

Lovgrunnlag og regelverk for avløpsplanlegging i spredt bebyggelse

Av Knut Iver Skøien

Knut Iver Skøien er avdelingsingeniør i miljøvernavdelingen i Buskerud

Innlegg på fagtreff 14.10.96

Innledning

I dette innlegget prøver jeg å gi en oversikt over de viktigste reglene som berører avløpsplanlegging i spredt bebyggelse. Noen av dem angår overordnet planlegging, og er mest relevante for kommunene, mens andre har betydning for den planleggingen som gjøres av den ansvarlige for hvert enkelt anlegg. Det er viktig at offentlige veiledningsinstanser kjenner reglene, men siden mye av planleggingen i spredt bebyggelse foregår i privat regi er det kanskje enda viktigere at konsulentene som lager planene er kompetente på området.

1 Plan- og bygningsloven (pbl.)

Formålsparagrafen til pbl., § 2, sier at "Planlegging etter loven skal legge til rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet og gi grunnlag for vern av ressurser og om utbygging....."

Rikspolitiske retningslinjer

Det kan gis rikspolitiske retningslinjer der det er nødvendig for å ivareta nasjonale eller regionale interesser, jf. pbl. § 17-1. Eksempler på slike er RPR for varig vernede vassdrag og RPR for samordnet areal- og transportplanlegging.

De rikspolitiske retningslinjene har stort sett liten betydning for avløpsplanlegging, selv om RPR for varig vernede vassdrag inneholder bestemmelser om at forurensning som kan gripe inn i det vernede vassdraget og redusere områdets verneverdi skal unngås.

Kommuneplan

Kommunen er forpliktet til å utarbeide kommuneplan, jf. pbl. § 20-1. Kommuneplanen skal inneholde en langsiktig og en kortsiktig del. Den langsiktige delen inneholder blant annet arealdelen, som er av stor betydning for avløpspolitikken.

Kommunen kan utarbeide handlingsprogram for bestemte virkeområder, herunder avløpsområdet, i egen kommunedelplan. Et eksempel på en slik plan kan være "Hovedplan for avløp"

(SFT 1994), som skal få fram sammenheng mellom bruk av vannforekomster, vannkvalitetsmål og avløpstiltak med tilhørende kostnader.

Mange kommuner, spesielt i Østlandsområdet, har utarbeidet gode saneringsplaner for kommunalt avløp. Selv om SFT (Syversen 1993) konkluderte med at avløpsplanene var gode verktøy for iverksettelse av tiltak, vil jeg spesielt peke på to ulemper. Den første er at saneringsplanene sjelden har blitt gjort forpliktende i kommuneplanprosessen (som omfatter økonomiplanleggingen), slik at gjennomføringen har blitt nedprioritert. Den andre er at planene ikke har sett kommunale avløpsutslipp i sammenheng med andre forurensningskilder, som industri og utslipp fra spredt bebyggelse. Tiltakene har dermed ikke vært satt i sammenheng med ønsket nivå for vannkvalitet eller blitt vurdert med hensyn til kostnadseffektivitet (dvs. at en undersøker hvilke tiltak som gir størst grad av måloppnåelse i forhold til kostnadene). Jeg tror hovedplaner vil være bedre egnet som styringsdokumenter for avløpssektoren.

Tidlig i arbeidet med kommune(del)plan skal kommunen søke samarbeid med offentlige myndigheter som har særlige interesser i planarbeidet. Dette vil si at blant annet fylkesmannens miljøvernavdeling bør gi innspill til hovedplan for avløp.

Reguleringsplan

Kommunen kan i kommuneplanen bestemme at det skal utarbeides reguleringsplan for bestemte områder før det

gjennomføres utbygging. I reguleringsplaner kan områder for avløpsanlegg merkes av på kartet og det kan gis reguleringsbestemmelser.

Det er ofte vanskelig å si eksakt hva slags reguleringsbestemmelser pbl. gir hjemmel for, men det er for eksempel tvilsomt om de kan inneholde krav om utarbeidelse av avløpsplan før utbygging skjer.

Reguleringsbestemmelsene kan derimot brukes til å fastsette forbud mot innlegging av vann i et hytteområde (Miljøverndepartementet 1996).

Regler for bygninger og byggesaksbehandling

Lovens § 66.2 sier at avløpsløsning må være i samsvar med forurensningslovens krav for nye tomter, og den gir tilknytningsplikt for eksisterende bebyggelse til offentlig avløpsledning der det ligger til rette for det. (Plikten gjelder ikke fritidsboliger, jf. § 82.)

Kommunen kan, med hjemmel i pbl. § 75, bestemme at bestemte klosettyper skal brukes i bestemte områder. Denne bestemmelsen kan for eksempel brukes der en vil bruke vakuumblosetter eller lavtspylende klosetter i forbindelse med kildeseparering av avløpet eller der en vil bruke miljømerkede biologiske klosetter i hytteområder.

Det er videre gitt bestemmelser om saksbehandling, kontroll, ansvarshavende og lignende.

2 Forurensningsloven

Forurensningsloven skal sikre forsvarlig miljøkvalitet, slik at ikke forurens-

ning fører til helseskade, går ut over trivsel eller skader naturen.

