

Når mangelfull avløpsrensing fører til byggestopp

En del kommuner opplever at statsforvalteren fremmer innsigelser til reguleringsplaner, fordi renseanleggene ikke overholder utslippstillatelsen. Også ansatte som jobber med avløp sier iblant selv nei til nye tilkoblinger, fordi de ikke kan tilby lovlig rensing av avløpsvannet. Det kan by på dilemmaer, siden en påkoblingsstopp kan få store konsekvenser for utviklingen i kommunen. Uavhengig av hvem som setter ned foten, fører det til full stopp i byggeaktiviteten, i hvert fall der det ikke er mulig å etablere lokale løsninger som oppfyller renskravene.

Kommuner kan ikke tillate nye påkoblinger, vedta reguleringsplaner eller gi byggetillatelse i strid med forurensningsloven og plan- og bygningsloven. Det er i slike tilfeller at statsforvalteren griper inn med innsigelser til arealplanene. Særlig oppmerksomme er statsforvalterne som passer på utslippene til Oslofjorden som har store utfordringer med å håndtere tilførselen av næringsstoffer som blant annet kommer fra kommunalt avløpsvann.

Kommuner som ikke får koble nye abonnenter på avløpsnettene får i praksis byggestopp, dersom det ikke er mulig å etablere private renseløsninger. Det får igjen konsekvenser for byggenæringen, for lokal industri som ikke kan utvide, eller utbygging av boligfelt og hytteområder som må legges på is. Kommunens evne til utvikling vil hemmes i lang tid fremover, siden det kan ta 5-10 år å bygge et nytt avløpsrenseanlegg.

Utbyggernes ansvar

Den som vil føre opp en ny bygning eller utvikle et område må dokumentere at avløpsvannet vil bli håndtert i samsvar med kravene i forurensningsloven. Dette bør avklares tidlig i prosessen, så de ikke kaster bort tid og ressurser på å planlegge for en utbygging som først kan gjennomføres etter at et nytt avløpsrenseanlegg er i drift. Hvis planen er å lede avløpsvannet til et kommunalt avløpsanlegg, må utbyggeren dokumentere at både ledninger og renseanlegg har kapasitet til å håndtere det tilførte avløpsvannet i samsvar med forurensningsloven.

Kravet om sikker bortledning av avløpsvann i samsvar med forurensningsloven står i plan- og bygningsloven § 27-2 første ledd.

§ 27-2. Avløp

Før opprettelse eller endring av eiendom til bebyggelse eller oppføring av bygning blir godkjent, skal bortledning av avløpsvann være sikret og i samsvar med forurensningsloven. Rettighet til å føre avløpsledning over annens grunn, alternativt til å knytte seg til felles ledningsnett, skal være sikret ved tinglyst dokument eller på annen måte som kommunen godtar som tilfredsstillende.

Kommunens ansvar

Kommunen som har ansvar for avløpsanlegget, må svare på om de kan tilby bortledning av avløpsvannet i samsvar med forurensningsloven. Etter forurensningsloven er det forbudt å slippe ut avløpsvann, med mindre forurensningsmyndigheten (statsforvalteren eller kommunen) har tillatt det. I tillegg til å oppfylle kravene i forurensningsloven og forurensningsforskriften, setter forurensningsmyndigheten egne vilkår i utslippstillatelsene. Avløpsrenseanlegget må både være i stand til å oppfylle kravene

som følger av loven og forskriften og de særskilte vilkårene i tillatelsen. Dersom utslippet ikke kan bli rensert slik det står i tillatelsen, kan heller ikke kommunen tilby å lede bort mer avløpsvann «i samsvar med forurensningsloven». Det betyr at kommunen ikke kan tillate nye påslipp.

Dispensasjon/unntak

Dersom kommunen ikke kan tillate flere påslipp og avløpsvannet heller ikke på noen annen måte kan ledes bort i samsvar med forurensningsloven, blir konsekvensen full byggestopp.

