



Klima- og miljødepartementet

Rapport

Vurdering av Norges gjennomføring av avløpsdirektivet fra 1991

Innhold

1 Sammenheng	3
2 Innledning	5
2.1 Bakgrunn og hovedfunn	5
2.2 Kort om det norske avløpsregelverket	7
2.3 Om gjennomføring av direktiver i norsk rett	8
3 Vurdering av gjennomføringen av avløpsdirektivet i norsk rett	10
3.1 Innledning	10
3.2 Krav til oppsamling og avløpsnett	10
3.2.1 Forpliktelsen til å etablere et avløpssystem og samle opp avløpsvann	10
3.2.2 Muligheten til å tillate individuelle avløpsløsninger (IAS-løsninger)	12
3.3 Krav om sekundærrensing	13
3.4 Unntak fra sekundærrensekrevet for større tettbebyggelser	15
3.5 Vilkår om primærrensing som unntak fra kravet om sekundærrensing ...	16
3.6 Krav til identifisering av områder og områdegjennomgang	17
3.7 Krav til tertiærrensing (fosfor- og/eller nitrogenfjerning)	19
3.8 Definisjon av primærrensing	20
3.9 Krav om jevnlig vurderinger av tillatelser	21
3.10 Påslipp av industrielt avløpsvann	22
3.11 Midlertidig unntak fra rensekraft ved ombygging av avløpsrenseanlegg ..	23
Vedlegg:	25

1 Sammendrag

Klima- og miljødepartementet har vurdert om gjennomføringen av avløpsdirektivet fra 1991 har vært god nok. Det betyr at departementet har vurdert om kravene i direktivet kan gjenfinnes i norske lov- eller forskriftsbestemmelser, og dette er formålet og hovedfokus i denne gjennomgangen. I det følgende gis det også en del informasjon om hvordan kravene er fulgt opp og praktisert, der det foreligger informasjon og data om dette, for å gi en noe mer utfyllende oversikt over situasjonen.

Avløpsdirektivet ble vedtatt i EU i 1991 og gjennomført i norsk rett på 2000-tallet. Direktivet regulerer utslipp av avløpsvann fra tettbebyggelser av en viss størrelse. Formålet er å beskytte miljøet mot forurensning fra avløpsvann. Direktivet stiller blant annet krav om rensing av avløpsvann. Hovedregelen er at avløpsvann skal gjennomgå sekundærrensing før det slippes ut. Sekundærrensing innebærer å fjerne organisk materiale. Avløpsdirektivet åpner også for å fravike hovedregelen om sekundærrensing og stille mindre strenge krav til rensing (primærrensing) i områder som er mindre følsomme. Samtidig krever direktivet at det skal stilles strengere krav til rensing (fosfor- og/eller nitrogenfjerning) i områder som er følsomme. Direktivet inneholder også andre krav, som for eksempel at avløpsvannet skal samles opp i et felles ledningsnett og at individuelle avløpssystemer kun unntaksvis kan brukes i stedet for et felles avløpsnett. Videre inneholder direktivet krav om overvåking og rapportering av miljøtilstanden i vannforekomstene.

Departementets konklusjon er at de fleste av kravene i direktivet er korrekt gjennomført i norsk lov eller forskrift. Det er likevel noen steder hvor direktivet er mangelfullt gjennomført, eller hvor det i det minste er tvil om gjennomføringen har vært god nok. Det er også viktig å ha med seg at ikke alle krav i et direktiv må stå i lov- eller forskriftsbestemmelser. Det gjelder for eksempel myndighetenes forpliktelse til å overvåke miljøtilstanden. Noen direktivkrav er imidlertid av en slik karakter at de må fremgå av regelverket. Det gjelder for eksempel hvilke rensekrav som gjelder.

Noen av manglene gjelder ordninger Norge laget da direktivet ble innført, men som departementet nå vurderer at ikke er i tråd med direktivet. Dette gjelder særlig at Norge ved innføringen av direktivet laget en **«overgangsordning» for sekundærrensing**. Ordningen innebar at eksisterende anlegg ikke fikk krav om sekundærrensing innen en konkret tidsfrist, men at sekundærrensing heller skulle fases inn etter hvert som anleggene skulle bygges om. I stedet ble det stilt strengere krav til fosforfjerning, som også ga god miljøbeskyttelse. Selv om ordningen etter departementets syn var godt begrunnet da direktivet ble innført, kan den ikke sies å være i tråd med direktivet.

Det norske regelverket har også noen andre «særnorske» ordninger som departementet mener ikke er i tråd med direktivet. For eksempel er **primærrensing definert** noe annerledes i norsk regelverk enn i direktivet. I noen tilfeller innebærer det at Norge renser dårligere enn direktivet krever. Den norske forskriften har også

lagt opp til noe **lengre frister for å få på plass primærrensing**, sammenlignet med fristene i direktivet.

Andre mangler ved gjennomføringen skyldes først og fremst at noen deler av regelverket ikke er tydelig nok. Dette gjelder for eksempel **nitrogenfjerningskravet**. Det er ikke mulig å lese ut av forskriften når krav om nitrogenfjerning skal stilles. Det mener departementet er en mangel. Samtidig kan forurensningsmyndigheten stille slike krav i tillatelser, og dette gjøres nå for avløpsrenseanlegg med utslipp til Oslofjorden. Dette viser at konsekvensene av mangelfull gjennomføring i regelverket ikke nødvendigvis betyr at Norge bryter med målene og kravene i direktivet.

Departementet har også funnet at det norske regelverket ikke er tydelig nok når det gjelder krav om å **jevnlige revurdere tillatelser til utslipp av avløpsvann** og til å stille **krav til avløpsvann fra industrien som slippes på det kommunale avløps-systemet**. Det gjelder også muligheten i direktivet for å **tillate individuelle avløps-systemer**, som er et unntak fra hovedregelen om at alt avløpsvann skal samles opp i felles avløpssystemer. Likevel er en høy andel av befolkningen tilknyttet felles systemer, slik at Norge i praksis langt på vei overholder direktivet.

Det er ikke mulig å si med sikkerhet om, og eventuelt i hvilken grad, manglene ved gjennomføringen har bidratt til de miljømessige utfordringene på avløpsfeltet i dag, men det kan ikke utelukkes å ha hatt en viss betydning. Siden 2018 har miljømyndighetene økt innsatsen på avløpsfeltet. I perioden 2019 til 2022 ble statsforvalterne bedt om å følge opp krav om primærrensing, sekundærrensing og nitrogenfjerning på en strengere måte. I 2023 ble det også etablert en statlig tilskuddsordning for planlegging og prosjektering av nitrogenfjerningsanlegg i Oslofjordens nedbørsfelt. Den økte innsatsen har resultert i økt investeringstakt og en positiv trend i avløpssektoren.

Det er fortsatt behov for økt innsats fremover for å sikre en mer robust avløpssektor med bedre og mer moderne avløpsrensing. Det reviderte avløpsdirektivet vil bidra til dette. Samtidig vil revidert avløpsdirektiv kreve full revisjon av avløpsregelverket. Departementet vil sikre at de identifiserte manglene ved gjennomføringen av avløpsdirektivet fra 1991 vil rettes opp i dette revisjonsarbeidet. Frem til et oppdatert regelverk er på plass vil departementet bidra til å sikre at veiledning og praktisering av avløpsregelverket er i tråd med våre EØS-rettslige forpliktelser. Departementet har derfor i brev orientert Miljødirektoratet om våre vurderinger og bedt om at direktoratet følger opp dette i deres veiledning til statsforvalterne og kommunene på avløpsfeltet.

2 Innledning

2.1 Bakgrunn og hovedfunn

Rådsdirektiv (91/271/EØF) av 21. mars 1991 om rensing av avløpsvann fra by-områder (heretter kalt avløpsdirektivet) ble vedtatt i EU i 1991. Direktivet ble tatt inn i EØS-avtalen da EØS-avtalen trådte i kraft i 1994, sammen med en stor mengde andre rettsakter. I 2023 omfattet direktivets bestemmelser om lag 170 norske tettbebyggelser med 340 avløpsanlegg.

Formålet med direktivet er i hovedsak å redusere utslipp av organisk materiale og næringsalter som kan føre til overgjødning (eutrofiering) av vannforekomster. Overgjødning kan føre til algeoppblomstring og oksygenmangel i vannet, som bl.a. kan føre til dårligere lysforhold, nedslamming av bunnen og dårligere levevilkår for livet i vannet. Overgjødning er en av årsakene til den dårlige miljøtilstanden i Oslofjorden.

Direktivet regulerer utslipp av avløpsvann fra tettbebyggelser over 2000 person-ekvivalenter (pe)¹ til ferskvann og 10 000 pe til sjø. For å forhindre eutrofiering er direktivets hovedregel at utslipp av avløpsvann skal gjennomgå sekundærrensing (fjerning av organisk materiale) innen 2005. Direktivet oppstiller krav om strengere rensing i form av tertiærrensing (fjerning av næringsaltene fosfor- og/eller nitrogen) for avløpsvann som slippes ut i følsomme områder, og åpner for lempeligere rensing i form av primærrensing (fjerner partikler) for utslipp av avløpsvann til mindre følsomme områder. Videre stiller direktivet blant annet krav om at landene må ha på plass et avløpsnett, samt at miljøtilstanden i vannforekomstene skal overvåkes og rapporteres til EFTA Surveillance Authority (ESA).²

Utfordringene og etterslepet på avløpsfeltet er en av grunnene til at Klima- og miljødepartementet har sett behov for å se på om gjennomføringen av avløpsdirektivet i norsk rett har vært god nok. Dette ble også varslet i departementets forslag til statsbudsjett (Prop. 1 S (2025–2026) s. 94). ESA har også stilt spørsmål om hvordan direktivet er gjennomført i brev 6. juni 2025 og 8. september, som ble besvart av departementet henholdsvis 7. juli og 31. oktober. Avløpsdirektivet var også tema på det årlige møtet mellom departementet og ESA 14. november 2025.

Når departementet i det følgende omtaler «gjennomføring», er dette avgrenset til de lov- eller forskriftsbestemmelsene som sikrer at nasjonal rett er i samsvar med avløpsdirektivet. Departementet har funnet enkelte mangler ved norsk gjennomføring av avløpsdirektivet. Dette dreier seg blant annet om Norges «overgangsordning» knyttet til sekundærrensing, og at det ikke fremgår tydelig nok av regelverket

¹ Personekvivalent (pe) er definert i forurensningsforskriften §11-3 bokstav m: «Den mengde organisk stoff som brytes ned biologisk med et biokjemisk oksygenforbruk målt over fem døgn, BOF₅, på 60 g oksygen per døgn.» Avløpsanleggets størrelse i pe beregnes på grunnlag av største ukentlige mengde.

² Se EØS-avtalens protokoll 1 som inneholder horisontale tilpasninger som gjelder for alle vedlegg i EØS-avtalen.

når det skal stilles krav om nitrogenfjerning. Videre vil departementet understreke at det er knyttet noe tvil og usikkerhet til noen av vurderingene. Se nærmere om vurderingene som er gjort i punkt 2. Det understrekes likevel at de fleste av direktivets krav er korrekt gjennomført eller er av en slik karakter at de ikke må gjennomføres i lov eller forskrift. Disse er ikke nærmere omtalt i dette dokumentet. Se nærmere om gjennomføring av direktiver generelt i punkt 1.3.

Det er ikke mulig for departementet å gi et helt sikkert svar på om, og i så fall i hvilken grad, mangler ved gjennomføringen har bidratt til de miljømessige utfordringene på avløpsfeltet i dag. Det kan ikke utelukkes at det kan ha hatt en viss betydning. Mangler eller svakheter ved den formelle gjennomføringen er likevel ikke ensbetydende med at miljømyndighetene ikke følger opp kravene i avløpsdirektivet når det gis tillatelse etter forurensningsloven til utslipp av kommunalt avløpsvann. Selv om det ble laget en «overgangsordning» for sekundærrensing, så ble det samtidig i forskrift stilt strenge krav til fosforfjerning som bidro til god rensing. Det blir også stilt krav om nitrogenfjerning for utslipp til Oslofjorden, selv om det ikke eksplisitt fremgår av forskriften. Dette redegjøres det nærmere for i punkt 2.

Siden 2018 har miljømyndighetene økt innsatsen på avløpsfeltet. I perioden 2019 til 2022 ble statsforvalterne instruert om å følge opp krav om primærrensing, sekundærrensing og nitrogenfjerning på en strengere måte. I 2023 ble det også etablert en statlig tilskuddsordning for planlegging og prosjektering av nitrogenfjerningsanlegg i Oslofjordens nedbørsfelt.

Den økte innsatsen på avløpsområdet har resultert i økt investeringstakt og en positiv trend i avløpssektoren. I 2024 utgjorde kommunenes investeringer i avløp 9,9 mrd. kroner i 2024-kroner (eks. MVA).

Effektene av den økte innsatsen har også begynt å vise seg i form av bedre renskapasitet og etterlevelse av krav. Norge har i dag flere avløpsrenseanlegg som renses avløpsvannet biologisk og utslippene av organisk materiale er lavere sammenlignet med 2016. I 2024 var 71 prosent av befolkningen tilknyttet avløpsrenseanlegg som oppfyller kravene i forskriften. Denne prosentandelen har økt fra 35 % siden 2019. Samtidig viser Norges rapportering til EU at rundt 60 % (om lag 200 anlegg) av avløpsrenseanleggene oppfyller renskravene i avløpsdirektivet. Norske avløpsdata viser at det først og fremst er de største rensanleggene som har fått på plass bedre rensing og at det særlig er anlegg langs kysten som bryter kravene i direktivet. Departementet understreker at det er behov for en styrket innsats for å sikre at avløpsrenseanlegg overholder gjeldende krav.

