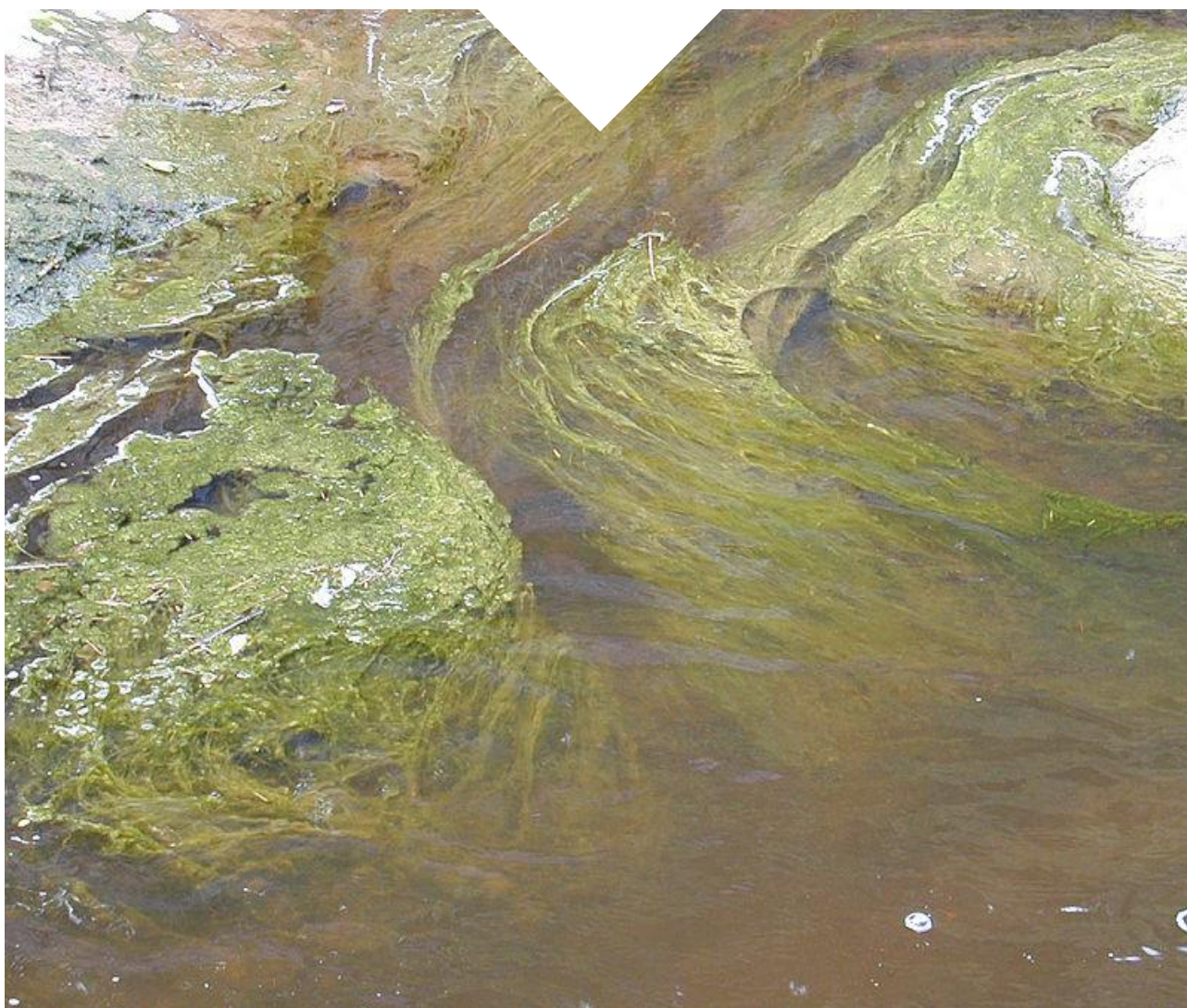


Oppsummering av kommunetilsyn på avløpsvann 2019

Avløpsvann fra mindre tettbebyggelser, uke 18-49



KOLOFON

Utførende institusjon

Miljødirektoratet og fylkesmannen

Oppdragstakers prosjektansvarlig**Kontaktperson i Miljødirektoratet**

Wenche Rubi Sørvik

M-nummer

M-1639

År

2020

Sidetall

31

Miljødirektoratets kontraktnummer

[Kontraksnummer]

Utgiver

Miljødirektoratet

Prosjektet er finansiert av

[Prosjektet er finansiert av]

Forfatter

Miljødirektoratet

Tittel - norsk og engelsk

Oppsummering av resultater for kommunetilsyn 2019 om avløp i mindre tettbebyggelser

Sammendrag - summary

I regi av Miljødirektoratet ble det i 2019 gjennomført forvaltningskontroll av kommunen som forurensningsmyndighet for mindre avløpsanlegg (forurensningsforskriften kapittel 13).

Under fylkesmennenes besøkskontroller ble det avdekket at i overkant av tre av fire (77 %) av de kontrollerte kommunene ikke gjennomfører eller har store mangler når det kommer til gjennomføring av tilsyn og kontroll av utslippstall. Over halvparten av kommunene (54%) hadde manglende eller ingen oppfølging etter tilsyn.

Av de kontrollerte kommunene fikk 6,3 % avvik på kontrolltema "vurdering av søknad", mens 69 % fikk anmerkning for manglende tilfredsstillende skriftlige rutiner for saksbehandling og 63% hadde ikke kontroll med at anleggene rapporterer utslippsdata til staten.

Nærmere 90 % av de kontrollerte kommunene hadde ikke tilstrekkelig oversikt over anlegg, rensekrav eller oppdatering av eldre tillatelser.

Resultatene fra fylkesmannens besøkskontroller viser at det ikke har skjedd nevneverdig forbedring av kommunenes myndighetsutøvelse etter bestemmelsene i forurensningsforskriften kapittel 13 siden kommuneundersøkelsen i 2009/2010.

4 emneord

Avløp, kommunetilsyn, fylkesmannen, kontroll

4 subject words

[4 subject words]

Forsidefoto

Miljødirektoratet

Innhold

1. Innledning	3
1.1 Kort om bakgrunnen for og gjennomføring av aksjonen	3
1.2 Mål for aksjonen	5
1.3 Tema for aksjonen.....	6
2. Sammendrag av resultatene	8
3. Praktisk gjennomføring	9
3.1 Utvelgelse av tilsynsobjekter	9
3.2 Gjennomføring av kontrollene	10
3.2.1 Gjennomføring av besøkskontroll	10
3.2.2 Egenvurdering fra kommuner som ikke ble kontrollert av fylkesmannen	10
4. Resultater	11
4.1 Hva ble avdekket under besøkskontrollen?	11
4.1.1 Oversikt over funn.....	11
4.1.2 Behandling av søknader og gjennomføring av tilsyn	12
4.1.3 Gjennomgang av tilsynsrapporter.....	13
4.1.4 Sammenligning av resultater fra 2009/2010 og 2019	14
4.2 Resultater fra den digitale undersøkelsen.....	15
5. Vurdering av resultatene	19
5.1 Har det skjedd en forbedring siden undersøkelsen 2009/10?	19
5.2 Hvilke utfordringer er identifisert?	20
5.3 Har aksjonen oppnådd sine målsetninger?.....	20
6. Oppfølging av aksjonen.....	21
Vedlegg 1 Resultater fra den digitale undersøkelsen 2019	22
Vedlegg 2 Oversikt over kommunene som hadde besøkskontroll	29

1. Innledning

1.1 Kort om bakgrunnen for og gjennomføring av aksjonen

Miljødirektoratet og fylkesmannens miljøvernavdeling gjennomførte i 2019 en landsdekkende kontrollaksjon overfor kommunene i form av et forvaltningstilsyn. I henhold til forurensningsloven § 48 a (forurensningsmyndighetens oppgaver) kan fylkesmannens føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter i eller i medhold av bl.a. [§ 24 i forurensningsloven \(drift og vedlikehold av avløpsanlegg\)](#). Som det står i forurensningsloven § 48 a andre ledd, står retningslinjene for statlig tilsyn med kommuner i kommuneloven kapittel 30 om statlig tilsyn.

Kommunen er gitt myndighet etter flere kapitler i [forurensningsforskriften Del 4 om Avløp. Det er særlig kapittel 13 om utslipp av kommunalt avløpsvann fra mindre tettbebyggelser](#) (heretter omtalt som kapittel 13) som kan være utfordrende fordi kommunen ofte både er anleggseier og forurensningsmyndighet. Det er i tillegg mange avløpsanlegg som faller inn under kapittel 13, som ikke oppfyller renskravene, noe som kan ha sammenheng med dårlig oppfølging av renseanlegg hvor kommunen er myndighet for egne anlegg.

Kommunalt avløpsvann¹ inneholder organisk materiale, næringssalter og tarmbakterier. Slikt avløpsvann inneholder også i varierende grad miljøfarlige stoffer som tungmetaller, organiske miljøgifter og legemidler, i tillegg til partikler som mikroplast. Innholdet av slike stoffer/forurensninger varierer ut fra mengden overvann som ledes til kommunalt avløpsnett, og type virksomheter som er koblet til det kommunale avløpsnettet.

Tilføring av næringssalter (fosfor og nitrogen) er årsak til eutrofiering i vassdrag. Organisk belastning på resipienter kan føre til mindre oksygeninnhold i vannet. Utslipp av partikler kan også føre til nedslamming av bunnområder. I tillegg føres også mikroforurensninger som miljøgifter, legemidler og mikroplast ut med avløpsvannet. Utslipp av kommunalt avløpsvann reguleres i forurensningsforskriftens del 4. Det stilles krav om at kommunalt avløpsvann skal renses for suspendert stoff, organisk materiale, fosfor og nitrogen. Hvor strenge renskravene er avhenger av om utslippet går til ferskvann eller sjø og om avrenningsområdet drenerer til følsomme kystområder. Det stilles ikke krav til rensing av miljøgifter, legemidler og mikroplast, men et godt fungerende avløpsanlegg med biologisk, kjemisk eller biologisk-kjemisk rensing, vil ha en viss renseeffekt på partikkelbundet mikroforurensning.

Kapittel 13 omfatter utslipp av kommunalt avløpsvann til ferskvann og elvemunning i størrelsen 50 pe² og mindre enn 2000 pe samt utslipp til sjø i størrelsen 50 pe og mindre enn

¹ Kommunalt avløpsvann defineres som sanitært avløpsvann og avløpsvann som består av en blanding av sanitært avløpsvann og industrielt avløpsvann og/eller overvann.

² Personekvivalent (pe): Den mengde organisk stoff som brytes ned biologisk med et biokjemisk oksygenforbruk målt over fem døgn, BOF₅, på 60 g oksygen per døgn.

10 000 pe. Utslipp fra en tettbebyggelse som reguleres etter kapittel 13 kan være av vesentlig størrelse og det er viktig at kommunens myndighetsutøvelse styrkes på dette område.

Fylkesmannen har en veiledende rolle overfor kommunene på avløpsområdet der kommunen er myndighet. Kommunen skal henvende seg til fylkesmannen når de har spørsmål til bestemmelsene i forurensningsforskriftens kapittel 11, 12, 13, 15, 15A-4 og 16. Et viktig formål med kommunetilsynet var å bidra til å styrke kontakten mellom kommune og fylkesmann på avløpsområdet.

