommunenes forvaltning av mindre renseløsninger

Veiledning

1 FORMÅL

Dette er en veiledning for kommunene i forhold til forvaltning av kapittel 12 i Forskrift om begrenning av forurensing (forurensingsforskriften) /1/.

Formålet er å systematisere krav, hjemmelsgrunnlag og synliggjøre momenter som kommunen må kjenne til i forvaltningsarbeidet.

2 BEGRENSNINGER

I den utstrekning kommunen disponerer egen ekspertise på området vil veiledningen være mindre interessant.

3 FUNKSJONSKRAV

Ved å følge anbefalingene i denne veiledningen og VA/Miljø-blad nr 99 og 100, vil kommunene få synliggjort hvilke krav og anbefalinger forurensingsforskriften gir ved forvaltning av mindre avløpsanlegg (< 50 pe).

4 LØSNINGER

Bestemmelsene i kapittel 12 /1/ gjelder for utslipp av sanitært avløpsvann fra virksomheter med mindre utslipp enn 50 pe. Med virksomhet menes bolighus, hytter, turistbedrifter, skoler, forsamlingslokaler, kafeer, gatekjøkken, campingplasser, småbedrifter og lignende bygninger med utslipp av sanitært avløpsvann.

Dersom en virksomhet slipper ut kun gråvann, gjelder kapittel 12 kun hvis det er innlagt vann. Med innlagt vann menes (utdrag fra MD's TA-2236/2007 /8/): *Med innlagt vann menes vann fra vannverk, brønn, cisterneanlegg eller lignende som gjennom rør eller ledninger er ført innendørs. Hageslanger omfattes av uttrykket "rør eller ledning" (aktiv oppfylling av innvendig tank). Det samme gjelder om man leder regnvann gjennom takrenne og videre inn i bygningen (passiv oppfylling av innvendig tank). Små innvendige tanker (20-25 liter) oppfattes ikke som cisterneanlegg)*

Forurensningsforskriften § 12-8 og § 12-9 stiller følgende utslippskrav i de ulike følsomhetsområdene (§11-6 /1/):

Avløpsvann	Utslippssted med	Suspendert stoff	Fosfor	Organisk stoff
Sanitært	Brukerinteresser	ingen	> 90 %	> 90 %
Sanitært	Fare for eutrofiering og ingen brukerinteresser	ingen	> 90 %	> 70 %
Sanitært	Uten fare for eutrofiering og ingen brukerinteresser	ingen	> 60 %	> 70 %
Grått *	Rensing i stedeagne løsmasser	ingen	ingen	ingen

For mindre følsomt område er kravene:

Avløpsvann	Utslippssted	Suspendert stoff
Sanitært	Sjø	Ingen forsøpling samt 20 % av SS-mengden eller < 180 mg SS per liter (årlig middelværdi)
Grått *	Sjø	ingen

* *Selv om det ikke stilles konkrete renskrav til gråvann er det likevel krav til søknad, utforming og dimensjonering av gråvannsanlegg.*

Det er viktig å være klar over at utslippskravene gjenspeiler renseseffekten beregnet som årlig middelværdi av den mengden som belaster rensesanlegget. I mange tilfeller vil kommunen, ut fra sin lokalkjennskap, finne det ønskelig å skjerpe kravene i forhold til forurensningsforskriften /1/. For eksempel kan kommunen sette et konkret utslippskrav oppgitt i mg/l. I VA/Miljøblad nr. 100 er det satt opp en tabell med forslag til utslippskonsentrasjoner.

Med pe forstås den mengde organisk stoff som brytes ned biologisk med et biokjemisk oksygenforbruk over fem døgn (BOF5) på 60 gram oksygen per døgn (§11-3 /1/).

Antall pe kan beregnes teoretisk i henhold til verdier oppgitt i NS 9426 /5/. Standarden gjengir belastning fra ulike boforhold og virksomheter. Eksempelvis er 1 pe = 1 fastboende person.