En byggestopp kan imidlertid bli så inngripende at den ikke står i forhold til skadevirkningene fra utslippene. Det er dette Kommunal- og distriktsdepartementet, sammen med Klima- og miljødepartementet, vurderer når de nå skal ta stilling til innsigelsene fra Statsforvalteren til to reguleringsplaner i Kongsberg kommune. Den ene innsigelsen gjelder en plan for å bygge ut teknologiparken som skal huse det voldsomt ekspanderende Kongsberg Defence & Aerospace, som for tiden ansetter en ny person hver dag. Nedenfor ser vi nærmere på rammene, i form av krav og muligheten for å gjøre unntak, etter forurensningsloven og plan- og bygningsloven i slike saker.

Krav etter forurensningsloven

Hvilke muligheter har forurensningsmyndigheten (kommunen og statsforvalteren), Miljødirektoratet og Klima- og miljødepartementet for å dispensere, slik at et utslipp blir lovlig, og kommunen dermed kan tillate nye påkoblinger?

Kommunen har ingen muligheter selv til å endre vilkår i utslippstillatelser som de har fått innvilget når statsforvalteren er forurensningsmyndighet.

Som forurensningsmyndighet kan kommunen og statsforvalteren til enhver tid endre vilkår i utslippstillatelser de selv har gitt, hvis

«fordelene forurenseren eller andre får av at vilkår blir lempet på eller opphevet, er vesentlig større enn de skader eller ulemper det vil føre til for miljøet».

Hjemmelen for en slik endring i utslippstillatelsen står i forurensningsloven § 18.

Hvis utfordringen er å overholde krav som følger av forurensningsforskriften, må Miljødirektoratet eller Klima- og miljødepartementet på banen. Både departementet og direktoratet kan på visse vilkår gi unntak fra forurensningsforskriften slik det er beskrevet i § 41-4.

Krav forankret i EØS-avtalen

Departementet har en veldig snever mulighet til å dispensere fra krav som gjennomfører Norges forpliktelser etter avløpsdirektivet og kravene i vannforskriftene. Gunnhild Storbekkrønning Solli skriver i en svært interessant artikkel i tidsskriftet Kritisk Juss som ble publisert 2. november i år om hvordan denne bestemmelsen i EØS-avtalen artikkel 123 ble brukt da ammunisjonsfabrikken Chemring Nobel fikk tillatelse til å femdoble sitt utslipp av nitrogen til Oslofjorden.

Uten unntak blir utslippet ulovlig

Dersom det ikke gis unntak fra kravene, vil tillatelser til nye påslipp kunne føre til en ulovlig forurensning. I sitt innspill til departementet om innsigelsen til reguleringsplanen i Kongsberg kommune skrev Miljødirektoratet at «dersom innsigelsen ikke opprettholdes vil de vurdere å skjerpe praksis for ulovlighetsoppfølging etter forurensningsloven, herunder å vurdere bruk av overtredelsesgebyr og anmeldelse».

Figuren nedenfor illustrerer sammenhengen mellom forurensningsloven og plan- og bygningsloven og dispensasjonsmulighetene.

Innsigelse som virkemiddel for å hindre ulovlig forurensning



Plan- og byggesaken

Etter plan- og bygningsloven § 27-2 første ledd kan kommunen bare gi byggetillatelse hvis bortledningen av avløpsvannet er sikret og i samsvar med forurensningsloven. Spørsmålet er hvilken mulighet kommunen har til å dispensere fra dette kravet.

En dispensasjon er et unntak fra en bestemmelse (eller en plan) etter plan- og bygningsloven. Lovens § 19-2 åpner for at kommunen, på visse vilkår, kan gi dispensasjon dersom «hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser, blir vesentlig tilsidesatt». Fordelene ved å gi dispensasjon skal dessuten være klart større enn ulempene. Vurderingen av om vilkårene er til stede kan overprøves av domstolene.