Det er også behov for økt innsats i tiden fremover for å sikre en mer robust avløpssektor med bedre og mer moderne avløpsrensing. Det reviderte avløpsdirektivet³ vil bidra til dette. Direktivet har blant annet et utvidet virkeområde sammenlignet med direktivet fra 1991, slik at flere, mindre tettbebyggelser omfattes. Direktivet inneholder også nye og strengere renskrav, som vil gi stor miljønytte og ha positiv betydning for folks helse. Se nærmere beskrivelse av direktivet [her](#). Direktivet trådte i kraft i EU 1. januar 2025. Departementet vurderer at revidert direktiv er EØS-

³ Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2024/3019 av 27. november 2024 om rensing av kommunalt avløpsvann fra større tettbebyggelser

relevant, og [regjeringen](#) har varslet at den vil innlemme direktivet i EØS-avtalen. Departementet vurderer nå hvordan handlingsrommet i direktivet kan utnyttes på best mulig måte for Norge, og arbeider for at Norge skal få lengre tidsfrister for å oppfylle enkelte krav i direktivet. Departementet har dialog med EØS/EFTA-landene og EU med sikte på en enighet om hvordan direktivet skal tas inn i EØS-avtalen. Regjeringen vil fremme en samtykkeproposisjon for å få Stortingets samtykke til å innlemme direktivet i EØS-avtalen.

Gjennomføring av revidert avløpsdirektiv vil kreve en full revisjon av det norske avløpsregelverket. Departementet vil følge opp manglene ved gjennomføringen av avløpsdirektivet fra 1991 i dette revisjonsarbeidet, og sikre at både avløpsdirektivet fra 1991 og det reviderte avløpsdirektivet gjennomføres på en fullgod måte i norsk regelverk. Departementet vil også ha kontakt med Miljødirektoratet om de identifiserte manglene, slik at direktoratet kan hensynta dette når de forbereder gjennomføring og utarbeider et forslag til nytt norsk avløpsregelverk. Forslag til nytt regelverk vil også bli sendt på høring. Det er viktig for departementet å sikre bred involvering og mulighet for innspill i prosessen med å få på plass et nytt regelverk.

Frem til et oppdatert regelverk er på plass vil departementet bidra til å sikre at veiledning og praktisering av avløpsregelverket er i tråd med våre EØS-rettslige forpliktelser. Departementet har derfor i brev orientert Miljødirektoratet om departementets vurderinger av gjennomføringen og bedt om at direktoratet følger opp dette i deres veiledning til statsforvalterne og kommunene om avløpsregelverket.

2.2 Kort om det norske avløpsregelverket

Etter forurensningsloven § 7 er forurensning forbudt med mindre det er tale om vanlig forurensning som er lovlig etter forurensningsloven § 8, forurensning som er lovlig i tråd med forskrift etter forurensningsloven § 9, eller forurensning som er tillatt etter vedtak etter forurensningsloven § 11. Slike vedtak etter § 11 omtales ofte som en «utslippstillatelse». Alle utslipp av kommunalt avløpsvann er regulert i en tillatelse etter forurensningsloven § 11, se også forurensningsloven § 8 første ledd. Det er anleggseier som søker om og får tillatelse. Anleggseiere er i hovedsak kommuner eller interkommunale selskaper, men mindre avløpsanlegg kan også eies av private.

Avløpsdirektivet ble i utgangspunktet gjennomført i Norge gjennom konstatering av rettsharmoni. Det betyr at det ble vurdert at norsk rett allerede oppfylte direktivets formål og krav, og at det derfor ikke var nødvendig med ytterligere gjennomføring. Senere ble direktivet gjennomført i 1996 som en henvisningsforskrift.⁴ Etter det departementet kjenner til var det dialog med ESA om dette. Forskriften ble ikke sendt på høring. I 2003 besluttet departementet at det skulle lages en ny nasjonal forskrift for å få bedre oversikt over gjennomføringen. Denne forskriften ble sendt på høring i 2003, men ble ikke vedtatt. I stedet ga det daværende Miljøverndepartementet et nytt oppdrag til Statens forurensningstilsyn (SFT, nå Miljødirektoratet om

⁴ Også kalt inkorporasjon. Det betyr at direktivet ble gjort gjeldende som norsk rett ved at det i forskriften ble gjort henvisning til direktivet og det aktuelle vedlegget i EØS-avtalen hvor direktivet var tatt inn

å utarbeide et nytt forslag til helhetlig avløpsregelverk. Forslaget fra SFT ble sendt på høring i mars 2005. Dette resulterte i del 4 om avløp i forurensningsforskriften.⁵ Denne delen av forskriften ble vedtatt av det daværende Miljøverndepartementet i 2005 med virkningstidspunkt fra 1. januar 2006 for enkelte bestemmelser og 1. januar 2007 for øvrige bestemmelser.⁶ I dag er det i hovedsak reglene i forurensningsforskriften del 4 som gjennomfører bestemmelsene i avløpsdirektivet i norsk rett.

Del 4 i forurensningsforskriften oppstiller blant annet minimumskrav til rensing. Kravenes omfang avhenger tettbebyggelsenes størrelse og tilstanden i vannmiljøet. For eksempel oppstiller forskriftens §§ 14-6 til 14-8 ulike krav til utslipp til følsomt område, normalt område og mindre følsomt område. I forskriften stilles det blant annet også krav til overvåking, prøvetaking og utforming og drift av renseanlegg.

Forurensningsmyndigheten kan i tillatelse etter forurensningsloven § 11 stille strengere krav enn det som fremgår av forskriften, og kan også endre eller trekke tilbake en tillatelse dersom vilkårene i forurensningsloven § 18 er oppfylt.

Det er kommunen som er forurensningsmyndighet for mindre utslipp fra bolighus og hytter, samt fra mindre tettbebyggelser (forurensningsforskriften kapittel 12 og 13). Statsforvalter er forurensningsmyndighet for utslipp fra større tettbebyggelser (forurensningsforskriften kapittel 14). Miljødirektoratet har ansvar for å veilede om regelverket på avløpsområdet og behandle klager på statsforvalters vedtak.

2.3 Om gjennomføring av direktiver i norsk rett

Norge er forpliktet til å gjennomføre EU-regelverk som omfattes av EØS-avtalen. Norge har imidlertid frihet når det gjelder hvordan EU-direktiver gjennomføres i norsk rett. Det følger av EØS-avtalen artikkel 7 bokstav b at det er opp til «avtalepartens myndigheter å bestemme formen og midlene for gjennomføringen». Dette er også fremhevet av EFTA-domstolen i sak E-16/11 *ESA mot Island (Icesave)* i avsnitt 120:

it must be kept in mind that, as set out in Article 7 EEA, one of the principal characteristics of directives is precisely that they are intended to achieve a specific result whilst leaving it to the EEA States and their national authorities how to achieve this objective. In any case, there is a general obligation on the EEA States to ensure that the provisions of a directive are fully effective.⁷

Hvor stor frihet landene har med tanke på form og midler for gjennomføring vil bero på en konkret tolkning av innholdet i den aktuelle direktivbestemmelsen og resultatforpliktelsen som reflekteres, og hvorvidt konkrete gjennomføringstiltak vil være nødvendige for å oppfylle bestemmelsens formål. Innholdet i gjennomfø-

⁵ Forskrift 6. januar 2004 nr. 931 om begrensning av forurensning

⁶ Forskrift 15. desember 2005 nr. 1691 om endring i forskrift om begrensning av forurensning

⁷ Se også avsnitt 119-121.

ringsforpliktelsene må også sees i lys av den grunnleggende lojalitetsplikten i EØS-avtalen artikkel 3 som sier at «avtalepartene skal treffe alle generelle eller særlige tiltak som er egnet til å oppfylle de forpliktelser som følger av denne avtale».

Direktivforpliktelser som gjelder eller berører privates rettigheter og plikter, må gjennomføres i lov eller forskrift. Det betyr at gjennomføringen av slike forpliktelser ikke kan overlates til for eksempel praksis, rundskriv eller uttalelser i forarbeider. Ved at slike forpliktelser gjennomføres i regelverket får private tilstrekkelig kunnskap om sine rettigheter og plikter, og mulighet til å håndheve disse. Norge er ikke bundet av direktivets formuleringer eller struktur, men de norske reglene må være tilstrekkelig klare og presise. Kravet til klar og presis gjennomføring i nasjonalt regelverk er også fremhevet på områder som gjelder miljøforvaltning. Se for eksempel sak C-6/04 *Kommisjonen mot Storbritannia* hvor EU-domstolen uttaler at «...in the field of environmental law, the Member states are under a particular duty to ensure that their legislation intended to transpose that directive is clear and precise».

Direktivbestemmelser som kun legger plikter til staten eller retter seg mot offentlige myndigheter, vil normalt kunne oppfylles ved at bestemmelsene etterleves i praksis og trenger i utgangspunktet ikke gjennomføres i lov- eller forskriftsbestemmelser.

Norsk gjennomføringspraksis er i utgangspunktet god. Det er en stor mengde rettsaker som innlemmes i EØS-avtalen hvert år og som gjennomføres i norsk rett. Regelverk er ofte omfattende, og det er i stadig utvikling gjennom endringsdirektiver og -forordninger, samt at det skjer rettsutvikling i EU- og EFTA-domstolen. Noen ganger oppstår det mangler, eller i alle fall spørsmål om mangler, ved gjennomføringen. Dette kan for eksempel skje ved at ESA stiller spørsmål ved eller påpeker mangler ved norsk gjennomføring. Når slike mangler oppdages, skal og vil dette følges opp av norske myndigheter.

Departementet finner grunn til å fremheve at avløpsdirektivet er et eldre direktiv som ble vedtatt i EU før EØS-avtalen ble inngått og trådte i kraft. Avløpsdirektivet var derfor en av mange rettsaker som kom inn med EØS-avtalen, uten at Norge hadde mulighet til å påvirke direktivets innhold. Videre har det siden 1994 vært en rettsutvikling i EU- og EFTA-domstolen knyttet til krav til gjennomføring av regelverk i nasjonal rett. Etter departementets syn er det derfor ikke usannsynlig at flere av bestemmelsene i direktivet ville vært gjennomført annerledes i dag.

3 Vurdering av gjennomføringen av avløpsdirektivet i norsk rett

3.1 Innledning

I vurderingen av gjennomføringen av avløpsdirektivet har departementet valgt å fokusere på de sentrale direktivbestemmelsene. Det innebærer at ikke alle detaljer eller krav er gjennomgått og vurdert. Departementet har heller ikke gjort en fullstendig vurdering av om det er deler av norsk regelverk som strider mot eller er i konflikt med avløpsdirektivet, men departementet har sett nærmere på en konkret problemstilling knyttet til midlertidig unntak fra renskrav ved ombygging. Dette omtales nærmere i punkt 2.11.

Departementet vil foreta en fullstendig gjennomgang når hele avløpsregelverket skal revideres i forbindelse med at det reviderte avløpsdirektivet skal gjennomføres i norsk rett, som beskrevet i punkt 1.1.

Videre vil departementet påpeke at flere av direktivets bestemmelser er gjennomført korrekt, eller er av en slik karakter at de ikke må gjennomføres i lov eller forskrift. I det følgende redegjøres det imidlertid kun for bestemmelser hvor gjennomføringen ikke har vært tilstrekkelig eller den har svakheter ved seg, eller hvor departementet har vært i tvil om gjennomføringen er tilstrekkelig.

3.2 Krav til oppsamling og avløpsnett

3.2.1 Forpliktelsen til å etablere et avløpssystem og samle opp avløpsvann

Direktivets artikkel 3 nr. 1 første ledd stiller krav om at landene skal sørge for at tettbebyggelser over 2000 pe har et oppsamlingssystem, altså et avløpsnett. Oppsamling av avløpsvann gjennom et godt utbygd avløpsnett er avgjørende for å nå formålet om god rensing. Forpliktelsen til å sørge for at tettbebyggelser har et avløpsnett er en resultatforpliktelse som i utgangspunktet forutsetter at alt kommunalt avløpsvann innenfor tettbebyggelsen samles opp.⁸ Landene har etter departementets syn et handlingsrom i hvordan de velger å oppfylle forpliktelsen om å etablere et avløpsnett. Det avgjørende er at staten sikrer at en høy andel av det kommunale avløpsvannet er tilknyttet avløpsnettet, og at det ikke er en ubegrunnet bruk av individuelle systemer, også kalt IAS-løsninger.⁹

⁸ Se bl.a. C-395/13, C-433/23, C-668/19

⁹ Se C-587/22

I Norge sikrer man at en høy andel av det kommunale avløpsvannet er tilknyttet det offentlige avløpsnett gjennom plan- og bygningsloven § 27-2. Bestemmelsen innebærer at bortledning av avløpsvann skal være sikret og i samsvar med forurensningsloven før opprettelse eller endring av eiendom til bebyggelse eller oppføring av bygning blir godkjent. Bestemmelsens andre ledd presiserer at eiendom skal knyttes til offentlig avløpsledning forutsatt at den har en viss nærhet til eiendommen. Kravet om tilknytning gjelder også for eksisterende bebyggelse, jf. § 27-2 fjerde ledd. Den samme plikten kommer til uttrykk i forurensningsloven § 23 andre ledd. Plikten om tilknytning følger direkte av loven, mens unntak fra plikten fattes i vedtak etter søknad fra den som rammes av plikten.¹⁰ Både plan- og bygningsmyndigheten og forurensningsmyndigheten kan godkjenne unntak fra tilknytning til avløpsnett. Tilknytningsplikten har lang tradisjon i norsk rett, og er for eksempel å finne igjen allerede i § 60 nr. 2 og 3 i lov om bygningsvesenet fra 1924, som var den første felles bygningsloven for byene og byggefeltene rundt byene i Norge.

