

Til: Høringsinstansene
Fra: Statens forurensningstilsyn
Dato: 7.3.2005

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

Telefon: 22 57 34 00
Telefaks: 22 67 67 06

Forslag til helhetlig avløpsdel i forurensningsforskriften Konsekvensvurdering av nye forslag

Forslag til ny forskrift for utslipp fra avløpsanlegg (avløpsforskriften) ble sendt på høring 3. juli 2003, med høringsfrist 15. november 2003. Forslaget var omfattende og implementerte blant annet EUs avløpsdirektiv, slo sammen fem eksisterende forskrifter til en og ga kommunene myndighet til å regulere påslipp fra virksomhet. Med bakgrunn i behovet for en ytterligere forenkling og effektivisering av avløpsregelverket, ga Miljøverndepartementet høsten 2003 SFT i oppdrag å utarbeide et revidert forslag til helhetlig forskrift på avløpsområdet. De nye forslagene vil sammen med forslagene som allerede har vært på høring utgjøre et nytt og helhetlig regelverk for avløpssektoren. Regelverket kalles innarbeides forskrift om begrensnings av forurensning (forurensningsforskriften) av 1.6.2004 del 4 avløp. En rekke høringsinstanser etterlyste i forrige høringsrunde flere av de endringene SFT nå foreslår.

Hensikten med endringsforslagene er i hovedsak å ytterligere forenkle og effektivisere dagens avløpsregelverk slik at regelverket blir mer helhetlig og minst mulig ressurskrevende for forurenser, myndighetsutøver og andre aktører innen avløpssektoren.

Endringsforslaget innebærer at dagens saksbehandlingssystem basert på konsesjonsbehandling av enkelttillatelser i stor grad erstattes med meldesystem og standardkrav. Meldesystemet og standardkravene er foreslått utvidet til å gjelde alle nye utslipp uansett område, herunder også utslipp av sanitært avløpsvann fra bolighus og hytter. Meldesystemet og standardkravene foreslås i tillegg gjeldende for eksisterende utslipp større enn 50 pe til følsomt og normalt område samt eksisterende utslipp større enn 1.000 pe til mindre følsomt område. Standardkravene for utslipp i mindre tettbebyggelser er utformet som en videreføring av dagens avløpspolitikk. Det vil si at standardkravene så langt som mulig samsvarer med dagens krav til utslipp. Standardkravene ivaretar f.eks. differensiering etter følsomme, normale og mindre følsomme områder og størrelse på utslipp. Unntaksbestemmelsene i forslaget gir kommunene myndighet til å fravike standardkravene dersom miljønyten er liten og kost/nytte-vurderinger tilsier at unntak fra standardkravene er forsvarelig.

De foreslåtte standardkravene med tilhørende meldesystem, vil på sikt føre til en omfattende forenkling av regelverket innen avløpssektoren. Vi forventer at forenklingen vil redusere ressursbruken og kompetansebehovet både hos kommunen og søker, samt føre til vesentlig forenklet saksbehandling til redusert tid. Det vil være behov for gjennomgang av eksisterende tillatelser og utvikling av nye administrative rutiner i en overgangsperiode. Kostnadene ved denne overgangsperioden vil imidlertid være små i forhold til de langsiktige effektiviseringsgevinstene.

Med sikte på ytterligere forenkling og effektivisering foreslås det videre at avløpsdelen i forurensningsforskriften:

- legger opp til ny myndighetsfordeling mellom stat og kommune basert på grensene i EUs avløpsdirektiv,
- gir kommunen tydelig hjemmel til å regulere påslipp av oppmalt husholdningsavfall til offentlig avløpsnett.
- forenkler bestemmelsene om kommunale vann- og avløpsgebyrer slik at det ikke lenger blir anledning til å fastsette minimumsgebyrer.

Innhold:

1	Hensikt og omfang	3
1.1	Hovedpunktene i nye forslag til helhetlig avløpsdel i forurensningsforskriften	3
1.2	Hovedpunktene i forslag til ny avløpsforskrift som var på høring høsten 2003.	4
2	Bakgrunn for endringsforslagene	6
2.1	Forskriftens struktur	6
2.2	Myndighetsfordeling	6
2.3	Avløpsnett	7
2.4	Rensekrav	7
2.5	Analysekrav	8
2.6	Prøvetaking	8
2.7	Varsel om avvik	9
2.8	Påslipp av oppmalt husholdningsavfall	9
2.9	Oljeholdig avløpsvann.	10
2.10	Amalgamholdig avløpsvann	10
2.11	Kommunale vann- og avløpsgebyrer	11
3	Forslag til endringer for å fremme effektivisering og forenkling av avløpssektoren	13
3.1	Forskriftens struktur	13
3.2	Myndighetsfordeling	13
3.3	Avløpsnett	14
3.4	Meldesystem med standardkrav	15
3.5	Analysekrav	21
3.6	Prøvetaking	21
3.7	Varsel om avvik	22
3.8	Påslipp av oppmalt husholdningsavfall	22
3.9	Oljeholdig avløpsvann	23
3.10	Amalgamholdig avløpsvann	23
3.11	Kommunale vann- og avløpsgebyrer	23
3.12	Ikrafttredelse, frister og overgangsbestemmelser	25
4	Samfunnsøkonomisk vurdering	26
4.1	Forskriften som helhet	26
4.2	Myndighetsfordeling	26
4.3	Avløpsnett	26
4.4	Meldesystem og standardkrav	26
4.5	Analysekrav	28
4.6	Prøvetaking	28
4.7	Varsel om avvik	29
4.8	Påslipp av oppmalt husholdningsavfall	29
4.9	Oljeholdig avløpsvann	29
4.10	Amalgamholdig avløpsvann	30
4.11	Kommunale vann- og avløpsgebyrer	30
4.12	Ikrafttredelse, frister og overgangsbestemmelser	30
4.13	Samfunnsøkonomisk lønnsomhet	31
5	Budsjettmessige og administrative konsekvenser	33
6	Referanser	35

1 Hensikt og omfang

Forslag til ny forskrift om utslipp av avløpsvann (avløpsforskriften) ble sendt på høring 3.juli. 2003 med høringsfrist 15. november 2003. Forslaget var omfattende og gjennomførte blant annet EUs avløpsdirektiv, slo sammen fem eksisterende forskrifter til en og ga kommunene myndighet til å regulere påslipp fra virksomhet.

På bakgrunn av behovet for ytterligere effektivisering og forenkling av regelverket ga departementet SFT i oppdrag 20. november 2003 å:

- Innlemme forskrift om kommunale vann- og avløpsgebyrer i forslag til ny avløpsforskrift.
- Endre VA-gebyrbestemmelsene slik at kommunens adgang til å fastsette minimumsgebyrer fjernes.
- Utrede og utarbeide et forslag til standardkrav for utslipp fra hus og hytter og utslipp fra mindre tettbebyggelser fra Lindenes og nordover.
- Kombinere standardkravene med et meldesystem hvor kommunen må gi søker svar i løpet av en fastsatt frist hvis standardkravene skal fravikes.
- Utrede kommunenes behov for å regulere påslipp av oppmalt matavfall fra matavfallskverner.
- Samordne forskriftsendrinene som følge av departementets oppdrag og høringsuttalelsene i et nytt forslag til utvidet avløpsforskrift.

På bakgrunn av Miljøverndepartementets oppdrag og høringsuttalelsene fra 2003 (3), foreslår SFT noen større og en rekke mindre endringer for å ytterligere forenkle og standardisere dagens avløpsregelverk slik at det blir mer helhetlig og mindre ressurskrevende for forurenser, myndighetsutøver og andre aktører innen avløpssektoren.

Denne konsekvensvurderingen omfatter de nye forslagene. Konsekvensvurderingen omfatter ikke konsekvensene av bestemmelsene som er videreført fra høringsforslaget i 2003. Disse konsekvensene ble utredet og hørt i 2003 (2).

1.1 Hovedpunktene i nye forslag til helhetlig avløpsdel i forurensningsforskriften

Forskrift om begrensnig av forurensning (forurensningsforskriften) av 1.6.2004 er en forskrift som samler alle eksisterende forskrifter om forurensning hjemlet i forurensningsloven, herunder eksisterende bestemmelser om avløp (del 4). Forslag til nytt avløpsregelverk skal derfor utarbeides som en integrert og helhetlig avløpsdel i den nye forurensningsforskriften.

Utgangspunktet for de nye forenklingsforslagene er gjort med bakgrunn i oppdraget fra departementet, NORVARs utredning om effektivisering av avløpssektoren (6) og innspillene fra høringsrunden høsten 2003 (3).

Endringsforslaget dreier seg i hovedsak om innføring av meldesystem og standardkrav for avløpsanlegg som ikke er omfattet av EUs avløpsdirektiv (Urban Waste Water Treatment Directive, UWWTD). De nye standardkravene har videre gjort det mer hensiktsmessig å foreslå ny myndighetsfordeling mellom stat og kommune som tilsvarer grensene i EUs avløpsdirektiv.

I tillegg er det gjort tilpasninger i bestemmelsene om påslipp, overløp og prøvetaking med bakgrunn i høringsuttalelsene. Påslippsbestemmelsen er foreslått utvidet slik at den gir kommunen tydelig hjemmel til å regulere påslipp av oppmalt husholdningsavfall til offentlig

nett. Forslaget fra 2003 om krav til registrering av utslipp fra overløp er gjort enklere ved at det nå bare er foreslått krav til registrering av driftsstid. I tillegg er bestemmelsene om både utslipp fra overløp og akkreditert prøvetaking foreslått begrenset til avløpsanlegg omfattet av EUs avløpsdirektiv.

SFT mener at de detaljerte reglene i VA-gebyrkapittelet i forurensningsforskriften i prinsippet bør oppheves. Det foreligger derfor et forslag om integrering og forenkling av forurensningsforskriften kapittel 11 om kommunale VA-gebyrer. Forenklingen er først og fremst basert på at det fra 31.12.2007 ikke lenger vil være anledning til å fastsette minimumsgebyrer.

1.2 Hovedpunktene i forslag til ny avløpsforskrift som var på høring høsten 2003.

EUs avløpsdirektiv

EUs avløpsdirektiv (Urban Waste Water Treatment Directive, UWWTD) er implementert i norsk rett ved forurensningsforskriften kapittel 5 om rensing av avløpsvatn. Dette henvisningskapittelet ble foreslått innlemmet i en ny avløpsforskrift, det vil si i en ny integrert avløpsdel i forurensningsforskriften. Tabell 1 viser hvilke rensekrav som ble foreslått for avløpsanlegg omfattet av EUs avløpsdirektiv. I tillegg fikk alle offentlige avløpsanlegg med utslipp til ferskvann krav om fosforfjerning.

Avløpsdirektivets unntaksmuligheter fra sekundærrensekravet ble foreslått videreført i mindre følsomt område, det vil si på Vestlandet og nordover. Det ble også lagt opp til at eksisterende kjemiske renseanlegg med utslipp til ferskvann eller sjø måtte fjerne mer organisk materiale først når det skjedde øvrige vesentlige endringer på anlegget. Det ble ikke stilt krav om ytterligere nitrogenfjerning.

Tabell 1: Krav tilpasset EUs avløpsdirektiv og norsk praksis.

Område-inndeling	Størrelse på tettbebyggelse		
	> 2.000 pe	> 2.000 pe	> 10.000 pe
	Ferskvann	Elvemunning	Kystfarvann
Følsomt område	fosforfjerning og evt. sekundærrensing og evt. nitrogenfjerning	fosforfjerning og evt. sekundærrensing	fosforfjerning og evt. sekundærrensing og evt. nitrogenfjerning
Normalt område	fosforfjerning og evt. sekundærrensing	fosforfjerning og evt. sekundærrensing	
Mindre følsomt område		fosforfjerning og evt. sekundærrensing	Sekundærrensing

Konsesjonsbehandling og meldesystem

Høringsforslaget fra 2003 hadde standard rensekrav med meldesystem for utslipp fra ca 500 renseanlegg. Utslipp fra øvrige renseanlegg (ca 2.000 over 50 pe og ca 320.000 under 50 pe) hadde krav til tradisjonell konsesjonsbehandling.

Myndighetsfordeling

Forslaget til nytt avløpsregelverk la opp til at dagens myndighetsfordeling skulle opprettholdes: Kommunen opprettholdt forurensningsmyndighet for avløpsanlegg under 1.000 pe og fylkesmannen opprettholdt forurensningsmyndighet over avløpsanlegg over 1.000 pe. Kommunens myndighet for bestemmelsene om utslipp av oljeholdig avløpsvann ble foreslått videreført. Fylkesmannens myndighet for bestemmelsene om utslipp av fotokjemikalieholdig avløpsvann og amalgamholdig avløpsvann ble også foreslått videreført.

Påslipp til offentlig avløpsnett

Forslaget ga kommunene en vesentlig økt myndighet til å regulere virksomheter som har påslipp til offentlig avløpsnett (påslippsbestemmelsen).

Integrering av avløpskapitlene i forurensningsforskriften del 4 om avløp:

I tillegg til forurensningsforskriften kapittel 12 om rensing av avløpsvatn, ble følgende kapitler foreslått integrert i en ny avløpsforskrift (dvs. ny avløpsdel i forurensningsforskriften):

- Kapittel 13: Oljeholdig avløpsvann og om bruk av merking av vaske- og avfettingsmidler.
- Kapittel 14: Håndtering av fotokjemikalier fra virksomhetene foto, røntgen og grafisk industri.
- Kapittel 15: Amalgamholdig avløpsvann og amalgamholdig avfall fra tannklinikker og tannlegekontorer.
- Kapittel 16: Utslipp fra mindre avløpsanlegg.

2 Bakgrunn for endringsforslagene

2.1 Forskriftens struktur

Forslag til ny forskrift for avløpssektoren som ble sendt på høring 03.07.03 hadde ett generelt kapittel med krav om utslippstillatelse og ett kapittel med selvbærende krav til utslipp for avløpsanlegg omfattet av EUs avløpsdirektiv og offentlige avløpsanlegg med utslipp til ferskvann. På den ene siden ble kravene presentert på en effektiv og komprimert måte, mens det på den andre siden kunne være vanskelig å forstå hvilke anlegg som egentlig ble omfattet av de forskjellige kravene. Høringsinstansene ga derfor generelt uttrykk for at de ønsket seg en tydeligere og mer presis forskrift (3).