I praksis blir følgende spørsmål sentrale for dispensasjon etter plan- og bygningsloven:

- er hensynene til at bortledning av avløpsvann skal være i samsvar med forurensningsloven vesentlig tilsidesatt?
- er hensynet til tilstanden i Oslofjorden vesentlig tilsidesatt?
- er fordelene ved å gi dispensasjon klart større enn ulempene?

Det skal legges særlig vekt på konsekvensene for blant annet helse, miljø og sikkerhet.

I en tolkningsuttalelse datert 03.11.2022 konkluderte Kommunal- og distriktsdepartementet med at plan- og bygningsloven § 19-2 ikke gir hjemmel til å dispensere fra kravet om at avløp skal håndteres i samsvar med forurensningsloven.

«Vilkåret «i samsvar med forurensningsloven» er ment som en ren henvisning til forurensningslovgivningen. Pbl. § 19-2 gir hjemmel for plan- og bygningsmyndighetene til å gi dispensasjon fra «bestemmelser gitt i eller i medhold av» plan- og bygningsloven. En dispensasjon fra vilkåret «i samsvar med forurensningsloven» i pbl. § 27-2 første ledd vil i realiteten innebære at det gis dispensasjon fra regler fastsatt i forurensningsloven, hvilke det ikke er adgang til etter pbl. § 19-2.»

Departementet gir med andre ord uttrykk for at bygningsmyndigheten ikke kan gi byggetillatelse, så lenge utslippet ikke kan håndteres i samsvar med forurensningsloven.

Innsigelse som virkemiddel for å hindre ulovlig forurensning

Statsforvalterne kan fremme innsigelse for å hindre at kommunene vedtar arealplaner som strider mot nasjonale og vesentlige regionale interesser, og andre vesentlige interesser. Det er dette statsforvalteren har gjort mot mange planer for byggeaktivitet rundt Oslofjorden. Begrunnelse er gjerne at planforslaget er i strid med bestemmelser i plan- og bygningsloven, dvs. § 27-2 første ledd, som jo krever at avløpsvannet skal kunne ledes bort og være i samsvar med forurensningsloven. I praksis endrer det ikke noe på lovligheten av reguleringsplanen å fastsette slike rekkefølgekrav som Statsforvaltere har foreslått i sine innsigelser. Kommunen ville uansett ikke kunne tillate bygging før avløpsvannet kan renses på en måte som tilfredsstiller kravene etter forurensningsloven.

Veien videre

Kommunen må sørge for at avløpsrensingen blir i tråd med forurensningsloven, noe som både kan være svært tidkrevende og kostbart. I praksis kan imidlertid en totalt stopp for nye tilkoblinger få så store konsekvenser at man bør se på mulighetene for at statlig myndighet gir et midlertidig unntak, til lovlig avløpsrensing er etablert.

I slike tilfeller bør statsforvalteren vurdere muligheten for å endre vilkårene i utslippstillatelsen etter forurensningsloven § 18.

Dersom utfordringen gjelder krav som står i forurensningsforskriften bør Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet vurdere om det er hensiktsmessig å gi et midlertidig unntak fra kravene i forurensningsforskriften etter § 41-4.

Slike unntak kan gjøres avhengig av at kommunen utarbeider en forpliktende plan for å overholde forskriftskravene.

I sin uttalelse til innsigelsen mot Kongsberg kommune, ga Miljødirektoratet uttrykk for at dersom innsigelsen ikke ble tatt til følge ville de vurdere å skjerpe praksis for ulovlighetsoppfølging etter forurensningsloven, herunder å vurdere bruk av overtredelsesgebyr og anmeldelse. Det kan imidlertid være tilfeller hvor de

samfunnsmessige konsekvensene av en byggestopp blir så store at statlig myndighet bør vurdere om det finnes andre løsninger.