

Handlingsplan 2010-2018

Opprydding i avløp fra spredt bebyggelse



Fredrikstad kommune,
avdeling miljørettet helsevern

Vedtatt av Bystyret 03.12.2009, sak 123/09

Innholdsfortegnelse

Sammendrag.....	3
1 Forord	4
2 Formål.....	4
3 Bakgrunnsmateriale	4
3.1 Forenkelt tiltaksanalyse	4
4 Kommunens virkemidler for oppryddingen	6
4.1 Juridiske og administrative virkemidler	6
4.1.1 Lokal forskrift.....	6
4.2 Kostnader og finansiering.....	6
5 Kommunens strategi for oppryddingen	7
5.1 Arbeidenes omfang og framdrift	7
5.2 Informasjonsopplegg.....	8

Sammendrag

EUs Rammedirektiv for vann (Vanndirektivet) fra 2000, implementert i norsk rett fra 01.01.2007 ved forskrift om rammer for vannforvaltningen (Vannforskriften), krever at tilstanden i overflatevann og grunnvann skal beskyttes mot forringelse, forbedres og gjenopprettes med sikte på at vannforekomstene minst skal ha god økologisk og god kjemisk tilstand innen utgangen av 2021. Tiltak for å oppnå målsetningen skal være utført innen utgangen av 2018.

For å få nå målsetningen må det settes i verk tiltak for alle forurensningskilder som påvirker vannforekomstene. De vesentligste forurensningskildene i Fredrikstad er landbruksavrenning, spredt avløp og kommunalt ledningsnett (overløp). De to førstnevnte kildene er vurdert i Bioforsk rapport 136/2008 *Avrenning av næringsstoffer fra landbruk og spredt avløp i Fredrikstad kommune*, nærmere omtalt i Planutvalgssak 42/09. Når det gjelder kommunale overløp tas dette hånd om i Hovedplan vann og avløp 2010-2028 og kommunens utslippstillatelse.

Det vil i handlingsplanperioden være et nært samarbeid med virksomhet Park, vei og VA for å få til utvidelser av kommunens ledningsnett der forholdene ligger til for det, både i forhold til praktisk gjennomføring, økonomi og interesse/vilje hos de berørte (innbyggerne).

Handlingsplanen omfatter utslipp fra både boliger, hytter, bedrifter og lignende virksomheter. Det rettes størst fokus på utslipp fra boligeiendommer, fordi det er boligene som har utslipp til bekkevassdragene, og forurenses mest.

Formålet med handlingsplanen er å redusere forurensningsbidraget fra mindre avløpsanlegg til et akseptabelt nivå, slik at målet om god økologisk vannkvalitet etter hvert oppnås, når tiltakene knyttet til landbruksavrenning og kommunale overløp også er iverksatt.

Planen beskriver hvordan oppryddingen skal skje, samt hvordan de som berøres skal involveres. Det er i tillegg sagt noe om de juridiske og administrative virkemidlene kommunen har og ønsker (lokal forskrift). Det foreslås en strategi for oppryddingen basert på en nedbørfeltvis gjennomgang, for å legge best mulig til rette for en helhetlig innsats, basert på miljøtilstanden i de berørte vannforekomstene.

Kommunen kan som forurensningsmyndighet stille nye og endrede krav til eksisterende avløpsanlegg. Kommunen er også bygningsmyndighet, og behandler saker etter plan- og bygningsloven.

Det finnes i dag ikke offentlig tilskuddsordninger for denne typen private investeringer. Den enkelte anleggseier må derfor påregne å dekke alle kostnadene knyttet til oppgradering av avløpsforholdet på eiendommen. Erfaringsmessig ligger kostnadene pr. oppgradert avløpsanlegg i størrelsesorden 80 000-120 000 kroner. Fellesløsninger for flere husstander kan bli rimeligere og vil også ha lavere driftskostnader pr. husstand. Til sammenligning er kostnadsgrensen for å pålegge en huseier tilknytning til offentlig avløpsnett i Fredrikstad er i underkant av 120 000 kroner (inkl. indeksreg). Det anslås at handlingsplanen vil utløse et privat investeringsbehov på i størrelsesorden 50-100 millioner kroner.

For å få til en ryddig og effektiv gjennomføring av oppryddingsprosjektet, både for kommunen og den enkelte berørte er det viktig at kommunen gir god og tydelig informasjon i forkant, både om regler, valg av avløpsløsning og søknadsprosess. Innføring av en lokal forskrift er et viktig virkemiddel for å få til dette.

