

Er fylkesmennenes miljøvern-avdelinger overflødige i Norsk avløpsforvaltning

Av Marit Sundsvik Bendixen

Marit Sundsvik Bendixen er seksjonsleder forurensing Fylkesmannen i Rogaland

Innlegg på seminar 19. mars 2002

Utslipp av avløpsvann utgjør en forurensing både av nærmiljøet og på et nasjonalt/internasjonalt nivå. Regulering av forurensende utslipp i medhold av forurensningsloven innebærer å treffe vedtak om tillatelse til utslipp av forurensning, pålegge nødvendige tiltak og føre tilsyn med at regelverk og vedtak overholdes. SFT har følgende forslag til kriterier for hvilke oppgaver som skal behandles på sentralt statlig myndighetsnivå:

- **Miljøvirkningens karakter eller størrelse.**

Store utslipp av miljøfarlige stoffer som hver for seg kan ha nasjonal betydning.

- **Særskilte kompetansebehov**

Utslipp der det ikke er kostnads-effektivt å spre reguleringen til flere enheter, f.eks der det er få bedrifter i en bransje eller det av andre grunner er særlig nødvendig å holde behandlingen samlet.

- **Sterke nasjonale interesser eller konflikter**

Saker som hver for seg eller samlet

har sterke nasjonale/internasjonale miljøinteresser. Det samme gjelder saker der andre statlige interesser på overordnet nivå er involvert, slik at det kan oppstå målkonflikter.

Utslipp av avløpsvann defineres etter dette hovedsakelig som et regionalt problem med lokale/reversible forurensinger uten særskilt kompetansebehov eller i konflikt med statlige interesser på overordna nivå. Diskusjonen går i dag på hvor grensen for kommunal myndighetsutøvelse skal gå. Når en går gjennom alle oppgavene innenfor forurensningsområdet, vil det medføre relativt mange enkeltsaker lagt til regionalt nivå. Staten vurderer derfor muligheten av å effektivisere enkeltsaksbehandlingen etter forurensningsloven gjennom å innføre standardiserte krav i forskrift som skal avløse konsensjonsbehandling. I tillegg innfører EU stadig mer detaljert regelverk som gjennomføres i norsk rett. Dette vil sannsynligvis dreie oppgavene for forurensningsmyndigheten mer i retning av tilsyn med gjeldene regelverk for framtiden.

Hvilke problemer representerer utslipp av avløpsvann

Avløpsvann fra befolkningen inneholder blant annet fosfor, nitrogen, organisk stoff, bakterier og virus og påvirker sammen med utslipp fra industri, landbruk og akvakultur miljøforholdene i vassdrag, fjorder og kystfarvann. Utslipp av avløpsvann kan gi både lokale og regionale forurensninger og kan forårsake forsøpling av bunnområder, vannmasser og strandlinjen. Det kan i tillegg gi en hygienisk forringelse av vannet og påvirke plante- og dyreliv i området.

Overgjødning (eutrofiering) vil si tilførsel av for mye næringsstoff som fosfor, nitrogen og organisk stoff. Det oppstår en økologisk ubalanse med oksygenvikt og fiskedød. I innsjøer og vann fører overgjødning ofte til massevekst av planktonalger. Typisk for mange innsjøer på Jæren var/er oppblomstringen av blågrønnalger. Noen av disse er gift-produserende og farlige både for mennesker og dyr.

Vannklosettet ble tatt i bruk rundt år 1900 og det har skjedd store endringer i bosetningsstruktur og fritidsvaner siden 1950. Ledningsnett ble bygget for å lede avløpsvannet ut i nærmeste elv, sjø eller fjord. Tilflyttingen til byområdene fra landområdene medførte at kravene til håndtering og rensing av avløpsvannet fra byområdene økte. Renseanlegg ble ofte først bygd når tilstanden i resipienten, det vil si elva, sjøen eller fjorden, bli virkelig dårlig eller når store brukerinteresser krevde det. Den store utbyggingen av renseanlegg i Norge startet omkring

1970. I dag behandles det meste avløpsvannet i renseanlegg før det ledes ut i en resipient. Avløpsvann i overløp, lekkasjer i ledningsnett og feilkoplinger til ledningsnett står for de største lokale utslippene i dag. Kommunens årlige kostnader på avløpssektoren er ca. fire milliarder kroner. (SFT Miljøstatus)

Politikkendringer

- Resipientorientert politikk.

Frem til 01.01.01 var Fylkesmannen myndighet for alle anlegg over 25 pe og klagemyndighet for resten. Vi satte rensekrav til avløpsanlegg ut fra kunnskap om tilstanden i resipienten, størrelsen på utslippet, bruker- og verneinteresser samt kostnader knyttet til tiltaket. Rensekrav ble satt først og fremst for fosfor, men også for organisk stoff. Det var ikke krav til utslipp av nitrogen i Rogaland. Overgjødningsproblemer i ferskvann er konsentrert til lavereliggende strøk, spesielt områder med bosetting og landbruk. Aksjon Jærvassdrag (i Rogaland) ble starta opp av den grunn med både fylkesmannens miljø- og landbruksavdelinger representert. I sjøområdene har man både overgjødningsproblemer knyttet til fjord- og skjærgårdsområder som belastes av lokale norske kilder, og en storstilt regional påvirkning av Skagerrakkysten forårsaket av langtransport fra kilder utenfor Norges grenser. Dette har ført til økt oksygenforbruk i Sørlandsfjordene, og reduserte levevilkår for mange organismer. Tilførsel av nitrogen gjennom nedbør gir også et bidrag til overgjødning i Norge.