Tillatelse

Alle sanitæravløpsutslipp må ha utslippstillatelse i medhold av lovens § 11. Fylkesmannen er delegert myndighet til å avgjøre slike saker. For saker mindre enn 25 personekvivalenter (PE), er kommunen forurensningsmyndighet, noe jeg kommer inn på senere - under separatforskriften.

Loven sier at forurensningsspørsmål skal søkes løst for større områder under ett og på grunnlag av oversikts- og reguleringsplaner. En grunn til dette er at forurensning fra flere kilder ofte påvirker samme resipient, og at den enkelte kilde ikke nødvendigvis gir uakseptabel miljøkvalitet, men at alle kildene til sammen gjør det. Dette er særlig vanlig i spredt bebyggelse, der mange enkelthusutslipp, virksomheter med egne utslipp og landbruksforurensning kan bidra til for eksempel eutrofiering av en innsjø. På kommunenivå skal derfor planer som vannressursplaner, vannbruksplaner og hovedplan for avløp legges til grunn for avgjørelser om utslippstillatelse.

Ved avgjørelse skal "det legges vekt på de forurensningsmessige ulemper ved tiltaket sammenholdt med de fordeler og ulemper som tiltaket for øvrig vil medføre". Med "fordeler og ulemper" menes de samfunnsmessige virkningene.

Separatforskriften

Separatforskriften legger myndighet for utslipp fra inntil sju boliger eller 25 PE

til kommunen. Det er stilt krav om hvilke løsninger som kan tillates i § 6, som henviser til forskriftens retningslinjer. Det er videre i § 7 gitt begrensninger i kommunens myndighet i tett-bygd strøk.

Kommunen er gitt ansvar både for byggekontroll og driftskontroll i § 9.

De tekniske retningslinjene sier både hvilke anleggstyper som omfattes av forskriften, hvor de forskjellige løsningene kan brukes og hvordan de skal bygges og drives. For minireseanlegg er det fastsatt egne bestemmelser for typegodkjenning.

SFT har foreslått at det arbeides med endringer i separatforskriften, både når det gjelder reglene om kommunens myndighet og reglene om renseløsninger. Det har blant annet vært uttrykt ønske om et regelverk som i større grad stimulerer til å utvikle nye og forbedrede renseløsninger.

3 Kommunehelse-tjenesteloven

Formålet med kommunens helsetjeneste er blant annet å fremme folkehelse og trivsel og gode sosiale og miljømessige forhold. Lovens kap. 4a omhandler miljørettet helsevern. Medisinsk-faglig rådgiver (kommunelegen) har spesiell rett til å uttale seg, og bør derfor gis informasjon om alle saker som berører miljørettet helsevern. Et eget rundskriv (Sosialdepartementet 1990) angir hvordan saker som angår både helse- og miljøvernmyndighetene skal behandles.

Drikkevannsforskriften

Drikkevannsforskriften er hjemlet blant annet i kommunehelsetjenesteloven. Den inneholder et konkret forbud mot forurensning av drikkevannssystemer, som blant annet omfatter tilsigsområde, vannkilde og transportsystem. Det kan fattes vedtak som forbyr bestemte virksomheter hvis de medfører risiko for forurensning.

Når det planlegges avløpsutslipp i spredt bebyggelse, er det trolig en fordel å planlegge vannforsyning samtidig, slik at det på et tidlig tidspunkt kan fastslås om det er konflikter mellom de to interessene. Helsemyndighetene får også et bedre grunnlag for å uttale seg til tiltakene.

Forskrift om utslipp av avløpsvann

Forskriften gir kommunen myndighet til å nekte nye utslipp hvis de "vil kunne medføre hygienisk betenkelig forurensning" og til å kreve tilfredsstillende rensing. Det kan også kreves rensing av eksisterende utslipp.

4 Andre regler

Ekspropriasjon

Når en skal planlegge avløpsløsninger i spredt bebyggelse, er det ofte ønskelig å benytte områder utenfor egen eiendom for å oppnå optimale løsninger. Særlig er dette aktuelt for naturbaserte løsninger, som krever stort areal og spesielle terreng- og grunnforhold.

I slike tilfeller er det gjennom ekspropriasjonsloven (oreigningsloven) mulig å erverve rett til å gjennomføre grunnundersøkelser og senere til å anlegge, drive og vedlikeholde avløpsanlegg.

Som oftest bør selvfølgelig dette ordnes med avtaler mellom partene, slik at ekspropriasjon er unødvendig.

Rett til oppmåling, grunnundersøkelser o.l. gis av lensmannen. I slike tilfeller gis ulemperstatning etter lensmannens skjønn.

Fylkesmannen fatter vedtak om rett til anlegg og drift. Erstatning fastsettes da av skjønnsretten.

Internkontroll

Internkontrollforskriften skal fremme helse, miljø og sikkerhet, og er fastsatt med hjemmel i flere lover, blant annet forurensningsloven. Virksomheter som har ansatte og som omfattes av forurensningslovens bestemmelser må opprette internkontrollsystemer. Dette vil si systematiske tiltak som er beskrevet i prosedyrer, og som skal sikre og dokumentere at krav til virksomheten overholdes.