2.2 Myndighetsfordeling

Eksisterende myndighetsfordeling mellom stat og kommune ble foreslått videreført i høringsforslaget av 03.07.03. NORVAR og flere fylkesmenn mente at dette forslaget var en akseptabel løsning (3). Det er likevel flere forhold som tilsier at dagens myndighetsgrense på 1.000 pe i liten grad er tilpasset skillet mellom ulike behov for statlig styring. Dette gjelder:

- Regionale forskjeller i behovet for nasjonale minimumskrav som ivaretar internasjonale forpliktelser. De viktigste forskjellene er ferskvann-sjøvann og Nordsjøområdet (kyststrekningen fra svenskegrensen til Lindesnes) og resten av Norge. Ved utslipp til sjøområdene på Vestlandet og nordover foreligger det i liten grad internasjonale forpliktelser for tettbebyggelse opp til 10.000 pe¹.
- Forurensningsproblemer av lokal og reversibel karakter. Støy er sjelden et problem. Luktproblemene er i mindre grad relatert til størrelsen på et avløpsanlegg.
- Utslippslokalisering, -dyp og -anordning er begrenset til en vurdering av lokale resipientforhold og brukerinteresser siden utslipp fra store avløpsanlegg har minimumskrav til rensing.

Per i dag har små kommuner myndighet og handlingsrom til å regulere sine utslipp. Større kommuner har relativt sett mindre myndighet over egne anlegg enn mindre kommuner, siden førstnevnte ofte har anlegg over 1.000 pe hvor fylkesmannen er forurensningsmyndighet. Små kommuner er i større grad forurensningsmyndighet med tanke på lukt, støy og utslippssted for egne anlegg. Samtidig har store kommuner normalt større ressurser og mer kompetanse.

Foreløpig er det begrenset erfaring med hvordan kommunene har fulgt opp den økte myndigheten de fikk fra og med 1.1.2001. Høringsrunden i 2003 avdekket likevel at denne grensen har medført noen mindre problemer:

- Grensen på 1.000 pe representerer en avgrensning i forskriftsforslaget som kommer i tillegg til grensene i direktivet og grensene for analysekrav.
- Det er mulig å påvirke hvem som skal være forurensningsmyndighet ved å etablere flere mindre avløpsutslipp under 1.000 pe til tross for at utslippene tilhører samme tettbebyggelse.
- Ansvarsfordelingen blir uryddig i større tettbebyggelser. Dagens grense fører til at kommunen er ansvarlig for avløpsanlegg under 1.000 pe i tettbebyggelser som overstiger 2.000/10.000 pe, selv om sistnevnte omfattes av direktivets rensekrav.
- Grensen på 1.000 pe samsvarer i liten grad med avløpsanlegg hvor det foreligger et reelt handlingsrom til fastsettelse av rensekrav og utslippskontroll.

¹ Andre grunner til statlige minimumskrav kan være rasjonalisering.

- Ulike beregningsmetoder for pe basert på BOF₅ har gjort at ca 90 avløpsanlegg feilaktig ble overført til kommunen i 2000.

2.3 Avløpsnett

Forslaget til ny avløpsforskrift som ble sendt på høring 03.07.03 hadde en bestemmelse om at overløp skulle registreres. I tillegg var det en bestemmelse om at utslipp fra overløp fra avløpsanlegg større enn 10.000 pe, eller større enn 1.000 pe med utslipp til følsomt område skulle beregnes eller måles. Bakgrunnen for disse kravene var at forurensningstapet fra avløpsnettet er rapportert som stort samtidig som at konsekvensene er dårlig kartlagt (4). Dette er bekymringsfullt spesielt fordi virkningene av direkteutslipp fra nettet vil kunne være sterkere enn utslipp fra hovedrenseanlegg. Det på grunn av at forurensningstapet fra avløpsnettet ofte havner i lokale og sårbare resipienter. Et annet hensyn var at EUs avløpsdirektiv også vektlegger kontroll med og begrenning av forurensning som følge av regnvannsoverløp på avløpsnettet jf vedlegg I avsnitt A og fotnote 1.

Det ble også foreslått en paragraf med krav om utslipp fra overløp ved renseanleggene skulle måles dersom driftsstiden overskred 100 timer. Bakgrunnen for dette var i hovedsak at disse utslippene skal inngå i direktivets rensekra, med unntak av ekstreme verdier som skyldes uvanlige forhold.

Høringsinstansene etterlyste en mer helhetlig avløpsregulering hvor avløpsnettet i tillegg til renseanleggene utgjør en sentral del (3). NORVAR med flere advarte allikevel om at krav om utbedringer på avløpsnettet fort kan medføre meget høye investeringskostnader. Det kom klart frem at de fleste av høringsinstansene mente at kravet til måling eller beregning av utslipp fra overløp på ledningsnettet var lite praktisk og uforholdsmessig dyrt.

2.4 Rensekrav

Den tradisjonelle søknadsprosessen i medhold av forurensningsforskriften kapittel 16 om utslipp fra mindre avløpsanlegg ble foreslått videreført for ca 320.000 avløpsanlegg under 50 pe og ca 2000 avløpsanlegg over 50 pe.

Det er kjent at slik konsesjonsbehandling tar tid for søker og medfører bruk av kommunale ressurser til saksbehandling og nedprioritering av tilsynsarbeidet. En Ad-hoc undersøkelsen fra 2003 bekrefter at langt de fleste mener at den gamle forskrift av 8.7.1992 om utslipp fra separate avløpsanlegg var mindre kompetansekrevenne sammenlignet med kapittel 16 om utslipp fra mindre avløpsanlegg i forurensningsforskriften. Tatt i betraktning av svakhetene i den gamle forskriften, må svaret anses som et klart uttrykk for at de standardiserte rensekra-vene vedlagt forskriften var til meget stor hjelp for kommunale forurensningsmyndigheter.

Fravær av standardiserte krav medfører at mange kommuner opplever at behovet for kompetanse er for høyt. Det er særlig landets småkommuner (dvs minst halvparten) som opplever problemet. Selv store bykommuner rapporterer kompetanseproblem knyttet til søknadsbehandling av litt større avløpsanlegg (noen hundre pe)².

Kommunene konsesjonsbehandler fire til fem tusen søknader om utslippstillatelse fra små avløpsanlegg årlig. Når forutsetningene for god konsesjonsbehandling mangler, kan konsekvensene fort bli dårlige løsninger, usikkerhet og ineffektivitet.

² En kommune uttrykte det slik: "Enkel bedriftsøkonomi tilsier at de fleste kommuner kan bli for små til å holde nødvendig kompetanse for store anlegg."

NORVAR har påpekt effektiviseringsgevinster ved å innføre selv bærende krav for alle avløpsanlegg (6). Flere fylkesmenn og kommuner støttet opp om dette i høringsuttalelsene sine (3).

2.5 Analysekrav

Det er ønskelig med analyser for prioriterte miljøgifter ved både innløp og utløp fra avløpsanlegg over 20.000 pe (tungmetaller) og 50.000 pe (tungmetaller og organiske miljøgifter). Resultatene fra innløpsprøvene vil kunne få betydning for kunnskap om:

- Utslipp fra overløp på ledningsnettet.

Tallene vil kunne gjøre det lettere å beregne forurensning fra overløp. Slike beregninger kan bli særlig aktuelt i sammenheng med rammedirektivet for vann. SFT antar at det vil bli aktuelt å regulere av utslipp fra overløp til resipienter med dårlig økologisk status.

- Renseeffekt for miljøgifter på avløpsanlegg.

I dag har SFT liten kunnskap om avløpsanleggenes renseseffekt for organiske miljøgifter. Kjennskap til renseseffekt for organiske miljøgifter vil være nyttig når nasjonale utslipp av prioriterte miljøgifter skal beregnes. Kunnskapen vil også kunne bli nyttig for kommuner som ønsker å regulere industripåslipp i forhold til lokale miljømål.

- Slamkvalitet.

Analyseresultatene vil kunne fortelle hvor mye miljøgifter som holdes tilbake i avløpsanleggene. Det vil si at resultatene vil kunne brukes til å beregne innholdet av miljøgifter i slam. I dag finnes det liten kunnskap om innholdet av organiske miljøgifter i norsk avløpsslam (11).

Nonylfenol har vært brukt i en rekke produkter, blant annet vaske- og rengjøringsmidler, bilpleiemidler og maling. Nonylfenolutslippene antas hovedsakelig å bli spredt via kommunalt avløp. Nonylfenol er meget giftige for vannlevende organismer. I tillegg er stoffet tungt nedbrytbart og kan bioakkumuleres i organismer. Stoffet har vist østrogenliknende effekter på fisk. Nonylfenol og deres etoksilater ble forbudt på de fleste bruksområder fra 01.01.2002. Forskrift om begrensning av helse og miljøfarlige kjemikalier og andre produkter (produktforskriften) av 1.6.2004 har bestemmelser om bruk av nonylfenol i § 2 – 18 nonylfenol og oktylfenol og deres etoksilater.

Det er ønskelig å føre tilsyn med at forbudet mot å produsere, importere, eksportere, omsette og bruke nonylfenol og deres etoksilater innen visse bruksområder har ønsket effekt.

2.6 Prøvetaking

Akkreditert prøvetaking er noe som vil bli aktuelt i flere sammenhenger. Forbrenningsanlegg og store kraftproduserende anlegg vil for eksempel måtte bruke akkrediterte firmaer til rutinemessige kalibreringsmålinger i fremtiden (prEN-14181).

Det første høringsforslaget til ny avløpsforskrift hadde en bestemmelse om at prøvetakingen ved ca 900 renseanlegg skulle gjøres ved hjelp av akkreditert personell. Denne bestemmelsen ble tatt inn fordi det trengs kompetanse for å oppnå representative prøver av innløp og utløp, spesielt med tanke på SS og miljøgifter (1). Utfordringene innen prøvetaking gjør det vanskelig både for leverandører av anlegg og for anleggseier å dokumentere at rensingen utføres i samsvar med gjeldende krav. Det er derfor behov for en nærmere presisering for hva som menes med representativ prøve og en sikring for at prøven tas, konserveres og analyseres på en kvalitetssikret måte.

Et klart flertall av høringsinstansene mente i utgangspunktet at kvalitetssikring av prøvetaking er viktig. Langt de fleste av disse høringsinstansene mente allikevel at kravet til akkreditert prøvetaking ville bli altfor kostbart (3).

2.7 Varsel om avvik

Høringsforslaget av 03.07.03 hadde kun krav til innrapportering til KOSTRA. Fylkesmannen i Oslo og Akershus mente det ville bli vanskelig å føre tilsyn hvis grove avvik normalt ville bli avdekket flere måneder etter at utslippet fant sted. Fylkesmannen savnet derfor en bestemmelse om varsling.

2.8 Påslipp av oppmalt husholdningsavfall

Regulering i Norge

Kommunen har i dag ingen lett synlig hjemmel til å regulere oppmaling av matavfallsprodukter for transport, rensing og slambehandling i offentlig avløpsanlegg. Hjemlene er "bortgjemte" og ikke tydelig nok. Noen av hjemlene gjelder de utslippene som antas å være minst problematisk (direkteutslipp) for kommunene.

SFT har registrert at mange kommuner uttrykker bekymring for hvordan utslipp av matavfall fra matavfallskverner (MAK) vil påvirke avløpsnettet, renseanlegget og slamhåndteringen. Det er blant annet flere høringsinstanser som har foreslått at påslippsbestemmelsen (§ 7 – 2) i forslag til ny avløpsdel i forurensningsforskriften bør omfatte regulering av MAK (3).

Regulering i andre land

Tabellen under gir en oversikt over tilnærmelsen det enkelte land innen EØS har til MAK. Informasjonen er basert på rapporten "Food Waste Disposers" (CECED³, våren 2003).

I Sverige er det ingen forbud i lovverket mot å bruke matavfallskverner. I "Allmenna bestämmelser for brukande av den allmenna vatten- och avloppsanleggningen", ABVA reguleres imidlertid forholdet mellom anleggseier (som oftest kommunen) og abonnentene. ABVA sier at "Avfallskvarnen får endast installeras om va-verket efter ansökan medger det". ABVA anvendes av de fleste kommunene.

MAK og regelverk i andre EØS-land:		
Forbud e.l.	Tillatelse påkrevd	Ingen restriksjoner
Belgia	Danmark	Irland
Frankrike	Finland	Italia
Luxembourg	Sverige	Storbritannia
Nederland		
Portugal		
Tyskland		
Østerrike		

I Danmark er det tillatt å installere matavfallsverner dersom det er åpnet for dette i kommunens avfallsregulativ.

Kommisjonen har ikke intensjoner om å forby bruk av MAK i EU, men legger til grunn at det enkelte land har anledning til å fastsette nasjonale eller lokale forbud.

Forurensningsmessige hensyn

Det er flere hensyn som ligger bak ønsket om å regulere bruk av MAK. De forurensningsmessige hensynene er at utstrakt bruk av matavfallskverner medfører:

1. Økning av næringssalttilførsler fra Nordsjøfylkene til Nordsjøen

³ CECED – European Committee of Domestic Equipment Manufacturers. En interesseorganisasjon for europeiske fabrikanter av ulike slag.

2. Fare for at også annet kvernbart avfall enn matavfall tilføres avløpssystemet i stedet for å bli levert inn i avfallssystemet
3. Økte slammengder som må behandles og disponeres
4. Større omfang og større usikkerhet i å etterkomme avløpsdirektivets krav om primærrensing eller sekundærrensing
5. Fare for problemer med avløpsnett og lokale økninger i utslipp.

Ad. 1. Påslipp av matavfall fra bruk av MAK kan øke tilførslene av nitrogen og fosfor til avløpsnett med i størrelsesorden 3-7 % og 5-6 % (noen kilder oppgir høyere tall). Det er først og fremst økningen av nitrogen som kan få betydning i forhold til Nord-sjødeklarasjonens mål om å redusere næringssalttilførslene med i størrelsesorden 50 %.

