

Statsforvalteren i Agder  
Postboks 504  
4804 ARENDAL

Oslo, 18.08.2021

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):  
2021/7778

Saksbehandler:  
Rita Vigdis Hansen

## Svar på henvendelse om ulovlige forhold ved avløpsanlegg fra tettbebyggelse

Miljødirektoratet viser til brev fra Statsforvalteren i Agder av 24. februar 2021 med anmodning om veiledning omkring ulovlige forhold ved avløpsanlegg fra tettbebyggelse.

### Tema med behov for veiledning

I deres brev nevnes følgende tema hvor dere ønsker utfyllende veiledning:

- Bruk av innsigelsesretten etter plan- og bygningsloven (PBL)
- Sammenhengen mellom PBL og forurensningsloven
- Oppfølging av kommuner med avløpsanlegg som har alvorlige avvik etter forurensningsregelverket

Når det gjelder bruk av innsigelsesretten, spørres det konkret om statsforvalteren kun kan bruke denne i plansaker og ikke byggesaker.

Statsforvalteren tar også opp en rekke konkrete spørsmål om forholdet mellom PBL og forurensningsregelverket:

- Hva er den juridiske bakgrunnen for ordlyden «*utbygging av nye bolig- eller hytteområder >50 pe innenfor tettbebyggelsen ses på som forsettlig brudd på tillatelsen før oppsamlings- og/eller behandlingsskapiteten har blitt akseptabel*», og hvilket handlingsrom har kommunene til å tilpasse sine utbyggingsplaner til dette tallet, enten ved å stykke opp utbygginger i mindre delområder eller å gi tillatelser etter for eksempel forurensningsforskriften kapittel 12?
- Hvilken adgang har kommunen til å gi tillatelse til påkobling til offentlig avløpsnett etter forurensningsforskriften kapittel 15A? Vil påslipp mindre enn 50 pe være tillatt også her, og hvordan stiller det seg ved andre typer påslipp enn økt organisk belastning?
- På hvilket tidspunkt i godkjenningen av et omsøkt tiltak er kravet om avløp i § 27-2 gjeldende? Har kommunene anledning til å gi rammetillatelse for et omsøkt tiltak, slik at byggeprosjektet kan igangsettes, men ikke fullføres før avløpssituasjonen er utbedret?

Ved avdekking av alvorlige avvik, spør Statsforvalteren om alle avvik skal håndteres likt og uavhengig av tiden det tar å lukke det enkelte avvik.

## Miljødirektoratets vurderinger

### Om innsigelser

Statsforvalteren peker på at det er behov for utfyllende veiledning knyttet til statsforvalterens mulighet til å fremme innsigelse i plansaker innenfor tettbebyggelser med mangelfulle avløpsforhold. Miljødirektoratet har nylig gitt innspill til revisjon av rundskriv T-2/16 *Nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet – klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis*, som utdyper hvilke miljøinteresser som kan gi grunnlag for å vurdere innsigelse til arealplaner etter plan- og bygningsloven. Vi har i den forbindelse foreslått et nytt punkt i rundskrivet om innsigelse som følge av mangelfulle avløpsforhold. Det vil også bli utarbeidet særskilt veiledning til oppfølging av dette rundskrivet. Selv om rundskrivet ikke har et slikt avsnitt i dag, mener Miljødirektoratet at statsforvalteren har mulighet til å fremme innsigelse også i enkelte avløpssaker med grunnlag i de generelle reglene om innsigelse, fordi avløpssaker vil kunne anses som vesentlige regionale interesser, jf. plan- og bygningsloven § 5-4.

Statsforvalterens hjemmelsgrunnlag for å fremme innsigelser framgår av § 5-4 i plan- og bygningsloven og gjelder i forbindelse med arealplaner, ikke byggesaker.

