

Betænkning fra Miljøstyrelsen

Nr. 3 1996

Betænkning om spildevandsafledningen i det åbne land m.v.

Betænkning om spildevandsafledningen i det åbne land m.v.

Spildevandsudvalget, der blev nedsat i april 1996, har afsluttet sit arbejde i oktober 1996 med denne betænkning. Den indeholder udvalgets overvejelser og forslag til, hvordan indsatsen for en forbedret spildevandsrensning i det åbne land kan gennemføres og finansieres. Endvidere indeholder den overvejelser og forslag vedrørende tilslutningsret og -pligt, kravoverholdelse, betalingsreglerne på spildevandsområdet samt udkast til lovforslag uden bemærkninger.

Pris kr. 165,- inkl. 25% moms

ISSN nr. 0900-3738

ISBN nr. 87-7810-687-7

Miljø- og Energiministeriet **Miljøstyrelsen**
Strandgade 29 · 1401 København K · Telefon 32 66 01 00

Betækning fra Miljøstyrelsen

1985

- Nr. 1: Miljøtilsyn
- Nr. 2: Afsluttende betækning om miljøtilsyn
- Nr. 3: Restprodukter fra kulfyrede kraftværker

1986

- Nr. 1: Betalingsvedtægter
- Nr. 2: Sikring af grundvandet mod forurening

1988

- Nr. 1: Affaldsudvalgets betækning

1992

- Nr. 1: Danmarks fremtidige vandforsyning
- Nr. 2: Værditabsudvalgets betækning

1995

- Nr. 1: Lovgivning og praksis - forurenede jord

1996

- Nr. 1: Forurenede jord og uorganiske restprodukter
- Nr. 2: Betækning om forurenede jord
- Nr. 3: Betækning om spildevandsafledningen i det åbne land m.v.

Betænkning fra Miljøstyrelsen

Nr. 3 1996

Betænkning om spildevandsafledningen i det åbne land m.v.

Spildevandsudvalget

Indholdsfortegnelse

1 Indledning 7

1.1 Udvalgets baggrund, kommissorium og sammensætning 7

1.1.1 Baggrund 7

1.1.2 Kommissorium 7

1.1.3 Sammensætning 10

1.2 Udvalgets mødeaktivitet og arbejdsform 11

2 Udvalgets anbefalinger 13

2.1 Spildevandsafledningen i det åbne land 13

2.2 Administrationen af spildevandsrensningen 15

2.3 Omkostninger og finansiering ved etablering af forbedret rensning i det åbne land 19

2.4 Tilslutningsret- og pligt 20

2.5 Kravoverholdelse 21

2.6 Betalingsreglerne 22

3 Spildevandsafledning i det åbne land 25

3.1 Baggrund 25

3.1.1 Overvågningsdata 25

3.1.2 Muligheder for nedsivning på landsplan 26

3.1.3 Nugældende lovgrundlag og praksis 27

3.1.4 Dokumentationskrav 28

3.2 Udvalgets overvejelser og forslag 29

3.2.1 Kommissorium 29

3.2.2 Påbud om forbedret rensning, herunder nedsivning 29

3.2.3 Typegodkendelsesordning 33

3.3 Konklusion 34

3.3.1 Påbud om forbedret rensning, herunder nedsivning 34

3.3.2 Typegodkendelsesordning 35

4 Administration af spildevandsrensningen 37

4.1 Baggrund 37

4.1.1 Nugældende lovgivning om spildevandsplaner m.v. 37

4.1.2 Tungmetaller og miljøfremmede stoffer 39

4.1.3 Kloakrenovering 41

| | | |
|-------|---|----|
| 4.1.4 | Revisionspligt | 41 |
| 4.2 | Udvalgets overvejelser og forslag | 42 |
| 4.2.1 | Kommissorium | 42 |
| 4.2.2 | Recipientfølsomme områder | 43 |
| 4.2.3 | Tungmetaller og miljøfremmede stoffer | 43 |
| 4.2.4 | Kloakreivering | 44 |
| 4.2.5 | Revisionspligt | 45 |
| 4.2.6 | Proceduren for tilvejebringelse af spildevandsplaner i relation til det åbne land | 45 |
| 4.3 | Konklusion | 50 |
| 4.3.1 | Recipientfølsomme områder | 50 |
| 4.3.2 | Tungmetaller og miljøfremmede stoffer | 51 |
| 4.3.3 | Kloakreivering | 51 |
| 4.3.4 | Procedure for tilvejebringelse af spildevandsplaner i relation til det åbne land | 51 |

5 Omkostninger og finansiering ved etablering af forbedret rensning i det åbne land 53

| | | |
|-------|---|----|
| 5.1 | Baggrund | 53 |
| 5.1.1 | Omkostninger på ejendomsniveau til forbedret rensning | 53 |
| 5.1.2 | Omkostninger på landsplan til forbedret rensning | 55 |
| 5.1.3 | Finansieringsmodeller | 57 |
| 5.1.4 | Analyse af modeller til finansiering | 60 |
| 5.2 | Udvalgets overvejelser og forslag | 64 |
| 5.2.1 | Kommissorium | 64 |
| 5.2.2 | Udvalgets overvejelser | 64 |
| 5.3 | Konklusion | 67 |

6 Tilslutningsret og -pligt 69

| | | |
|-------|--|----|
| 6.1 | Baggrund | 69 |
| 6.1.1 | Nuværende lovgrundlag | 69 |
| 6.1.2 | Administrativ praksis | 69 |
| 6.1.3 | Miljøklagenævnets afgørelse af 12. august 1994 | 69 |
| 6.1.4 | Nuværende retstilstand | 70 |
| 6.2 | Udvalgets overvejelser | 71 |
| 6.2.1 | Kommissorium | 71 |
| 6.2.2 | Løsningsmodeller | 71 |
| 6.2.3 | Teknisk/miljømæssige hensyn | 71 |
| 6.2.4 | Økonomiske hensyn | 72 |
| 6.2.5 | Administrative hensyn | 73 |
| 6.2.6 | Regnvandsbetingede udløb | 73 |
| 6.3 | Udvalgets forslag | 74 |
| 6.4 | Konklusion | 75 |

7 Kravoverholdelse 77

7.1 Baggrund 77

7.1.1 Tilsynsresultater 77

7.1.2 Tekniske problemer 78

7.1.3 Kompetencen vedrørende større, privat renseanlæg 79

7.2 Udvalgets overvejelser og forslag 80

7.2.1 Kommissorium 80

7.2.2 Løsningsmodeller 80

7.2.3 Revision af DIF-anvisningen 80

7.2.4 Vejledende kravværdier 81

7.2.5 Midlertidige krav 83

7.2.6 Revision af meddelte udledningstilladelser 83

7.2.7 Kompetencen vedrørende større, private renseanlæg 83

7.3 Konklusion 84

8 Betalingsreglerne 85

8.1 Baggrund 85

8.1.1 Kommissorium 85

8.1.2 Nugældende lovgivning 85

8.2 Betaling ved udtræden 86

8.2.1 Baggrund 86

8.2.2 Udvalgets overvejelser og forslag 86

8.3 Tilslutningsbidrag 89

8.3.1 Baggrund 89

8.3.2 Udvalgets overvejelser og forslag 89

8.4 Vandafledningsbidrag 91

8.4.1 Baggrund 91

8.4.2 Udvalgets overvejelser og forslag 91

8.5 Særbidrag 92

8.5.1 Baggrund 92

8.5.2 Udvalgets overvejelser og forslag 93

8.6 Fritagelse for vandafledningsbidrag 94

8.6.1 Baggrund 94

8.6.2 Udvalgets overvejelser og forslag 95

8.7 Konklusion 96

8.7.1 Betaling ved udtræden 96

8.7.2 Tilslutningsbidrag 96

8.7.3 Vandafledningsbidrag 97

8.7.4 Særbidrag 97

8.7.5 Fritagelse for vandafledningsbidrag 97

Bilag A

Udkast til forslag til Lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse

Bilag B

Udkast til forslag til Lov om ændring af lov om betalingsregler for spildevandsanlæg

1 Indledning

1.1 Udvalgets baggrund, kommissorium og sammensætning

1.1.1 Baggrund

Spildevandsområdet har siden Miljøstyrelsens statusredegørelse "Spildevandsplanlægning - Status og udviklingstendenser" fra 1981 undergået en del ændringer blandt andet som følge af gennemførelsen af Vandmiljøplanen. Dette har medført et fornyet behov for at gøre status og se fremad.

Det blev derfor besluttet at udarbejde en spildevandsredegørelse specielt med henblik på at identificere problemer og angive løsningsforslag indenfor spildevandsrensningen og administrationsgrundlaget.

Miljøstyrelsen udsendte i december 1995 "Spildevandsredegørelse 1995", og miljø- og energiministeren anmodede i forbindelse hermed Miljøstyrelsen om at nedsætte et udvalg til at arbejde med opfølgningen på redegørelsen, idet ministeren ønskede at udvalget skulle fremlægge konkrete udspil, herunder de nødvendige lovgivningsmæssige initiativer.

1.1.2 Kommissorium

Udvalget fik følgende kommissorium for sit arbejde:

"Udvalget skal med udgangspunkt i Spildevandsredegørelse 1995, eventuelt fremkomne synspunkter og bemærkninger fra Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg samt øvrige henvendelser til udvalget beskæftige sig med følgende emneområder:

1. Det åbne land, spildevandsplaner m.v.

Udvalget bedes for det første overveje, hvordan indsatsen for en forbedret spildevandsrensning bør gennemføres.

Efter de gældende regler har kommunen alene mulighed for at påbyde en forbedret rensning men ikke for at påbyde hvilken metode, der skal anvendes.

Udvalget bedes i den forbindelse overveje:

- om kommunen skal have mulighed for at påbyde nedsivning eller andre konkrete rensemetoder, og hvilke betingelser, der i givet fald skal være opfyldt*
- om der skal indføres en typegodkendelsesordning for minirens anlæg, og hvordan en sådan ordning i givet fald kan udformes*

Udvalget bedes for det andet overveje, hvordan administrationen af spildevandsrensningen bør tilrettelægges.

De kommunale spildevandsplaner er det koordinerende værktøj for tilvejebringelse af harmoni mellem kloakforsyningen, spildevandsafledningen

og recipientkvalitetsplanerne samt regionplanlægningens hovedretningslinier for vandkvaliteten. Spildevandsplaner tilvejebringes eller revideres ikke efter bestemte tidsplaner, ligesom amtskommunernes indflydelse på spildevandsplanlægningen er begrænset. Amtskommunerne kan således ikke i dag gøre indsigelse mod spildevandsplanerne. Denne afformalisering har svækket amtskommunernes mulighed for koordinering, selvom afformaliseringen netop hvilede på, at amtskommunerne fik en koordinerende rolle samt på et udbygget samarbejde mellem amtskommunerne og kommunerne.

Udvalget bedes i den forbindelse overveje:

- om man bør pålægge kommunerne en regelmæssig revisionspligt af spildevandsplanerne
- om man bør foretage en ændring af de nuværende bestemmelser om spildevandsplaners indhold, herunder om udpegning af områder i det åbne land og inddeling af områderne efter følsomhed og nødvendig spildevandsrensning bør være et krav til spildevandsplanens indhold. I den forbindelse skal det også overvejes om andre indsatsområder, f.eks. kloakrenovering, regnvandsafledning og miljøfremmede stoffer bør være en del af spildevandsplanen
- hvordan amtskommunerne kan sikres tilstrækkelig indflydelse på kommunernes spildevandsplaner til, at målsætningerne i regionplanerne for vandområderne kan opfyldes og grundvandsbeskyttelsen sikres

Udvalget bedes for det tredje overveje, hvordan indsatsen i det åbne land kan finansieres og komme med løsningsforslag hertil.

Kloakforsyningsmidler kan i dag ikke anvendes på privat grund. Såfremt kloakforsyningen har behov for at operere på privat grund, må det ske ved ekspropriation.

Udvalget bedes i den forbindelse overveje:

- om der bør ske en økonomisk ligestilling mellem ejendomme indenfor og udenfor kloakforsyningsopland, og hvordan en sådan ligestilling i givet fald kan udformes
- hvordan tilsynet kan tilrettelægges, såfremt udvalget finder, at kloakforsyningen skal have mulighed for at operere på privat grund

2. Tilslutningsret og -pligt.

Miljøbeskyttelseslovens regler om tilslutning har gennem en lang årrække været administreret ud fra et princip om, at en ejendom indenfor kloakforsyningsopland var omfattet af en endelig og ubrydelig tilslutningspligt og -ret. Miljøklagenævnets afgørelse af 12. august 1994 har imidlertid skabt tvivl om dette princip.

Udvalget bør i den forbindelse overveje, om der bør ske nogen ændringer i lovgivningen som følge af Miljøklagenævnets afgørelse, hvordan sådanne ændringer i givet fald skulle udformes, og hvilke konsekvenser disse

kan have. Udvalget bør desuden overveje om en eventuel ophævelse af tilslutningsretten og -pligten bør være hel eller delvis.

Såfremt udvalget finder, at ind- og udtræden af kloaksystemet bør tillades, bedes udvalget redegøre for, hvilke betingelser, der i givet fald bør være opfyldt, og hvilke betalingsmæssige konsekvenser en sådan ind- og udtræden bør have.

Udvalget bør i den forbindelse overveje:

- hvorvidt der skal være mulighed for tilbagebetaling af tilslutningsbidrag
- hvordan en sådan ordning skal administreres i praksis

Udvalget bør endvidere i den forbindelse overveje, hvordan det kan sikres, at der generelt set ikke sker en miljømæssige forværring, også i relation til vandmiljøhandlingsplanens krav, ligesom en hensyntagen til kloakforsyningens samlede økonomi bør indgå i overvejelserne.

3. Kravoverholdelse.

Der er hvert år et relativt stort antal renseanlæg, der overskrider deres udledningstilladelse. Hovedparten af overskridelserne vurderes af amterne som uden betydning for recipienternes kvalitet, hvorfor der ikke i videre omfang sker opfølgning i form af påbud eller politianmeldelse. Situationen er imidlertid ikke acceptabel ud fra et retshåndhævelsessynspunkt.

Udvalget bedes i den forbindelse komme med ideforslag til løsning af problemet samt tilkendegive dets mening herom med henblik på, at Miljøstyrelsen kan arbejde videre med problemstillingen.

4. Betalingsreglerne.

Udvalget bedes på baggrund af de indstillinger, der er fremkommet under punkt 1 og 2, overveje hvilke konsekvenser de eventuelt foreslåede ændringer får for betalingsreglerne, og om det er nødvendigt, og i givet fald i hvilket omfang det er nødvendigt, at ændre betalingsreglerne.

Såfremt udvalget skønner, at det er nødvendigt at ændre betalingsvedtægtsloven, bedes udvalget redegøre nærmere for, hvori disse ændringer skal bestå, og hvordan udvalget forestiller sig, at sådanne ændringer konkret kan udformes.

Såfremt udvalget finder det nødvendigt at ændre betalingsreglerne i videre omfang, bedes udvalget overveje, om der er andre regler i loven, der bør revideres ved samme lejlighed.

5. Generelt.

Udvalget kan senere få justeret sit kommissorium, såfremt det viser sig nødvendigt. Udvalget kan tilkalde særligt sagkyndige eller andre til at deltage i drøftelserne i udvalget, ligesom der kan nedsættes underudvalg."

Der blev den 14. maj 1996 indgået en aftale mellem regeringen og Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten vedrørende en vandfond i forbindelse med drøftelser om Forslag til Lov om afgift af spildevand - L 249.

Af aftalen fremgår følgende af betydning for spildevandsudvalgets kommissorium:

“Spildevandsudvalget skal bl.a. overveje forslag til ændring af betalingsreglerne. Udvalget forudsættes således også at vurdere forslaget med henblik på at anvende kloakforsynings midler til etablering af minirenseanlæg, økologiske spildevandsbehandlingsanlæg samt faskiner på private grunde, som netop kræver ændringer i de eksisterende betalingsregler.” Endvidere vil Spildevandsudvalget vurdere, hvordan man kan anvende betalingsvedtægterne til at forøge incitamentet til at tilføre spildevandsanlæggene færre miljøfremmede stoffer.”

1.1.3 Sammensætning

Miljøstyrelsen nedsatte den 17. april 1996 spildevandsudvalget med følgende sammensætning:

Udvalgsformand:

kommunaldirektør i Gladsaxe Kommune, Marius Ibsen

Udvalgsmedlemmer:

kontorchef Vibeke Vinten, Kommunernes Landsforening
miljøchef Ole Roed Jensen, Amtsrådsforeningen i Danmark
sektionschef Ulla Hansen Teles, Dansk Industri
afdelingschef Kristian Østergård, Landbrugsraadet
Henning Mørk Jørgensen, Danmarks Naturfredningsforening
Barbara Diklev, Landsforeningen af Landsbysamfund
fuldmægtig Flemming Hasman, Indenrigsministeriet
fuldmægtig Peder Lundquist, Finansministeriet
afdelingsingeniør Bent Bonfils, Frederiksberg Kommune
planlægningschef Hans O. Larsen, Københavns Kommune
kontorchef Aase Lynæs, Miljøstyrelsen

I udvalgets møder har endvidere deltaget følgende:

fuldmægtig Michael Rinder, Kommunernes Landsforening.
fuldmægtig Søren Hjortsø Kristensen, Amtsrådsforeningen i Danmark
miljøkonsulent Elly Kjems Hove, Dansk Industri,
juridisk konsulent Berit Vinther, Dansk Industri
miljøchef Pierre Hejnfelt, Landbrugsraadet
kontorchef Leo Ellgaard, Amtsrådsforeningen i Danmark
Birgitte Blahaut, Amtsrådsforeningen i Danmark
Jørgen Hübertz, Amtsrådsforeningen i Danmark
Jacob Schaumburg-Müller, Finansministeriet
Michael Koopman, Frederiksberg Kommune

Sekretariat:

akademiingeniør Anne Smith
akademiingeniør Lis Morthorst Munk
akademiingeniør Tony Christensen
civilingeniør Mogens Kaasgaard
fuldmægtig Jette B. Sørensen

1.2 Udvalgets mødeaktivitet og arbejdsform

Udvalget har afholdt 7 møder og har afsluttet sit arbejde med denne betænkning, indeholdende udvalgets overvejelser og bilagt udkast til forslag til Lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse samt forslag til Lov om ændring af lov om betalingsregler for spildevandsanlæg.

Udkast til lovtekster har været drøftet på møder i udvalget. Medlemmerne af udvalget er enige i, at de foreliggende lovudkast afspejler udvalgets (flertallets) forslag til ændret lovgivning om spildevandsbortskaffelse og betalingsreglerne for spildevand, som er nærmere beskrevet i betænkningen.

Udvalget forudsætter, at de to lovudkast sendes i høring, således at de organisationer m.v., som ikke har været repræsenteret i udvalget, men hvis medlemmer vil blive berørt af udvalgets forslag, får lejlighed til at udtale sig om udvalgets forslag.

2 Udvalgets anbefalinger

Områder

Udvalget er på baggrund af det givne kommissorium kommet frem til følgende anbefalinger/indstillinger indenfor områderne

- Spildevandsafledning i det åbne land
- Administrationen af spildevandsrensningen
- Omkostninger og finansiering ved etablering af forbedret rensning i det åbne land
- Tilslutningsret- og pligt
- Kravoverholdelse
- Betalingsreglerne

2.1 Spildevandsafledningen i det åbne land

Baggrund

Resultaterne fra Vandmiljøplanens overvågningsprogram har vist, at den spredte bebyggelses andel af punktkildeudledninger til de ferske vandområder er steget på grund af de krævede reduktioner af udledninger fra de kommunale renselanlæg og industrier og udgør henholdsvis 26% og 35% for udledning af fosfor og organisk stof. Dette svarer i øvrigt til, at den samlede udledning fra den spredte bebyggelse er lige så stor som udledningen fra kommunale renselanlæg med et opland på 3,8 millioner person-ækvivalenter.

Som følge af dette overvågningsprogram og den øvrige regionale tilsynsindsats med vandområderne er det påvist, at vandområderne ikke har opnået de udlagte målsætninger. Kun 39% af målestationerne overholder således den udlagte målsætning. Amterne har i forbindelse med en rundspørge i 1995 peget på, at årsagen til den manglende opfyldelse af målsætningerne især skyldes udledninger fra den spredte bebyggelse.

Forudsætninger for påbud

Forudsætningen for at meddele et påbud om forbedret rensning efter miljøbeskyttelseslovens § 30 er, at spildevandsanlægget ikke fungerer miljømæssigt forsvarligt. Miljøstyrelsen har udmeldt følgende forudsætninger for at meddele påbud om forbedret rensning:

- Ejendommens afløbsforhold, herunder udledningssted skal være dokumenteret. Normalt ved inspektion for at undgå uoverensstemmelse mellem de registrerede og de faktiske afløbsforhold.
- Ejendommen skal bidrage til en forurening af den omhandlede recipient.
- Recipienten skal dokumenteret være forurennet i et omfang, der gør, at den vedtagne målsætning ikke er opfyldt.

Påbudsmulighed

Udvalget anbefaler, at der gives mulighed for, at kommunerne, udover den eksisterende mulighed for påbud om forbedret rensning, direkte kan give påbud om nedsivning til ejendomme, der i dag har udledning af spildevand.

Udvalget foreslår følgende procedure for meddelelse af påbud:

Kommunen gennemfører først en undersøgelse, der kan sandsynliggøre, at der er mulighed for nedsivning. En sådan kortlægning vil dog være af overordnet karakter, og kan ikke tage højde for forhold, der er specielle for den enkelte ejendom. Her må det vurderes at være tilstrækkelig dokumentation, at kommunen har sandsynliggjort en given placering på grunden, der respekterer kravene i spildevandsbekendtgørelsens § 27, alternativt § 16.

Grundejeren skal herefter gennemføre de nødvendige detaljerede forundersøgelser, både med hensyn til endelig placering af anlægget, med hensyn til afstandskrav til grundvandsspejl og med hensyn til vandindvinding med videre efter § 27, og derefter fremlægge en ansøgning til endelig godkendelse i kommunen.

Kommunen bør yde grundejeren vejledning i forbindelse med udarbejdelse af et nedsivningsprojekt, dog må hjælp til den konkrete projektering søges hos en konsulent.

Påbud om nedsivning bør varsles efter miljøbeskyttelseslovens § 75 og grundejeren har her mulighed for at gøre indsigelse overfor kommunen.

Det anses for afgørende, at forureningen er dokumenteret ved en bedømmelse af miljøkvaliteten og en vurdering i relation til den aktuelle målsætning. Det bør tilstræbes, at påbuddet bygger på en klar og objektiv dokumenteret recipientpåvirkning.

Udvalget anbefaler endelig, at kommunerne som hovedregel giver påbud om, hvilken type foranstaltning (f.eks. nedsivning eller bestemt type rensning) der skal bruges.

Borgernes retssikkerhed

Udvalget finder, at udviklingen i kommunernes administration af påbud om nedsivning eller forbedret rensning bør følges for at sikre, at der er en tilstrækkelig ensartethed i administrationen. Udvalget kan ikke anbefale, at lodsejere, der har fået påbud om at få forbedret rensning, skal være lovmæssigt beskyttet i en periode, men udvalget vil anbefale kommunerne at tilstræbe en langsigtet planlægning, således at et påbud om forbedret rensning ikke efterfølges af et krav om tilslutning til offentlig kloak eller fornyet påbud indenfor en kortere tidshorisont.

Typegodkendelsesordning

Udvalget foreslår, at der udarbejdes en typegodkendelsesordning for minirensanlæg, f.eks. med følgende inddeling (det kan under den endelige udarbejdelse af typegodkendelsesordningen vise sig nødvendigt med flere/ eller ændrede klasser):

A: Almindeligt krav til organisk stof

B: Almindeligt krav til organisk stof og krav til fosfor

C: Skærpet krav til organisk stof, krav til fosfor og krav til ammoniumkvælstof

Anlægsleverandørerne skal ansøge om typegodkendelse i en eller flere af klasserne.

Kommunen kan herefter meddele påbud for en given klasse med krav om anvendelse af et typegodkendt anlæg.

Udvalget anbefaler, at der i forbindelse med udarbejdelsen af en typegodkendelsesordning vil blive taget stilling til, hvorvidt der skal stilles krav om, at anlæg, der er opført i henhold til en typegodkendelsesordning, skal have eller være tilsluttet en landsdækkende serviceordning for sådanne anlæg, således at der kan stilles lovmæssigt krav om en regelmæssig serviceordning.

2.2 Administrationen af spildevandsrensningen

Løsningsmodellerne for det åbne land i spildevandsplanerne

Udvalget anbefaler, at en spildevandsplan fremover skal indeholde en angivelse af recipientfølsomme områder, det vil sige områder, hvor der er behov for at reducere udledningerne særligt fra den spredte bebyggelse. Udvalget anbefaler, bl.a. på baggrund af Miljøstyrelsens rapport fra 1979 "Jord som recipient for spildevand", at nedsivning angives som første prioritet, hvor der er behov for en forbedret rensning.

I områder eller på ejendomme, hvor nedsivning ikke kan anvendes, og hvor der stadig er behov for udledning anbefaler udvalget, at disse områder klassificeres efter hvilken udledning, der må anses for miljømæssigt acceptabel, når målsætningen for vandområdet samtidig skal kunne overholdes.

Denne klassificering skal efter udvalgets opfattelse ske efter et enkelt system, hvor der f.eks. opdeles i 3 renseskategorier A til C. Disse kategorier skal tage hensyn til 3 forureningsparametre:

- Organisk stof
- Ammoniak
- Fosfor

De 3 forureningsparametre bør relatere sig til en typegodkendelsesordning for minirenselanlæg. Det synes mest hensigtsmæssigt, at antallet af typer/klasser endeligt vurderes i forbindelse med udarbejdelse af typegodkendelsesordningen.

Tungmetaller og miljøfremmede stoffer

Udvalget har taget udgangspunkt i den nationale politik for reduktion af tungmetaller og miljøfremmede stoffer til omgivelserne. På spildevandsområdet drejer det sig om tilledninger til offentlig kloak og udledninger fra renselanlæg.

Udvalget har overvejet, om reduktionen af tungmetaller og miljøfremmede stoffer bør være et indsatsområde i spildevandsplanerne. Det bemærkes, at indsatsen omkring tungmetaller og miljøfremmede stoffer skal ses i en større sammenhæng, og ikke kun i sammenhæng med spildevandsafledningen. Udvalget har fundet, at spildevandsplanerne ikke er rette fo-

rum for miljøfremmede stoffer. Indsatsen bør ske før tilledning til kloak, og udvalget anbefaler istedet, at indsatsen sker dels ved en anden regulering og dels via de kommunale miljøhandlingsplaner. Udvalget anbefaler, at der i andet regi indarbejdes et indberetningskrav for miljøfremmede stoffer, bl.a. af hensyn til internationale indberetningskrav.

Kloakrenovering

Udvalget kan tilslutte sig, at kloakrenovering indarbejdes som et indsatsområde i de kommunale spildevandsplaner på samme måde som andre kloakeringsopgaver. Dette kan omfatte en statusoversigt over kloakkernes tilstand, en renoveringsplan med målsætning og en prioritering af indsatsen, tidsrækkefølge samt økonomiplan, eventuelt som en del af den samlede tids- og økonomiplan.

Procedure for tilvejebringelse af spildevandsplaner

Proceduren omkring tilvejebringelse og beslutning af spildevandsplaner er blevet kraftigt afformaliseret gennem de senere år. I dag er det således kommunalbestyrelsen selv, der tilvejebringer og beslutter en spildevandsplan.

Udvalget har ikke anset det for gennemførligt at vende tilbage til tidligere tiders regelsæt, hvorefter amtskommunen skulle godkende spildevandsplanen, og hvor der var klagemulighed over såvel spildevandsplan som udledningstilladelser. Det er konstateret, at de miljømæssige problemer i vandområderne i vid udstrækning kan henføres til spildevandsudledningen fra enkeltejendomme i det åbne land/den spredte bebyggelse.

Udvalget har lagt vægt på, at det under udvalgsarbejdet fra kommunal side er blevet tilkendegivet, at en forbedret spildevandsrensning i det åbne land i de forløbne år ikke har været prioriteret dels grundet henstillinger fra centralt hold om, at være tilbageholdende med kloakeringer og øvrige tiltag som ikke var omfattet af Vandmiljøplanen, dels grundet de problemer og uklarheder, der har været i forbindelse med administrationsgrundlaget og endelig den finansielle side.

Disse problemer og hindringer er med dette udvalgsarbejde forsøgt løst, og der vil således fremover ikke være noget til hinder for, at kommunerne kan varetage og løse spildevandsopgaverne i det åbne land.

Med de nye redskaber, som hermed er tilvejebragt, såsom typegodkendelseordning og mulighed for påbud om nedsivning, må der forventes en øget indsats og aktivitet på området, da diverse hindringer er fjernet.

Den nuværende kompetencefordeling (hvorefter amterne fastlægger målsætninger for recipientkvaliteten, mens kommunerne beslutter en plan for, hvilke mindre spildevandsudledninger, der kan tillades) indebærer dog en risiko for manglende samordning af indsatsen.