1 Forord

Kommunens overvåkingsdata viser at vannkvaliteten i bekkene er dårlig. Det vises her til Rapport Tilstandsundersøkelse av bekker, 2008, Fredrikstad kommune (Stabell, 2008).

EUs Rammedirektiv for vann (Vanndirektivet) fra 2000, implementert i norsk rett fra 01.01.2007 ved forskrift om rammer for vannforvaltningen (Vannforskriften) krever at tilstanden i overflatevann (kystvann, brakkvann og ferskvann) og grunnvann skal beskyttes mot forringelse, forbedres og gjenopprettes med sikte på at vannforekomstene minst skal ha god økologisk og god kjemisk tilstand innen utgangen av 2021. Tiltak for å oppnå målsetningen skal være utført innen utgangen av 2018.

For å få nå målsetningen må det settes i verk tiltak for alle forurensningskilder som påvirker vannforekomstene. De vesentligste forurensningskildene i Fredrikstad er landbruksavrenning, spredt avløp og kommunalt ledningsnett (overløp). De to førstnevnte kildene er nærmere vurdert i Bioforsk rapport 136/2008 *Avrenning av næringsstoffer fra landbruk og spredt avløp i Fredrikstad kommune*, nærmere omtalt i Planutvalgssak 42/09. Når det gjelder kommunale overløp tas dette hånd om i Hovedplan vann og avløp 2010-2028 og kommunens utslippstillatelse.

Det vil i handlingsplanperioden være et nært samarbeid med virksomhet Park, vei og VA for å få til utvidelser av kommunens ledningsnett der forholdene ligger til rette for det, både i forhold til praktisk gjennomføring, økonomi og interesse/vilje hos de berørte (innbyggerne).

Handlingsplanen omfatter utslipp fra både boliger, hytter, bedrifter og lignende virksomheter. Det rettes størst fokus på utslipp fra boligeiendommer, fordi det er boligene som har utslipp til bekkevassdragene, og forurenses mest. Arbeidet med å stille krav til utslipp fra hytter, som har pågått siden 2004, vil innarbeides i handlingsplanen.

2 Formål

Formålet med handlingsplanen er å redusere forurensningsbidraget fra mindre avløpsanlegg til et akseptabelt nivå, slik at målet om god økologisk vannkvalitet etter hvert oppnås, når tiltakene knyttet til landbruksavrenning og kommunale overløp også er iverksatt.

Planen beskriver hvordan oppryddingen skal skje, samt hvordan de som berøres skal involveres. Det er i tillegg sagt noe om de juridiske virkemidlene kommunen har og ønsker (lokal forskrift).

3 Bakgrunnsmateriale

I Fredrikstad er det ca 1000 boliger som ikke er tilknyttet offentlig avløpsanlegg. I tillegg er det vært mange (60-80%) av de vel 4500 hyttene som har lagt inn vann, med tilhørende utslipp (lovlig eller ulovlig). Det er fåtall utslipp fra bedrifter og andre virksomheter.

Avdeling miljørettet helsevern har registrert ca 1000 avløpsanlegg for boliger i WEBGIS avløp, et system for kommunens registrering, drift og overvåking av avløpsløsninger i spredt bebyggelse. Opplysningene i databasen stammer fra registrerings skjemaer som er utfylt av eierne. Der hvor registrerings skjemaer ikke er returnert eller ikke tilsendt er det gjort skjønnsmessige vurderinger med bakgrunn i registreringene i Komtek (slamregisteret) som administreres av virksomhet renovasjon, samt søk i eiendomsarkivet.

3.1 Forenkelt tiltaksanalyse

Rapport (Bioforsk, 2008) peker på at den dårlige vannkvaliteten i bekkene i Fredrikstad skyldes både landbruksavrenning og utslipp fra avløpsanlegg (boliger) i spredt bebyggelse.

I sammendraget står det at: *Landbruket har den største betydningen for situasjonen i de fleste bekker og små vannløp i Fredrikstad. For å heve vannkvaliteten i bekkene må det gjøres endringer i landbruksdriften.(.....)*

Vider står det at: *Selv med sterke tiltak på landbruksdriften er det helt nødvendig å gjennomføre tiltak innen spredt avløp.*

I WebGIS avløp blir anleggene kategorisert i fem grupper (Miljøindekser) rangert fra minst til størst forurensningsbidrag (Meget lav, Lav, Middels, Høy og Meget høy). Miljøindeksen har sammenheng med anleggstype, alder og tilstand. Det vises til tabell 1.

Tabell 1. Oversikt over fordelingen av boliganlegg på miljøindeksene.