Departementet viser videre til opparbeidingsplikten for hovedavløpsledning i plan- og bygningsloven § 18-1 første ledd bokstav b. Etter bestemmelsen skal ledningen opparbeides frem til, langs eller over tomte når det skal bygges i regulert strøk. Det samme gjelder når eksisterende bebyggelse skal utvides vesentlig eller gis en vesentlig endret bruk, eller eiendom skal opprettes eller endres (fradeling). Regelen omfatter kun hovedledning for avløp med diameter inntil 600 mm, og vil ikke omfatte selve renseanleggene for behandling av avløpsvannet.¹¹ På samme måte som tilknytningsplikten til offentlig avløpsnett, har også opparbeidingsplikten lang tradisjon i norsk rett. Den er blant annet å finne igjen i lov om bygningsvesenet av 1924 § 48. Formålet bak regelen er å unngå helseproblemer og forurensning. Regelen sikrer også best mulig utnyttelse av ressursene og kontinuerlig utbygging av det kommunale vann- og avløpsnett.¹²

Kommunen kan også stille rekkefølgekrav i arealplaner om at infrastruktur må være på plass før utbygging av et område kan skje, jf. plan- og bygningsloven §§ 11-9 nr. 4 og 12-7 nr. 10. Dette kan sikre at bl.a. avløpsinfrastruktur blir etablert. Kommunen har ansvaret for at rekkefølgekravet blir oppfylt. Utbyggere kan få avslag på søknader om byggetillatelse dersom infrastruktur fra f.eks. avløp ikke er på plass. Private utbyggere kan frivillig være med å påta seg ansvaret for å oppfylle hele eller deler av rekkefølgekravet innenfor reglene om utbyggingsavtaler i plan- og bygningsloven kapittel 17. Infrastruktur kan også sikres gjennomført gjennom de nye reglene om krav om grunneierfinansiering av infrastruktur mv. i kapittel 12 A i plan- og bygningsloven.

Direktivets krav til oppsamling ble opprinnelig gjennomført ved konstatering av retts- og harmoni mellom direktivets bestemmelse og dagjeldende plan- og bygningslov.¹³ Slik departementet vurderer det, er de gjennomgåtte bestemmelsene i plan- og bygningsloven over, sammen med forurensningsforskriften, tilstrekkelig for gjennomføring av direktivets hovedregel om at et oppsamlingssystem skal etableres

¹⁰ Se uttalelse fra Kommunal- og distriktsdepartementet i TUDEP-2021-971 og TUDEP-2023-6388-3

¹¹ Ot.prp.nr.57 (1985–1986) s. 37

¹² TUDEP-2022-732-2

¹³ Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77

og at avløpsvannet skal samles opp. Som illustrasjon viser departementet til at Norge har en høy tilknytningsgrad til kommunalt avløpsnett. Miljødirektoratet og Statistisk sentralbyrå gjennomfører nå en analyse med bruk av data fra matrikkelen. Analysen ble iverksatt i 2024 og pågår fortsatt. Foreløpige resultater viser at 98 prosent av befolkningen i tettbebyggelsene omfattet av forurensningsforskriften kapittel 14 er tilknyttet offentlig avløpsanlegg, mens to prosent betjenes av IAS-løsninger. Dette viser at bestemmelsen om tilknytningsplikt fungerer godt for å nå målet i artikkel 3 nr. 1 om at avløpsvann skal samles opp i felles avløpssystemer, og at Norge oppfyller forpliktelsen i direktivet.

3.2.2 Muligheten til å tillate individuelle avløpsløsninger (IAS-løsninger)

Etter artikkel 3 nr. 1 tredje ledd kan det gjøres unntak fra forpliktelsen til å sikre et avløpsnett og samle opp avløpsvannet i felles systemer, dersom etablering av et avløpsnett medfører uforholdsmessige store kostnader eller ikke vil gi noen miljønytte. I slike tilfeller åpner direktivet for at individuelle systemer (også kalt IAS-løsninger) eller andre passende systemer kan brukes, forutsatt at disse sikrer tilsvarende vern av miljøet som om avløpsvannet var tilknyttet det felles avløpsnettet. I praksis betyr dette blant annet at individuelle avløpssystemer må oppfylle de renskravene som for øvrig gjelder i tettbebyggelsen.

Siden direktivets artikkel 3 nr. 1 tredje ledd innebærer rettigheter og plikter for private, må denne bestemmelsen gjennomføres i norsk rett.¹⁴

Plan- og bygningsloven § 27-2 andre ledd åpner i likhet med direktivet for at IAS-løsninger unntaksvis kan benyttes. For det første åpner bestemmelsen for IAS-løsninger der tilknytning til det offentlige avløpsnettet vil være forbundet med en uforholdsmessig stor kostnad.¹⁵ Departementet mener at dette unntaket er i tråd med direktivet, såfremt man oppnår samme rensgrad som for øvrig gjelder i tettbebyggelsen. For det andre åpner ordlyden i § 27-2 for at man kan tillate andre løsninger dersom «særlige hensyn» tilsier det. Et unntak fra tilknytningsplikten når «særlige hensyn» tilsier det vil typisk være når det foreligger gode løsninger for vann og avløp på eiendommen, slik at tilknytning ikke er nødvendig av hensyn til helse eller for å hindre forurensing.¹⁶ Etter departementets syn er dette hensyn som er i tråd med direktivet. Ordlyden «særlige hensyn» kan likevel åpne for bruk av IAS-løsninger i andre tilfeller enn det direktivet tillater. Dette er etter departementets syn en mangel ved gjennomføringen.

I tillegg forutsetter plan- og bygningsloven § 27-2 at det må være en viss nærhet mellom eiendommen og den offentlige avløpsledningen for at tilknytningsplikten skal gjelde. Det betyr for eksempel at en eiendom som ligger langt unna en offentlig avløpsledning ikke får tilknytningsplikt. Avløpsdirektivet åpner i utgangspunktet ikke for et slikt generelt unntak basert på avstand, men etter departementets syn

¹⁴ UWWTD-REP working group (2007), *Terms and definitions of the Urban Waste Water Treatment Directive*, <https://circabc.europa.eu/ui/group/1c566741-ee2f-41e7-a915-7bd88bae7c03/library/b06fbcef-2bf6-4196-a988-f0c963cd1d7c/details?download=true>

¹⁵ Se Tolkningsuttalelse 22. mai 2025 om § 27-1 og 27-2 fra Kommunal- og distriktsdepartementet

¹⁶ Se tolkningsuttalelse av 10. mai 2012 fra Kommunal- og distriktsdepartementet (TUDEP-2011-312-2)

vil tilknytning i slike tilfeller ofte være uforholdsmessig dyrt slik at vilkår for unntak i praksis ofte vil være oppfylt.

Utslipp av avløpsvann krever tillatelse etter forurensningsloven § 11. IAS-løsninger skal i utgangspunktet oppfylle de samme renskravene som for øvrig gjelder i den tettbebyggelsen de befinner seg i. Det følger av forurensningsforskriften kapittel 13 og 14. Disse kapitlene gjelder likevel ikke for utslipp mindre enn 50 pe.¹⁷ IAS-løsninger med utslipp under 50 pe reguleres derfor i forurensningsforskriften kapittel 12. Forurensningsforskriften §§ 12-8 og 12-9 oppstiller minimumskrav til rensning for IAS-løsninger med utslipp til mindre følsomt, normalt og følsomt område. Det stilles for eksempel strenge krav til reduksjon av fosfor (90%) for utslipp til følsomt område dersom utslippene går til en resipient med brukerinteresser. Forurensningsmyndigheten kan også stille strengere krav hvis det er nødvendig, jf. forurensningsloven § 11 og forurensningsforskriften § 12-5. Etter departementets syn vil den norske reguleringen i de fleste tilfeller sørge for god nok rensning. Det er likevel en svakhet ved forskriften av den ikke direkte krever at IAS-løsninger med utslipp under 50 pe må oppfylle de renskravene som for øvrig gjelder i tettbebyggelsen, slik avløpsdirektivet krever. Departementet mener derfor at artikkel 3 nr. 1 tredje ledd ikke er gjennomført på en fullt ut tilfredsstillende måte.

Videre peker departementet på at plan- og bygningsloven § 30-6 presiserer at § 27-2 andre til fjerde ledd gjelder for fritidsbebyggelse bare når dette er bestemt i plan. Det gjelder heller ikke noen opparbeidingsplikt for hovedavløpsledning ved oppføring av fritidsbebyggelse med mindre det er bestemt i arealplan at det gjelder tilknytningsplikt for fritidsbebyggelsen.¹⁸ Direktivet åpner, som nevnt innledningsvis i dette punktet, for å unnta fra forpliktelsen om å sørge for etablering av et helhetlig avløpsnett på nærmere vilkår. Departementet er tvilende til om avløpsdirektivet åpner for et generelt unntak for visse typer bebyggelse. Uavhengig av unntaket for fritidsbebyggelse i plan- og bygningsloven § 30-6, gjelder likevel kravet i plan- og bygningsloven § 27-2 første ledd om at bortledning av avløpsvann skal være sikret og i samsvar med forurensningsloven også for fritidsbebyggelse. Forurensningsmyndigheten kan stille nærmere krav til bortledningen og rensingen av avløpsvann i utslippstillatelsen for det individuelle anlegget, jf. forurensningsloven § 11. Selv om regelverket innehar mekanismer for avløpsvann fra fritidsbebyggelse, som kan ivareta de hensyn som gjør seg gjeldende i artikkel 3, er det usikkert om dette oppfyller de kravene som gjelder for gjennomføring av EØS-regelverk i norsk rett.

3.3 Krav om sekundærrensing

Avløpsdirektivet artikkel 4 nr. 1 forplikter landene til å sikre at utslipp av avløpsvann fra tettbebyggelser over 10 000 pe til sjø og 2000 pe til ferskvann/elvemunninger gjennomgår sekundærrensing (fjerner organisk materiale). Sekundærrensing er hovedregelen i direktivet.

¹⁷ Se § 13-1 og § 14-1

¹⁸ TUDEP-2022-732-2

Forpliktelsen til å sikre at avløpsvann gjennomgår sekundærrensing retter seg i utgangspunktet mot staten, og gir ikke rettigheter eller plikter direkte til private. Imidlertid er det eiere av avløpsanlegg (i hovedsak kommuner eller interkommunale selskaper) som får pålagt rensekravene av forurensningsmyndigheten. Dette taler etter departementets syn for at det bør fremgå tydelig av regelverket når krav om sekundærrensing utløses. Videre er rensekravene sentrale for å nå avløpsdirektivets mål om å beskytte miljøet mot forurensning fra avløpsvann. Dette taler i seg selv også for at direktivets regler om hvilke minimumskrav som skal stilles bør fremgå klart og presist av det nasjonale regelverket.

Forurensningsforskriften kapittel 14 regulerer tettbebyggelser med utslipp over 2000 pe til ferskvann/elvemunning og 10 000 pe til sjø. For nye anlegg som er etablert etter at forskriften trådte i kraft i 2007 er det satt krav om sekundærrensing, jf. §§ 14-6 andre ledd, 14-7 andre ledd og 14-8 første ledd. For nye anlegg er sekundærrensekravet korrekt gjennomført.

For anlegg som eksisterte før 1. januar 2007 oppstiller forskriften krav om 90 % fosforfjerning, jf. § 14-2 første ledd bokstav c. Kravet er strengere enn direktivets krav til fosforfjerning som er 80 %, jf. tabell 2 i vedlegg I til avløpsdirektivet. Forskriften oppstiller imidlertid først krav om sekundærrensing dersom renseanlegget «endres vesentlig», jf. §§ 14-6 andre ledd, 14-7 andre ledd og 14-8 første ledd. Det ble med andre ord lagt opp til en «overgangsordning» hvor sekundærrensing gradvis skulle fases inn etter hvert som de eksisterende renseanleggene ble oppgradert eller bygget om.

Bakgrunnen for «overgangsordningen» var at Norge på begynnelsen av 2000-tallet nylig hadde gjort en betydelig innsats på avløpsområdet for å redusere utslippene av fosfor fra kommunalt avløp. Denne innsatsen var målrettet mot vannforekomster hvor eutrofi/ overgjødning var, eller stod i fare for å bli, et problem. Mjøsa er et eksempel på en vannforekomst hvor eutrofi var et problem. Miljøfaglige vurderinger tilsa at høye tilførsler av fosfor var det største problemet for mange norske vannforekomster, og at fosforfjerning var viktigere enn fjerning av organisk materiale for å redusere problemet med overgjødning. Det ble derfor satt krav om fosforfjerning og mange kommuner investerte i kjemiske renseanlegg der fosforfjerning var det sentrale. Anleggene ga samtidig en betydelig reduksjon av organisk materiale som en positiv bieffekt av den kjemiske renseprosessen. Det ble vurdert at disse kjemiske anleggene ga rensing av organisk materiale nesten på nivå med sekundærrensing. Formålet med overgangsordningen var å sikre kostnadseffektive løsninger ved at man unngikk å rive eller bygge om nylig oppgraderte og fungerende anlegg. Disse anleggene skulle oppgraderes til å oppfylle sekundærrensekravet først ved senere oppgraderinger/ombygginger.