Amtsrådet fastlægger i samråd med kommunerne målene for de enkelte recipienter, enten gennem et regionplantillæg eller i forbindelse med en ordinær revision. Heri udpeger amtsrådet de forureningsfølsomme vandløb og søer og angiver, på baggrund af sin viden om

vandmiljøtilstanden og forureningsbelastningen af den enkelte recipient, det højest miljømæssigt tilladelige forureningsniveau for den samlede tilledning til den enkelte recipient. Blandt andet på grundlag heraf planlægger kommunalbestyrelsen kombinationen af kloakering, nedsivning og lokal rensning af nærmere angivet type m.v., der skal gælde for ejendomme i det åbne land.

Udvalget har overvejet, hvordan det sikres, at det er den optimale spildevandsløsning, der vælges for delområder i det åbne land/spredt bebyggelse. Udvalget har lagt til grund, at der i de fleste tilfælde kan etableres nedsivningsanlæg, som er den billigste løsning. I mange situationer vil det være økonomisk fordelagtigt for et mindre antal ejendomme, der ligger i nærheden af hinanden at etablere et fælles minianlæg for disse ejendomme, i stedet for at etablere minianlæg på de enkelte ejendomme. I enkelte situationer kan en kloakering og afledning til et centralt renseanlæg endog komme på tale.

Spildevandsplanen bør derfor indeholde en beskrivelse og vurdering af flere løsningsmodeller for de enkelte delområder, dvs. kloakering og afledning til centralt anlæg, kloakering og afledning til et mindre fællesanlæg og endelig afledning via enkeltejendomsanlæg. Såfremt en løsning med kloakering og afledning til mindre fællesanlæg er mere fordelagtig end enkeltejendomsanlæg bør kommunen overveje at gennemføre projektet som et lille kommunalt anlæg. Som minimum bør kommunen tilbyde sin sagkundskab til gennemførelse af anlægget som et fælles privat anlæg.

Kommunernes spildevandsplanlægning bør være langsigtet, således at der for den enkelte grundejer er sikkerhed for, at et påbud om etablering af forbedret spildevandsrensning ikke efterfølgende med kort varsel erstattes af et krav om tilslutning til kloak eller et nyt påbud om yderligere forbedret rensning. Som udgangspunkt bør sådanne krav kun forekomme i forbindelse med nye regionplaner, hvor recipientmålsætningerne eller forudsætningerne for målsætningernes opfyldelse ændres.

Udvalget anbefaler, at kommunen skal have revideret sin spildevandsplan med hensyn til spildevandsafledningen i det åbne land senest 1½ år efter lovens vedtagelse, dog tidligst 1 år efter, at det første gang af en vedtaget regionplan eller et tillæg hertil fremgår, i hvilke delområder, der skal gennemføres en forbedret rensning af spildevandet fra det åbne land/ den spredte bebyggelse.

Udvalget anbefaler endvidere, at kommunen efterfølgende skal være forpligtet til at revidere spildevandsplanen efter den endelige vedtagelse af en regionplan, såfremt denne indeholder ændringer, der er væsentlige for kravene til spildevandsrensningen i det åbne land.

Udvalget har ment at burde koncentrere sine forslag om at sikre, at der udarbejdes reviderede spildevandsplaner i overensstemmelse med recipientkvalitetsmålsætningerne i regionplanerne. Udvalget finder, at det først må vises i praksis, hvorvidt kommunerne lever op til deres forpligtelser jf. regionplanernes og spildevandsplanernes indhold, inden der eventuelt søges tilvejebragt hjemmel til, at amtskommunerne

kan indbringe en tvist med en kommune for Miljøstyrelsen eller, at uoverensstemmelserne på anden måde kan blive bragt i orden.

Udvalget foreslår, for at sikre en løbende opfølgning, at amterne 1 gang om året til Miljøstyrelsen indberetter opgørelser over antallet af ejendomme i det åbne land/den spredte bebyggelse i den enkelte kommune, hvor spildevandsplanen er bragt i overensstemmelse med regionplanen samt antallet af ejendomme, hvor spildevandsrensningen/afledningen i praksis er bragt i overensstemmelse med spildevandsplanen, og at kommunerne bistår amterne med udarbejdelsen af disse opgørelser.

Udvalget anbefaler desuden, at ministeren, når der foreligger en typegodkendelsesordning snarest melder ud til kommunerne, at de ikke skal være tilbageholdende med påbud i det åbne land.

Borgernes indsigelsesmuligheder

Borgerne har indsigelsesmuligheder overfor såvel regionplaner som spildevandsplaner, men har ingen decideret klageadgang til anden administrativ myndighed.

Mindretalsudtalelse fra Danmarks Naturfredningsforening

“Danmarks Naturfredningsforening finder, at følgende skal gælde vedrørende amtsrådets kompetence. Amtsrådet fastlægger i samråd med kommunerne målene for de enkelte recipienter, enten gennem et regionplantillæg eller i forbindelse med en ordinær revision. Heri udpeger amtsrådet de forureningsfølsomme vandløb, søer, kystvande og grundvandsmagasin samt afstrømningsoplandene hertil. På baggrund af sin viden om vandmiljøtilstanden og forureningsbelastningen af den enkelte recipient angiver amtsrådet det højest miljømæssigt tilladelige forureningsniveau for den samlede tilledning til den enkelte recipient samt det nødvendige minimumsrenseniveau for spildevandet fra den samlede spredte bebyggelse i de pågældende afstrømningsoplande. Blandt andet på grundlag heraf planlægger kommunalbestyrelsen kombinationen af kloakering, nedsivning og lokal rensning af nærmere angivet type m.v., der skal gælde for ejendomme i det åbne land.”

“Danmarks Naturfredningsforening finder endvidere, at amterne efter revision af regionplanerne eller vedtagelse af tillæg hertil skriftligt skal påpege, hvor der hersker uoverensstemmelse med gældende spildevandsplaner. Såfremt samråd mellem amt og kommune ikke fører til en revideret spildevandsplan, som begge parter finder i overensstemmelse med regionplangrundlaget skal uoverensstemmelsen indbringes til afgørelse i Miljøstyrelsen.”

Mindretalsudtalelse fra Landbrugsrådet

“Landbrugsrådets repræsentant har i udvalget givet udtryk for, at det er af overordentlig stor betydning, at de påtænkte reguleringsforanstaltninger sikres administreret med den største respekt for borgernes retssikkerhed og for lighedsgrundsætningen. Det gøres derfor gældende, at der i den kommende lovgivning bør sikres klagemulighed for de pågældende borgere. Det skal i den forbindelse bemærkes, at en indsigelsesret overfor de kommunale planer på ingen måde kan sidestilles med en klagemulighed.”

2.3 Omkostninger og finansiering ved etablering af forbedret rensning i det åbne land

Udvalget har vurderet, at ca. 30-50 % af ejendommene i det åbne land (svarende til ca. 64.000 ejendomme) skal have etableret en forbedret spildevandsrensning. De økonomiske vurderinger er bl.a. baseret på denne forudsætning.

De samlede anlægsomkostninger til en forbedret spildevandsrensning i det åbne land er beregnet til 2,2 mia. kr. på landsplan. På nogle ejendomme vil det være dyrere at etablere og drive et anlæg til forbedret rensning, end det vil være for en tilsvarende ejendom i byen at blive tilsluttet kloak. For andre ejendomme vil det være billigere. For de ejendomme, hvor det vil være dyrere end tilslutning til kloak, er det beregnet, at meromkostningerne til anlæg vil være ca. 270 mill. kr.

Ved at kapitalisere de samlede anlægsomkostninger på landsplan kan man beregne de samlede årlige omkostninger til anlæg, drift og vedligeholdelse til en forbedret spildevandsrensning i det åbne land til 254 mill. kr. Meromkostningerne for ejendomme, hvor det vil være dyrere end tilsvarende ejendomme, der skal kloakeres, er beregnet til 32 mill. kr. årligt til anlæg, drift og vedligeholdelse.

De økonomiske beregninger er behæftet med en vis usikkerhed, men udvalget finder, at de gennemførte beregninger afspejler størrelsesordenen af de økonomiske konsekvenser.

Udvalget hæfter sig ved, at en forbedret rensning i det åbne land, set under et, ikke medfører meromkostninger i forhold til omkostningerne for et tilsvarende antal ejendomme, der skulle tilsluttes et almindeligt kloaknet. Udvalget hæfter sig endvidere ved, at kun en mindre del af det samlede antal ejendomme i det åbne land kan forventes at få større omkostninger ved etablering af forbedret rensning end tilsvarende ejendomme, der tilsluttes kloaknet, såfremt der ikke ydes nogen form for medfinansiering.

Udgifterne til rensning af spildevand påhviler, i henhold til forureneren betaler princippet, som udgangspunkt den enkelte grundejer. Nogle grundejere må afholde den direkte udgift selv, mens andre har pligt til at være medlem af en kloakforsyning, gennem hvilken de yder et bidrag til dækning af fællesskabets samlede udgifter.

For at undgå, at der i særlige tilfælde pålægges den enkelte grundejer en økonomisk byrde, som er større end, hvad der pålægges ejendomme, der kloakeres, kan en selvfinansiering suppleres med en form for medfinansieringsordning.

Der har ikke i udvalget kunnet opnås enighed om, hvordan en sådan ordning bør udformes.

Udvalgets formand har foreslået en kompromisløsning, hvorefter kommunerne får en hjemmel til at lade kloakforsyningen yde tilskud og/eller lån til spildevandsrensning på ejendomme i det åbne land, der er omfattet af et kommunalt påbud, men der har dog ikke kunnet opnås enighed i udvalget om at anbefale forslaget.

Tilskudsordning

En del af udvalget (Dansk Industri, Landbrugsrådet, Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune og Landsforeningen af Landsbysamfund) finder, at det som udgangspunkt påhviler ejendommens ejer at sikre finansiering af de nødvendige rensesforanstaltninger, hvilket er i overensstemmelse med forureneren betaler princippet. Selvfinansieringen kan suppleres med en tilskudsordning for ejendomme, hvor anlægsudgiften overstiger udgiften ved tilslutning til kloak inden for kloakforsyningsområdet. Denne del af udvalget finder bl.a. under hensyntagen til landdistrikternes udvikling og ligestilling ikke, at en tilskudsordning skal finansieres af kloakforsyningen, men vil ikke afvise en statslig tilskudsordning, som sikrer ligestillingen.

Finansiering via kloakforsyningen

En del af udvalget (Miljøstyrelsen, Finansministeriet og Indenrigsministeriet) afviser en statslig tilskudsordning under hensyntagen til principperne om, at spildevandsområdet er et fuldt ud brugerfinansieret område, samt de begrænsede udgifter der er tale om, men finder istedet, at kloakforsyningen skal være forpligtet til at tilbyde optagelse i kloakfællesskabet i forbindelse med udstedelse af et påbud om forbedret rensning. Kloakforsyningen skal i så fald være forpligtet til at etablere og drive anlæggene på entreprenørbasis, mod at grundejerne betaler tilslutningsbidrag og løbende vandafledningsbidrag. For en sådan ordning taler, at der hermed vil blive sikret gennemført en ordentlig planlægning, således at det er den teknisk og økonomisk mest optimale løsning, der vil blive gennemført for den enkelte ejendom. Endvidere at der opnås økonomisk ligestilling mellem ejendomme i det åbne land og ejendomme, der er kloakeret, således at et økonomisk tilskud fra "by" til "land" også kan være modsatrettet, såfremt der kommer øgede omkostninger i forbindelse med kloakerede områder.

2.4 Tilslutningsret- og pligt

Regler for udtræden

Udvalget foreslår, at der fastsættes regler for, hvorledes en udtræden af kloakfællesskabet kan finde sted. Det anbefales, at udtrådte ejendomme ligestilles med ejendomme, der ikke tidligere har været tilsluttet det kommunale renses anlæg.

Udvalget har foreslået, at følgende procedure skal overholdes ved en hel eller delvis udtræden af kloakfællesskabet:

1. Tilladelse til alternativ bortskaffelse (typisk en amtslig udledningstilladelse) meddeles under forudsætning af:
 - at tilladelse til alternativ bortskaffelse eller afledning er meddelt i overensstemmelse med regionplanens retningslinier for kvaliteten og anvendelsen af vandløb, søer og kystvande samt anvendelsen og beskyttelsen af grundvandet,
 - at Vandmiljøplanens krav ikke tilsidesættes,
 - at en ændret udledning ikke resulterer i, at den samlede spildevandsmængde renses dårligere end hidtil,
 - at en udtræden af fællesskabet ikke medfører en omgåelse af forudsætningerne for Vandmiljøplanens krav.

2. Tilladelse til hel eller delvis udtræden af kloakfællesskabet meddeles af kommunalbestyrelsen under forudsætning af:
 - at der er enighed herom mellem kommunalbestyrelsen og grundejereren,
 - at kloakforsyningens samlede økonomi ikke forringes væsentligt,
 - at kloakforsyningen fortsat kan fungere teknisk forsvarligt.

Udtræden for tag- og overfladevand

Det anbefales, at kommunerne med spildevandsplanen udpeger eventuelle områder, hvor det med miljømæssig og økonomisk fordel kan overlades til grundejereren at forestå håndteringen af tag- og overfladevand, og hvor kommunen derfor er indstillet på at ophæve tilslutningsretten og -pligten.

Kommunen bør lade en udpegning af områder, hvor tilslutningsretten og -pligten for tag- og overfladevand ophæves, følges af et tidsbegrænset tilbud om tilbagebetaling af maksimalt 40 % af tilslutningsbidraget.

2.5 Kravoverholdelse

Til løsning af problemet med manglende kravoverholdelse for renseanlæg peger udvalget på flere forslag.

DIF-anvisningen

Det anbefales, at der fortsat arbejdes for en revision af DIF-anvisningen for vandforureningskontrol fra maj 1981, således at afløbskontrol ikke alene bliver udført på baggrund af statistiske data, men også i højere grad på baggrund af de rent driftstekniske muligheder i sjældne og uforudseelige situationer.

Særlige undtagelser i vilkår

Generelt anbefales det, at amterne ved fastsættelse af vilkår i en tilladelse tager højde for særlige situationer, således at døgnprøver, der repræsenterer en ekstrem driftssituation, kan udgå af det statistiske materiale i forbindelse med vurderingen af, om en tilladelses vilkår er overholdt. Det forudsættes at ske ved anmodning fra renseanlæggets ansvarlige, der samtidig skal redegøre for årsagen til den høje afløbsværdi.

Det anbefales, at kriterierne for identifikation af sådanne særlige situationer fastlægges meget nøje ved, at Miljøstyrelsen udarbejder generelle retningslinier. Af særlige situationer kan nævnes ekstreme regnvejrssituationer, ekstremt lave temperaturer og akutte uforudskudte driftsuheld, dvs. alene forhold, der ikke bliver taget højde for ved dimensioneringen og udførelsen af et renseanlæg.

Vejledende grænseværdier og midlertidige krav

Fastsættelse af vejledende kravværdier anbefales som en mulig løsning, og som alternativ kan der meddeles midlertidige krav.

Revision af udledningstilladelserne

Det anbefales tillige, at der i mere udbredt omfang sker en retlig lovliggørelse ved en revision af meddelte udledningstilladelser, f.eks. således, at irrelevante parametre rettes til eller kravværdier uden miljømæssig betydning justeres.

Med miljøbeskyttelsesloven har amterne i dag redskabet til for renseanlæg større end 30 PE at revidere udledningstilladelser, der måtte synes at være utidssvarende eller have vilkår, der ikke står mål med de faktiske forhold i vandområderne.

Det anbefales, at man i anden sammenhæng bør tage op til vurdering, for så vidt angår private renseanlæg større end 30 PE, om en ændret kompetencefordeling, hvorefter tilsynskompetencen følger tilladelseskompetencen, vil kunne føre til et mere effektivt tilsyn og en mere effektiv håndhævelse af gældende tilladelser og om dette tillige vil føre til en miljømæssig forbedring af udledningsforholdene for de private anlæg større end 30 PE i overensstemmelse med regionplanens retningslinier. Det bemærkes, at tilsyns- og tilladelsesmyndigheden ikke altid falder sammen.

2.6 Betalingsreglerne

Udvalget må konstatere, at spildevandsområdet med hensyn til betalings spørgsmål er et område, der pr. tradition er langt mere reguleret, end det er tilfældet med andre forsyningsområder, som f.eks. vandforsyningsområdet. Et hovedhensyn ved en ændring af betalingsreglerne er derfor en forenkling af regelsættet. Udvalget anbefaler, at man i anden sammenhæng får belyst problematikken vedrørende forskelligheden på betalingsområdet inden for de enkelte forsyningsområder med henblik på mere frie rammer.

Betaling ved udtræden

Udvalget anbefaler, at der ved udtræden af kloakopland som udgangspunkt ikke skal ske nogen tilbagebetaling. Tilbagebetaling kan dog komme på tale i følgende situationer:

1. Kommunen har valget mellem at tillade en virksomhed at udtræde eller foretage en udgiftskrævende udbygning af et renseanlæg. Kommunen skal i så fald kunne sandsynliggøre, at den ved at tillade en udtræden undgår at skulle foretage en større udbygning af et renseanlæg. Kommunen skal desuden sandsynliggøre, at den efter en virksomheds udtræden ikke vil stå tilbage med en uudnyttet ekstrakapacitet, der vil være til større økonomisk skade for de øvrige tilsluttede end en udbygning af et renseanlæg.
2. Kommunen undgår ved at tillade udtræden for enkeltejendomme for så vidt angår tag- og overfladevand at skulle foretage omfattende investeringer i bassinudbygning, større ledningsdimensionering og lignende. Kommunen skal samtidig sikre sig, at de penge, der tilbagebetales, anvendes til en lokal løsning, f.eks. nedsivning på egen grund.

Af tilfælde, hvor udvalget kan forestille sig, at kloakforsyningen kan modtage penge for udtræden, kan nævnes:

- Kommunen kan sandsynliggøre, at den har etableret et særligt anlæg til behandling af en bestemt virksomheds spildevand, og at dette anlæg endnu ikke er afskrevet, forudsat at anlægget ikke kan udnyttes på anden vis.

Det anbefales, at tilbagebetalingsbeløbet ved udtræden af praktiske grunde og af hensynet til ensartethed maksimalt kan andrage det tilslutningsbidrag, der kan opkræves på tilbagebetalingstidspunktet.

Såfremt en ejendom alene udtræder for tag- og overfladevand, anbefales det, at tilbagebetalingsbeløbet maksimeres tilsvarende.

| | |
|--|--|
| <i>Tilslutningsbidrag</i> | <p>Det anbefales, at der fastsættes et standardtilslutningsbidrag, f.eks. 30.000 kr. eksklusiv moms reguleret efter et af Danmarks Statistik udarbejdet reguleringstal baseret på bygge- og anlægsomkostninger.</p> <p>Samtidig anbefales det, at reglerne om opkrævning af tilslutningsbidrag i landzone ændres således, at ejendomme i landzone sidestilles med tilsvarende ejendomme i byzone.</p> |
| <i>Vandafledningsbidrag</i> | <p>Det anbefales at give ministeren en hjemmel til at fastsætte regler om en opdeling af vandafledningsbidraget i en fast og en variabel del. Det anbefales endvidere, at der nedsættes et særligt udvalg til at se på forskellige modeller for en sådan opdeling, således at de nærmere regler om en opdeling af vandafledningsbidraget først udarbejdes efter udvalgsarbejdet. Udvalget finder, at det bør tilstræbes, at disse regler træder i kraft samtidig med de øvrige ændringer i betalingsloven.</p> |
| <i>Særbidrag</i> | <p>Det anbefales, at mulighederne for opkrævning af særbidrag udvides i forhold til de gældende regler. I det omfang, der kan sandsynliggøres ekstra omkostninger forbundet med håndtering af spildevand, der indeholder tungmetaller og miljøfremmede stoffer, anbefales det, at der gives kommunerne mulighed for opkrævning af særbidrag.</p> <p>Der bør ikke alene medtages direkte dokumenterede ekstraudgifter til spildevandsrensningen, men også de nødvendige udgifter, som det kan være svært at dokumentere konkret, som f.eks. øgede omkostninger ved håndtering og bortskaffelse af slam, reduceret kapacitet og renseseffekt på reseauanlægget, ekstra prøveudtagning og analyser.</p> <p>Særbidrag kan blive aktuel i de tilfælde, hvor en virksomhed på trods af anvendelse af bedste, tilgængelige teknologi forsat afleder miljøfarlige stoffer.</p> |
| <i>Fritagelse for vandafledningsbidrag</i> | <p>Det anbefales, at der som udgangspunkt skal betales vandafledningsbidrag for vand fra afværgepumpninger, men at kommunalbestyrelsen kan nedsætte vandafledningsbidraget eller helt lade dette bortfalde.</p> <p>Det anbefales endvidere, at som der udgangspunkt skal betales vandafledningsbidrag for filterskyllevand og kølevand, men at vandafledningsbidraget kan nedsættes. Dette kan især blive aktuelt, hvis afledningen sker udenom reseauanlæg.</p> |
| <i>Mindretalsudtalelse fra Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening</i> | <p>Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening anbefaler, at vand fra afværgepumpninger som udgangspunkt fritages for vandafledningsbidrag og spildevandsafgift. Såfremt vandet er af en sådan karakter, at spildevandsanlægget kan påvise merudgifter i forbindelse med dets behandling i anlægget, skal der dog kunne opkræves vandafledningsbidrag i overensstemmelse hermed.</p> |

3 Spildevandsafledning i det åbne land

3.1 Baggrund

3.1.1 Overvågningsdata

Ved miljøbeskyttelseslovens vedtagelse i 1974 blev der iværksat en ny og omfattende regulering på spildevandsområdet. Fra midten af 1970'erne udarbejdedes regionale recipientkvalitetsplaner med målsætninger for vandområdernes kvalitet og kommunale spildevandsplaner, der skulle være i overensstemmelse med recipientkvalitetsplanerne, og som følge heraf skete der udbygning af biologiske renselanlæg. I 1987 blev Vandmiljøplanen vedtaget, hvormed der blev fastlagt landsdækkende krav til næringsstoffjernelse på de større renselanlæg.

I tilknytning til Vandmiljøplanens gennemførelse blev det, særligt af hensyn til planens økonomiske konsekvenser, henstillet til amter og kommuner, at kloakering af mindre bysamfund blev udskudt til efter Vandmiljøplanen, såvidt det var miljømæssigt forsvarligt.

I forbindelse med Vandmiljøplanen blev der vedtaget et overvågningsprogram for vandmiljøet for at følge effekten af tiltagene i Vandmiljøplanen. Fra den seneste rapportering "Punktkilder 1995" skal følgende udtrages fra amternes opgørelser:

I 1994 var der registreret 356.800 ejendomme uden for kloakopland. Disse fordeler sig med 115.600 ejendomme i sommerhuse- og kolonihaver og 241.200 ejendomme i den spredte bebyggelse og landsbyer.

Videngrundlaget om afledningsforholdene i det åbne land er generelt dårligt, kun for godt 10 % af ejendommene haves et præcist kendskab til udledninger og rensesforanstaltninger. De efterfølgende data er derfor i vid udstrækning baseret på opgørelser skønnet af kommunerne og amterne.

Tabel 1:

Fordeling af ejendomme i den spredte bebyggelse, landsbyer, sommerhuse og kolonihaver.

| | Nedsivning | Samletank | Udledning | Total |
|--------------------------------|------------|-----------|-----------|---------|
| Sommerhuse og Kolonihaver | 93.900 | 6.200 | 15.500 | 115.600 |
| Spredt bebyggelse og landsbyer | 80.600 | 4.900 | 155.800 | 241.200 |
| I alt | 174.500 | 11.000 | 171.300 | 356.800 |

Som tabel 1 viser har knap halvdelen af ejendommene på landsplan nedsivning. Der er typisk stillet krav om nedsivning for sommerhuse og kolonihaver, mens den mest anvendte afledningsform for spredt bebyggelse og landsbyer er direkte udledning.

Udledninger for spredt bebyggelse og landsbyer omfatter 1/3 direkte til grøfter og vandområde samt 2/3 udledninger via markdræn til vandområ-

der. Udledninger via drænledninger vil være af varierende omfang, idet udledninger til områder med permeabel undergrund særligt i sommerperioder med lavt grundvandsspejl vil nedsive før udledning. Udledninger til markdræn beliggende i ikke permeabel undergrund, lerede jorde, vil ikke væsentligt blive reduceret før udledning.

Resultaterne fra Vandmiljøplanens overvågningsprogram har vist, at den spredte bebyggelses andel af punktkildeudledninger til de ferske vandområder er steget på grund af de krævede reduktioner af udledninger fra de kommunale renseanlæg og industrier, og udgør henholdsvis 26% og 35% for udledning af fosfor og organisk stof. Dette svarer i øvrigt til, at den samlede udledning fra den spredte bebyggelse er lige så stor som udledningen fra kommunale renseanlæg med et opland på 3,8 millioner personækvivalenter.

Som følge af dette overvågningsprogram og den øvrige regionale tilsynsindsats med vandområderne er det påvist, at vandområderne ikke har opnået de udlagte målsætninger. Kun 39% af målestationerne overholder således den udlagte målsætning. Amterne har i forbindelse med en rundspørge i 1995 peget på, at årsagen til den manglende opfyldelse af målsætningerne især skyldes udledninger fra den spredte bebyggelse.

På den baggrund er udvalget blevet bedt om at overveje, hvordan man kan sikre en forbedret rensning i det åbne land, herunder om nedsivning kan være en egnet løsning.

3.1.2 Muligheder for nedsivning på landsplan

Hvorvidt nedsivning kan lade sig gøre, afhænger af flere faktorer så som:

Hydrogeologiske forhold, afstand til grundvandsspejl, geologien og hensyn til beskyttelse af grundvandsmagasinerne. Lokalt skal der endvidere tages hensyn til afstand til vandindvindinger.

Kort over afstanden fra jordoverfladen til grundvandsspejl i hele Danmark viser, at der generelt er gode nedsivningsmuligheder, men at der er egne af landet, f.eks. omkring Limfjorden og på Lolland-Falster, hvor afstanden til grundvandsspejlet er ringe. Ved at opbygge sandmiler kan der dog kompenseres for denne manglende afstand.

Muligheden for at nedsive vil desuden afhænge af jordbundsforhold for den pågældende lokalitet, og der kan lokalt være stor variation. Der findes ikke en landsdækkende oversigt over, hvor jordbunden er egnet til nedsivning.

Med hensyn til den generelle beskyttelse af grundvand har Miljøstyrelsen i april 1979 udarbejdet en statusrapport "Jord som recipient for spildevand". Heri blev konsekvenserne af spildevandsafledningen til jorden vurderet ved at beregne fladebelastningen af spildevandets betydning for grundvandet. Her blev det konkluderet, at afledning af almindeligt spildevand til separate nedsivningsanlæg for den spredte bebyggelse ikke medfører fare for, at grundvandsområder som helhed bliver uanvendelige til drikkevand.

Det skal bemærkes, at nedsivning i dag er muligt også i områder, hvor de geologiske forhold er mindre egnede til nedsivning, da der i de senere år er udviklet dimensioneringsnormer for nedsivning i jord med lavere permeabilitetskoefficienter. Der anvendes her en lavere spildevandsfladebelastning, hvilket dog medfører et større arealbehov. Ligeledes er nedsivning muligt i områder med højt grundvandsspejl, da det er muligt at etablere sandmiler, dvs. bygge sand op over det generelle terrænniveau og pumpe spildevandet op i drænledninger, hvorved der er mulighed for at sive gennem et tilstrækkeligt sand/jordlag over grundvandsspejl. I begge situationer vil der dog blive tale om en større anlægsomkostning for nedsivningsanlægget end for et almindeligt dimensioneret nedsivningsanlæg.

Med spildevandsbekendtgørelsen fra 1994 er der blevet åbnet op for muligheden for at acceptere nedsivning selv om afstanden til vandløb er lille, men her skal nedsivningstilladelsen meddeles som en udledningstilladelse, hvor kommunen skal sikre, at nedsivningen etableres således, at der opnås en tilstrækkelig omsætning af forurenende stoffer, jf. § 16 i bekendtgørelsen.

3.1.3 Nugældende lovgrundlag og praksis

Det er kommunerne, der har kompetencen til at meddele både udledningstilladelser og nedsivningstilladelser for ejendomme i den spredte bebyggelse, såfremt disse afledninger er mindre end 30 personækvivalenter, jf. miljøbeskyttelseslovens kapitel 3 og 4 samt spildevandsbekendtgørelsens (bekendtgørelse nr. 310 af 25. april 1994) kapitel 6 og 10. Kommunerne er tilsynsmyndighed for disse udledninger og nedsivninger, jf. miljøbeskyttelseslovens kapitel 9 og spildevandsbekendtgørelsens kapitel 6 og 10, og kommunerne har også kompetencen til at meddele påbud om forbedret afledning efter miljøbeskyttelseslovens § 30 (udledning) og § 20 (nedsivning).