4.1 BEHANDLINGSSTRATEGI

Bygging av avløpsanlegg er et søknadspliktig tiltak etter plan- og bygningslovens §20-1 /2/, mens utslippet er søknadspliktig etter forurensningsloven. Dette medfører at det må søkes i to ulike lovverk, og at det må fattes to vedtak. Vedtakene kan fattes i ett og samme brev så lenge det henvises til begge lovverk i vedtaket. Dette er en god og praktisk måte å jobbe på, samt oversiktlig

For følsomt og normalt område er kravene:

Utarbeidet:	des. 2019	Norsk Rørsenter AS			
-------------	-----------	--------------------	--	--	--

ovenfor ansvarlig søker.

Behandling etter plan- og bygningsloven og forurensningsloven må koordineres/samkjøres for å effektivisere behandlingsprosessen. Kommunen har en plikt til å samkjøre lovverka (§ 21-5 /2/).

NB! Godkjenning av foretak etter Plan- og bygningsloven er en veiledning, men ikke en forutsetning for å være "nøytral fagkyndig" (§12-10 /1/, se kap. 4.14).

Krav om tillatelse (søknadsplikt) etter § 12-3 /1/ inntreer ved oppføring av ny bygning eller endring av eksisterende bygning som medfører nytt utslipp av sanitært avløpsvann. Det samme gjelder nye utslipp av gråvann fra bygning med innlagt vann.

For planmyndighet er det viktig å følge opp § 27-2 i plan- og bygningsloven som presiserer at kommunen ikke kan gi byggetillatelse eller tillatelse til fradeling før utslippet er i orden. Det hjelper ikke at vilkåret lyder at det skal ordnes før igangsettelse. Da kan det oppstå uheldige episoder hvor det viser seg i etterkant at det ikke er mulig å etablere en god avløpsløsning, eller at løsningen blir veldig dyr. Det er også uheldig for kommunens omdømme at en av kommunens myndighet handler uten å ivareta de øvrige myndighetene.

Etablerte utslipp er søknadspliktig dersom de økes vesentlig. Kommunen bør kontaktes for å avklare hva som anses som vesentlig økning i det enkelte tilfellet. En vesentlig økning av utslippet kan bero både på økning i mengde, endring i type utslipp og endring av utslippssted.

Følgende vil normalt innebære at utslipp økes vesentlig:

- Installering av vannklosett, dusj, bad, våtrom o.l.
- Utvidelse av eksisterende renseanlegg, f.eks. på grunn av at nye områder kobles til anlegget.
- Økning av utslipp som medfører større fare for forurensning eller nye/større brukerkonflikter.

Om rehabilitering av renseanlegg er søknadspliktig, beror på hvilken endring som foretas på anlegget. Erfaringsmessig vil de fleste endringer utover nødvendig vedlikehold være søknadspliktig. Med nødvendig vedlikehold menes bytte av dykker, pumper o.l. og som ikke vil påvirke renseprosessen/rensedelen.

Forøvrig vil eksempelvis det å skifte ut en slamavskiller til en av samme type (størrelse/kapasitet) ikke være søknadspliktig etter forurensningsloven.

4.2 EKSISTERENDE UTSLIPP

Tillatelser til utslipp av sanitært avløpsvann gitt i medhold av forurensningsloven /3/ og tilhørende forskrifter før 1. januar 2007 er fortsatt gjeldende (§ 12-16 /1/). Forurenser behøver ikke å forholde seg til kravene i kapittel 12 /1/ før utslipp økes vesentlig og blir søknadspliktig, jf. § 12-3 /1/, eller

kommunen, i medhold av forurensningsloven § 7 og § 18 pålegger opphør eller endring og bestemmer at kravene i kapittel 12 /1/ gjelder. Kommunens behandling av slike saker må være slik at en i størst mulig grad unngår forskjellsbehandling og må være begrunnet i forurensningssyn. Større områder bør sees under ett og oppryddingstiltak gjennomføres slik at de utslippene som forurenser mest, blir tatt først. Hovedplan med vedtatte miljømål vil være et godt grunnlag.