Ad. 2. Bekymringen er særlig knyttet til utslipp av miljøgifter. Dersom bruk av kverner skaper en holdningsendring i retning av å betrakte avløpsnett som et egnet sted for medisinerester og andre kvernbare stoffer, vil både slammet som genereres og vannforekomstene få tilført mer uønskete miljøgifter.

Ad. 3. Tilførslene av organisk stoff og partikulært materiale vil øke med i størrelsesorden 50-70 % per person. Det er imidlertid vanskelig å estimere konsekvensene, som også vil variere fra anlegg til anlegg. Foruten økning av slam forventes sil-/ristgodsmengden å øke. Krav til håndtering av våtorganisk avfall er mindre strenge enn krav til håndtering av avløpsslam, noe som indikerer at kommunen påføres uønskede problemer.

Ad. 4. Økning i organisk stoff kan føre til at flere tettbebyggelser blir omfattet av direktivets rensekraft, siden direktivkravene er relatert til mengde organisk stoff som tilføres renseanlegget.

Ad. 5. Økningen av organisk stoff, partikulært materiale og næringssalter kan føre til økte slammengder i avløpsnett med dårlig selvrensing. Det er fare for økt tilstopping, luktulemp og korrosjon. Økning av organisk stoff etc. vil også føre til økt forurensning via overløp og lekkasjer på avløpsnett. Det samme gjelder ved selve utslippsstedet, særlig dersom det bare er installert et mekanisk renseanlegg med utslipp til en svak resipient.

2.9 Oljeholdig avløpsvann.

Forurensningsforskriften kapittel 13 om om utslipp av oljeholdig avløpsvann og om bruk og merking av vaske- og avfetningsmidler er foreslått integrert i ny helhetlig avløpsdel i forurensningsforskriften. Høringsforslaget hadde krav til både funksjon og teknisk innretning. NORVAR og Axon Miljøteknik mente at det burde være mulig å benytte andre løsninger enn tradisjonelle, gravimetriske oljeutskillere ut i fra hensyn til konkurranse og kostnadseffektivitet.

Norsk Petroleumsinstitutt påpekte at den foreslåtte tidsfristen på 1,5 år ville være for kort for å kunne oppnå et restutslipp på 50 mg olje/l fra eksisterende oljeutskillere.

2.10 Amalgamholdig avløpsvann

Forurensningsforskriften kapittel 15 om amalgamholdig avløpsvann og amalgamholdig avfall fra tannklinikker og tannlegekontorer er foreslått integrert i forslag til nytt avløpsregelverk. Forskrift om amalgamholdig avløpsvann ble foreslått endret blant annet ved å innføre krav om

95 % fjerning av amalgam i henhold til norsk standard. Dette kravet ble foreslått gjeldende for alle nye installasjoner fra ikrafttredelse og for alle eksisterende installasjoner fra en bestemt frist. Norsk tannlegeforening uttalte at gjennomføringen av kravet med overgangsordning for eksisterende installasjoner ville bli uforholdsmessig dyrt for landets tannlegekontorer og tannklinikker.

2.11 Kommunale vann- og avløpsgebyrer

Lov av 31. mai 1974 nr 17 om kommunale vass- og kloakkavgifter er en lov om kostnadsinndekning for kommunens utgifter til vannforsyning og avløp. Loven med tilhørende rammebestemmelser må legges til grunn ved utforming av de kommunale forskriftene for beregning av VA-gebyrer.

Da de gjeldende rammebestemmelsene (forurensningsforskriften kapittel 11 om kommunale vann- og avløpsgebyrer) ble endret 13. juli 2000, ble det tatt inn en ny bestemmelse som gir kommunene anledning til å bruke en todelt gebyrordning basert på en fast del og en variabel del. Den nye bestemmelsen ble tatt inn på bakgrunn av ønske fra blant annet NORVAR, Huseiernes Landsforbund m.fl ut i fra hensynet til riktigere fordeling av de kommunale vann- og avløpsgebyrene. Bestemmelsen er et alternativ til bruk av minimumsgebyrer.

Det er fortsatt ønskelig at VA-gebyrkapittelet tilrettelegger for at forbrukere av vann- og avløpstjenester i størst mulig grad betaler gebyrer i samsvar med kommunens reelle kostnader med å betjene den enkelte abonnent. Videre ønsker kommunen og statlige myndigheter et regelverk som er enkelt å administrere.

SFT mener at de detaljerte reglene i VA-gebyrkapittelet i prinsippet bør fjernes. Et skritt i riktig retning vil derfor være å forenkle reguleringene.

Bruk av et volumbasert minimumsgebyr

Manglende retningslinjer på hvordan et minimumsgebyr skal fastsettes, har ført til variert og i noen tilfeller feilaktig bruk av minimumsgebyr. Uklarhetene har resultert i en rekke forespørsler og klager. Minimumsgebyrene har vært opphav til stor frustrasjon og misnøye hos enkelte abonnenter ved at gebyrene ikke er spesifisert godt nok. Det er i flere tilfeller forståelig at abonnenter med normalt forbruk reagerer på at de må betale for et større volumforbruk enn det de faktisk har.

I dag bruker omtrent 50 % av kommunene fremdeles minimumsgebyr. Resten av kommunene har gått over til å bruke en todelt gebyrordning. Årsaken til at kommuner har valgt en todelt gebyrordning er en bedre fordeling av kostnadene og bedre spesifisering av gebyrer. Spesifiseringen gjenspeiler hva som er forbundet med de faste kostnadene (kapitalkostnadene) og de variable kostnadene (driftskostnadene).

Forbud mot kvantumsrabatt for storforbrukere av vann

Forbud mot kvantumsrabatt for storforbrukere av vann motvirker en riktig fordeling av gebyrene ved at bedrifter i praksis har finansiert andre brukere. Forbudet er problematisk i forhold til prinsippet om at hver abonnent i størst mulig utstrekning skal betale kostnadene forbundet med eget forbruk av vann- og avløpstjenester.

Det finnes eksempler på at bedrifter har vært skadelidende på grunn av redusert konkurranseedyktighet. Det er også eksempler på at storforbrukere av vann har, grunnet de høye kommunale VA-gebyrene, sett seg nødt til å søke om eget vannforsyningssystem.

Det synes å være mer riktig om det i stedet kan foretas en reell vurdering av kostnadene ved egen vannforsyning og kostnadene ved kommunal vannforsyning.

Forenkling av bestemmelser

VA-gebyrkapittelet inneholder en del detaljbestemmelser og en del overlappende bestemmelser som strengt tatt er unødvendige:

§ 11- 2 første ledd: "Gebyrene for eiendom som brukes som bolig skal beregnes for hele eiendommen under ett eller separat for den enkelte boenhet". Dette er en gammel innarbeidet bestemmelse på et felt der SFT mener at kommunen bør få bestemme selv.

§ 11- 2 andre ledd: "eier av fast eiendom er i alle tilfelle ansvarlig for gebyrene overfor kommunen". Dette er en gjentakelse av loven.

3 Forslag til endringer for å fremme effektivisering og forenkling av avløpssektoren

Dette kapittelet presenterer SFTs forslag til endringer i høringsforslaget til ny avløpsforskrift fra 2003. Endringene er gjort med utgangspunkt i arbeidet med å effektivisere og forenkle avløpsregelverket, samt høringsuttalelsene fra høsten 2003.

3.1 Forskriftens struktur

En selvstående forskrift bør være så brukervennlig som mulig slik at misforståelser kan unngås. Det første forsøket på å kombinere norsk praksis og krav i EUs avløpsdirektiv resulterte i mange pe-grenser som virket kompliserende. SFT vil på bakgrunn av det nye forslaget til standardkrav for alle avløpsanlegg foreslå at myndighetsfordelingen mellom stat og kommune endres slik at den tilsvarer grensene i EUs avløpsdirektiv. SFT foreslår også å dele opp avløpsdelen i kapitler tilpasset grensene i EUs avløpsdirektiv og dagens inndeling i kommunale utslipp og separate utslipp. En slik inndeling vil fjerne usikkerheten rundt nedre grenser og gjøre at flere pe-grensene i det første høringsforslaget blir overflødige.

SFT foreslår også at det legges opp til bruk av vedlegg for analysekrav, områdeinndeling og tettbebyggelser med nitrogenfjerningskrav for å oppnå økt lesbarhet og i noen tilfeller økt fleksibilitet.

SFT foreslår i tillegg en rekke mindre presiseringer. Blant annet skal begrepet virksomhet brukt i påslippsbestemmelsen forstås vidt. Definisjonen er derfor endret slik at det kommer tydelig frem at begrepet virksomhet også dekker virksomheter innen transport og deponering.

3.2 Myndighetsfordeling

Avløpsanlegg

Faktorer som ressursbruk, kompetansebehov og handlingsrom har stor betydning for myndighetsfordeling innen avløpssektoren. Følgelig vil forskriftens utforming være av betydning for hvordan myndighetsfordelingen bør være. Forslaget til meldesystem og standardiserte krav for alle avløpsanlegg medfører et helt annet fundament for myndighetsutøvelsen. En slik løsning vil i vesentlig grad begrense myndighetens ressursbruk og behov for kompetanse.

Det er flere relevante alternativer til fordeling av myndighet mellom stat og kommune for avløpsanlegg over 50 pe:

- a) Grensen relateres til størrelsen på et avløpsanlegg (dvs at dagens grense på 1.000 pe opprettholdes).
- b) Grensen relateres til størrelsen på en tettbebyggelse jf. kravene i avløpsdirektivet (dvs 2.000 pe og 10.000 pe ved utslipp til henholdsvis ferskvann / elvemunning og sjø).

Alternativ b) har i en klar ansvarsfordeling og er basert på avløpsdirektivets nedre konkrete grenser for avløpsrensing. Et underalternativ er å øke myndigheten til 2.000 pe for tettbebyggelser med utslipp til både ferskvann / elvemunning og til sjø, som tilsvarer direktivets nedre grense for krav om hvorvidt det skal være et avløpsnett. Begge alternativene gjør at problemer⁴ knyttet til dagens myndighetsavgrensning forsvinner. Begge alternativene medfører videre at det blir én forurensningsmyndighet for alle kommunale avløpsanlegg i en tettbebyggelse. Det gir en løsning som er både ryddig og resipientorientert. Underalternativet medfører at bestemmelsene i forskriften om konsesjonsbehandling ikke kan utformes eksplisitt for

⁴ Dagens avgrensning medfører at kommunene er myndighet for de kommunale avløpsanlegg i tettbebyggelse over 2.000/10.000 PE som er mindre enn 1.000 PE. En endring i grensen medfører således at fylkesmannen får tilbakeført myndighet for noen titalls anlegg.

kommunen, siden fylkesmannen skal konsesjonsbehandle kommunale avløpsanlegg i tettbebyggelse mellom 2.000 og 10.000 pe med utslipp til sjø. Hovedalternativet anbefales fordi rensekravene og myndighetsfordelingen vil følge av de samme grensene.

Alternativ a) sikrer en fortsatt statlig kontroll med en større del av fosforfjerningen, som er av stor betydning for oppnådde reduksjoner basert på Nordsjødeklarasjonene og ved en ev. oppfølging av rammedirektivet for vann. Alternativet frarådes fordi fosforfjerningsmålet er nådd, fordi fosforfjerningsmålet kun gjelder et mindre antall av anleggene og fordi det neppe er særlig sterke argumenter som tilsier at staten fortsatt må styre utviklingen.

Krav om reelt handlingsrom, ryddig ansvarsfordeling, resipientorienterte krav og færrest mulig pe-grenser tilsier at avløpsanlegg i tettbebyggelse som omfattes av avløpsdirektivets rensekrav ikke bør delegeres til kommunene. Fjerning av myndighetsgrensen på 1.000 pe synes også å medføre at forskriften blir noe enklere å forholde seg til, fordi grensen for myndighetsutøvelse samsvarer med grense for rensing etter avløpsdirektivet. For eksempel kan hele kapitler i forurensningsforskriften tilpasses både type avløpsanlegg (fra bolighus, offentlig avløpsnett) og myndighetsutøver (fylkesmann eller kommune).

SFT foreslår derfor at skillet mellom statlig og kommunal forurensningsmyndighet tilsvarer avløpsdirektivets nedre grense for spesifikke rensekrav, dvs tettbebyggelser:

- over 10.000 pe ved utslipp til sjø og
- over 2.000 pe ved utslipp til ferskvann / elvemunning.

Foreslått myndighetsfordeling underbygges av at forskriften baseres på bruk av europeiske og norske standarder (EN-NS) der dette er mulig og at NORVAR veileder kommunene i forhold som er av typisk avløpsteknisk karakter (herunder NS).

Virksomheter med påslipp til offentlig nett vil uansett myndighetsfordeling måtte forholde seg til krav fra kommunen i tillegg til eventuelle krav fra fylkesmannen.

Klageinstans for utslipp < 50 pe

Det nye høringsforslaget legger opp til at den gamle grensen for klageadgang til fylkesmannen endres fra 15 pe til 50 pe. Grensen er av liten betydning, siden kommunen i snitt er forurensningsmyndighet for ca 700 anlegg under 15 pe, men bare 8-10 anlegg større enn 15 pe.

3.3 Avløpsnett

Det er et behov for økt kunnskap om utslipp fra overløp, spesielt der det er brukerkonflikter eller der tilstanden i resipienten er dårlig, herunder områder hvor rammedirektivet for vann kan utløse fremtidige tiltak.

Forslag til ny avløpsforskrift av 2003 hadde et forslag til krav om måling eller beregning av utslipp fra overløp. Forslag til nye regler om avløp i forurensningsforskriften vil i stedet ha forslag om et teknisk enklere krav til måling eller beregning av driftsstid. I tillegg foreslår SFT at kravet til måling eller beregning av driftsstid begrenses til avløpsanlegg som omfattes av EUs avløpsdirektiv.

Når det gjelder bestemmelsen vedrørende utslipp fra overløp i eller ved renseanlegget, foreslår SFT at det blir krav om måling og registrering av utslippet uansett driftsstid. Det på bakgrunn av at slike utslipp ofte er mer tilgjengelige enn utslipp på ledningsnettet og fordi disse skal inngå i beregningen av rensegrad.