§30 (påbudsparagraffen) har følgende ordlyd:

"Hvis et spildevandsanlæg ikke fungerer miljømæssigt forsvarligt, herunder ikke opfylder eller tilgodeser de krav, der er fastsat efter §§ 28 og 29, samt forudsætninger fastsat efter § 32, stk. 4, kan amtsrådet påbyde, at der foretages den nødvendige forbedring eller fornyelse af anlægget. Amtsrådet kan endvidere ændre vilkår fastsat i en tilladelse efter § 28, hvis de tidligere fastsatte vilkår må anses for utilstrækkelige eller u hensigtsmæssige.

Stk. 2 Kan forureningen ikke afhjælpes, kan amtsrådet nedlægge forbud mod fortsat drift af anlægget.

Stk. 3 Medfører forureningen overhængende alvorlig fare for sundheden, kan forbud umiddelbart nedlægges.

Stk. 4 Kommunalbestyrelsen træffer afgørelse efter stk. 1-3, såfremt anlægget er omfattet af § 28, stk. 2, eller er tilsluttet et offentligt spildevandsanlæg i henhold til § 28, stk. 3. Kommunalbestyrelsen afgørelse kan ikke påklages til anden administrativ myndighed, når anlæggets kapacitet er på 30 personækvivalenter eller derunder."

Det fremgår endvidere af § 28, stk.2.: "Kommunalbestyrelsen giver tilladelse i henhold til stk. 1 til udledning af spildevand fra anlæg med en kapacitet på 30 personækvivalenter eller derunder."

Miljøstyrelsen har anlagt den fortolkning af loven, at tilsynsmyndigheden ikke kan tvinge en lodsejer med en eksisterende lovlig udledning til at

bringe udledningen til ophør og samtidig kræve, at lodsejeren i stedet skal etablere et nedsivningsanlæg. Dette ville have karakter af et forbud mod fortsat drift af et eksisterende anlæg og dermed forudsætte overhængende alvorlig fare for sundheden, hvilket må vurderes aldrig at være tilfældet som følge af en mindre udledning af husspildevand.

Derimod kan kommunen meddele et påbud efter § 30 i miljøbeskyttelsesloven om, at udlederen skal etablere forbedret rensning på afløbet fra septiktank eller tilsvarende udledning. Dette skal gøres med henvisning til, at vandområdet ikke opfylder regionplanens kvalitetsmålsætning. Desuden skal det kunne sandsynliggøres, at udledningen har indflydelse på, at målsætningen for vandløb eller sø ikke kan opfyldes.

For at leve op til et påbud om at forbedre kvaliteten af det udledte vand, vil det generelt være økonomisk mere fordelagtigt at etablere et nedsivningsanlæg end kloakering eller minirensesanlæg, men det kræver, at der frivilligt ansøges om nedsivningstilladelse hos kommunen. Kommunen kan således alene vejlede om, at nedsivning kan være en hensigtsmæssig løsning, og ikke påbyde det.

3.1.4 Dokumentationskrav

Generel dokumentationsbehov

Forudsætningen for at meddele et påbud om forbedret rensning efter miljøbeskyttelseslovens § 30 er, at spildevandsanlægget ikke fungerer miljømæssigt forsvarligt. Den nøjere afvejning af, hvad der skal forstås ved miljømæssigt forsvarligt må findes i administrativ praksis, skriftligt udmeldte fortolkninger fra Miljøstyrelsen og endeligt domstolsafgørelser.

Før 1993 var den generelle fortolkning i Miljøstyrelsen, at det var nødvendigt for at meddele påbud, at der kunne påvises en recipientpåvirkning. Dette kan imidlertid være vanskeligt for små udledninger, særligt hvor det kan være summen af en række små tilledninger, der giver recipienteffekten.

Specielt dette retlige formkrav virkede blokerende for indsatsen i en række kommuner (bl.a. Struer og nogle kommuner i Sønderjylland), idet det blev tilkendegivet, at kravet om konkrete påbud indebar et konkret dokumentationsbehov i et omfang, der ressourcemæssigt virkede uacceptabelt.

Miljøstyrelsen har som svar herpå og efter aftale med Amtsrådsforeningen udsendt en skrivelse den 16. februar 1995, hvori der redegøres for de forudsætninger, der må anses for at skulle være opfyldt ved meddelelse af et påbud overfor spildevandsafledningen i det åbne land.

Forudsætninger

I ovennævnte skrivelse anføres følgende forudsætninger:

- Ejendommens afløbsforhold, herunder udledningssted skal være dokumenteret. Normalt ved inspektion for at undgå uoverensstemmelse mellem de registrerede og de faktiske afløbsforhold.
- Ejendommen skal bidrage til en forurening af den omhandlede recipient.

Recipienten skal dokumenteret være forurenet i et omfang, der gør, at den vedtagne målsætning ikke er opfyldt.

Ingen forureningsret

Det er således ikke afgørende om den enkelte ejendoms bidrag til forurening er stort eller lille, idet ingen ejendom har krav på en ret til at forurene i et eller andet omfang. Dog skal indgrebet være en forholdsmæssig passende reaktion, jf. proportionalitetsprincippet.

Dokumentation

Miljøstyrelsen har endvidere i skrivelsen anført, at der til påbuddets udstedelse eller efterkommelse ikke kan knyttes et krav om, at ejendommens bidrag til forureningen er dokumenteret gennem konkrete målinger eller analyser.

Derimod anses det for afgørende, at forureningen er dokumenteret ved en bedømmelse af miljøkvaliteten og en vurdering i relation til den aktuelle målsætning.

Domstolsafgørelser

Der findes enkelte principielle domstolsafgørelser i sager vedrørende prøvelse af lovligheden af påbud om forbedret spildevandsrensning for udledninger fra enkeltejendomme i det åbne land, bl.a. en dom afsagt d. 14. december 1994 ved retten i Skanderborg og en dom fra den 14. juli 1995 ved retten i Lemvig. Dommen af 14. december 1994 fra retten i Skanderborg er den 18. maj 1995 stadfæstet af Vestre Landsret.

Fra dommen i Skanderborg skal hermed citeres:

“Da det på dette grundlag var fastlagt, at tiltaltes afløb faktisk forurener bækken, findes kommunen at have haft tilstrækkelig grundlag for at kræve spildevandet rensat. Der findes således ikke at kunne kræves dokumentation for, at tiltaltes afløb forurener væsentligt set i forhold til de andre ejendomme på egnen, idet tiltalte ikke findes at have nogen ret til at forurene i et eller andet ubestemt, mindre omfang. Et generelt krav om spildevandsrensning af en vis mindste effektivitet findes således sagligt begrundet og hjemlet i loven uden nærmere analyse af spildevandet. Tiltalte findes ikke at kunne støtte nogen ret på de dispensationer, der er meddelt til andre på egnen, idet disse er givet efter en konkret vurdering i hvert enkelt tilfælde, og idet der ikke herved kan udledes en praksis, hvorefter forhold som den tiltaltes medfører dispensation”.

Den gældende retstilstand er altså de afsagte domme samt Miljøstyrelsens skriftlige udmelding af den 16. februar 1995.

3.2 Udvalgets overvejelser og forslag

3.2.1 Kommissorium

Udvalget er blevet bedt om at overveje, om kommunen skal have mulighed for at påbyde nedsivning eller andre konkrete rensemetoder, og hvilke betingelser, der i givet fald skal være opfyldt, og om der skal indføres en typegodkendelsesordning for minirenselanlæg, og hvordan en sådan ordning i givet fald kan udformes.

3.2.2 Påbud om forbedret rensning, herunder nedsivning

Udvalget har overvejet en afgrænsning af de relevante ejendomme og er nået frem til følgende definition af det åbne land/spredt bebyggelse: Ved det åbne land/spredt bebyggelse forstås spildevandsudledninger fra alle ejendomme med en spildevandsbelastning mindre end 30 person-ækvivalenter udenfor kommunale kloakoplade, dog undtaget virksomheder med en godkendelse efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5, der

Definition af det åbne land/ spredt bebyggelse

samtidig har en spildevandstilladelse efter kapitel 4 i miljøbeskyttelsesloven.

En forbedret spildevandsrensning i det åbne land vil som hovedregel skulle gennemføres via påbud eller individuelle aftaler. Den typiske udledning vil være privat og mindre end 30 PE (PE = personækvivalenter. Ved 1 PE forstås spildevandsbelastning fra 1 person). Det vil derfor være kommunalbestyrelsen, der skal meddele påbud om bedre rensning i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 30.

Specielt dette retlige formkrav har virket blokerende for indsatsen i en række kommuner, idet det har været tilkendegivet, at kravet om konkrete påbud indebærer et konkret behov for at dokumentere, at den gældende spildevandsudledning er miljømæssigt uforsvarlig, hvilket ressourcemæssigt virker uacceptabelt. Men det må også vurderes at have afgørende betydning, at udgiften til en forbedring af spildevandsafledningen i den spredte bebyggelse i en række tilfælde kan blive relativ høj for den enkelte grundejer.

Udvalget finder, at der er behov for en forbedret spildevandsafledning i det åbne land for at forbedre vandkvaliteten i vandområderne og for dermed at opnå de i regionplanerne fastlagte vandområdemålsætninger.

Ud fra en teknisk og økonomisk vurdering findes det ikke hensigtsmæssigt, at en forbedring af spildevandsafledningen for den spredte bebyggelse i det åbne land alene sker ved kloakering, det vil sige udvidelse af de nuværende kloakoplande og afskæring af spildevandet til centrale rensningsanlæg.

Et generelt princip om, at alle uanset størrelsen bidrager til en forurening og derfor må have et minimum af rensningsforanstaltninger, kan være et acceptabelt udgangspunkt. På dette grundlag kan der laves regler om, at i de områder, hvorfra der udledes spildevand med påvirkning af vandløb og søer, og hvor der er mulighed for nedsivning, skal denne afledningsform påbydes alle. Dette kan suppleres med en regel om, at alle enkeltudledere indenfor recipientens påvirkningsområde, der ikke kan nedsive, skal rense til et vist niveau med hensyn til organisk stof, ammonium og fosfor.

Udvalget foreslår, at der gives mulighed for, at kommunerne direkte kan give påbud om nedsivning til ejendomme, der i dag har udledning af spildevand. Påbudet bør varsles efter miljøbeskyttelseslovens § 75, og hermed har ejeren mulighed for at gøre indsigelse. Herefter skal ejeren udarbejde et projekt for anlægget, der skal godkendes af kommunen før udførelse.

Klageadgang

Der er efter de gældende regler som udgangspunkt ikke klageadgang på udlednings- og nedsivningstilladelser mindre end 30 personækvivalenter, og det vurderes ikke at være hensigtsmæssigt at indføre denne for påbud om nedsivning.

Dokumentation

En forudsætning for, at kommunen kan give et sådant påbud, bør ifølge udvalget være, at kommunen kan sandsynliggøre, at der kan nedsives i området, særligt skal der lægges vægt på hydrologiske og geologiske forhold, afstand til grundvandsspejl og beskyttelseszoner i forhold til

grundvandsindvinding. Det skal i den forbindelse overvejes nøjere, hvilken dokumentationsforpligtelse kommunen får, samt hvilket ansvar kommunen eventuelt pådrager sig.

Reglen om forvarsling giver ejeren mulighed for at gøre indsigelse mod et påbud om etablering af nedsivningsanlæg. Helt lokale forhold kan f.eks. være til hinder for en sådan nedsivningsløsning. I så tilfælde vil ejeren skulle fremkomme med et alternativt forslag til forbedret spildevandsafledning, idet der typisk vil være behov for et renseniveau svarende til et sandfilteranlæg eller et biologisk minirensanlæg.

Udvalget har drøftet risikoen for ansvarspådragelse for kommunen ved at påbyde konkrete foranstaltninger, f.eks. nedsivning. Udvalget finder, at risikoen for ansvarspådragelse stiller store krav til dokumentation for, at man kan påbyde nedsivning, hvilket kan hæmme anvendelsen af en sådan påbudsmulighed og medføre en del udgifter til forundersøgelser. Hvis en kommune har vurderet, at nedsivning kan ske og har fremsat påbud herom, er det ikke kommunen, der har ansvaret for etableringen og driften af anlægget. Der kan derfor i nogle tilfælde opstå tvivl, om det er kommunen, der har bedømt muligheden for nedsivning forkert, eller om der er tale om etablerings- og/eller driftsfejl. Udvalget er derfor skeptisk over for, at kommunerne påtager sig et ansvar, da man ikke har mulighed for at sikre, at anlægget drives forsvarligt.

Udvalget har påpeget, at man normalt kan udpege områder med homogen geologi, men at et område, der i princippet er velegnet til nedsivning, lokalt kan afvige fra den generelle vurdering af placeringen i området, hvorfor der er en vis usikkerhed forbundet med kortlægningen.

Udvalget har endvidere overvejet om kommunen i forbindelse med påbud om nedsivning skal give et tilbud om etablering af nedsivningsanlægget.

Dokumentation for at kunne meddele påbud om nedsivning

Udvalget anser det for nødvendigt, at de eksisterende betingelser for at kommunen kan tillade etablering af nedsivningsanlæg i § 27 i spildevandsbekendtgørelsen skal være opfyldt, også i forbindelse med påbud om nedsivning.

Spildevandsbekendtgørelsens § 27 har følgende ordlyd:

“§ 27. Kommunalbestyrelsen kan meddele tilladelse til etablering af nedsivningsanlæg med en kapacitet på 30 personækvivalenter eller derunder. Spildevandet må ikke indeholde andre stoffer end hvad der sædvanligt forekommer i husspildevand eller have en væsentlig anden sammensætning.

Stk. 2. Tilladelser efter stk. 1 kan meddeles, når følgende betingelser er opfyldt:

- a) Nedsivningsanlægget skal respektere beskyttelsesområder fastlagt efter miljøbeskyttelseslovens § 22.
- b) Afstanden fra nedsivningsanlægget til vandindvindingsanlæg, hvortil der stilles krav om drikkevandskvalitet, er mindst 300 m.
- c) Afstanden fra nedsivningsanlæg til vandindvindingsanlæg, hvortil der ikke stilles krav om drikkevandskvalitet, er mindst 150 m.
- d) Afstanden til vandløb, søer og havet er mindst 25 m, jf. § 16.

Stk. 3. Afstanden fra nedsivningsanlægget til vandindvindingsanlæg som nævnt under litra c), og afstanden fra nedsivningsanlægget til vandindvindingsanlæg, som forsyner eller har til formål at forsyne mindre end 10

ejendomme, og hvortil der stilles krav om drikkevandskvalitet, kan nedsættes til 75 m, når de hydrogeologiske forhold sandsynliggør, at nedsivningen vil kunne ske uden risiko for forurening af vandindvindingsanlæg. Stk. 4. Ved meddelelse af tilladelse efter stk. 3 skal kommunalbestyrelsen forinden indhente amtsrådets udtalelse.

Stk. 5. Ved meddelelse af tilladelse skal kommunalbestyrelsen sikre:

- a) at jordbunden er egnet til nedsivning, og nedsivningsanlægget dimensioneres, placeres og udføres således, at der ikke opstår overfladisk afstrømning, overfladegener eller uhygiejniske forhold i øvrigt,
- b) at spildevandet forinden det ledes til nedsivningsanlægget, passerer en bundfældningstank, der med tilhørende afløbsinstallationer udformes og drives i overensstemmelse med retningslinier fastsat af kommunalbestyrelsen,
- c) at nedsivningsanlægget udformes som sivedræn, og
- d) at bunden af nedsivningsanlægget så vidt muligt placeres 2,5 m og mindst 1 m over højeste grundvandsstand.”

Ved nedsivning, hvor afstanden fra nedsivningsanlæg til vandløb, søer og havet er mindre end 25 m, skal bestemmelserne i § 27 erstattes med bestemmelserne i samme bekendtgørelses § 16.

To modeller

Da både § 27 og § 16 oprindeligt er baseret på, at kommunen meddeler en tilladelse på baggrund af en ansøgning, vil der indgå visse forudsætninger med hensyn til den fysiske placering af anlægget, og på den baggrund foreslås 2 modeller for at gennemføre påbud om nedsivning.

Den første model indbefatter, at kommunen først gennemfører en undersøgelse, der kan sandsynliggøre, at der er mulighed for nedsivning. En sådan kortlægning vil dog være af overordnet karakter, og kan altså ikke tage højde for forhold, der er specielle for den enkelte ejendom. Her må det vurderes at være tilstrækkelig dokumentation, at kommunen har sandsynliggjort en given placering på grunden, der respekterer kravene i § 27, alternativt § 16.

Grundejeren skal gennemføre de nødvendige detaljerede forundersøgelser, både med hensyn til faktisk placering af anlægget, afstandskrav til grundvandspejl og vandindvinding med videre efter § 27, og herefter fremlægge en ansøgning til endelig godkendelse i kommunen.

Kommunen bør yde grundejeren vejledning i forbindelse med udarbejdelse af et nedsivningsprojekt, dog må hjælp til den konkrete projektering søges hos konsulent.

En anden model kunne være, at kommunen skulle gennemføre alle forundersøgelserne på grunden og udstede en nedsivningstilladelse svarende til kravene i § 27, før der blev påbudt nedsivning.

Omkostningerne for forundersøgelser vil afhænge af kvaliteten af den eksisterende kortlægning af geologi og grundvand i amt og kommune. Derudover vil det være afhængigt af, om forundersøgelserne kan laves områdevis, f.eks. for en landsby, eller om der er behov for en enkelvis vurdering. Områder hvor jordbundsforhold er mindre egnede til nedsivning vil typisk være mere omkostningskrævende end områder med homogen, velegnet geologi. Det anslås (Miljøstyrelsens skøn), at omkostningerne pr. ejendom ligger i intervallet 0 kr. - 10.000 kr.

Borgernes retssikkerhed

Den forestående opgave medfører, at der på et stort antal ejendomme skal ske forbedringer af spildevandsafledningen, der nødvendiggør ganske omfattende indgriben. Det er af stor betydning, at denne regulering administreres med respekt for lighedsgrundsætningen. Udviklingen i kommunernes administration af påbud om nedsivning eller forbedret rensning bør derfor følges, og hvis den ikke har en tilstrækkelig ensartethed, bør det overvejes at tillægge borgerne klageadgang. Udvalget har overvejet at foreslå, at lodsejere, der etablerer renseforanstaltninger, i og med de udstedte påbud og vilkår for den enkelte kan få væsentlige økonomiske konsekvenser, får en beskyttelsesperiode på 8 år, men udvalget har ikke stillet forslag herom.

Ændrede love og bekendtgørelser

Udvalget finder, at de ovennævnte forslag vil forudsætte en ændring af miljøbeskyttelsesloven. Derudover kan der være behov for at ændre spildevandsbekendtgørelsen.

Udvalget anbefaler, at der sker en præcisering af, hvad der forstås ved, at kommunen kan sandsynliggøre, at et område er egnet til nedsivning samt en præcisering af dokumentationskravet til påbud om forbedret rensning for udledning i vejledningsmaterialet i tilknytning til loven og bekendtgørelsen.

Gældende lovgivning og praksis

3.2.3 Typegodkendelsesordning

Ved minirenselanlæg skal her forstås både de minirenselanlæg (det vil sige kompakte små mekanisk-biologiske renselanlæg), der fungerer efter samme principper som et mekanisk-biologisk renselanlæg og de lavteknologiske anlæg såsom rodzoneanlæg og sandfilteranlæg.

Der er i Danmark i dag kun etableret ganske få minirenselanlæg, og ligeledes få lavteknologiske anlæg til enkelthusstande. Der er imidlertid en række lavteknologiske anlæg med en kapacitet fra 30 - 100 personækvivalenter. I andre lande som f.eks. Norge er der større erfaringsgrundlag med minirenselanlæg.

De små renselanlæg vil skulle anvendes til rensning af spildevand for en eller flere enkeltejendomme, hvor nedsivning ikke kan komme på tale.

Der eksisterer i dag ingen godkendelsesordninger for minirenselanlæg. Dette har medført usikkerhed for husejere i forbindelse med anskaffelse af sådanne anlæg og for kommunerne i forbindelse med kravstillelse til disse anlæg. Undersøgelser har vist stor variation i renseseffektiviteten for de anlæg, der findes på det danske marked. I nabolande som f.eks. Norge findes der sådanne godkendelsesordninger for minirenselanlæg, og udvalgets forslag til en sådan ordning har taget udgangspunkt i den norske ordning.

Forslag til typegodkendelsesordning

Udvalget foreslår, at der indføres en typegodkendelsesordning for minirenselanlæg f.eks. med følgende inddeling. Det kan under den endelige udarbejdelse af typegodkendelsesordningen vise sig nødvendigt med flere eller ændrede klasser:

A: Almindeligt krav til organisk stof

B: Almindeligt krav til organisk stof og krav til fosfor

C: Skærpet krav til organisk stof, krav til fosfor og krav til ammoniumkvælstof

Anlægsleverandørerne skal ansøge om typegodkendelse i en eller flere af klasserne.

Kommunerne kan herudfra meddele påbud for en given klasse med krav om anvendelse af typegodkendt anlæg på baggrund af vandområdernes følsomhed.

Typegodkendelsesordningen kan suppleres med et krav om, at det er en forudsætning for at opnå typegodkendelse, at anlægsleverandørerne skal have eller være tilsluttet en landsdækkende serviceordning for sådanne anlæg, således at der kan stilles lovmæssigt krav om en årlig service.

Ændrede love

Typegodkendelsesordningen kan gennemføres som en særskilt bekendtgørelse udstedt i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 7. Alternativt kan typegodkendelsesordningen gennemføres som en VA-godkendelse under Bygge- og Boligstyrelsen, som det f.eks. er tilfældet for olie- og fedtudskillere.

3.3 Konklusion

3.3.1 Påbud om forbedret rensning, herunder nedsivning

Udvalget anbefaler, at der gives mulighed for, at kommunerne, udover den eksisterende mulighed for påbud om forbedret rensning, direkte kan give påbud om nedsivning til ejendomme, der i dag har udledning af spildevand.

Procedure

Udvalget foreslår følgende procedure for meddelelse af påbud:

Kommunen gennemfører først en undersøgelse, der kan sandsynliggøre, at der er mulighed for nedsivning. En sådan kortlægning vil dog være af overordnet karakter og kan ikke tage højde for forhold, der er specielle for den enkelte ejendom. Her må det vurderes at være tilstrækkelig dokumentation, at kommunen har sandsynliggjort en given placering på grunden, der respekterer kravene i spildevandsbekendtgørelsens § 27, alternativt § 16.

Grundejeren skal herefter gennemføre de nødvendige detaljerede forundersøgelser, både med hensyn til endelig placering af anlægget, med hensyn til afstandskrav til grundvandsspejl og med hensyn til vandindvinding med videre efter spildevandsbekendtgørelsens § 27, og derefter fremlægge en ansøgning til endelig godkendelse i kommunen.

Kommunen bør yde grundejeren vejledning i forbindelse med udarbejdelse af et nedsivningsprojekt, dog må hjælp til den konkrete projektering søges hos en konsulent.

Påbud om nedsivning bør varsles efter miljøbeskyttelseslovens § 75, og grundejeren har her mulighed for at gøre indsigelse overfor kommunen. Det anses for afgørende, at forureningen er dokumenteret ved en bedømmelse af miljøkvaliteten og en vurdering i relation til den aktuelle målsætning. Det bør tilstræbes, at påbuddet bygger på en klar og objektiv dokumenteret recipientpåvirkning.

Udvalget anbefaler endelig, at kommunerne som hovedregel giver påbud om, hvilken type foranstaltning (f.eks. nedsivning eller rensning type B) der skal bruges.

3.3.2 Typegodkendelsesordning

Udvalget foreslår, at der udarbejdes en typegodkendelsesordning for minirensanlæg, f.eks. med følgende inddeling (det kan under den endelige udarbejdelse af typegodkendelsesordningen vise sig nødvendigt med flere eller ændrede klasser):

- A: Almindeligt krav til organisk stof
- B: Almindeligt krav til organisk stof og krav til fosfor
- C: Skærpet krav til organisk stof, krav til fosfor og krav til ammoniumkvælstof

Anlægsleverandørerne skal ansøge om typegodkendelse i en eller flere af klasserne.

Kommunen kan herefter meddele påbud for en given klasse med krav om anvendelse af et typegodkendt anlæg.

Udvalget anbefaler, at der i forbindelse med udarbejdelsen af en typegodkendelsesordning vil blive taget stilling til, hvorvidt der skal stilles krav om, at anlæg, der er opført i henhold til en typegodkendelsesordning, skal have eller være tilsluttet en landsdækkende serviceordning for sådanne anlæg, således at der kan stilles lovmæssigt krav om en regelmæssig serviceordning.

4 Administration af spildevandsrensningen

4.1 Baggrund

Nugældende lovgrundlag og praksis

4.1.1 Nugældende lovgivning om spildevandsplaner m.v.

Kommunerne skal ifølge miljøbeskyttelsesloven udarbejde en plan for bortskaffelse af spildevand og slam i kommunen.

Kravene til indholdet af en spildevandsplan er fastlagt i miljøbeskyttelseslovens § 32:

"Kommunalbestyrelsen udarbejder en plan for bortskaffelse af spildevand. Planen skal indeholde oplysninger om

- 1) eksisterende og planlagte kloakeringsområder og rensningsforanstaltninger,
- 2) områder, hvor der skal ske afledning til nedsivningsanlæg,
- 3) hvilke anlæg der etableres på kommunal, og hvilke der etableres på privat foranstaltning og
- 4) efter hvilken tidsfølge projekterne forudsættes at være udarbejdet og anlæggene udført.

Stk. 2. Spildevandsplanen må ikke stride imod regionplanen og forudsætninger fastsat efter stk. 4.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsens vedtagelse af en spildevandsplan kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.

Stk. 4. Miljøministeren kan fastsætte nærmere regler om planlægningen efter stk.1, herunder om offentlighedens medvirken, tidsfrister og procedure herfor. Ministeren kan endvidere bestemme og fastsætte regler om, at nærmere angivne forudsætninger skal lægges til grund for planlægningen og administrationen af loven."

I bekendtgørelse om spildevandstilladelser m.v. efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 3 og 4, er der i § 4 angivet nærmere krav til spildevandsplanens indhold. I § 4, stk. 4 står der således:

"Kommunalbestyrelsens plan for bortskaffelse af spildevand i kommunen skal ledsages af fornødne kortbilag og skal udover oplysningerne nævnt i lovens § 32 stk. 1 nr. 1 - 4 indeholde oplysninger om:

- 1) Hvorledes spildevandsplanen i hovedtræk forholder sig til kommune- og regionplan samt til økonomiske planlægning og til vandløbenes fysiske tilstand.
- 2) De eksisterende fælles spildevandsanlæg i kommunen, herunder afgrænsning af de enkelte kloakoplande.
- 3) Hvorledes spildevandet i øvrigt bortskaffes i kommunen, f.eks. ved afledning til nedsivningsanlæg, udsprøjtning og enkeltudledninger.
- 4) Hvilket vandområde spildevandet fra de enkelte kloakoplande ønskes udledt til, udløbenes placering og de forventede udledninger.
- 5) Hvilke udgifter der forventes at måtte afholdes ved anlæggenes etablering og drift.

- 6) Hvilke ejendomme, der forventes at skulle afgive areal eller få pålagt servitut ved gennemførelse af projekter i overensstemmelse med spildevandsplanen."

Der er således allerede i dag bestemt, at en spildevandsplan skal redegøre for spildevandsafledning i hele kommunen, og at spildevandsplanen skal være i overensstemmelse med regionplanerne, herunder de vedtagne recipientkvalitetsmålsætninger. I praksis har indsatsen i den kommunale spildevandsplanlægning dog hovedsageligt været for byerne indenfor kloakopland. Da kommunernes vedtagelse af spildevandsplaner jævnfør § 32 stk. 3 ikke kan påklages, har amtet som recipientmyndighed ikke mulighed for at gennemtvinge, at det sikres, at spildevandsafledningen i det åbne land bliver i overensstemmelse med regionplanlægningen, og yderligere er de kommunale spildevandsplaner ikke bindende. Amterne kan med de gældende regler derimod sikre, at spildevandsafledningen fra byerne bliver i overensstemmelse med regionplanlægningen. Dette kan ske ved, at amterne uafhængigt af indholdet i en eventuel kommunal spildevandsplan kan udstede påbud om bedre rensning efter lovens sædvanlige regler og med sædvanlige retshåndhævelsesmidler.

Som opfølgning på vedtagelsen af Vandmiljøplanen fra 1987 er der udsendt 3 skrivelser fra Miljøministeriet om prioritering af kloakering af den spredte bebyggelse m.v., som følge af de store investeringer for kommunerne i forbindelse med realiseringen af Vandmiljøplanen.

Regeringen fremlagde i 1989 en redegørelse om mål og midler i miljøpolitikken samt et notat om den økonomiske indsats på miljøområdet, der indeholder dels en gennemgang af den planlagte indsats i perioden 1990-1995 og af de udviklingslinier, der tegner sig på længere sigt, dels en gennemgang af miljøinvesteringerne i perioden. I vejledning af 22. december 1989 om "Prioritering af anlægsarbejder for den del af det kommunale spildevandsanlæg, der ikke berøres af Vandmiljøplanen" fremgik der bl.a. følgende med hensyn til prioriteringen af de finansielle midler:

"Det er regeringens opfattelse, at investeringer til spildevandsrensningen bør gives højere prioritet i de kommende år end investeringer i kloakering. Dette bør gælde både nykloakeringer og udbedring af det eksisterende kloaknet.