Resultater av kommunetilsynet i 2019 vil kunne avdekke om det er blitt en endring i kommunenes myndighetsutøvelse siden kommuneundersøkelsen i 2009/10. Kommuneundersøkelsen viste store mangler i kommunenes utøvelse av myndighet på avløpsområdet etter forurensningsforskriften kap. 13, blant annet:

- Delegasjon av myndighet i kommunen er ikke på plass
- Mangel på rutiner for å kreve søknad om utslipp fra mindre avløpsanlegg
- Mangler opplegg (f.eks. tilsynsplan, rutiner, sjekklister) for å føre tilsyn med overholdelse av krav stilt i tillatelse og forskrift

Tilsynet ble gjennomført som en systematisk gjennomgang av temaer, hvor de ulike trinnene i prosessen var bestemt på forhånd. Dette gir forutsigbarhet for både fylkesmann og for kommunene og sikrer sammenlignbare resultater fra tilsynene med de ulike kommunene. Tilsyn er nyttig for kommunenes kvalitetssikring av eget arbeid. Det var derfor viktig at embetene fulgte samme fremgangsmåte. Det ble gjennomført opplæringsdager for kontrollørene i forkant av aksjonen.

Resultatene fra kommunetilsynet 2019 er sammenfattet av direktoratet og presentert i denne rapporten. Meroffentlighet skal praktiseres slik at tilsynsrapporten som gjelder den enkelte kommune ikke skal unntas offentlighet.

1.2 Mål for aksjonen

Tilsynet omfattet kommunens myndighetsutøvelse etter kapittel 13 og hvordan utviklingen har vært siden kommuneundersøkelsen i 2009/2010. Målet med aksjonen var å kunne gi informasjon om det er behov for bedre veiledning til kommunene på dette området og/eller om det er behov for regelverksendring.

Følgende mål gjaldt for aksjonen:

- Mål 1. Forbedre kommunens forståelse av sine plikter som forurensningsmyndighet på dette området.
- Mål 2. Forbedre kommunens etterlevelse av regelverket.
- Mål 3. Dokumentere og forstå utfordringer og mangler relatert til kommunenes myndighetsutøvelse.
- Mål 4. Samle inn kunnskap som gjør det mulig å vurdere behov for bedre veiledning til kommunene om deres myndighetsansvar relatert til avløp og eventuelle regelverksendringer. Ut fra resultatene skal vi kunne identifisere behov for veiledning.
- Mål 5. Få bedre forståelse for om gjeldende regelverk er hensiktsmessig og eventuelt få et grunnlag til å foreslå endringer.
- Mål 6. Sammenligne resultatene fra kommunetilsynet med resultatene fra kommuneundersøkelsen 2009 for å se om det har skjedd en forbedring av kommunens myndighetsoppfølging på avløp.

1.3 Tema for aksjonen

Følgende tema ble kontrollert i tilsynene i aksjonen:

1. Hvordan sikrer kommunen at kravene i kapittel 13 følges?

Kjennskap til regelverket og organisering av arbeidet internt i kommunen er viktig. Kommunen må dokumentere hvordan arbeidet organiseres. Det bør være saksbehandlingsrutiner som bidrar til at tillatelser og tilsyn ved anleggene blir håndtert i henhold til forskriften.

Kommunen kan sette mål for avløpsarbeidet ved å utarbeide kommunedelplaner for avløp og vannmiljø. Dette arbeidet sikrer at det blir gjort helhetlige kartlegginger og vurderinger for avløpshåndtering i kommunen. Kommunen har rollen både som forurensningsmyndighet for kapittel 12 og 13 og som anleggseier for større avløpsanlegg over 50 pe.

Fra den årlige rapporteringen til staten ser vi at vi mangler opplysninger og data for en stor del av kapittel 13-anleggene. Miljødirektoratet bruker mye tid på å opplyse anleggsansvarlig om rapporteringsplikten. Et sentralt punkt i aksjonen var å opplyse kommunen om denne plikten til å rapportere "nødvendige opplysninger om alle avløpsanlegg" ref. § 11-5. Dette gir miljømyndighetene viktig informasjon om miljøtilstanden og utslippssituasjonen fra avløpsanleggene.

2. Hva gjør kommunen for å sikre at saksbehandling av søknader om tillatelse følger kapittel 13?

I henhold til forurensingsforskriften § 13-5 er søknad om tillatelse ansett for gitt dersom kommunen ikke har behandlet søknaden innen fristens utløp på 6 uker, såfremt det ikke er grunn til å tro at en part vil være misfornøyd med dette. Ved å behandle søknader innen fristen og gi tillatelser i tråd med de krav forskriften stiller, har kommunen en viktig rolle som forurensningsmyndighet ved at den her kan se til at utslipp fra avløpsanlegg begrenses. Dersom det formelt ikke gis tillatelse til utslipp, svekkes noe av kommunens forvaltningsmyndighet på forurensningsområdet. Kommunen må også sikre seg at alle avløpstillatelsene er i henhold til forskriftens krav, samt at alle avløpsanlegg har gyldig tillatelse.

Standardkravene i forurensingsforskriften er minstekrav til utslipp. Kommunen som forurensningsmyndighet må vurdere om standardkravene er tilstrekkelige for å ivareta ytre miljø. Kommunen må også ta andre forurensningskilder til resipienten med i betraktning. Sentrale kilder kan være landbruksforurensning, næringsmiddelindustri og andre avløpsutslipp. Kommunen må i den sammenheng vurdere om eksisterende eller planlagte utslipp er i strid med målene i forurensingsforskriften, vannforskriften eller naturmangfoldloven.

Særlig vannforskriften med [nye nasjonale føringer](#) vil kunne være retningsgivende for fastsettelse av strengere rensekrav til kommunalt avløpsvann. Kommunen kan og bør bruke hjemmelen i forurensingsforskriften § 13-17, jf. forurensningsloven § 18 for å revidere tillatelser dersom

- utslippene er i strid med ovennevnte hensyn
- eller tillatelsen av andre grunner må anses som utdatert.

I ytterste konsekvens kan en tillatelse trekkes tilbake. Kommunen kan og bør bruke hjemmelen i § 13-18 tredje ledd til å regulere uregulerte utslipp som ble etablert før 1.1.2007.

Kommunen plikter å *samordne* behandling av søknad om utslippstillatelse med byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven, jf. § 13-5. Denne plikten innebærer et særskilt ansvar for at tillatelsen ses i sammenheng med planbestemmelsene i arealdelen.

3. Gjennomfører kommunen tilsyn med at bestemmelsene i forskriften følges?

Kommunen skal føre tilsyn med bestemmelsene i forskriften jf. § 13-2.

- Kommunene bør gjennomføre risikobasert tilsyn for å sikre at pliktene i §§ 13-6 til 13-16 og at øvrige vilkår i tillatelse blir fulgt.
- For anlegg der tillatelse er gitt før 1.1. 2007 bør det også føres tilsyn med at bestemmelsene i § 13-18 følges. Med disse bestemmelsene ble det fra og med 2007 innført nye krav til avløpsnett, lukt, utforming og drift, rapportering, prøvetaking og analyse, og rensekrav.
- I tillegg ønsket vi gjennom aksjonen å avdekke om kommunen jobber systematisk med å lukke avvik.
- Dersom det gjennomføres tilsyn, har kommunen fastsatt forskrift om gebyr for kontroll? (§ 11-4)

4. Kontrolltemaer identifisert og rapportert inn i Miljødirektoratets database

- Gjennomføring av tilsyn og kontroll av utslippstall
- Vurdering av søknad
- Oversikt over anlegg, rensekrav og oppdaterte tillatelser
- Oppfølging etter tilsyn
- Oppfølging av private anlegg
- Organisering i kommunen for saksbehandling av søknad om utslipp av kommunalt avløpsvann
- Rapportering til staten
- Rutiner for saksbehandling
- Kompetanse om saksbehandling
- Samordning med plan- og bygningsloven

Herunder ble avvik gitt der kommunen ikke har fulgt opp sine plikter, og avvik ble gitt på kontrolltemaene "Gjennomføring av tilsyn og kontroll av utslippstall" og "Vurdering av søknad".

2. Sammendrag av resultatene

Under besøkskontroller ble det avdekket at:

- Nærmere 90 % av de kontrollerte kommunene har fått anmerking på at de ikke har tilstrekkelig oversikt over anlegg, rensekrav eller oppdatering av eldre tillatelser.
- I overkant av tre av fire (77 %) av de kontrollerte kommunene ikke gjennomfører eller har store mangler når det kommer til gjennomføring av tilsyn og kontroll av utslippstall. Over halvparten (54 %) har manglende eller ingen oppfølging etter tilsyn.
- 63 % av kommuner har fått anmerkning på at ikke kontroll med at anleggene rapporterer utslippsdata til staten.
- Av de kontrollerte kommunene har 6,3 % har fått avvik på kontrolltema "vurdering av søknad" (mens 69 % har fått anmerkning for manglende tilfredsstillende skriftlige rutiner for saksbehandling)

Resultatene fra fylkesmannens besøkskontroller viser at det ikke har skjedd nevneverdig forbedring på kommunenes myndighetsutøvelse etter kapittel 13 siden kommuneundersøkelsen 2009/2010.

Under kommunetilsynet 2019 ble det i tillegg til besøkskontroller, utsendt en digital undersøkelse til alle kommunene som ikke fikk besøk av fylkesmannen (jf. 3.2.2). Resultatene fra denne undersøkelsen viste blant annet at kommunene løfter ressurser/kapasitet fram som den viktigste barrieren for at kommunen skal kunne utføre sin jobb som myndighet og sørge for at bestemmelsene i kapittel 13 overholdes. Særlig de mindre kommunene mente at dette var den største barrieren. Små kommuner etterspør i større grad interkommunalt samarbeid, mens de store kommunene trekker frem behov for mer statlig veiledning og at fylkesmannen bør overta myndighet for kapittel 13.

Tilsynsrapportene og undersøkelsen viser at det er stor variasjon mellom kommuner på hvor godt de følger opp sine plikter som myndighet og at utfordringene varierer med størrelse på kommune og hvor i landet man befinner seg.

3. Praktisk gjennomføring

3.1 Utvelgelse av tilsynsobjekter

Fylkesmannen ble oppfordret til å kontrollere minst 5 kommuner i hvert fylkesmannsembete, mens for fylkesmannsembetene i Rogaland, Møre og Romsdal og Nordland var oppfordringen minst 3 kommuner. Det ble gjennomført 35 tilsyn av kommuner (se oversikt i vedlegg 2), fordelt som i tabell 1:

Tabell 1: Fylkesvis fordeling av antall tilsyn

Agder	Innlandet	Møre og Romsdal	Nordland	Troms og Finnmark	Trøndelag	Rogaland	Vestfold og Telemark	Vestland	Viken	Totalt
2	5	2	3	4	3	3	3	5	5	35

Tilsynet skulle der det var mulig, prioritere kommuner:

- innenfor områder som klassifiseres som følsomt/normalt etter forurensingsforskriftens kapittel 11 vedlegg 1.
- har utslipp fra større tettbebyggelser (likt eller større enn 1000 pe til ferskvann og 5000 pe til sjø) eller
- som har avløpsanlegg med utslipp til sårbar resipient og/eller kjente brukerkonflikter

For fylker som ikke har tettbebyggelser innenfor kapittel 13 med utslipp til følsomt/normalt område skulle tilsynet prioritere kommuner som har:

- utslipp fra større tettbebyggelser (likt eller større enn 5000 pe til sjø)
- mange kapittel 13-anlegg

Fylkesmannen ble oppfordret til å prioritere kommuner som ikke har et kapittel 14-anlegg og derfor antas å ha lite kontakt med fylkesmannen på avløpsområdet.

3.2 Gjennomføring av kontrollene

3.2.1 Gjennomføring av besøkskontroll

Aksjonen ble gjennomført fra 1. mai 2019 til 30. november 2019. Fylkesmannen tok selv kontakt med kommunene for å avtale tidspunkt for tilsynet. Siste frist for rapportering til direktoratet var 31. desember 2019.