3.4 Meldesystem med standardkrav

SFT foreslår at kravene i avløpsdelen i forurensningsforsriften gjøres selv bærende for eksisterende utslipp fra avløpsanlegg i tettbebyggelser mindre enn 2.000 pe i normalt og følsomt område. SFT foreslår i tillegg selv bærende krav for alle nye utslipp, herunder utslipp av sanitært avløpsvann fra bolighus og hytter. Med selv bærende menes i denne sammenheng at søknad og enkelttillatelse erstattes med:

- meldesystem: melding og tilhørende høring erstatter tradisjonell søknadsbehandling, og
- standardiserte krav: rensekrav, utslippskontroll etc. er fastsatt direkte i en forskrift, slik at individuelle utslippstillatelse er unødvendig.

Meldesystem

SFT foreslår at meldesystemet utvikles omtrent som for bolighus, hytter, campingplasser etc. i plan- og bygningsloven (§ 86 a), slik at det er kjent og derfor lett og bruke.

Sammenlignet med tradisjonell søknadsbehandling medfører innføring av et meldesystem og standardiserte krav for små og mellomstore avløpsanlegg:

- større forutsigbarhet for utstyrsprodusenter, -leverandører, høringsinstanser og søkere
- at søker kan ta utgangspunkt i rensekravene på et vesentlig tidligere stadium (når meldingen utarbeides)
- noe enklere vurdering for konsulenter (siden kravet er gitt)
- behov for mindre kompetanse hos kommunale forurensningsmyndigheter
- vesentlig mindre ressursbruk for søker og kommunale forurensningsmyndigheter
- vesentlig kortere tid fra melding er sendt inn til utslippet kan etableres
- at det kan bli lettere å gjennomføre "benchmarking / sammenligningsstudier" (like rensekrav)
- bedre forutsetninger for samarbeid på tvers av kommunegrenser, felles satsing på kompetanseutvikling og stordriftsfordeler

Ressursbesparelsene kan blant annet forklares ut i fra følgende:

Enklere søknadsprosses

- I en søknadsprosses må søker bruke ressurser til å 1) utarbeide en søknad og 2) vurdere hvordan vilkår gitt i utslippstillatelsen skal etterkommes. Med et meldesystem vil ressursbruken for søker knyttet til pkt 1) bli vesentlig redusert, fordi det i all hovedsak er tilstrekkelig å utarbeide en melding knyttet til de sentrale elementer som inngår i pkt 2).
- Ressursbruken knyttet til forhåndsvarsling er omtrent som før. Et meldesystem kan utformes slik at søker selv sørger for forhåndsvarslingen. Det medfører overføring av noe ressursbruk fra forurensningsmyndighet til søker.
- Siden kravene fremgår av forskriften vil ressursbruken for kommunale forurensningsmyndigheter etter høring av meldingen være liten, fordi man normalt ikke trenger gjøre noe utover en viss sjekk av meldingen (og ev. et bekräftelsessvar på f.eks. e-post til søker). Dette vil være tilfelle fordi søkers utslipp er lovlig etter at en nærmere angitt frist er gått ut.

Kortere saksbehandlingstid

- Bruk av meldesystem medfører at søker har et svar innen f.eks. 5 uker etter at fullstendig melding er sendt til høringsinstansene og kommunale forurensningsmyndigheter. I dag er det store variasjoner i saksbehandlingstiden, men 6 uker kan sies å være representativt for

gjennomsnittet (9). I en søknadsprosess forbrukes tid ved 1) at søknaden ligger i saksbunken inntil den står for tur og blir sendt på høring, 2) selve høringsprosessen (4-6 uker) og 3) at søknaden med innkomne uttalelser ligger i kø i påvente av å bli vurdert og tatt stilling til. Hele denne prosessen kan ta mange måneder. Bruk av meldesystem medfører i større grad rask tilbakemelding til søker, som igjen fører til mindre irritasjon og engstelse. Krav til tidsfrist medfører at forurensningsmyndigheten tvinges til å ta stilling til f.eks. hvorvidt avslag skal gis innen noen få uker. Sett fra søkers ståsted er det bedre å få et avslag kjapt i stedet for om for eksempel fire måneder.

Mindre kompetansebehov

- Bruk av meldesystem antas å medføre at kommunale forurensningsmyndigheter trenger noe mindre kompetanse knyttet til de innledende faser av et meldesystem, siden innhold i melding og høringsprosess er gitt.
- Bruk av standardiserte krav medfører at kommunale forurensningsmyndigheter trolig trenger å ha noe mindre kompetanse i å vurdere og utarbeide rensvilkår, utslippskontroll etc. siden disse er fastsatt i forskriften. Kommunale forurensningsmyndigheter kan i større grad konsentrere oppdatering av sin faglige kompetanse knyttet til kravene i forskriften. Siden kravene er begrenset til noen få resipientorienterte varianter legger det grunnlag for felles problemløsning og samarbeid på tvers av kommunegrenser og fylkegrenser og mellom bedrifter, kommuner og myndigheter. Muligheten for å lære av hverandre øker. Redusert behov for kompetanse kan særlig være til hjelp for små og middels store kommuner.

Et meldesystem har effektiviseringsgevinster, men vil også medføre administrative kostnader og investeringskostnader. De administrative kostnadene er knyttet til gjennomgang av eksisterende tillatelser, omlegging av interne rutiner og databaser og eventuell saksbehandling av unntakssøknader. Eksisterende avløpsanlegg uten rensing i samsvar med standardkravene vil automatisk få krav om oppgradering innen en fastsatt frist. I slike tilfeller kan den ansvarlige søke om unntak fra standardkravene. Dersom kommunen ikke godkjenner unntakssøknaden, vil den ansvarlige måtte investere i oppgradering av avløpsanlegget.

Kostnadene ved å opprettholde tradisjonell konsesjonsbehandling eller å innføre meldesystem med standardkrav vil være påvirket av eksisterende renseløsninger. SFT har derfor vurdert tre forskjellige alternativer for saksbehandlingsmetode:

1. Saksbehandling for alle utslipp baseres på individuell konsesjonsbehandling.
2. Saksbehandling for eksisterende utslipp baseres på individuell konsesjonsbehandling samtidig som at nye og utvidete anlegg baseres på meldesystem og standardkrav.
3. Saksbehandlingen for alle utslipp baseres på meldesystem og standardkrav.

Ad. Alternativ 1. Tilsier at dagens konsesjonsbehandling og administrative rutiner videreføres. Det vil si at dagens kompetanse- og ressursbehov blir uendret.

Ad. Alternativ 2. Medfører en blanding av to forskjellige saksbehandlingssystemer. Dette kan gjøre avløpsforvaltningen uoversiktlig, fordi saksbehandlingen for nye og eksisterende avløpsanlegg vil være forskjellig. Alternativet gjør også at det vil ta mange år før standardkravene blir utbredte og fordelaktig for gjennomføring av benchmarking. Alternativet ivaretar imidlertid effektiviseringsgevinster for nye avløpsanlegg uten at eksisterende avløpsanlegg automatisk får krav om oppgradering. Det vil si at eksisterende tillatelser er gyldige inntil noe annet er bestemt.

Ad. Alternativ 3. Tilrettelegger for effektiviseringsgevinster gjennom systematisering, forutsigbarhet og benchmarking. Alternativet medfører investeringskostnader i tilfeller der

eksisterende renseløsninger ikke er i samsvar med standardkravene og ikke får unntak fra standardkravene.

Saksbehandlingsmetode for utslipp fra hus og hytter

Det er i dag ca 320.000 separate utslipp med titalls forskjellige renseløsninger. Det vil være både komplisert og kostbart å standardisere renseløsningene for alle disse utslippene på nasjonalt nivå. SFT anbefaler at standardkravene for separate utslipp kun gjøres gjeldende for nye utslipp og utslipp som økes vesentlig jf. alternativ 2. Det vil dermed bli opp til kommunene å vurdere kost-nytte av å standardisere renseløsningene for eksisterende utslipp.

Saksbehandlingsmetode for utslipp fra mindre tettbebyggelser i normalt og følsomt område

Forslag til ny avløpsforskrift av 2003 hadde et forslag til 90 % fosforfjerning for avløpsanlegg med utslipp til normalt eller følsomt område uansett størrelse på tettbebyggelse. Kravet ble foreslått med bakgrunn i at omtrent 80 % av alle eksisterende kjemiske og kjemisk / biologiske anlegg oppnådde 90 % reduksjon av tot-P i 2002. Omtrent 40 av anleggene som ble omfattet kunne ikke vise til 90 % fosforfjerning. Disse ville derfor måttet forbedre sin rensing eller søke om unntak.

SFT har vurdert et restkonsentrasjonskrav for fosfor for avløpsanlegg i mindre tettbebyggelser i normalt og følsomt område. Kravet ble ikke funnet hensiktsmessig, fordi kun et titalls anlegg ville tjent på en innføring av restkonsentrasjonskrav. Det ble heller ikke funnet hensiktsmessig å redusere renskravet til 80 %. Det fordi dette ville vært en lemping av eksisterende utslippskrav for omtrent halvparten av anleggene med krav til renseseffekt og fordi utslippet til nordsjøområdene ville økt med omtrent 9 tonn fosfor.

SFT anbefaler at meldesystemet og standardkravene innføres for nye og eksisterende utslipp fra avløpsanlegg i mindre tettbebyggelser i følsomt og normalt område (alternativ 3). Forslaget omfatter ca 650 avløpsanlegg i normalt og følsomt område med utslipp til ferskvann eller kyststrekningen svenskegrensa – Lindesnes. Forslaget er i samsvar med forslag til ny avløpsforskrift av 2003. SFT regner med at eventuelle oppgraderinger til 90 % fosforfjerning i stor grad vil kunne gjøres gjennom forbedret drift. Det nye forslaget vil også gjelde omtrent 30 private avløpsanlegg. KOSTRA-rapporteringen for 2002 viser at det vil være omtrent fem private avløpsanlegg som må søke om unntak fra 90 % fosforfjerning eller investere i ny renseløsning.

Saksbehandlingsmetode for utslipp fra mindre tettbebyggelser til mindre følsomt område:

Retningslinjene i Norsk avløpspolitikk 2001 – 2005 av 11.7.2001 viderefører kravet i rundskriv 91/1 om bruk av sil eller slamavskiller for utslipp til mindre følsomt område på Vestlandet, Trøndelag og Nord-Norge. Kravet er satt for å hindre nedslamming av sjøbunnen, forsøplig av kystsonen og ukontrollert spredning av sykdomsfremkallende stoffer og organismer. Retningslinjene gjør det mulig å utarbeide meldesystem og standardkrav for utslipp til mindre følsomt område. Innføring av standardkrav vil følgelig kunne få konsekvenser for avløpsanlegg med lempeligere krav til rensing enn det som fremgår av retningslinjene. SSB har for eksempel registrert at det var omtrent 600 urensede utslipp av avløpsvann til mindre følsomme områder i 2002. Fylkesmannen har likevel kunnet bekrefte at omtrent 70 % av disse anleggene allerede har krav til mekanisk rensing (sil eller slamavskiller) eller at det foreligger saneringsplaner.

SFT har vurdert tre forslag til saksbehandling for utslipp på 50 pe eller mer fra mindre tettbebyggelser under 10.000 pe i mindre følsomt område:

- a) (Jf. alternativ 2) Tillatelser gitt før 1.1.2006 videreføres. Alle nye utslipp får meldeplikt og standardkrav.

Forslaget innebærer at ca 1.450 avløpsanlegg kan forholde seg til krav i eksisterende tillatelse inntil kommunen bestemmer noe annet i medhold av forurensningsloven § 18.

- b) (Jf. alternativ 2 og 3). Tillatelser gitt før 1.1.2006 for utslipp under 1.000 pe videreføres. Tillatelser gitt før 1.1.2006 for utslipp over 1.000 pe oppheves og erstattes med krav direkte i forskriftens kapittel 13. Alle nye utslipp får meldeplikt og standardkrav.

Forslaget medfører opphevelse av eksisterende tillatelse og standardkrav for ca 230 avløpsanlegg. ca 1.220 avløpsanlegg kan fortsatt forholde seg til krav i eksisterende tillatelse inntil kommunen bestemmer noe annet i medhold av forurensningsloven § 18.

- c) (Jf. alternativ 3). Alle tillatelser gitt før 1.1.2006 oppheves og erstattes med krav direkte i forskriftens kapittel 13. Alle nye utslipp får meldeplikt og standardkrav.

Forslaget medfører opphevelse av eksisterende tillatelser og standardkrav for ca 1.450 avløpsanlegg.

Ad. Forslag a). Forslaget innebærer ingen endring for ca 1.450 avløpsanlegg.

Forslaget bygger på at et meldesystem har mindre betydning for etablerte eksisterende avløpsanlegg, fordi disse allerede er konsesjonsbehandlet. Forslaget tilsier at den ansvarlige ikke behøver å investere i bedre rensing inntil kommunen fastsetter nye renssevilkår.

Dersom det innføres standardkrav, vil standardkravene erstatte vilkår i den eksisterende tillatelsen fra en fastsatt dato, med mindre kommunen godkjenner unntakssøknader. SFT antar at flere kommuner vil godkjenne unntakssøknader for eksisterende konsesjonsbehandlede avløpsanlegg på bakgrunn av kost/nytte vurderinger. Unntakene vil særlig gjelde små utslipp. Slike unntak vil i praksis tilsi at dersom det innføres standardkrav for alle utslipp, vil vilkår i eksisterende tillatelser fortsatt bli gjort gjeldende til tross for standardkravene.

Ad. Forslag b). Forslaget viderefører norsk praksis og tilrettelegger for effektiviseringsgevinster gjennom benchmarking for ca 230 avløpsanlegg. Forslaget innebærer ingen endring for ca 1.220 avløpsanlegg.

