



Statsforvalteren i Oslo og Viken

Vår dato:

30.11.2021

Vår ref:

2021/31696

Deres dato:

21.10.2021

Deres ref:

20/7397

Asker kommune
Katrineåsveien 20
3440 RØYKEN

Saksbehandler, innvalgstelefon

Håkon Ahrén Heløe, 32 26 68 15
Lise Økland, (Vannmiljø) 32266804

Asker - Uttalelse til søknad om dispensasjon fra kommuneplanen for etablering av vann og trykkavløpsanlegg - 328/336 mfl - Breivika / Rødtangen

Vi viser til brev datert 21. oktober 2021. Det er søkt om dispensasjon fra kommuneplanen for etablering av vann – og avløpsanlegg med stikkledning på inntil 165 personekvivalenter(pe).

Saken gjelder

Det er søkt om dispensasjon fra plan- og bygningsloven for etablering av avløpsanlegg innenfor blant annet arealformål bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone, hensynssone bevaring naturmiljø og byggeforbudssonen langs sjø. Tiltaket omfatter etablering av vann- og avløpsanlegg med stikkledning på inntil 165 pe. Avløpsnettet ender opp i en slamavskiller med utløp i sjøen. I praksis innebærer dette ingen form for rensing av avløpsvannet, og avløpsvannet vil gå direkte til Ytre Oslofjord.

Lovverk og Statsforvalterens rolle

Kommunen kan bare gi dispensasjon dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser, ikke blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene, jf. plan- og bygningsloven kapittel 19. Fordelene ved en dispensasjon skal primært knyttes til de offentlige hensyn som planen skal ivareta og de formål og hensyn som plan- og bygningsloven fastsetter.

Statsforvalteren skal påse at dispensasjoner ikke gis i strid med nasjonale og viktige regionale interesser innen miljøvern, landbruk, barn og unges interesser, folkehelse, samfunnssikkerhet og gravplasser. Vi skal følge opp Stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer innenfor våre ansvarsområder. Dette skjer ved at vi avgir uttalelser i saken før kommunen fatter vedtak. Vi har også klagerett på kommunens vedtak.

For ordens skyld gjør vi oppmerksom på at det er Statsforvalterens juridiske avdeling som behandler eventuelle klager på kommunens vedtak. Dersom Statsforvalteren i Oslo og Viken klager på et kommunalt dispensasjonsvedtak vil det være en annen Statsforvalter som behandler klagen.

Vurdering

Vi er i utgangspunktet positive til å forbedre vann og avløpsanlegg i området for å hindre uheldig avrenning og annet utslipp fra området. Vi mener imidlertid at omsøkte løsning ikke vil gi en god løsning på utfordringene i området.

Vi bemerker at det i saken allerede er gitt en midlertidig utslippstillatelse til Breivika hytteforening. Tillatelsen ble gitt av daværende Hurum kommune og er datert 12.08.2019. Tillatelsen er gitt etter forurensningsforskriften kapittel 13, med kommunen som forurensningsmyndighet.

Tiltaket med etablering av avløpsanlegg strider mot kommunens godkjente planer. Etter forurensningsforskriften § 13-5 skal kommunen som forurensningsmyndighet samordne behandling av søknad om utslippstillatelse etter kapittel 13 med byggesaksbehandling etter plan og bygningsloven. I henhold til forurensningsloven § 11 fjerde ledd og forurensningsforskriften § 13-4 bokstav i) skal det ikke gis tillatelse etter forurensningsloven før det foreligger et samtykke fra planmyndigheten. Et samtykke vil være en dispensasjon eller en omregulering. Vi stiller derfor spørsmål ved at en tillatelse etter forurensningsforskriften er gitt før en dispensasjon fra planmyndighet er gitt. Dette er ikke i henhold til regelverket.

På bakgrunn av at dispensasjonssøknaden kommer sent i saken, vil det først nå komme spørsmål og problemstillinger som ikke har blitt belyst tidligere i saksbehandlingen. Dersom saksbehandlingen av søknad om dispensasjon hadde blitt gjort tidligere i prosessen, ville flere av problemstillingene kunne vært tatt opp før kommunen hadde gitt en utslippstillatelse. Statsforvalteren presiserer at vi ikke er bundet av at kommunen allerede har gitt utslippstillatelse.

Plan- og bygningsloven og tilknytningsplikt

Det fremgår ikke om fritidsbebyggelsen som avløpsanlegget skal behandle avløp fra, er nyetablert eller eldre. Vi vil likevel presisere at plan- og bygningsloven § 27-2 setter krav til at bortledning av avløpsvann skal være i samsvar med forurensningsloven, før opprettelse eller endring av eiendommen til bebyggelse.

Av plan- og bygningsloven § 27-2 andre ledd følger det regler om tilknytningsplikt. For fritidsbebyggelse gjelder disse kun når det er fastsatt i reguleringsplanen, jf. § 30-6. Hensynet er å sikre betryggende forhold mht. avløpshåndtering, unngå forurensning, sikre best mulig ressursutnyttelse og sikre hensynet til at avløpssystemet blir utbygd og drevet teknisk og driftsøkonomisk rasjonelt.