Tilsynene ble gjennomført etter følgende prinsipper:

- Tilsynene ble forhåndsvarslet
- Kommunene ble kontaktet på telefon eller e-post for å avtale tidspunkt for tilsynet. Det ble her vist til fylkesmannens samordningsrolle ved statlig tilsyn med kommunene.
- Kommunene ble bedt om å klargjøre og eventuelt sende ønsket dokumentasjon i forkant av møtet.
- Fylkesmannen sendte dagsorden til kommunen før møtet.
- At miljøverndirektøren burde delta både på åpningsmøtet og sluttmøtet dersom det er mulig, ettersom tilsynet henvender seg til øverste administrative ledelse i kommunen.

Tilsynene skulle i størst mulig grad gjennomføres etter revisjonsmetoden med et åpningsmøte, intervjuer og et avslutningsmøte. Revisjonen kunne gjennomføres i løpet av en dag, og fylkesmannen sto fritt til å velge om de skulle gjennomføre et formøte i forkant og om sluttmøte skulle holdes noen dager senere.

Forurensningsforskriften kapittel 39 om gebyrer gir ikke hjemmel for gebyr for tilsyn med kommunene som myndighetsutøver.

3.2.2 Egenvurdering fra kommuner som ikke ble kontrollert av fylkesmannen

I forbindelse med aksjonen var det ønsket å se nærmere på hvordan flere kommuner kunne involveres enn de som det ble ført tilsyn med, for både å

- oppfordre kommuner om å ta en egen vurdering av etterlevelse av sine forpliktelser på dette området
- spre informasjon om avløpsregelverket og om kommunenes myndighetsutøvelse innenfor forurensningsforskriften kapittel 13 til flest mulige kommuner.

På vegne av fylkesmannen ble det derfor gjennomført et forvaltningstilsyn i form av en digital undersøkelse. Miljødirektoratet sendte ut undersøkelsen til alle kommunene som ikke fikk kontroll av fylkesmennene. Undersøkelsen ble gjennomført i perioden 11. november 2019 til 16. desember 2019.

Undersøkelsen ble sendt ut til 381 kommuner.

Undersøkelsen omfattet spørsmål om kommunenes oversikt over utslipp og tillatelser, om og hvordan kommunen gjennomfører tilsyn og noen deler med egenevaluering av kommunens arbeid med oppfølging av kravene gitt i forurensningsforskriften.

4. Resultater

4.1 Hva ble avdekket under besøkskontrollen?

4.1.1 Oversikt over funn

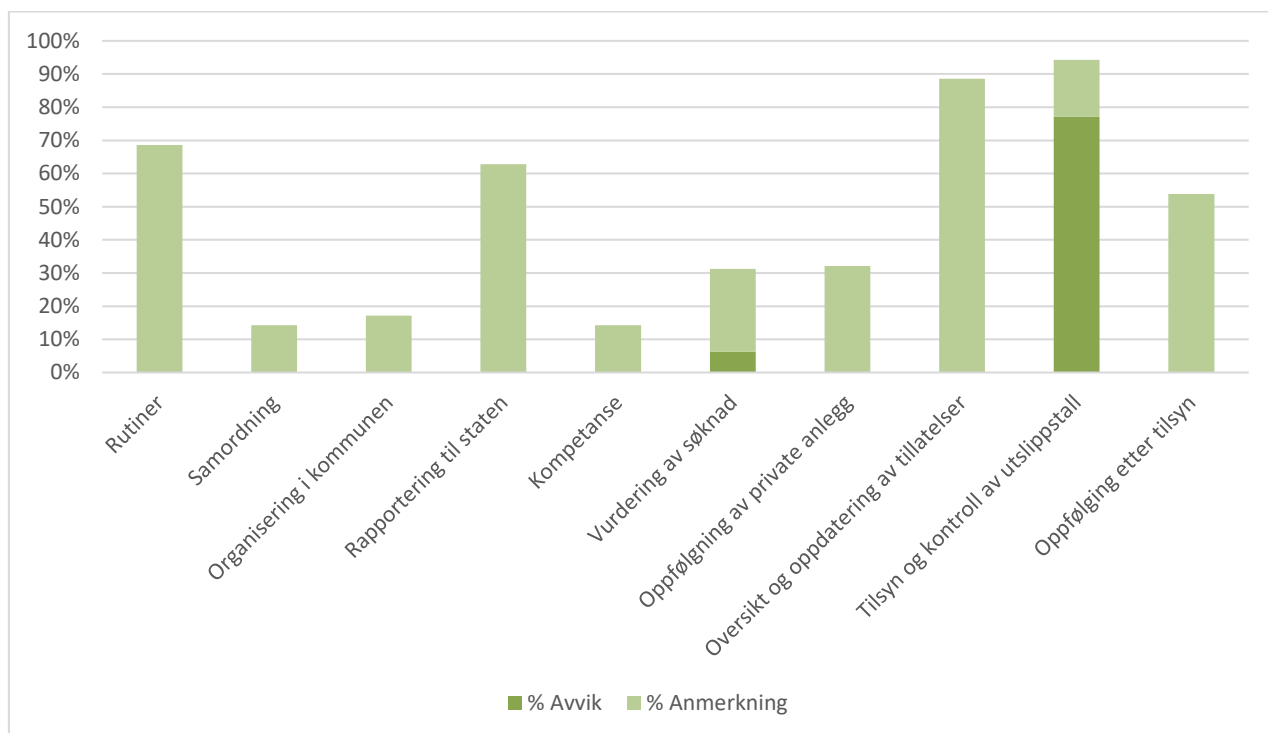
Resultatene er basert på en gjennomgang av de gjennomførte tilsynene³. Resultatene er oppsummert i figuren (figur 1) nedenfor.

Fylkesmannen skrev avvik dersom:

- Kommunen overhodet ikke har oversikt over anleggene eller ikke fører tilsyn
- Kommunen ikke vet om de har anlegg som overholder krav
- Kommunen ikke har vurdert samlet utslipp fra tettbebyggelse. Det vil si om søknaden faller inn under kapittel 14. Dersom den gjør det vil vedtaket være ugyldig. Kommunen gjør noe de ikke har myndighet til, jf. forurensingsforskriften § 13-2.
- Kommunen ikke utøver tilsyn med sine egne og private avløpsanlegg
- Kommunen ikke følger opp myndigheten sin, det vil si fører tilsyn med at bestemmelser i forskrift og tillatelser følges og hvis de ikke følger opp brudd på disse.

Ett eller flere funn på disse punktene kunne danne grunnlag for avvik på de to kontrolltemaene "Gjennomføring av tilsyn og kontroll av utslippstall" og "Vurdering av søknad".

³ Avvik og anmerkninger ble registrert for de ulike kontrolltemaene. Det kunne også registreres "ikke relevant" dersom temaene ikke var aktuelle under tilsynet. Dette gjør at antall kontrollerte temaer i figurene kan variere for de forskjellige kontrolltemaene.



Figur 1: Oversikt over den prosentvise fordelingen av avvik og anmerkninger gitt under tilsynene.

4.1.2 Behandling av søknader og gjennomføring av tilsyn

I henhold til forurensningsforskriften kapittel 13 har kommunene plikt til å behandle og vurdere søknader, og gjennomføre tilsyn med at kravene i forskriften og vedtak truffet i medhold av denne følges. Av de 35 kontrollerte kommunene var det 27 (77 %) som ikke gjennomfører eller har store mangler når det kommer til gjennomføring av tilsyn og kontroll av utslippstall. 6,3 % av de kontrollerte kommunene har fått avvik på kontrolltema "vurdering av søknad". Avvik og anmerkninger på de to relevante kontrolltemaene er presentert i figur 1.

I forbindelse med behandling av søknader etter kapittel 13 i forurensningsforskriften er det viktig å ha tilstrekkelige rutiner for å sikre at håndteringen av saker etter forskriften følger de kravene som er stilt. Dette er viktig for å sikre enhetlig og forutsigbar saksbehandling. Det er imidlertid ikke satt kvalitetskrav til saksbehandlingen utover de generelle reglene i forvaltningsloven.

Minst to av tre (69 %) av de kontrollerte kommunene manglet tilfredsstillende skriftlige rutiner som sikrer enhetlig og forutsigbar saksbehandling og fikk dermed anmerkning på det.

Veiledning til saksbehandlingen og hvordan kommunen kan gjennomføre tilsyn er tilgjengelig på www.miljokommune.no, som i løpet av 2020 vil legges inn under Miljødirektoratet sine nettsider; www.miljodirektoratet.no. Det er forventet at kommunene vurderer og gjennomfører risikobasert besøkstilsyn ved enkelte av avløpsanleggene hvor de er forurensningsmyndighet.

Kontrolltemaene som omhandler kommunens utøvelse av tilsynsplikten er de temaene med flest funn, der nesten 90 % av kommunene mangler tilfredsstillende oversikt over anlegg, rensekrav eller oppdaterte tillatelser for avløpsanlegg som er omfattet av forurensningsforskriften kapittel 13.

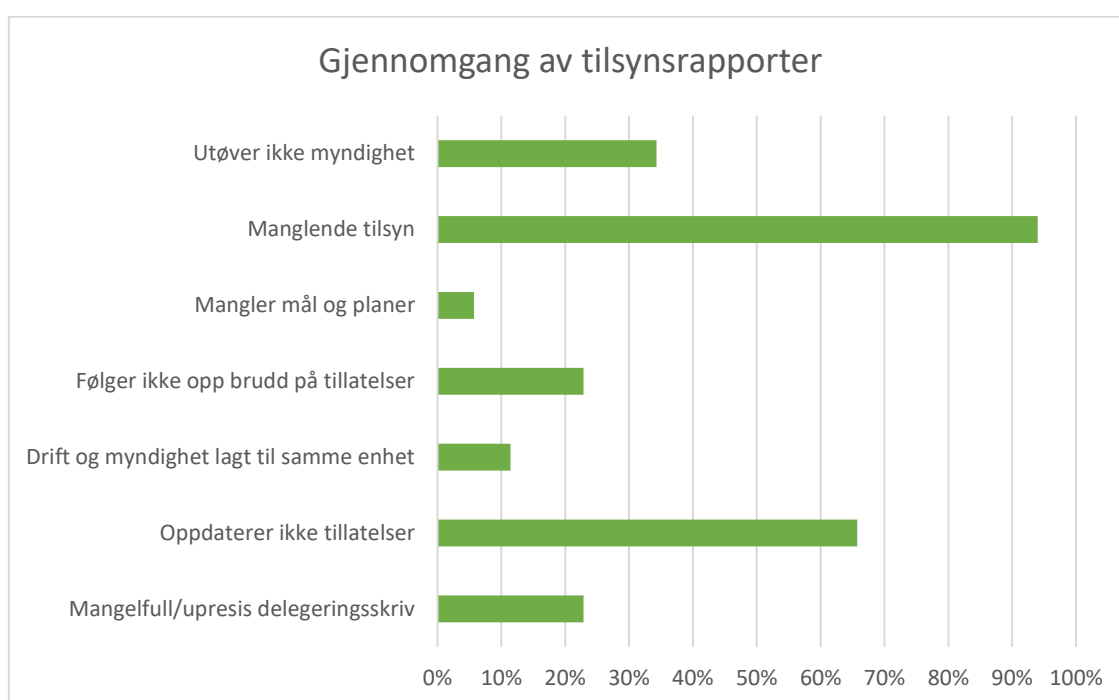
4.1.3 Gjennomgang av tilsynsrapporter

For å få en mer detaljert forståelse av grunnlaget for anmerkingene og avvikene (jf. 4.1.1) ble også hver av fylkesmennenes tilsynsrapporter gjennomgått. Dette var blant annet nødvendig for å kunne sammenligne resultatene med kommuneundersøkelsen fra 2009/2010.