SFT antar at de fleste urensede utslipp over 1.000 pe vil medføre forurensningsmessige ulemper. NIVA har rapportert at urensede utslipp kan forårsake et slamdekke på sjøbunnen med opptil 150 m radius (12). Avstanden er avhengig av utslippets størrelse og lokale strømforhold. I enkelte tilfeller har NIVA påvist at bakterier kan transporteres med partikulært materiale og sedimenteres i strandsoner. I tillegg finnes det en del flytestoffer infisert med blant annet tarmbakterier i urensede avløpslam. Disse flytestoffene vil kunne bli ført tilbake til kystsonen av pålandsvind (13).

SFT regner ikke med mange omfattende unntak fra kravet om rensing av utslipp over 1.000 pe. SFT antar at det i dag er ca 40 avløpsanlegg over 1.000 pe som har urensede utslipp. Den totale investeringskostnaden for å rense disse utslippene er anslått til ca 90 millioner kroner (5). Den totale årlige driftskostnaden er anslått til ca 6 millioner kroner (5). SFT antar på generelt grunnlag, at slike investeringer ville bety en gjennomsnittlig økning i VA-gebyrene på ca 200 kr pr år pr. abonnent i de berørte kommunene

Ad. Forslag c). Forslaget viderefører norsk praksis og tilrettelegger for effektiviseringsgevinster gjennom benchmarking for ca 1.450 avløpsanlegg.

Forslaget innebærer at de som er ansvarlig for urensede utslipp vil måtte investere renseanlegg eller søke kommunen om unntak. Det er i dag er ca 190 utslipp som er i dag er urensert uten tidsfrist for oppgradering. Dersom de ansvarlige for de urensede utslippene ikke velger å søke om unntak, ville investeringskostnadene for rensing vært i størrelsesorden 200 - 300 millioner kroner (5). SFT antar på generelt grunnlag, at slike investeringer ville bety en økning i VA-gebyrene på 100 til 200 kr pr år pr. abonnent i de berørte kommunene.

SFT antar imidlertid at en del av de 190 urensede utslippene vil bli sanert bort i de nærmeste 5 - 10 årene. I tillegg vil kommunen kunne gi unntak fra standardkravet på bakgrunn av manglende miljønytte og samfunnsøkonomisk ulønnsomhet. SFT antar at flere kommuner vil godkjenne unntakssøknader for eksisterende utslipp på bakgrunn av lokale kost-nytte vurderinger. Dette gjelder særlig mindre utslipp under 1.000 pe med utslipp til resipienter med gunstige strømforhold og svært begrenset brukerinteresse. Slike unntak vil i praksis tilsi at flere eksisterende tillatelser fortsatt vil bli stående som gjeldende til tross for at standardkrav innføres. Dette vil redusere noe av hensikten med innføringen av standardkrav, nemlig effektivisering.

Sanering og bruk av unntaksbestemmelsen vil bidra til å redusere det reelle kostnadsnivået betraktelig. Det er pr. i dag vanskelig å gi noe presist kostnadsanslag for innføring av standardkrav for alle eksisterende avløpsanlegg i tettbebyggelser under 10.000 pe i mindre følsomt område. Det fordi det er kommunene selv som vil gjøre enkeltvurderingene av unntakssøknader.

SFT anbefaler forslag b) for utslipp til mindre følsomt område fra tettbebyggelse mindre enn 10.000 pe:

- Videreføring av tillatelser gitt før 1.1.2006 for utslipp under 1.000 pe.
- Oppheving av tillatelser gitt før 1.1.2006 for utslipp over 1.000 pe og innføring av standardkrav.
- Meldeplikt og standardkrav for alle nye utslipp.

Forslag b) anbefales fordi dette alternativet gir en tydelig føring på hva som regnes for passende rensing for utslipp større enn 1.000 pe fra mindre tettbebyggelser til mindre følsomt område. Grensen på 1.000 pe er satt, fordi det normalt vil kunne påvises forurensningsmessige ulemper. SFTs vurdering er at det ikke bør gjøres mange omfattende unntak for urensede utslipp over 1.000 pe. Standardkravene vil omfatte ca 15 % av eksisterende utslipp fra mindre tettbebyggelser med utslipp til mindre følsomt område. Det vil være opp til kommunene å vurdere kost-nytteverdien av standardiserte krav for ca 1.220 eksisterende utslipp. Kommunen vil hele tiden kunne oppheve eksisterende tillatelser og kreve overgang til standardkrav for eksisterende avløpsanlegg. Ansvarlige for avløpsanlegg kan også melde om overgang til standardkrav.

Forslag til standardkrav

Forslaget til meldesystem med standardkrav medfører at til sammen ca 1.130 tillatelser kan oppheves. Det nye meldesystemet og standardkravene vil, foruten avløpsanlegg omfattet av EUs avløpsdirektiv, gjelde for:

- nyetablering eller utvidelse av utslipp fra hus, hytter, campingsplasser, hoteller og fra annen bebyggelse som i mengde og sammensetning tilsvarer sanitært avløpsvann. Det dreier seg i størrelsesorden om et fire til fem tusen tillatelser for slike avløpsanlegg i året.
- nyetablering eller utvidelse av utslipp fra mindre tettbebyggelser. Det dreier seg i størrelsesorden om 100 tillatelser for slike avløpsanlegg i året.
- ca 230 eksisterende utslipp over 1.000 pe fra mindre tettbebyggelser til mindre følsomt område

- ca 650 eksisterende utslipp fra mindre tettbebyggelser til normalt og følsomt område med utslipp til ferskvann eller kyststrekningen svenskegrensa – Lindesnes

Kapittel 12 i forskriftsforslaget gjelder for nye utslipp eller utslipp som endres vesentlig av sanitært avløpsvann fra avløpsanlegg mindre enn 50 pe. De foreslåtte rensekravene er utarbeidet med utgangspunkt i forskrift om utslipp fra separate avløpsanlegg av 8. juli 1992 (opphevet) og norsk praksis. Kravene er oppsummert i tabell 2.

De foreslåtte standardiserte kravene i forskriftens kapittel 12 omfatter krav til typegodkjenning for minirenseanlegg under 50 pe, dokumentasjon, prøvetaking og analyse. Standardkravene er differensiert etter resipientforholdene og størrelsen på utslippet. Forskriftsforslaget har derfor strengere utslippskrav ved utslipp til ferskvann enn sjø, og strengere utslippskrav ved utslipp til Nordsjøen enn ved utslipp til sjø i Nord-Norge. I noen tilfeller vil likevel ikke kravene være egnet. Derfor er kravene utformet slik at forurensningsmyndigheten har anledning til å fastsette strengere eller supplerende krav eller lempe på krav fastsatt i forskriften så fremt det er i samsvar med relevante deler av forurensningsloven § 18. Ev. enkeltvedtak må fattes innen et bestemt antall uker etter at fullstendig melding er mottatt. Vedtaket kan påklages.

Tabell 2: Rensekravene for nye utslipp i kapittel 12

Område-inndeling	Størrelse på avløpsanlegg	
	< 50 pe	< 50 pe
	Ferskvann/elvemunning	Kystfarvann
Følsomt område og Normalt område	90 % tot-P eller 1 mg / l tot P	90 % tot-P eller 1 mg / l tot P
Mindre følsomt område	40 % SS* eller 140 mg / l SS*	40 % SS eller 140 mg / l SS

* Kravene gjelder kun utslipp til elvemunning.

De foreslåtte standardiserte kravene i kapittel 13 i forskriften gjelder for nyetablering og utvidelse av utslipp av kommunalt avløpsvann fra tettbebyggelse med samlet utslipp mindre enn 2.000 pe til ferskvann, mindre enn 2.000 pe til elvemunning eller mindre enn 10.000 pe til sjø (se tabell 3). De foreslåtte standardkravene vil også gjelde alle eksisterende utslipp til følsomt og normalt område, samt alle eksisterende utslipp over 1.000 pe til mindre følsomt område. Kravene er en presisering og videreføring av norsk avløpspolitikk fra 90-tallet: Rundskriv 91/1, Oppryddingsnotat av 12.7.1997 og Norsk avløpspolitikk av 2001-2005 av 11.7.2001.

Tabell 3: Rensekravene for nye utslipp i kapittel 13

Område-inndeling	Størrelse på tettbebyggelse	
	< 2.000 pe	< 10.000 pe
	Ferskvann/elvemunning	Kystfarvann

Følsomt område og Normalt område	90 % tot-P eller 90 % tot-P og 70 % BOF ₅	90 % tot-P eller 90 % tot-P og 70 % BOF ₅
Mindre følsomt område	40 % SS* eller 140 mg / l SS*	40 % SS eller 140 mg / l SS

* Kravene gjelder kun utslipp til elvemunning.

3.5 Analysekrav

SFT foreslår at listen for analyseparametere for avløpsanlegg større enn 20.000 pe og 50.000 pe i vedlegg 2 i forslag til ny avløpsdel i forurensningsforskriften utvides til å gjelde både innløps- og utløpsprøver. Resultatene vil utgjøre et viktig grunnlag for tiltaksvurderinger for utslipp fra overløp og slamkvalitet.

SFT foreslår i tillegg at listen for analyseparametere for avløpsanlegg større enn 50.000 pe i vedlegg 2 utvides til å inkludere nonylfenol. Dette vil generere informasjon om effekten av forbudet mot å bruke nonylfenoler og nonylfenoletoksiltar innen de fleste bruksområder i produktforskriften § 2 – 18.

Kravet om analyse av miljøgifter er plassert i vedlegg 2. Dette gjør at kravet kan endres etter hvert som behovet for kunnskap om miljøgifter i kommunalt avløpsvann endrer seg.

3.6 Prøvetaking

Riktig prøvetaking, konservering og analyse er avgjørende for representativ innrapportering til staten og ESA. Dersom det gjøres feil under prøvetaking og konservering, vil denne feilen overføres til analyseresultatet. Feilen vil således indirekte påvirke investeringsnivået for renseanlegget fordi analyseverdiene er bestemmende for avløpsanleggets størrelse, rensekrav og rensegrad.

Egenutviklede internkontrollsystemer kan føre til varierende kvalitet på kompetansenivå og praktisert kvalitetssikring dersom kontrollsystemene ikke blir jevnlig kontrollert av en ekstern aktør. Et dårlig utviklet internkontrollsystem kan få negative konsekvenser for innrapporterte renseparametere og miljøgifter samt skape usikkerhet når høye analyseverdier skal vurderes med tanke på "uvanlige forhold". De innrapporterte dataene vil danne grunnlaget for tiltaksplaner. Dersom disse er basert på et usikkert eller feilaktig grunnlag, øker risikoen for feilinvesteringer. Videre vil det være lite hensiktsmessig om fylkesmannen selv skal organisere prøvetaking fra alle avløpsanlegg omfattet av EUs avløpsdirektiv og utarbeide kvalitetssikringssystem for prøvetakingen. SFT foreslår derfor at nødvendig kvalitetssikring skal ivaretas gjennom krav til akkreditert prøvetaking i henhold til f.eks NS-EN-ISO 17025. Norsk Akkreditering har lang erfaring med å utvikle kvalitetssikringssystemer. NS-EN-ISO 5667-10 (Vannundersøkelse, prøvetaking: Del 10: Veiledning i prøvetaking av avløpsvann) er oversatt til norsk og inneholder retningslinjer for gjennomføring av prøvetaking. Denne kan fungere som en støtte for utvikling av kvalitetssikringssystemer for prøvetaking. I tillegg foreslår SFT at forskriftsforslaget skal henvise til spesifikke standardiserte analysemetoder. Det for å ivareta kravene til analysemetode i EUs avløpsdirektiv og for å oppnå at rensegradene ved renseanleggene vurderes på samme grunnlag.

Akkreditering av hele prøvingsforløpet fra uttak av prøve til det endelige analyseresultatet vil være med på å rydde opp i ansvarsforhold og kvalitetssikre innrapporteringen. Gode rutiner vil også kunne ivareta data som bekrefter at "uvanlige forhold" har påvirket analysere-

sultatet og slik at prøven kan annulleres og holdes utenfor innrapportering. Et kvalitetssikringssystem vil også være fornuftig sett i forhold til at SINTEF har anbefalt innføring av "benchmarking" på avløpssektoren (8). Den 11. mai 2004 la Kommunal- og Regionaldepartementet frem Kommuneproposisjonen 2005 nr. 1, der det vises til at Kommunal- og regionaldepartementet vil starte arbeidet med å utvikle et nasjonalt informasjonssystem for sammenligning av kvalitet og effektivitet i VA-sektoren.

Akkrediteringen av virksomhet for prøvetaking kan organiseres etter forskjellige modeller:

- A) Hvert enkelt avløpssekskap søker om egen akkreditering.
- B) En paraplyorganisasjon (f.eks driftsassistansen, interkommunalt selskap) søker om akkreditering og prøvetakingen på hvert enkelt sted vil være underlagt denne organisasjonen, selv om personene som utfører prøvetakingen er ansatt i de enkelte avløpssekskapene.
- C) Laboratoriene søker om akkreditering for prøvetaking. Prøvetakingen kan utføres enten av personell fra laboratoriet eller personell ved avløpssekskapet.

Modell A) vil vanligvis være en dyr og upraktisk løsning, mens løsning C) betegnes som den mest praktiske og besparende organiseringsmodellen.

Flere høringsinstanser har påpekt at akkreditering av prøvetaking vil være upraktisk (3). Dette gjelder særlig for små avløpsanlegg i mindre tettbebyggelser. SFT foreslår derfor at kravet til akkreditert prøvetaking begrenses til avløpsanlegg omfattet av EUs avløpsdirektiv. Det vil si at kravet begrenses til større tettbebyggelser hvor det er bedre forutsetninger for at akkreditert prøvetaking kan gjennomføres på en kostnadseffektiv måte. Samtidig vil begrensningen sikre at gjennomføringen av krav i EUs avløpsdirektiv blir vurdert på grunnlag av kvalitetssikrede tall.

3.7 Varsel om avvik

Høringsforslaget har en ny bestemmelse om at grove avvik ved avløpsanlegg omfattet av EUs avløpsdirektiv skal varsles til fylkesmannen. Det er kun krav om varsel dersom utslippet er overskredet med 100 %. Varselet skal inneholde informasjon om årsak og tiltaksplan.