Utslipp som er etablert før 15.mai 1972, hvor man ikke måtte innhente tillatelse, er også lovlige. Det samme gjelder utslipp som er etablert etter dette tidspunktet, men før utslippet ble søknadspliktig ved senere revisjoner av "regelverket". Kommunen kan, i enkeltvedtak eller forskrift, likevel fastsette en frist for når slike utslipp er ulovlige. Forurenser må da sende inn en søknad om utslippstillatelse før fristen utløper. Alternativt må forurenseren stanse det ulovlige utslippet.

4.3 HVA SIER KOMMUNEPLANEN

Plan- og bygningslovens planbestemmelser vil være hovedgrepet for å regulere den spredte bebyggelsen.

Spredt bebyggelse er ikke bare et forurensnings spørsmål. Slik utbygging har mange andre aspekter som f.eks. sikker skolevei og skoleskys, annen utbygging infrastruktur, jordvern, landskapsvern, tettstedsutvikling og transportbehov.

Hvis en i kommuneplanen ikke har tatt standpunkt til lokalisering av spredt bebyggelse er dette det første kommunen må få orden på.

Konferer med planmyndighet i kommunen om dette.

Ev. pålegg av tilknytning til VA for fritidsboliger må forankres i plan. jf. Plan- og bygningloven § 30-6:

4.4 HVA SIER HOVEDPLANEN

Hvis kommunen arbeider med, eller har en vedtatt hovedplan for vann og avløp, bør denne kunne gi informasjon om strategi i forhold til utbygging og utslipp fra mindre avløpsanlegg i kommunen. I hovedplanen, som kan være en egen kommunedelplan, bør også miljømål for vannforekomstene inngå.

Vedtatte miljømål gir et nyttig beslutningsgrunnlag og sikrer likebehandling.

4.5 SAMARBEID - INTERNT OG EKSTERNT

En god og riktig forvaltningsstrategi bygger på samarbeid. En utslippssak berører flere fagområder og det er viktig med dialog mellom ulike fagavdelinger som plan- og bygg, miljørettet helse, oppmåling, VA, miljø og informasjon.

Helsemessige forhold skal vurderes. (Forskrift om miljørettet helsevern, §3 og 9)

Eksterne myndigheter må også til tider samarbeide kulturminne, grunnforurensning, vei, fylkesmannen. mm.

Generelt sett så oppfordres det til samarbeid mellom kommuner. Samarbeid kan være viktig på områder som veiledningsmaterieell, lokal forskrift (gjærne vassdragsvis), oppryddingsprosjekter (gjærne vassdragsvis), felles veiledningstjeneste, saksbehandling og kommunenettverk. Kommunesamarbeid kan forekomme i ulike former som interkommunalt samarbeid om stillinger og bruk av vertskommune som står for saksbehandling og forvaltning for samarbeidskommunene. For yttligere informasjon se www.miljokommune.no.

4.6 FORSLAG TIL LOKAL FORSKRIFT

Etter § 12-6 i forurensningsforskriften, /1/, er det anledning til å vedta lokal forskrift for utslipp som ikke overstiger 50 pe. Kravene i en lokal forskrift skal erstatte kravene i §12-7 til §12-13 /1/.

Det tilrådes at kommunen tenker nøye gjennom bruken av lokal forskrift og innholdet i den før den eventuelt vedtas.

Standardkravene i kapittel 12 vil normalt være tilstrekkelige for å ivareta miljøhensyn og brukerinteresser. Kommunene bør fokusere på å utarbeide en lokaltilpasset veiledning til regelverket. Det er ikke hensiktsmessig å lage lokal forskrift dersom det kun er mindre avvik fra de nasjonale standardkravene. Kommunen kan uansett fastsette strengere krav i henhold til § 12-5, dersom det foreligger spesielle lokale forhold. Slike krav må gjøres spesifikt i selve vedtaket om utslippstillatelse for å være juridisk bindende.