Etter det departementet kjenner til var det dialog mellom norske myndigheter og ESA om denne «overgangsordningen». Det ble bl.a. sendt brev fra daværende miljøvernminister Børge Brende til daværende president i ESA, Einar Bull, om temaet 12. mars 2003. I brevet ble det gitt uttrykk for at Norge mente og la til grunn at overgangsordningen, sammen med det strenge kravet til fosforfjerning, bidro til å oppfylle direktivets overordnede formål. Departementet er imidlertid ikke kjent med at Norge fikk noen aksept fra ESA til ordningen. Norge har heller ingen formell tilpasning.

Departementet har forståelse for vurderingene som ble gjort da direktivet ble gjennomført i Norge, og at «overgangsordningen» på dette tidspunktet i praksis bidro til en god miljøbeskyttelse av vannforekomstene, i tråd med direktivets overordnede formål. Likevel er departementets vurdering i dag at denne ordningen ikke formelt er i tråd med kravene og fristene for sekundærrensing i direktivet.

Videre er departementet kjent med at gradvis innføring av sekundærrensing i tråd med «overgangsordningen» har tatt lenger tid enn forventet. Det betyr at færre anlegg enn tenkt har blitt oppgradert ved «vesentlige endringer», slik forskriften legger opp til. Miljømyndighetene har imidlertid de siste årene styrket sin innsats for å sikre raskere etterlevelse av sekundærrensekravet. I brev 20. august 2019 fra Miljødirektoratet til alle statsforvalterne ble statsforvalterne instruert om å følge opp «overgangsordningen» på en strengere måte, se vedlegg 2. Effektene av den økte innsatsen har begynt å vise seg ved at den samlede biologiske rensekapasiteten har økt og de samlede utslippene av organisk materiale er lavere enn før.

Samtidig med at miljømyndighetene har jobbet med å styrke oppfølgingen på avløpsområdet de siste årene, har det siden 2019 vært kjent at det ville komme et revidert avløpsdirektiv som ville kreve full revisjon av avløpsregelverket. Departementet har i denne perioden vurdert at det burde prioriteres å sikre økt etterlevelse av sekundærrensekravet, samt jobbe for å fremme norske interesser i forbindelse med revisjonen i EU, fremfor å endre den gjeldende nasjonale forskriften. I den forbindelse viser departementet igjen til at forurensningsforskriften kun angir minstekravene for rensing og at forurensningsmyndigheten har kompetanse etter forurensningsloven til å stille strengere krav enn det som fremgår av forskriften. Det er derfor mulig å stille de kravene som avløpsdirektivet krever uten at forskriften endres. Departementet vil sikre full revisjon av regelverket i forbindelse med gjennomføringen av revidert avløpsdirektiv, som beskrevet i punkt 1.1.

3.4 Unntak fra sekundærrensekravet for større tettbebyggelser

Etter artikkel 8 nr. 5 kan landene «in exceptional circumstances» gjøre unntak fra hovedregelen om sekundærrensing og tillate mindre streng rensing for utslipp fra tettbebyggelser over 150 000 pe til mindre følsomt område. Det er også en forutsetning for unntak at sekundærrensing ikke vil «produce any environmental benefit».

Bestemmelsen er gjennomført i forurensningsforskriften § 14-8 femte ledd:

Klima- og miljødepartementet eller den Klima- og miljødepartementet bemyndiger, kan gjøre unntak og fastsette at kommunalt avløpsvann fra tettbebyggelse med samlet utslipp større enn 150.000 pe til mindre følsomt område kan gjennomgå mindre omfattende rensing enn sekundærrensing forutsatt at kravene i tredje ledd er oppfylt og den ansvarlige kan dokumentere at det foreligger særlige omstendigheter og at en mer omfattende rensing ikke er noen vinning for miljøet og denne dokumentasjonen er godkjent av EFTAs overvåkningsorgan (ESA).

Etter departementets vurdering er bestemmelsen i hovedsak korrekt gjennomført, men det kan stilles spørsmål ved om vilkåret «særlige omstendigheter» angir en

noe lavere terskel enn vilkåret i direktivet som er «exceptional circumstances». Selv om ordet «særlig» i norsk lovgivning tradisjonelt angir en høy terskel, kan det argumenteres for at dette ikke fullt ut er dekkende for direktivets meningsinnhold. Departementet viser imidlertid til at den danske og svenske versjonen av artikkel 8 nr. 5 bruker tilsvarende begreper, henholdsvis «særlige omstændigheder» og «undantagsfall». Departementet er derfor under noe tvil kommet til at gjennomføringen er tilstrekkelig.

Departementet viser også til at unntaket kun er brukt ved to tilfeller. Dette viser at bestemmelsen er praktisert som en snever unntaksadgang i tråd med direktivets krav.

3.5 Vilkår om primærrensing som unntak fra kravet om sekundærrensing

Artikkel 6 nr. 2 åpner for at landene kan gjøre unntak fra sekundærrensekravet for utslipp til mindre følsomt område for tettbebyggelser mellom 10 000–150 000 pe til sjø, og mellom 2000–10 000 pe til elvemunninger. Unntak forutsetter at utslippene minst gjennomgår primærrensing og at grundige undersøkelser viser at utslippene ikke har skadevirkninger på miljøet. Etter departementets syn er denne bestemmelsen korrekt gjennomført i forurensningsforskriften § 14-8 tredje ledd.

Ettersom det rent praktisk var behov for noe tid til å etablere primærrensing etter at forskriften trådte i kraft, ble det gitt en overgangsfrist til 31. desember 2008 for eksisterende utslipp som allerede hadde gyldig tillatelse da forskriften trådte i kraft. Dette fremgår av forurensningsforskriften § 14-17 første ledd bokstav b. Fristen ble ytterligere forlenget til 31. desember 2015 som følge av en forskriftsendring i 2010. Bakgrunnen for forskriftsendringen var at regelverket tidligere åpnet for at tettbebyggelser kunne deles opp i mindre tettbebyggelser hvis en kunne dokumentere at utslipp gikk til egne resipienter. Oppdeling av tettbebyggelser gjorde at flere tettsteder kom under 10 000 pe til sjø og 2000 pe til elvemunning. Utslippene fra disse tettbebyggelsene kunne da i stedet bli regulert etter forurensningsforskriften kapittel 13, og ville da ikke omfattes av forurensningsforskriften kapittel 14 og avløpsdirektivets krav om sekundærrensing i artikkel 4. Blant annet som følge av ny veiledning¹⁹ om hvordan avløpsdirektivet skulle tolkes ble den norske forskriften endret i 2010 slik at muligheten til å dele opp tettbebyggelser ble fjernet. Flere kommuner fikk derfor krav om å etablere primærrensing, som forutsetning for unntak fra sekundærrensekravet. Disse kommunene trengte nødvendigvis noe tid til å etablere primærrensing. Dette er bakgrunnen for at fristen ble ytterligere forlenget til 31. desember 2015.

Departementet ser at Norges ordning med forlengende frister for primærrensekravet kan være problematisk etter avløpsdirektivet ettersom direktivet selv ikke åpner for dette. Slik departementet forstår avløpsdirektivet artikkel 6 nr. 2 var 2005

¹⁹ UWWTD-REP working group (2007), Terms and definitions of the Urban Waste Water Treatment Directive, <https://circabc.europa.eu/ui/group/1c566741-ee2f-41e7-a915-7bd88bae7c03/library/b06fbcef-2bf6-4196-a988-f0c963cd1d7c/details?download=true>

siste frist for å ha primærrensing på plass, jf. artikkel 4 nr. 1. Departementet ser likevel at det rent praktisk var behov for slike overgangsfrister for å oppgradere til primærrensing.

Departementet viser også til at Miljødirektoratet har fulgt opp og veiledet statsforvalterne om fristen for primærrensing, blant annet i brev 9. mai 2014, se vedlegg 1. I etterkant avdekket rapporter at mange anlegg ikke overholdte kravene til primærrensing og at mange kommuner fortsatt ikke var i gang med nødvendige oppgraderinger. En konsekvens av dette var at det flere steder langs kysten forekom utslipp av urensset avløpsvann. Miljødirektoratet sendte derfor et nytt brev til statsforvalterne 5. mai 2020 hvor det ble gitt tydelig signal om at det ikke lenger kunne gis utsatt frist for oppfyllelse av primærrensekravet, se vedlegg 3. Det er imidlertid kun rundt 20 % av anleggene som i dag har unntak fra sekundærrensekravet iht. artikkel 6 nr. 2 som overholder kravet om primærrensing. Det er derfor fortsatt behov for økt innsats for å sikre bedre etterlevelse av direktivets krav.

3.6 Krav til identifisering av områder og områdegjennomgang

Etter artikkel 5 nr. 1 skal landene identifisere hvilke områder som er følsomme («sensitive») i tråd med kriteriene som følger av vedlegg II til direktivet. Videre følger det av artikkel 5 nr. 2 at landene skal sikre at utslipp fra tettbebyggelser over 10 000 pe. til slike følsomme områder skal gjennomgå mer omfattende rensing enn sekundærrensing. Det vil si tertiærrensing (fosfor- og/eller nitrogenfjerning).

Etter artikkel 6 nr. 1 kan landene identifisere områder som er mindre følsomme, i tråd med kriteriene i vedlegg II. Landene kan på visse vilkår gjøre unntak fra sekundærrensekravet for utslipp til slike mindre følsomme områder, jf. artikkel 6 nr. 2 og artikkel 8 nr. 5. Dette er også omtalt over i punkt 2.4 og 2.5.

Det følger av forurensningsforskriften § 11-6 første ledd at «Klima- og miljødepartementet eller den departementet bemyndiger, registrerer følsomme, normale og mindre følsomme områder som fremkommer av vedlegg 1 punkt 1.2». Kriteriene for hva som ansees som følsomme og mindre følsomme områder, følger av forurensningsforskriften kapittel 11 vedlegg 1 punkt 1.1. Dette er i tråd med direktivet vedlegg II. Videre følger det av punkt 1.2 bokstav a til c hvilke områder Norge har definert som følsomme, normale og mindre følsomme. Disse områdene er også angitt i kartet i punkt 1.2.

Forurensningsforskriftens begrep «normale områder» brukes ikke i direktivet, men begrepet er ment å vise til de områdene hvor det er direktivets hovedregel om sekundærrensing som gjelder. Altså områder hvor det verken er behov for mer omfattende rensing (tertiærrensing) eller grunnlag for lempeligere rensing (primærrensing). Dette vurderer departementet er i tråd med direktivets system.

Departementet vurderer at forpliktelsene til å identifisere områder i artikkel 5 nr. 1 og 6 nr. 1 er korrekt gjennomført og oppfylt.

Videre følger det av artikkel 5 nr. 6 at landene skal sørge for at identifiseringen av områder gjennomgås («is reviewed») minimum hvert fjerde år. Det samme gjelder

for mindre følsomme områder etter artikkel 6 nr. 4. Dersom det skjer endringer i områdeinndelingen, skal relevante rensekrav oppfylles innen 7 år, jf. artikkel 5 nr. 7 og artikkel 6 nr. 5. For eksempel, skal det stilles krav om tertiærrensing (fosfor- og/ eller nitrogenfjerning), som må oppfylles innen syv år, dersom et område viser seg å være følsomt etter en områdegjennomgang.

Det følger av forurensningsforskriften § 11-6 andre ledd at «dersom endringer i områdeinndelingen medfører at avløpsanlegg får endrede rensekrav i henhold til kapittel 13 eller 14, må nye krav oppfylles innen syv år etter endringen». Departementet vurderer at syvårsfristen i artikkel 5 nr. 7 og artikkel 6 nr. 5 er tilstrekkelig gjennomført.

Departementet er imidlertid tvilende til om forpliktelsen til å gjennomgå følsomme og mindre følsomme områder hvert fjerde år er korrekt gjennomført i forurensningsforskriften. Ettersom områdegjennomgangen kan utløse nye rensekrav for eiere av avløpsanlegg mener departementet at denne forpliktelsen må fremgå tydelig av regelverket.

Det følger av § 14-9 første ledd at «den ansvarlige for avløpsanlegget skal gjennom regelmessig overvåking bidra til at resipienten kan registreres som følsomt, normalt eller mindre følsomt område» dersom utslippet hører til en tettbebyggelse med samlet utslipp som er listet opp i bokstav a til c (vår understreking). Det følger videre av andre ledd siste setning at overvåkingen skal igangsettes slik at overvåkingsrapporter kan sendes statsforvalteren hvert fjerde år.

Hensikten med bestemmelsen er at statsforvalteren skal vurdere om det er behov for å sette mer omfattende rensekrav, basert på overvåkingsdata som rapporteres inn. Dette er i tråd med formålet til kravet om områdegjennomgangen som direktivet krever i artikkel 5 nr. 6 og artikkel 6 nr. 4. Det følger også av § 14-8 fjerde ledd at statsforvalteren kan sette en frist på inntil syv år for å etterkomme sekundærrensekravet, dersom mindre omfattende rensing får skadevirkninger for miljøet. Det samme gjelder ved endret områdeinndeling. Denne bestemmelsen gjelder kun for utslipp til mindre følsomme områder, og er i tråd med artikkel 5 nr. 7.