### Sammenhengen mellom PBL og forurensningsloven

Etter plan- og bygningsloven § 27-2 skal bortledning av avløpsvann være sikret og "i samsvar med forurensningsloven" før opprettelse eller endring av eiendom til bebyggelse eller oppføring av bygning blir godkjent. For plan- og bygningsmyndigheten innebærer dette at de skal forsikre seg om at dette er i orden før tillatelse gis. Kommunal og moderniseringsdepartementet har i brev til Statsforvalteren i Møre og Romsdal 30. april 2021 svart på hvilken betydning dette har for plan- og bygningsmyndigheten. Brevet er vedlagt.

For forurensningsmyndigheten innebærer "i samsvar med forurensningsloven" at bebyggelsen eller bruken av denne må være i tråd med forurensningsloven/tillatelsen og at det ikke må føre til ulovlig forurensning. Utgangspunktet etter forurensningsloven § 7 er at det forbudt å forurense med mindre det er tillatt i loven, forskrift eller tillatelse. Når en forskrift eller tillatelse stiller vilkår om rensing av utslipp, danner dette rammene for hva som er lovlig forurensning. Dersom kommunen er i brudd med krav i tillatelsen på grunn av for liten oppsamlings- og/eller behandlingsskapasitet, men likevel tillater utbygging og påfølgende påkobling/bruk av nye bolig- eller hytteområder vil det være et brudd på tillatelsen dersom oppsamlings- og/eller behandlingsskapasitet ikke utbedres. Det å knytte ytterligere bebyggelse til anlegget vil i en slik situasjon føre til en økning i den allerede ulovlige forurensningen. Det er forbudt etter forurensningsloven § 7. Det vil også kunne være straffbart etter forurensningsloven § 78. I slike tilfeller vil kommunen ha en selvstendig tiltaksplikt etter forurensningsloven § 7 andre ledd.

### Hvilket tidspunkt i godkjenningen av et omsøkt tiltak er kravet om avløp i PBL § 27-2 gjeldende?

Det er etter Miljødirektoratets syn i utgangspunktet ikke noe i veien for at kommunen kan gi en rammetillatelse og starte en byggeprosess før avløpsløsningen er utbedret dersom

avløpsløsningen faktisk utbedres og bebyggelsen ikke knyttes til avløpsnett før dette har kapasitet. Dersom den nye bebyggelsen tas i bruk før dette er utbedret, vil det være i strid med forurensningsloven.

Det vil imidlertid ikke være i strid med forurensningsloven dersom kommunen gir tillatelse til et enkelthus med separat avløpsanlegg, som oppfyller kravene i kapittel 12 i forurensningsforskriften, under forutsetning av at dette ikke medfører septikslam som belastes kommunens anlegg. Det vil derimot være i strid med tilknytningsplikten etter plan- og bygningsloven § 27-2 andre ledd dersom kommunen begynner å gi slike enkelttillatelser til eiendommer som har tilknytningsplikt til offentlig nett.

#### Kommunens adgang til å gi tillatelse til påslipp etter forurensningsforskriften § 15A

Kapittel 15A gjelder for påslipp til offentlig nett av avløpsvann fra virksomheter. For å vurdere om et nytt påslipp kan tillates, må man vurdere om både kommunens avløpsnett og renseanlegg har kapasitet til å håndtere og rense påslippet. Det er uten betydning om påslippet er under 50 p.e. Dersom påslippet, selv om det er mindre enn 50 p.e. forverrer en allerede ulovlig situasjon eller gjør at et renseanlegg som akkurat er innenfor rensekravene ikke lenger klarer å overholde disse kravene, så vil det å tillate påslippet være ulovlig. Det er viktig å være oppmerksom på at også påslipp av rent vann, kan forverre situasjonen for et overbelastet avløpssystem, fordi avløpsnett og renseanlegg vanligvis dimensjoneres i forhold til vannmengde (hydraulisk belastning).