På kloakeringsområdet bør højest prioritet herefter gives investeringer til forebyggelse af yderligere belastning på renseanlæggene og påvirkning af recipientkvaliteten. Dette kan blandt andet opnås ved reduktion af indsivning af grundvand og ved, at overløb fra kloaksystemet gennem overløbsbygværker nedbringes ved etablering af regnvands- og udligningsbassiner.

Det henstilles på denne baggrund til kommunerne, at man i videst muligt omfang undlader at kloakere kolonihave- og sommerhusområder og ikke foretager byggemodning af arealer i større omfang, end det aktuelle behov kræver. Ligeledes bør saneringsarbejder, der ikke er absolut påkrævede, udskydes."

Det fremgik endvidere af vejledningen af 22. december 1989, at "med baggrund i den økonomiske aftale om kommunernes økonomi henstilles det, at man for såvidt angår mindre renseanlæg i perioden frem til

udgangen af 1994 udskyder krav, der ikke i forhold til omkostningerne har en væsentlig effekt på opfyldelse af recipientkvalitetsplanlægningen.”

I vejledning af 28. januar 1992 vedrørende prioritering af kloakering i sommerhusområder, øsamfund og små lokalsamfund i det åbne land og muligheden for private spildevandsløsninger i disse områder, blev det indskærpet overfor kommunerne, at den i vejledning af 22. december 1989 angivne prioritering af anlægsarbejder på kloakeringsområdet fortsat burde overholdes.

Endelig indskærpede miljøministeren med skrivelse af 9. februar 1994 overfor kommunerne, at de i de forannævnte vejledninger angivne prioriteringer af anlægsarbejder på kloakeringsområdet fortsat bør overholdes. I samme skrivelse understreger ministeren, “at spildevandsafledningen skal være miljømæssig forsvarlig, hvorved forstås, at kravet til grundvandsbeskyttelsen skal være overholdt, og at der tages et rimeligt hensyn til de stillede målsætninger for kvaliteten og anvendelsen af vandløb, søer og kystvande.”

4.1.2 Tungmetaller og miljøfremmede stoffer

Tungmetaller og miljøfremmede stoffer forefindes dels i udledninger fra renseanlæg og regnvandsbetingede udløb og dels i det kommunale spildevandsslam.

Nationale forhold

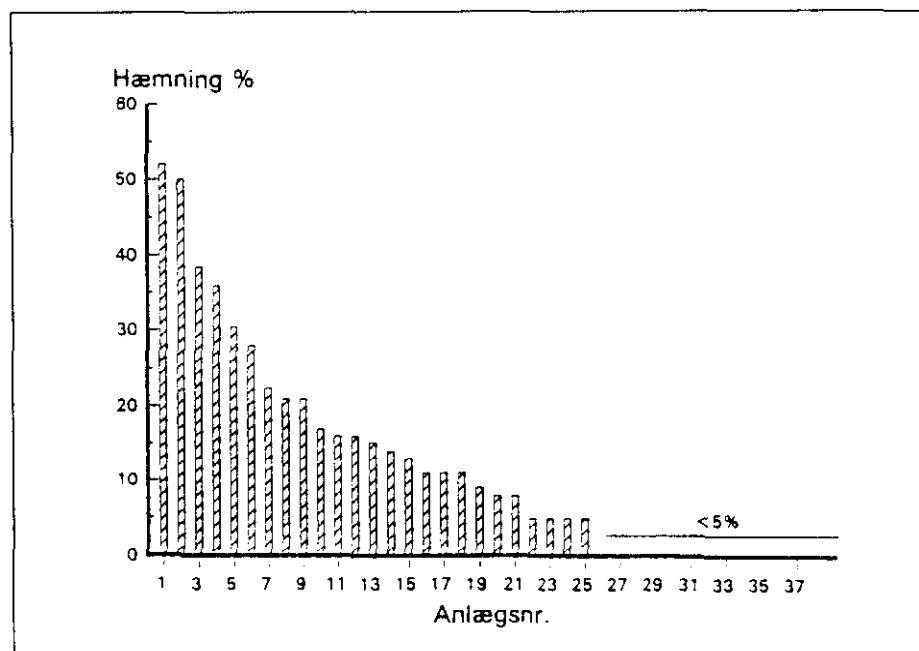
Den generelle målsætning for tungmetaller og miljøfremmede stoffer er, at de helt skal undgås udbredt. Generelt skal udledningen for disse stoffer nedbringes mest muligt. En målsætning, der er baseret på hensynet til vandområdernes kvalitet, såvel som hensynet til genanvendelse af slam.

For anvendelse af miljøfremmede stoffer både i husholdninger og industrier er den nationale strategi en generel reduktion og substitution af anvendelse af miljøfremmede stoffer. Med hensyn til tilladninger fra industrier til kloaker samt direkte udledninger vurderer Miljøstyrelsen, at strategien for reguleringen af disse stoffer fortsat bør være, at indsatsen skal foretages gennem en lokal og konkret vurdering. Det vil sige dels i forbindelse med udledningstilladelser for spildevand og dels ved tilslutningstilladelse for tilslutning af virksomheder til de kommunale afløbssystemer.

Tilførslen af tungmetaller og miljøfremmede stoffer til de kommunale renseanlæg er i de senere år kommet mere i fokus. Dette skyldes at

- efter udbygningen af renseanlæggene efter Vandmiljøplanen er renseanlæggene blevet mere følsomme over for tungmetaller og miljøfremmede stoffer, særligt er nitrifikationsprocessen følsom (omdannelse af ammonium til nitrat).
- stigende opmærksomhed på slamkvalitet for slam, der ønskes sluttanbragt på landbrugsjord og skærpede krav til slamkvalitet.

En undersøgelse af 38 udvalgte renseanlæg i 1995 viste, at 67% af disse havde nitrifikationshæmning, og at 24% af anlæggene havde mere end 20% hæmning.



Figur 1. Oversigt over nitrifikationshæmningstest for 38 renseanlæg. Stads- og Havneingeniøren nr. 2, 1995.

Ved en indsats for at reducere tilførslen af tungmetaller og miljøfremmede stoffer vil der kunne opnås en reduktion af nitrifikationshæmningen og dermed opnås en bedre renseseffektivitet over anlægget med en reduceret udledning af forurenende stoffer til følge. Dette vil kunne være medvirkende til en bedre overholdelse af udlederkravene for de kommunale renseanlæg.

Der er i det gældende lovgrundlag ikke stillet specifikke udlederkrav med hensyn til at nedbringe belastningen af miljøfremmede stoffer. Miljøstyrelsens tilslutningsvejledning fra 1994 giver anvisninger på, hvordan man fremover skal håndtere den konkrete tilledning, men der eksisterer ikke et samlet overblik over tilførsler af udvalgte miljøfremmede stoffer til renseanlæggene.

Undersøgelser af miljøbelastning af spildevand med miljøfremmede stoffer har vist, at det ikke kun er industrierne, der bidrager, men at der også er andre kilder, blandt andet husholdningerne.

Internationale forpligtelser

Med det akvatiske direktiv (76/464/EØF) er medlemsstaterne forpligtet til at formindske udledningen af tungmetaller og miljøfremmede stoffer (de såkaldte Liste 1 og Liste 2 stoffer). Yderligere har nordsøministrene på Nordsøkonferencen i Esbjerg i 1995 besluttet sig for en kontinueret reduktion i udledninger af tungmetaller og miljøfremmede stoffer med det mål, at disse bringes til ophør inden for én generation (25 år).

Kommissionen har på det grundlag vedtaget rapporteringsdirektivet (91/692/EØF), efter hvilket EU-landene har forpligtet sig til at indrapportere om spildevandsbelastningen for så vidt angår Liste 1 (17 stoffer) og Liste 2 (ca. 100 stoffer) hvert tredje år til Kommissionen.

Indberetningen i henhold til rapporteringsdirektivet vedrører såvel oplysninger om spildevandsudledningen fra de kommunale renseanlæg som oplysninger om spildevandsproduktionen på de enkelte industrivirksom-

heder med spildevand tilledt kommunalt renseanlæg og/eller spildevand udledt direkte til vandmiljøet. Også i relation til nordsøsamarbejdet skal Danmark kunne dokumentere en reduktion i udledningen som besluttet.

De mest detaljerede oplysninger om industriens forhold er relateret til rapporteringsdirektivet. Med dette direktiv forudsættes der meget detaljerede oplysninger om de enkelte industrivirksomheder, særligt med hensyn til Liste 1 stoffer. Bl.a. skal der indberettes om antal udstedte og endnu gældende tilladelser til udledninger til kloaksystemet, inddelt på industri-sektorer/processer og Liste 1 stoffer. Direktivet indeholder en liste over berørte industrisektorer og/eller processer for så vidt angår stofferne på Liste 1. Desuden skal den samlede stofbelastning (kg/år), udledt stofmængde i forhold til produktionskapacitet eller anvendt mængde (g/ton) og stofkoncentrationen i udledningen (mg/l) opgøres for hver industrisektor/proces for så vidt angår Liste 1 stofferne. Yderligere skal der også redegøres for de fastsatte emissionsnormer. Endelig skal der angives de fem vægtmæssigt største udledninger for hver af de 17 stoffer fra Liste 1 samt de med tilladelse forbundne betingelser herfor.

For så vidt angår Liste 2 stofferne skal der ligeledes for industrivirksomheder og kommunale renseanlæg opgøres den samlede belastning, udledt mængde i forhold til produktionskapacitet/anvendt mængde, koncentrationer og emissionsnormer, men ikke opgørt på industrisektor/proces, alene på landbasis for hvert enkelt stof.

Med rapporteringsdirektivet skal angives oplysninger om investeringerne til anlæg af kloaksystem og alle hertilhørende vandbehandlingsanlæg for såvel de kommunale renseanlæg som for industri med spildevand tilsluttet det kommunale rensanlæg.

4.1.3 Kloakreovering

Der er identificeret et behov for en væsentlig aktivitet i forbindelse med forbedringer af kloaknettet. Det drejer sig såvel om reoveringer af ledninger for at forbedre deres fysiske tilstand som om forbedringer for at reducere belastningen på renseanlæg og overløb, samt om at mindske risikoen for forurening af vandforsyningsvand.

Der er med den nugældende lovgivning ikke mulighed for at kræve, at kommunerne gennemfører kloakreovering, og der er i miljøbeskyttelsesloven og spildevandsbekendtgørelsen ikke krav om, at reovering specifikt skal indgå i spildevandsplanerne.

Med henblik på at fremme reoveringen indgik regeringen i 1994 en aftale med Kommunernes Landsforening om en udvidet låneadgang til reovering. Aftalen indebar, at kommunerne skulle afkorte den forventede reoveringsperiode fra 20 år til 15 år, svarende til en ekstra investering på 1,5 mia. kr. i perioden 1994 - 1998.

4.1.4 Revisionspligt

Efter revisionen af miljøbeskyttelsesloven i 1991 blev muligheden for påklage af spildevandsplaner til Miljøstyrelsen ophævet. Miljøstyrelsen får derfor ikke længere tilsendt samtlige spildevandsplaner. Miljøstyrelsen gennemser dele af spildevandsplaner i forbindelse med klager over tilslutnings- og udledningstilladelser, men dette giver dog ikke

Behov for fast revisionspligt for spildevandsplaner

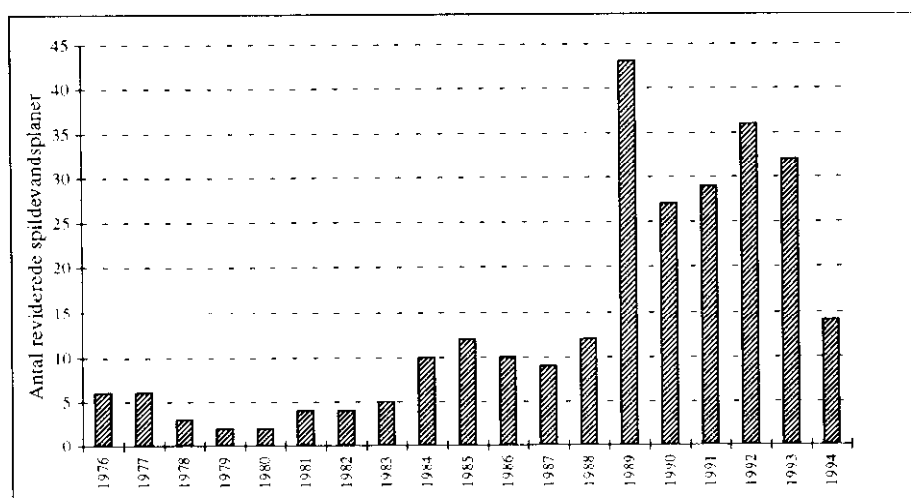
Miljøstyrelsen et realistisk overblik over behovet for revision af spildevandsplaner.

I 1994 gennemførte Miljøstyrelsen en spørgeskemaundersøgelse til samtlige landets kommuner. Denne undersøgelse viste, at der var meget stor forskel på, hvornår kommunerne senest havde opdateret deres spildevandsplaner. Kommunerne er pligtige til at opdatere spildevandsplaner, når der er væsentlige ændringer i den overordnede planlægning, som f.eks. vedtagelse af regionplaner og Vandmiljøplanen.

Det ses af undersøgelsen, at mange spildevandsplaner er mere end 10 år gamle.

Krav om nyt indhold i planerne vil som minimum kræve en revision af alle spildevandsplaner, f.eks. i form af tillæg til spildevandsplanerne.

I øvrigt er spørgsmålet om revisionspligt nært knyttet til spørgsmålet om spildevandsplanernes tilvejebringelse og beslutning, herunder spørgsmålet om amternes indflydelse på planens udarbejdelse og eventuelt mulighed for at gøre indsigelse.



Figur 2. Oversigt over seneste revision af spildevandsplanerne.

4.2 Udvalgets overvejelser og forslag

4.2.1 Kommissorium

Udvalget er blevet bedt om at overveje:

- om man bør pålægge kommunerne en regelmæssig revisionspligt af spildevandsplanerne
- om man bør foretage en ændring af de nuværende bestemmelser om spildevandsplaners indhold, herunder om udpegning af områder i det åbne land og inddeling af områderne efter følsomhed og nødvendig spildevandsrensning bør være et krav til spildevandsplanens indhold. I den forbindelse skal det også overvejes om andre indsatsområder, f.eks. kloakrening, regnvandsafledning og miljøfremmede stoffer bør være en del af spildevandsplanen
- hvordan amtskommunerne kan sikres tilstrækkelig indflydelse på kommunernes spildevandsplaner til, at målsætningerne i regionpla-

nerne for vandområderne kan opfyldes og grundvandsbeskyttelsen sikres.

4.2.2 Recipientfølsomme områder

Udvalget foreslår, at en spildevandsplan fremover skal indeholde recipientfølsomme områder, dvs. områder, hvor der er behov for at reducere udledningerne fra særligt den spredte bebyggelse.

Udvalget vurderer, at den billigste og miljømæssigt mest optimale løsning til forbedring af spildevandsafledningen for enkeltejendomme i det åbne land, hvor dette er påkrævet af hensyn til en forbedring af recipientkvaliteten, er nedsivning, og at der derfor skal lægges op til denne løsning som 1. prioritet.

Imidlertid vil der være områder, hvor nedsivning ikke kan anvendes. Det vil dels være områder, der er udlagt som grundvandsbeskyttelseszoner og områder i nærheden af vandindvinding. Endelig vil der være områder, hvor de geologiske/hydrogeologiske forhold medfører, at områderne ikke er velegnet til nedsivning, særligt områder med meget lerede jorde og meget højt grundvandsspejl.

Med hensyn til den generelle beskyttelse af grundvand har Miljøstyrelsen i april 1979 udarbejdet en statusrapport "Jord som recipient for spildevand". Heri blev konsekvenserne af spildevandsafledningen til jorden vurderet ved at beregne fladebelastningen af spildevandets betydning for grundvandet. Her blev det konkluderet, at afledning af almindeligt spildevand til separate nedsivningsanlæg for den spredte bebyggelse ikke medfører fare for, at grundvandsområder som helhed bliver uanvendelige til drikkevand.

Indenfor de recipientfølsomme områder, og hvor nedsivning ikke kan komme på tale, er der derfor stadig behov for udledninger. Det foreslås, at disse områder klassificeres efter hvilken udledning, der må anses for miljømæssig acceptabel, når målsætningen for vandområdet samtidig skal kunne overholdes.

Denne klassifikation kan efter udvalgets vurdering ske efter et enkelt system, hvor der f.eks. opdeles i 3 renseskategorier A til C. Disse kategorier skal tage hensyn til 3 forureningsparametre:

- Organisk stof (medfører umiddelbart iltforbrug og sedimenteret organisk stof medfører et længerevarende iltforbrug)
- Ammoniak (er giftigt for fisk)
- Fosfor (kan medføre algeopblomstring og eutrofiering i søer)

De 3 forureningsparametre kan relateres til den angivne godkendelsestypeordning for minirenselanlæg afsnit 3.2.3. I forbindelse med udarbejdelsen af en typegodkendelseordning vil behovet for antal typer af klasser endeligt blive vurderet.

4.2.3 Tungmetaller og miljøfremmede stoffer

Udvalget er som ovenfor nævnt blevet bedt om at overveje, om miljøfremmede stoffer bør være en del af spildevandsplanen.

Udvalget har på den baggrund overvejet, hvorledes det er muligt via spildevandsplanens indhold at forberede kommunerne på at tilvejebringe de nødvendige oplysninger til indberetningerne om tungmetaller og miljøfremmede stoffer, som krævet af bl.a. Kommissionen, samt arbejde for en generel reduktion af disse stoffer i spildevand og slam i overensstemmelse med de internationale aftaler.

Udvalget har overvejet om det vil være hensigtsmæssigt via spildevandsplanen at gøre de indledende skridt med henblik på senere, efter anmodning fra Miljøstyrelsen, at kunne frembringe de nødvendige oplysninger, således at kommunerne er forberedte på hvilke virksomheder, der vil være opfattet af indberetningen.

Udvalget har overvejet, om spildevandsplanen hensigtsmæssigt kan indeholde oplysninger om de virksomheder i kommunen, der er medtaget på rapporteringsdirektivets liste over berørte industrisektorer og/eller processer for så vidt angår stofferne på Liste 1. Spildevandsplanen bør på dette punkt alene omfatte virksomheder med tilledning til kloaksystem.

Udvalget har tillige overvejet om spildevandsplanen hensigtsmæssigt kan indeholde oplysninger om virksomheder, der generelt må forudses at give anledning til udledning af tungmetaller og/eller miljøfremmede stoffer (fortrinsvis Liste 2 stoffer) til kloaksystemet samt anledning til ophobning af stoffer i slammet. De fastsatte udlederkrav i tilslutningstilladelser til begrænsning og kontrol af udledningen af stofferne bør angives.

Med henblik på de internationale forpligtelser om reduktion af stofudledningen har udvalget overvejet, om spildevandsplanen fremover bør indeholde kommunens handlingsplan for nedbringelse af tungmetaller og miljøfremmede stoffer i spildevand og slam samt program for kildeopsporing i kloaksystemet af udvalgte stoffer.

Udvalget er opmærksom på, at der i anden sammenhæng arbejdes med spørgsmålet om reduktion af miljøfremmede stoffer, særligt i kommunale miljøhandlingsplaner. Disse handlingsplaner er imidlertid ikke obligatoriske.

Det er udvalgets opfattelse, at den kommunale spildevandsplan ikke er det rette forum for oplysninger om virksomheder med udledning af miljøfarlige stoffer.

4.2.4 Kloakreovering

Udvalget anser det umiddelbart ikke som hensigtsmæssigt eller muligt at lave konkrete lovindgreb, der sikrer reoveringsindsatsen. En mulighed for at fremme denne aktivitet af hensyn til en løbende opfølgning af aftalen mellem kommunerne og regeringen kunne være at indarbejde kloakreoveringen som et indsatsområde i den fremtidige kommunale spildevandsplanlægning. Dette kunne omfatte:

- statusoversigt over kloakkernes tilstand i kommunen (f.eks. baseret på TV inspektioner), eller hvor en sådan endnu ikke findes, en tidsplan for hvornår, der er udarbejdet status over kloakoplade
- reoveringsplan med målsætning og en prioritering af indsatsen

- tidsrækkefølge samt økonomiplan (eventuelt som en del af den samlede tids- og økonomiplan)

Udvalget er opmærksom på, at spildevandsplanerne ikke er bindende, men vurderer alligevel, at en optagelse af kloakrenovering i spildevandsplanerne vil have en positiv effekt på udførelsen af kloakrenovering, idet planen politisk forpligter kommunalbestyrelsen. En manglende opfyldelse af planen vil medføre et forklaringsproblem over for borgerne, og kommunalbestyrelsen vil kunne komme under pres i den offentlige debat.

Udvalget er positivt indstillet overfor forslaget om at inddrage kloakrenovering i spildevandsplanerne, idet udvalget finder det naturligt, at kloakrenovering indgår på lige fod med nye kloakeringer i spildevandsplanerne.

4.2.5 Revisionspligt

For at sikre sig, at alle kommuner lever op til målsætningen for den kommunale spildevandsplanlægning, har udvalget overvejet en fast revisionspligt hvert 4. år for hele spildevandsplanen. Dette vil imidlertid medføre en større administrativ byrde for kommunerne, og for de kommuner, hvor stort set al udbygning er gennemført, være uden en egentlig miljømæssig betydning.

Udvalget finder ikke, at en fast revisionspligt hvert 4. år er nødvendig. Udvalgets overvejelser fremgår iøvrigt af afsnit 4.2.6.

4.2.6 Proceduren for tilvejebringelse af spildevandsplaner i relation til det åbne land

Proceduren omkring tilvejebringelse og beslutning af spildevandsplaner er blevet kraftigt afformaliseret gennem de senere år. I dag er det således kommunalbestyrelsen selv, der tilvejebringer og beslutter en spildevandsplan.

Kommissoriet

På denne baggrund er udvalget i kommissoriet blevet bedt om at overveje, hvordan amtskommunerne kan sikres tilstrækkelig indflydelse på kommunernes spildevandsplaner til, at målsætningerne i regionplanen for vandområderne kan opfyldes og grundvandsbeskyttelsen sikres.

Det bemærkes indledningsvis, at udvalgets overvejelser om proceduren for spildevandsplaner i overensstemmelse med kommissoriet alene tager sigte på den del af spildevandsplanerne, der vedrører det åbne land. Som det gældende regelsæt foreskriver, skal der i den kommunale spildevandsplan i dag være en plan for, hvorledes spildevandsafledningen i det åbne land foregår. Dette er dog kun sket i begrænset omfang.

Der gøres i den forbindelse opmærksom på, at for så vidt angår spildevandsudledninger større end 30 PE har amterne kompetence til at meddele udledningstilladelser og til at gribe ind overfor overtrædelser samt meddele påbud om forbedret rensning. For de større spildevandsanlægs vedkommende er det således uden større betydning, om amterne får direkte indflydelse på planlægningen.

For spildevandsudledninger under 30 PE er tilladelses- og indgrebskompetencen derimod som udgangspunkt henlagt til kommunerne, og der er ingen klagemulighed. Hvis derfor amtskommunen i en regionplan har optaget målsætninger for et vandområde, der forudsætter en forbedret rensning fra ejendomme i spredt bebyggelse, er amtskommunen alene henvist til at opfordre kommunen til at tage initiativ til at få forbedret spildevandsrensningen. Kommunen er ikke forpligtet til at følge en sådan opfordring.

Udvalget har ikke anset det for gennemførligt at vende tilbage til tidligere tiders regelsæt, hvorefter amtskommunen skulle godkende spildevandsplanen, og hvor der var klagemulighed over såvel spildevandsplan som udledningstilladelser. Det er konstateret, at de miljømæssige problemer i vandområderne i vid udstrækning kan henføres til spildevandsudledningen fra enkeltejendomme i det åbne land/den spredte bebyggelse. Der er endvidere en række andre årsager til den manglende opfyldelse af målsætningen for de små vandløb, blandt andet vandløbenes fysiske forhold, andre kilder såsom regnvandsbetingede udløb samt diffus forurening fra landbruget. Landbrugets afstrømning er dog overvejende nitrat-kvælstof, der ikke har samme forureningseffekt på vandløb og søer som udledninger fra husholdninger med et højt indhold af organisk stof og fosfor.

Udvalget har lagt vægt på, at det under udvalgsarbejdet fra kommunal side er blevet tilkendegivet, at en forbedret spildevandsrensning i det åbne land i de forløbne år ikke har været prioriteret dels grundet henstillinger fra centralt hold, om at være tilbageholdende med kloakeringer og øvrige tiltag, som ikke var omfattet af Vandmiljøplanen, dels grundet de problemer og uklarheder, der har været i forbindelse med administrationsgrundlaget og endelig den finansielle side.

Disse problemer og hindringer er med dette udvalgsarbejde forsøgt løst, og der vil således fremover ikke være noget til hinder for, at kommunen kan varetage og løse spildevandsopgaverne i det åbne land.

Med de nye redskaber som hermed er tilvejebragt, såsom typegodkendelseordning og mulighed for påbud om nedsivning, må der forventes en øget indsats og aktivitet på området, da diverse hindringer er fjernet.

Den nuværende kompetencefordeling (hvorefter amterne fastlægger målsætninger for recipientkvaliteten, mens kommunerne beslutter en plan for, hvilke mindre spildevandsudledninger, der kan tillades) indebærer dog en risiko for manglende samordning af indsatsen.

Amtsrådet fastlægger i samråd med kommunerne målene for de enkelte recipienter, enten gennem et regionplantillæg eller i forbindelse med en ordinær revision. Heri udpeger amtsrådet de forureningsfølsomme vandløb og søer og angiver, på baggrund af sin viden om vandmiljøtilstanden og forureningsbelastningen af den enkelte recipient, det højests miljømæssigt tilladelige forureningsniveau for den samlede tilledning til den enkelte recipient. Blandt andet på grundlag

heraf planlægger kommunalbestyrelsen kombinationen af kloakering, nedsivning og lokal rensning af nærmere angivet type m.v., der ksls gælde for ejendomme i det åbne land.

Allerede i dag har nogle amter tilvejebragt et regionplangrundlag for spildevandsplanlægningen og for kommunernes indgreb overfor udledninger i det åbne land, i den udstrækning disse modvirker opfyldelsen af regionplanens målsætning for disse vandområder. Der vil i disse tilfælde altså intet være til hinder for, at kommunerne allerede inden der foreligger en revideret spildevandsplan, kan meddele påbud om f.eks. nedsivning.

Udvalget har overvejet, hvordan det sikres, at det er den optimale spildevandsløsning, der vælges for delområder i det åbne land/spredt bebyggelse. Udvalget har lagt til grund, at der i de fleste tilfælde kan etableres nedsivningsanlæg, som er den billigste løsning. I mange situationer vil det være økonomisk fordelagtigt for et mindre antal ejendomme, der ligger i nærheden af hinanden, at etablere et fælles minianlæg for disse ejendomme, i stedet for at etablere minianlæg på de enkelte ejendomme. I enkelte situationer kan en kloakering og afledning til et centralt rensenanlæg endog komme på tale.

Spildevandsplanens indhold

Spildevandsplanen bør derfor indeholde en beskrivelse og vurdering af flere løsningsmodeller for de enkelte delområder, dvs. kloakering og afledning til centralt anlæg, kloakering og afledning til et mindre fællesanlæg og endelig afledning via enkeltejendomsanlæg. Såfremt en løsning med kloakering og afledning til mindre fællesanlæg er mere fordelagtig end enkeltejendomsanlæg, bør kommunen overveje at gennemføre projektet som et lille kommunalt anlæg. Som minimum bør kommunen tilbyde sin sagkundskab til gennemførelse af anlægget som et fælles privat anlæg.

Kommunernes spildevandsplanlægning bør være langsigtet, således at der for den enkelte grundejer er sikkerhed for, at et påbud om etablering af forbedret spildevandsrensning ikke efterfølgende med kort varsel erstattes af et krav om tilslutning til kloak eller et nyt påbud om yderligere forbedret rensning. Som udgangspunkt bør sådanne krav kun forekomme i forbindelse med nye regionplaner, hvor recipientmålsætningerne eller forudsætningerne for målsætningernes opfyldelse ændres.

Udvalget har i sine overvejelser forudsat, at typegodkendelsesordningen vil foreligge, inden kommunerne skal revidere spildevandsplaner.

Procedure for tilvejebringelse og indhold af spildevandsplaner

Udvalget skal derfor med henblik på at sikre en forbedret og forstærket samordning mellem amt og kommune pege på nogle tilføjelser til spildevandsplaners indhold samt til proceduren for tilvejebringelse af spildevandsplaner:

1. Kommunen skal have revideret sin spildevandsplan med hensyn til spildevandsafledningen i det åbne land senest 1½ år efter lovens vedtagelse, dog tidligst 1 år efter, at det første gang af en vedtaget regionplan eller et tillæg hertil fremgår, i hvilke delområder, der

skal gennemføres en forbedret rensning af spildevandet fra det åbne land/ den spredte bebyggelse.

