

STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN
Postboks 325
1502 MOSS

Oslo, 19.01.2023

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2022/11056

Saksbehandler:
Rita Vigdis Hansen

Svar på henvendelse om privat eierskap av avløpsanlegg og krav til prøvetaking for infiltrasjonsanlegg

Miljødirektoratet mener at Statsforvalteren kun har anledning til å anvende forurensningsloven § 24 annet ledd til å pålegge kommunen å overta drift og vedlikehold av privateide avløpsanlegg dersom anlegget ikke blir drevet tilfredsstillende. Bestemmelsen kan følgelig etter vårt syn ikke brukes kun for å sikre fremdrift i avløpssektoren i kommunen, dersom anleggets drift ellers er forsvarlig og i samsvar med gjeldende krav.

Når det gjelder unntak fra krav om prøvetaking fastsatt i forurensningsforskriften kap.14, er det bare Miljødirektoratet som evt. kan innvilge det. Ellers konstaterer Miljødirektoratet at infiltrasjonsbasseng er renseanlegg som ikke kan utformes i tråd med kravene i dette forskriftskapitlet. Bruk av infiltrasjonsbasseng som renseløsning for kommunalt avløpsvann fra større tettbebyggelser skal derfor fases ut.

Vi viser til brev fra Statsforvalteren i Oslo og Viken datert 22.september 2022. I brevet peker dere på behov for avklaringer tilknyttet overtakelse av myndighet for større tettbebyggelser der det ligger avløpsanlegg med privat eierskap. Videre ber dere om veiledning knyttet til infiltrasjonsløsninger i større tettbebyggelser med tanke på slike løsnings mulighet til å overholde krav til prøvetaking i forurensningsforskriften kapittel 14.

1. Oppsummering av problemstillinger hvor det er behov for veiledning

Beskrivelse av problemstillingen knyttet til overtakelse av myndighet og privat eierskap

I mange av kommunene i Oslo og Viken er det flere privateide avløpsanlegg som er regulert etter kapittel 14. Det er ofte et ønske, både fra anleggseier og kommunen, om å fortsette med privat eierskap for disse avløpsrensaneanleggene. Statsforvalteren ser imidlertid at dette medfører at kommunen ikke ser hele avløps situasjonen i kommunen samlet, og at dette gir utfordringer for den langsiktige planleggingen i kommunen. I noen av deres kommuner vurderer SFOV derfor å pålegge kommunen å overta drift og vedlikehold av disse privateide avløpsanleggene. Dette for å sikre fremdrift på avløpssektoren innad i disse kommunene. I den forbindelse spør Statsforvalteren om § 24 i forurensningsloven kan brukes som hjemmel for et slikt pålegg.

Beskrivelse av problemstillinger knyttet til infiltrasjonsløsninger og overholdelse av krav i kapittel 14

I forbindelse med arbeidet med kartlegging av tettbebyggelsene i kommunene, har Statsforvalteren i Oslo og Viken fått flere søknader om unntak fra forurensningsforskriften § 14-11 om prøvetaking. Disse kommer i hovedsak fra anleggseiere med avløpsanlegg med ulike infiltrasjonsløsninger, der det å måtte bruke automatisk, mengdeproporsjonalt prøvetakingssystem i tråd med § 14-11, ikke ansees som hensiktsmessig fra anleggseiernes side.

Kapittel 12 og 13 i forurensningsforskriften legger opp til at det kan aksepteres andre løsninger for prøvetaking enn akkreditert prøvetaking, dersom disse har høy korrelasjon med analysemetodene i forskriften. Statsforvalteren kan ikke se at det foreligger noen tilsvarende bestemmelser om alternativ prøvetaking i kapittel 14, og stiller derfor spørsmål ved om infiltrasjon på generelt grunnlag kan aksepteres etter kapittel 14. Statsforvalteren ber derfor Miljødirektoratet avklare om det er mulig å gi unntak fra prøvetakingskravene i § 14-11 i forurensningsforskriften samt hvilken hjemmel som i så fall kan brukes til dette. Konkret spør Statsforvalteren om bestemmelsen i forurensningsforskriften § 14-6, 4. ledd hvor de gis myndighet til å gjøre midlertidige unntak fra rensekraftene i forkant av større ombygginger på avløpsanlegget også kan anvendes for midlertidige unntak fra krav til akkreditert prøvetaking.