#### Oppfølging av kommuner med avløpsanlegg som har alvorlige avvik etter forurensningsregelverket

Statsforvalteren spør om alle avvik skal håndteres likt og uavhengig av tiden det tar å lukke det enkelte avvik når alvorlige avvik avdekkes, og om det er rom for skjønn.

Miljødirektoratet mener at det må være mulighet til å utvise noe skjønn basert på hva avvikene skyldes og hvilken tidshorison som anses som realistisk for å lukke avvikene. Det sentrale budskapet vårt er, at der et avløpsanlegg har utslipp som er i strid med kravene i forskrift eller tillatelse, må statsforvalteren som forurensningsmyndighet forholde seg til dette som et avvik som må rettes opp. Skjønnnet skal først og fremst tilpasses forurensningsfaren som den enkelte sak representerer. Omfattende avvik som det kan ta lang tid å rette opp kan dermed representere en lang periode med økt forurensningsfare.

Overbelastning av et kommunalt avløpssystem kan føre til betydelige utslipp av urensset og mangelfull rensset kommunalt avløpsvann til vannforekomster og kystområder, og kan representere en helsefare dersom disse områdene benyttes til bading og enkelte andre rekreasjonsformål hvor mennesker kan komme i kontakt med avløpsvannet. Det er også viktig å ta i betraktning at klimaendringene kan føre til økt bruk av vannforekomster til rekreasjonelle aktiviteter.

Kommunalt avløpsvann kan også være en spredningsvei for bakterier, virus, mikroplast og en rekke miljøgifter. Innholdet av dette i avløpsvann kan reduseres betydelig der avløpsvann gjennomgår minimum sekundærrensing. Ikke minst vil urensset eller dårlig rensset kommunalt avløpsvann inneholde mye organisk materiale, næringssalter og annet materiale som mikroplast, som igjen kan føre til eutrofiering og forsøpling av ferskvannsforkomster og kystområder.

Ut fra hensynet til forurensningssituasjonen, er det derfor viktig at det gjøres en innsats for å iverksette tiltak for å rette opp i forholdene og om nødvendig iverksette, midlertidige avbøtende tiltak. Kommunen som forurensner har også en selvstendig tiltaksplikt etter § 7 i forurensningsloven til å rette opp i det ulovlige forholdet så snart som mulig. At kommunen har manglet oversikt, er i seg selv alvorlig og ikke en grunn til at statsforvalteren som forurensningsmyndighet indirekte gir aksept for lengre frist.

I situasjoner hvor et kommunalt avløpssystem har utslipp som er i strid med kravene i forskrift eller tillatelse, må statsforvalteren som forurensningsmyndighet forholde seg til dette som et avvik som må rettes opp, og unngå å lovlig gjøre avvikene. Statsforvalterens oppgave da er å håndheve allerede fastsatte frister og pålegge kommunen å lage en handlingsplan for å utbedre avløpsforholdene dersom de ikke gjør det på selvstendig grunnlag iht. deres tiltaksplikt etter § 7. Miljødirektoratet forventer at kommunen av hensyn til egne interesser som utbyggingsbehov, legger fram en plan for hvordan dette skal løses så snart som mulig. Fram til forholdene er utbedret, er kommunen i brudd med tillatelser og forskrifter. Dersom planen kommunen legger fram ikke er tilstrekkelig ambisiøs mhp. å sikre fremdrift, kan statsforvalteren pålegge gjennomføring av tiltakene med kortere, men likevel realistiske tidsfrister. Deretter bør statsforvalteren varsle tvangsmulkt som trer inn dersom fastsatte frister ikke overholdes. For omfattende utbedringer har det vist seg hensiktsmessig å fastsette noen milepæler underveis som det knyttes tvangsmulkt til og ikke bare en siste frist hvor alt skal være utbedret.

Hilsen  
Miljødirektoratet

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent*

Cecilie Kristiansen  
seksjonsleder

Rita Vigdis Hansen  
sjefingeniør

Kopi: Øvrige statsforvaltere