2. Sker der efterfølgende væsentlige ændringer i recipientkvalitetsmålsætningerne er kommunen forpligtet til at revidere spildevandsplanen senest 1 år efter den endelige vedtagelse af en revideret regionplan.
3. For områder, hvor der ikke er -, eller ikke er planlagt fælles spildevandsrensning med en anlægskapacitet på mere end 30 PE, skal spildevandsplanen, eller et tillæg hertil, indeholde en inddeling i delområder med angivelse af miljømæssigt betingede fremtidige minimums nedsivnings- og/eller renseforanstaltninger, jf. typegodkendelsesordningen. Det skal endvidere fremgå om den forbedrede rensning bør gennemføres som enkeltejendomsanlæg eller som små fælles anlæg, og hvordan disse foranstaltninger tænkes iværksat.
4. Spildevandsplanen må ikke stride mod regionplanen, og angivelsen af nedsivnings- og/eller renseforanstaltninger skal være baseret på regionplanens udpegning af afstrømningsområder, der er afhængige af recipienternes følsomhed.
5. I forbindelse med udarbejdelsen af en revideret spildevandsplan, og før forslaget til spildevandsplanen offentliggøres, indhenter kommunalbestyrelsen amtets kommentarer for så vidt angår uoverensstemmelser mellem de i regionplanen fastlagte målsætninger for vandområderne, og spildevandsplanens inddeling i delområder med angivelse af miljømæssigt betingede fremtidige minimums nedsivnings- og/eller renseforanstaltninger.

Udvalget har ment at burde koncentrere sine forslag om at sikre, at der udarbejdes reviderede spildevandsplaner i overensstemmelse med recipientkvalitetsmålsætningerne i regionplanerne. Efter forslaget er amterne ikke tillagt nogen formel kompetence til at foretage en vurdering af, hvorvidt der er overensstemmelse mellem spildevandsplanens og regionplanens krav. Udvalget finder, at det først må vises i praksis, hvorvidt kommunerne lever op til deres forpligtelser jf. regionplanernes og spildevandsplanernes indhold, inden der eventuelt søges tilvejebragt hjemmel til, at amtskommunerne kan indbringe en tvist med en kommune for Miljøstyrelsen eller, at uoverensstemmelserne på anden måde kan blive bragt i orden.

Amterne ajourfører allerede i dag fortegnelser over antallet af ejendomme i de enkelte kommuner fordelt i de forskellige rensetyper-/klasser i et samarbejde med kommunerne.

For at sikre en løbende opfølgning foreslår udvalget, at amterne 1 gang om året til Miljøstyrelsen indberetter opgørelser over antallet af ejendomme i det åbne land/den spredte bebyggelse i den enkelte kommune, hvor spildevandsplanen er bragt i overensstemmelse med regionplanen samt antallet af ejendomme hvor spildevandsrensningen/afledningen er bragt i overensstemmelse med spildevandsplanen. Kommunerne bistår amterne med udarbejdelsen af disse opgørelser.

Udvalget finder, at disse indberetninger vil kunne danne grundlag for en status over udviklingen og behovet for ændring af procedurereglerne.

Udvalget anbefaler desuden, at ministeren, når der foreligger en typegodkendelsesordning, snarest melder ud til kommunerne, at de ikke skal være tilbageholdende med påbud i det åbne land.

*Mindretalsudtalelse fra
Danmarks Naturfredningsforening*

“Danmarks Naturfredningsforening finder, at følgende skal gælde vedrørende amtsrådets kompetance. Amtsrådet fastlægger i samråd med kommunerne målene for de enkelte recipienter, enten gennem et regionplantillæg eller i forbindelse med en ordinær revision. Heri udpeger amtsrådet de forureningsfølsomme vandløb, søer, kystvande og grundvandsmagasiner samt afstrømningsoplandene hertil. På baggrund af sin viden om vandmiljøtilstanden og forureningsbelastningen af den enkelte recipient angiver amtsrådet det højest miljømæssigt tilladelige forureningsniveau for den samlede tilledning til den enkelte recipient samt det nødvendige minimumsrenseniveau for spildevandet fra den samlede spredte bebyggelse i de pågældende afstrømningsoplande. Blandt andet på grundlag heraf planlægger kommunalbestyrelsen kombinationen af kloakering, nedsivning og lokal rensning af nærmere angivet type m.v., der skal gælde for ejendomme i det åbne land.”

Begrundelse:

Spildevandet fra spredt bebyggelse kan udgøre en trussel mod såvel kystvande (typisk i lukkede fjordområder) som grundvandsmagasiner (typisk ved nedsivning over ringe beskyttede grundvandsmagasiner, hvor desuden spildevandets indhold af miljøfremmede stoffer kan være problematisk). Naturfredningsforeningen finder derfor ikke, at indsatsen overfor spildevandet fra den spredte bebyggelse skal begrænses alene til de forureningsfølsomme vandløb og søer.

Naturfredningsforeningen bifalder, at amtsrådet skal angive det højest miljømæssigt tilladelige forureningsniveau for den samlede tilledning til den enkelte recipient. Den samlede tilledning omfatter således bidragene fra regnvandsoverløb, kommunale renseanlæg, industrielle punktkilder, dambrug og spredt bebyggelse samt arealbidragene.

Foreningen finder imidlertid, at amtet også bør identificere det nødvendige minimumsrenseniveau for spildevandet fra den samlede spredte bebyggelse i de enkelte følsomme recipienter's afstrømningsoplande ligesom forureningsbidragene fra en række af de øvrige bidragsydere er blevet fastlagt hidtil (eksempelvis fosforbidragene til søer fra dambrug og spildevand). Udfra denne overordnede ramme vil fordelingen af den nødvendige indsats på den spredte bebyggelses enkeltudledere herefter skulle fastlægges af kommunerne i spildevandsplanerne.

“Danmarks Naturfredningsforening finder endvidere, at amterne efter revision af regionplanerne eller vedtagelse af tillæg hertil skriftligt skal påpege, hvor der hersker uoverensstemmelse med gældende spildevandsplaner. Såfremt samråd mellem amt og kommune ikke fører til en revideret spildevandsplan, som begge parter finder i overensstemmelse

med regionplangrundlaget, skal uoverensstemmelsen indbringes til afgørelse i Miljøstyrelsen.”

Begrundelse:

Der vil erfaringsmæssigt opstå mange konflikter om, hvorvidt der er overensstemmelse mellem spildevandsplaner og regionplangrundlaget. Kommissoriets delmål - at sikre amtskommunerne tilstrækkelig indflydelse på kommunernes spildevandsplaner til at vandområdernes målsætninger kan opfyldes og grundvandsbeskyttelsen sikres - kan kun nås, hvis disse konflikter løses. Det gøres bedst gennem drøftelser mellem amt og kommune, men lykkes det ikke, vil manglen på en model for konfliktløsning medføre, at indsatsen overfor spildevandet fra det åbne land taber fremdrift og i værste fald forbliver hensigter beskrevet i uopfyldte planer.

Derfor må amterne, som direkte ansvarlig for regionplanens målopfyldelse, udstyres med formel kompetance til at vurdere, hvorvidt der er overensstemmelse mellem spildevandsplanernes og regionplanens krav. Og derfor må konflikter sikres en løsning. Det kan ske ved indbringelse af tvister mellem amt og kommune for Miljøstyrelsen, hvilket er en velgenemprøvet konstruktion til sådanne formål.

*Mindretalsudtalelse fra
Landbrugsrådet*

Den forestående opgave med at løse spildevandsproblemerne i det åbne land vil indebære både ganske omfattende undersøgelser, og væsentlige indgreb over for befolkningen i landdistrikterne.

Landbrugsrådets repræsentant har i udvalget givet udtryk for, at det er af overordentlig stor betydning, at de påtænkte reguleringsforanstaltninger sikres administreret med den største respekt for borgernes retssikkerhed og for lighedsgrundsætningen. Det gøres derfor gældende, at der i den kommende lovgivning bør sikres klagemulighed for de pågældende borgere.

Med den foreslåede myndighedsstruktur kan det ikke udelukkes, at borgerne kan blive gjort til "kastebold" mellem amterne, der står for recipientplanerne, og kommunerne, der har ansvaret for spildevandsplanlægningen. Det kan heller ikke udelukkes, at der opstår vilkårlighed, når der er tale om en så omfattende opgave som her. Det skal i den forbindelse bemærkes, at en indsigelsesret over for de kommunale planer på ingen måde kan sidestilles med en klagemulighed.

4.3 Konklusion

4.3.1 Recipientfølsomme områder

Udvalget anbefaler, at en spildevandsplan fremover skal indeholde en angivelse af recipientfølsomme områder, det vil sige områder, hvor der er behov for at reducere udledningerne særligt fra den spredte bebyggelse. Udvalget anbefaler, bl.a. på baggrund af Miljøstyrelsens rapport fra 1979 "Jord som recipient for spildevand", at nedsivning angives som første prioritet, hvor der er behov for en forbedret rensning.

I områder eller på ejendomme, hvor nedsivning ikke kan anvendes, og hvor der stadig er behov for udledning anbefaler udvalget, at disse områder klassificeres efter hvilken udledning, der må anses for miljømæssigt

acceptabel, når målsætningen for vandområdet samtidig skal kunne overholdes.

Denne klassificering skal efter udvalgets opfattelse ske efter et enkelt system, hvor der f.eks. opdeles i 3 renseskategorier A til C. Disse kategorier skal tage hensyn til 3 forureningsparametre:

- Organisk stof
- Ammoniak
- Fosfor

De 3 forureningsparametre bør relatere sig til en typegodkendelsesordning for minirenselanlæg. Det synes mest hensigtsmæssigt, at antallet af typer/klasser endeligt vurderes i forbindelse med udarbejdelse af typegodkendelsesordningen.

4.3.2 Tungmetaller og miljøfremmede stoffer

Udvalget har taget udgangspunkt i den nationale politik for reduktion af tungmetaller og miljøfremmede stoffer til omgivelserne. På spildevandsområdet drejer det sig om tilledninger til offentlig kloak og udledninger fra renselanlæg.

Udvalget har overvejet, om reduktionen af tungmetaller og miljøfremmede stoffer bør være et indsatsområde i spildevandsplanerne. Det bemærkes, at indsatsen omkring tungmetaller og miljøfremmede stoffer skal ses i en større sammenhæng og ikke kun i sammenhæng med spildevandsafledningen. Udvalget har fundet, at spildevandsplanerne ikke er rette forum for miljøfremmede stoffer. Indsatsen bør ske før tilledning til kloak, og udvalget anbefaler istedet, at indsatsen sker dels ved en anden regulering og dels via de kommunale miljøhandlingsplaner. Udvalget anbefaler, at der i andet regi indarbejdes et indberetningskrav for miljøfremmede stoffer, bl.a. af hensyn til internationale indberetningskrav.

4.3.3 Kloakreovering

Udvalget kan tilslutte sig, at kloakreovering indarbejdes som et indsatsområde i de kommunale spildevandsplaner på samme måde som andre kloakeringsopgaver. Dette kan omfatte en statusoversigt over kloakkernes tilstand, en reoveringsplan med målsætning og en prioritering af indsatsen, tidsrækkefølge samt økonomiplan, eventuelt som en del af den samlede tids- og økonomiplan.

4.3.4 Procedure for tilvejebringelse af spildevandsplaner i relation til det åbne land

Udvalget anbefaler, at kommunen skal have revideret sin spildevandsplan med hensyn til spildevandsafledningen i det åbne land senest 1½ år efter lovens vedtagelse, dog tidligst 1 år efter, at det første gang af en vedtaget regionplan eller et tillæg hertil fremgår, i hvilke delområder, der skal gennemføres en forbedret rensning af spildevandet fra det åbne land/ den spredte bebyggelse.

Udvalget anbefaler endvidere, at kommunen efterfølgende skal være forpligtet til at revidere spildevandsplanen for så vidt angår det åbne land efter den endelige vedtagelse af en regionplan, såfremt denne indeholder væsentlige ændringer i recipientkvalitetsmålsætningerne.

Udvalget har ment at burde koncentrere sine forslag om at sikre, at der udarbejdes reviderede spildevandsplaner i overensstemmelse med recipientkvalitetsmålsætningerne i regionplanerne. Udvalget finder, at det først må vises i praksis, hvorvidt kommunerne lever op til deres forpligtelser jf. regionplanernes og spildevandsplanernes indhold, inden der eventuelt søges tilvejebragt hjemmel til, at amtskommunerne kan indbringe en tvist med en kommune for Miljøstyrelsen eller, at uoverensstemmelserne på anden måde kan blive bragt i orden.

Udvalget foreslår, for at sikre en løbende opfølgning, at amterne 1 gang om året til Miljøstyrelsen indberetter opgørelser over antallet af ejendomme i det åbne land/den spredte bebyggelse i den enkelte kommune, hvor spildevandsplanen er bragt i overensstemmelse med regionplanen samt antallet af ejendomme, hvor spildevandsrensningen/afledningen er bragt i overensstemmelse med spildevandsplanen, og at kommunerne bistår amterne med udarbejdelsen af disse opgørelser.

Udvalget anbefaler desuden, at ministeren, når der foreligger en typegodkendelsesordning, snarest melder ud til kommunerne, at de ikke skal være tilbageholdende med påbud i det åbne land.

*Mindretalsudtalelse fra
Danmarks Naturfredningsforening*

“Danmarks Naturfredningsforening finder, at følgende skal gælde vedrørende amtsrådets kompetance. Amtsrådet fastlægger i samråd med kommunerne målene for de enkelte recipienter, enten gennem et regionplantillæg eller i forbindelse med en ordinær revision. Heri udpeger amtsrådet de forureningsfølsomme vandløb, søer, kystvande og grundvandsmagasiner samt afstrømningsoplandene hertil. På baggrund af sin viden om vandmiljøtilstanden og forureningsbelastningen af den enkelte recipient angiver amtsrådet det højest miljømæssigt tilladelige forureningsniveau for den samlede tilledning til den enkelte recipient samt det nødvendige minimumsrenseniveau for spildevandet fra den samlede spredte bebyggelse i de pågældende afstrømningsoplande. Blandt andet på grundlag heraf planlægger kommunalbestyrelsen kombinationen af kloakering, nedsivning og lokal rensning af nærmere angivet type m.v., der skal gælde for ejendomme i det åbne land.”

“Danmarks Naturfredningsforening finder endvidere, at amterne efter revision af regionplanerne eller vedtagelse af tillæg hertil skriftligt skal påpege, hvor der hersker uoverensstemmelse med gældende spildevandsplaner. Såfremt samråd mellem amt og kommune ikke fører til en revideret spildevandsplan, som begge parter finder i overensstemmelse med regionplangrundlaget skal uoverensstemmelsen indbringes til afgørelse i Miljøstyrelsen.”

*Mindretalsudtalelse fra
Landbrugsrådet*

Landbrugsrådets repræsentant har i udvalget givet udtryk for, at det er af overordentlig stor betydning, at de påtænkte reguleringsforanstaltninger sikres administreret med den største respekt for borgernes retssikkerhed og for lighedsgrundsætningen. Det gøres derfor gældende, at der i den kommende lovgivning bør sikres klagemulighed for de pågældende borgere.

5 Omkostninger og finansiering ved etablering af forbedret rensning i det åbne land

5.1 Baggrund

I det følgende beskrives de økonomiske konsekvenser ved etablering af en forbedret spildevandsrensning i det åbne land. Omkostningerne beregnes på såvel ejendomsniveau som på landsplan. Etablering af forbedret rensning på en enkeltejendom skal idag, med mindre kommunalbestyrelsen beslutter andet, gennemføres og finansieres af den enkelte grundejer. Alternative modeller for finansiering beskrives og udvalgte modeller analyseres nøjere. Generelt gælder det, at de økonomiske beregninger er behæftet med usikkerhed. Det primære formål med beregningerne er imidlertid at give et indtryk af størrelsesordenen af de økonomiske konsekvenser, som der i udvalget er enighed om.

5.1.1 Omkostninger på ejendomsniveau til forbedret rensning

Omkostningerne til forbedret spildevandsafledning på en enkeltejendom er beregnet af en række firmaer og institutioner. Disse er angivet efterfølgende med reference 1 til 4.

Reference 1

COWI, Stads- og Havneingeniøren, 1995 og Spildevandsforskning fra Miljøstyrelsen nr. 41, Biologisk rensning af spildevand fra enkeltejendomme, udført af COWI. Priser er pr. enkeltejendomme og excl. moms.

| | Anlæg kr. | Drift kr./år |
|--------------------|-----------|--------------|
| Nedsivning | 15.000 | 1.000 |
| Samletank | 20.000 | 20.000 |
| Biologisk rensning | 23-40.000 | 1.600-3.000 |
| Kloakering | >100.000 | 1.000 |

Kloakeringsløsningen er medtaget for sammenligningens skyld og sat til over 100.000 kr. Forudsætningen her har været, at der er tale om spredt beliggende ejendomme, hvor løsningen ikke vil være aktuel. Ved mindre landsbyer, hvor afstanden mellem ejendommene og nærmeste hovedledning ikke er så stor, kan løsningen være billigere.

Reference 2

Undersøgelse ved Carl Bro for Frederiksborg Amt 1993:

| | |
|---|------------|
| Prisoverslag for nedsivningsanlæg inkl. septiktank: | 30.000 kr. |
| Septiktank udgør | 20.000 kr. |
| Hævet nedsivningsanlæg: | |
| Sommerhus (excl. septiktank) | 40.000 kr. |
| Helårsbebyggelse (excl. septiktank) | 65.000 kr. |
| (Alle priser er excl. moms) | |

Dette overslag er en del højere end øvrige overslag, f.eks. er en pumpe inkl. brønd anslået til 15.000 kr. excl. moms, hvor f.eks. Fyn undersøgelsen jf. reference 3 angiver 6.200 kr. inkl. moms.

Reference 3

Kommunalteknisk Chefforening, Fyn og Fyns Amt.

| (Inkl. moms) | Anlæg | Drift/år |
|---------------------------|---------------------|----------------|
| Biologisk minirenselanlæg | 18.400 - 27.500 kr. | |
| Pumpe (hvis der er behov) | 6.200 kr. | |
| Etablering | 3.000 - 9.000 kr. | |
| I alt | 25.000 - 43.000 kr. | 2.000-4.000kr. |
| Sandfilteranlæg | 21.300 kr. | 500-1.000 kr. |

Generel forudsætning er en velfungerende septiktank.

Reference 4

Landbrugets Rådgivningscenter, 1996:

| Behandlingsform/Anlægstype | Etableringspris, kr | Driftsudgifter, kr/år | Bemærkninger |
|--|-------------------------|-------------------------|--|
| 1. Fælles behandling på kommunale renselanlæg | | | ¹⁾ Meget usikker, alt efter hvor stor et tilslutningsbidrag, der opkræves |
| a) Tilslutning til offentlig kloak | 20-40.000 ¹⁾ | ²⁾ | ²⁾ Fast afgift fsatses af kommunen; er endvidere politisk bestemt |
| b) Etablering af samletank med tømningsordning | 10-15.000 | 500-1.000 ³⁾ | ³⁾ kr. pr. tømning |
| 2. Mekanisk og biologisk rensning med udledning til recipient | | | ¹⁾ én årlig tømning af septic-tank |
| a) Anlæg med aktiv beluftning | 35-45.000 | 2-4.000 | |
| b) Biologiske sandfiltre | 30-35.000 | 500-1.000 ¹⁾ | |
| c) Rodzoneanlæg | 40-50.000 | 500-1.000 ¹⁾ | |
| 3. Mekanisk rensning med nedsivning | | | ¹⁾ én årlig tømning af septictank |
| a) Septictank med nedsivningsanlæg | 25-30.000 | 500-1.000 ¹⁾ | |

Etablerings- og driftsomkostninger for forskellige behandlingsformer og anlægstyper. Landbrugets Rådgivningscenter 1996.

Sammenfatning

Sammenfattende fås følgende anlægs- og driftsomkostninger:

| | Anlæg kr. | Drift kr./år |
|---|-------------|---------------------------------|
| Nedsivning (excl. septiktank) | 10 - 15.000 | 500 - 1.000 |
| Nedsivning (inkl. septiktank) | 25 - 35.000 | 500 - 1.000 |
| Hævet nedsivningsanlæg (excl. septiktank) | 30 - 65.000 | 1.000 |
| Samletank (driftsomkostning afhænger helt af vandforbrug) | 10 - 20.000 | 20.000 (500 - 1000 kr./tømning) |
| Sandfilter | 18 - 35.000 | 500 - 1.000 |
| Biologisk rensning | 20 - 45.000 | 1.600 - 3.200 |
| Kloakering | > 100.000 | 1.000 |

(Alle priser er excl. moms)

Nedsivningsanlæg Til brug for de efterfølgende beregninger er det forudsat, at omkostningerne til etablering af nedsivningsanlæg andrager 13.000 kr. og i årlige driftsomkostninger 800 kr./år.

Minianlæg For biologisk sandfilter/biologisk minianlæg er der anvendt følgende anlægsudgifter for henholdsvis billige og dyre anlæg til forbedret rensning:

| | |
|------------------------|------------|
| Anlægsudgift (billige) | 23.000 kr. |
| Anlægsudgift (dyre) | 35.000 kr. |

Ledningsomlægninger m.v. Anlægsomkostningerne vedrører alene etablering af supplerende anlæg. Det er således forudsat, at der findes en eksisterende velfungerende bundfældningstank, der kan anvendes i forbindelse med det nye minianlæg/nedsivningsanlæg. Nødvendige omlægninger af ledninger på egen grund er forudsat udført for grundejerens egen regning, ligesom eventuel udskiftning af bundfældningstank. Disse omkostninger varierer meget, men antages at svare til de udgifter en grundejer, der bliver tilsluttet kloak, selv må afholde. Disse udgifter skønnes typisk at udgøre 10-15.000 kr.

Driftsudgifter Driftsudgifterne varierer tilsvarende. I de efterfølgende beregninger er der anvendt følgende driftsudgifter for henholdsvis billige og dyre anlæg til forbedret rensning:

| | |
|------------------------|--------------|
| Driftsudgift (billige) | 1.000 kr./år |
| Driftsudgift (dyre) | 2.500 kr./år |

5.1.2 Omkostninger på landsplan til forbedret rensning

Antal ejendomme Det samlede antal ejendomme i spredt bebyggelse (kun helårsboliger), der i dag ikke har samletank eller nedsivningsanlæg udgør ca. 160.000 ejendomme. Disse ejendomme har en bundfældningstank med efterfølgende udledning enten direkte eller via et markdræn til overfladevand.

Potentielle ejendomme Hvor stort et antal af disse ejendomme, der bør have en forbedret spildevandsrensning, er vanskeligt at vurdere. To amtskommuner har imidlertid i forbindelse med regionplanlægningen vurderet, hvor stort et antal ejendomme i spredt bebyggelse, der bør have en forbedret spildevandsrensning. Fyn's amt har vurderet, at ca. 50% af samtlige ejendomme i spredt bebyggelse på Fyn ligger i oplandet til følsomme recipienter, hvorfor spildevandet bør gennemgå en rensning, der er bedre end mekanisk rensning. Sønderjyllands amt har tilsvarende vurderet, at andelen i Sønderjylland udgør ca. 30%.

Det vurderes på baggrund af ovenstående, at mellem 30-50% af de 160.000 ejendomme skal etablere en forbedret spildevandsrensning, dvs. ca. 64.000 ejendomme (svarende til ca. 40 %).

Anlægstyper Hovedparten af ejendommene forventes at forbedre spildevandsrensningen ved at etablere nedsivningsanlæg. Det skønnes, at 50% af de 64.000 ejendomme vil etablere nedsivningsanlæg, mens de resterende 50% etablerer minianlæg. Minianlæggene skønnes at fordele sig med 50% på billige anlæg og 50% på dyre anlæg.

Alle de ovenstående betragtninger og beregninger gælder for minianlæg ved enkeltejendomme, dvs. typisk anlæg dimensioneret for 5 PE.

Landbrugsejendomme

En mindre del af ejendommene vil være erhvervsjendomme, primært landbrugsejendomme, med processpildevand, hvor det er nødvendigt med et større nedsivnings- eller minianlæg end svarende til 5 PE. De Danske Mejeriers Fællesorganisation har gennemført en undersøgelse, der viser, at spildevandsmængden fra mælkerum i gennemsnit er af størrelsesordenen 5 PE. Et minianlæg til behandling af 10-15 PE vil typisk koste 50% ekstra i anlægsomkostninger og vil medføre en beskedent øgning af driftsomkostningerne til øget el- og kemikalieforbrug, ca. 10%.

Af Danmarks Statistiks Landbrugsstatistik for 1994 fremgår det, at der findes ca. 70.000 bedrifter i Danmark, hvoraf ca. 10.000 bedrifter har malkekvæg. En mindre del af disse bedrifter er formodentlig tilsluttet et fælles spildevandsanlæg.

Landbrugsejendomme med mælkerumsvand har endvidere mulighed for at bortskaffe mælkerumsvandet sammen med husdyrgødningen, dvs. ved udspredding på marker.

Antal større anlæg

Hvis det antages, at ca. 10.000 ud af de 70.000 bedrifter har en spildevandsproduktion (mælkerumsvand eller andet processpildevand), der svarer til ca. 10 PE, fås med ovenstående forudsætninger, at ca. 4.000 bedrifter skal have en forbedret spildevandsrensning. Heraf forudsættes 2.000 bedrifter at etablere større nedsivningsanlæg, mens de øvrige anlæg fordeler sig med 1.000 på større billige anlæg og 1.000 på større dyre anlæg.

I tabel 2 er vist de samlede anlægs-, vedligeholdelses- og driftsomkostninger ved etablering af minianlæg på de 64.000 ejendomme.

Vedligeholdelse

Vedligeholdelsesomkostningerne er sat til 2% af anlægsomkostningerne med undtagelse af nedsivningsanlæg, hvor de kun er sat til 1% af anlægsomkostningerne. Faglitteraturen angiver for almindelige renselanlæg vedligeholdelsesomkostningerne for bygværker til 1% og for maskin- og cinstallationer til 2%.

For de ca 4.000 landbrugsejendomme, hvor der skal etableres et større nedsivnings- eller minianlæg, er der tillagt 50% i anlægsomkostninger og 10% i driftsomkostninger i forhold til anlæg af almindelig størrelse.

Tabel 2:

Samlede omkostninger ved etablering af minianlæg i spredt bebyggelse.

| | Antal ejendomme | Anlæg i kr./ejend. | Anlæg i mill.kr | Vedligeh. kr./år pr.ejend. | Vedligeh. i mill. kr./år | Drift i kr./år pr. ejend. | Drift i mill. kr./år |
|-------------------|-----------------|--------------------|-----------------|----------------------------|--------------------------|---------------------------|----------------------|
| Nedsivnings-anlæg | 30.000 | 13.000 | 390 | 130 | 3,9 | 800 | 24,0 |
| Større -"- | 2.000 | 20.000 | 40 | 200 | 0,4 | 900 | 1,8 |
| Billige minianlæg | 15.000 | 23.000 | 345 | 460 | 6,9 | 1.000 | 15,0 |
| Større -"- | 1.000 | 35.000 | 35 | 700 | 0,7 | 1.100 | 1,1 |
| Dyre minianlæg | 15.000 | 35.000 | 525 | 700 | 10,5 | 2.500 | 37,5 |
| Større -"- | 1.000 | 53.000 | 53 | 1.060 | 1,1 | 2.800 | 2,8 |
| Total | 64.000 | | 1.388 | | 23,5 | | 82,2 |

Ledningsomlægninger m.v. De samlede anlægsomkostninger på ca. 1,4 mia. kr. skal derudover tillægges de udgifter, som grundejeren skal afholde i forbindelse med ledningsomlægninger m.v. Disse omkostninger er som nævnt antaget at svare til de udgifter en grundejer, der bliver tilsluttet kloak, selv må afholde. Disse omkostninger udgør typisk 10-15.000 kr. pr. ejendom, svarende til ca. 800 mill. kr. for de 64.000 ejendomme.

Samlede omkostninger De samlede anlægsomkostninger bliver herefter på landsplan 2,2 mia. kr. De samlede årlige omkostninger til drift og vedligeholdelse bliver 106 mill. kr.

Kapitaliserede omkostning. Anlægsomkostningerne kan kapitaliseres ud fra formlen $K = \text{Anlægsudgift} \cdot \text{realrente} / (1 - (1 + \text{realrente})^{-n})$.

Afskrivningstiden er fastsat til 25 år og realrenten til 4,5%. Finansministeriet har oplyst, at realrenten de næste 15 år kan skønnes til 4,5%. Skønnet er baseret på en ADAM-fremskrivning af dansk økonomi præsenteret i Budgetredegørelse 96. Hvis man kapitaliserer de 2,2 mia. kr. efter formlen fås årlige omkostninger til anlæg på 148 mill. kr. Dvs. de samlede årlige omkostninger til anlæg, drift og vedligeholdelse udgør 254 mill. kr.