Miljøindeks	Antall anlegg	Andel anlegg (%) av total (1017)	Gj.sn. rense% tot. fosfor (krav 90 %)	Tiltakspakke
Meget Lav	86	9	92	
Lav	93	9	67	
	179	18		
Middels	215	21	20	2
Høy	217	21	15	
Meget høy	406	40	5	
	623	61		1

Det fremgår av tabell 1 at kun 9 % (86 av 1017) av boliganleggene overholder dagens krav på 90% renseeffekt på fosfor. Selv om dette er modellerte tall, gjenspeiler tallet virkeligheten, som er at hovedtyngden av avløpsanleggene for boliger er mer enn 30-40 år gamle, bygget ut i fra da tidens kunnskap og teknologi.

Utfordringen fremover blir dermed ikke å vurdere om det må iverksettes tiltak, men hvilken strategi som skal velges for at tiltaksgjennomføringen skal forløpe på en ryddig og forutsigbar måte, både for kommune og de berørte eierne.

Strategi 1

Bioforsk foreslår en gjennomføringsplan hvor 623 anlegg med miljøindeks "Meget Høy" og "Høy" (tiltakspakke 1, se tabell 1) oppgraderes først. Og at tiltakspakke 2 (215 anlegg) gjennomføres etter noen år, etter en ny vurdering av tilstanden i bekker og vassdrag (se tabell 1).

Strategi 2.

Strategien fokuserer på et nedbørsfelt som en enhet, hvor alle må bidra med sin del av tiltakene for å nå miljømålet. Tabell 2 nedenfor viser en oversikt over anleggsfordeling på nedbørsfelt og miljøindekser.

Tabell 2. Oversikt over fordeling av antall avløpsanlegg på nedbørsfelt og etter miljøindeks. Meget Høy miljøindeks er anleggene med størst forurensningsbidrag.

Nedbørsfelt	Ant. anlegg	Miljøindeks		
		Meget Høy, Høy	Middels	Lav, Meget lav
Glommas hovedløp, Løpern	303 (30%)	190	62	51
Oslofjorden	208 (20%)	126	49	33
Seutelva-Vesterelva	355 (35%)	209	71	75
Thorsøkilen, Singlefjorden	85 (8%)	50	21	14
Visterflo	66 (7%)	48	12	6

Valg av Strategi 2

Bioforsk vektlegger at en oppnår høyest kostnadseffektivitet med hensyn på måloppnåelse av god vannkvalitet i bekkene ved å velge strategi 1. Strategien har sin fordel ved at de antatt verste forholdene tas først, og at det vil oppleves som rettferdig fra de som har anlegg av nyere dato. Samtidig er det ikke slik at anleggene er gode eller dårlige, men heller dårlige og mindre dårlige. Strategien kan også være kimen til mye "støy" mellom naboer dersom registreringen i WebGIS er mangelfulle eller feilaktige og naboer med tilnærmet like anlegg får ulike tidsfrister.

Styrkene ved strategi 2 er at den omfatter en felles resipient, hvor alle i felleskap bidrar med nødvendig tiltak for å nå målet i vanddirektivet om god økologisk status. Det vil også være enklere å få til fellesanlegg, siden naboer har samme tidsfrist. Strategien er også ryddigere for kommunen, både i forhold til informasjons- og veiledningsarbeidet og oppfølgingen av sakene. Sett i forhold til Hovedplan vann og avløp er det også etter vår vurdering den strategien som innehar størst potensial til å utløse utvidelser av det kommunale ledningsnett.

4 Kommunens virkemidler for oppryddingen

4.1 Juridiske og administrative virkemidler

Kommunen er forurensningsmyndighet i medhold av forurensningsforskriften

- Kapittel 12: Krav til utslipp av sanitært avløpsvann fra bolighus, hytter og lignende
- Kapittel 13: Krav til utslipp av kommunalt avløpsvann fra mindre tettbebyggelser

Når det gjelder eldre utslipp, etablert før den første forskriften trådte i kraft 15.05.1972, er disse å anse som lovlige. Kommunen kan likevel i forskrift eller enkeltvedtak bestemme at slike utslipp er ulovlige etter en fastsatt frist. Når det gjelder eiendommer med utslippstillatelse kan kommunen i medhold av forurensningsloven § 18 oppheve eller endre vilkår i tillatelse og om nødvendig kalle tillatelse tilbake.

Kommunen er også bygningsmyndighet og behandler saker (installasjon av avløpsanlegg) etter plan- og bygningslovens § 93¹⁾. Kommunen kan også kreve boliger tilknyttet offentlig avløpsnett, jfr. pbl. § 66.