3.8 Påslipp av oppmalt husholdningsavfall

Mulige reguleringer av MAK kan være:

- a) Nullalternativet - ingen regulering ut over det som er nevnt i kapittel 3 og det som fremgikk av høringsforslaget høsten 2003⁵ (3).
- b) Utslipp fra MAK tillates, - men med tydeliggjøring av kommunal forurensningsmyndigheters adgang til å regulere MAK i forskrift
- c) Utslipp fra MAK forbys, - men med anledning for kommunal forurensningsmyndighet til i forskrifts form åpne opp for slike utslipp
- d) Utslipp fra MAK forbys

Siden omfanget av MAK i Norge og Europa er beskjedent, mener SFT det er tilstrekkelig å tydeliggjøre kommunens hjemmel til å regulere påslipp av oppmalt matavfall til offentlige avløpsnett. Det kan gjøres ved å supplere "påslippsparagrafen" i forslaget til ny avløpsdel i forurensningsforskriften, jf. forslag b). Forslaget viderefører bestemmelsene i KS' sanitærreg-

⁵ Det er i forslaget til avløpsforskrift sendt på høring høsten 2003 en hjemmel for kommunene til å regulere påslipp fra virksomhet til offentlige avløpsnett. Paragrafen er utformet slik at kommunene ikke kan regulere påslipp fra virksomheter. De kan heller ikke regulere tekniske anordninger som MAK. Imidlertid kan de sette krav til maks. konsentrasjon av for eksempel organisk stoff ved påslipp. Det kan føre til at virksomheten kan velge mellom å bygge eget renseanlegg og/eller å fjerne MAK. En husholdning er ikke regnet som en virksomhet og kommunen kan derfor ikke bruke § 7-2 til å hjemle forbud mot MAK.

lement, og medfører at ev. rettslige usikkerheter knyttet til påslippsavtale / sanitærreglement forsvinner.

Forslaget til MAK-bestemmelsen omfatter ikke utslipp av matavfall fra MAK der avløpsvannet ledes til en sentral oppsamlingsenhet. Slike løsninger kan være aktuelle i boligblokker. Overløp fra oppsamlingsenheten kan slippes på det offentlige avløpsnett.

Fastsettelse av forbud mot påslipp av oppmalt matavfall må være i form av en forskrift. Et forbud kan likevel gjelde deler av kommunens offentlige avløpsnett. Dersom flere kommuner samarbeider på avløps- og avfallssiden, kan man med fordel samordne et. ev unntak.

MAK er i svært liten grad utbredt i Norge. I de tilfeller kommunen vil regulere påslipp av MAK, må det i tilstrekkelig grad tas hensyn til de som allerede har installert MAK.

3.9 Oljeholdig avløpsvann

Standardkravet til oljeholdig avløpsvann ble opprinnelig satt med utgangspunkt i hva en vanlig oljeutskiller normalt vil klare. Dette standardkravet er foreslått videreført for både direkteutslipp og påslipp av oljeholdig avløpsvann. Standardkravet er således ikke foreslått endret, men det er gjort tydelig at kommunen har myndighet til å fastsette strengere eller lempeligere krav. I tillegg foreslår SFT at meldesystemet utdypes og presiseres.

Kravet til installasjon av en bestemt type renseinnretning (oljeutskiller) er foreslått fjernet, mens kravet til sandfang er foreslått videreført for å ivareta dagens nivå for fjerning av miljøgifter.

Kravet om at det skulle være tilrettelagt for prøvetaking av både eksisterende og nye renseinnretninger for oljeholdig avløpsvann er foreslått begrenset til kun nye renseinnretninger. Det kan virke u hensiktsmessig at samtlige eksisterende oljeutskiller uten spesifikke krav til prøvetaking får krav om installasjon av prøvetakingskum til en pris på omtrent 30.000 kr. Det vil være mer hensiktsmessig at kommunen i disse tilfellene setter krav om prøvetakingskum etter behov.

Overgangsperioden for gjennomføring av 50 mg/l olje i restutslipp er foreslått forlenget til 2 år. Forslaget fra 2003 om at alle utslipp av oljeholdig avløpsvann skulle etterkomme 100 mg olje/l i restutslipp fra forskriftens ikrafttredelsesdato er i tillegg foreslått fjernet. Dette kravet er tilstrekkelig ivarettatt i eksisterende bestemmelser om oljeholdig avløpsvann. Det vil si at eksisterende tillatelser kan gjøres gyldige inntil 31.12.2007. Dermed kan overgangsbestemmelsen i forslag til ny avløpsdel i forurensningsforskriften gjøres enklere.

3.10 Amalgamholdig avløpsvann

SFT foreslår at kravet til bruk av amalgamavskillerer godkjent for 95 % reduksjon av amalgam etter norsk standard endres slik at kravet ikke vil gjelde for installerte typegodkjente amalgamavskillerer før avskillerene må skiftes ut. Det fordi installerte typegodkjente amalgamavskillerer i dag allerede har en renseeffekt tilnærmet lik renseeffektskravet på 95 %. Kostnaden ved å oppgradere alle installerte amalgamavskillerer før utgått levetid står dermed ikke i forhold til miljøgevinsten⁶.

3.11 Kommunale vann- og avløpsgebyrer

SFT foreslår at reglene for VA-gebyrer tas inn som en egen del i forurensningsforskriften, i tillegg til at det foreslås visse innholdsmessige forenklinger. Dette foreslås blant annet for å

⁶ Anslått til 4 millioner kr per kg Hg fjernet per år.

tydeliggjøre VA-gebyrbestemmelsene i forurensningsforskriften og for å forenkle forurensningsforskriften kapittel 11 om VA-gebyrer.

SFT foreslår videre at det lages utfyllende kommentarer til vann- og avløpsparagrafen i den nye avløpsdelen i forurensningsforskriften. Bl.a. foreslår vi at det heretter ikke tillates bruk av minimumsgebyr.

SFT ser det som riktig at kommunene fremdeles skal ha anledning til å bruke en fast gebyr-del. Arbeidet med effektivisering på avløpssektoren vil kunne påvirke størrelsen på det totale VA-gebyret i positiv retning. Flere av endringsforslagene i VA-gebyrkapittelet tilrettelegger derfor for stordriftsfordeler, sammenligningsstudier ("benchmarking") og økt effektivitet hos kommunene i fremtiden(8).

Når det gjelder stimulering til bruk av todelt gebyrordning, foreslår vi å fjerne bindingen mellom den faste delen av gebyret og kommunens faste kostnader. Det vil gjøre det lettere for kommunene å gå inn for en todelt gebyrordning. Fjerning av bindingen vil også gi kommunen frihet til å fastsette en lav sats for den faste delen av gebyret. Det er opp til Kommunnerevisjonen å kontrollere at den økonomiske forvaltningen foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser.

Unødvendige, utdaterte og overlappende bestemmelser foreslås fjernet. Fjerning av overlappende bestemmelser gjør paragrafene enklere og fjerner samtidig usikkerhet knyttet til hvem som egentlig bør svare på spørsmål samt hvordan bestemmelsene tolkes. Kommunen har allikevel frihet til å benytte seg av lignende regler om de ønsker dette. Det anbefales og oppfordres til å legge til grunn eksisterende retningslinjer for beregning av selvkost fra Kommunal- og regionaldepartementet ved fastsettelsen av gebyrenes størrelse.

Følgende elementer foreslås tatt med:

1. Kapittelet fastsettes innenfor rammen av lov om vass- og kloakkavgifter.
2. Beregningen av selvkost bør gjøres i samsvar med Rundskriv H-2140 Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet.
3. Årsgebyret skal beregnes på grunnlag av forbruk, eventuelt med tillegg av en fast gebyr-del.
4. Forbruket baseres på målt eller stipulert anslag.
5. Abonentene kan kreve måling.
6. Kommunen kan ikke fastsette minimumsgebyr.
7. Ens gebyrsatser skal gjelde i hele kommunen, så fremt ikke kommunens kostnader med å betjene en større forbruker eller en større gruppe abonnenter er vesentlig forskjellig fra de øvrige abonnentene.

Forslag til egen del og forenklet kapittel for VA-gebyrer i forurensningsforskriften bidrar til tydeliggjøring og rasjonalisering gjennom redusert detaljstyring og overlapping.

Forslaget innebærer at den delen av VA-gebyrkapittelet som gjelder vannforsyning fortsatt er inkludert i forurensningsforskriften. På sikt vil det være gunstig om reguleringen av vanngebyrene reguleres av et annet regelverk.

Hovedprinsippet for gebyrberegningen – selvkostprinsippet og betaling etter forbruk – er videreført. Retningslinjene for beregning av selvkost av kommunal- og regionaldepartementet

bør følges. Disse retningslinjene er allment aksepterte og vil kunne bidra til å gjøre "benchmarking" lettere.

Rettighetene til den enkelte abonnement er også videreført som for eksempel bruk av vannmåler og kommunens anledning til å kreve høyere gebyrer for avløpsvann som er dyrere å rense enn normalt kommunalt avløpsvann. Forslaget innfører ikke noe nytt, men fjerner i stedet punkter som har begrenset kommunens myndighet til å fordele gebyrene i forhold til de reelle kostnadene kommunen har ved å betjene den enkelte abonnement.

Det å fjerne forbudet mot å gi kvantumsrabatt vil gjøre det lettere for kommunen å ilegge gebyrene på en mer rettferdig måte. Det er imidlertid fortsatt ikke gitt anledning til å bruke VA-gebyrer som er lavere enn kommunens kostnader ved å forsyne den enkelte abonnent og som gjør at abonnenten subsidieres av andre abonnenter. Behov for større nøyaktighet vil også kunne bidra til bedre regnskap og kanskje også bidra til ryddigere forhold og økte muligheter for "benchmarking".

Det å fjerne minimumsgebyret vil redusere enkelte abonnenters frustrasjon og manglende forståelse for at de betaler for et større volumforbruk enn det de faktisk har. En todelt ordning er lettere å forstå og vil bidra til et bedre samsvar mellom det brukeren må betale i årsgebyr og det den mottatte ytelsen faktisk koster.

3.12 Ikrafttredelse, frister og overgangsbestemmelser

SFT foreslår at de nye endringene i avløpsdelen i forurensningsforskriften sendes på høring fordi de til sammen utgjør en omfattende endring av det opprinnelige forskriftsforslaget. Den nye høringsrunden vil gjøre at planlagt ikrafttredelsesdato forskyves fra 1.7.2004 til 1.1.2006.

Hovedintensjonen med en selv bærende avløpsregler er å rasjonalisere saksbehandlingen ved regulering av nye utslipp og ved regulering av utslipp som skal utvides. En situasjon hvor både vilkår i eksisterende tillatelse og krav i forskrift gjelder samtidig må unngås. Mens krav gjeldende for eksisterende anlegg er uaktuelt overfor eneboliger, hytter, campingsplasser o.l., er det en del fordeler ved at kravene er foreslått gjeldende for de fleste eksisterende offentlige avløpsanlegg.

De nye standardkravene er foreslått gjeldende fra 1.1.2006 for nye utslipp og utslipp som økes vesentlig. Eksisterende utslipp fra avløpsanlegg mindre enn 50 pe omfattes ikke av de foreslåtte standardkravene. Eksisterende utslipp fra avløpsanlegg under 1.000 pe til mindre følsomt område fra tettbebyggelse under 10.000 pe omfattes heller ikke forslaget om standardkrav. Eksisterende utslipp over 50 pe til normalt og følsomt område, samt utslipp over 1.000 pe til mindre følsomt område får i følge forskriftsforslaget standardkrav fra 31.12.2008

4 Samfunnsøkonomisk vurdering

Dette kapittelet tar utgangspunkt i endringsforslagene og forventede samfunnsøkonomiske konsekvenser av disse.

4.1 Forskriften som helhet

Det vil være behov for å sette seg inn i det nye regelverket og dens konsekvenser i en overgangsperiode. Det blir i første rekke behov for at eksisterende retningslinjer til fylkesmannen og eksisterende veileder til kommunen oppdateres av SFT. Nåverdien for de gjenstående kostnadene ved å gi generell veiledning samt å utvikle nye retningslinjer er anslått til 200.000 kr for SFT.

De fleste anleggene som omfattes av de selv bærende kravene i forskriftsforslaget har allerede en gyldig tillatelse, hvor visse vilkår skal oppheves mens andre skal videreføres. Det er derfor behov for at fylkesmennene går igjennom tillatelser som helt eller delvis blir opphevet. SFT antar at de administrative kostnadene vil ligge på til sammen ca 1 million kr for alle landets fylkesmenn. Anslaget inkluderer en gjennomgang av ca 250 tillatelser for avløpsanlegg som skal overføres til kommunen i tillegg til ca 350 tillatelser som vil være innenfor fylkesmannens myndighetsområde.

Kommunene må gjennomgå ca 400 tillatelser for renseanlegg under 1.000 pe i følsomt og normalt område og ca 1.450 tillatelser for avløpsanlegg i mindre følsomt område. Denne administrative kostnaden for kommunen er beregnet til 2 millioner kr på landsbasis.

I løpet av et par år forventer SFT at både statlige og kommunale forurensningsmyndigheter kan dreie arbeidet innen avløp fra konsesjonsbehandling til nødvendig tilsyn, herunder kontroll av årlig innrapporterte data og internkontroll. I tillegg forventer SFT ressursbesparelser for forurenser, leverandører og konsulenter, siden rensekravene er standardisert og synliggjort i en nasjonal forskrift.

4.2 Myndighetsfordeling

Isolert sett vil endring av myndighetsfordelingen mellom stat og kommune gi små samfunnsøkonomiske konsekvenser ettersom det i utgangspunktet dreier seg om hvem som stiller krav og ikke innholdet i kravene. Imidlertid vil en myndighetsfordeling basert på EUs avløpsdirektiv skape en ryddig ansvarsfordeling mellom stat og kommune og tilrettelegge for resipientorienterte rensekrav.

De budsjettmessige og administrative konsekvensene av forslaget om endret myndighetsfordeling er omtalt i kapittel 5.