Følsomhedsanalyse Valg af afskrivningstid og realrente påvirker selvsagt beregningen af de årlige kapitaliserede omkostninger. Ved valg af en realrente på henholdsvis 4% og 5% som forudsætning, i stedet for 4,5%, bliver de årlige omkostninger til forrentning og afskrivning henholdsvis 141 mill. kr. og 156 mill. kr., i stedet for 148 mill. kr. Tilsvarende fås årlige omkostninger til forrentning og afskrivning på henholdsvis 169 mill. kr. og 135 mill. kr. hvis man ændrer forudsætningen om en afskrivningstid på 25 år, til henholdsvis 20 år og 30 år.

5.1.3 Finansieringsmodeller

For at undgå en økonomisk begrænsning i forbindelse med, at ejere af enkeltejendomme skal påbydes relativt dyre omlægninger eller nye rensforanstaltninger, kunne man overveje at skabe motivation for en forbedret rensning gennem en økonomisk ligestilling mellem ejendomme indenfor og udenfor kloakforsyningsens opland. Dette kunne principielt ske gennem følgende tre forskellige modeller:

1. Optagelse i kloakfællesskabet
2. Tilskudsordning
3. Låne- og kautionsordning

I det følgende beskrives modellerne.

1. Optagelse i kloakfællesskabet

Optagelse i kloakfællesskabet

Kloakforsyningen afholder ejendommens anlægs- og driftsudgifter mod at ejendommen betaler bidrag (tilslutningsbidrag og vandafledningsbidrag) svarende til en ejendom indenfor kloakforsyningen. En ejendom i det åbne land kan ved at indtræde i det kommunale kloakfællesskab komme til at betale både mere og mindre end ejendommens faktiske anlægs- og driftsudgifter.

Offentlige anlæg

Det etablerede anlæg vil have karakter af et offentligt spildevandsanlæg og tilsynet med anlægget vil derfor, efter de nugældende regler, overgå til

amtet. Man kunne forestille sig en ændring af regelsættet, hvorefter tilsynet med spildevandsanlæg mindre end 30 PE skulle varetages af kommunen, uanset anlæggets ejerforhold. I dette tilfælde ville der være tale om sammenfald mellem den for anlægget ansvarlige og tilsynsmyndigheden.

Private anlæg

Alternativt kunne kloakforsyningen etablere og drive anlæggene på entreprenørbasis, således at de var privatejede. Såfremt der senere skete ændringer, f.eks. i form af en kloakering af området, skulle de af kloakforsyningen etablerede anlæg vederlagsfrit overgå til den kommunale kloakforsyning. I dette tilfælde ville der være tale om sammenfald mellem den driftsansvarlige myndighed og tilsynsmyndigheden.

Der er ikke efter de nugældende regler hjemmel til, at kloakforsyningens midler kan anvendes til finansiering af kloakeringsarbejder på privat grund, en sådan hjemmel vil derfor være nødvendig.

Ordningen kan gennemføres med forskelligt omfang:

- a) Alle spildevandsanlæg i det åbne land optages i kloakfællesskabet.
- b) Kloakforsyningen skal tilbyde alle ejendomme, der påbydes forbedringer, at blive optaget.
- c) Det er fakultativt for kloakforsyningen at tilbyde alle ejendomme, der påbydes forbedringer at blive optaget.

2. Tilskudsordninger

Tilskudsordninger

En tilskudsordning kan f.eks. udformes således, at der ydes tilskud svarende til differencen mellem de faktiske anlægsomkostninger og tilslutningsbidraget ved tilslutning til kloak. Tilskuddet kunne også beregnes som de samlede meromkostninger over en længere periode i forhold til tilslutning til kloak. Endelig kunne en tilskudsordning udformes således, at tilskuddet beregnes svarende til en vis %-del af anlægsomkostningerne f.eks. 50%.

Der er ikke efter de nugældende regler hjemmel til, at kloakforsyningens midler kan anvendes til finansiering af kloakeringsarbejder på privat grund, en sådan hjemmel vil derfor være nødvendig. En tilskudsordning fra kommunen eller staten forudsætter, at der bevilges penge hertil.

Tilskuddet kan ydes af:

- a) Kloakforsyningen
- b) Kommunen
- c) Staten

En form for kommunal tilskudsordning har tidligere eksisteret på spildevandsområdet. Før revision af loven om betalingsregler i 1987, var det muligt at yde et skattefinansieret bidrag til kloakforsyningens udgifter. Med lovændringen blev "hvile i sig selv-princippet" fastslået.

En statslig tilskudsordning på spildevandsområdet har ikke tidligere eksisteret. På vandforsyningsområdet er der imidlertid med forliget i forbindelse med loven om en spildevandsafgift indgået aftale om etablering af en Vandfond. Vandfonden, der har karakter af en statslig tilskudsordning på vandforsyningsområdet, er på 25 mill. kr i 1997 og på 70 mill. kr årligt i perioden 1998-2000, og skal anvendes med henblik på især afhjælpning

af små vandværkers økonomiske problemer. Vandfondens midler er tænkt til brug i områder, hvor man uforskyldt har fået udgifter, fordi andre har forurenset ens brønd eller boring.

3. Låne- og kautionsordning

Låneordning

En låneordning kunne udformes på samme måde som en tilskudsordning, i de situationer, hvor långiver er forpligtet til at yde lån. Lån kan også tænkes ydet til samtlige omkostninger.

Lån kan ydes af:

- a) Kloakforsyningen
- b) Kommunen/Staten
- c) Pengeinstitutter/Realkreditinstitutioner m.fl.

Ejeres låneadgang

I medfør af Indenrigsministeriets lovekendtgørelse nr. 575 af 24. juni 1994 om lån til betaling af ejendomsskatter er der hjemmel til for så vidt angår de områder, hvor der er tilslutningspligt til kollektive anlæg, at ejerne får et krav på at opnå lån hos kommunen. I tilfælde, hvor der uden tilslutningspligt sker tilslutning til kollektive forsyningsanlæg, er det op til den enkelte kommunalbestyrelse, om der skal ydes lån til tilslutningsudgifter.

Disse lånemuligheder er dog begrænsede. Ifølge loven kan kommunalbestyrelsen beslutte, at låneordningen ud over ejendomsskatter også skal omfatte vej- og kloakudgifter og lign. Denne låneordning benævnes i daglig tale ofte indefrysning. Kommunerne kan i medfør af loven beslutte, at der skal være en indefrysningsordning for tilslutnings- og anlægsbidrag. Det er den enkelte kommune, der beslutter, om der skal være en sådan ordning for ejendomme i kommunen. Personer, der vil benytte en sådan ordning, skal opfylde de almindelige betingelser for at få indefrosset ejendomsskatterne, dvs. normalt være fyldt 65 år. Der skal desuden stilles sikkerhed for lånet i form af et tinglyst pantebrev i ejendommen, der skal være placeret inden for ejendomsværdien.

I det omfang kommunen skal yde lån til individuelle renseforanstaltninger i det åbne land, bør der ved ændring af ovennævnte lov skabes hjemmel herfor. En låneadgang, der er begrænset til de omkostninger, der ligger ud over de almindelige omkostninger ved tilslutning til kloak, men hvor der samtidig ikke er begrænsninger i form af de almindelige betingelser for at få indefrosset ejendomsskatterne, vil ligeledes kræve en ændring i ovennævnte lov.

Kommuners låneadgang

Kommunerne har automatisk låneadgang til spildevandsanlæg. Selvom lånet går til kloakforsyningen, er det kommunen, der optager lånet. I bekendtgørelse nr. 87 af 21. februar 1996 er der i § 2, stk. 2, nr. 19 skabt hjemmel for kommunerne til at optage lån til dækning af tilslutningsbidrag, når der er tale om tilslutningspligt til kollektive forsyningsanlæg. Ved ændring af bekendtgørelsen i tilknytning til en lovændring vil der tilsvarende kunne skabes hjemmel til, at kommunerne kan optage lån med henblik på finansiering af en långivning til brugerne.

Lån kombineret med kautionssordning

Hvorvidt en ejer af en ejendom kan opnå lån til en forbedring af spildevandsforholdene på ejendommen hos private långivere afhænger af den enkelte ejers økonomiske situation og kreditværdighed.

Det har været fremført, at det er vanskeligt at opnå lån i realkreditinstitutter til ejendomme i landdistrikter. I april 1994 var emnet genstand for en redegørelse, som boligministeren afgav til Folketinget. Redegørelsen viste, at der ikke var belæg for kritik af realkreditinstitutternes udlånspolitik, og at der ikke var tale om diskriminering af landdistrikterne i realkreditinstitutternes udlånspolitik.

En låneordning, der bygger på lånoptagelse hos private långivere, kan eventuelt kombineres med en kautionssordning. Som kautionist kan man forestille sig staten, kommunen eller kloakforsyningen. Også dette vil for kommunen formodentlig kræve en lovhjemmel i lov nr. 424 om lån til betaling af ejendomsskatter.

5.1.4 Analyse af modeller til finansiering

Som beskrevet har udgangspunktet været at skabe økonomisk ligestilling mellem ejendomme, hvor der etableres minianlæg, og ejendomme, der fysisk bliver tilsluttet et kloaksystem. Det er derfor nødvendigt at opgøre de økonomiske konsekvenser ved en fysisk tilslutning til kloak for at kunne sammenligne omkostningerne.

Omkostninger ved tilslutning til kloak

Omkostningerne udgøres af et tilslutningsbidrag og et løbende vandafledningsbidrag. Tilslutningsbidraget er fastsat ud fra de faktiske udgifter ved tilslutningen, dog max. 30.000 kr. Kommunalbestyrelsen kan fastsætte et max.-bidrag, der er mindre end 30.000 kr., hvilket er anvendt i mange kommuner. Imidlertid er der enighed i udvalget om at foreslå en ændring af tilslutningsbidraget fra faktiske udgifter med et loft, til et fast tilslutningsbidrag på 30.000 kr., jf. kapitel 8. Tilslutningsbidraget skal fortsat fordeles mellem husspildevand og regnvand, således at kloakering kun for husspildevand udløser et tilslutningsbidrag på 60% af de 30.000 kr.

I de følgende beregninger er der derfor taget udgangspunkt i, at fysisk tilslutning for husspildevand til et kloaksystem udløser et tilslutningsbidrag på 18.000 kr.

Omkostningerne kan herefter opgøres til:

| | | |
|----------------------|--|--------------|
| Tilslutningsbidrag | 60% af 30.000 kr. | 18.000 kr. |
| Vandafledningsbidrag | 150 m ³ á 15 kr./m ³ | 2.250 kr./år |

Som vandafledningsbidrag er anvendt en gennemsnitlig vandafledningspris på 15 kr./m³ og et vandforbrug for en gennemsnitsbolig på 150 m³/år.

Meromkostninger

Herefter kan meromkostningerne ved etablering af et nedslivningsanlæg/minianlæg i forhold til tilslutning til kloak beregnes. Meromkostningerne fremgår af tabel 3. I tabellen er angivet de samlede årlige meromkostninger til forrentning, afskrivning, vedligeholdelse og drift. Anlægsomkostningerne er kapitaliseret ud fra formlen $K = \text{Anlægsudgift} \cdot \text{realrente} / (1 - (1 + \text{realrente})^{-n})$. Afskrivningstiden er som i afsnit 5.1.2 fastsat til 25 år, realrenten til 4,5% og de årlige vedligeholdelsesomkostninger til 2% af anlægsomkostningerne. Der er i beregningerne ikke regnet med geninvestering i små anlæg, da dette vanskeliggør sammenligningen med omkostningerne ved tilslutning til kloak. Der er i stedet regnet med høje vedligeholdelses- og driftsomkostninger.

Landbrugsejendomme

For så vidt angår beregningen af meromkostningerne for større billige, henholdsvis større dyre minianlæg (dvs. visse landbrugsejendomme m.v.), er tilslutningsbidraget fastsat svarende til 2 boligenheder, dvs. 36.000 kr. Det årlige vandafledningsbidrag vil tilsvarende blive ca. 4.500 kr. Fastsættelse af tilslutningsbidragets størrelse for erhvervsjendomme i landzone skal ske efter betalingslovens §2, stk. 6. I det omfang det ikke er muligt at følge lovens forskrift om at fastsætte tilslutningsbidraget i overensstemmelse med den afledningsret, der tillægges ejendommen som følge af bestemmelserne i lov om planlægning, må der findes en anden løsning, der ligger så tæt op ad lovens ånd som muligt. Miljøstyrelsen har ikke nogen oversigt over hvilken praksis, der anvendes i kommunerne i dag, men hvis det forudsættes, at tilslutningsbidraget i tilfælde af, at proces- og husspildevandsmængden udgør ca. 10 PE, dvs. det dobbelte af en normal husholdning, bliver tilslutnings- og vandafledningsbidrag som anført.

Tabel 3:

Samlede meromkostninger ved etablering af nedsivningsanlæg/minianlæg i forhold til tilslutning til kloak.

| | Antal ejendomme | Meromk. til anlæg i kr./ejend. | Meromk. til anlæg i mill.kr. | Meromk. til drift og vedligh. i kr./år pr.ejend. | Meromk. til drift og vedligh. i mill. kr./år | Meromk. til forrent., afskriv., vedligh. og drift i mill. kr./år |
|-------------------|-----------------|--------------------------------|------------------------------|--|--|--|
| Nedsivnings-anlæg | 30.000 | -5.000 | -150 | -1.320 | -39,6 | -49,7 |
| Større -"- | 2.000 | -16.000 | -32 | -3.400 | -6,8 | -9,0 |
| Billige minianlæg | 15.000 | 5.000 | 75 | -790 | -11,9 | -6,8 |
| Større -"- | 1.000 | -1.000 | -1 | -2.700 | -2,7 | -2,8 |
| Dyre minianlæg | 15.000 | 17.000 | 255 | 950 | 14,3 | 31,5 |
| Større -"- | 1.000 | 17.000 | 17 | -640 | -0,6 | 0,5 |
| Total | 64.000 | | 164 | | -47,3 | -36,2 |

Sammenligning

Det fremgår af tabel 3, at etablering af nedsivningsanlæg/minianlæg for de 64.000 ejendomme giver meromkostninger i anlægsudgifter på ialt 164 mill. kr. i forhold til tilslutning til kloak. Modsat er meromkostningerne til drift og vedligeholdelse pr. år negative i forhold til tilslutning til kloak, ialt -47,3 mill. kr pr. år. Hvis man kapitaliserer anlægsudgifterne (meromkostningerne) og beregner de samlede årlige merudgifter til forrentning, afskrivning, drift og vedligeholdelse ses det af tabellen, at det kun er for dyre minianlæg, at der er tale om meromkostninger i forhold til tilslutning til kloak. Set under et er etablering af nedsivningsanlæg/minianlæg for de 64.000 ejendomme i det åbne land billigere, end hvis de 64.000 ejendomme var beliggende i kloakerede områder og skulle tilsluttes til kloak.

Optagelse af samtlige ejendomme i kloakfællesskabet

En optagelse af samtlige ejendomme i det åbne land i kloakfællesskabet ville således formodentlig være økonomisk fordelagtig for kloakforsyningen. Det skal understreges, at der er knyttet en usikkerhed til beregningerne.

Pligt til at give tilbud om optagelse ved påbud

En løsningsmodel, hvorefter kloakforsyningen er pligtig til at give et tilbud om optagelse i kloakfællesskabet, når der udstedes et påbud om forbedret rensning, må formodes at medføre, at kun de ejendomme, der skal etablere dyre anlæg, vil tage imod et tilbud om optagelse.

Som det fremgår af tabel 3, vil en sådan løsning derfor medføre en øget udgift for kloakforsyningen på 32 mill. kr. årligt. Det skal igen understreges, at der er knyttet en usikkerhed til beregningerne.

I forhold til de samlede omkostninger ved etablering af forbedret rensning i det åbne land på 254 mill. kr. årligt, er der altså tale om et bidrag fra kloakforsyningerne på ca. 13%. De samlede årlige indtægter for kloakforsyningerne i hele Danmark er til sammenligning ca. 5 mia. kr. De 32 mill. kr. repræsenterer altså en stigning på under 1%.

De øgede udgifter for kloakforsyningen vil skulle dækkes af de tilsluttede/tilknyttede ejendomme, dvs. husholdninger og industri.

Kloakforsyningens indtægter

Kloakforsyningens indtægter består af tilslutningsbidrag, vandafledningsbidrag, særbidrag og bidrag for afledning af vejvand m.v. Hvis de øgede omkostninger alene væltes over på vandafledningsbidraget og særbidraget, vil de blive fordelt mellem husholdninger og industrier svarende til, hvordan disse bidrager til indtægterne.

Industriens bidrag

En analyse af 145 kommunale kloakforsyningers indtægter viser generelt, at fordelingen mellem husholdningers bidrag (vandafledningsbidrag) og industriens bidrag (vandafledningsbidrag + særbidrag), er som 80 til 20.

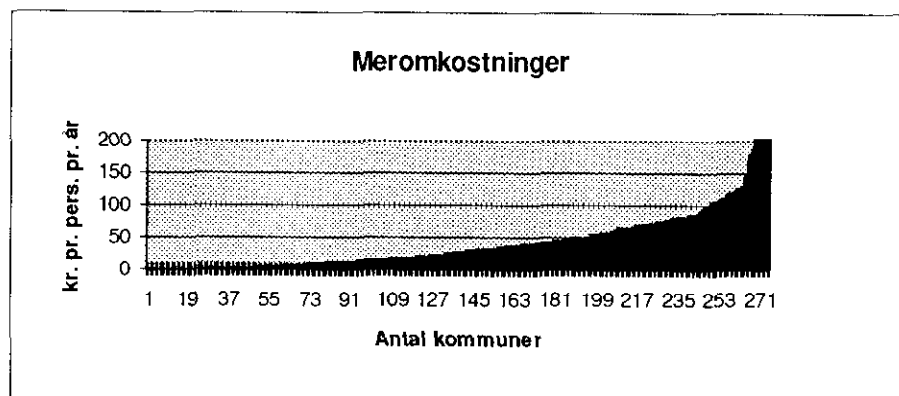
Imidlertid er industrier overvejende beliggende i kommuner med større byer, der generelt ikke bliver belastet med særligt øgede omkostninger, fordi der sjældent er mange ejendomme, der ikke er kloakeret.

Såfremt der tages udgangspunkt i antallet af ejendomme i de enkelte kommuner, der forventes at skulle have en forbedret rensning, viser en analyse, at fordelingen mellem husholdninger og industrier ændres som 85 til 15. De øgede omkostninger på 32 mill. kr. årligt kan derfor fordeles med 27 mill. kr. til husholdninger og 5 mill. kr. til industrier. For så vidt angår meromkostningerne for den enkelte industri vil disse variere kraftigt fra kommune til kommune. Som det vil fremgå af det efterfølgende, vil konsekvenserne for den enkelte kommune variere afhængigt af, hvor mange ejendomme, der vil skulle have en forbedret rensning, og hvor dyre disse anlæg bliver. Denne variation vil selvsagt smitte af på virksomhederne i de enkelte kommuner, men dertil kommer, at industriens andel af kloakforsyningens indtægter i den enkelte kommune kan variere betydeligt i forhold til den gennemsnitlige andel.

Meromkostninger i de enkelte kommuner

De økonomiske konsekvenser for de enkelte kommuner, for så vidt angår kloakforsyningernes bidrag til minianlæggene, vil være meget forskellige fra kommune til kommune. For at belyse dette er der foretaget en række beregninger for alle landets kommuner.

Figur 3 viser, for hver enkelt kommune, omkostningerne pr. person pr. år hvis hver fjerde potentiel ejendom i spredt bebyggelse medfører omkostninger på 2.000 kr. pr. år for kloakforsyningen.



Figur 3: Omkostninger pr. person pr. år for hver enkelt kommune

Figur 3 er fremstillet som følger:

Figurforklaring

For hver enkelt kommune er antallet af potentielle ejendomme, der skal have forbedret rensning, beregnet. Dvs. ejendomme i spredt bebyggelse som i dag ikke allerede har nedsivningsanlæg eller samletank.

Hvis kloakforsyningen etablerer den del af minianlæggene, der medfører ekstraomkostninger, vil det kun være hver fjerde af de potentielle ejendomme, der vil blive omfattet af kloakforsyningen (jf. tabel 3).

Meromkostningerne vil være ca. 2.000 kr. pr. ejendom pr. år.

Meromkostningerne på 2.000 kr. pr. ejendom er derefter ganget med antallet af potentielle ejendomme i kommunen divideret med 4 (det er kun hver fjerde ejendom, der medfører meromkostninger). Endelig er de samlede meromkostninger i kommunen fordelt på kommunens indbyggertal. Indbyggertallet er dog først korrigeret således, at indbyggere, der bor i ejendomme i spredt bebyggelse, som ikke vil blive omfattet af kloakforsyningen, dvs. ejendomme med nedsivning eller samletank samt tre fjerdedele af de øvrige, er fratrukket. Som det fremgår er meromkostningerne ikke delt ud på industrien, hvilket medfører en overestimering af meromkostningerne pr. indbygger.

Betragtningen om, at det er ca. 30-50% af samtlige ejendomme i hele landet, der skal have en forbedret rensning, kan ikke bruges, når konsekvenserne for den enkelte kommune skal belyses, idet det godt kan være alle ejendomme i den enkelte kommune, der bør have en forbedret rensning.

Man kan eksempelvis aflæse på figur 3, at omkostningerne pr. person pr. år i 220 kommuner vil være mindre end 60 kr., mens den for de resterende 55 kommuner vil være større end 60 kr. I 6 kommuner vil omkostningerne være omkring 200 kr., og i et enkelt tilfælde vil den være maxbeløbet på ca. 700 kr. pr. person pr. år svarende til, at der ikke findes noget eksisterende fællesskab til at medfinansiere omkostningerne.

Typiske stigninger på mindre end 8%

Som angivet tidligere, er det gennemsnitlige vandafledningsbidrag på 2.250 kr. pr. år pr. husstand. Med en gennemsnitlig husstandsstørrelse på ca. 3 personer bliver det gennemsnitlige vandafledningsbidrag pr. person på 750 kr. pr. år. Dvs. at den gennemsnitlige stigning i vandafledningsbi-

draget i 220 kommuner vil være mindre end 8% og i nogle få kommuner, kan den blive på 25%.

Sommerhuse og kolonihaver

Det samlede antal sommerhuse og kolonihaver, som ikke i dag har nedsivning eller samletank, er ca. 16.000. Når det er et så forholdsvis begrænset antal, skyldes det, at ca. 90% i dag har nedsivning.

De beregninger, som er gennemført for spredt bebyggelse, kunne tilsvarende gennemføres for sommerhuse og kolonihaver. Imidlertid er der en række forhold omkring sommerhuse og kolonihaver, der er væsentligt forskellige fra ejendomme i spredt bebyggelse. Sommerhuse er typisk voldsomt koncentrerede i ganske få kommuner. Endvidere vil driften af minirenselanlæg, bortset fra filteranlæg, medføre store problemer med den varierede spildevandsbelastning, der typisk vil være i et sommerhus. Det vil derfor være mest hensigtsmæssigt, at eventuelle problemer løses ved etablering af nedsivningsanlæg eller filteranlæg. Anlæg som det typisk vil være billigere for den enkelte grundejer selv at stå for.

Det er herfor mest hensigtsmæssigt, at en eventuel pligt til for kloakforsyningen at tilbyde at etablere og drive et minianlæg begrænses til ejendomme med helårsstatus eller ejendomme, hvor beboerne er tilmeldt folkeregisteret og dermed bor i kommunen.

5.2 Udvalgets overvejelser og forslag

5.2.1 Kommissorium

Udvalget er i kommissoriet blevet bedt om at overveje, hvordan indsatsen i det åbne land kan finansieres og komme med løsningsforslag hertil.

Udvalget er i den forbindelse blevet bedt om at overveje:

- om der bør ske en økonomisk ligestilling mellem ejendomme indenfor og udenfor kloakforsyningens opland, og hvordan en sådan ligestilling i givet fald kan udformes
- hvordan tilsynet kan tilrettelægges, såfremt udvalget finder, at kloakforsyningen skal have mulighed for at operere på privat grund

5.2.2 Udvalgets overvejelser

Udvalget har taget udgangspunkt i forurenere betaler princippet, dvs. at udgifterne til rensning af spildevand i almindelighed påhviler de enkelte grundejere.

Usikkerhed

Udvalget er opmærksom på, at de økonomiske beregninger er behæftet med en vis usikkerhed, specielt med hensyn til hvor mange ejendomme, der har behov for en forbedret rensning og med hensyn til antallet af ejendomme, hvor nedsivning, som den billigste løsning, samtidig er mulig, men udvalget finder, at de gennemførte beregninger giver et billede af størrelsen af de økonomiske konsekvenser.

Anlægsomkostninger

De samlede anlægsomkostninger til en forbedret spildevandsrensning i det åbne land er beregnet til 2.2 mia. kr. på landsplan. På nogle ejendomme vil det være dyrere at etablere og drive et anlæg til forbedret rensning, end det vil være for en tilsvarende ejendom i byen at blive tilsluttet kloak. For andre ejendomme vil det være billigere. For de ejendomme, hvor det

vil være dyrere end tilslutning til kloak, er det beregnet, at meromkostningerne til anlæg vil være ca. 270 mill. kr.

Omkostninger

Ved at kapitalisere de samlede anlægsomkostninger på landsplan kan man beregne de samlede årlige omkostninger til anlæg, drift og vedligeholdelse til en forbedret spildevandsrensning i det åbne land til 254 mill. kr. Meromkostningerne for ejendomme, hvor det vil være dyrere end tilsvarende ejendomme, der skal kloakeres, er beregnet til 32 mill. kr. årligt til anlæg, drift og vedligeholdelse.

Udvalget hæfter sig ved, at en forbedret rensning i det åbne land, set under et, ikke medfører meromkostninger i forhold til omkostningerne for et tilsvarende antal ejendomme, der skulle tilsluttes et almindeligt kloaknet. Udvalget hæfter sig endvidere ved, at kun en mindre del af det samlede antal ejendomme i det åbne land kan forventes at få større omkostninger ved etablering af forbedret rensning end tilsvarende ejendomme, der tilsluttes kloaknet, såfremt der ikke ydes nogen form for medfinansiering.

Økonomisk ligestilling

Udvalget har som nævnt taget udgangspunkt i, at udgifterne til rensning af spildevand i almindelighed påhviler de enkelte grundejere. Nogle grundejere må afholde den direkte udgift selv. Andre har pligt til at være medlem af en kloakforsyning, gennem hvilken de yder et bidrag til dækning af fællesskabets samlede udgifter. Via kloakforsyningen sker der en vis udjævning af byrden ved rensning, blandt andet i kraft af maksimeringen af tilslutningsbidraget.

Det spørgsmål, der rejser sig i forbindelse med den forstærkede indsats for øget spildevandsrensning i det åbne land, er, om de berørte grundejere i økonomisk henseende kan og bør ligestilles med medlemmer af kloakforsyningen. Argumentet for en sådan ligestilling er, at kommunerne vil have lettere ved at opnå grundejernens forståelse for et påbud, hvis der kan tilbydes en finansieringsordning, der ikke er dyrere end tilslutning til et offentligt spildevandsanlæg. For at undgå, at der i særlige tilfælde pålægges den enkelte grundejer en økonomisk byrde, som er større end, hvad der pålægges ejendomme, der kloakeres, kan en selvfinansiering suppleres med en form for medfinansieringsordning.

De ovennævnte 32 mill. kr årligt angiver det behov for medfinansiering, der vurderes at være brug for, såfremt man ønsker, at ejendomme i det åbne land ligestilles økonomisk med ejendomme indenfor kloak.

Der har ikke i udvalget kunnet opnås enighed om at pege på en bestemt løsningsmodel for en medfinansieringsordning.

Kompromisforslag

Udvalgets formand har foreslået en kompromisløsning, hvorefter kommunerne får en hjemmel til at lade kloakforsyningen yde tilskud og/eller lån til spildevandsrensning på ejendomme i det åbne land, der er omfattet af et kommunalt påbud.

Ordningen kunne for eksempel udformes således, at kommunen kan yde et lån til etablering af spildevandsanlæg svarende til forskellen mellem investeringen og tilslutningsbidraget til kloakforsyningen. Lånet kunne tilbagebetales over 25 år med en rente svarende til obligationsrenten. Derudover kunne kloakforsyningen yde et tilskud til tilbagebetalingen af lånet svarende til forskellen mellem det gennemsnitlige vandaflednings-

bidrag pr. ejendom og summen af renter og afdrag og den normale driftsudgift vedrørende det pågældende anlæg.

Med en sådan ordning ville kommunen i forbindelse med påbud kunne stille de berørte grundejere i udsigt, at de over en 25-årig periode ikke ville blive ringere stillet end medlemmer af kloakforsyningen.

Uanset den usikkerhed, der er forbundet med de økonomiske skøn, må det vurderes, at en sådan ordning vil indebære ganske små udgifter for kloakforsyningen i langt de fleste kommuner. Den omfordeling mellem ejendomme, der vil blive tale om, vil derfor også blive af beskeden rækkevidde.

Udvalget har drøftet forslaget, men der har dog ikke kunnet opnås enighed i udvalget om at anbefale forslaget.