Samtidig spør Statsforvalteren om Miljødirektoratets vurdering av mulighetene for å utføre akkreditert prøvetaking ved infiltrasjonsanlegg med etterpolering. Her vises det som et eksempel til et notat utarbeidet av Asplan Viak og Driftsassistansen i Oppland om akkreditert prøvetaking ved naturbaserte renseanlegg basert på infiltrasjon i stedlige masser. Dette notatet er utarbeidet på oppdrag fra Lesja kommune.

Statsforvalteren spør om Miljødirektoratet er kjent med hvordan disse problemstillingene håndteres i Danmark og Sverige.

2. Tilbakemelding fra Miljødirektoratet

a. Om adgangen til å pålegge kommunen å overta drift og vedlikehold av private avløpsanlegg

På bakgrunn av dagens avløpssituasjon, samt tilbakemeldinger Miljødirektoratet har fått fra de fleste Statsforvaltere, ser det ut til at mange kommuners planer for egen infrastruktur på avløpsområdet ikke står i forhold til kommunenes ønsker om vekst og endret arealbruk. Vi har derfor stor forståelse for at Statsforvalteren i Oslo og Viken vurderer hvilke virkemidler som foreligger til å påvirke kommunenes helhetsforståelse av avløpssituasjonen i kommunen.

Forurensningsloven § 24 første ledd fastsetter hovedregelen om at kommunen er ansvarlig for drift og vedlikehold av avløpsanlegg som helt eller delvis eies av kommunen. For anlegg som ikke helt eller delvis er eid av kommunen, altså private avløpsanlegg, er det eieren av eiendommen som anlegget først ble anlagt for som er ansvarlig for drift og vedlikehold.

I § 24 andre ledd oppstiller loven et unntak fra hovedregelen i første ledd. Bestemmelsen lyder: *"Forurensningsmyndigheten kan bestemme at andre enn dem som er nevnt i første ledd skal være ansvarlig for drift og vedlikehold, bl.a at kommunen skal være ansvarlig for private anlegg."*

Spørsmålet dere reiser er altså om denne bestemmelsen kan brukes til å pålegge kommunen å overta drift og vedlikehold av private avløpsanlegg – for å avbøte problemet med at kommunen ikke makter å se helheten i avløps situasjonen der det er flere privateide anlegg innenfor samme tettbebyggelse.

Ordlyden i bestemmelsen, "kan bestemme", tilsier at det ligger innenfor forurensningsmyndighetens frie skjønn å vurdere både om og når denne unntaksregelen skal benyttes. Det følger ikke av ordlyden *hvilke* hensyn som kan/skal tas i betraktning i vurderingen. Ordlyden lest isolert tilsier derfor at hensynet dere trekker frem – å sikre fremdrift i avløpssektoren i kommunen – både kan utgjøre et relevant, og også et utslagsgivende, hensyn dersom dere som forurensningsmyndighet vurderer det slik.

Ifølge bestemmelsens forarbeider er imidlertid forurensningsmyndighetens handlingsrom ved dette spørsmålet vesentlig snevrere enn det ordlyden isolert kan gi inntrykk av. I Ot.prp.nr. 11 (1979-1980) heter det følgende på s. 129: "*Det mest praktiske i disse tilfellene vil være at en fastsetter at kommunen skal overta ansvaret for drift og vedlikehold av private anlegg. Kravet i utredningen om at særlige grunner skal foreligge er sløffet, men det er en selvfølgelig forutsetning at bakgrunnen for et slikt vedtak er at anlegget ikke fungerer tilfredsstillende.*" (Vår understreking.)

Etter forarbeidene er altså bruken av bestemmelsen betinget av at den ansvarlige for drift og vedlikehold av anlegget ikke utfører denne jobben tilstrekkelig. Etter vår oppfatning tilsier dette at bestemmelsen først og fremst er anvendelig i tilfeller der et anlegg ikke overholder krav i lov, forskrift og/eller tillatelse. Ifølge forarbeidene er det dermed ikke alene tilstrekkelig at en kommunal overtakelse eksempelvis vil gi en bedre helhetlig avløpsløsning i kommunen – eller som dere trekker frem, at dette vil gi en bedre fremdrift for den kommunale avløpssektoren. Under enhver omstendighet kreves det altså i tillegg at anlegget ikke fungerer tilfredsstillende.