Tilsynsrapportene ble sjekket for å avdekke funn på følgende forhold:

- 1) Utøver ikke nevneverdig myndighet
- 2) Manglende tilsyn
- 3) Mangler mål og planer
- 4) Følger ikke opp brudd på tillatelser
- 5) Drift og myndighet lagt til samme enhet
- 6) Oppdaterer ikke tillatelser
- 7) Manglende/upresise delegeringsskriv

Funnene fra gjennomgangen av tilsynsrapportene er fremstilt grafisk i figur 2.



Figur 2: Funn fra gjennomgang av fylkesmennenes tilsynsrapporter. Antall kommuner: 35.

4.1.4 Sammenligning av resultater fra 2009/2010 og 2019

For å få en mer detaljert forståelse av grunnlaget for anmerkingene og avvikene ble også hver av fylkesmennenes tilsynsrapporter gjennomgått. Dette var blant annet nødvendig for å kunne sammenligne resultatene med kommuneundersøkelsen fra 2009/2010.

Den digitale undersøkelsen bygger på kommunes egen vurdering av sitt arbeid, og er dermed ikke nødvendigvis et representativt sammenligningsgrunnlag. Denne tas likevel med der det var mulig, for å gi et inntrykk over hvordan kommunene selv vurderer sitt arbeid.

Tilsynsrapportene ble sjekket for å avdekke funn på følgende forhold:

- 8) Utøver ikke nevneverdig myndighet
- 9) Manglende tilsyn
- 10) Mangler mål og planer
- 11) Følger ikke opp brudd på tillatelser
- 12) Drift og myndighet lagt til samme enhet
- 13) Oppdaterer ikke tillatelser
- 14) Manglende/upresise delegeringsskriv

Tabell 2 nedenfor viser resultatene fra besøkskontrollene i 2019, den digitale undersøkelsen i 2019 og kommuneundersøkelsen fra 2009/2010.

Tabell 2: Oversikt over funn fra tilsynsrapportene, den digitale undersøkelsen i 2019 og kommuneundersøkelsen i 2009/2010. Merk at den digitale undersøkelsen er basert på kommunenes egenvurdering.

	Besøkskontroller 2019	Digitale undersøkelsen 2019	Kommuneundersøkelsen 2009/2010
Utøver ikke nevneverdig myndighet	34 %	-	"Få"
Manglende tilsyn	94 %	60 %	90 %
Mangler mål og planer	6 %	15 %	20 %
Følger ikke opp brudd på tillatelser	23 %	-	-
Drift og myndighet lagt til samme enhet	11 %	-	10 %
Oppdaterer ikke tillatelser	66 %	87 % / 66 % *	10 %
Manglende/upresise delegeringsskriv	23 %	16 %	67 %

* I undersøkelsen egenvurderingsdel ble kommunene spurt i hvilken grad de mener kravene til kommunens arbeid etter forurensningsforskriften § 13-2 er fulgt. Totalt 87 % har enten svart "i middels grad", "i liten grad" eller "vet ikke" på om de oppdaterer eldre tillatelser. I alt 66 % har svart "i liten grad" eller "vet ikke". Se figur 4.1 i vedlegg 1.

4.2 Resultater fra den digitale undersøkelsen

Av de 381 kommunene som mottok undersøkelsen, responderte 268 kommuner. Dette tilsvarer en svarprosent på 70. Av de kommunene som responderte, svarte 24 kommuner at de ikke har utslipp som er omfattet av kapittel 13 i forurensningsforskriften. Av disse 24 kommunene har 10 kommuner ett eller flere registrerte avløpsanlegg omfattet av kapittel 13 i Miljødirektoratets database der data årlig skal rapporteres via Altinn. Dette er omlag 42 % av de som har svart "Nei" på dette spørsmålet. Dette kan indikere at enkelte kommuner enten ikke har oversikt over alle utslippene i sin kommune eller at de ikke har forstått sin rolle som myndighet.

Av de 244 kommunene som svarte at de har utslipp omfattet av kapittel 13, var 47 % fra små kommuner, 37 % fra mellomstore kommuner og 16 % fra store kommuner, se tabell 3. Resultatene under er basert på besvarelsene til de 244 kommunene med utslipp omfattet av kapittel 13. Flere resultater er inntatt i vedlegg 1.

Enkelte deler av sammenstillingen av undersøkelsen er gjort på bakgrunn av kommunenes størrelse. Inndelingen er basert på hvor mange innbyggere som er bosatt i kommunen, og fordelingen er slik:

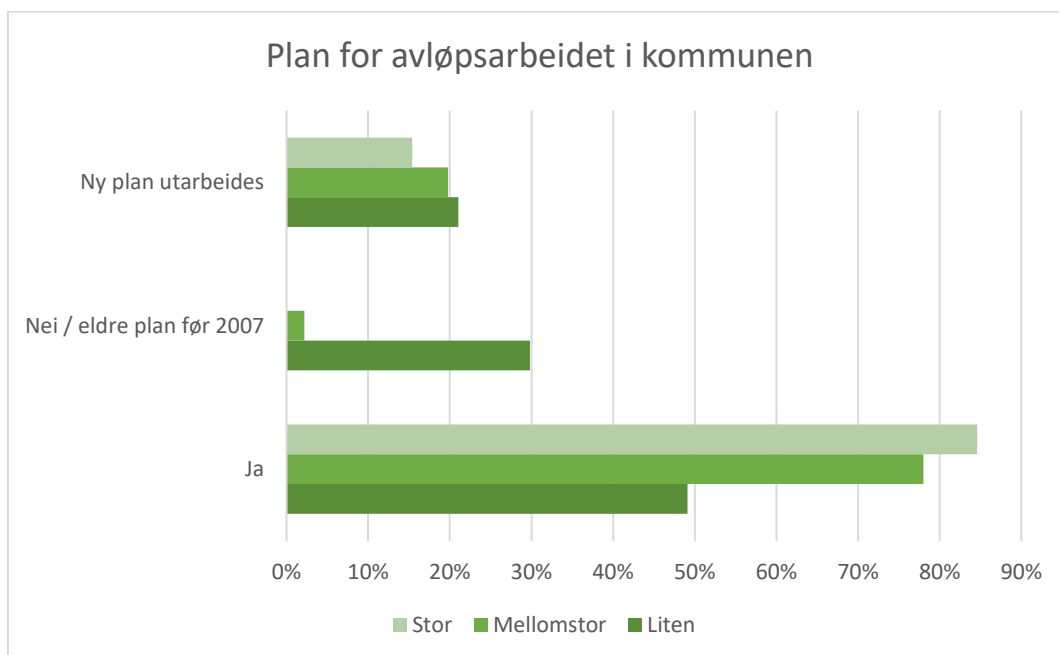
- Stor kommune - 20 000 eller flere innbyggere
- Mellomstor kommune - 5000 til 19 999 innbyggere
- Liten kommune - færre enn 5000 innbyggere

Tabell 3: Antall og fordeling etter kommunestørrelse

	Færre enn 5000 innbyggere	5000 til 19 999 innbyggere	20 000 eller flere innbyggere	Totalt
Antall kommuner	114	91	39	244
Andel i prosent	47 %	37 %	16 %	100 %

Kommunestyret har fått delegert myndighet for kapittel 13 på avløp. Kommuneloven gir adgang til å delegere myndighet til faste utvalg og administrasjonssjefen, som kan delegere videre internt. For at en underliggende kommunal etat skal foreta saksbehandling og tilsynsarbeid må et delegasjonsvedtak være vedtatt. I undersøkelsen svarte 84 % av kommunene at kommunestyret har fattet vedtak om delegasjon av myndighet. Av de resterende kommunene svarte 6 % at det ikke er fattet vedtak om delegasjon av myndighet, mens 10 % svarte at de ikke visste.

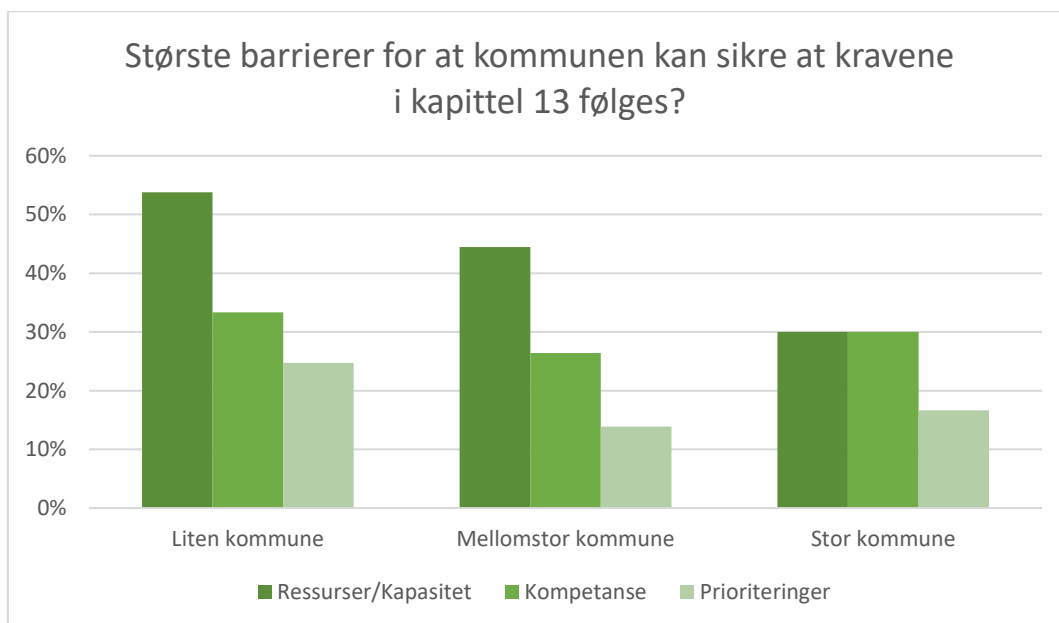
Kommunene ble i undersøkelsen spurt om det forelå planer som danner grunnlaget for fremdrift og prioriteringer innen avløpsområdet i kommunen. Resultatene fra undersøkelsen viste at 66 % av kommunene har vedtatt en hovedplan for vann og avløp. Av de resterende kommunene var det 19 % som utarbeider eller reviderer planen, mens i alt 15 % enten ikke har en plan eller har utdaterte planer vedtatt før 2007. Manglende eller utdaterte planer er vanligst i små kommuner, der 34 av 114 kommuner (30 %) svarte at de enten ikke har noen planer eller at disse planene er av eldre dato og utdaterte. Resultatene fordelt etter kommunestørrelse er presentert i figur 3.