Tilskudsordning

En del af udvalget (Dansk Industri, Landbrugsrådet, Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen, Københavns Kommune, Frederiksberg Kommune og Landsforeningen af Landsbysamfund) finder, at det som udgangspunkt påhviler ejendommens ejer at sikre finansiering af de nødvendige renseforanstaltninger, hvilket er i overensstemmelse med forureneren betaler princippet. Selvfinansieringen kan suppleres med en tilskudsordning for ejendomme, hvor anlægsudgiften overstiger udgiften ved tilslutning til kloak inden for kloakforsyningens område. Denne del af udvalget finder bl.a. under hensyntagen til landdistrikternes udvikling og ligestilling ikke, at en tilskudsordning skal finansieres af kloakforsyningen, men vil ikke afvise en statslig tilskudsordning, som sikrer ligestillingen.

Finansiering via kloakforsyningen

Udvalget har overvejet de ovenfor skitserede finansieringsløsninger via kloakforsyningen.

En ordning, hvor samtlige ejendomme i det åbne land optages i kloakforsyningen, vurderes ikke som hensigtsmæssig, da den ville komme til at omfatte et stort antal ejendomme, hvor der reelt ikke sker nogen ændring i den eksisterende spildevandsafledning.

En del af udvalget (Miljøstyrelsen, Finansministeriet og Indenrigsministeriet) afviser, under hensyntagen til principperne om at spildevandsområdet er et fuldt ud brugerfinansieret område, samt de begrænsede udgifter der er tale om, en statslig tilskudsordning, men finder istedet, at kloakforsyningen skal være forpligtet til at tilbyde optagelse i kloakfællesskabet i forbindelse med udstedelse af et påbud om forbedret rensning. Kloakforsyningen skal være forpligtet til at etablere og drive anlæggene på entreprenørbasis mod, at grundejerne betaler tilslutningsbidrag og løbende vandafledningsbidrag. For en sådan ordning taler, at der hermed vil blive sikret gennemført en ordentlig planlægning, således at det er den teknisk og økonomisk mest optimale løsning, der vil blive gennemført for den enkelte ejendom. Endvidere at der opnås økonomisk ligestilling mellem ejendomme i det åbne land og ejendomme, der er kloakeret, således at et økonomisk tilskud fra "by" til "land" også kan være modsatrettet, såfremt der kommer øgede omkostninger i forbindelse med kloakerede områder.

5.3 Konklusion

Der har ikke kunnet opnås enighed i udvalget om at pege på en bestemt løsningsmodel for en medfinansieringsordning.

Udvalget har drøftet et af formanden fremsat kompromisforslag, hvorefter kommunerne får hjemmel til at lade kloakforsyningerne yde tilskud og/eller lån til spildevandsrensning på ejendomme i det åbne land, der er omfattet af et kommunalt påbud. Der har dog ikke kunnet opnåes fuld tilslutning til forslaget.

En del af udvalget vil ikke afvise en statslig tilskudsordning, mens en andel del af udvalget ønsker at pege på en ordning, hvorefter kloakforsyningen forpligtes til at tilbyde optagelse i kloakforsyningen, når der udstedes påbud om forbedret rensning.

6 Tilslutningsret og -pligt

6.1 Baggrund

6.1.1 Nuværende lovgrundlag

Miljøbeskyttelsesloven

Det nuværende lovgrundlag om tilslutningsret og -pligt findes i miljøbeskyttelsesloven og bekendtgørelse nr. 310 af 25. april 1994 (spildevandsbekendtgørelsen).

I miljøbeskyttelsesloven er følgende regler af betydning:

§ 28, stk. 3: "Kommunalbestyrelsen giver tilladelse til tilslutning af spildevand til offentlige spildevandsanlæg samt dertil hørende udløbsledninger under overholdelse af amtsrådets tilladelse efter stk. 1."

§ 28, stk. 4, 1. pkt. : "Der er tilslutningspligt for ejendomme, når stikledning er ført frem til grundgrænsen."

§ 32, stk. 1, nr. 1: "Kommunalbestyrelsen udarbejder en plan for bortskaffelse af spildevand. Planen skal indeholde oplysninger om 1) eksisterende og planlagte kloakeringsområder og rensningsforanstaltninger."

§ 32, stk. 3: "Kommunalbestyrelsens vedtagelse af en spildevandsplan kan ikke påklages til anden administrativ myndighed."

Spildevandsbekendtgørelsen

I spildevandsbekendtgørelsen er følgende regler af betydning:

§ 4, stk. 4, nr. 2 og 3: "Kommunalbestyrelsens plan for bortskaffelse af spildevand i kommunen skal ledsages af fornødne kortbilag og skal udover oplysninger nævnt i lovens § 32, stk. 4, nr. 1-4 indeholde oplysninger om: 2) De eksisterende fælles spildevandsanlæg i kommunen, herunder afgrænsning af de enkelte kloakoplande. 3) Hvorledes spildevandet i øvrigt bortskaffes i kommunen, f.eks. ved afledning til nedslivningsanlæg, udsprøjtning og enkeltudledninger."

6.1.2 Administrativ praksis

Miljøbeskyttelseslovens regler om tilslutning har gennem en årrække været administreret ud fra et princip om, at en ejendom indenfor kloakforsyningens opland var omfattet af en endelig tilslutningsret og -pligt. Miljøklagenævnet har truffet afgørelse af 12. august 1994, der netop omhandler tilslutningsretten og -pligten. Miljøklagenævnet er med sin afgørelse ikke enig i Miljøstyrelsens hidtidige fortolkning af reglerne.

6.1.3 Miljøklagenævnets afgørelse af 12. august 1994

Sagsfremstilling

Miljøklagenævnet traf den 12. august 1994 afgørelse i en sag om udledning af filterskyllevand fra Islevbro Vandværk til Harrestrup Å.

Københavns Vandforsyning søgte den 4. november 1993 om tilladelse til udledning af indtil 100.000 m³ filterskyllevand pr. år fra Islevbro Vandværk, der var tilsluttet Rødovre kommunes kloaksystem, til Harrestrup å.

Baggrunden for ansøgningen var en ny betalingsvedtægt for Rødovre Kommune, der trådte i kraft den 1. januar 1993, og som indebar, at Københavns Vandforsyning for fremtiden skulle betale en vandafledningsafgift, som efter vandforsyningens opfattelse var uacceptabel høj.

Ansøgningen blev fremsendt til Københavns Amt gennem Rødovre Kommune. Københavns Amt meddelte den 4. februar 1994 - på en række vilkår - tilladelse efter miljøbeskyttelseslovens § 28, stk. 1, til udledning af filterskyllevand fra Islevbro Vandværk til Harrestrup Å.

Danmarks Naturfredningsforening påklagede tilladelsen til Miljøstyrelsen med henvisning til, at vilkårene ikke på tilstrækkelig måde sikrede Harrestrup Å imod forringelser.

Miljøstyrelsen ophævede med skrivelse af 17. juni 1994 Københavns Amts afgørelse med henvisning til, at Islevbro Vandværk ifølge miljøbeskyttelseslovens § 28, stk. 3, havde både ret og pligt til fortsat at være tilsluttet Rødovre Kommunes kloaksystem.

Københavns Amt og Københavns Vandforsyning påklagede herefter ved henholdsvis skrivelser af 8. og 14. juli 1994 Miljøstyrelsens afgørelse til Miljøklagenævnet.

Miljøklagenævnet tog alene stilling til, om Miljøstyrelsen med rette havde ophævet Københavns Amts tilladelse af 4. februar 1994 med den begrundelse, at Islevbro Vandværk som følge af tilslutningspligten fortsat havde pligt og ret til at aflede filterskyllevandet til Rødovre Kommunes kloaksystem.

Afgørelse

Miljøklagenævnet bemærkede hertil følgende:

“Miljøklagenævnet skal bemærke, at miljøbeskyttelseslovens § 28, stk. 4, 1. pkt., ikke afgør, hvilke ejendomme der er eller skal være omfattet af tilslutningspligten. Dette spørgsmål afgøres af kommunalbestyrelsen gennem den afgrænsning af kloakeringsoplande, der finder sted som led i spildevandsplanlægningen, jf. miljøbeskyttelsesloven § 32, stk. 1, nr. 1. Kommunalbestyrelsens vedtagelse af en spildevandsplan kan ikke påklages til anden administrativ myndighed, jf. miljøbeskyttelsesloven § 32, stk. 3.

Det er således også kommunalbestyrelsen, der som led i administrationen af spildevandsplanen træffer endelig afgørelse om, hvorvidt en allerede tilsluttet ejendom kan opnå fritagelse for tilslutningspligten, og hvorvidt en afgørelse herom kræver en formelig ændring af spildevandsplanen.”

Miljøklagenævnet ophævede herefter Miljøstyrelsens afgørelse af 17. juni 1994 og hjemviste den til fomyet behandling i styrelsen.

6 1.4 Nuværende retstilstand

På baggrund af Miljøklagenævnets afgørelse må reglerne om tilslutningspligt herefter fortolkes således, at det er kommunalbestyrelsen som kompetent myndighed for spildevandsplanlægningen jf. miljøbeskyttelseslovens § 32 og spildevandsbekendtgørelsens § 4, der som led i administrationen af spildevandsplanen træffer endelig afgørelse om, hvorvidt en allerede tilsluttet ejendom kan opnå fritagelse for tilslutningspligten, og hvorvidt en afgørelse herom kræver en formelig ændring af spildevandsplanen.

6.2 Udvalgets overvejelser

6.2.1 Kommissorium

Udvalget er blevet bedt om at overveje, om der bør ske nogen ændringer i lovgivningen som følge af Miljøklagenævnets afgørelse af 12. august 1994, hvordan sådanne ændringer i givet fald skal udformes, og hvilke konsekvenser disse ændringer kan have. Udvalget skal desuden overveje om en eventuel ophævelse af tilslutningsretten og -pligten bør være hel eller delvis.

Såfremt udvalget finder, at ind- og udtræden af kloaksystemet bør tillades, er udvalget blevet bedt om at redegøre for, hvilke betingelser, der i givet fald bør være opfyldt, og hvilke betalingsmæssige konsekvenser en sådan ind- og udtræden bør have.

Udvalget skal i den forbindelse overveje:

- hvorvidt der skal være mulighed for tilbagebetaling af tilslutningsbidrag
- hvordan en sådan ordning skal administreres i praksis

Udvalget skal endvidere i den forbindelse overveje, hvordan det kan sikres, at der generelt set ikke sker en miljømæssige forringelse, også i relation til vandmiljøhandlingsplanens krav, ligesom en hensyntagen til kloakforsyningens samlede økonomi bør indgå i overvejelserne.

6.2.2 Løsningsmodeller

Udvalget er blevet pålagt at overveje, om lovgivningen bør ændres som følge af Miljøklagenævnets afgørelse.

Der er som udgangspunkt to muligheder. Man kan fastholde den hidtidige fortolkning om, at der foreligger en endelig tilslutningsret- og pligt. Lovgivningen bør i givet fald præciseres set i lyset af Miljøklagenævnets afgørelse.

Den anden mulighed er, at der i fortsættelse af Miljøklagenævnets afgørelse skabes klare regler om adgangen til at udtræde af kloakforsyningen.

Sagen kan anskues ud fra såvel tekniske/miljømæssige hensyn, økonomiske betragtninger som administrative hensyn.

6.2.3 Tekniske/miljømæssige hensyn

Udvalget finder, at det er en forudsætning for at give adgang til at udtræde af kloakforsyningen, at man forinden har opnået tilladelse til alternativ bortskaffelse typisk ved, at amtet har givet tilladelse til udledning direkte til vandmiljøet i overensstemmelse med målsætningen for området.

Positive virkninger

Miljøklagenævnets afgørelse giver mulighed for teknisk fleksibilitet mellem fælles og individuelle løsninger på spildevandsrensningen. Kommunerne har mulighed for i samspil med virksomhederne at optimere spildevandsrensningen lokalt. Store industrielle belastninger kan forpligtende aftales behandlet af virksomheden selv, og det kommunale renseanlæg bliver ikke driftsmæssigt og kapacitetsmæssigt underlagt branchebestemte konjunktursvingninger.

Denne positive virkning bygger på, at en virksomhed kan have interesse i selv at kunne varetage spildevandshåndteringen fuldt ud ved kilden, således at den bliver en integreret del af virksomhedens øvrige håndtering af restprodukter og et samlet miljøstyringskoncept og kan tjene som tilskyndelse til anvendelse af renere teknologi. Endelig vil der kunne ske en mere hensigtsmæssig genanvendelse af vand samt slutanbringelse af slam fra virksomheden, idet virksomhedens slam ikke indeholder sanitært spildevand.

Negative virkninger

Udtagelse af allerede tilsluttede industrier og meddelelse af tilladelse til særskilte udledninger vil imidlertid også kunne rumme negative indvirkninger på den samlede spildevandshåndtering.

Renseanlæg er i dag typisk udbygget og tilpasset biologisk og driftsmæssigt til at behandle spildevandet fra de tilsluttede industrier. Derfor vil der ved at udtage visse industrier være risiko for, at renseanlægget efter afskæringen af virksomheden får betydeligt sværere ved at overholde de gældende krav. På de fleste renseanlæg er det således en særlig fordel for resultatet med tilledninger fra en række virksomhedstyper, f.eks. bryggerier, destillerier, levnedsmiddelindustrier m.fl., men tilledninger fra visse industrielle virksomheder kan også hæmme processen på renseanlægge-

Såvel de positive som de mindre positive virkninger bør ses i relation til, at der ikke ses tekniske begrænsninger i at fortsætte princippet om samlet rensning af industrispildevand og andet spildevand.

6.2.4 Økonomiske hensyn

Kloakforsyningen er et fuldt brugerfinansieret økonomisk fællesskab. En udtræden af dette fællesskab kan få økonomiske konsekvenser ikke bare for den, der udtræder, men også for dem, der bliver tilbage i fællesskabet.

Udfra en samfundsøkonomisk betragtning er det ønskeligt, at spildevandsrensningen er så billig som mulig. En udtræden kan blive aktuell i de tilfælde, hvor såvel den, der ønsker at udtræde af fællesskabet, som kommunen ser en fordel heri.

Den, der udtræder, skal ud og etablere alternative rensemetoder, og vedkommende har måske endda endnu ikke afskrevet de omkostninger, der var forbundet med oprindeligt at blive tilsluttet kloaksystemet. Vedkommende slipper til gengæld for at betale det løbende vandafledningsbidrag, der kun kan opkræves fra tilsluttede ejendomme.

Fællesskabet kan både vinde og tabe økonomisk ved at ejendomme, der tidligere har været med i fællesskabet udtræder, afhængigt af vedkommendes andel af de samlede omkostninger.

Der er ikke i de gældende betalingsregler for spildevandsanlæg taget højde for den situation, at en ejendom indenfor det offentlige spildevandsanlægs områdeafgrænsning opnår fritagelse for tilslutningspligten. Der er således hverken hjemmel til, at kloakforsyningen tilbagebetaler tidligere opkrævede tilslutningsbidrag, eller til, at der opkræves tilslutningsbidrag påny ved en senere genindtræden.

6.2.5 Administrative hensyn

Muligheden for at blive fritaget for tilslutningspligten kan betyde en omlægning af spildevandsstrukturen fra en central spildevandsløsning til kombinerede løsninger, hvor en række industrier og private husstande vil få særskilt udledning og/eller nedsivning.

Den administrative fremgangsmåde i forbindelse med en ændring af en tilslutningstilladelse til en udlednings- eller nedsivningstilladelse er ikke fastlagt nogen steder.

Den endelige afgørelse af, hvilke ejendomme, der skal være omfattet af tilslutningspligten, ligger hos kommunen, der er enekompetent ved vedtagelsen af spildevandsplaner efter en offentlig høring, idet spildevandsplaner ikke kan påklages til anden administrativ myndighed.

6.2.6 Regnvandsbetingede udløb

Ved regnvandsbetingede udløb forstås udledninger fra kloaksystemet, der fremkommer i nedbørssituationer, dels fra områder med fællessystem, hvor der kan ske overløb af opblandet regnvand og spildevand ved kraftig nedbør, og dels fra områder med separatsystem, hvor der udledes regnvand særskilt.

Der er siden 1981 etableret et større antal bassiner i tilknytning til begge systemer for at reducere en række gener som f.eks. kælderoversvømmelser. Der forventes i øvrigt med den aftalte forøgelse af investeringer i renovering og sanering en fortsat intensiveret udbygning med bassiner, særligt i områder med fællessystem.

Betydningen af de regnvandsbetingede udløb er lige som for udledningerne i det åbne land trådt stærkere frem efter reduktionen i udledningerne fra de større renseanlæg og industrien.

De regnvandsbetingede udløb udgør henholdsvis 17 og 20 % af den samlede belastning af de ferske vand med organisk stof og fosfor fra punktkilder. De regnvandsbetingede udløb kan dog lokalt have en relativ større betydning for opfyldelse af recipientmålsætninger. Der vil særligt i forbindelse med aflastninger i områder med fællessystem i perioder blive udledt spildevand med en meget høj koncentration af forurenende stoffer. Den mest problematiske situation forekommer i sommerhalvåret, hvor vandføringen i en række vandløb kan være lille.

Overløb direkte til de kystnære områder repræsenterer en særlig problemstilling. Udledningen af opblandet regnvand og spildevand i form af aflastninger kan være en væsentlig faktor de steder, der idag har problemer med overholdelse af badevandskravene.

Der er teknologisk set ikke begrænsninger i muligheden for at bringe de regnvandsbetingede udledninger i balance med kvalitetsmålsætningerne. Begrænsningerne er primært af økonomisk og fysisk karakter.

Faskiner

I de senere år har der været en stigende interesse for etablering af faskiner, det vil sige lokal nedsivning af regnvand, som alternativ til traditionel afledning af regnvand enten i fællesledninger til renseanlæg eller direkte til vandområde. Afledningsformen er almen ønskelig, idet man opnår at

fjerne unødigt regnvand fra renseanlæg. En øget nedsivning kan desuden medvirke til øget grundvandsdannelse.

Etablering af faskiner er mulig ved nykloakeringer, hvor kloakforsyningen kan vælge alene at kloakere for husspildevand, mens det kan være forbundet med problemer at etablere faskiner i eksisterende bebyggelse. Det kan således i praksis vise sig vanskeligt at finde egnede lokaliteter for placering af faskiner af hensyn til bygninger og faskinernes funktion, ligesom der knytter sig en række problemer til ændring af en bestående afledningsform via ledningsnet til en individuel løsning baseret på faskiner.

Efter Miljøklagenævnets afgørelse af 12. august 1994 kan en kommune i princippet ensidigt ophæve en ejendoms tilslutningspligt for tag- og overfladevand, hvorefter ejendommen selv er forpligtiget til at stå for bortskaffelsen. Dette kan have nogle økonomiske konsekvenser for den ejer, der måske få år forinden har lagt en særskilt ledning til tag- og overfladevand, der endnu ikke er afskrevet.

Kloakforsyningen må efter de nugældende regler ikke anvende sine midler på privat grund, ligesom der heller ikke er mulighed for, at kloakforsyningen tilbagebetaler en del af det tilslutningsbidrag, som ejeren i sin tid har betalt for at blive tilsluttet, til at finansiere en alternativ løsning.

6.3 Udvalgets forslag

Udtræden

Udvalget finder, at udtræden af kloakopland bør være muligt. Adgangen til at udtræde af kloaksystemet er som tidligere nævnt ikke reguleret i det nuværende regelsæt. Udvalget finder imidlertid, at der kan være behov for at fastsætte nærmere regler for, hvorledes en sådan udtræden kan finde sted, hvilket grundlag, der skal være tilvejebragt forud for en beslutning om ophævelse af tilslutningspligten, og hvilke økonomiske konsekvenser en sådan udtræden skal have.

En ejendom indenfor kloakopland, hvor kommunen har ført stikledning frem til grundgrænsen og påbudt tilslutning, har i princippet både en ret og en pligt til at lede det spildevand, som den er tilsluttet for, til kloaksystemet. En ejendom kan være tilsluttet for både husspildevand og tag- og overfladevand og alene for husspildevand.

“Hvilende tilslutning”

Udvalget har overvejet om en ophævelse af tilslutningspligten nødvendigvis behøver at medføre en ophævelse af tilslutningsretten. Man kan forestille sig et system, hvorefter man kan vælge mellem at få ophævet både tilslutningsretten og -pligten, hvorefter man stilles som om, man er uden for kloakopland og aldrig har været kloakeret, eller alene at få ophævet tilslutningspligten, hvorefter man har ret til at etablere alternativ bortskaffelse, idet man imidlertid beholder retten til senere at aflede sit spildevand via det kommunale kloaksystem, en slags “ hvilende ” tilslutning.

Disse muligheder kan kombineres med ophævelse både for husspildevand og tag- og overfladevand, alene for husspildevand eller alene for tag- og overfladevand.

Udvalget finder ikke, at muligheden for at bevare tilslutningsretten, mens tilslutningspligten ophæves, er interessant i praksis.

Betingelser for udtræden

Udvalget har foreslået, at følgende procedure skal overholdes ved en hel eller delvis udtræden af kloakfællesskabet:

1. Tilladelse til alternativ bortskaffelse (typisk en amtslig udledningstilladelse) meddeles under forudsætning af:
 - at tilladelse til alternativ bortskaffelse eller afledning er meddelt i overensstemmelse med regionplanens retningslinier for kvaliteten og anvendelsen af vandløb, søer og kystvande samt anvendelsen og beskyttelsen af grundvandet,
 - at Vandmiljøplanens krav ikke tilsidesættes,
 - at en ændret udledning ikke resulterer i, at den samlede spildevandsmængde renses dårligere end hidtil,
 - at en udtræden af fællesskabet ikke medfører en omgåelse af forudsætningerne for Vandmiljøplanens krav.
2. Tilladelse til hel eller delvis udtræden af kloakfællesskabet meddeles af kommunalbestyrelsen under forudsætning af:
 - at der er enighed herom mellem kommunalbestyrelsen og grundejeren,
 - at kloakforsyningens samlede økonomi ikke forringes væsentligt,
 - at kloakforsyningen fortsat kan fungere teknisk forsvarligt.

Betalingsregler i forbindelse med udtræden

Mulighed for udtræden rejser spørgsmål om de betalingsmæssige konsekvenser af en udtræden, herunder spørgsmål om der skal være mulighed for tilbagebetaling af tilslutningsbidrag. Dette forhold er behandlet under afsnit 8.2 om betaling ved udtræden.

Spildevandsplaner

Med henblik på at sikre kommunernes mulighed for at planlægge deres indsats på spildevandsområdet teknisk og økonomisk, finder udvalget det hensigtsmæssigt, at kommunerne i deres spildevandsplaner udpeger områder, hvor f.eks. håndteringen af tag- og overfladevand med miljømæssig og økonomisk fordel kan overlades til de enkelte grundejere, og hvor kommunen derfor er indstillet på at ophæve tilslutningsretten og -pligten for tag- og overfladevand.

For at kommunerne imidlertid ikke skal blive fastlåst planlægningsmæssigt, foreslår udvalget, at kommunerne skal lade en sådan udpegning af områder følges af et tidsbegrænset tilbud om tilbagebetaling af maksimalt 40 % af tilslutningsbidraget, hvor det er tilslutningsretten og -pligten for tag- og overfladevand, der ophæves, således at kommunen kan planlægge derudfra f.eks. ved etablering og dimensionering af bassiner, jf. afsnit 8.2.

6.4 Konklusion

Udvalget foreslår, at der fastsættes regler for, hvorledes en udtræden af kloakfællesskabet kan finde sted. Det anbefales, at udtrådte ejendomme ligestilles med ejendomme, der ikke tidligere har været tilsluttet det kommunale rensesanlæg.

Udvalget har foreslået, at følgende procedure skal overholdes ved en hel eller delvis udtræden af kloakfællesskabet:

1. Tilladelse til alternativ bortskaffelse (typisk en amtslig udlednings-tilladelse) meddeles under forudsætning af:
 - at tilladelse til alternativ bortskaffelse eller afledning er meddelt i overensstemmelse med regionplanens retningslinier for kvaliteten og anvendelsen af vandløb, søer og kystvande samt anvendelsen og beskyttelsen af grundvandet,
 - at Vandmiljøplanens krav ikke tilsidesættes,
 - at en ændret udledning ikke resulterer i, at den samlede spildevandsmængde renses dårligere end hidtil,
 - at en udtræden af fællesskabet ikke medfører en omgåelse af forudsætningerne for Vandmiljøplanens krav.
2. Tilladelse til hel eller delvis udtræden af kloakfællesskabet meddeles af kommunalbestyrelsen under forudsætning af:
 - at der er enighed herom mellem kommunalbestyrelsen og grundejeren,
 - at kloakforsyningens samlede økonomi ikke forringes væsentligt,
 - at kloakforsyningen fortsat kan fungere teknisk forsvarligt.

Det anbefales, at kommunerne med spildevandsplanen udpeger eventuelle områder, hvor det med miljømæssig og økonomisk fordel kan overlades til grundejeren at forestå håndteringen af tag- og overfladevand, og hvor kommunen derfor er indstillet på at ophæve tilslutningsretten og -pligten.

Kommunen bør lade en udpegning af områder, hvor tilslutningsretten og -pligten for tag- og overfladevand ophæves, følges af et tidsbegrænset tilbud om tilbagebetaling af maksimalt 40 % af tilslutningsbidraget.

7 Kravoverholdelse

7.1 Baggrund

7.1.1 Tilsynsresultater

Folketingsbeslutning 1986

Siden 1974 har amterne ført tilsyn med de kommunale spildevandsanlæg. I 1986 vedtog Folketinget en beslutning om, at alle ulovlige udledninger skulle stoppes. Dette førte til, at det i 1986 mellem Miljøstyrelsen og Amtsrådsforeningen blev aftalt, at amterne fremover årligt skulle indberette tilsynsresultaterne for de kommunale spildevandsanlæg til Miljøstyrelsen. I 1987 indberettede amterne for første gang til Miljøstyrelsen samlet resultaterne af tilsynet med de kommunale renseanlæg og indsatsen for at få stoppet de ulovlige udledninger. Redegørelserne beskrev tilsynsarbejdet, resultaterne heraf, de eventuelle håndhævelsesmetoder, der blev taget i brug ved en eventuel overskridelse af udlederkrav samt, hvilke recipientmæssige betydninger disse overskridelser havde haft.

I 1986 omfattede indberetningen ca. 1.500 renseanlæg, hvoraf de 620 dvs. (ca. 40 %) ikke havde overholdt deres udledningstilladelser. Indberetningen er fortsat en gang om året siden 1987, og med den sidste indberetning i 1995 havde 28 % af de kommunale renseanlæg overskredet deres udledningstilladelse svarende til 322 renseanlæg ud af 1.135 kommunale renseanlæg med kontrollerede krav. Der er således tale om en procentvis nedgang i antallet af renseanlæg med overkridelser, men det er fortsat uacceptabelt, set ud fra et retshåndhævelsessynspunkt, at så mange af de danske kommunale spildevandsanlæg stadig ikke overholder deres udledningstilladelser og derfor figurerer som ulovlige udledere.

Redegørelse i 1992

Problemet har således eksisteret i en årrække og i januar 1992 udsendte Miljøstyrelsen en redegørelse "Vedrørende de tekniske og juridiske forhold omkring kravoverholdelse på kommunale renseanlæg, samt vejledning i retshåndhævelse".

I redegørelsen blev det konstateret, at der i de forløbne år inden 1992 stadig var et væsentligt antal anlæg, ca. 1/3, der ikke overholdt udledningstilladelsen. Miljøstyrelsen konstaterede samtidig, at tilsynsmyndighederne kun i ganske få tilfælde havde anset det for nødvendigt med et videre indgreb for at tilvejebringe lovlige forhold og kun i et meget beskedent antal tilfælde havde fundet det berettiget at anmelde den ansvarlige til politiet. Det blev i denne redegørelse samtidig tilkendegivet, at der ingen grund var til at forvente, at denne tendens ikke fortsat ville gøre sig gældende.

De seneste tilsynsresultater

Dette viser også resultaterne for tilsynsåret 1994, hvor amterne i 53 % af tilfældene valgte at meddele kommunerne en henstilling, i ca. 10 % af tilfældene et påbud, i ca. 8 % af tilfældene en retlig lovliggørelse og i 9 % af tilfældene en indskærpelse. Tre renseanlæg blev politianmeldt og for de øvrige 19 % af tilfældene var der tale om særlige forhold, som amterne havde angivet på indberetningsskemaerne, som eksempelvis, anlæg nedlagt, anlæg under ombygning eller anlæg under indkøring.

Samtidig viste tilsynsresultaterne fra 1994, at mange af disse overskridelser ikke har haft nogen miljømæssig betydning for vandområderne. Således havde amterne i 1994 for 94 % af anlæggene vurderet, at overskridelsen ingen betydning havde eller kun lokalt havde en betydning for recipienten. I de resterende 6 % (19 anlæg) af tilfældene havde overskridelsen haft en væsentlig miljømæssig betydning for vandområderne.

Dette faktum synes at være i harmoni med, at amterne som tilsynsmyndighed ikke i væsentligt omfang har fundet grundlag for at tage skrappe håndhævelsesmetoder som påbud/indskærpelser og politianmeldelser i brug. Dette er generelt set også i overensstemmelse med Miljøstyrelsens vejledning, for så vidt overskridelsen ingen væsentlig miljømæssig betydning har, og der er tale om første gangs tilfælde.

