

7-2025 Tilsyn med utslipp fra avløpsrensaneanlegg der kommunen er myndighet

Forslagsstiller

Avløpskomiteen og Norsk Vanns sekretariat

Målsetting for prosjektet

- avklare viktige roller
- avklare viktige begrep
- utarbeide veiledningsmateriell om temaet til bruk i det daglige arbeidet for myndigheten
- utarbeide egnet informasjonsmateriell til bruk for politikere og administrativ ledelse i kommunen anleggseier, rådgivere, servicepersonell og slamtømmer

Bakgrunn

Vannet og miljøet vårt knyttes til viktige verdier, som bolyst, helse, naturopplevelser og godt nærmiljø. Avløpsrensaneanlegg som ikke fungerer, truer disse verdiene. Det er en stor utfordring å få og opprettholde god kontroll på kvaliteten på alle de mange utslippene fra avløpsrensaneanlegg hvor kommunen er myndighet. Kommuner som utfører tilsyn med utslipp bidrar til å redusere utslipp fra avløpsrensaneanlegg. Tilsynsarbeidet er derfor et svært viktig arbeid for å bedre miljøet.

Mange kommuner har få ressurser eller mangler ansatte til å ivareta den lovpålagte tilsynsoppgaven. Det er derfor viktig å fokusere på at kommunen jobber mest mulig effektivt innenfor oppgaven de er satt til å forvalte og bidra til at kommunen har virkemidlene som trengs for å løse oppgaven.

Kommunen gir tillatelse til små og mellomstore utslipp. Når anlegget er igangsatt er det anleggseieren som er ansvarlig for drift av anlegget og for å iverksette nødvendige tiltak for å holde seg innenfor utslippstillatelsens rammer. Kommunen skal føre tilsyn med utslippene. Kommune skal også føre tilsyn med utslipp fra avløpsrensaneanlegg som er etablert uten tillatelse. Dessverre er det mange kommuner som ikke har kommet tilstrekkelig i gang med dette arbeidet, til tross for at regelverket har vært slik det er nå i nærmere 20 år. Nasjonal miljømyndighet har de siste årene økt fokuset på utslipp i forbindelse med vannforvaltningsarbeidet og i forbindelse med ulike tilsynskampanjer. Tilsynsarbeidet ute i kommunene går likevel sakte. Norsk Vann har flere teorier om hvorfor det er så vanskelig for kommunene å ivareta tilsynsoppgaven. Slik vi ser det er årsaken sammensatt. I det følgende nevnes noen viktige årsaker, men listen er ikke uttømmende:

- De som ansettes for å utføre arbeidet med utslipp kommer ikke fra et bestemt utdanningsløp, da et egnet utdanningsløp ikke finnes. Derfor er bakgrunnen til personer som blir ansatt for å jobbe med utslipp svært variert. Norsk Vann har kjørt kurs om tilsyn av de minste utslippene (kap. 12) i mange år. Tilsynskursene er i dag innbakt i et av kursene i kurssamarbeidet NMBU/NIBIO/Norsk Vann. Kurssamarbeidet erfarer at kursene er populære, og opp gjennom årene har mange tatt kursene. Det erfarer også at de samme kommunene sender ansatte på kurs flere ganger, men hver gang med nye personer, fordi utskiftingen av ansatte på dette fagområdet er høy. Det blir lite kontinuitet og krevende for kommunen å opprettholde tilstrekkelig kompetanse. Et mulig og effektivt tiltak for å rekruttere og beholde fagfolk, samt å få et fagmiljø er samarbeid på tvers av kommunegrensene, slik de har gjort med vertskommunesamarbeid i Lier, Ål og Gloppen.
- En annen krevende utfordring er forankring av arbeidet blant politisk og administrativ ledelse. Til tross for at tilsyn er en lovpålagt oppgave er det flere kommuner som ikke ivaretar oppgaven. Saksbehandlere i kommuner forteller om utfordringer med å få øverste administrative og/eller politiske ledelse til å støtte arbeidet. Det kan være av hensyn til innbyggere som får store utgifter med gebyrer og investeringer, at ledelsen ikke ser miljønyttene, at det er for mange lovpålagte oppgaver totalt for kommunen til å kunne gjennomføre og lignende. Egnet informasjonsmateriell og økt synliggjøring tilpasset kommunens ledelse er trolig ikke tilstrekkelig tiltak i seg selv. Likevel tror vi dette vil være et relativt enkelt tiltak, som kan hjelpe flere kommuner.
- Regelverket og/eller veiledningen til regelverket er ikke tilfredsstillende. Dette har Norsk Vann tidligere jobbet en del med, i forbindelse med et notat som ble utarbeidet og oversendt Miljødirektoratet i september 2020 (Saksnr. 2020/5847 hos Miljødirektoratet). I forbindelse med revidert avløpsdirektiv vil forurensningsforskriften måtte revideres. Miljødirektoratet har gitt signaler om at det mest sannsynlig vil gjøres en revidering av alle kapitlene om avløp i den forbindelse. Norsk Vann ønsker å få delta i denne prosessen, slik at Miljødirektoratet har god innsikt i hva som er dagens utfordringer og slik at de har god innsikt i hvordan kommunene arbeider. Slik får direktoratet et godt utgangspunkt for å fastsette et nytt og forbedret regelverk for fremtiden. Prosjektet bør vurdere om det er behov for å gjøre suppleringer til notatet fra 2020, for temaet tilsyn.
- Dagens tilsynspraksis kan gjøre tilsynsarbeidet unødvendig arbeidskrevende. Kanskje kan arbeidet utføres mer effektivt:
 - Den som har fått tillatelse til å forurense (utslippstillatelse) er til enhver tid ansvarlig for å holde seg innenfor utslippstillatelsen og selv sørge for at anlegget er velfungerende til enhver tid, slik at det ikke forurenser mer enn det tillatelsen åpner for. Gjennom strenge regler i forurensningsloven er anleggseieren ansvarlig for skade som et

avløpsanlegg volder fordi kapasiteten ikke strekker til eller fordi vedlikeholdet har vært utilstrekkelig (forurensningsloven § 24a). Dette gjelder uten hensyn til skyld. Det trenger med andre ord ikke å være uaktsomhet inne i bildet. Dette ansvaret gjelder i hele levetiden til anlegget og uavhengig av kommunens tilsynsarbeid. Ansvaret til anleggseieren er dermed alvorlig og strengt. Det er grunn til å tro at anleggseierens ansvar har vært underkommunisert. Det er uheldig for en anleggseier å sitte og vente på at kommunen skal føre tilsyn og tenke at «så lenge jeg ikke hører noe fra kommunen er det greit». Når også fagfolk som bistår anleggseier formidler dette budskapet er det utfordrende å få anleggseier til selv å ta tilstrekkelig ansvar for sitt utslipp og dermed besørge nødvendige utbedringer, drift og vedlikehold på eget initiativ (ved hjelp av fagpersoner). For å endre på dette er det behov for å få jobbe med rolleforståelse hos kommunen, men også hos alle fagpersoner som bistår anleggseier.