Det må også være en forutsetning at både spørsmålet om lokal forskrift og miljømål for vannforekomstene avklares i forhold til nabokommuner og kommuner oppstrøms og nedstrøms felles vassdrag. Dette er også viktig når kommuner har utslipp som kan påvirke felles sjøområder.

4.7 SAKSBEHANDLINGS- OG KONTROLLGEBYR

Forurensningsforskriften § 11-4, gir kommunen hjemmel til å fastsette forskrift om innkreving av et eget gebyr for kommunal saksbehandling og et eget gebyr for kontroll (tilsyn og oppfølging av gitte tillatelser).

Kommunen kan innlemme disse gebyrene som egne paragrafer i kommunens generelle gebyrforskrifter.

4.8 TIDSRAMMER

En utslippssøknad etter kap. 12 i forurensningsforskriften skal behandles innen 6 uker fra søknaden er mottatt. Dette forutsetter at søknaden er FULLSTENDIG, i samsvar med standard kravene og uttalelsesfristen på 4 uker ved nabovarsling er utløpt. Ressursmangel, ferie mm. hjemler ikke tillegg i behandlingstid.

Kommunen kan avvike fra kravet om 6 ukers behandling ved følgende situasjoner:

- Det søkes om avvik fra standardkrav

- Det foreligger brukerkonflikter.
- Beslutningsgrunnlaget er mangelfullt / ufullstendig. Det er kanskje behov for befaring og denne ikke kan avholdes pga. årstid eller det er nødvendig med supplerende undersøkelser.
- Det kreves vesentlige avklaringer i forhold til annet lovverk som jordlov, miljørettet helsevern el.l.

Det er viktig at kommunen gir rask tilbakemelding dersom søknaden må behandles utover 6 uker. Samtidig må kommunen beskrive HVA som mangler. Kommunen kan sende forløpig svar, jf. forvaltningsloven § 11-a /4/.

Kommunen kan ikke betegne en søknad som ufullstendig etter at saksbehandlingsfristen på seks uker jf. § 12- 5 /1/ er utløpt dersom søknaden inneholder alle opplysningene som følger av § 12-4 første ledd nr 1. bokstav a) til i) /1/.

4.9 KOMMUNENS VEILEDNINGSPLIKT

Kommunen har veiledningsplikt etter forvaltningsloven §11 /4/. Søkere etter forurensningsforskriften kapittel 12 er ofte engangsbyggheier og har et større behov for veiledning i søknads- og utslippsprosessen. En fordel i veiledningsarbeidet kan være å bruke forhåndskonferansen etter Plan- og bygningsloven og utarbeide kommunale veiledere som informerer om:

- Kommunens adresser og saksbehandlere.
- Godkjente/aksepterte løsninger.
- MD's veiledningsmaterieell (Søknadsskjema og søkerveileder). www.miljodirektoratet.no
- Krav til søknad, dokumentasjon, standardkrav.
- Informasjon/veiledning på www.avlop.no, www.miljokommune.no og www.norsk vann.no.
- Nøytrale fagkyndige personer/firma.
- Evt. kommunal hovedplan m/vedtatte miljømål.

4.10 HVA SKAL KREVES AV DOKUMENTASJON

Kommunen skal forlange følgende opplysninger ved behandling av søknad om utslipp mindre enn 50 pe, jf. kap.12-4 i /1/:

- Ansvarliges (søker) navn og adresse. Ansvarlig søker er normalt en profesjonell aktør som bistår huseier med dokumentasjon. Eier kan også opptre som ansvarlig søker. Det må alltid oppgis hvem som er eier og driver anlegget. Eier/driver vil være kommunens kontaktperson fra tillatelsen er gitt.
- Om utslippet skal etableres og drives i samsvar med kravene i § 12-7 til § 12-13 /1/, eller om det søkes om å fravike disse kravene.