Slik vi oppfatter henvendelsen deres, er det ikke uforsvarlig drift av de private anleggene som er bakgrunnen for deres ønske om å pålegge kommunal overtakelse. Så lenge det heller ikke foreligger noen mangler ved driften av disse anleggene, er vår vurdering basert på det ovennevnte at bestemmelsen da ikke kan benyttes. Hensynet dere trekker frem, er nok utvilsomt *relevant* i vurderingen etter bestemmelsen. Hensynet til fremdrift i avløpssektoren kan imidlertid altså ikke alene begrunne et pålegg om kommunal ansvarsovertakelse.

Det kan forøvrig nevnes at det også er presisert i forarbeidene til § 24 annet ledd, på samme side som vist til over, at bestemmelsen bør anvendes med varsomhet i tilfeller der kommunen motsetter seg overtakelse. Dette begrunnes med at et slikt pålegg vil binde opp en del av de midlene som kommunen har til utbyggingsformål, og at det i siste instans vil tvinge kommunen til å bygge ut ett område fremfor et annet. Ettersom dere skriver i henvendelsen at det ofte er ønskelig fra både anleggseier og kommunen å fortsette med privat eierskap for anleggene – antar vi at flere kommuner trolig vil motsette seg et eventuelt pålegg om overtakelse. Hvis så er tilfellet, vil dette altså ytterligere heve terskelen for å anvende bestemmelsen.

Som nevnt innledningsvis i dette avsnittet har vi forståelse for deres ønske om større kommunalt ansvar for avløpsløsninger. Med mindre de private anleggene blir drevet mangelfullt, mener vi imidlertid at forurensningsloven § 24 annet ledd altså ikke er en farbar vei for å løse denne utfordringen.

Vi minner om at utslipp av kommunalt/sanitært avløpsvann behandlet i privateide avløpsanlegg også skal inngå i kommunens regnskap over mengde BOF pe som oppstår i den enkelte tettbebyggelse eller kommunens del av en tettbebyggelse omfattet av kap. 14 i forurensningsforskriften. Dette gjelder altså uavhengig av om kommunen er den driftsansvarlige for anlegget etter forurensningsloven § 24.

2.2 Om unntak fra krav om prøvetaking og bruk av infiltrasjonsbasseng iht. krav i kap. 14

Kravene til akkreditert prøvetaking er særnorske krav, mens øvrige krav til prøvetaking er basert på krav i EUs avløpsdirektiv fra 1991.

Det er Norsk Akkreditering (NA) som tidligere har uttalt at de ikke vil godkjenne infiltrasjonsanlegg for akkreditert prøvetaking ettersom det ikke er mulig å få tatt ut prøver av hele vannstrømmen (ref. Veilederen til forurensningsforskriften). Eventuelle alternative forslag til prøvetaking må derfor vurderes av NA som akkrediteringsmyndighet.

Ettersom kravene til prøvetaking er fastsatt i forskriften, er det bare Miljødirektoratet som kan gi unntak fra kravene. Vår mulighet til å innvilge unntak begrenses i praksis av at kravene er en implementering av et minimumsdirektiv fra EU.

Hensikten med prøvetakingen er å dokumentere hvordan rensekravene overholdes gjennom valgt renseløsning, mens unntaksbestemmelsen i forurensningsforskriften § 14-6, 4. ledd kun skal brukes av statsforvalteren til å gjøre midlertidige unntak fra rensekravene i en kort periode hvor et avløpsanlegg er under ombygging. Underforstått i dette ligger at det kun er en begrunnet, tidsavgrenset periode hvor det vil være umulig å overholde rensekravene denne unntaksbestemmelsen skal benyttes for. Det er selv i slike tilfeller ikke opplagt at kravene til prøvetaking ikke kan overholdes.