Flere kommuner har innarbeidet en forståelse av at tilsyn er likestilt med at kommunen selv reiser ut og kikker på alle anlegg, gjør undersøkelser og tar prøver og i flere kommuner er dette satt i system. Det gjennomføres regelmessige «befaringer» (granskning etter forurensningsloven § 50), eksempelvis hvert fjerde eller hvert femte år. Andre kommuner gjennomfører stikkprøver ved behov av og til, mens andre kommuner gjennomfører få eller ingen «befaringer». I flere kommuner er slike befaringer den eneste form for fagkyndig ettersyn/vurdering som gjennomføres på anlegget (unntaket er minirensaneanlegg, som har forskriftsfestet service av fagkyndig). Anleggene tømmes også for slam og mange kommuner får i den forbindelse informasjon om hva slamtømmeren har observert ved tømning. Slamtømmeren er også kommunens representant. Kommunen/kommunens representant er dermed ofte den eneste fagkyndige som er til stede på mange av avløpsanleggene i kapittel 12 (med unntak av minirensaneanlegg). I slike tilfeller baserer kommunen dermed sitt tilsynsresultat utelukkende på egne undersøkelser, prøvetaking, registreringer og utarbeidet dokumentasjon. Dette skyldes nok både at det er slik praksisen har vært i flere år, men også at det kan være krevende å finne egnede fagpersoner som tar på seg oppgaven med å bistå anleggseier med drift og vedlikehold av avløpsrensaneanlegget. Flere leverandører av minirensaneanlegg selger imidlertid andre typer renseløsninger, og tilbyr også drift og vedlikehold av andre renseløsninger. Avløp Norge bekrefter at medlemmene tilbyr drift og vedlikehold av ulike renseløsninger, ikke bare minirensaneanlegg og at de tilbyr service av både store og små renseløsninger, ikke bare for nye anlegg, men også eksisterende anlegg. Videre dialog med Avløp Norge og MEF med flere, kan avdekke tilgangen på tilgjengelige fagpersoner for dette arbeidet.

- Det er fare for at anleggseieren opplever kommunens jobb som "den nødvendige jobben» for å passe på at anleggene fungerer. Så lenge de ikke hører noe fra kommunen iverksetter ikke anleggseieren noen tiltak i eget regi (ved hjelp av fagpersoner) for å holde seg innenfor utslippstillatelsen.

Hvis vi sammenligner tilsyn med et kapittel 12, 13 og 14 anlegg (definisjon-, ansvar,- og rolleforståelse), er Norsk Vanns oppfatning at dette er nokså forskjellig, til tross for at definisjonen av tilsyn og kontroll, samt anleggseiers ansvar i regelverket er likt. Økt fokus på rolleforståelse og plassering av ansvar for forurensningen vil trolig gjøre tilsynsarbeidet mer effektivt. Dersom fysisk oppmøte for kommunene på avløpsrensaneanleggene kan reduseres, vil dette frigi tid til kommunens saksbehandling. For å finne ut av dette er det behov for å jobbe med rolleforståelse og begrepsbruk hos kommunen og alle fagpersoner som bistår anleggseier med utslipp.

For ordens skyld: Kommunene er forskjellige. Det er ikke slik at alle kommuner gjør det slik som beskrevet ovenfor. Det finnes ulike varianter og det finnes nyanser. Det finnes kommuner som ikke jobber med tilsyn og det finnes kommuner som har jobbet godt og målrettet med tilsyn i mange år.

Miljødirektoratet har en del veiledning om tilsyn på miljødirektoratet.no. Norsk Vann har fra før 2 tilsynsveiledere: 184/2011 og 199/2013. Begge Norsk Vann sine veiledninger er gamle og ingen av de er noen gang oppdatert. Det er derfor behov for å få modernisert disse to.

Innhold

Prosjektet bør omhandle alle avløpsanlegg hvor kommunen er myndighet (kapittel 12 og 13, alle renseløsninger). Det er behov for å gjøre avklaringer, gå opp grenseganger og løse praktiske utfordringer i prosjektet. Under nevnes noen hovedutfordringer som omfattes av prosjektet og noen eksempler på utfordringer som prosjektet bør omfatte.