Departementet mener likevel det ikke er helt samsvar mellom § 14-9 og kapittel 11 vedlegg 1 punkt 1.2. I motsetning til vedlegg 1 punkt 1.2 angir ikke § 14-9 at det er «områder» som skal vurderes og eventuelt omklassifiseres, men «resipienten». Begrepet «Resipient» er et snevrere begrep enn «område». Det kan for eksempel føre til at det finnes resipienter i områder som er identifisert som mindre følsomme i vedlegg 1 punkt 1.2, men som er mer følsomme enn denne inndelingen tilsier. Dette er i seg selv ikke i strid med direktivet og departementet mener i utgangspunktet at det er en god løsning at forskriften legger opp til resipientbasert overvåking. Likevel sikrer ikke § 14-9 at det gjøres en helhetlig gjennomgang av områdene som er angitt i forurensningsforskriften kapittel 11 vedlegg 1 punkt 1.2 hvert fjerde år, slik avløpsdirektivet etter departementets syn krever.

Departementet har derfor under tvil kommet til at forpliktelsen til å gjøre områdegjennomganger ikke er gjennomført fullt ut på en tilfredsstillende måte. I alle tilfeller fremstår forskriftens system på dette punktet som noe komplisert og utilgjengelig. Departementet finner likevel at forurensningsforskriften § 14-9 i praksis synes å oppfylle formålet bak områdegjennomgangene, nemlig at forurensningsmyndig-

heter får kunnskap om forholdene i vannforekomsten og dermed kan stille strengere renskrav dersom det er behov for det. Konsekvensene av at gjennomføringen ikke er fullt ut tilfredsstillende, fremstår derfor som mindre i praksis.

Departementet understreker at tilstanden i vannforekomstene også overvåkes gjennom andre mekanismer, for eksempel gjennom overvåkningsprogrammet Økokyst, i tråd med kravene i vannforskriften²⁰ som gjennomfører vanddirektivet.²¹ Det beregnes også tilførsler av fosfor og nitrogen til kystområdene. I tillegg utarbeider Havforskningsinstituttet årlige risikorapporter for miljøpåvirkning fra akvakultur i sjø. Denne informasjonen om tilstand og tilførsler blir lagt til grunn når forurensningsmyndigheten vurderer krav om rensing i utslippstillatelsene for avløp.

3.7 Krav til tertiærrensing (fosfor- og/eller nitrogenfjerning)

Som redegjort for i punkt 2.6 over følger det av artikkel 5 nr. 2 at landene skal sikre at utslipp fra tettbebyggelser over 10 000 til følsomme områder skal gjennomgå mer omfattende rensing enn sekundærrensing. Det vil si tertiærrensing (fosfor- og/eller nitrogenfjerning). Om det kreves fosfor- og/eller nitrogenfjerning beror på tilstanden i vannforekomsten. Dette følger av direktivets vedlegg I tabell 2 hvor kravene til tertiærrensing fremgår og hvor det står at «one or both parameters may be applied depending on the local situation». Parameterne det siktes til her er fosfor og/eller nitrogen.

Hvilke renskrav som er påkrevd, og hva som eventuelt utløser nye renskrav, er av stor betydning for eiere av avløpsrenseanleggene som blir pålagt disse kravene. At renskrav stilles og overholdes er også sentralt for å oppnå direktivets formål om å beskytte vannforekomstene. Dette tilsier etter departementets syn at bestemmelsen må gjennomføres på en tydelig og klar måte i nasjonalt regelverk.

Da avløpsdirektivet ble gjennomført i forurensningsforskriften i 2007 ble kyststrekningen Svenskegrensen-Lindesnes med tilhørende nedbørfelt og Grimstadfjordområdet identifisert som følsomme områder, jf. forurensningsforskriften kapittel 11 vedlegg 1 punkt 1.2 bokstav a. Behovet for fosfor- og nitrogenfjerning var imidlertid noe ulikt innenfor disse områdene, og det ble derfor stilt ulike krav i forskriften.

Det følger av forurensningsforskriften § 14-6 første ledd at utslipp til følsomt område må gjennomgå fosforfjerning. Videre følger det av tredje ledd at det i tillegg stilles krav om sekundærrensing og nitrogenfjerning dersom utslippet 1. januar 2007 hadde krav til nitrogenfjerning og hørte til tettbebyggelse nevnt i kapittel 11 vedlegg 1 punkt 1.3. Der fremgår det at Nordre Follo, Oslo, Jessheim og Lillehammer hadde krav om nitrogenfjerning da forskriften trådte i kraft i 2007.

Forurensningsforskriften § 14-6 og vedlegg 1 punkt 1.3 gir etter departementets syn et korrekt bilde av rensbehovet da forskriften trådte i kraft i 2007. Det er likevel en

²⁰ Forskrift 15. desember 2006 nr. 1446 om rammer for vannforvaltningen (vannforskriften)

²¹ Europaparlamentets- og rådsdirektiv 2000/60/EF av 23. oktober 2000 om fastsettelse av rammer for fellesskapets vannpolitikk

svakhet ved forskriften at den ikke gir uttrykk for at nitrogenfjerning også kan bli påkrevd for utslipp utover tettbebyggelsene som er regulert i kapittel 11 vedlegg 1 punkt 1.3, dersom forholdene i resipienten tilsier det. Dette ville etter departementets syn vært en mer korrekt gjennomføring av artikkel 5 nr. 2 og vedlegg I tabell 2.

Departementet understreker imidlertid at forurensningsmyndigheten kan stille krav om nitrogenfjerning i ny tillatelse etter forurensningsloven § 11 dersom det er behov for dette, eller ved en omgjøring av en tillatelse etter forurensningsloven § 18 dersom vilkårene for det er oppfylt. Selv om dette ikke oppfyller kravene til korrekt gjennomføring av direktivets krav, bidrar dette til at kravet om nitrogenfjerning oppfylles i praksis. Dette er den økte innsatsen på avløpsområdet knyttet til Oslofjorden et eksempel på. I forbindelse med Helhetlig tiltaksplan for Oslofjorden ble det i 2022 utarbeidet en rapport av NIVA som viste at det var behov for å redusere tilførslene av nitrogen til Oslofjorden.²² Som følge av dette sendte Miljødirektoratet den 13. mai 2022 brev til statsforvalterne i Oslofjordens nedbørfelt om at det fremover måtte stilles krav til nitrogenfjerning, se vedlegg 4.

Det er identifisert om lag 50 renseanlegg innenfor nedbørsfeltet til Oslofjorden som må etablere nitrogenfjerning som følge av tilstanden i fjorden. Hokksund renseanlegg i Øvre Eiker kommune fikk på plass nitrogenfjerning i 2025. Syv kommuner er i gang med å bygge nye anlegg med nitrogenfjerning, og de øvrige er i gang med planlegging og utredninger. For eksempel er et nytt avløpsrenseanlegg med nitrogenfjerning som behandler avløpsvannet fra Fredrikstad og Hvaler kommune planlagt å være ferdigstilt i 2026.

3.8 Definisjon av primærrensing

Artikkel 6 nr. 2 åpner for å ha mindre omfattende rensing enn sekundærrensing i mindre følsomme områder dersom visse vilkår er oppfylt. Bestemmelsen oppstiller følgelig et unntak fra hovedregelen om sekundærrensing etter artikkel 4. Ett av vilkårene for dette er at utslippene skal gjennomgå primærrensing, slik dette er definert i direktivet artikkel 2 nr. 7:

treatment of urban waste water by a physical and/or chemical process involving settlement of suspended solids, or other processes in which the BOD5 of the incoming waste water is reduced by at least 20 % before discharge and the total suspended solids of the incoming waste water are reduced by at least 50 %.

Forurensningsforskriften § 14-2 første ledd bokstav a definerer primærrensing slik (vår understreking):

²² Miljødirektoratet (2022), *Utredning av behovet for å redusere tilførslene av nitrogen i Ytre Oslofjord*, <https://www.miljodirektoratet.no/publikasjoner/2021/juni-2021/utredning-av-behovet-for-a-re-dusere-tilforslene-av-nitrogen-til-ytre-oslofjord/>

En renseprosess der både

1. BOF5-mengden i avløpsvannet reduseres med minst 20 % av det som blir tilført renseanlegget *eller ikke overstiger 40 mg O₂ /l ved utslipp* og
2. SS-mengden i avløpsvannet reduseres med minst 50 % av det som blir tilført renseanlegget *eller ikke overstiger 60 mg/l ved utslipp*

Forurensningsforskriftens definisjon av primærrensing åpner altså for en alternativ oppfyllelse av primærrensekravet, nemlig ved en konsentrasjonsgrense fremfor prosentvis reduksjon av biokjemisk oksygenforbruk (BOF) og suspendert stoff (SS).²³ Dette alternativet finnes ikke igjen i definisjonen av primærrensing i avløpsdirektivet, som krever en prosentvis reduksjon.

Avløpsdirektivet åpner imidlertid for at sekundærrensekravet kan oppfylles på begge måter (enten konsentrasjonsgrense eller prosentvis reduksjon), jf. artikkel 2 nr. 8 og vedlegg I tabell nr. 1 hvor det fremgår at «the values for concentration or for the percentage of reduction shall apply». I praksis kan det føre til at et avløpsrenseanlegg kan oppfylle kravet til sekundærrensing, men ikke kravet til primærrensing, som egentlig skal være mindre strengt.

Da Norge gjennomførte direktivet, var det ønskelig å løse dette paradokset. Derfor definerer forurensningsforskriften § 14-2 første ledd bokstav a primærrensing med to alternativer selv om direktivet bare angir ett alternativ. Konsentrasjonskravet for primærrensekravet er da satt noe høyere enn for sekundærrensekravet, da primærrensing skal være mindre strengt enn sekundærrensing. Slik departementet oppfatter det vil dette i de fleste tilfeller sikre like god rensing. I noen tilfeller kan den norske definisjonen innebære en mindre streng rensing enn det direktivet legger opp til, for eksempel i tilfeller med kraftig nedbør eller snøsmelting. Etter departementets syn er den norske definisjonen av primærrensing derfor ikke helt i tråd med direktivet, selv om dette i praksis trolig har liten betydning for graden av rensing og miljøbeskyttelse.

3.9 Krav om jevnlige vurderinger av tillatelser

Etter avløpsdirektivet artikkel 12 nr. 4 skal regulering og/eller tillatelser til utslipp av avløpsvann «be reviewed and if necessary adapted at regular intervals». Det samme kravet stilles for regulering og/eller tillatelser knyttet til industrielt avløpsvann som slippes på avløpssystemet etter artikkel 11 nr. 3. I den norske oversettelsen av direktivet er forpliktelsen beskrevet slik: «bestemmelsene og de særskilte tillatelsene skal med jevne mellomrom vurderes på nytt og om nødvendig tilpasses». Dette stemmer også godt overens med den svenske og danske språkversjonen som lyder slik: «Regleringarna och tillstånden skall regelbundet ses över och vid behov anpassas» og «Bestemmelserne og de særlige godkendelser skal med jævne mellemrum tages op til fornyet overvejelse og om nødvendigt tilpasses».

²³ BOF (biokjemisk oksygenforbruk) og SS (suspendert stoff) er ulike parametre som brukes for å beskrive avløpsvannets innhold av organisk materiale og som krav til rensingen. BOF er et mål på mengden organisk materiale som kan brytes ned biokjemisk og SS er et mål på mengden partikler som ikke er oppløst i avløpsvannet, men som kan fjernes ved for eksempel filtrering.

Det følger av forurensningsforskriften §§ 12-14, 13-17 og 14-16 at forurensningsmyndigheten i medhold av forurensningsloven § 18 kan oppheve eller endre vilkårene i tillatelsen og om nødvendig kalle tillatelsen tilbake. Videre kan ingen iverksette nye utslipp eller øke utslippene vesentlig uten tillatelse etter forurensningsloven § 11. Det samme gjelder for påslipp av industrielt avløpsvann, jf. forurensningsloven §§ 11 og 18.

Selv om forurensningsmyndigheten har kompetanse til å revurdere og omgjøre tillatelse til utslipp av avløpsvann og påslipp av avløpsvann mener departementet at dette ikke fullt ut gjennomfører direktivets krav på en tilfredsstillende måte. Dette skyldes at det ikke følger av forurensningsloven eller forskriften at det skal skje en slik revurdering, og eventuell revisjon ved behov, ved jevne mellomrom.

3.10 Påslipp av industrielt avløpsvann

Etter artikkel 11 nr. 1 skal landene sikre at påslipp av industrielt avløpsvann til avløpsnett og renseanlegg reguleres i forskrift og/eller tillatelse. Videre følger det av artikkel 11 nr. 2 at forskrift og/eller tillatelse skal («shall») være i samsvar med kravene i vedlegg I avsnitt C.

Det følger av vedlegg I avsnitt C (norsk oversettelse og med vår understreking) at:

Spillvann fra industri som går i avløpsnett og til renseanlegg for avløpsvann fra byområder, *skal* gjennomgå den forbehandling som er *nødvendig* for:

- å verne helsen til personalet som arbeider med avløpsnett og på renseanlegg,
- å sikre at avløpsnett, avløpsrenseanlegg og dertil hørende utstyr ikke blir skadet,
- å sikre at driften av avløpsrenseanlegg samt rensing av slam ikke hindres,
- å påse at utslipp fra renseanlegg ikke har skadevirkninger på miljøet eller er til hinder for at resipientvann oppfyller bestemmelser i andre fellesskapsdirektiver,
- å sikre at slam fjernes trygt på en måte som kan godtas ut fra miljøvern hensyn

Avløpsdirektivet krever derfor i det minste at de opplistede punktene må vurderes, og hvis nødvendig må det stilles krav for å sikre overholdelse. Ettersom kravene i praksis rettes mot ansvarlig virksomhet som slipper på det industrielle avløpsvannet, bør de etter departementets syn fremgå tydelig av regelverket.