¹⁾ Myndigheten til å fatte vedtak etter plan- og bygningsloven § 93, for anlegg mindre enn 50 pe, er i intern delegering datert 10.12.2008, overført fra bygnings- og reguleringssjefen til avdelingssjef Miljørettet helsevern. Dette som et ledd i å få til en mer helhetlig og forutsigbar saksbehandlingsprosess.

4.1.1 Lokal forskrift

For å få til en ryddig og effektiv gjennomføring av oppryddingsprosjektet, både for kommunen og den enkelte berørte, er det viktig at kommunen gir god og tydelig informasjon i forkant, både om regler, valg av avløpsløsning og søknadsprosessen. Innføring av en lokal forskrift er et viktig virkemiddel for å få dette til. Det samme gjelder utarbeidelse av veiledningen i tilknytning til forskriften.

4.2 Kostnader og finansiering

Det finnes i dag ikke offentlig tilskuddsordninger for denne typen private investeringer. Den enkelte anleggseier må derfor påregne å dekke alle kostnadene knyttet til oppgradering av avløpsforholdet på eiendommen. Erfaringsmessig ligger kostnadene pr. oppgradert avløpsanlegg i størrelsesorden 80 000-120 000 kroner. Fellesløsninger for flere husstander kan bli rimeligere og vil også ha lavere driftskostnader pr. husstand. Til sammenligning er kostnadsgrensen for å pålegge en huseier tilknytning til offentlig avløpsnett i Fredrikstad er i underkant av 120 000 kroner (inkl. indeksreg).

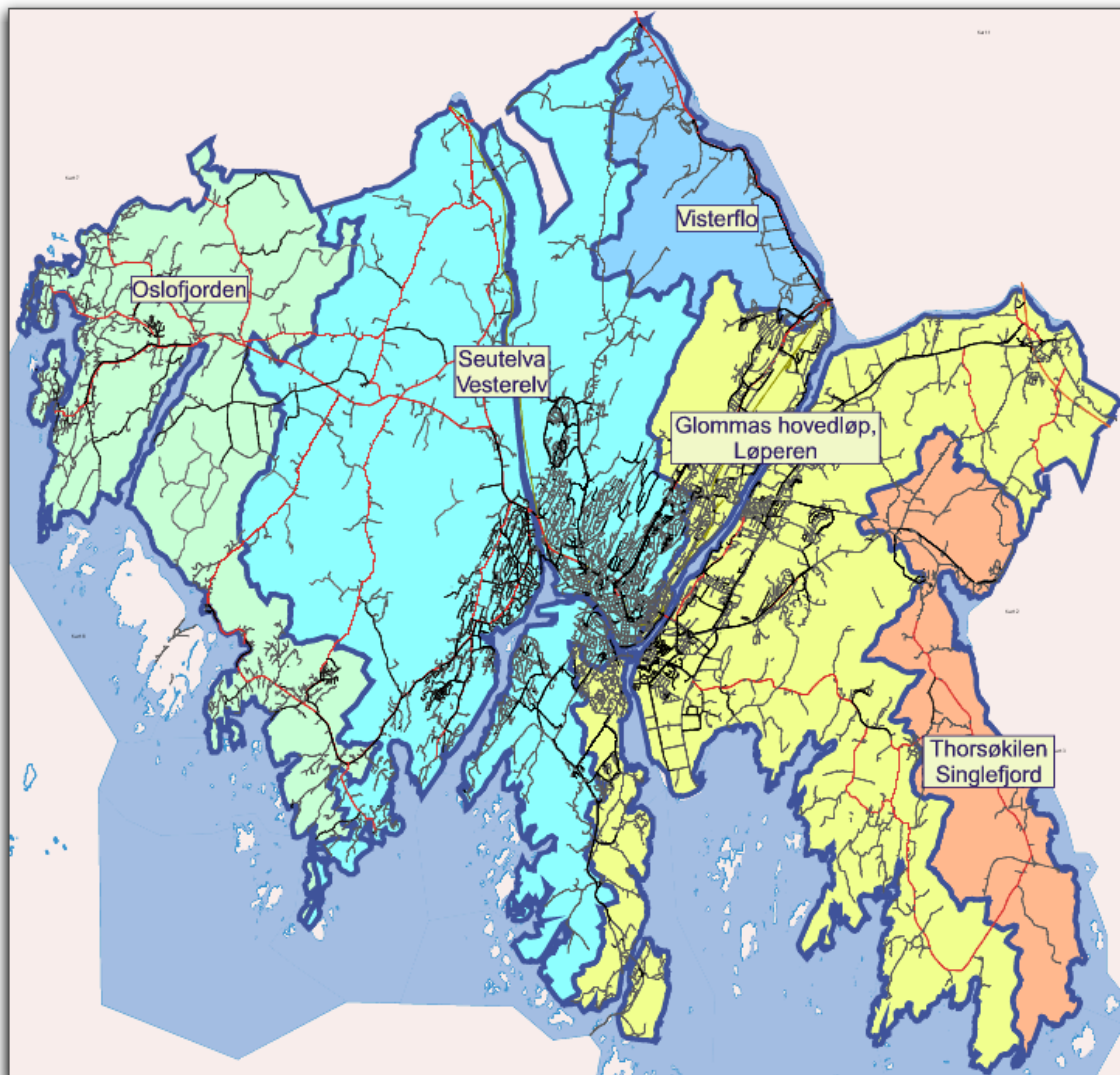
Det anslås at handlingsplanen vil utløse et privat investeringsbehov på i størrelsesorden 50-100 millioner kroner.