Hovedinnhold:

- Rolleforståelse: Hva er anleggseiers ansvar og hva er kommunens ansvar, men også for andre viktige aktører som fagkyndig, service og slamtømmer
- Avklaring av viktige begreper. Herunder: tilsyn, kontroll, tilstandskontroll og slamtømning
- Materiell til kommunale saksbehandlere som gir støtte i det daglige arbeidet med tilsynsarbeidet
- Kommunikasjonsvennlig materiell til administrativ og politisk ledelse i kommunen

- Kommunikasjonsvennlig materiell til anleggseier og fagpersoner som bistår anleggseier

Eksempel på mer detaljert innhold. Nærmere innhold må drøftes med styringsgruppa ifbm. oppstartsmøte før endelig innhold kan fastsettes:

- Hvorfor er det så viktig å ha økt fokus på oppfølging av eksisterende utslipp?
- Hva innebærer det at anleggseier (ved hjelp av fagpersoner) er ansvarlig for drift og må sørge for å holde seg innenfor utslippstillatelsen til enhver tid?
- Når er det behov for/naturlig som en del av tilsynet, at kommunen reiser ut og kikker på et anlegg?
- Når er det behov for at kommunen selv gjennomfører stikkprøver ute i felt?
- Hva kan kommunen ta gebyr for (feltarbeid, prøvetaking, oppfølging av avvik etc.)?
- Hvem kan bistå anleggseier med drift av avløpsanlegg for andre anleggstyper enn minirensanlegg og hva er tilstrekkelig kompetanse for disse fagpersonene?
- Hva innebærer den lovpålagte slamtømmeordningen. Er rapportering av evt. feil/mangler som observeres ved slamtømming en del av slamtømmeordningen, eller er dette en tilleggstjeneste? Dersom dette anses som en tilleggstjeneste, er det en kommunal oppgave som kan gebyrlegges?
- Finne svar på sentrale problemstillinger som kommunene ofte lurert på om temaet tilsyn og legge ut gode eksempler på hvordan ulike problemstillinger kan løses
- Er eksisterende kurs/utdanningsløp for ulike aktører dekkende og hva skal evt. til for å dekke behovet?
- Vurdere om det er behov for å gjøre suppleringer til notatet fra 2020, for temaet tilsyn (se bakgrunn).

Rapportering og produksjon

Styringsgruppen skal vektlegge om riktige formidlingsløsninger er valgt i sin første gjennomgang av prosjektbeskrivelsen. Det kan derfor bli endringer i foreslåtte resultat og produksjon, men prosjektet bør minimum resultere i:

- Digital rapport/notat som oppsummerer det samlede resultatet fra prosjektet.
- Veiledningsmateriell til ulike målgrupper (anleggseier, adm.-/pol.ledelse i kommunen, saksbehandler, fagfolk som bistår anleggseier med søknad om utslipp og med drift/vedlikehold av avløpsanlegget. Dette materiellet må fungere digitalt. Materiell til anleggseier og politikere bør også kunne printes ut og deles ut.
- 1 video til fagpersoner som bistår anleggseier med å etablere/drifte avløpsrensanlegg. Felles rolleforståelse
- 1-2-videoer for anleggseier (fokus på ansvar/oppgaver)
- Alt materiell som produseres skal være tilgjengelig fra temasiden på norsk vann.no «små utslipp, store utfordringer».
- Innhold til Vannstandard:
 - Tydelige skal krav til utbygging eller drift av vann og avløpsanlegg for kommunen som myndighet. Dette skal være «skal-krav» det det ønskes en bestemt løsning, eller «kan-krav» der det finnes flere forhåndsgodkjente løsninger
 - Beskrivelser av beste praksis for hvordan kravene som er beskrevet kan innfris.
- webinar for kommuner og ulike fagkyndige som bistår anleggseier (ved ferdigstilling)
- presentasjon på fagtreff eller avløpskonferansen

Gjennomføring

Det foreslås følgende punkter for gjennomføring. Dette kan bli endret som følge av rådgiverens forslag til oppgaveløsning, og/eller etter innspill fra styringsgruppen.