Påslipp av industrielt avløpsvann er regulert i forurensningsforskriften kapittel § 15A. Det følger av § 15A-3 at ingen kan sette i verk påslipp fra virksomhet uten at dette er lovlig i henhold til forurensningsloven og tilhørende forskrifter, herunder i overensstemmelse med eventuelle vilkår gitt i medhold av § 15A-4. Videre følger det av forurensningsforskriften § 15A-4 første ledd at kommunen i enkeltvedtak eller forskrift ved påslipp av avløpsvann til offentlig avløpsnett fra virksomhet kan fastsette krav som er opplistet i bokstav a til e, for å sikre at:

1. avløpsanlegget kan overholde utslippskrav,
2. avløpsanlegget og dertil hørende utstyr ikke skades,
3. driften av avløpsanlegget med tilhørende slambehandling ikke vanskeliggjøres,
4. avløpsslammet kan disponeres på en forsvarlig og miljømessig akseptabel måte, eller
5. helsen til personalet som arbeider med avløpsnett og på renseanlegget beskyttes

Det følger også av bestemmelsens første ledd at eventuelle krav fra kommunen kommer i tillegg til krav fra statlige forurensningsmyndigheter, som også har hjemmel til å stille krav til utslipp av industrielt avløpsvann etter forurensningsloven § 11.

Etter departementets syn dekker forurensningsforskriften § 15A-4 første ledd i hovedsak kravene i direktivets vedlegg I avsnitt C. Etter departementets syn er det imidlertid en svakhet ved gjennomføringen at kommunen ikke er pålagt å stille krav dersom det er nødvendig, ettersom ordlyden i forskriften angir at kommunen «kan» stille krav.

Departementet nevner også at lov 6. juni 2025 nr. 26 om kommunale vass- og avløpsanlegg (vass- og avløpsanleggslova) regulerer påslipp av avløpsvann på kommunalt avløpsanlegg i § 8 tredje ledd. Loven erstatter tidligere vass- og avløpsanleggslov (lov 16. mars 2012 nr. 12) og trådte i kraft 1. januar 2026. Etter departementets syn dekker bestemmelsen i hovedsak forpliktelsene i artikkel 11 nr. 2 og vedlegg I avsnitt C, bortsett fra at også denne er utformet som en «kan»-bestemmelse. På samme måte som forurensningsforskriften § 15A-4 sikrer den derfor ikke at bestemmelsen er tilstrekkelig gjennomført.

Det følger av Prop. 64 L (2024–2025) at § 8 tredje ledd er ment å erstatte forurensningsforskriften § 15A-4. Klima- og miljødepartementet vurderer derfor om det bør gjøres endringer i forskriften.

3.11 Midlertidig unntak fra rensekrav ved ombygging av avløpsrenseanlegg

I vurderingen over har departementet fokusert på hvordan direktivbestemmelser er gjennomført i norsk rett. Å sikre korrekt gjennomføring innebærer imidlertid også en forpliktelse til å sikre at det ikke finnes regler som er i motstrid med direktivet, eller som kan skape uklarhet om anvendelse av EØS-retten eller hindre dens effektive gjennomslag.

På bakgrunn av dette har departementet vurdert om muligheten i forurensningsforskriften til å gi midlertidige unntak fra rensekrav ved ombygging av avløpsrenseanlegg er i tråd med direktivet. Departementet understreker at det ikke er gjort en fullstendig gjennomgang av om det kan finnes andre deler av norsk regelverk som kan stride mot avløpsdirektivet, og utelukker ikke at det kan finnes flere slike problemstillinger. En slik fullstendig gjennomgang vil gjøres i forbindelse med regelverksendringene ved gjennomføringen av revidert avløpsdirektiv nevnt i punkt 1.1.

Forurensningsforskriften §§ 14-6 fjerde ledd, 14-7 tredje ledd og 14-8 sjette ledd åpner for at statsforvalter i «særlige» tilfeller kan gjøre midlertidig unntak fra rensekravene i forkant av større ombygginger på avløpsanlegget. Det følger av Miljødirektoratets veileder til forskriften at unntaket først og fremst er tenkt brukt «i situasjoner der midlertidige renseløsninger for å etterkomme utslippskravene medfører urimelige kostnader og der de forurensningsmessige og brukermessige konsekvensene er ubetydelige». Terskelen for unntak er ment å være høy.

Avløpsdirektivet har ingen tilsvarende bestemmelse som åpner for midlertidige unntak fra rensekrav ved ombygging. Dette kan enten tolkes som at direktivet ikke regulerer problemstillingen og at dette overlates til landene selv å regulere, eller at et slikt unntak vil være i strid med direktivet fordi unntak fra rensekrav er uttømmende regulert.

Direktivet setter minimumskrav til rensing, nettopp for å beskytte vannmiljøet. Landene er derfor i utgangspunktet avskåret fra å tillate lempeligere rensing, med mindre vilkårene i direktivet er oppfylt. Dette taler for at landene ikke har adgang til å etablere egne unntak fra rensekravene.

Samtidig bygger direktivets andre unntaksbestemmelser på kost-/nytte-vurderinger. Departementet viser her til blant annet artikkel 3 nr. 1 tredje ledd, artikkel 6 nr. 2 og artikkel 8 nr. 5 som åpner for at mindre omfattende rensing kan forsvares dersom dette ikke vil ha negativ effekt på miljøet og mer omfattende rensing vil være uforholdsmessig dyrt. Dette er i tråd med forurensningsforskriftens bestemmelser om midlertidig unntak ved ombygging. Slik departementet ser det vil unntaket heller ikke undergrave direktivets formål eller system.

Departementet har derfor under en viss tvil kommet til at midlertidige unntak ved ombygging ikke er i strid med direktivet. Departementet vil ha nærmere dialog med ESA om denne problemstillingen.

Vedlegg:

1. Brev av 9. mai 2014 om oppfølging av krav til primærrensing
2. Brev av 20. august 2019 fra om skjerping av praksis for krav til sekundærrensing innenfor normalt og følsomt område
3. Brev av 5. mai 2020 om primærrensing og overholdelse av frister
4. Brev av 13. mai 2022 om behov for krav om nitrogenfjerning for avløpsrenseanlegg med tilknytning til Oslofjorden



«MOTTAKERNAVN»
«ADRESSE»
«POSTNR» «POSTSTED»

Oslo, 09.05.2014

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2014/4903

Saksbehandler:
Terje Farestveit

Oppfølging av krav til primærrensning

Miljødirektoratet mener det er viktig å sette trykk på arbeidet i kommunene for å kunne nå kravet om primærrensning innen 31.12.2015. Vi viser derfor til embetsoppdraget for 2014 hvor vi ber fylkesmannen om å følge opp de kommuner som har krav til primærrensning innen 31.12.2015, for å sikre at de kommer i mål innen fristen. Vi ber Fylkesmannen om å identifisere hvilke kommuner som ikke kommer til å få akseptabel rensing eller tilknytningsgrad til rensesanlegg innen 2015. Disse må følges opp særskilt for det formål å få en forpliktende framdriftsplan. Fylkesmannen bør i disse sakene vurdere bruk av tvangsmulkt for å sikre oppfyllelse av renskravet.

Bakgrunn

I EUs avløpsdirektiv heter det at alle tettbebyggelser skal ha akseptabel rensing seinest innen utgangen av 2005. Akseptabel rensing vil si minst sekundærrensning, men Fylkesmannen kan i henhold til bestemmelsen gi tillatelse til minst primærrensning, jf § 14-8.

Opprinnelig åpnet kapittel 14 for at tettbebyggelser kunne deles opp hvis en kunne dokumenter at ulike utslipp gikk til egne resipienter. Utslippene kunne i stedet da bli regulert etter forurensningsforskriften kapittel 13, som åpner for ytterlig mindre strenge renskrav.

Muligheten for slik oppdeling ble lukket gjennom en forskriftsendring i 2010. Flere kommuner fikk med dette strengere renskrav enn de hadde belaget seg på, og måtte i utgangspunktet få på plass minimum primærrensning innen 2008, som var den opprinnelige fristen for primærrensning i tråd med fylkesmannens vedtak etter § 14-8. For å gi kommunen noe bedre tid, ble fristen for gjennomføring utsatt til 31. desember 2015.

For å være best mulig forberedt til å oppfylle kravet på en kost/effektiv måte gjennomførte Miljødirektoratet i 2004/5 et program som skulle se på ulike metoder som ville klare kravene til primærrensning, 50 % SS og 20 % BOF₅.

Konklusjonen fra programmet kom våren 2005. I sluttrapporten heter det at slamavskillere med integrert slamlager blir billigst for anlegg inntil 1000 pe. For anlegg mellom 1.000 og 5.000 pe tyder analysen på at finsilanlegg blir billigst blant de anleggstypene som ble analysert. Også for anlegg på

25.000 pe kom finsilanleggene best ut kostnadmessig, men her var forskjellen sammenlignet med sedimenteringsanlegg (høybelastet lamellsedimentering) liten relativt sett.

Status

Ut fra tilbakemeldinger fra fylkesmennene kan det se ut som de aller fleste kommuner kommer til å klare å få bygget renseanleggene innen fristen 31.12.2015, selv om det vil kunne ta ytterligere tid å få alle boliger tilknyttet.

Av i størrelsesorden 70 kommuner hvor krav til primærrensing er aktuelt kan det se ut som ca. 10 ikke vil komme i mål til rett tid, og at dette omfatter i overkant av 20 renseanlegg.

Vi har liten dokumentasjon på hvor godt anlegg i disse kommunene renses i dag. Det kan tenkes at avløpsanlegg som har slamavskillere, eventuelt kombinert med private septiktanker, eller siler med noe større lysåpning enn 0,5 mm, allerede oppfyller dagens krav.

I tillegg vil flere kommuner komme til å ha en lav tilknytningsgrad i overskuelig framtid. Det vil si at renseanleggene er bygget, men mange vil fremdeles være tilknyttet anlegg som skal legges ned, eller til utslippsledninger uten rensing. Det vil for noen kommuner representere et nokså stort løft å bygge alle nødvendige overføringsledninger.

Det haster med å komme i mål

Vi ser at vi på denne bakgrunn vil måtte rapportere til EU for 2015 at vi ikke er kommet helt i mål med å nå kravet om primærrensing innen 31.12.2015, men at vi trolig vil ha en dekning på ca. 95 % når det gjelder bygging av renseanlegg og litt lavere for tilknytning.

For å kunne komme best mulig i mål er det viktig å sette trykk på dette arbeidet. Miljødirektoratet vil derfor be Fylkesmannen til å identifisere hvilke kommuner som ikke kommer til å få akseptabel rensing eller tilknytningsgrad til renseanlegg i løpet av 2015.

Disse kommunene bør kontaktes for å få på plass en forpliktende framdriftsplan for;

- Lokalisering av renseanlegg med tilhørende tilknytning for de aktuelle tettbebyggelser, dette kan være i forpliktende reguleringsplaner eksempelvis
- Byggestart og framdrift på de tilhørende prosjekt, det vil si bygging av renseanlegg og overføringsledninger

Virkemidler som tvangsmulkt for manglende oppfyllelse i de enkelte faser i prosessen eller for slutførelsen, kan da være aktuelt.

Bruk av slike virkemidler må vurderes opp mot hvor godt avløpsvannet renses i dag og fram til fristen, og hvor god framdrift det er i dag. Hvor klart det har vært for kommunen hva kravet om ferdigstilling i løpet av 2015 innebærer av forberedelse og tiltak vil også spille inn.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Gunhild Dalaker Tuseth
seksjonsleder

Terje Farestveit
sjefingeniør



Fylkesmannen i Oslo og Viken
Postboks 325
1502 MOSS

Oslo, 20.08.2019

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2019/8479

Saksbehandler:
Rita Vigdis Hansen

Skjerping av praksis for krav til sekundærrensing innenfor normalt og følsomt område

Miljødirektoratet viser til tildelingsbrev for 2019 om revidering av tillatelser til avløpsanlegg. Vi ber fylkesmennene som regulerer utslipp av avløpsvann innenfor følsomt og normalt område om å skjerpe praksisen med å stille krav til sekundærrensing for utslipp som omfattes av forurensningsforskriften kap. 14 og frist for gjennomføring.

I første omgang bør skjerpet praksis legges til grunn ved større endringer av tillatelsene, som ved omgjøring når tillatelsen er 10 år eller det foreligger andre planlagte endringer av oppsamlings- eller behandlingsløsning for avløpsvann. Allerede gitte krav til sekundærrensing som ikke etterkommes bør følges opp med ny og endelig frist. Å gi lengre tidsfrister for oppgradering enn 7 år må unngås for ikke å komme i strid med avløpsdirektivet.

Hensikten med å skjerpe praksisen er å sikre bedre rensing av kommunalt avløpsvann. Bedre rensing vil redusere samlet utslippsbelastning til sårbare resipientområder som Skagerrak og sikre at Norges forpliktelser etter EØS-avtalen oppfylles.

Bakgrunn

Forurensningsforskriften kap. 14 er Norges implementering av EUs avløpsdirektiv, som er et minimumsdirektiv. Da direktivet ble innført, hadde Norges innsats på avløpsområdet over lengre tid hatt som mål å redusere utslipp av fosfor til ferskvann og marine resipienter framfor organisk materiale. Det ble vurdert at å fjerne fosfor/næringsalter hadde en større effekt for vannkvaliteten i norske vassdrag og fjorder framfor rensemetoder som i større grad reduserer den organiske belastningen. Dermed var det allerede investert i utbygging av renseanlegg basert på kjemiske renseprinsipp, og flere var under etablering. Ved implementeringen av dette direktivet i norsk regelverk ble det derfor innført enkelte nasjonale overgangsbestemmelser som skulle opphøre gradvis etterhvert som oppgraderingsbehov meldte seg.