- Dokumentasjon på hvordan utslipp skal etableres og drives. Entydig angivelse av den eller de eiendommer som virksomheten knytter seg til (gnr./ bnr.).
- Plassering av avløpsanlegg og utslippsted på kart i målestokk 1:5000 eller større. Kommuner som skal tegne inn anleggene i eget kartverk trenger kart i målestokk 1:500 eller 1:1000 og bør derfor kreve dette.
- Forurensning som ventes fra virksomheten og hvilke virkninger dette kan få.
- Risikovurdering av helseforhold.
- Utslippets størrelse i pe. Planlagte tiltak for å avgrense eller begrense skadevirkningene.
- Beskrivelse av utslippsstedet og interesser som antas å bli berørt av etableringen, herunder interesser knyttet til drikkevannsforsyning, rekreasjon eller næringsvirksomhet.
- Oversikt over hvem som skal varsles. Vedtak eller uttalelser fra offentlige organer saken har vært forelagt. Kopi av nabovarsel med vedlegg, dvs. underretning om tiltaket, skal sendes kommunen.
- Samtykke fra kommunens planmyndighet dersom utslippet er i strid med endelige planer etter plan- og bygningsloven.
- Dokumentasjon på anleggets renseevne, dimensjonering og utforming. Kommunen bør fastslå hva som er "anerkjent dimensjonering" eller krav til dimensjoneringsgrunnlag i enten lokal forskrift eller retningslinje.
- Vedlegg.

På www.avlop.no og www.miljokommune.no finnes et forslag til søknadsskjemaer m/veiledning. Forslaget baserer seg på standardkravene i forurensningsforskriften og kan brukes som et utgangspunkt med mulighet for lokale tilpasninger.

4.11 VALG AV AVLØPSANLEGG OG DOKUMENTASJON

Flere forhold er med på å avgjøre hvilket type avløpsanlegg som egner seg best. VA/Miljø-blad nr 100 gir en veiledning på hvordan man på best mulig måte kan ta de rette valg på bakgrunn av topografi/naturgitte forhold, resipient og rensekrav. I tillegg beskriver bladet hva slag feltarbeid etc. som må gjennomføres.

Det er utarbeidet VA/Miljø-blader for flere anerkjente avløpsløsninger:

Nr. 48 - Slamavskillere

Nr. 49 - Våtmarksfiltre

Nr. 52 - Minirensanlegg

Nr. 59 - Lukkede infiltrasjonsanlegg

Nr. 60 - Biologiske filtre for gråvann

VA/Miljø-bladene kan brukes som dokumentasjonsgrunnlag og som kravnorm.

Hvis kommunen disponerer personell med tilstrekkelig kompetanse og tid bør den kunne diskutere nye avløpsløsninger og delta i utviklingsarbeid som muliggjør god dokumentasjon av disse løsninger i fremtiden.

4.12 IKKE DOKUMENTERTE LØSNINGER (Forsøksanlegg)

Kommunen skal ikke godkjenne løsninger som ikke har tilstrekkelig dokumentasjon. Slike anlegg kan gis status som "forsøksanlegg", med utvidede krav til oppfølging og prøvetaking og med forbehold om

Det må være klare avtaler mellom tiltakshaver (eier), leverandør og forurensningsmyndighet

Ved forsøksanlegg bør den som skal betale for anlegget gjøres klart oppmerksom på at løsningen kan være usikker. Dette gjelder både naturbaserte løsninger, minirensanlegg og kombinasjonsløsninger. Kommunen bør derfor se til at den som skal betale anlegget, skriftlig (tinglyst erklæring) har gitt uttrykk for at han/hun er klar over risikoen for at det kan komme tilleggskrav hvis det skulle vise seg at anlegget ikke er godt nok i henhold til kravene, og at han/hun i verste fall kan risikere å måtte bygge et helt nytt anlegg.