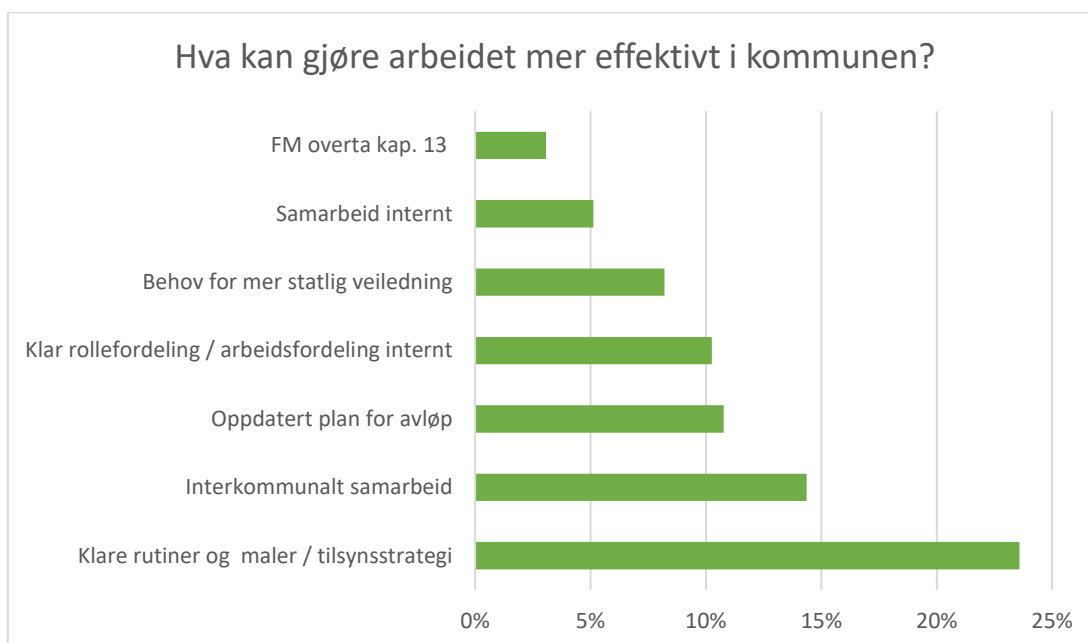
Figur 3: Andel kommuner etter kommunestørrelse (stor, mellomstor, liten) som svarte på spørsmål om plan for avløpsarbeidet i kommunen. Antall respondenter: 244. Herunder: Liten - 114, Mellomstor - 91, Stor - 39.

I undersøkelsens siste del var det frivillige tekstfelt der kommunen selv kunne beskrive hva de anser som de største barrierene for at kommunen kan sikre at kravene i forskriften følges, og hva som kan gjøre arbeidet mer effektivt i kommunen. 21 kommuner hadde ingen forslag, mens 28 kommuner svarte at de prioriterer arbeidet på avløpsområdet i årene fremover eller har god oppfølging av avløpsanleggene.

195 kommuner beskrev hva de anser som de største barrierene og effektiviseringstiltak. Av de kommunene som besvarte disse feltene er inndelingen av de vanligste svarene presentert i figur 4 og figur 5. Flere av kommunene svarte på flere kategorier.



Figur 4: Oversikt over de vanligste besvarelsene på hvilke barrierer kommunen anser som størst, fordelt på kommunestørrelse. Antall respondenter: 195. Herunder: Liten - 93, Mellomstor - 72, Stor - 30.

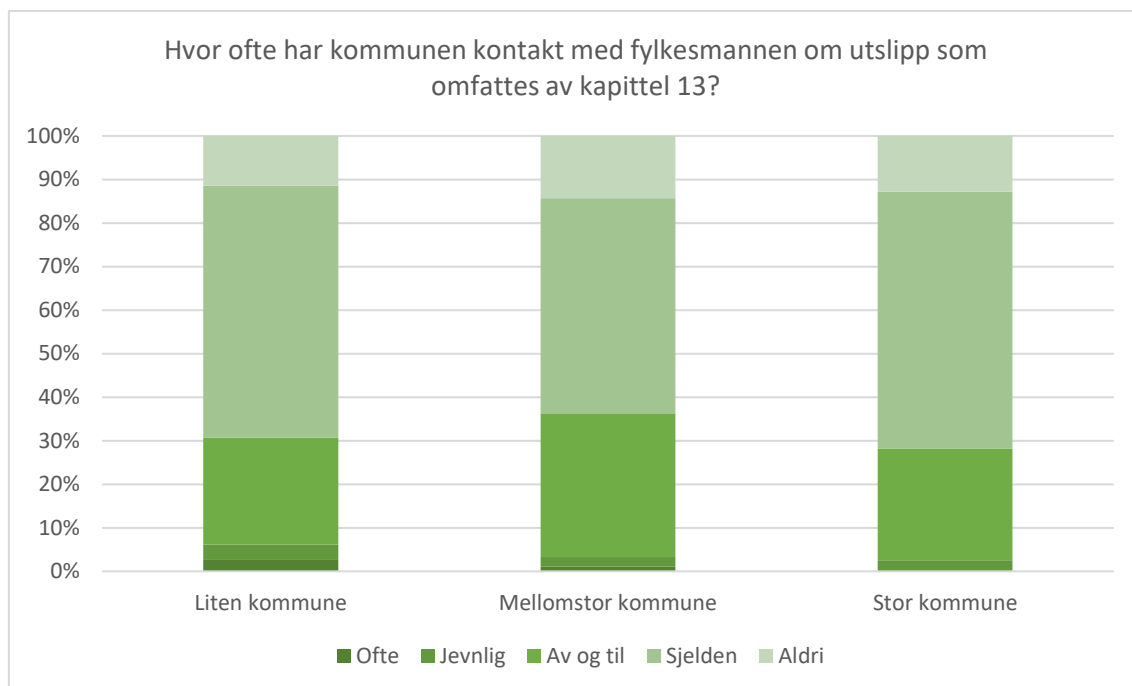


Figur 5: Oversikt over de vanligste besvarelsene på hva kommunene mener kan gjøre arbeidet innen avløpsområdet i kommunen mer effektivt. Antall respondenter: 195.

Flere av kommunene svarte at de opplever at det er en utfordring at samme avdeling som er delegert myndighet etter kapittel 13 også er ansvarlig for drift av kommunalt eide anlegg/samme søker og utsteder av tillatelse. Slike svar er lagt under "klar rollefordeling" i sammenstillingen i figur 5. I mange kommuner der de fleste avløpsanleggene er kommunalt eide, blir det ofte et politisk spørsmål om prioritering i budsjettene som er en barriere for at disse anleggene skal rehabiliteres eller oppgraderes for å overholde kravene i forskriften. At kommunen selv er forurensningsmyndighet oppleves som en utfordring her.

Resultatene viste at små kommuner anser interkommunalt samarbeid (17 %) og klare rutiner (15 %) som de største effektiviseringstiltakene, mens store kommuner anser klare rutiner (43 %), mer statlig veiledning (17 %) og at fylkesmannen bør overta myndigheten for kapittel 13 (13 %) som effektiviseringstiltak. En grafisk fremstilling etter kommunestørrelse finnes i vedlegg 1, figur 4.3.

I undersøkelsen ble kommunene spurt hvor ofte de har kontakt med fylkesmannen om utslipp som omfattes av kapittel 13. På dette spørsmålet svarte 3 % av de små kommunene og 1 % av mellomstore kommuner at de ofte har kontakt med fylkesmannen. Nærmere 60 % av små og store kommuner svarte at de sjeldent har kontakt med fylkesmannen, mens 49 % av mellomstore svarte det samme. Resultatet fordelt etter kommunestørrelse er vist i figur 6.



Figur 6: Oversikt over kommunenes kontakt med fylkesmannen om utslipp omfattet av kapittel 13, fordelt etter kommunestørrelse. Antall respondenter: 244. Herunder: Liten - 114, Mellomstor - 91, Stor - 39.

5. Vurdering av resultatene

5.1 Har det skjedd en forbedring siden undersøkelsen 2009/10?

Forurensingsforskriften kapittel 13 trådte i kraft i 2007. Effektene av regelverksendringene ble kartlagt i kommuneundersøkelsen fra 2009/2010. Undersøkelsen dokumenterte status for myndighetsutøvelsen i kommunene. Sentrale funn fra denne kommuneundersøkelsen var følgende:

- Noen få kommuner utøver ikke nevneverdig myndighet på avløpsområdet
- De færreste kommuner fører systematisk tilsyn med avløpsanlegg - Ni av ti undersøkte kommuner har fått avvik eller merknad for mangelfullt tilsyn
- En av fem kommuner mangler mål og planer for avløpsområdet
- Minst en av tre undersøkte kommuner mangler skriftlige rutiner for saksbehandling av mindre avløpsanlegg
- Brudd på tillatelser følges ikke opp
- I én av ti undersøkte kommuner er ansvar for drift av og myndighet for kommunale anlegg lagt til samme kommunale enhet
- I én av ti undersøkte kommuner er det behov for å oppdatere utslippstillatelsene knyttet til kapittel 13-anlegg, ref. forurensningsforskriften § 13-18
- Nesten to av tre undersøkte kommuner har upresise og/eller mangelfulle delegeringsskriv på avløpsfeltet, spesielt når det gjelder kapittel 13

Siden undersøkelsen i 2009/10 har Miljødirektoratet etablert nettstedet www.miljokommune.no, der all veiledning i kommunens plikter og ansvar etter avløpsregelverket er samlet. På nettstedet er det utarbeidet mye nyttig veiledningsmaterieell og hjelpemidler for kommunene for deres saksbehandling og tilsynsarbeid. Dette inkluderer standardmaler for søknader, vedtak og registreringsskjema for tilsyn i tillegg til andre hjelpemidler på nettstedet som kommunene kan benytte som hjelpemiddel i forvaltningen. Flere kommuner svarte under kommunetilsynet i 2019 at de kjenner til og bruker nettstedet.

Resultatene fra fylkesmennenes tilsynsbesøk i 2019 viser at 34 % av kommunene som ble kontrollert ikke utøver nevneverdig myndighet etter kapittel 13. At situasjonen fremstår som forverret siden 2009/10 kan til dels bero på faktorer som fylkesmannens valg av kontrollobjekter, forskjeller i vurderingsmåte samt at det kun er kapittel 13 som har vært formål for aksjonen. I 2009/10 omfattet undersøkelsen også kapittel 12.

Resultatene fra 2019 viser fortsatt at de færreste av kommunene fører tilfredsstillende tilsyn med utslipp omfattet av kapittel 13. Mange kommuner mangler også rutiner for saksbehandling og tilsyn. Hele 66 % av kommunene har fått anmerking på at tillatelser ikke oppdateres.

Mangelfulle delegeringsskriv ble rapportert for 26 %, hvilket er en forbedring siden 2009/10. Det har også vært en forbedring av antall kommuner som har mål og planer for avløpsarbeidet.

5.2 Hvilke utfordringer er identifisert?

Gjennomgående funn for de kommuner som har blitt kontrollert er at de ikke har klare rutiner for tilsyn eller saksbehandling eller tilstrekkelig oversikt over anlegg, rensekrav og eldre tillatelser. De færreste kommuner gjennomfører tilsyn og kontroll av utslippstall.

I den digitale undersøkelsen ble kommunen spurt om hva som var de største barrierene for at kommunen skal kunne gjøre jobben som myndighet og sørge for at bestemmelsene i kapittel 13 overholdes. Det som først og fremst ble trukket frem som en barriere var ressurser/kapasitet i kommunen. Særlig de mindre kommunene mente at dette var den største barrieren. Små kommuner etterspør i større grad interkommunalt samarbeid, mens de store kommunene trekker frem behov for mer statlig veiledning og at fylkesmannen bør overta myndighet for kapittel 13.

Tilsynsrapportene og undersøkelsen viser at det er stor variasjon mellom kommuner på hvor godt de følger opp sine plikter som myndighet, og utfordringene varierer med størrelse på kommune og hvor i landet man befinner seg.

Tilsynsrapportene viser at kommunens to hatter, som myndighet og anleggseier, er en viktig årsak til at myndighetsrollen blir forsømt. Blant annet har det kommet frem at flere kommuner ikke fører tilsyn siden driftsoperatøren befinner seg i samme organisasjon og all oppfølging av anlegget overlates dermed til drift. Nye avløpsanlegg og vesentlige endringer planlegges og igangsettes uten at det søkes om tillatelse. Det er oppdaget flere tilfeller der kommunen utøver myndighet for utslipp som størrelsesmessig hører inn under fylkesmannens myndighetsområde.