Rapporter fra fylkesmennene og utslippstall fra renseanleggene viser at mange anlegg ikke overholder de rensekravene som er satt gjennom eksisterende tillatelser, og at det er behov for oppgradering av flere anlegg. En konsekvens av dette er at det slippes ut avløpsvann som ikke er tilstrekkelig rensed direkte til følsomt kystområde og til nedbørsfelt til følsomt kystområde. I tillegg fører lekkasjer fra ledningsnett og overbelastning av renseanlegg til at en del urensed avløpsvann slippes ukontrollert ut til resipient. Denne forurensningen begrenser mulighetene for utnyttelse av resipienten som kilde til drikkevann, badevann eller andre rekreasjonsformål.

Om EUs avløpsdirektiv

I EUs avløpsdirektiv heter det at alle tettbebyggelser skal ha akseptabel rensing senest innen utgangen av 2005, jf. artikkel 4. Akseptabel rensing vil si minst sekundærrensing. For utslipp til følsomme resipienter, er minimumskravet både sekundærrensing og fosforfjerning eller nitrogenrensing - dvs. tertiærrensing, jf. artikkel 5 og vedlegg II. For utslipp til mindre følsomme områder åpner direktivet for mindre strenge rensekrav jf. artikkel 6.

Gjeldende direktiv gjennomgår nå en evaluering av EU-kommisjonen, og det kan tenkes at en revisjonsprosess blir satt i gang fra 2020. Evalueringsprosessen har blant annet pekt på at problemstillinger med mikroforurensninger (legemiddelrester, diverse organiske miljøgifter, mikroplast, bakterier og virus) i avløpsvann ikke ivaretas gjennom dagens utforming av direktivet. Dette er forurensninger som i større grad fjernes i et biologisk rensetrinn slik dagens sekundærrensekrav forutsetter, enn i et kjemisk rensetrinn.

Om implementering i norsk regelverk

I Norge har vi karakterisert kysten fra svenskegrensa til Lindesnes som følsomt område, mens kysten fra Lindesnes til Grense Jakobselv hovedsakelig har blitt karakterisert som mindre følsomt område. For avløpsanlegg med avrenning til Skagerrak, var det foretatt betydelige investeringer i renseanlegg med kjemiske rensetrinn for å fjerne fosfor allerede før direktivet ble implementert. Miljødirektoratet (den gang SFT) vurderte at et godt drevet og riktig dimensjonert mekanisk renseanlegg med et kjemisk rensetrinn i form av fosforfjerning, kan rense nesten like godt for organisk stoff som et sekundærrenseanlegg. Det ble derfor argumentert ut fra samfunnsøkonomiske hensyn at det ikke var ønskelig å innføre sekundærrensekravene for disse anleggene før et anlegg skulle endres vesentlig. Forskriftens minimumskrav ble derfor at nye anlegg og anlegg som endres vesentlig skulle ha krav om sekundærrensing i tillegg til fosfor- og evt. nitrogenfjerning.

Om behov for skjerpede rensekrav

Selv om forurensningsforskriften først stiller krav om sekundærrensing ved en vesentlig endring av anlegget, så er ikke dette til hinder for at forurensningsmyndigheten likevel kan stille krav om sekundærrensing i tillatelser for eksisterende anlegg av forurensningsmessige hensyn uten at det har skjedd en vesentlig endring.

Fra avløpsanleggenes egenkontrollrapportering, ser vi at mer enn 60 % av anleggene ikke er endret eller bygd om etter at forskriften trådte i kraft. Begrepet «vesentlig endring» har vist seg å bli praktisert betydelig snevrere enn ment da regelverket ble utformet. Det har ført til at innføring av sekundærrensekrav har tatt lenger tid enn forventet.

Rapporteringen viser at det kun er noen få primærrensaneanlegg med kjemisk rensetrinn for fosforfjerning som faktisk klarer å oppnå en tilstrekkelig stabil renseeffekt i samsvar med krav om sekundærrensing i direktivet. I tillegg er innføring av et biologisk rensetrinn svært ønskelig for å oppnå en høyere rensegrad av mikroforurensning som legemidler og organiske miljøgifter i avløpsvannet.

Miljødirektoratet har derfor kommet til at det er behov for å skjerpe inn eksisterende praksis for de avløpsanlegg som omfattes av utslippstillatelser som ble gitt før 1.1.2007 eller i perioden 2007-2009. For disse anleggene kan en konkret frist for sekundærrensing settes ved å omgjøre tillatelsen med hjemmel i forurensningsloven § 18 og 10-årsregelen. Det er nærliggende å bruke en tidsfrist på inntil 7 år for å etterkomme kravet. Allerede gitte krav til sekundærrensing som ikke etterkommes bør også følges opp med ny frist og eventuelt varsel om tvangsmulkt.

Målet er at alle utslipp til følsomt og normalt område på sikt skal etterkomme sekundærrensekrauet. Dersom omlegging til sekundærrensing må gjennomføres over en periode, bør tiltak i nedbørsfelt til følsomt kystområde og særlig sårbare ferskvannsresipienter i normalt område gjennomføres først. For å nå dette målet, ser vi at det vil være behov for at avløpsområdet blir et prioritert fagområde de kommende år. Miljødirektoratet vil avklare rammebetingelser og bidra med veiledning underveis. Vi vil også sørge for informasjon til berørte bransjeorganisasjoner.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Cecilie Kristiansen
seksjonssjef

Rita Vigdis Hansen
sjefingeniør

Tenk miljø - velg digital postkasse fra e-Boks eller Digipost på www.norge.no.

Kopi til:

Kommunesektorens organisasjon	Postboks 1378, Vika	0114	OSLO
Norsk Vann BA	Vangsvegen 143	2317	HAMAR



Fylkesmannen i Vestland
Njøsavegen 2
6863 LEIKANGER

Oslo, 05.05.2020

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2019/8479

Saksbehandler:
Rita Vigdis Hansen

Om primærrensing og overholdelse av frister

Overgangsfristen i forurensningsforskriften § 14-17 for å oppfylle primærrensekravene innen 31.12.2015 er endelig. Miljødirektoratet har nå kommet til at fra 1. januar 2016 har fylkesmannen ikke lenger hatt grunnlag for å gi utsatt frist for primærrensing. Miljødirektoratet er kjent med at det er fattet flere vedtak som gir utsatt frist for dette etter 2016. Slike vedtak er ugyldige, og fylkesmannen må dermed omgjøre disse slik at de blir i tråd med forskriften.

Inntil kravet om primærrensing er oppfylt, bør situasjonen håndteres som brudd på vilkår gitt i forskrift og/eller tillatelse med stramme frister for tilbakemelding for å sikre framdrift. Øvrige krav i tillatelse innvilget etter 2015 gjelder fortsatt. Alternativt kan kommunen søke om ny utslippstillatelse basert på etablering av sekundærrensing, med mulighet for å få innvilget noe lengre frister.

For de tettbebyggelser som har etablert primærrenseanlegg som ikke etterkommer rensekravene, bør fylkesmannen sørge for at det gjøres en tiltaksvurdering og at denne følges opp.

Inntil minimumskravet om primærrensing kan oppfylles, anser Miljødirektoratet at grunnlaget for å utvide utslippene av avløpsvann fra berørte tettbebyggelser ikke er tilstede. Vi oppfordrer derfor fylkesmannen til å ta i bruk innsigelsesretten ifm. nye utbyggingsplaner o.l. inntil adekvat oppsamlings- og rensesystem for avløpsvann er etablert.

Vi viser til forespørsler mottatt fra flere fylkesmannsembeter om hvordan fristen for primærrensing skal oppfattes og følges opp videre. Vi viser også til brev fra Miljødirektoratet av 9. mai 2014 om oppfølging av krav til primærrensing.

Bakgrunn

Forurensningsforskriften kap. 14 er basert på EUs avløpsdirektiv, som er et minimumsdirektiv. Utslipp av avløpsvann omfattet av kap. 14 i forurensningsforskriften til mindre følsomt resipientområde skal som hovedregel gjennomgå sekundærrensing. Unntak fra krav om sekundærrensing kan gis dersom utslippet minst gjennomgår primærrensing og at grundige miljøundersøkelser av resipienten ikke avdekker negativ påvirkning i form av eutrofiering eller saprobiering.

Ved implementering av direktivet, ble det gitt en overgangsfrist til 31. desember 2008 for å etterkomme kravet til primærrensing som forutsetning for unntak fra kravet om sekundærrensing for eksisterende, lovlige utslipp av avløpsvann da forskriften trådte i kraft. Denne overgangsfristen gjaldt dermed ikke for kommuner med utslipp av urensa avløpsvann som etter krav fra fylkesmannen skulle vært sanert før 2007.

Denne fristen ble ytterligere forlenget til 31. desember 2015 som følge av en forskriftsendring i 2010. Opprinnelig åpnet kapittel 14 for at tettbebyggelser kunne deles opp hvis en kunne dokumentere at ulike utslipp gikk til egne resipienter. Utslippene kunne i stedet da bli regulert etter forurensningsforskriften kapittel 13, som åpner for mindre strenge rensekrav. Da denne muligheten ble fjernet i 2010, måtte berørte kommuner få noe bedre tid, og fristen for å minst oppfylle kravene til primærrensing ble utsatt til 31. desember 2015. Etter denne fristen åpner ikke lenger forskriften for at en tettbebyggelse som omfattes av dette regelverket og har utslipp til mindre følsom resipient, kan ha urensa utslipp eller anlegg med dårligere rensing av avløpsvann enn den som oppfyller kravene til primærrensing.

Status

I vårt brev av 9. mai 2014 minnet vi fylkesmennene på fristen 31. desember 2015 og betydningen av å sette trykk på arbeidet i kommunene for å kunne nå denne. Dette ble fulgt opp av fylkesmennene, og flere kommuner har oppgradert avløpsanlegg for å klare primærrensekravene.

Nå viser rapporter fra fylkesmennene og utslippstall fra rensesanleggene at mange anlegg ikke overholder kravene til primærrensing og at en del utslipp fortsatt ikke er sanerte. Vi får også tilbakemeldinger om at mange kommuner ikke har kommet i gang med å etablere tilstrekkelige oppsamlingssystemer for avløpsvann tilknyttet rensesanlegg. En konsekvens av dette er at det flere steder langs kysten slippes ut avløpsvann direkte til resipient som ikke er tilstrekkelig rensert. Dette fører til forurensning som kan utgjøre en betydelig helserisiko og dermed begrense mulighetene for utnyttelse av resipienten som kilde til badevann eller andre rekreasjonsformål.

Oppfølging

Anlegg med utslipp av avløpsvann til mindre følsomme områder må minst etterkomme primærrensekravet iht EUs avløpsdirektiv, siden dette er en forutsetning for at Norge har et unntak fra sekundærrensekravet i områder med mindre følsom sjøresipient.

Ettersom overgangsfristen 31.12.2015 var endelig fastsatt i forskrift, har fylkesmennene ikke lenger grunnlag for å gi utsatt frist for primærrensing med hjemmel i § 14-17 andre ledd. Det medfører at eventuelle vedtak om dette innvilget etter 2015, anses som ugyldige. Eventuelle vedtak fattet før utløpet av denne fristen hvor det i vedtaket er satt en senere frist for oppfyllelse av primærrensekravet enn forskriftens krav vil også være ugyldige av samme grunn. I tilfeller hvor det

er fattet ugyldige vedtak, må fylkesmennene fatte vedtak om omgjøring. Et slikt omgjøringsvedtak må sørge for at den utsatte fristen faller bort, og vise til at det er forskriftens krav som gjelder. Øvrige krav i tillatelse innvilget etter 2015 gjelder fortsatt.

Inntil kravet i forskriften etterkommes, bør fylkesmannen håndtere situasjonen som brudd på vilkår gitt i forskrift og/eller tillatelse og gi stramme frister for tilbakemelding for å sikre framdrift. Miljødirektoratet vil gi fylkesmennene mer veiledning om hvordan dette kan gjøres.

Alternativt kan kommunen søke om ny utslippstillatelse basert på etablering av sekundærrensing, med mulighet for å få innvilget noe lengre frister.

For eventuelle nye tettbebyggelser omfattet av kap. 14, som for eksempel ved utvidelse av en tettbebyggelse omfattet av kap. 13, kan fylkesmannen fortsatt sette frist for primærrensing eller sekundærrensing fram i tid.

For de tettbebyggelser som har etablert primærrensaneanlegg som ikke etterkommer rensekravene, bør fylkesmannen sørge for at det gjøres en tiltaksvurdering og at denne følges opp.

Vi minner om at unntaket fra krav om sekundærrensing i forurensingsforskriften forutsetter at resipienten klassifiseres som mindre følsom, at primærrensekravene overholdes og at utslippene ikke påvirker miljøet i resipienten. For at fylkesmannen skal kunne gi unntak, må utslippet fra tettbebyggelsen også være mindre enn 150 000 BOF (pe) jf. forurensingsforskriften § 14-8. Fylkesmennene må i de aktuelle sakene dermed særskilt vurdere om de tettbebyggelser som har fått unntak fra krav om sekundærrensing og som ikke oppfyller kravene til primærrensing, fortsatt har grunnlag for unntak ut fra øvrige kriterier nevnt ovenfor. Overvåkingsdata og andre data fra resipientundersøkelser etter vannforskriften kan ha påvirket det faglige grunnlaget vesentlig siden forrige vurdering.