- Avholde oppstartsmøte med styringsgruppen for å drøfte nærmere hvordan prosjektet best skal løses, herunder antall møter og møteplan
- Innhente nødvendige rådgivere/ekspertise til å løse oppdraget
- Innhente nødvendig grunnlagsinformasjon for å besvare oppgaven
- Utarbeide forslag til rapport, filmer, veiledningsmateriell etc.
- Gjennomføre workshop med styrings- og referansegruppe for drøfting av rapport
- Utarbeide endelig rapport, veiledningsmateriell filmer etc.
- Markedsføre og implementere resultatene, herunder:
 - webinar for kommuner og ulike fagkyndige som bistår anleggseier (ved ferdigstilling)
 - presentasjon på fagtreff eller avløpskonferansen
 - artikler til aktuelle tidsskrifter

Prioriteringskriterier

Ved prioriteringen av prosjektforslagene blir det lagt vekt på om prosjektet møter fastsatte prioriteringskriterier. Det betyr at man må svare opp for hvilke(t) kriterium/kriterier prosjektet innfris. Til informasjon og hjelp under utarbeidelse av prosjektbeskrivelsen er prioriteringskriteriene i sin helhet gjengitt på siste side.

Forhold til VA-norm og VA/Miljø-blad

Prosjektet kan være relevant for Vannstandard. Det finnes ikke VA/Miljø-blader som omhandler tilsyn i dag, men i og med at en av målgruppene for Vannstandard er «myndighetsforvalter» og det er et tydelig skal krav om at kommunen skal føre tilsyn med utslipp, vil i alle fall deler av prosjektresultatet kunne passe godt inn på Vannstandard. I og med at krav/veiledning om saksbehandling av utslippene er å finne på Vannstandard, er det også naturlig at krav/veiledning om oppfølgingen av utslippene (tilsyn) er samlet på samme sted.

Organisering/deltakere

Prosjektet styres av en styringsgruppe med 4-5 representanter fra Norsk Vanns medlemmer, som er oppnevnt av Norsk Vanns avløpskomité. Styringsgruppe og rådgiver avtaler selv hvordan de vil organisere møtene, men det anbefales at de fleste treffpunkter gjøres digitalt, for å unngå unødig tid og kostnad forbundet med fysiske møter. Det skal som et minimum avholdes 3 møtepunkter (oppstartsmøte, workshop, avsluttende møte).

Styringsgruppen vil foreslå deltakere i en referansegruppe fra Norsk vanns medlemmer supplert med ekstern kompetanse. Referansegruppen blir invitert til rapportutkast/workshop.

Norsk Vanns sekretariat vil ivareta prosjektadministrasjon, trykking/markedsføring mv.

Kostnader/finansiering

Prosjektkostnader er anslått til kr 1 030 000 og skal i sin helhet finansieres av Norsk Vann prosjekt. Prosjektet har følgende budsjettposter:

<i>Kostnader</i>	
Faglig utredning og rapportering	600 000
1 film til ledelsen i kommunen og 1-2 filmer til anleggseier	200 000
Møter styrings-/referansegrupper	30 000
Trykking og formidling	50 000
Prosjektadministrasjon	100 000
Uforutsett	50 000
Totalt	1 030 000

<i>Finansiering</i>	
Norsk Vann prosjekt	1 030 000
Ekstern	
Totalt	1 030 000

Posten «Faglig utredning og rapportering» angir maks. ramme for utredningsarbeidet, herunder timekostnader, reisekostnader, møter og ev. biomkostninger.

Tidsplan

Ønsket oppstart av prosjektet er så snart finansiering og administrative forhold er avklart. Rapporteringsdato fastsettes etter første møte i styringsgruppen og etter at aktuelle rådgivere/ekspertise er innhentet. Forventes slutført i løpet av 2026.