Selv om det ikke har vært et kontrolltema viser kommentarer fra flere fylkesmannsembeter at kommuner som har en manglende oppfølging av kapittel 13 likevel kan ha en god oppfølging av utslipp innenfor kapittel 12 der denne rollesammenblendingen ikke foreligger.

5.3 Har aksjonen oppnådd sine målsetninger?

Utover å kontrollere kommunens myndighetsutøvelse og plikter har formålet med forvaltningstilsynet vært å veilede kommunene. Og styrke kommunens forståelse av sin myndighet og plikt. I tillegg var det nødvendig å se hvordan regelverket er utformet og hvilke forventninger regelverket stiller til kommunen som forurensningsmyndighet. Dette gjenspeiles både i aksjonsnotatet og sjekklista som ble gjennomgått ved tilsynsbesøkene. Tilsynsbesøkene har også bidratt til at fylkesmannen har fått styrket sin veiledende rolle ovenfor kommunen og bidratt til økt kontakt mellom fylkesmann og kommunen.

De kommuner som har fått avvik har blitt bedt om å sende inn dokumentasjon til fylkesmannen om at forholdet er rettet opp.

Siden målsetningene om å forbedre kommunens forståelse og etterlevelse av sine plikter som myndighet er mer av en kvalitativ art er det vanskelig å måle i hvilken grad aksjonen har oppnådd disse målene. En viss måloppnåelse kan det imidlertid forventes ut ifra måten aksjonen ble gjennomført på.

Aksjonen og den digitale undersøkelsen har gitt fylkesmannen og Miljødirektoratet et bredt kunnskapsgrunnlag om hvordan kommunen følger opp sine plikter som forurensningsmyndighet og hvilke utfordringer som foreligger.

6. Oppfølging av aksjonen

Resultater fra aksjonen viser behov for oppfølging av kommunetilsynet. Miljødirektoratet og fylkesmannen vil sammen vurdere tiltak for å forbedre kommunens oppfølging av utslipp av kommunalt avløpsvann fra mindre tettbebyggelser.

Tilsynsaksjonen har avdekket at kommunen trenger mer veiledning både om saksbehandling og om tilsyn etter forurensingsforskriftens kapittel 13. Miljødirektoratet vil se hvordan veiledningen på miljøkommunen.no kan utbedres og gjøres mer tilgjengelig/kjent for kommunen nå som den vil bli overført til ny plattform på miljodirektoratet.no. I tillegg vil Miljødirektoratet fortsette å arbeide med å øke tilsynskompetansen hos fylkesmannen og styrke deres veiledning overfor kommunen. På den måten kan veiledningen av kommunene bli mer målrettet.

Vedlegg 1 Resultater fra den digitale undersøkelsen 2019

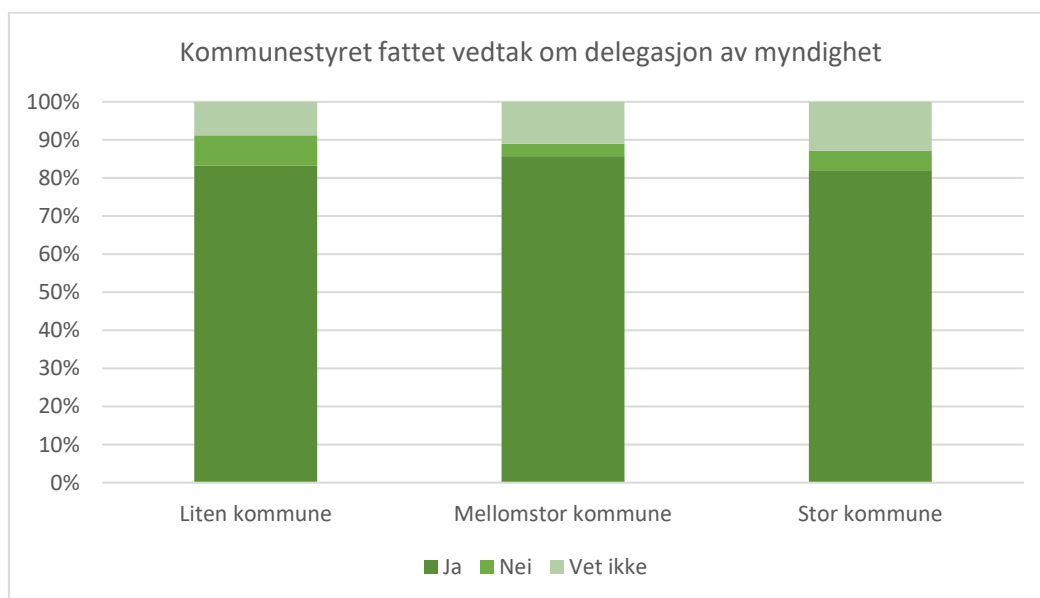
Formålet med undersøkelsen var å bedre kommunenes etterlevelse av regelverket, blant annet ved å identifisere flaskehalser og behovet for veiledning i arbeidet. Undersøkelsen omfattet fire hovedtemaer:

1. Myndighetsutøvelse
2. Saksbehandling
3. Tilsyn
4. Egenevaluering

Undersøkelsen gikk ut til 381 kommuner i november 2019. Av de 381 kommunene var det 268 kommuner som responderte. Det er en svarprosent på ca. 70. Av de kommunene som responderte, svarte 24 kommuner at de ikke har utslipp som er omfattet av kapittel 13 i forurensningsforskriften. Undersøkelsen ble avsluttet for de kommunene som svarte at de ikke har utslipp omfattet av kapittel 13. Resultatene i dette vedlegget er basert på svarene til de 244 kommunene som svarte at de har utslipp omfattet av kapittel 13.

Nedenfor presenteres resultatene fra undersøkelsen inndelt etter hovedtema.

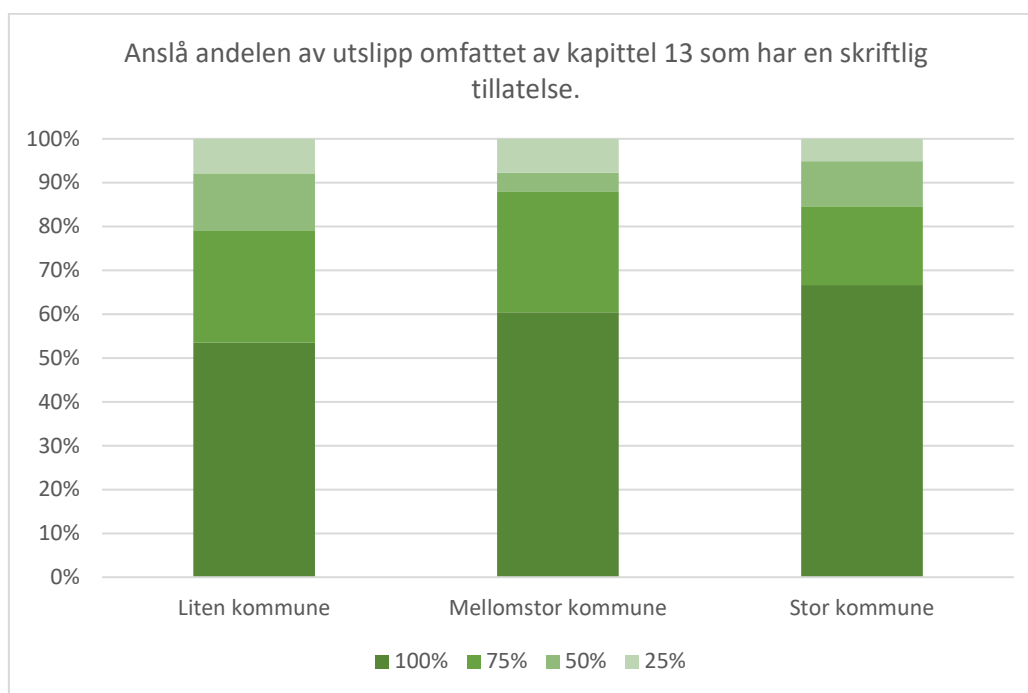
1. Myndighetsutøvelse



Figur 1.1 Kommunestyret har fattet vedtak om delegasjon av myndighet til underliggende etat

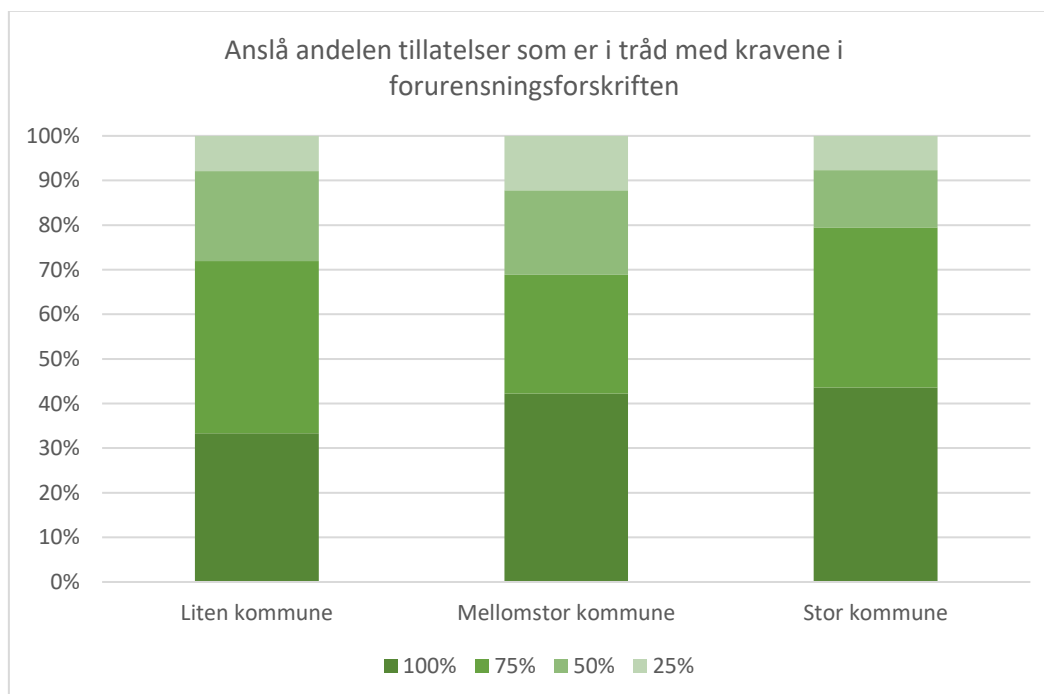
Andel av kommunene (liten, mellomstor, stor) som har svart at kommunestyret har fattet vedtak om delegasjon av myndighet. Antall respondenter: 244. Herunder: Liten - 114, Mellomstor - 91, Stor - 39.