Fylkesmannen er tilsynsmyndighet for avløpsanlegg, og vil derfor gjennomføre systemrevisjoner hos virksomheter med plikt til å opprette internkontrollsystemer for avløpsanlegg.

Hoteller o.l. i spredt bebyggelse og med egne avløpsløsninger vil være forpliktet til å ha egne internkontrollsystemer, og for disse vil driftsjournaler og driftsinstruksjoner vil være viktige deler av dokumentasjonen.

Avløpsgebyr

For anlegg som eies og drives av kommunen gjelder "Forskrift om kommunale vann- og avløpsgebyr", som er fastsatt med hjemmel i lov om kommunale vass- og kloakkavgifter. Kommu-

nen bestemmer størrelsen på gebyrene, men disse skal ikke være større enn at inntektene av engangs- og årsgebyrer tilsvarer kommunens kostnader på sektoren.

I spredt bebyggelse er private fellesanlegg vanligere enn i tettbebyggelsen, som stort sett betjenes av kommunale anlegg. Enkelte steder er det også en kombinasjonsløsning, der både private interessenter og kommunen er aksjonærer i et aksjeselskap som står for utbygging, vedlikehold og drift av avløpsanlegg. Forskriften gjelder ikke i slike tilfeller fordi anleggene ikke regnes som kommunale, og det kan være langt mer tungvint å fordele kostnadene enn om anlegget hadde vært kommunalt. Gebyrene må i prinsippet fastsettes i avtaler mellom partene, noe som fort skaper vanskeligheter hvis gebyrene skal endres eller det stilles spørsmål til rettferdigheten av dem. For private anlegg har en for eksempel ingen bestemmelser som fastsetter maksimal inndekningsgrad, slik en har for kommunale avløpsgebyrer.

Investeringsavgift

Private utbyggere må betale merverdiavgift på investeringer i avløpsanlegg, mens kommunene i utgangspunktet skulle betalt investeringsavgift. Fra 1989 bortfalt også investeringsavgiften for kommunale avløpsanlegg, slik at disse bør kunne bygges til lavere pris enn private anlegg.

I Inderøy kommune i Nord-Trøndelag er det vist at kommunen kan bygge separate avløpsanlegg billigere enn privatpersoner (Inderøy kommune 1996).

Dette skyldes delvis avgiftsfritak, men også effektiviseringsgevinster og rimeligere innkjøp.

Tilskudd

Miljøverndepartementet gir tilskudd over statsbudsjettets kap. 1442, post 63 til kommunale oppryddingstiltak på avløpssektoren og til avløpsplaner (Miljøverndepartementet 1995). Tilskuddet er på 10-20 %, og anleggstilskudd gis bare til kommuner med kostnader på avløpssektoren som er høyere enn landsgjennomsnittet. Det gis normalt ikke tilskudd til tiltak i spredt bebyggelse eller til sanering i for eksempel hytteområder. Det er varslet at denne tilskuddsordningen skal trappes ned og falle bort etter år 2000.

Kommunal- og arbeidsdepartementet gir tilskudd over statsbudsjettets kap. 551, post 51 til kommunale grunnlagsinvesteringer, blant annet på avløpssektoren, til vegger og til vannforsyning (Kommunal- og arbeidsdepartementet 1995). Avløpstilskuddene kan dekke inntil 40% av investeringene. Det er kun kommuner som omfattes av distriktpolitiske virkemidler som kan få tilskudd, og tilskuddene skal stimulere til ny næringsvekst, og kan derfor ikke brukes til oppryddingstiltak. Investeringer for vanlige hytteområder eller enkeltbedrifter omfattes heller ikke av ordningen. Det er fylkeskommunen som vurderer søknadene.

Referanser:

SFT 1994: Hovedplan for avløp. Veiledning til kommunene. Veiledning 94 04

Syversen 1993: Kommunale avløpsplaner - evaluering. SFT-Rapport 93:28

Miljøverndepartementet 1996: Reguleringsplan. Bebyggelsesplan. Veileder T-1128

Sosialdepartementet 1990: Retningslinjer for behandling av saker som berører både miljøvern- og helsemyndighetene. Rundskriv nr. I-33/90

Inderøy kommune 1996: Utslipp fra spredt bebyggelse - opprydding. Sluttrapport

Miljøverndepartementet 1995: Tilskots- og låneordninger på forureiningsområdet. Rundskriv T-3/95.

Kommunal- og arbeidsdepartementet 1995: Statsbudsjettet kap. 551 post 51. Rundskriv H-2/95.

MILJØ OG KOMMUNALTEKNIKK

• KOMBINERT HUMUSFJERNING
OG KORROSJONSKONTROLL
• NITROGENFJERNING • GRUNN-
VANNSANLEGG • FORURENSING
AV GRUNNEN • TEKNISKE MILJØ-
ANALYSER...



KNUDSEN
SCANDIACONSULT

Pb. 446, Brakerøya, 3002 Drammen. Tlf.: 32 83 88 11. Fax: 32 83 88 14