Når det gjelder infiltrasjonsbasseng, snakker vi om en type avløpsanlegg hvor det aldri vil være mulig å ta prøver av avløpsvannet i tråd med § 14-11. Dette strider også med § 14-10 som krever at renselanlegget skal dimensjoneres, bygges, drives og vedlikeholdes slik at det har tilstrekkelig yteevne under alle normale klimatiske forhold, og at renselanlegget skal utformes slik at det kan tas representative prøver av det tilførte avløpsvannet og av det rensede avløpsvannet. I tillegg skal det være mulig å foreta målinger av mengde avløpsvann.

Infiltrasjonsbasseng blir dermed en type renselanlegg som ikke kan benyttes innenfor de rammer som er gitt i forurensningsforskriften kapittel 14 for følsomt område. Dette fordi denne løsningen ikke bare mangler mulighet for å prøveta et enkelt utløpspunkt på konsentrert rensed avløpsvann, men også fordi den gir uakseptabel stor usikkerhet om hvilken behandling avløpsvannet faktisk gjennomgår under varierende klimatiske forhold. Etter infiltrasjon vil det være svært vanskelig å prøveta annet enn grunnvann påvirket av avløpsvann i større eller mindre grad. Ettersom både avløpsvannets kvalitet ved infiltrasjon samt hydrogeologiske forhold vil påvirke den målte grunnvannskvaliteten, vil dette gi et bilde av oppnådd renseseffekt med alt for stor usikkerhet sammenliknet med andre typer renselanlegg.

For å ha en komplett behandlingsløsning for kommunalt avløpsvann innenfor følsomt område og kap. 14, må løsningen både innebære en fjerning av partikler og vannløselige stoffer. For rensing av vannløselige stoffer, er oppholdstid og kontakt med luft kritisk. Ved bruk av infiltrasjonsbasseng, er

det vanskelig å oppnå lang nok oppholdstid i selve bassenget for så store utslipp som omfattes av kap. 14, da bunnen i et infiltrasjonsbasseng nettopp består av materiale med høy hydraulisk ledningsevne. Det som teoretisk skjer i løsmassene er en utfelling og tilbakeholdelse av det partikulære innholdet i avløpsvannet gjennom adsorpsjon og absorpsjon. På den måten kan et infiltrasjonsbasseng kun fungere som et filter, mens de vannløselige stoffene i avløpsvannet i liten grad fjernes, men tilføres grunnvannet. I grunnvannet kan det ikke forventes noen omsetning av disse stoffene, kun en fortykning. I tillegg vil avløpsvannet som når grunnvannet ha fått en relativt større andel løst fosfat og nitrat enn opprinnelig innhold, og dermed blitt mer "potent" for å kunne påvirke vannkvaliteten i grunnvannet negativt og overflatevann nedstrøms.

Det er også tvilsomt om et infiltrasjonsbasseng vil ha tilstrekkelig yteevne under alle klimatiske forhold jf. § 14-10. I frostperioder vil bassenget dekket med et islag, noe som igjen vil begrense lufttilgangen.

Miljødirektoratet anser dermed ikke bruk av infiltrasjonsbasseng som et egnet anlegg for å oppnå sekundærrensing med fosforfjerning i henhold til kravene i kapittel 14.

3. Videre oppfølging

Vi har ikke klart å komme til bunns i hvordan danske og svenske myndigheter vurderer bruk av infiltrasjonsbasseng til rensing av urbant avløpsvann omfattende av EUs avløpsdirektiv. Samtidig ser vi at EU Parlamentets ambisjon og plan for nullforurensning samt økt søkelys på å beskytte jord og grunnvann mot forurensning, styrker den praksis vi foreslår her.

På bakgrunn av den vurderingen som nå er foretatt, anser Miljødirektoratet det som rimelig at bruken av infiltrasjonsbasseng fases ut, 16 år etter at kravene i forurensningsforskriften kapittel 14 ble gjort gjeldende. Dette forventer vi skjer trinnvis etter hvert som statsforvalterne har juridisk grunnlag for å kreve omgjøring av en tillatelse eller får en ny søknad om tillatelse til behandling iht. § 14-4.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Cecilie Kristiansen
seksjonsleder

Rita Vigdis Hansen
sjefingeniør

Kopi til:

STATSFORVALTEREN I INNLANDET

Postboks 987

2604

LILLEHAMMER