- EU politikk

Fylkesmannen er pr. dags dato myndighet for alle anlegg over 1.000 PE. FM er klagemyndighet for alle anlegg over 15 PE og også for de < 15 PE dersom kommunestyret ikke har delegert beslutningsmyndighet nedover i kommunen. Kommunen står fritt til å ta de avgjørelser de mener er rett i forhold til resipientene, og er i dag ikke bundet av krav i hht. forskrift. I klagesaker vil fylkesmennene fremdeles kunne ta resipientorienterte avgjørelser. De store anleggene >2.000 PE i ferskvann og > 10.000 i kystsonen er sterkt bundet av strenge, faste EU-krav til utslippene.

Delegeringsprosjektet

Gjennom Kommunereformen er det foreslått at en rekke oppgaver innen forvaltning av forurensningsloven skal overføres til kommunene. Dette er oppgaver der det i hovedsak er lokale interesser og hvor det dermed bør være et lokalt handlingsrom. På avløpssektoren er det pr. i dag delegert myndighet til å gi utslipp av avløpsvann < 1000 PE. Det er en pågående diskusjon om denne grensen bør være høyere og mer i tråd med EU's oppdeling. De resterende oppgavene etter forurensningsloven som det knytter seg nasjonale interesser til, enten i form av nasjonale mål eller internasjonale forpliktelser, vil bli beholdt på et statlig regionalt eller sentralt nivå.

Det er i dag et behov for bedre samordning av det statlige tilsynet med regelverket innenfor helse, miljø, sikkerhet og næringsmiddeltilsynet. Med mer forskriftsregulering vil det

bli større fokus på tilsyn for forurensningsmyndigheten og enda viktigere å foreta en samordning av tilsynet med de øvrige statlige tilsynsvirksomhetene.

Grunnlaget for å delegere oppgaver (på avløpssektoren) til kommunene er at problemstillingene i første omgang er lokale. Det er innbyggerne i kommunene som ikke kan bruke sin bade-plass, drikke av sin lokale vannkilde, får sin brønn forurenset, blir berørt av blågrønnalger osv. Kommunen ved sine politikere bør derfor være den som er mest interessert i at vannkvaliteten er bra, og bør være den beste til å fastsette rensekrav til egne og andres anlegg. Hvis det bare ikke hadde kostet så mye penger som kunne vært brukt til sykehjemsplasser.....

I neste omgang vil staten oppfylle sine nasjonale forpliktelser når kommunene har gitt sine innbyggere den vannkvaliteten som de er tjent med.

Fylkesmannen er det regionale apparatet for staten på miljøvernområdet. Det er etablert gode styrings-systemer gjennom tildelingsbrev, budsjett og samarbeid mellom fylkesmannen og sentralt statlig nivå. Staten har en instruksjonsmyndighet (jf forurensningsloven § 81 og Ot.prp nr 11, 1979-80 s. 176) overfor Fylkesmannens miljøvernavdeling.

Statlige forurensningsmyndigheter har behov for å ha oversikt og kontroll med reseauanlegg og utslippsmengder samt følge med på overvåkingen av resepientene for å se hvilken vei dette fører hen.

Fylkesmannen er gitt myndighet til å fastsette krav om resipientrunder-

søkelse eller overvåking der vi er myndighet. Vi kan sørge for at resipient-tilstandene blir kartlagt over store deler av fylket gjennom å gi pålegg til utslippsaktørene.

Konklusjon

Fylkesmannens miljøvernavdeling er ikke overflødig i norsk avløpsforvaltning pga at FMVA:

- har veiledningsplikt overfor kommunene. Dette må medføre at vi har kjennskap til saksområdet og har nødvendig myndighet innen en del saker på området. (store utslipp) Erfaring tilsier at det er lettere for kommunene å stille spørsmål til fylkesmannen pga nærheten
- er en rettssikkerhetsinstans overfor befolkningen og skal derfor behandle klager på vedtak som er gjort i kommunene

- har kjennskap til lokale resipienter, og skal se regionen under ett både mhp utslipp av avløpsvann men også industri, oppdrett og annet. Vannressursdirektivet vil gi overordna myndighet muligheten til å kunne se hele vannressursen i et sammenhengende perspektiv.
- er et statlig organ på regionalt nivå som er forpliktet til å følge opp statlig politikk, men ta nødvendige lokale forhold med i betraktning der dette er nødvendig.
- skal føre tilsyn med lover og forskrifter
- skal rapportere om miljøstatus som vil være et viktig bidrag i utforming av nasjonal politikk og i utforming av virkemidlene