Vass- og avløpsanleggslova

Etter Vass- og avløpsanleggslova (fra 2012) skal alle nye avløpsanlegg være eid av kommunen, jf. § 1. Kommunen kan etter søknad gi tillatelse til etablering av nytt privat anlegg der vilkårene i § 2 er oppfylt. Unntakene er de samme som følger for unntak for tilknytningsplikt gitt i plan- og bygningsloven § 27-2 andre ledd. Når vilkårene for å opprette et nytt anlegg er til stede, stilles det krav i Vass- og avløpsanleggslova § 2 andre ledd at anlegget skal være eid av brukerne, organisert som et andelslag. Kommunen er myndighet etter loven og gir tillatelse til privat eierskap. Vi kan ikke se at det er gitt en tillatelse etter loven i denne saken og stiller spørsmål ved om unntaket for lovens hovedregel om kommunalt eierskap i denne saken er oppfylt.

Hvilken tettbebyggelse tilhører utslippet avgjør hvem som er rett forurensningsmyndighet

I forbindelse med denne høringen om dispensasjon har Statsforvalteren også stilt kommunen spørsmål om hvem som er rett forurensningsmyndighet for det aktuelle utslippet. Utslippet er

større enn 50 pe, og skal derfor enten reguleres etter forurensningsforskriften kapittel 13 eller kapittel 14, avhengig av samlet utslipp fra tettbebyggelsen.

Vi antar at utslippet vil tilhøre samme tettbebyggelse som avløpsanleggene Rødtangen Camping, Holtnesstøa renseanlegg og Bokerøya renseanlegg. På bakgrunn av forurensningsforskriftens definisjon av tettbebyggelse, gitt i forurensningsforskriften § 11-3 bokstav k, vil disse områdene anses som én tettbebyggelse. Det er samlet utslipp av avløpsvann innenfor en avgrenset tettbebyggelse som avgjør om denne skal reguleres etter forurensningsforskriften kapittel 13 eller 14, med kommunen eller Statsforvalteren som forurensningsmyndighet.

Dersom området er å anse som én tettbebyggelse, så skal alle anlegg innenfor samme tettbebyggelse behandles likt. Alt avløpsvann som er medregnet i tettbebyggelsens utslippstørrelse, skal oppfylle samme minimumskrav til rensing, uavhengig av renseanleggenes dimensjonerende kapasitet og teknologi. Dette gjelder også for private avløpsanlegg over 50 pe som ikke er tilknyttet kommunalt avløpsnett, for eksempel avløpsanlegg til et hyttefelt.

Dersom samlet utslipp fra tettbebyggelsen i denne saken er over 10 000 pe så er det ikke kommunen som er rett forurensningsmyndighet for utslippet. Kommunen har da ikke hjemmel til å gi utslippstillatelse for anlegget, og utslippstillatelsen kan derfor være å anse som ugyldig etter forvaltningsloven § 41. Kommunen må ta stilling til om tillatelsen er gitt av rett forurensningsmyndighet og opprette dialog med Drammen kommune om tettbebyggelsen som strekker seg over kommunegrensene. Dersom tillatelsen ikke er gitt av rett forurensningsmyndighet, så må det søkes på nytt om utslippstillatelse av rett forurensningsmyndighet.

Naturmangfold

Store deler av tiltaksområdet er nylig NiN-kartlagt. Det er funnet flere svært viktige naturtyper i området, blant annet med: kalk- og lågurtfuruskog, frisk rik edellauvskog, lågurtfuruskog, Kalkfuruskog, åpen grunnlendt kalkrik mark i boreonemoral sone og nakent tørkeutsatt kalkberg samt flere marine naturtyper (se under). Området er et svært viktig område for mange naturtyper, og det er stor sannsynlighet for at det er viktige naturtyper også utenfor det området som er kartlagt. Vi kan ikke se at det er gjort noen vurderinger av konsekvensene av tiltaket ovenfor naturtypene i området. Kommunen må utrede og redegjøre for konsekvensene for naturtypene før en eventuell dispensasjon,. Vi viser her til naturmangfoldlovens §§ 8 til 12.

Vi minner også om at åpen grunnlendt kalkrik mark i boreonemoral sone er en utvalgt naturtype som det skal taes særlig hensyn til og er omfattet av forskrift om utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven. Det er ikke redegjort for om tiltaket vil være i strid med forskriften.

Vannmiljø

Avløpsanlegget skal ha utslipp til vannforekomsten 0101021000-1-C Breiangen-vest. Denne har moderat økologisk tilstand på grunn av for mye fosfor og nitrogen, mens kjemisk tilstand er god. Det er en klar negativ utvikling i vannkvaliteten i området, og stor bekymring knyttet til nyere målinger som viser at det er lave oksygenverdier i bunnvannet i Breiangen. Det må gjøres tilstrekkelige vurderinger ut fra vannforskriften i forbindelse med både saken etter plan- og bygningsloven og utslippstillatelse. Vikan ikke se at det er gitt krav om rensing av avløpsvannet utover en slamavskiller.