Før tilstrekkelig oppsamlings- og renseløsning er etablert i tråd med kravene i kap. 14 i forurensningsforskriften, anser Miljødirektoratet at grunnlaget for å utvide utslippene av avløpsvann fra berørte tettbebyggelser ikke er tilstede. Utbygging av nye bolig- eller hytteområder (> 50 pe) innenfor tettbebyggelsene før dette er på plass, vil dermed være forsettlig brudd på tillatelsene. Opprettelse av nye boligområder i kommunen vil heller ikke være tillatt etter plan- og bygningsloven § 27-2 så lenge bortledning av avløpsvann ikke er sikret og håndtert i samsvar med forurensningsloven.

Vi oppfordrer fylkesmannen til å ta i bruk innsigelsesretten ifm. nye utbyggingsplaner o.l. inntil adekvat oppsamlings- og rensesystem for avløpsvann er etablert.

Strengere krav kan komme fra EU

EUs avløpsdirektiv er evaluert av EU-kommisjonen, og en evalueringsrapport ble lagt fram i desember 2019: <https://ec.europa.eu/environment/water/water-urbanwaste/pdf/UWWTD%20Evaluation%20SWD%20448-701%20web.pdf>

EU-parlamentet skal på bakgrunn av evalueringen beslutte om en prosess med å revidere avløpsdirektivet skal settes i gang. Vi er foreløpig ikke kjent med når denne beslutningen vil bli tatt.

Evalueringen viser til at det er viktig å øke implementeringshastigheten for å kunne oppfylle vannrammedirektivet og havrammedirektivet. Samtidig har evalueringen pekt på behovet for å ta tak i andre forurensningstema enn eutrofiering som avløpsvannets innhold av legemiddelrester, mikroplast, virus og resistente bakterier kan føre til. Dette er tema som ikke ivaretas gjennom dagens utforming av direktivet.

Miljødirektoratet anser det som svært sannsynlig at eventuelle nye krav vil ta utgangspunkt i at dagens krav til avløpsnett og renseanlegg overholdes, og at nødvendig infrastruktur er på plass. På sikt forventes det at det vil bli stilt krav om minimum sekundærrensing.

I kommunal planlegging bør det dermed tas høyde for at det kan komme nye krav fra EU som fører til en utvidelse av antall rensetrinn/ytterligere utbygging av rensetrinn. Det er anleggseier som må sørge for at kravet etterkommes.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Cecilie Kristiansen
seksjonsleder

Rita Vigdis Hansen
sjefingeniør

Tenk miljø - velg digital postkasse fra e-Boks eller Digipost på www.norge.no.

Kopi til:

Fylkesmannen i Oslo og Viken	Postboks 325	1502	MOSS
Fylkesmannen i Vestfold og Telemark	Postboks 2076	3103	Tønsberg
Fylkesmannen i Innlandet	Postboks 987	2604	LILLEHAMMER
Norsk Vann BA	Vangsvegen	2317	HAMAR
	143		

STATSFORVALTEREN I OSLO OG VIKEN
Postboks 325
1502 MOSS

Oslo, 13.05.2022

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2019/8479

Saksbehandler:
Rita Vigdis Hansen

Behov for krav om nitrogenfjerning for avløpsrensaneanlegg med tilknytning til Oslofjorden

I lys av den alvorlige situasjonen i Oslofjorden må alle kommuner og IKS som tilhører en omfattende tettbebyggelse innenfor Oslofjordens nedbørsfelt, forvente at det vil komme krav om nitrogenfjerning ved utslipp av kommunalt avløpsvann. Samtidig er tilstanden i fjorden så alvorlig at den pågående innsatsen på avløpsområdet med å følge opp allerede eksisterende krav for å oppnå bedre og mer stabil fjerning av organisk materiale fra avløpsvannet, ikke må stoppe opp. Det er også behov for at flest mulig kommuner med utslipp direkte til Oslofjorden eller sidefjorder starter prosjektering av nitrogenfjerning før de formelt får krav om det. Fosfor- og nitrogenfjerning vil i praksis være en forutsetning for at industribedrifter som har prosessavløpsvann med høyt innhold av organisk materiale og næringsalter kan ha påslipp til kommunale avløpsrensaneanlegg eller IKS i stedet for egne behandlingsanlegg.

Vi viser til forespørsler mottatt fra flere statsforvaltere om hvordan behovet for å redusere nitrogentilførslene til Oslofjorden skal følges opp videre.

Bakgrunn

Store deler av forurensningsforskriftens avløpsdel er en implementering av EUs avløpsdirektiv som Norge er forpliktet til å etterleve som en del av EØS-avtalen. Det medfører at i de tilfeller hvor det avdekkes at nitrogen i en eller annen kjemisk form kan bidra til økt eutrofiering, er Norge forpliktet til å sikre at kommunalt avløpsvann gjennomgår nitrogenfjerning.

Minimumskravet til nitrogenfjerning i direktivet gjelder for tettbebyggelser med potensiell utslippsstørrelse større enn 10 000 BOF₅ pe (artikkel 5, pkt. 2). Også for kommunalt avløpsvann fra oppstrøms tettbebyggelser over samme grense skal det stilles krav om nitrogenfjerning, dersom disse påvirker eutrofisituasjonen i resipienten (artikkel 5, pkt.5).

At et krav om nitrogenfjerning kan bli relevant, framgår allerede av forurensningsforskriften kap. 11, vedlegg 1, kriterier for områdeinndeling og hva som er følsomt område. For elvemunninger, viker, fjorder og andre sjøområder som har dårlig vannutskifting, eller som mottar store mengder næringsstoffer, skal fosfor og/eller nitrogen fjernes fra utslipp fra omfattende tettbebyggelse med mindre det påvises at fjerning ikke vil ha noen innvirkning på eutrofieringen. Med

utgangspunkt i disse kriteriene vil en gjennomgang av områdeinndelingen sannsynligvis føre til endringer i forurensningsforskriftens rensekrav.

I forurensningsforskriften kap. 14 stilles det ikke krav til nitrogenfjerning for andre renseanlegg enn de som hadde fått krav om det før 1.1.2007 selv om tettbebyggelsen har utvidet seg, jf. § 14-6. Intensjonen var å videreføre det som var innført, til dels med betydelige statlige tilskuddsmidler, av krav i tillatelser til nitrogenfjerning. Statsforvalterne kan likevel stille krav om nitrogenfjerning for enkelte tettbebyggelser og renseanlegg der dette er nødvendig innenfor de rammene som følger av forurensningsloven § 11 og § 18.

Nytt faglig grunnlag

NIVA og Havforskningsinstituttets utredning av behovet for å redusere tilførslene av nitrogen til Ytre Oslofjord som ble publisert i juni 2021 (rapport l.nr.7723-2022), bidrar til å gi et nytt faglig grunnlag for å kreve nitrogenfjerning. Rapporten forelå i oppdatert versjon i mars i år.

I rapporten pekes det på at det er klare overkonsentrasjoner av nitrogen i Ytre Oslofjord, og at nitrogentilførslene til fjorden kommer fra egne virksomheter, og da særlig jordbruk og kommunalt avløp. For biotilgjengelig nitrogen, utgjør jordbruk 43 % av de samlede tilførslene til Ytre Oslofjord, bakgrunnsavrenningen bare 14 % og kommunalt avløp hele 34 %.

Rapporten konkluderer med at dette er et regionalt problem for hele Ytre Oslofjord, og at det er et betydelig behov for å redusere nitrogentilførslene til fjorden. At nitrogentilførsler er kritiske for tilstanden i Indre Oslofjord, ble konstatert på 1990-tallet og var bakgrunnen for etablering av nitrogenfjerningstrinn ved renseanleggene med utslipp til denne delen av Oslofjorden.

Den inndelingen i vannforekomster som er brukt i rapporten ble gjort av hensyn til tilførselsberegningene. Imidlertid skjer det en transport mellom områdene, og det gjør at i vurderinger av miljøpåvirkning må Ytre Oslofjord ses på som én resipient.

Miljødirektoratets anbefaling om videre oppfølging

Miljødirektoratet understreker at tilstanden i fjorden er så alvorlig at det trengs reduksjon i alle tilførsler til Oslofjorden som kan føre til eutrofi, og det så raskt som mulig. Dette innebærer at der statsforvalteren allerede har gitt krav for å oppnå bedre og mer stabil fjerning av organisk materiale fra avløpsvannet for å oppfylle sekundærrensekravet, må dette arbeidet ikke stoppe opp. I slike tilfeller anbefaler vi at statsforvalteren følger opp disse f.eks. gjennom veiledning og/eller pålegg om å utrede tilpasning til nitrogenfjerning. Blant annet kan statsforvalteren vurdere å varsle om at krav om nitrogenfjerning vil bli vurdert eller vil bli gitt ved neste 10 års revisjon av tillatelsen. Hensikten er å få kommuner og interkommunale avløpsselskap (IKS) til å starte arbeidet med å planlegge endring av renseanlegget til også å omfatte nitrogenfjerning før kravet er formelt stilt i tillatelse eller revidert forskrift.

Samtidig ser vi at de anlegg som etablerer nitrogenfjerning oppnår betydelig bedre rensing av organisk materiale enn det som følger av sekundærrensekravet, noe som vil forsterke den positive effekten av nitrogenfjerning ytterligere. **Dersom det vil være mulig å etablere nitrogenfjerning i tillegg til sekundærrensing ved et eksisterende anlegg innenfor en rimelig utvidet tidsfrist, kan det være grunnlag for å innvilge kommunen eller IKS**

forlenget frist basert på en konkret og forpliktende framdriftsplan som del av søknaden.

Dette kan imidlertid forutsette snarlig oppfølging fra statsforvalteren.

For de kommuner og IKS som uansett må bygge nye renseanlegg eller gjennomføre omfattende ombygginger av eksisterende, ber vi statsforvalterne innenfor hele nedbørsfeltet til Oslofjorden om å vurdere krav om nitrogenfjerning.

Forventninger til kommuner og interkommunale avløpselskap

Både økninger i en tettbebyggelses geografiske utstrekning og potensielle utslippsstørrelse, herunder endringer i arealbruken etter plan- og bygningsloven, kan føre til behov for økt renskapasitet. I tillegg kan endringer i klassifiseringen av de enkelte resipientområdene og ny kunnskap om resipienttilstand føre til endrede renskrav for en kommune eller interkommunalt avløpselskap (IKS). Dette er mekanismer som allerede ligger inne i dagens avløpsregelverk. Dette innebærer at alle kommuner og IKS som tilhører en omfattende tettbebyggelse innenfor Oslofjordens nedbørsfelt i løpet av en periode på f.eks. 10-20 år må være forberedt på endringer i renskravene. Som nevnt foreligger det et nytt kunnskapsgrunnlag om tilstanden i Oslofjorden som tilsier at nitrogenfjerning vil være nødvendig ved flere renseanlegg.

Ettersom det er en kommunal oppgave å sørge for oppsamling og behandling av kommunalt avløpsvann fra tettbebyggelser, er det kommunene selv, evt. i samarbeid med andre kommuner, som må ta høyde for mulige endringer i rensbehov ved etablering av et renseanlegg. Dette gjelder enten endringen utløses av endrede renskrav fra myndighetene eller økt belastning som følge av ny arealbruk i kommunen. Det blir også opp til kommunen selv eller IKSet å velge hvordan de best kan utnytte eksisterende bygningsmasse etablert til rensing av avløpsvann. For eksempel om det vil være mulig å utnytte flere renseanlegg i en seriekobling for å etterkomme alle renskrav, bygge nye renseanlegg hvor ikke alle rensbasseng tas i bruk med det samme eller liknende løsninger for å sikre både ønsket om fleksibilitet ift. økt boligbygging, etablering av nye arbeidsplasser o.l., og kostnadseffektiv bruk av kommunale investeringer i et lengre tidsperspektiv.

Vi vil også påpeke at fosfor- og nitrogenfjerning i praksis vil være en forutsetning for å kunne opprettholde påslipp fra industribedrifter som har prosessavløpsvann med høyt innhold av organisk materiale og næringssalter til kommunale avløpsrenseanlegg. Bedrifter som omfattes av Industriutslippsdirektivet kan søke om utsatt frist for å etterkomme renskrav dersom de kan dokumentere at kommunen eller IKSet innen rimelig tid vil etterkomme kravene til nitrogenfjerning og evt. fosforfjerning. Miljødirektoratet vil derfor oppfordre til samarbeid på tvers av kommuner og mellom kommuner og industribedrifter om å etablere bærekraftige renseløsninger i deres region.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Signe Nåmdal
avdelingsdirektør

Cecilie Kristiansen
seksjonsleder

Kopi til:

STATSFORVALTEREN I AGDER
STATSFORVALTAREN I ROGALAND
STATSFORVALTAREN I VESTLAND
STATSFORVALTEREN I TRØNDELAG
STATSFORVALTEREN I NORDLAND
STATSFORVALTEREN I TROMS OG FINNMARK
Norsk Vann BA

Postboks 504	4804	ARENDAL
Postboks 59	4001	Stavanger
Njøsavegen 2	6863	LEIKANGER
Postboks 2600	7734	Steinkjer
Postboks 1405	8002	Bodø
Statens hus	9815	Vadsø
Vangsvegen 143	2317	HAMAR

Utgitt av: Klima- og miljødepartementet

Bestilling av publikasjoner:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00
Publikasjoner er også tilgjengelige på:
www.regjeringen.no

Publikasjonskode: T-1607 B