

## Krav til valg av løsninger – frihetsgrader i lovgivning

Av Terje Farestveit

Terje Farestveit er sjefingeniør i Lokalmiljøseksjonen, Tilsynsavdelingen i Miljødirektoratet.

Innlegg på seminar i Norsk vannforening 20. mars 2013.

Lover og regler er laget for å sikre ønsket utvikling på en god måte. Fungerer de utilsiktet så vil de bli endret. Det er ikke noe i forurensningsforskriften eller veiledninger i medhold av denne som skal hindre gode avløpsløsninger, enten disse er basert på eksisterende infrastruktur eller for mer desentrale løsninger.

### Frihetsgrader i lovgivningen

I den nye malen for utslippstillatelser som skal brukes av Fylkesmannen spesifiserer Miljødirektoratet krav til ledningsnett. Et naturlig spørsmål er da om kravene er for sterkt bundet til dagens infrastruktur og om de hindrer en utvikling mot andre løsninger. I utgangspunktet lager vi lover og forskrifter for å kunne nå målsettinger på en hensiktsmessig måte. Hvis vi oppdager at lovgivningen ikke fungerer etter hensikten, så endres reglene. Således endres forskrifter med jevne mellomrom ettersom erfaringer vinnes. Generelt skal derfor ikke overordnede bestemmelser begrense friheten til å finne gode alternative løsninger eller hindre teknologisk utvikling.

Et annet aktuelt spørsmål er om detaljeringen i malen likevel sementerer en eksisterende infrastruktur og vanskeliggjør ønskede endringer. Temaet for seminaret er strategier for framtidens systemer, og flere av presentasjonene tar til orde for en nedbygging av store overføringsledninger og etablering av desentrale avløpsløsninger.

Miljødirektoratet kan ikke se at verken regelverk eller malen til utslippstillatelser står i veien for en slik utvikling. Riktignok tas det utgangspunkt i dagens struktur og de problemer som er identifisert blant annet i form av lekkasjer og overløpsutslipp. Men om kommunene vil redusere utslipp og innlekking ved å fornye eksisterende infrastruktur eller justere denne, er ikke lover og regler til hinder for dette.

Vi opplever ikke i dag noe trykk fra kommuner eller andre for å bygge desentrale avløpsystemer og det er sannsynlig at om et slikt press hadde eksistert, så ville trolig både malen for utslippstillatelser og forskrifter blitt noe påvirket av dette. Dersom vi i fremtiden ser klarere tendenser til omlegging av dagens struktur, vil vi måtte gjøre nye vurderinger av utviklingen, og eventuelt sette mer konkrete krav til de ulike løsningene.

Miljødirektoratet har ikke noen synspunkter på om sentrale eller desentral infrastruktur på avløpsnettet er å foretrekke. De små tendenser vi ser til anleggelse av grunne anlegg har vi eksempelvis ikke kommentert, mens overvannshåndtering uten ledningsnett har vi oppfordret til jevnlig over mange år.

### Rammestyring eller ikke?

Det har vært ”god latin” i mange år at kommunene ikke skal detaljstyres, men ha stor grad av frihet innenfor klare rammer. Dette står i viss grad i motstrid til ønsker fra mange kommuner

om klarere og mer detaljerte krav som det er enklere å forholde seg til. Stiller så den nye malen for detaljerte krav?

I den nye malen for utslippstillatelser som er kommet presenter vi betydelig mer detaljerte krav til ledningsnettet. Det må da ses i lys av at det så langt ikke har eksistert noen konkret veiledning i kravene til ledningsnett i forurensningsforskriften. Det er også lagt opp til at avløpsmalen skal kunne brukes i en dialog mellom Fylkesmannen og kommune, hvor de endelige krav og tidsfrister settes ut fra lokale forhold. Behov for reduksjon av tilførsler av fremmedvann, og utslipp via overløp og uttetheter, vil variere betydelig. Det samme vil kostnadene med å etablere akseptable utslippsforhold. Derfor må krav tilpasses, selv om de generelle målsettinger stort sett vil være lik.