Saksbehandlings- og kontrollgebyr dekker kostnadene kommunen har med oppfølging av mindre avløpsanlegg. Størrelsen på et årlig kontrollgebyr (tilsyn) varierer normalt mellom 200-400 kroner, avhengig av tilsynsaktiviteten og dens omfang.

5 Kommunens strategi for oppryddingen

5.1 Arbeidenes omfang og framdrift

For å få gjennomført nødvendige tiltak innen utgangen av 2018 må prosjektperioden i det enkelte nedbørfelt (se figur 1) overlappes.



Figur 1. Inndeling av kommunen i nedbørfelt.

Fremdriftsplanen er vist i tabell 3. Siste delnedbørfelt har frist for ferdigstilling 01.06.2017, i god tid før handlingsplan perioden er over (utgangen av 2018). Dette er gjort for å ha rom for forsinkelser eller lignende i prosjektgjennomføringen.

Tabell 3. Fremdriftsplan for opprydding i avløpsforhold i ulike nedbørfelt i kommunen i perioden 2010-2018.

Fremdriftsplan 2010-2018			
Nedbørfelt	Delnedbørfelt	Søknadsfrist	Ferdigstilles innen
Oslofjorden		01.06.2011	01.06.2013
Thorsøkilen, Singlefjorden		01.06.2012	01.06.2014
Visterflo			
Seutelva-Vesterelva	Onsøy	01.06.2013	01.06.2015
	Rolvøy	01.01.2014	01.01.2016
	Kråkerøy	01.06.2014	01.06.2016
Glommas hovedløp, Løpern	Kråkerøy		
	Torsnes/Borge/Rolvøy	01.06.2015	01.06.2017

Dersom det viser seg vanskelig å håndtere alle boliganleggene i et nedbørfelt samtidig skal anleggene med Meget Høy og Høy miljøindeks vurderes først, jfr. tabell 2.

Det kan også være andre forhold som virker inn og som gjøre at strategien må endres. For eksempel er det vanskelig å forutse om det vil oppstå kapasitetsproblemer på utførersiden, både når det gjelder planlegging (prosjektering) og rør- og gravearbeider (utførelse).

Det forventes at den gradvise utbygningen av private vann- og avløpsanlegg i hytteområdene fortsetter, og at det til en viss grad vil avhjelpe på antallet hytter med utslipp som må følges opp.

5.2 Informasjonsopplegg

Rundt 1000 husstander vil bli berørt av oppryddingsaksjonen. I tillegg berøres en god del av de 4500 hyttene. Med en gjennomsnittlig kostnad på 80 000-120 000 kroner pr. anlegg vil dette innebære en stor investering for mange. For å få forståelse for behovet vil det være svært viktig å ha et godt og omfattende informasjonsopplegg.

Informasjonsopplegget bør fokusere på hvorfor det er nødvendig med tiltak. Utfordringene i vassdragene (bekkene) bør beskrives, og det bør forklares hvorfor det er nødvendig å redusere utslipp fra avløpsanleggene. Det blir også viktig å omtale hva kommunen gjør for å redusere utslipp fra de kommunale avløpsanleggene (overløp) og hva landbruket gjør for å redusere sine utslipp.

Det er også viktig å informere om de fordeler som oppryddingen gir for den enkelte, for eksempel at den øker verdien på eiendommen.

I tillegg er det selvsagt også viktig å gi god veiledning av mer praktisk art. Blant annet bør det gis informasjon om kommunens eget regelverk, aktuelle renseløsninger, renselanleggleverandører, godkjente prosjekterende og utførende firmaer og hvor en kan få svar på spørsmål. Det vil også være viktig at kommunen arbeider for å få til tilknytninger til offentlig vann- og avløpsnett.

Det vil også utarbeides en egen veileder som beskriver de enkelte anleggstypene.