2. Saksbehandling



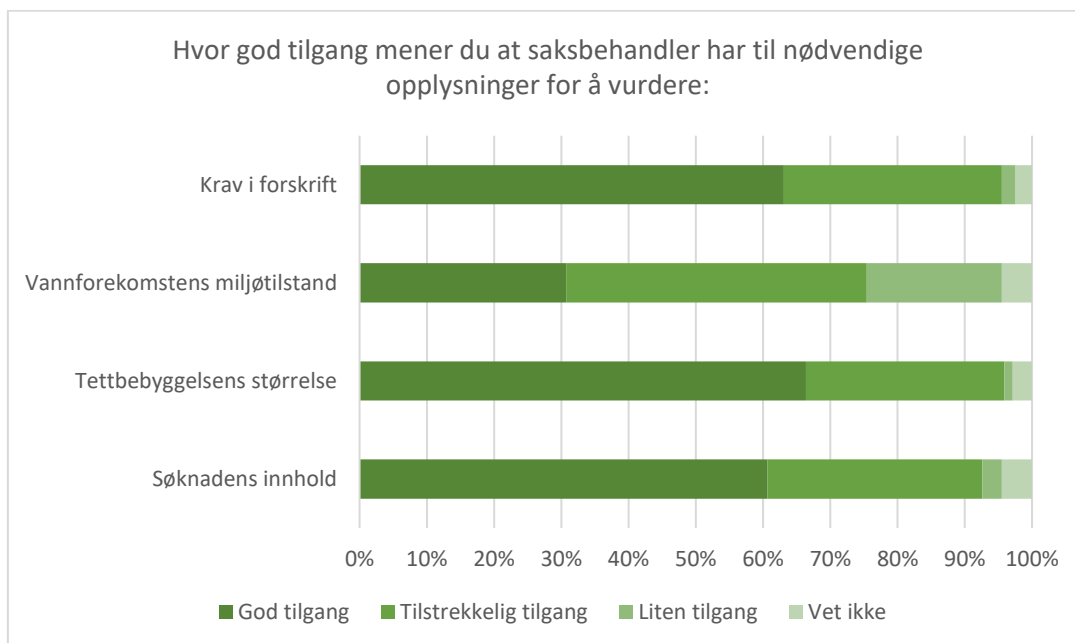
Figur 2.1 Kommunenes anslag over andel utslipp med skriftlig tillatelser

Andel av kommunene (liten, mellomstor, stor) som har anslått hvor mange prosent av utslippene som har en tilknyttet skriftlig tillatelse til forurensende virksomhet. Alle utslipp skal ha en skriftlig tillatelse. Antall respondenter: 244. Herunder: Liten - 114, Mellomstor - 91, Stor - 39.



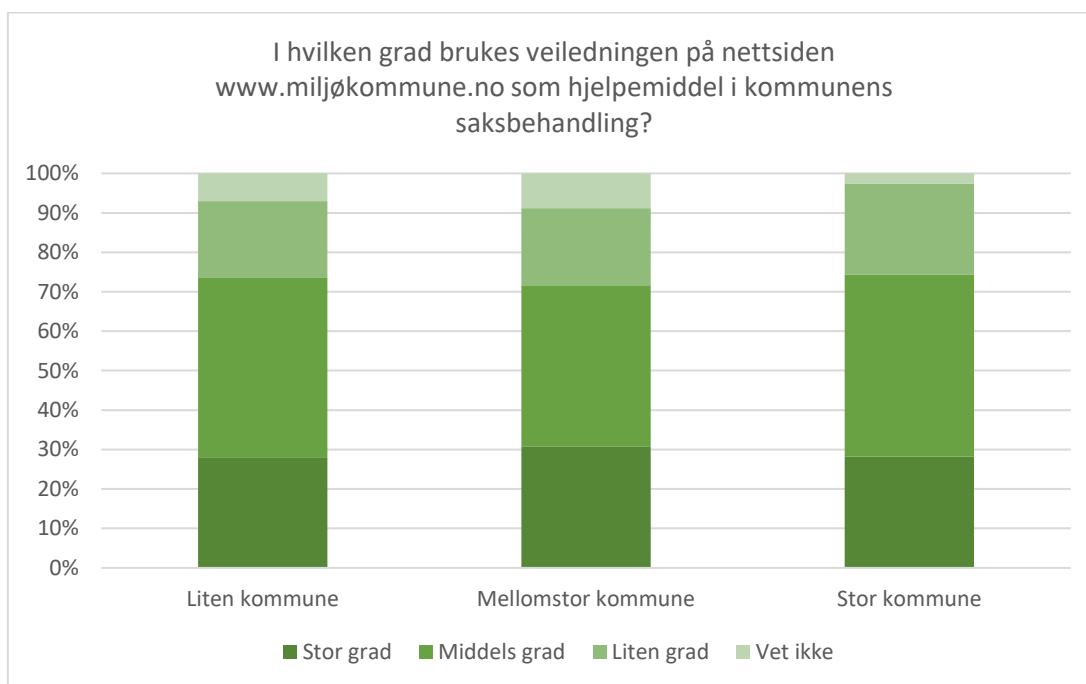
Figur 2.2 Kommunenes anslag over andel tillatelser i tråd med forskriftskravene

Andel av kommunene (liten, mellomstor, stor) som har anslått hvor mange prosent av tillatelsene som er i tråd med kravene i forurensningsforskriften. Da forurensningsforskriften trådte i kraft i 2007, fikk mange etablerte utslipp en rekke tilleggskrav. Antall respondenter: 243. Herunder: Liten - 114, Mellomstor - 90, Stor - 39.



Figur 2.3 Kommunenes vurdering av saksbehandlers tilgang til nødvendige opplysninger

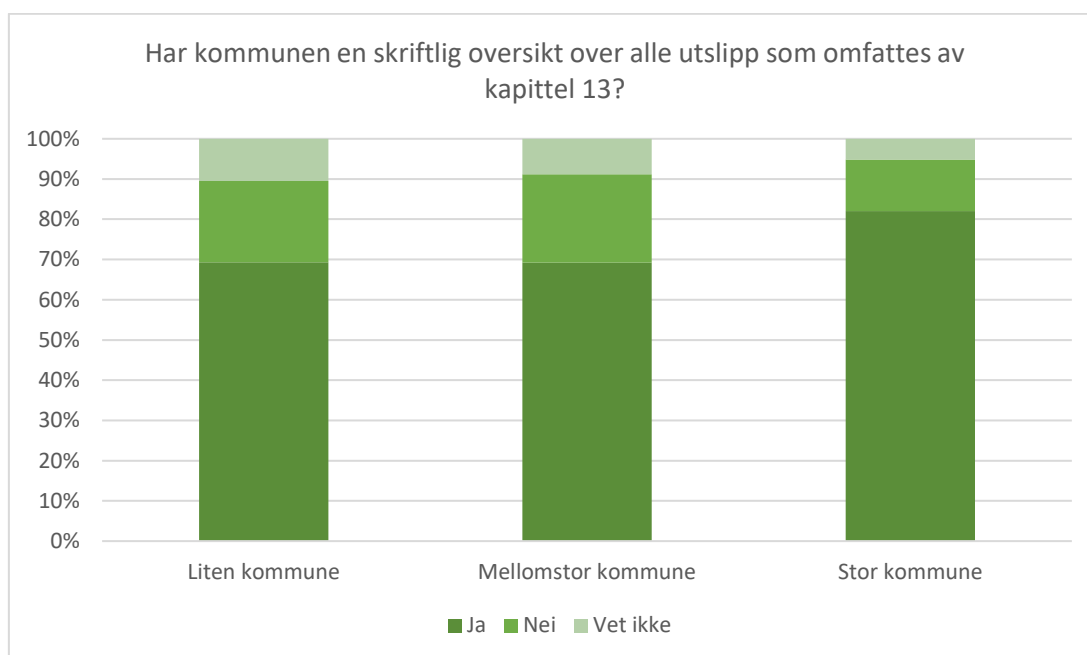
Kommunenes gradering på spørsmål 11 om saksbehandlers tilgang på nødvendige opplysninger til å vurdere ulike temaer i saksbehandlingen. Godt saksbehandlingsverktøy er viktig for effektivt arbeid. Antall respondenter: 244.



Figur 2.4 Kommunenes bruk av nettbasert veiledning på Miljøkommune.no

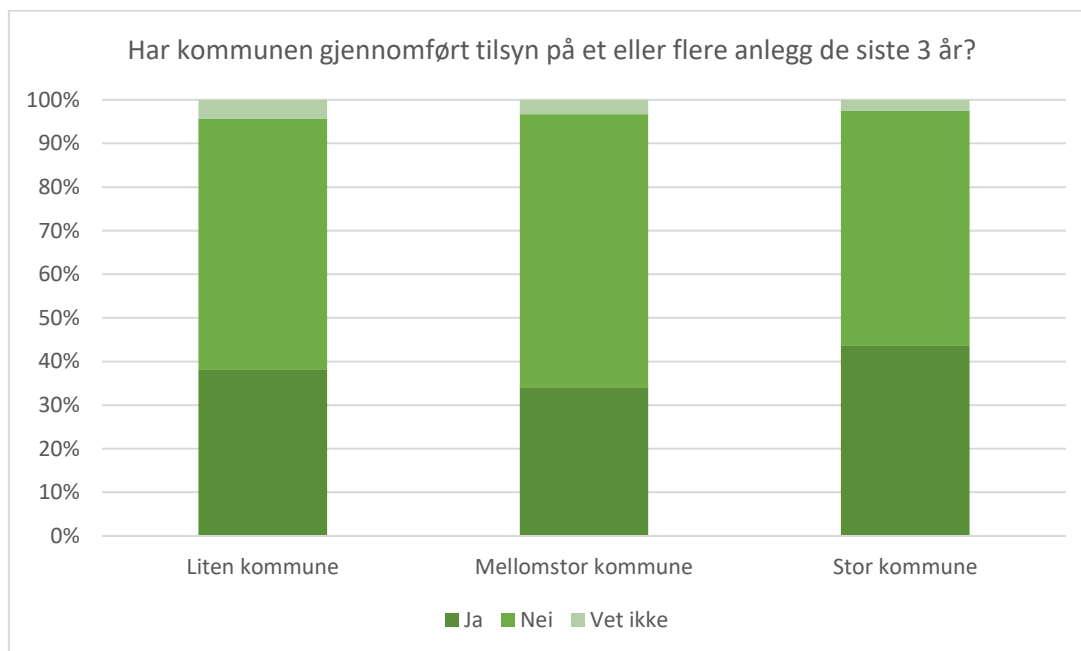
Kommunenes svar på spørsmål 13 om i hvilken grad de bruker veiledningen på www.miljokommune.no. Antall respondenter: 244. Herunder: Liten - 114, Mellomstor - 91, Stor - 39.

3. Tilsyn



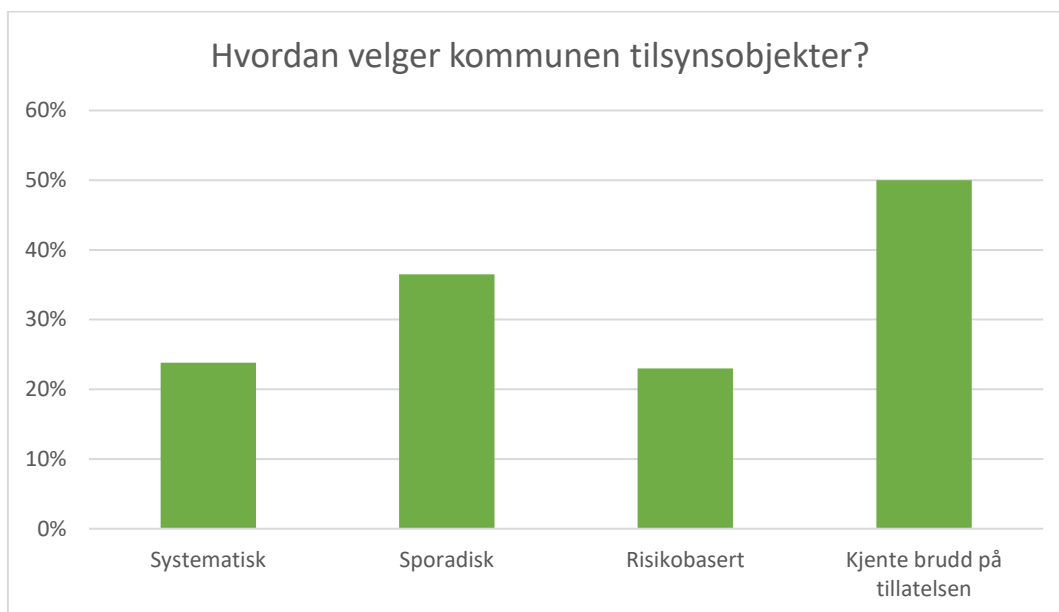
Figur 3.1 Kommunenes oversikt over utslipp omfattet av kapittel 13

Kommunenes svar på spørsmål 8 om de har en skriftlig oversikt over alle utslipp som er omfattet av kapittel 13 i forurensningsforskriften. Antall respondenter: 244. Herunder: Liten - 114, Mellomstor - 91, Stor - 39.