4.3 Avløpsnett

Avløpsnettet med tilhørende pumpestasjoner har en gjenanskaffelsesverdi på over 150 milliarder kroner (6). Standardkrav til avløpsnettet ville blitt svært kostbart og SFT har vurdert det som mest hensiktsmessig å innføre registreringskrav ut i fra dimensjonerings- og utslippshensyn. En slik start på reguleringen av avløpsnettet er hensiktsmessig, fordi investeringskostnadene holdes forholdsvis lave samtidig som informasjonsbehovet for overløp blir ivaretatt.

4.4 Meldesystem og standardkrav

Standardkravene er utformet slik at de tydeliggjør dagens avløpspolitikk og viderefører dagens krav til rensing jf. Rundskriv 91/1, Oppryddingsnotat av 12.7.1997 og Norsk avløpspolitikk av 2001-2005 av 11.7.2001. Tradisjonell konsesjonsbehandling muliggjorde i tillegg diffe-

rensiering i forhold til resipientens tilstand. Denne muligheten er opprettholdt i forskriften gjennom en kombinasjon av differensierte standardkrav og unntak. De differensierte standardkravene representerer derfor i liten grad noe nytt, materielt sett. Standardkravene er likevel en viktig endring i måten kravene stilles på, fordi de tilrettelegger for bruk av et enkelt meldesystem. Meldesystemet tenkes utviklet omtrent som for bolighus, hytter, campingplasser etc. i plan- og bygningsloven (§ 86 a), slik at det er kjent og derfor lett å bruke.

Standardkravene er i korthet et virkemiddel som muliggjør systematisering, tydeliggjøring og effektivisering av avløpsforvaltningen. Systematiseringen gjør at standardkravene tilrettelegger for "benchmarking". "Benchmarking" vil kunne være med på å skape lavere kostnader på sikt ved å skape insentiver til effektivisering og forbedring (8). Forurensningsmyndigheten vil tjene på kortere saksbehandlingstid og lavere krav til kompetanse jf. kapittel 3.4. Forurenser vil spare på enkle meldeprosedyrer, kortere saksbehandlingstid og et mer oversiklig marked for leverandører og konsulenter. Miljøet vil bli ivaretatt gjennom standardkrav som opprettholder eksisterende retningslinjer for rensing av avløpsvann. Det vil i tillegg gå vesentlig kortere tid fra melding om utslipp er mottatt til utslippet kan klassifiseres som lovlig.

SFT forventer at kommunen vil måtte legge om interne administrative rutiner i en kort overgangsfase. Omleggingene vil i hovedsak gå ut på å gå igjennom eksisterende tillatelser som skal oppheves, tilpasse meldeskjema og gi veiledning. Det er fullt mulig for bransjen å samarbeide om utarbeidelsen av støttemateriale slik at innsatsnivået i den enkelte kommune kan reduseres. SFT antar at et meldesystem på sikt vil medføre betydelige ressursbesparelser for saksbehandlere hos kommunen. SFT antar at forenklingen vil kunne medføre årlige ressursbesparelser i størrelsesorden 5 - 7 millioner kroner hos kommunene i form av redusert tid brukt på søknadsbehandling. I tillegg vil forurenser bruke mindre tid på å skrive melding sammenlignet med søknad. Denne ressursbesparelsen på vil ligge mellom 2,5 og 3,5 millioner kroner årlig på landsbasis (7).

Utslipp fra mindre tettbebyggelser til mindre følsomt område

Retningslinjene i Norsk avløpspolitikk 2001 – 2005 av 11.7.2001 viderefører kravet i rundskriv 91/1 om bruk av sil eller slamavskiller for utslipp til mindre følsomt område på Vestlandet, Trøndelag og Nord-Norge. Kravene i de eksisterende retningslinjene er satt for å hindre nedslamming av sjøbunnen, forsøplig av kystsonen og ukontrollert spredning av sykdomsfremkallende stoffer og organismer.

Forslaget til standardkrav vil ivareta miljøet på samme nivå som eksisterende retningslinjer og vil i tillegg tilrettelegge for effektiviseringsgevinster gjennom systematisering, forutsigbarhet og benchmarking. Standardkravene er foreslått gjeldene for alle nye utslipp og for ca 230 eksisterende utslipp lik eller større enn 1.000 pe. Det vil si at kommunene i de fleste tilfellene ikke lenger behøver å bruke tid på å utarbeide egne krav til passende rensing for disse utslippene.

Dersom det forekommer store avvik fra gjeldende retningslinjer, det vil si urensede utslipp over 1.000 pe, er det SFTs vurdering at de forurensningsmessige ulempene i de fleste tilfellene tilsier god kost-nytte for oppgradering. Den totale investeringskostnaden for å rense urensede utslipp over 1.000 pe som i dag ikke har krav til rensing innen en fastsatt tidsfrist, er anslått til ca 90 millioner kroner (5). Den totale driftskostnaden er anslått til ca 6 millioner kroner. SFT antar på generelt grunnlag, at investeringene vil kunne bety en gjennomsnittlig økning i VA-gebyrene på ca 200 kr pr år pr. abonnent i de berørte kommunene. Kostnadsanslagene vil kunne reduseres noe på grunn av unntak, dersom det kan påvises særlige lokale forhold som tilsier at standardkravene ikke medfører samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Typegodkjenning av minirenseanlegg

Kravet til typegodkjenning av minirenseanlegg i forskriftens kapittel 12 gjør at det ikke blir behov for kommunene å investere i prøvetaking av minirenseanlegg under 50 pe. Bestemmelsen er en ren tydeliggjøring av at det vil foreligge en harmonisert produktstandard for minirenseanlegg fra CEN (EN12566 - 3). Denne harmoniserte standarden er utformet med utgangspunkt i byggeveredirektivet. Denne standarden vil erstatte nasjonale godkjenningsordninger for å sikre fri flyt av varer innenfor EØS-området. Tydeliggjøringen av typegodkjenningskravet vil være med på å redusere usikkerhet og kompetansekrav hos kommunene. Det nye typegodkjenningskravet vil få betydning for leverandører av minirenseanlegg ved at de må sørge for at produktene testes etter godkjent metode. Det vil koste hver leverandør omtrent 1 million kroner å få testet produktet sitt etter godkjent vurderingsordning. Dette er en engangskostnad for hvert produkt. NORVAR har påpekt en potensiell kostnadsbesparelse på 8,5 millioner kroner per år for en slik vurderingsordning for mindre utslipp (6).

4.5 Analysekrav

Listen for analysekrav i avløpsdelen i forurensningsforskriften vil på sikt fremskaffe et bedre datagrunnlag for tiltaksanalyser for prioriterte miljøgifter og dermed redusere risikoen for feilinvesteringer.

Høringsforslaget fra 2003 hadde forslag om at renseanlegg over 20.000 pe skal analysere for tungmetaller i renset avløpsvann og at renseanlegg over 50.000 pe i tillegg skal analysere for organiske miljøgifter i renset avløpsvann. SFT forslår nå at kravet om analyser på tungmetaller og organiske miljøgifter utvides til også å gjelde urenset avløpsvann ved innløpet på de berørte renseanleggene. Forslaget er i samsvar med Aquateams høringsuttalelse til forslag til ny avløpsforskrift fra 2003. Endringene gjør at de samlede resultatene fra analysene blir mer informative ved at resultatene vil kunne brukes i flere sammenhenger. De foreslåtte analysene vil kunne brukes ved beregning av forurensning fra overløp, renseeffekt for miljøgifter på avløpsanlegg og slamkvalitet. Analyseresultatene vil dermed kunne gi en bedre helhetsforståelse og utgjøre et bedre grunnlag for tiltaksvurderinger.

SFT foreslår i tillegg at analyselisten utvides til å inkludere nonylfenol for inn- og utløpsprøver på avløpsanlegg større enn 50.000 pe.

SFT antar at de totale kostnadene for forslaget om utvidete analysekrav på landsbasis øker fra omtrent 1 million kr pr år til omtrent 2,4 millioner kroner per år.

4.6 Prøvetaking

Akkreditering av virksomhet for prøvetaking vil medføre kvalitetssikring av utslippstall. Kvalitetssikringen er nødvendig fordi tallene for renseparametere og miljøgifter vil ha betydning for nasjonal og internasjonal rapportering, avviksvurderinger, krav til rensegrad, tiltaksplaner og investeringsnivå. 80 – 90 % av prøvene som tas i henhold til avløpsdirektivet er av avgjørende betydning for om kravene etterkommes. Akkreditering vil derfor være et viktig virkemiddel for å sikre god sporbarhet slik at alle prøver med for høye analyseverdier kan ettersjekkes for "uvanlige forhold". Akkreditering vil også tilrettelegge for benchmarking, gjennom kvalitetssikring av tall som skal brukes i sammenligningssystemer og beregning av effektiviseringspotensial.

Forslaget til omfanget av akkrediteringskravet er redusert fra ca 850 til ca 350 avløpsanlegg. Dette er gjort på grunn av at den nye myndighetsfordelingen skaper en naturlig grense for

akkrediteringskravet. De avløpsanleggene som omfattes av akkrediteringskravet tilhører store tettbebyggelser og representerer derfor de største investeringskostnadene. Analyseresultatene fra disse avløpsanleggene skal i tillegg rapporteres til ESA. Resultatene vil derfor få betydning for ESAs vurdering av den norske implementeringen av EUs avløpsdirektiv. Flere av avløpsanleggene med akkrediteringskrav har også krav til prøvetaking av miljøgifter som skal inngå i nasjonale tiltaksanalyser.

Norsk Akkreditering vil bedømme kvalitetssystemet til virksomheten i tillegg til at de vil bedømme utvalgte prøvetakingsstasjoner. Kostnadene ved selve akkrediteringen vil bli påvirket av hvordan akkrediteringen organiseres jf. kapittel 3.6 og vil derfor variere fra virksomhet til virksomhet. Kostnaden for ukomplisert akkreditering av en virksomhet er erfaringsmessig ca 100.000 kr per virksomhet. I tillegg vil virksomheten ha interne kostnader ved å utvikle og etablere kvalitetssikringssystemet. Disse kostnadene er generelt beregnet til ca 200.000 kr per virksomhet. Anslaget kan reduseres betraktelig dersom virksomheten allerede har erfaring fra annen akkreditering. Dette er bakgrunnen for at organiseringsmodellen for akkrediterte laboratoriene og bruk av kontrahert personell regnes som den mest besparende organiseringsmodellen.

Det er opp til hver enkelt kommune å vurdere hvilken organiseringsmodell som er mest praktisk. Dersom de fleste av 50 - 60 tettbebyggelser velger å akkreditere seg, antar SFT at summen av de berørte kommunenes etableringskostnader for akkreditering vil ligge på ca 15 millioner kr. Kommunenes etableringskostnader for akkreditering reduseres til ca 10 millioner kroner dersom 30 av tettbebyggelsene velger å bruke akkrediterte laboratorier og kontrahert personell⁷. Etableringskostnaden er en engangskostnad. Et akkrediteringssystem må i tillegg verifiseres jevnlig og summen av de berørte kommunenes årlige kostnader for dette er anslått til 1 – 3 millioner kr.

4.7 Varsel om avvik

Varsel om grove avvik fra rensekrav vil gjøre det lettere for fylkesmannen å føre tilsyn med avløpsanlegg omfattet av EUs avløpsdirektiv. Varselet vil gjøre at fylkesmannen raskere kan ta stilling til årsak og virkning av forurensningssituasjonen. SFT regner ikke med at kravet om varslings vil føre til noen særlig økning av ressursbehovet hos fylkesmannen.

4.8 Påslipp av oppmalt husholdningsavfall

Hensikten med å gi kommunen tydelig hjemmel til å regulere påslipp av oppmalt matavfall er først og fremst å sikre at utslipp av oppmalt matavfall fra MAK til avløpsanlegg skjer der dette er en kostnadseffektiv løsning.

Ut fra de tilbakemeldinger SFT har fått fra NORVAR, kommuner og fylkesmenn, regner vi at forslaget vil spare kommunene for unødig ressursbruk, fordi bestemmelsen dekker et etterspurt informasjons- og klargjøringsbehov.

Forslaget innebærer en tydeliggjøring av tilsvarende hjemmel i forurensningsloven § 30. Forslaget innebærer således ikke økte kostnader for kommunene.

4.9 Oljeholdig avløpsvann

Kravet om at det skal installeres gravimetrisk oljeutskiller er foreslått fjernet, slik at det skal være mulig å ta i bruk andre egnede rensinnsretninger når dette for eksempel er kostnadseffektivt.

⁷ Antar at kostnaden for akkreditering reduseres fra ca 300.000 kr til 150.000 kr for og at hvert laboratorium betjener 3 tettbebyggelser.

Kravet om tilrettelegging for prøvetaking ved samtlige eksisterende oljeutskillere er også foreslått fjernet. Kommunen vil imidlertid fremdeles ha anledning til å kreve installasjon av prøvetakingskum der dette er hensiktsmessig. Denne endringen gjør at eventuelle investeringer for å tilrettelegge for prøvetaking ved eksisterende oljeutskillere vil bli begrenset til tilfeller der kommunen ser behov for prøvetaking.

I tillegg er paragrafen foreslått mer selvberende ved at det opprinnelige meldesystemet i større grad er utdypet og presisert. Presiseringen forventes å medføre en besparelse for både søker og kommune ved nyetableringer og utvidelser av eksisterende anlegg. Besparelsene er forventet fordi meldesystemet er mer selvforklarende enn tidligere.

4.10 Amalgamholdig avløpsvann

Kravet om typegodkjenning i henhold til norsk standard for amalgamavskillere er foreslått gjeldende kun for nye installasjoner. Dette gjør at bransjen ikke behøver å skifte ut tilfredstillende amalgamavskillere før disse har endt sin levetid. SFT regner med at endringen vil gjøre at investeringsnivået for tannlegekontorene i liten grad vil endre seg.

4.11 Kommunale vann- og avløpsgebyrer

Forenklingene vil bidra til å redusere henvendelser fra kommuner som er usikre på eget handlingsrom som følge av gamle særbestemmelser i VA-gebyrforskriften. Statlige forurensningsmyndigheter vil i større grad kunne arbeidet med sammenligningsstudier og andre effektiviserings tiltak på avløpssektoren. SFT regner med at forenklingen vil føre til noe mer arbeid for kommunene fordi de i større grad må utvikle de lokale forskriftene selv.