Markedsføring

I hvert enkelt prosjekt skal det vurderes hvordan prosjektresultatene best kan presenteres for å nå frem til målgruppen. Ovenfor er det utarbeidet en liste med ulike alternativer som forslagsstiller skal vurdere. I tillegg til beskrivelsen av rapportering og produksjon skal følgende utarbeides av rådgiver i prosjektet

- webinar for kommuner og ulike fagkyndige som bistår anleggseier (ved ferdigstilling)
- presentasjon på fagtreff eller avløpskonferansen
- artikkel til Vannspeilet
- artikler til aktuelle fagtidsskrifter som VANN, Kommunal Rapport, tidsskriftet til til NKF eller andre

Andre opplysninger

Prioriteringskriterier

Kriterier	
1) Er prosjektet i samsvar med strategiplanen?	Ja Prosjektet matcher kulepunkter fra strategiplanens delmål om kompetanse, organisering og synlighet
2) Er prosjektet innenfor en av følgende prosjektkategorier: a) tekniske veiledninger/rapporter, b) forvaltningsveiledninger/-rapporter eller c) strategiske prosjekter/utredningsprosjekter	b)
3) Er prosjektet egnet til å løse utfordringer for ulike medlemskategorier?	Ja, prosjektet er nyttig for både store og små kommuner
4) Fører prosjektet til utvikling av nye veiledninger/verktøy?	Ja og nei. Det finnes to gamle rapporter som omhandler tilsyn 184/2011 og 199/2013. Ingen av disse er oppdaterte. Det er derfor behov for å få modernisert disse to. Det er også nødvendig med nytt stoff, som går lenger enn de to eksisterende rapportene.
5) Er prosjektet tilstrekkelig stort til å gi et tilfredsstillende resultat?	Ja. Det er lagt inn kostnad til ekstern bistand med tanke på rapport og veiledningsmateriell. Det er lagt inn en egen post for å ha rom for å utarbeide filmer til hhv. anleggseier og til den politiske ledelsen i kommunen. Denne posten kan også benyttes til å bistand for å spisse budskap til anleggseiere/politikere på andre utgivelser enn film.
6) Er det sannsynlig med økonomiske bidrag fra eksterne miljøer til prosjektet?	Miljødirektoratet er forespurt om å bidra med midler inn i prosjektet og har gitt slik tilbakemelding: - bra at vi setter dette på agendaen. - trekker frem at det er fint at prosjektet skal resultere i veiledningsmateriell til anleggseiere, PRO/UTF, og kommuneledelse, og ikke kun en rapport. - Miljødirektoratets viktigste bidrag inn i dette prosjektet er å bidra med veiledning om regelverket og avklaringer om gebyrfinansiert kontroll, og gi innspill til veiledningsmateriell når det skal utarbeides/oppdateres. Miljødirektoratet bidrar således ikke med midler til prosjektet.
7) Er det sannsynlig at bevilgningen vil være utløsende for eksterne FoU-prosjekter og -midler?	Nei

Direktørens forslag til prioritering for 2025:

Gjennomføres i 2025. Veiledningsmateriale som gir god beskrivelse av hva som er beste praksis knyttet til tilsyn med utslipp fra avløpsrensaneanlegg der kommunen er myndighet, hvilke roller de ulike aktørene har og informasjonmateriale tilpasset de ulike aktørene, er viktig for å heve kvaliteten ytterligere på mindre rensaneanlegg. Prosjektet finansieres over to år, med kr 500.000,- i 2025 og kr. 530.000,- i 2026.

Innspill i høringsrunden

Samfunnskomiteen:

Støtter direktørens anbefaling.

Avløpskomiteén:

Støtter direktørens anbefaling.

Sjekk om tilsvarende utfordringer er ivarettat i oljeutskiller-rapporten. Hvis ikke bør dette med. Evt justere overskriften så det fremgår bedre at det ikke gjelder oljeutskiller.

Vannkomiteén:

Vannkomiteen støtter direktørens anbefaling.

Direktørens innstilling til styret:

Gjennomføres i 2025. Prosjektet finansieres over to år, med kr 500.000,- i 2025 og kr. 530.000,- i 2026.