Figur 3.2 Andel av kommunene som har ført tilsyn på ett eller flere anlegg de siste 3 år

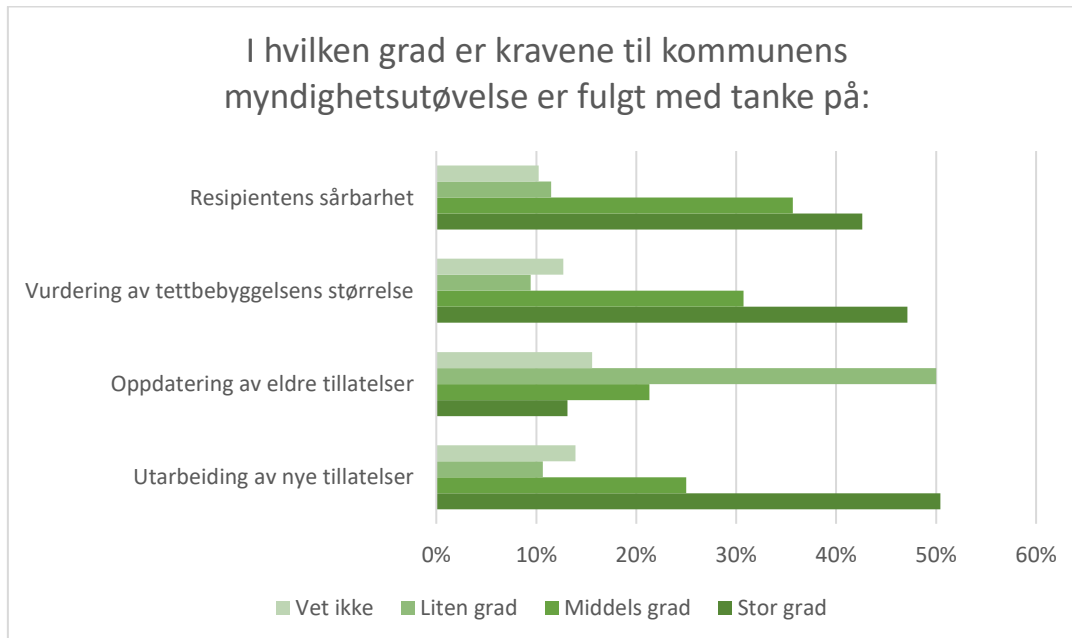
Kommunenes svar på spørsmål 17 om de har ført tilsyn de siste tre årene. Antall respondenter: 243. Herunder: Liten - 113, Mellomstor - 91, Stor - 39.



Figur 3.3 Hvordan kommunene velger tilsynsobjekter

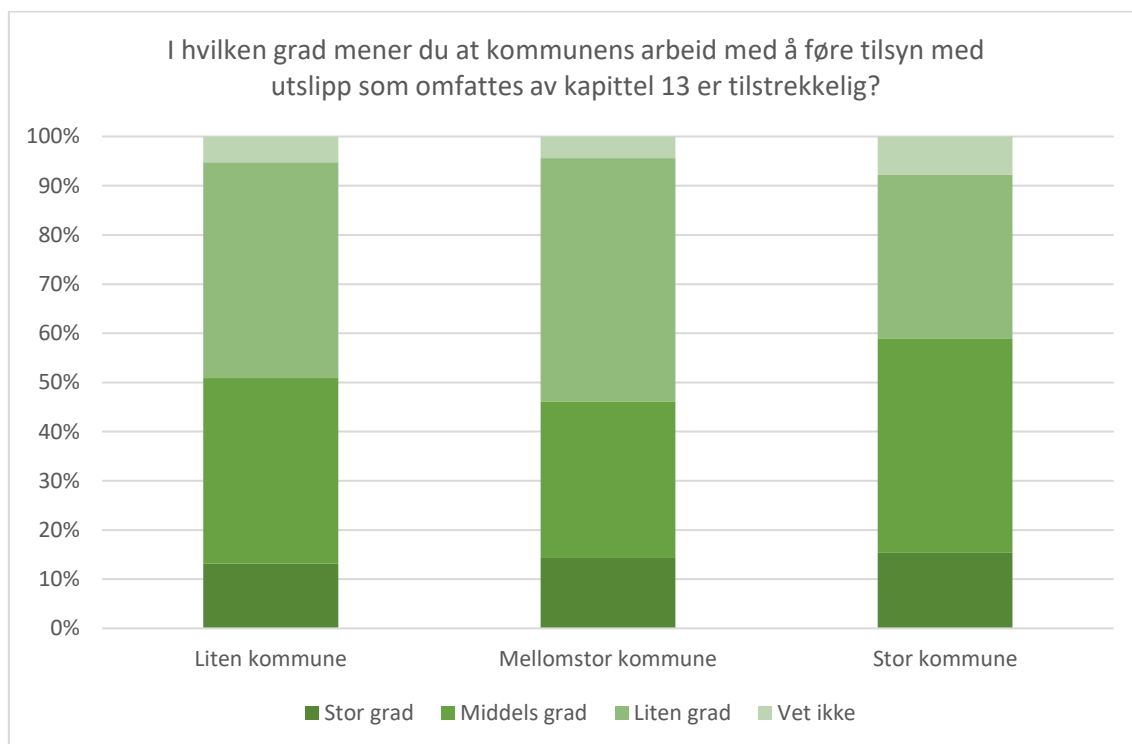
På dette spørsmålet har kommunene hatt mulighet til å velge flere svaralternativer. Antall respondenter: 244.

4. Egenvurdering



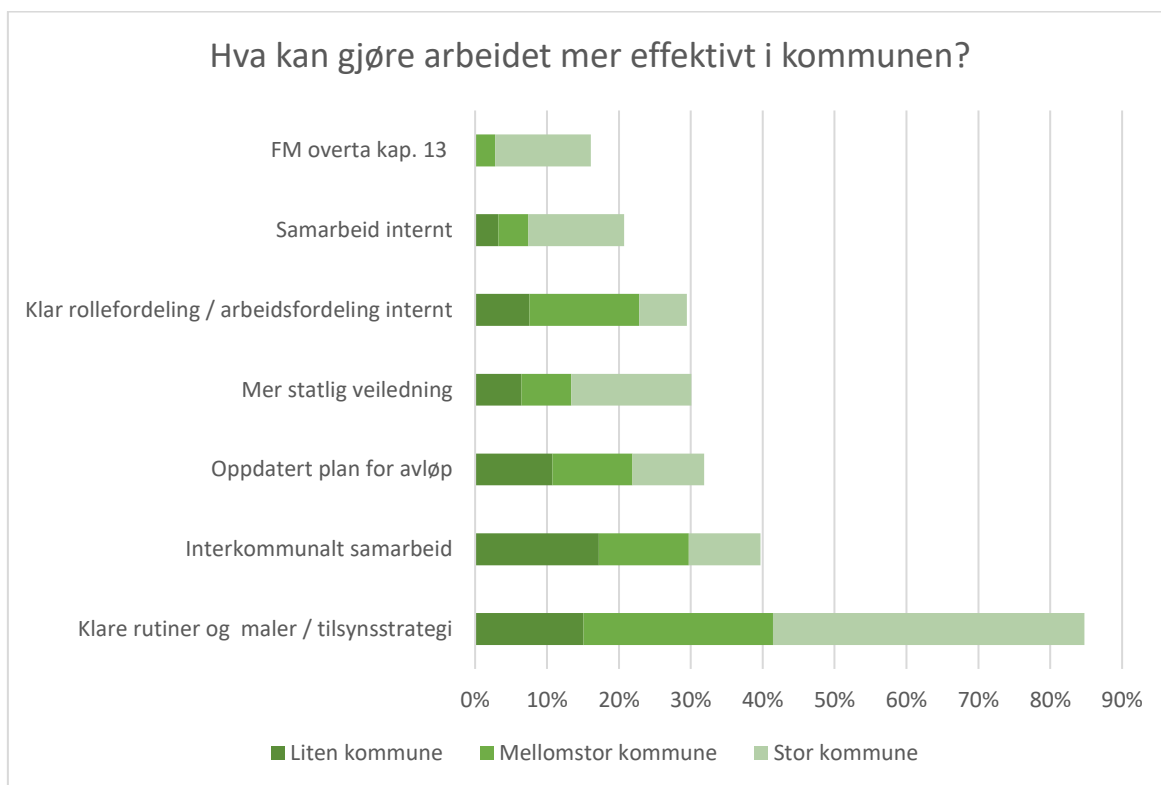
Figur 4.1 Kommunenes vurdering av eget arbeid med saksbehandling

Antall respondenter: 244.



Figur 4.2 Kommunens vurdering av tilsynsarbeidet

Antall respondenter: 244. Herunder: Liten - 114, Mellomstor - 91, Stor - 39.



Figur 4.3 Kommunenes vurdering av effektiviseringstiltak i kommunen

Fordeling etter kommunistørrelse. Antall respondenter: 195. Herunder: Liten - 93, Mellomstor - 72, Stor - 30.

Vedlegg 2 Oversikt over kommunene som hadde besøkskontroll

OSLO OG VIKEN	VESTFOLD OG TELEMARK	NORDLAND
Frogn	Kragerø	Bodø
Våler	Tokke	Alstadhaug
Lier	Nissedal	Andøy
Ål	AGDER	TROMS OG FINNMARK
Flå	Sirdal	Nordreisa
INNLANDET	Vegårshei	Skjervøy
Rendalen	ROGALAND	Vadsø
Sør-Aurdal	Karmøy	Tana
Dovre	Lund	TRØNDELAG
ROGALAND	Sauda	Selbu
Stor-Elvdal	VESTLAND	Frosta
Åsnes	Kvinnherad	Inderøy
MØRE OG ROMSDAL	Øygarden	
Hustadvika	Osterøy	
Volda	Gaular	
	Sogndal	

Miljødirektoratet

Telefon: 03400/73 58 05 00 | **Faks:** 73 58 05 01

E-post: post@miljodir.no

Nett: www.miljodirektoratet.no

Post: Postboks 5672 Sluppen, 7485 Trondheim

Besøksadresse Trondheim: Brattørkaia 15, 7010 Trondheim

Besøksadresse Oslo: Grensesvingen 7, 0661 Oslo

Miljødirektoratets hovedoppgaver er å redusere klimagassutslipp, forvalte norsk natur og hindre forurensning.

Vi er underlagt Klima- og miljødepartementet og har mer enn 700 ansatte ved våre to kontorer i Trondheim og Oslo, og ved Statens naturoppsyn (SNO) sine mer enn 60 lokalkontor.

Våre viktigste funksjoner er å overvåke miljøtilstanden og formidle informasjon, være myndighetsutøver, styre og veilede regionalt og kommunalt nivå, samarbeide med berørte sektormyndigheter, være faglig rådgiver og bidra i internasjonalt miljøarbeid.