4.13 KONTROLL OG TILSYN

Kommunen har en plikt til å føre tilsyn av mindre avløpsanlegg (§ 48 /3/ og § 12-2 /1/) og en rett til å gi pålegg og stille krav (§ 7 /3/). Tilsyn kan eksempelvis være kontroll av at alle utslippskrav tilfredsstilles, kontroll av at prøvetaking skjer iht. krav, gjennomgang av dokumentasjon, inspeksjon av drift, oppfølging av avvik og pålegg om tiltak.

I tilsynsarbeidet har kommunen rett til å kreve supplerende opplysninger med hjemmel §41-2 /1/, jf. §49 /3/. Dette er opplysninger som den ansvarlige for anlegget kjenner på forhånd. Dersom det er behov for undersøkelser kan kommunen kreve at "forurenser" iverksetter dette, med hjemmel i §51 /3/. Et eksempel kan være resipientundersøkelse. Som tilsynsmyndighet skal kommunen også ha fri adgang til avløpsanlegget jf. § 50 /3/.

Hvis kommune må iverksette reaksjoner mot overtredelse, bør dette skje i ordnet rekkefølge og i ulike faser (**eksempler på brevmalen finnes på www.va-jus.no og www.miljokommune.no**):

Informasjonsfase (forhåndsvarsling § 16 /4/)

Sende ut brev som forklarer plikten til å rette opp feil/mangler (evt. sende inn informasjon), videre konsekvenser (f.eks varsling om tvangsmulkt) og tidsfrist.

Påleggsfase

Pålegge den ansvarlige å treffe tiltak innen en angitt frist (§7 /3/). Et pålegg etter §7 /3/ er et enkeltvedtak. Reglene om saksbehandling i forvaltningsloven kommer dermed til anvendelse. Vedtaket kan påklages.

Tvangsmulkt (§41-6 /1/ – §73 /3/)

Tvangsmulkt er et økonomisk virkemiddel for å rette opp feil og skal forhåndsvarsles (informasjonsfasen). Kommunen bør sette fristen slik at det er mulig å unngå tvangsmulkt. Se mer om bruk av tvangsmulkt i MD's TA 2758 /6/.

Straff (§41-7 /1/ – kapittel 10 /3/)

Dersom alle foregående virkemidler er prøvd, men ikke gitt resultater kan kommunen anmelde forurensingsforholdet.

Klage på vedtak om opplysninger, tvangsmulkt eller lignende fattet i medhold av forurensningsloven eller kapittel 41 /1/ om tilsyn, klage, straff mv., skal behandles av Fylkesmannen uavhengig av hvilket organ i kommunen som har fattet vedtaket.

Norsk Vann Rapport nr. 184-2011 /7/ er en utfyllende rapport og en nyttig veiledning ved forvaltning av tilsyn.

4.14 NØYTRAL FAGKYNDIG

Forurensingsforskriften er klar på at dokumentasjon av rensegrad skal utføres av nøytral fagkyndig. Valg av løsning skal også foretas av nøytral fagkyndig. Dette for å få best mulig egnet renseløsning ut ifra naturgitte og miljømessige forhold, brukerinteresser og økonomi.

Med *nøytral* menes person/firma som ikke er bundet opp mot utstyrsleverandører og som ikke har økonomiske interesser knyttet til valg av dokumenterte enkelte løsninger.

Med *fagkyndig* menes person/firma som kan vise til relevant utdanning, relevante referanseprosjekter, anerkjente kurs eller sertifisering.

Henvisninger		Utarbeidet	des. 2019	Norsk Rørsenter AS
/1/	Forskrift om begrensning av forurensing (Forurensingsforskriften).			
/2/	Plan- og bygningsloven	/6/	MD (TA 2758) Bruk av tvangsmulkt - Veileder	
/3/	Lov om vern mot forurensninger og om avfall (Forurensningsloven)	/7/	Norsk Vann Rapport nr. 184-2011	
/4/	Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (Forvaltingsloven).	/8/	MD (TA-2236/2007) Utslipp av sanitært og kommunalt avløpsvann	
/5/	NS 9426: "Bestemmelse av personekvivalenter, pe, til bruk i utslippstillatelse for avløpsvann".			