## Krav til løsninger

Det er meningen at nye kravformuleringene skal sikre en jevnere fornyelsesaktivitet og ikke minst at kommunene skal finne en strategi for å redusere tilførsler av fremmedvann som medfører for store utslipp. For mange kommuner vil dette bety en videre separering av fellesnett. Dette vil ofte ta lang tid som er naturlig å kombinere med lokal overvannshåndtering. En rekke bykommuner arbeider nå for første gang systematisk med slike løsninger.

Hva som er realistiske gjennomføringstider vil avhenge av utgangspunktet. På sikt bør de aller fleste regnvannsoverløp legges ned, men vi innser at dette vil kunne ta lang tid for de fleste byer med store sentrumsområder. Det vil likevel være mulig å komme langt på relativt kort tid, 10 – 20 år, ved å kombinere sanering med overvannstiltak oppstrøms ledningsnett.

Som et verktøy vil de store kommunene gradvis ta i bruk hydrauliske modeller. For andre kommuner vil det være mer naturlig å utnytte data fra renseanlegg og pumpestasjoner, eventuelt kombinert med måling av grunnvann, innlekking fra elver/fjorder og lekkasjemålinger på vannledninger. Vi har i utgangspunktet stilt som krav at slike data skal settes sammen slik at kommunene vil få etablert rimelig gode oversikter

over inn- og utlekking. Vi har et klart inntrykk av at det er mye uutnyttet informasjon som samles inn og vil kunne gi et nokså godt bilde på lekkasjer.

Om noen kommuner i denne forbindelse skulle ønske å etablere desentrale løsninger for å slippe å skifte ut en omfattende infrastruktur, så er det i prinsippet ikke noe formelt i veien for det. Vi har ikke fått slike henvendelser verken fra kommunene direkte eller fra fylkesmennene. En slik trend ville ført til at miljøvernmyndighetene måtte foretatt vurderinger av miljøeffekter av å etablere flere små utslipp til flere resipienter og en samlet miljörisiko ved slike overganger.

Skulle en kommune gå enda lenger, og innføre kildeseparerende toaletter i urbane områder vil myndighetene måtte vurdere om det konkrete forslaget vil være troverdig og kunne fungere i praksis. Det er som nevnt ingenting i lov, forskrift eller mal som hindrer slike løsninger eller overganger. Det er heller ikke gitt at myndighetene vil være negativ til slik utvikling, men skifte av strategier i en kommune vil nok bli vurdert av oss. Det pågår en kontinuerlig diskusjon mellom fylkesmannens miljøvernavdelinger og kommuner om synspunkter på ulike løsninger og tiltak og Fylkesmannen har en veiledningsplikt overfor kommuner. Den nye utslippsmalen legger opp til en forsterking av dette, da endelige krav og ikke minst tidsfrister skal avklares mellom partene.

Når det gjelder renseanlegg legger ikke den nye malen opp til nye krav og det er heller ikke signaler om endringer her. Det er likevel nødvendig å følge opp de krav som er stilt til primærrensing for å se om de forventede renseeffekter faktisk blir oppnådd.

Krav til utslipp er angitt som maksimale konsentrasjoner i rensed avløpsvann og minimum prosentrensing. Vi vurderte under arbeidet med malen å kunne stille krav også til masse utslipp, eksempelvis som kg fosfor pr år. Dette blir så vidt komplekst at vi gikk bort fra det. Det er imidlertid fullt mulig at Fylkesmannen vil kunne stille slike krav basert på driftserfaringer for de enkelte anlegg. Alternativt kan registrerte mengder i utslipp være en informasjon som brukes i

arbeidet med å redusere fremmevannsmengder. Krav kan stilles som reduksjon i kg utslipp eller i tiltak på ledningsnett som reduserer fremmedvann, alt etter hva en finner mest hensiktsmessig.