Vannforskriften § 4 fastsetter at tilstanden i vann skal beskyttes mot forringelse, forbedres og gjenopprettes med sikte på at vannforekomstene skal ha minst god økologisk og minst god

kjemisk tilstand. Dersom tiltaket vil kunne komme i strid med § 4 og kunne påvirke oppnåelsen av miljømålene for vannforekomsten/resipienten, må det gjøres en egen vurdering av om vannforskriftens unntaksbestemmelse i § 12 kommer til anvendelse. Vi kan ikke se at kommunen har gjort en slik vurdering. Det er den aktuelle sektormyndighet for det omsøkte tiltaket som foretar vurdering etter § 12, både om den kommer til anvendelse og om vilkårene i § 12 er oppfylt, slik at tiltak kan gjennomføres. Vi viser her til Klima- og miljødepartementets *Veiledning til bruk av vannforskriftens §12 med presisering, datert 9.juli 2021*.

I Miljødirektoratets naturbase er det registrert et viktig bløtbunnsområde i strandsonen i deler av det aktuelle området. Vi viser til Regjeringens *Helhetlig tiltaksplan for en ren og rik Oslofjord med et attraktivt friluftsliv* som er gjort gjeldende fra 24.08.2021. Vi ber om at denne legges til grunn for vurderinger knyttet både til forurensning og naturmangfold. Tiltaksplanen har klare forventninger til at tilførsler av næringsstoffer til Oslofjorden reduseres gjennom kommunale tiltak. Innsatsområder og tiltak knyttet til ivaretagelse av sårbare arter, utvalgte naturtyper og restaurering av naturverdier er også omtalt. Kommunen har blant annet ansvar for oppfølging av tiltak T 24 om å unngå inngrep og tiltak på bløtbunnsområder for å skåne verdifulle bløtbunnsområder, inklusive ålegrasenger.

Vi forventer at kommunen, som planmyndighet, nøye vurderer om det er behov for supplerende kartlegginger og/eller utredninger av alternative løsninger slik at verdifullt naturmangfold ikke blir negativt berørt. En dispensasjon for inngrep i verdifulle bløtbunnsområder og ålegrasenger vil være i strid med nasjonale føringer, og vi vil påklage en dispensasjon dersom den innebærer slike inngrep.

Eventuelle anleggsarbeider i sjø må planlegges og gjennomføres slik at uheldig avrenning av partikler og annen forurensning unngås. Vanlig forurensning fra midlertidig anleggsvirksomhet er i henhold til forurensningsloven § 8 første ledd punkt 3 tillatt uten behov for særskilt tillatelse. Dette forutsetter at anleggsdriften er midlertidig og at forurensningen er å anse som vanlig. Medfører anleggsdriften en forurensning som må karakteriseres som ikke normal i forhold til art og omfang, kreves en tillatelse etter forurensningsloven § 11.

Statsforvalteren er forurensningsmyndighet for inngrep i sjø og vassdrag, og det må vurderes om tiltaket vil kreve tillatelse etter forurensningsloven. Vi viser til vår nettside <https://www.statsforvalteren.no/oslo-og-viken/miljo-og-klima/forurensning/mudring-dumpingog-utfylling-i-sjo-og-vassdrag/> hvor regelverket rundt tiltak i sjø og vassdrag er nærmere beskrevet.

Vi legger til grunn at kommunen nøye vurderer søknaden etter reglene i plan- og bygningsloven kapittel 19. Vi viser også til brev til kommunen datert 17. september 2020 som beskriver innhold i oversendelser ved forespørsel om forhåndsuttalelse, og til dispensasjonsveiledere utarbeidet av Fylkesmannen som ligger på vår hjemmeside: <https://www.statsforvalteren.no/oslo-og-viken/plan-og-bygg/>. Ellers viser vi til kommunens ansvar som planmyndighet, jf. [Statsforvalterens forventningsbrev for 2021](#), datert 28. januar 2021 og tilhørende [vedlegg med forventninger til kommunal arealplanlegging](#).

Konklusjon

Vi mener tiltaket er i strid med nasjonale/regionale føringer for strandsonen, vannmiljø, Oslofjorden og viktige naturtyper. Vi fraråder derfor kommunen å gi dispensasjon. Vi ber om å bli orientert om kommunens videre behandling av saken og vil vurdere å klage på et eventuelt positivt vedtak om dispensasjon.

Med hilsen

Alexander Karlsson
seniorrådgiver

Håkon Ahrén Heløe
rådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

Kystverket

Postboks 1502

6025 ÅLESUND

Viken fylkeskommune

Postboks 220

1702 SARPSBORG

FISKERIDIREKTORATET REGION SØR

Postboks 185 Sentrum

5804 BERGEN