Selvkostprinsippet er videreført og danner rammen for gebyrene. Det legges opp til at forbrukere av vann- og avløpstjenester skal betale gebyrer i samsvar med kommunens reelle kostnader med å betjene den enkelte abonnent. På lokalt nivå vil forskriftsforslaget kunne få mindre lokale fordelingsvirkninger.

4.12 Ikrafttredelse, frister og overgangsbestemmelser

Et sentralt forenklingstiltak er at forslaget til ny avløpsdel i forurensningsforskriften fører til at konsesjonsbehandling i henhold til forurensningsloven § 11 blir unødvendig for alle nye avløpsanlegg og ca 1130 eksisterende avløpsanlegg etter 1.1.2006. Målet er at kravene for de fleste offentlige avløpsanlegg som mottar kommunalt avløpsvann skal ha vilkår i en forskrift som skal gjelde i stedet for tillatelse etter § 11, jf. forurensningsloven § 9.

Forenklingsgevinsten ved bruk av standardkrav og meldesystemer antas å være stor dersom det etter ikrafttredelsesdatoen ut fra forurensningsfaglige grunner kan aksepteres at 95 - 99 % av vilkårene i eksisterende utslippstillatelse enten kan oppheves eller erstattes av bestemmelsene i forslag til ny avløpsdel i forurensningsforskriften.

4.13 Samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Gjennomføringen av EUs avløpsdirektiv og målet om å øke tilsynet har ført til økt ressursbehov for forurensningsmyndighetene på avløpssektoren. Hovedintensjonen med en selv bærende avløpsdel i forurensningsforskriften er å innfri målene samtidig som at det totale ressursbehovet for forurensningsmyndighetene ikke økes.

Avløpsanleggene i Norge representerer store verdier og høye driftskostnader. Investeringene i 2003 var på 1,8 milliarder kroner og årskostnadene var omkring 4,3 milliarder kroner (10). Gjenanskaffelsesverdien for avløpsanleggene er anslått til omtrent 205 milliarder kroner (6). NORVAR antar at det finnes et effektiviseringspotensial i størrelsesorden 240 millioner kroner per år på avløpssektoren (6). SINTEF har gjennom sitt arbeid for Kommunal- og regionaldepartementet også identifisert effektiviseringspotensialer, særlig ved bruk av benchmarking som virkemiddel (8). Kommunal- og regionaldepartementet har derfor til hensikt å arbeide med å utvikle et nasjonalt informasjonssystem av kvalitet og effektivitet i vann- og avløpssektoren jf. Kommuneproposisjonen 2005 nr. 1.

Forslaget til standardisering, systematisering og forenkling av avløpsregelverket er et ledd i arbeidet med å effektivisere avløpssektoren. Endringsforslagene i form av standardiserte krav og kvalitetssikring medfører ressursbesparelser og tilrettelegger for ytterligere ressursbesparelser gjennom benchmarking. Benchmarking vil på sikt kunne medvirke til å skape lavere kostnader på sikt ved å skape insentiver til effektivisering og forbedring (8).

Forslaget til meldesystem og standardkrav representerer i utgangspunktet ingen endringer i forhold til dagens retningslinjer for rensing av avløpsvann. Standardkravene er differensierte i forhold til resipient og åpner for bruk av unntak. Samtidig gjør standardkravene at individuell konsesjonsbehandling av tillatelser kan erstattes med et enkelt meldesystem. Kombinasjonen av meldesystem og standardkrav muliggjør ressursbesparelser gjennom redusert kompetansebehov, kortere og enklere søknadsbehandling samt bedre forutsigbarhet. Forutsigbarheten skaper bedre forutsetninger for samarbeid på tvers av kommunegrenser, felles satsing på kompetanseutvikling og stordriftsfordeler. Miljøet vil bli ivaretatt gjennom standardkrav som opprettholder eksisterende retningslinjer for rensing av avløpsvann.

Det vil være opp til den enkelte kommune å vurdere kost-nytte verdien for oppgradering til standardkrav for eksisterende avløpsanlegg under 1.000 pe i tettbebyggelser under 10.000 pe i mindre følsomt område. En revurdering av gamle tillatelser vil kunne bidra til å redusere eventuelle problemer med nedslamming av sjøbunnen, forsøplig av kystsonen og ukontrollert spredning av sykdomsfremkallende stoffer og organismer.

I tillegg til praktisert norsk avløpspolitikk er det innført nasjonale krav til akkreditert prøvetaking og analyse av miljøgifter for å sikre kvalitet og bedre grunnlagsdata for tiltaksanalyser. SFT foreslår dette, fordi akkreditering representerer kvalitetssikring for grunnlagstall som har betydning for fastsettelse av rensekraft, tiltaksplaner for miljøgifter og effektiviseringsberegninger gjennom benchmarking. Det vil si at akkreditering vil være med på å redusere risikoen for feilinvesteringer på avløpssektoren.

Forslaget til selv bærende forskrift gir rom for en gradvis dreining fra konsesjonsbehandling til tilsyn for både kommunal og statlig forurensningsmyndighet. Frem mot 2009 vil fylkesmannen oppleve at det blir nødvendig med økt satsing på tilsyn for å påse at krav i EUs avløpsdirektiv gjennomføres. I tillegg vil fylkesmannen på Vestlandet og nordover i denne perioden oppleve økt ressursbehov til behandling av søknader om unntak fra sekundærrensekraftet og oppfølging av resipientundersøkelser. SFT forventer at kommunen vil måtte gjen-

nomgå eksisterende tillatelser og legge om interne administrative rutiner i en overgangsfase. SFT antar imidlertid at ressursbruken hos kommunen på sikt vil kunne dreies mot tilsyn på bakgrunn av at det innføres standardiserte krav. I tillegg forventer SFT at forurensere vil oppleve ressursmessige besparelser som følge av mer forutsigbare utslippkrav, enkle meldesystemer og generelt raskere saksbehandlingstid.

Totalt sett forventer SFT at de foreslåtte administrative endringene i form av regelverksforenkling og endring av myndighetsnivå over tid vil gi rom for nødvendig tilsyn for statlige og kommunale forurensningsmyndigheter. Endringene som foreslås i denne omgang omhandler i stor grad måten kravene stilles på og i liten grad innholdet i kravene. Utover de ressursbesparelsene forenklingene og effektiviseringen vil medføre, forventes de samfunnsøkonomiske konsekvensene å være små.

5 Budsjettmessige og administrative konsekvenser

Forslag til ny myndighetsfordeling mellom stat og kommune som samsvarer med grensene i EUs avløpsdirektiv medfører flytting av roller mellom forurensningsmyndighetene. Det er i hovedsak kystkommunene som vil få økt forurensningsmyndighet innenfor avløp.

Endringer for fylkesmannen

Fylkesmannen vil oppnå ressursbesparelser ved at:

1. saker blir overført til kommunene, og
2. konsesjonsbehandling blir erstattet av meldesystem og standardkrav.

Forslaget til ny myndighetsfordeling vil bety et skifte av forurensningsmyndighet for ca 340 avløpsanlegg. Av de 340 avløpsanleggene som blir berørt, vil ca 90 overføres fra kommune til fylkesmann. De resterende 250 avløpsanleggene vil bli overført fra fylkesmann til kommune. Det betyr at netto 160 avløpsanlegg vil bli overført fra fylkesmannen til kommunen.

Statlige forurensningsmyndigheter vil kunne spare 90 - 110 ukeverk per år dersom myndighetsfordelingen blir basert på EUs avløpsdirektiv, fordi de ikke lenger skal utarbeide enkelttillatelser for 160 avløpsanlegg⁸. Denne overføringen kombinert med effektiviseringsgevinster, gjør at statlige forurensningsmyndigheter vil kunne håndtere økte arbeidsoppgaver som følge av EUs avløpsdirektiv (behandling av unntakssøknader og gjennomføring av tilsyn).

Fylkesmannen vil fortsatt være forurensningsmyndighet for omtrent 350 anlegg med en samlet tillatt størrelse på 4,8 millioner pe. Den samlede tillatte størrelsen utgjør ca 80 % av det tillatte pe-utslippet fra anlegg over 50 pe i Norge.

Endringer for kommunen

Kommunene vil oppnå ressursbesparelser ved at konsesjonsbehandling blir erstattet med meldesystem og standardkrav.

Forslaget til ny myndighetsfordeling vil medføre at ca 160 kommuner vil få økt forurensningsmyndighet. Disse kommunene vil få ansvaret for ca 250 nye avløpsanlegg. Samtidig vil ca 90 avløpsanlegg over 1.000 pe i tettbebyggelser omfattet av avløpsdirektivet overføres til fylkesmannen. Sammenlignet med i dag vil kommunen derfor få en netto myndighetsøkning på ca 160⁹ avløpsanlegg med samlet utslipp på omtrent 700.000 pe. De fleste av anleggene som blir overført til kommunen har utslipp til mindre følsomt område. SFT oppfatter derfor forslaget til ny myndighetsfordelingen som mer resipientorientert enn tidligere.

Av de omlag 160 kommunene som vil få økt myndighet, vil om lag 100 kommuner få ett ekstra avløpsanlegg innenfor sitt myndighetsområde. Videre vil 35 kommuner få to ekstra avløpsanlegg, 13 kommuner vil få tre ekstra avløpsanlegg og de resterende mellom 4 og 9 ekstra avløpsanlegg innenfor sitt myndighetsområde. Dette må anses som små tillegg ettersom kommunene allerede er myndighet for ca 320.000 små avløpsanlegg og ca 2.200 avløpsanlegg over 50 pe.

Siden anslaget for ukeverkene som overføres fra fylkesmannen til kommunen er basert på konsesjonsbehandling, vil ukeverkene generelt bli færre ved overgang til meldesystem og standardiserte krav uavhengig av om det er fylkesmannen eller kommunen som er myndighet. Saksbehandlingstiden vil unntaksvis være uendret på grunn av særlige forhold. Det er

⁸ Basert på en undersøkelse blant 8 fylkesmenn i 2001.

⁹ Tallet er et anslag basert på opplysninger fra KOSTRA. Oppgitte størrelser i pe kan være basert på forskjellige beregningsgrunnlag og dette kan gjøre at anslagene i realiteten er noe annerledes.

derfor vanskelig å utarbeide et presist tall for kommunenes økning i ukeverk grunnet overføring av myndighet.

Anleggene som overføres til kommunen vil i stor grad være konsesjonsbehandlet og standardkravene i forskrift gjør utarbeidelse av lokal forskrift strengt tatt unødvendig. Det vil si at det nye myndighetsansvaret i stor grad vil dreie seg om tilsynsvirksomhet (avvikskontroll og oppfølging av avvik) og i mindre grad saksbehandling (revisjon av rensekrav). Økt myndighetsoverføring medfører isolert sett noe ekstra arbeid for kommunene. Et grovt anslag tilsier at kommunens nye tilsynsoppgaver tillegger kommunen mellom 60 og 100 ukeverk. SFT antar at ressursbehovet vil nærme seg 60 etter hvert som kommunens tilsynsvirksomhet bidrar til å redusere antall avvik. Hvis det legges til grunn at et årsverk tilsvarer 500.000 kr, kan de samlede kostnadene for forslag til ny myndighetsfordeling beregnes til 1 million per år for alle kommunene i Norge. Anslaget gjelder påfølgende år etter at avløpsdelen i forurensningsforskriften er vedtatt og inkluderer avviksbehandling for 80 av 160 anlegg. Deresom kommunene oppnår samsvar med rensekrav vil de årlige samlede tilsynskostnadene for alle kommunene reduseres til omtrent 500.000 kr. Kommunene har anledning til å dekke kostnadene for tilsyn gjennom VA-gebyrene i tråd med prinsippet om at forurensere skal betale.

Behovet for ekstra ukeverker hos kommunene som følge av forslag til ny myndighetsfordeling vil imidlertid kunne dekkes inn gjennom øvrige forventede ressursbesparelser som følger av innføringen av meldesystem og standardiserte krav. Totalt sett forventer SFT at innføring av ny myndighetsfordeling og ny saksbehandlingsmetode vil gi 4 – 6 millioner kroner i årlige administrative ressursbesparelser hos kommunene.

6 Referanser

1. SFT, 2003. Forslag til forskrift om utslipp av avløpsvann (avløpsforskriften). Høringsfor-
slag sendt ut 03.07.03
2. SFT, 2003. Vurdering av konsekvenser av forslag til fellesforskrift for avløpssektoren.
SFT-notat av 01.07.2003
3. SFT, 2003. Sammenstilling av høringsuttalelser til forskrift om utslipp av avløpsvann (av-
løpsforskriften) sendt ut 03.07.03.
4. Nedland, Kjell Terje. 2002. Ledningsnett– operasjonlisering av EUs avløpsdirketivs funksjons-
krav. Notat O-01120, 27.2.2002. Aquateam, Oslo.
5. SFT, 1994. Kostnadskurver for avløpsanlegg. Rapport 94:17.
6. NORVAR, 2003. Effektivisering av avløpssektoren. NORVAR rapport nr 131, 20.05.2003.
7. Finansdepartementet 2000. Veileder i samfunnsøkonomiske analyser. Publikasjonsnum-
mer R-0579 B.
8. SINTEF, 2003. VARFIN – Utredning om informasjonssystem og finansieringsregime for
VA-sektoren. Rapport nr. STF50 A03302.
9. Siv.ing Steinar Skoglund AS, 2004. Saksbehandling i henhold til forskrift om utslipp fra
mindre avløpsanlegg. Ressurskartlegging. Spørreundersøkelse.
10. SSB, 2003. KOSTRA kommunal avløpsstatistikk, 2003.
11. Aquateam. 2002. Organiske miljøgifter i norsk avløpsslam.
12. NIVA, 1983. Vurdering av rensekrav for utslipp av kommunalt avløpsvann til sjøresi-
pienter. Rapport 5. nedslamming og forsøpling av bunnen ved utslipp av kommunalt av-
løpsvann.
13. NIVA, 1983. Vurdering av rensekrav for utslipp av kommunalt avløpsvann til sjøresi-
pienter. Rapport 6. hygieniske effekter.