### Miljøvernmyndighetenes roller

I tillegg til vårt ansvar for å lage et godt og hensiktsmessig regelverk for å sikre tilstrekkelig lave utslipp fra avløpsanlegg, har miljømyndighetene også andre roller og oppgaver i forlengelsen av dette. Eksempler på dette er det samarbeidet vi har etablert med Norsk Vann og Bioforsk, den jevnlig kommunikasjon vi har med enkeltkommuner og foredragsvirksomhet i ulike fora. "Vi" er i denne sammenheng både Miljøverndirektoratet og fylkesmannens miljøvernnavdelinger.

I tillegg har vi år tatt initiativ til et omfattende samarbeid om miljøteknologi innen vannsektoren med blant annet Innovasjon Norge og Vannforsk.

Vi har også i perioder vært pådriver i ulike faser. Eksempler på dette er arbeidet med slam på 1990-tallet, arbeidet for å ta i bruk lokal overvannshåndtering fra 1980-tallet. Et mulig område de kommende år vil være bedre utnyttelse av fosfor i slam. Hvordan kommuner skal bygge ut sine anlegg ligger derimot klart utenfor vårt interesseområde.

### Strategi og ambisjoner

I kortform er vårt mål "nullutslipp", det vil at utslipp fra avløpsanlegg ikke skal gi merkbar negativ påvirkning av resipienter. Dette er nærmere definert i vannforskriften, som krever at vannforekomster skal ha god kjemisk og økologisk tilstand. I malen for utslippstillatelse har vi også lagt opp til at brukerkonflikter identifiseres og at tiltak sikrer at slike unngås eller minimeres.

Slam skal ha så god kvalitet at best mulig ressursutnyttning kan oppnås. Selv om de samlede mengder med miljøgifter i slam er betydelig redusert siden 1970-tallet er det fortsatt behov for tiltak for å sikre det som er oppnådd, og

ytterligere redusere tilførslene. Vi ser at tilførslene fra industri er lav, mens det er en viss økning i utslipp fra husholdninger knyttet til bruk av uregulerte kjemikalier som brukes i hverdagen, samt fra vasking av tekstiler. Dette representerer nye utfordringer når det gjelder tiltak, noe vi skal arbeide med framover.

Det samme gjelder de utfordringer fosfor som begrenset ressurs representerer. Slam, sammen med husdyrgjødsel og utslipp fra fiskeoppdrett, inneholder store mengder fosfor som det er ønskelig å gjenbruke i større grad enn i dag. Ikke minst gjelder dette å sikre at fosfor som spres på jorden faktisk blir utnyttet.

Arbeidet med slam vil bli fulgt opp via revisjonen av gjødselvereforskriften som er i gang, men også i samarbeid med Norsk Vann.

### Trender

Tallene fra KOSTRA forteller oss at utslippene av fosfor har økt jevnt siden 2004 og det samme har konsentrasjonene i utløpsvannet. Vi skal sammen med Statistisk sentralbyrå gå nærmere inn i disse dataene og sjekke om dette er en faktisk trend, eller om det kan skyldes måten rådata håndteres på.

Mange kommuner melder også om økte tilførsler av fremmedvann til ledningsnettene med tilhørende økt overløpsdrift og økte utslipp. Dette skyldes i første rekke en kontinuerlig tetting av overflater, samt at vi nå opplever noe mer nedbør enn for noen tiår tilbake. Vi har ingen tall som underbygger disse observasjoner som meldes fra i første rekke bykommuner.

Overvann er et område hvor vi klart må arbeide med. Stortingsmelding om klimaendringer gir noen avklaring og føringer, men hvor det også blir behov for oppfølging. I tillegg til avklaringer av myndigheters roller vil vi også måtte se på i hvor stor grad overvann som kan være forurenset, eksempelvis fra sentrumsområder eller sterkt trafikkerte områder bør renses på en hensiktsmessig måte.