Når tilsynsresultaterne domineres af et billede med mange anlæg og udledninger, der ikke overholder kravene vel at mærke uden, at det har miljømæssig betydning for vandområdet, og uden at der foretages egentlige håndhævelser, øges risikoen for en devaluering af miljøkravene til offentlige renselanlægs spildevandsudledninger.

Ydermere giver disse overskridelser af de kommunale spildevandsanlægs udledningstilladelser et indtryk af, at spildevandsrensningen i Danmark er dårlig, hvilket ikke er korrekt, når det lægges til grund, at antallet af miljømæssigt betydende forhold i de seneste indberetninger har været begrænset.

Miljøstyrelsen har givet udtryk for, at en så væsentlig forskel på konstaterede overskridelser og antallet af miljømæssigt betydende og sanktionerede forhold er uholdbar, og der har endvidere fra mange fronter været rettet kritik mod amternes håndhævelse af de kommunale renselanlægs overskridelser. I Miljøtilsyn 1994 har Miljøstyrelsen givet amterne en henstilling om i videre omfang at overveje anvendelsen af politianmeldelser overfor renselanlæg med gentagne overskridelser. Ministeren har desuden præciseret, at der bør ske en opstramning og regulering på området, således at antallet af kravoverskridelser nedbringes.

Miljøbeskyttelseslovens regelsæt

Efter miljøbeskyttelseslovens regelsæt skal tilsynsmyndigheden, når der konstateres et ulovligt forhold sikre, at der sker en lovliggørelse, medmindre forholdet er af underordnet betydning. Dette skal ske ved, at det ulovlige forhold bringes til ophør eller ved, at den nødvendige tilladelse meddeles (retlig lovliggørelse).

7.1.2 Tekniske problemer

Der kan være en række tekniske og uforudseelige årsager til, at der sker overskridelse af en udledningstilladelse, som det også er beskrevet i Spildevandsredegørelse 1995 afsnit 1.4.2. Her skal nævnes følgende:

- Store og uregulerede nedbørsmængder i oplandet kan medføre en midlertidig svigtende drift eller øgede udledningsmængder.
- Store permanente indsivningsmængder kan medføre lavere spildevandstemperaturer samt forringet biologisk aktivitet.
- Industribelastning med forhøjet indhold af miljøfremmede stoffer kan virke hæmmende på den biologiske aktivitet.
- Manglende driftsoptimering- og styring.

Der er således tale om situationer, hvor perioder med store regnvejrshændelser, akutte driftsuheld og ekstremt kolde perioder kan bevirke, at anlægget ikke i netop disse perioder fungerer optimalt og derfor eventuelt ikke kan overholde udledningstilladelsen. Eksempelvis kan en enkelt begivenhed på et renseanlæg indebære, at et analyseresultat for den dag vil få de statistiske kontrolregler til at give et udsagn om manglende kravoverholdelse for hele kontrolperioden, der normalt er et år, jf. Dansk Ingeniørforenings anvisning (DIF-anvisningen) om vandforureningskontrol.

7.1.3 **Kompetencen vedrørende større, privat renseanlæg**

Der har fra amterne side været rejst debat om kompetenceforholdene vedrørende private renseanlæg større end 30 personækvivalenter, idet amterne generelt finder det vanskeligt at bringe miljømæssigt uacceptable forhold i orden for så vidt angår disse anlæg på grund af, at tilsynskompetencen er adskilt fra tilladelseskompetencen, så en effektiv håndhævelse ifølge amterne er vanskelig.

Mange private anlæg er gamle og utidssvarende samtidig med, at udledningerne fra disse ofte ikke forholder sig til de nuværende regionplanretningslinier.

Efter de gældende regler er amtsrådet rette myndighed ved meddelelse af udledningstilladelser for spildevandsanlæg over 30 PE, jf. miljøbeskyttelseslovens § 28, stk. 1.

Med hensyn til tilsynsbestemmelserne er det kommunalbestyrelsen, der fører tilsyn med, at loven og de regler, der er fastsat med hjemmel i loven overholdes, jf. miljøbeskyttelseslovens § 65. Det vil sige, at kommunalbestyrelsen fører tilsyn med, at påbud og forbud efterkommes, og at vilkår fastsat i forbindelse med tilladelser overholdes.

Dette betyder, at kommunalbestyrelsen videre sender sager om overtrædelser af afgørelser, som amtsrådet har truffet, til amtsrådet. Amtsrådet træffer i så fald afgørelse i sagen i overensstemmelse med lovens øvrige bestemmelser.

Amtsrådet fører efter miljøbeskyttelseslovens § 66 tilsyn med miljøtilstanden i omgivelserne. Såfremt et amt via tilsynet med recipienterne måtte blive bekendt med, at et privat spildevandsanlæg større end 30 PE udleder miljømæssigt uforsvarligt, kan amtet som kompetent myndighed meddele påbud efter miljøbeskyttelseslovens § 30. I sådan et påbud kan amtet ændre vilkår, der må anses for utilstrækkelige. Samtidig kan amtet stille krav om egenkontrol. Amtet har dog ingen indflydelse på kommunens tilsyn med udledningen, og amtet kender heller ikke resultatet af tilsynet.

Yderligere kan det præciseres, at amtsrådet er kompetent myndighed til at håndhæve ulovlige forhold vedrørende anlæg større end 30 PE, jf. miljøbeskyttelseslovens § 66, stk. 3, efter at være blevet underrettet om sådanne af kommunalbestyrelsen, jf. lovens § 65, stk. 4.

På baggrund af ovenstående kan det summeres, at amtsrådet er kompetent myndighed i forbindelse med såvel meddelelse af tilladelser som påbud

samt håndhævelse af ulovlige forhold vedrørende større anlæg. Kommunalbestyrelsen er alene tilsynsmyndighed for udledningen.

7.2 Udvalgets overvejelser og forslag

7.2.1 Kommissorium

Udvalget er blevet bedt om at komme med ideforslag til løsning af ovennævnte problemstilling om kravoverholdelse. Det skal bemærkes, at problemstillingen vedrørende spildevandsanlæg større end 30 PE ligger uden for udvalgets kommissorium.

7.2.2 Løsningsmodeller

Udvalget konstaterer, at det for hovedparten af udledningerne gælder, at overskridelserne ikke vurderes at have nogen miljømæssig betydning for vandområderne. Fra kommunal og amtskommunal side er det fremhævet, at man overvejende har disponeret i overensstemmelse med Miljøstyrelsens vejledning om håndhævelse.

Dette må nødvendigvis rejse spørgsmålet, om den nuværende praksis for meddelelse af udledningstilladelser er tilfredsstillende, samt om hvorvidt udledningstilladelser af ældre datoer indeholder vilkår, der må betegnes som værende af underordnet betydning for miljøet, men som kan føre til overskridelser af udledningstilladelsen og dermed et udsagn om ulovlig udledning.

Det rejser således specielt spørgsmålet om, hvorvidt tilladelserne i et tilstrækkeligt omfang afspejler en faktisk driftssituation med ukontrollerbare påvirkninger.

Udvalget har overvejet følgende forslag, som kan medføre en begrænsning af antallet af renseanlæg med manglende kravoverholdelse:

1. Ændring af den udbredte kontrolmetode efter DIF-anvisningen, der ikke i sin nuværende form tager højde for sjældne og uforudseelige driftsforstyrrelser/driftssituationer.
2. Brug af vejledende kravværdier som vilkår i en udledningstilladelse, suppleret med midlertidige udledervilkår.
3. Revision af meddelte udledningstilladelse med henblik på retlig lovliggørelse.

7.2.3 Revision af DIF-anvisningen

For så vidt angår de større renseanlæg omfattet af Vandmiljøplanen anvender amterne i dag som kontrolmetode, DIF-anvisningen om vandforureningskontrol fra maj 1981 ganske i overensstemmelse med Miljøstyrelsens vejledning. Denne kontrol er baseret på, at der udtages døgnprøver til bestemmelse af kontrolvariablene jævnt fordelt over kontrolperioden, som normalt er et år, men i givne tilfælde kan afvige herfra. Vurderingen af de indkomne data foretages først ved kontrolperiodens slutning. Dog er der i anvisningen anført, at ved åbenlys utilladelig udledning skal en eventuel indgriben ikke først afvente vurderingerne ved kontrolperiodens afslutning.

Ingen miljømæssig betydning

Afløbskontrollen er således baseret på et statistisk materiale, der ikke tager højde for specielle situationer, hvor kravoverholdelse ikke kan ske på grund af særlige forhold, som ekstreme regnvejrssituationer, ekstremt lave temperaturer og akutte uforholdte driftsuheld. Alle sammen forhold, der ikke bliver taget højde for ved dimensioneringen og udførelsen af et renseanlæg, idet det må anses for økonomisk uholdbart at dimensionere et anlæg for enhver tænkelig driftssituation. Der er ikke i disse situationer tale om mangelfuld dimensionering eller mangelfuld driftsstyring.

Udvalget finder det relevant at foretage en revision af DIF-anvisningen for vandforureningskontrol, således at afløbskontrol ikke alene bliver udført på baggrund af statistiske data, men også i højere grad på baggrund af de rent driftstekniske muligheder i specielle situationer. Dette falder i tråd med, at der efter udvalgets nedsættelse, i Dansk Standard regi i foråret 1996, er taget initiativ til en revision af DIF's Anvisning for Forureningskontrol.

I relation til renseanlæggenes udledningstilladelser finder udvalget, at amterne i højere grad ved fastsættelsen af vilkår bør tage højde for særlige situationer, idet det kunne tillades, at lade en døgnprøve, der repræsenterer en ekstrem situation, udgå af det statistiske materiale i forbindelse med en vurdering af, om udledningstilladelsen overholdes.

Udvalget forestiller sig, at amtet i den situation, hvor et anlæg har haft en høj afløbsværdi, og der er tale om særlige forhold tilknyttet denne situation, at konkret vurderer, hvorvidt den pågældende prøve kan udtages af det samlede statistiske materiale. Dette kan rent praktisk ske ved en anmodning fra renseanlæggets ansvarlige, der i den situation bør redegøre for, hvad årsagen til den høje afløbsværdi er. Der vil således i den meddelte udledningstilladelse være retsgrundlag for at udtage en sådan væsentligt afvigende prøve.

Det vil være nødvendigt, at kriterierne for disse situationer fastlægges meget nøje, hvilket kan ske ved, at Miljøstyrelsen i det videre arbejde med denne problemstilling arbejder for, at der etableres nogle generelle retningslinier for disse særlige tilfælde/situationer eventuelt som en negativliste over situationer, hvor der ikke kan være tale om forhold, der kan betyde, at en prøve kan udtages af det statistiske kontrolprogram.

Det kan ikke af hensyn til retssikkerheden accepteres at lade det være op til det enkelte amt selv at fastsætte kriterierne. Desuden ville det være en fortsættelse af det eksisterende administrationsgrundlag, som på mange måder har vist sig utilstrækkelig til håndtering af kravoverskridelser.

Upræcise formuleringer i udledningstilladelsen som "Amtskommunen vurderer i det konkrete tilfælde, om udlederkravene er overskredet grundet forhold, som kommunen ikke havde mulighed for at kontrollere" vil bevirke, at der fortsat vil være uklarhed om retstilstanden på området, og følgelig vanskeliggøres den eventuelt nødvendige håndhævelse af udlederkravene.

7.2.4 Vejledende kravværdier

En anden mulighed, som udvalget har peget på er, i udledningstilladelser at operere med vejledende kravværdier.

Anvendelsen af vejledende krav kan ske på forskellige måder, afhængig af den konkrete udledningstilladelse. Det vejledende krav på udvalgte parametre kan enten stå alene eller være kombineret med et bindende krav for samme parametre.

Som det ligger i selve ordet, kan vejledende krav ikke retshåndhæves som juridisk bindende i modsætning til almindelige udlederkrav fastsat i en tilladelse. Overskridelse af et vejledende krav kan alene indikere, at der er behov for at undersøge nærmere, hvad der er årsag til overskridelse af det vejledende krav og ved optimal drift at arbejde for kontinuert at overholde kravet. Tilsynsmyndigheden vil i disse situationer derfor have mulighed for at bede om en redegørelse for de givne omstændigheder og samtidig have mulighed for at påbyde de nødvendige forbedringer af et anlæg til optimal drift af anlægget.

Det er i dag almindeligt, at vejledende krav anvendes på parametre, der er mere driftsbetingede end recipientbetingede, dvs. f.eks. suspenderet stof og bundfældeligt stof. Vejledende krav kan ifølge udvalgets vurdering også anvendes på en række andre parametre specielt i de tilfælde, hvor kvaliteten af det udledte spildevand ønskes på et niveau, der selv med det teknisk bedste udstyr er på grænsen af, hvad man kan forvente.

De vejledende krav kan f.eks. anvendes i tilfælde, hvor der i udledningstilladelsen er fastsat skærpede krav i forhold til eksempelvis Vandmiljøplanens krav, fordi det udfra vandområdemålsætningerne har været påkrævet med skærpede udlederkrav. Man kan således efter udvalgets vurdering hensigtsmæssigt anvende disse vejledende krav som parametre for, hvad renseanlæggene skal dimensioneres for og drives efter.

Dette skal ikke opfattes som en lempelse af miljøkravene til renseanlæggenes udledninger, men som en mulighed for dels at tage højde for de recipientmæssige kriterier og dels at tage højde for en række situationer, hvor anlæg, der drives optimalt, men under givne svære omstændigheder ikke kan overholde de skærpede krav. Her vil de vejledende krav få betydning.

Tadre-Mølle sagen

Det skal i den forbindelse bemærkes, at Miljøklagenævnet i juni 1995 i en konkret sag om Tadre Mølle centralrenseanlæg fastslog, at nævnet ikke fandt, at der i sagen forelå grundlag for at anfægte rigtigheden af recipientkvalitetsplanens forudsætninger om de nødvendige reduktioner af kvælstof og organisk stof. Nævnet var i den forbindelse opmærksom på, at den nødvendige begrænsning af stoffbelastningen for at opfylde de fastlagte målsætninger er behæftet med betydelige usikkerheder, men fandt det betænkeligt at lade denne usikkerhed komme vandmiljøet til skade.

Fastsættelse af sådanne restriktive udlederkrav vil efter udvalgets vurdering være til gavn for vandmiljøet, men hvis disse finder almindelig udbredelse, forinden det i konkrete tilfælde undersøges i praksis, om de enkelte renseanlæg kan honorere de lave krav, vil der være risiko for, at den margin, der er og bør være mellem den faktiske afløbskvalitet og de juridisk bindende kravværdier, skrumper ind med overskridelser til følge, og med den følge, at et anlæg vil figurere som et anlæg med ulovlig udledning.

Udvalget har overvejet om brugen af vejledende krav bør være begrænset til en nærmere fastsat periode. Et eksempel på dette kan være, at man i en indkøringsperiode for et renseanlæg opererer med vejledende krav, således at man efter denne periode på baggrund af de driftstekniske resultater vil have et bedre fagligt grundlag til at vurdere renseanlæggets mulighed for at overholde skærpede krav uden, at man af den grund stiller spørgsmål ved den nødvendige begrænsning af stofbelastningen for at opfylde de fastlagte målsætninger.

7.2.5 Midlertidige krav

Udvalget har peget på den mulighed at meddele midlertidige krav, som alternativ til brugen af vejledende udlederkrav. Brugen af midlertidige krav og midlertidige tilladelser er et kendt begreb inden for spildevandsområdet. For en kortere periode kan tilladelsesmyndigheden tillade lempeligere vilkår, end hvad der må forventes senere at blive stillet som permanente krav med henblik på i den pågældende periode at fastlægge det endelige niveau for udlederkravene. Midlertidige krav kan hensigtsmæssigt typisk gælde for indkøringsperioden for et renseanlæg.

Midlertidige krav kan ikke generelt sidestilles med vejledende krav, idet der efter udløbet af perioden og med fastsættelsen af de endelige krav, fortsat kan være problemer i de situationer, hvor kvaliteten af det udledte spildevand ønskes på et niveau, der selv med det teknisk bedste udstyr er på grænsen af, hvad man kan forvente. I modsætning til vejledende krav, kan midlertidige krav retshåndhæves.

Midlertidige krav kan sidestilles med tidsbegrænsede vejledende kravværdier. Forskellen er alene et spørgsmål om, hvorvidt kravet juridisk set kan håndhæves eller ej.

Erfaringerne har også vist, at anvendelsen af midlertidige krav alene ikke løser de konstaterede problemer med kravoverskridelser. Udvalget anbefaler derfor, at anvendelsen af midlertidige krav skal ses som et supplement til de øvrige forslag til en begrænsning af antallet af renseanlæg med manglende kravoverholdelse.

7.2.6 Revision af meddelte udledningstilladelser

En anden mulighed er at foretage en revision af renseanlæggenes gældende udledningstilladelser, da der i de givne tilladelser kan være tale om vilkår, der i forhold til vandområderne er uinteressante, men hvor disse vilkår er fastsat ud fra tidligere tiders gængse normer og almindelig praksis, her tænkes på parametre som bundfældelige stoffer og suspenderede stoffer, som nærmere er driftsrelaterede parametre end de er recipientrelaterede. Amterne kan i så fald efter ansøgning fra en kommune eller en virksomhed revidere de gældende vilkår efter at have foretaget den nødvendige miljømæssige vurdering af udledningen. Der er således i dette tilfælde tale om retlig lovliggørelse i mere udbredt omfang.

7.2.7 Kompetencen vedrørende større, private renseanlæg

Det ligger uden for udvalgets kommissorium at fremsætte forslag vedrørende kompetenceproblematikken for så vidt angår private renseanlæg større en 30 PE.

Alligevel har udvalget valgt at pege på, at det i anden sammenhæng bør tages op til vurdering, om en ændret kompetencefordeling, så tilsynskom-

petencen følger tilladelseskompetencen, vil kunne føre til et mere effektivt tilsyn og en mere effektiv håndhævelse af gældende tilladelser, og om dette tillige vil føre til en miljømæssig forbedring af udledningsforholdene for de private anlæg større end 30 PE i overensstemmelse med regionplanens retningslinier.

7.3 Konklusion

Til løsning af problemet med manglende kravoverholdelse for renseanlæg peger udvalget på flere forslag.

DIF-anvisningen

Det anbefales, at der fortsat arbejdes for en revision af DIF-anvisningen for vandforureningskontrol fra maj 1981, således at afløbskontrol ikke alene bliver udført på baggrund af statistiske data, men også i højere grad på baggrund af de rent driftstekniske muligheder i sjældne og uforudseelige situationer.

Generelt anbefales det, at amterne ved fastsættelse af vilkår i en tilladelse tager højde for særlige situationer, således at døgnprøver, der repræsenterer en ekstrem driftssituation, kan udgå af det statistiske materiale i forbindelse med vurderingen af, om en tilladelses vilkår er overholdt. Det forudsættes at ske ved anmodning fra renseanlæggets ansvarlige, der samtidig skal redegøre for årsagen til den høje afløbsværdi.

Det anbefales, at kriterierne for identifikation af sådanne særlige situationer fastlægges meget nøje ved, at Miljøstyrelsen udarbejder generelle retningslinier. Af særlige situationer kan nævnes ekstreme regnvejrsituationer, ekstremt lave temperaturer og akutte uforudsigte driftsuheld, dvs. alene forhold, der ikke bliver taget højde for ved dimensionering og udførelse af et renseanlæg.

Vejledende og midlertidige kravværdier

Fastsættelse af vejledende kravværdier anbefales som en mulig løsning, og som alternativ kan der meddeles midlertidige krav.

Retlig lovliggørelse

Det anbefales tillige, at der i mere udbredt omfang sker en retlig lovliggørelse ved en revision af meddelte udledningstilladelser, f.eks. således, at irrelevante parametre rettes til eller kravværdier uden miljømæssig betydning justeres.

Med miljøbeskyttelsesloven har amterne i dag redskabet til for renseanlæg større end 30 PE at revidere udledningstilladelser, der måtte synes at være utidssvarende eller have vilkår, der ikke står mål med de faktiske forhold i vandområderne.

Kompetancefordeling

Det anbefales, at der i anden sammenhæng bør tages op til vurdering, for så vidt angår private renseanlæg større end 30 PE, om en ændret kompetencefordeling, så tilsynskompetencen følger tilladelseskompetencen, vil kunne føre til et mere effektivt tilsyn og en mere effektiv håndhævelse af gældende tilladelser og om dette tillige vil føre til en miljømæssig forbedring af udledningsforholdene for de private anlæg større end 30 PE i overensstemmelse med regionplanens retningslinier.

8 Betalingsreglerne

8.1 Baggrund

8.1.1 Kommissorium

Udvalget er blevet bedt om på baggrund af de indstillinger, der er fremkommet under afsnit 3-7, at overveje hvilke konsekvenser de eventuelt foreslåede ændringer får for betalingsreglerne, og om det er nødvendigt, og i givet fald i hvilket omfang, det er nødvendigt at ændre betalingsreglerne.

Udvalget er endvidere blevet bedt om, såfremt udvalget skønner, at det er nødvendigt at ændre betalingsvedtægtsloven at redegøre nærmere for, hvori disse ændringer skal bestå, og hvordan udvalget forestiller sig, at sådanne ændringer konkret kan udformes.

Såfremt udvalget finder det nødvendigt at ændre betalingsreglerne i videre omfang, er udvalget blevet bedt om at overveje, om der er andre regler i loven, der bør revideres ved samme lejlighed.

Udvalget forudsættes i forbindelse med sine overvejelser om ændring af betalingsreglerne at overveje, om der skal ske en ændring af betalingsreglerne med henblik på at skabe mulighed for, at anvende kloakforsyningsmidler til etablering af minirenselanlæg, økologiske spildevandsbehandlingsanlæg samt faskiner på private grunde.

8.1.2 Nugældende lovgivning

De nugældende betalingsregler findes i lov nr. 863 af 23. december 1987 om betalingsregler for spildevandsanlæg, som blev ændret ved lov nr. 388 af 20. maj 1992, jf. lovbekendtgørelse nr. 644 af 21. juli 1992.

Loven bygger blandt andet på følgende grundlæggende principper:

- at kloakforsyningen er en forsyningsvirksomhed, der fuldt ud finansieres af brugerne efter ensartede retningslinier (forureneren betaler/fuld brugerfinansiering).
- at spildevandsbidrag for ensartede grupper og udledere er den samme uanset geografisk beliggenhed inden for kommunen og uanset hvilke omkostninger, der har været forbundet med etablering af spildevandsanlæg i det pågældende område (solidaritet).

Formålet med loven har været at forsøge at lave nogle enkle, klare og let administrerbare regler og at få en ensartet og overskuelig retstilstand.

Der er imidlertid siden den seneste revision i 1992 blevet afdækket nogle problemer i forbindelse med lovens administration, og der er fra forskellig side blevet udtalt ønske om en ændring af visse af lovens bestemmelser.

8.2 Betaling ved udtræden.

8.2.1 Baggrund

Nuværende regler

Der er i de eksisterende betalingsregler ingen regulering af betalings-spørgsmål i forbindelse med en udtræden af kloakopland.

Problemstilling

Problemet vedrørende betaling ved udtræden er først og fremmest aktuelt i følgende 2 situationer:

1. En ejendom/virksomhed, der er tilsluttet det offentlige kloakanlæg, ønsker at udtræde af kloakopland.
2. En ejendom/virksomhed, der er tilsluttet for tag- og overfladevand, ønsker at bortskaffe dette vand via lokal nedsivning.

8.2.2 Udvalgets overvejelser og forslag

Udvalget finder, at der i ovennævnte situationer bør ske en ændring af de eksisterende betalingsregler.

Udvalget har overvejet 2 løsningsmodeller:

1. Løsningsmodel

En regulering af det betalingsmæssige aspekt af en hel eller delvis ophævelse af tilslutningsretten og -pligten kan ske ved, at der sker en fuld-stændig eller en forholdsmæssig tilbagebetaling af tilslutningsbidraget efter betalingslovens på tilbagebetalingstidspunktet alt efter, om man op-hæver tilslutningsretten og -pligten for både husspildevand- og tag- og overfladevand eller alene for husspildevand eller for tag- og overflade-vand.

Hvis man senere måtte ønske at blive tilsluttet igen, skal der betales et nyt tilslutningsbidrag efter den på det tidspunkt gældende betalingslov. Såfremt man alene helt eller delvist fritages for tilslutningspligten men beva-rer tilslutningsretten, således at man når som helst efter aftale igen kan udnytte sin tilslutningsret, vil man ikke få tilbagebetalt nogen del af til-slutningsbidraget, og såfremt man ændrer vandafledningsbidraget til at bestå af en fast og en variabel del, skal man fortsat betale den faste del af vandafledningsbidraget, hvorimod den variable del skal bortfalde (se ta-bel 4).

Denne løsning vil forudsætte, at man indfører et fast tilslutningsbidrag, der er ens for alle uafhængigt af de faktiske omkostninger, og at man som nævnt opdeler vandafledningsbidraget i en fast og en variabel del.

En adgang til helt eller delvist at ophæve tilslutningsretten og -pligten kan åbne mulighed for etablering af alternative løsninger. En ophævelse af tilslutningsretten og -pligten for tag- og overfladevand kombineret med en delvis tilbagebetaling af tilslutningsbidraget kan således sikre, at der er økonomisk basis for etablering af faskiner.

Udvalget vurderer, at denne løsningsmodel er for rigoristisk. På den baggrund har udvalget overvejet en anden løsningsmodel.

Tabel 4:
Løsningsmodel 1

| | Proces- og/eller husspildevand og tag- og overflade vand. | Proces- og/eller husspildevand. | Tag- og overfladevand |
|--|---|---|---|
| Tilslutningsretten og -pligten ophæves | Skal etablere alternativ rensning for alt spildevand. Tilbagebetaling af det fulde tilslutningsbidrag. Stilles som ejendom udenfor kloakopland. | Skal etablere alternativ rensning for proces- og/eller husspildevand. Tilbagebetaling af 60 % af tilslutningsbidraget. Stilles som ejendom udenfor kloakopland hvad angår husspildevand. | Skal etablere alternativ rensning for tag- og overfladevand. Tilbagebetaling af 40 % af tilslutningsbidraget. Stilles som ejendom udenfor kloakopland hvad angår tag- og overfladevand. |
| Tilslutningspligten ophæves. Tilslutningsretten bevares. | Kan etablere alternativ rensning for alt spildevand. Ingen tilbagebetaling af tilslutningsbidrag. Skal betale fast men ikke variabel del af vandafledningsbidrag, hvis ej tillæder noget. | Kan etablere alternativ rensning for proces- og/eller husspildevand. Ingen tilbagebetaling af tilslutningsbidrag. Skal betale fast men ikke variabel del af vandafledningsbidrag, hvis ej tillæder noget. | Kan etablere alternativ rensning for tag- og overfladevand. Ingen tilbagebetaling af tilslutningsbidrag. Skal betale fast og variabel del af vandafledningsbidrag. |

2. løsningsmodel

Ved udtræden af kloakopland skal der som udgangspunkt ikke ske nogen tilbagebetaling, da kloakforsyningen allerede har afholdt de anlægsudgifter, som tilslutningsbidraget skal dække. Der kan dog i visse situationer blive tale om, at kloakforsyningen foretager en tilbagebetaling eller modtager økonomisk kompensation for at acceptere en udtræden.

Af tilfælde, hvor udvalget kan forestille sig en tilbagebetaling, kan nævnes:

1. Kommunen har valget mellem at tillade en virksomhed at udtræde eller foretage en udgiftskrævende udbygning af et renseanlæg. Kommunen skal kunne sandsynliggøre, at den ved at tillade en udtræden undgår at skulle foretage en større udbygning af et renseanlæg. Kommunen skal desuden sandsynliggøre, at den efter en virksomheds udtræden ikke vil stå tilbage med en uudnyttet ekstracapacitet, der vil være til større økonomisk skade for de øvrige tilsluttede end en udbygning af et renseanlæg.
2. Kommunen ved at tillade udtræden for enkeltejendomme for så vidt angår tag- og overfladevand undgår at skulle foretage omfattende investeringer i bassinudbygning, større ledningsdimensionering og lignende. Samtidig skal kommunen sikre sig, at de penge, der tilbagebetales, anvendes til en lokal løsning, f.eks. nedsivning, på egen grund.

Af tilfælde, hvor udvalget kan forestille sig, at kloakforsyningen kan modtage penge for udtræden, kan nævnes:

- Kommunen kan sandsynliggøre, at den har etableret et særligt anlæg til behandling af en bestemt virksomheds spildevand, og at dette anlæg endnu ikke er afskrevet, forudsat at anlægget ikke kan udnyttes på anden vis.

Kommunen må i sin skønsmæssige vurdering af, om der skal ske en økonomisk opgørelse i forbindelse med en konkret udtræden, lade dette ske i overensstemmelse med kloakforsyningens interesser, og ikke tage for kloakforsyningen uvedkommende hensyn til en virksomheds økonomi.

Udvalget foreslår af praktiske grunde, at tilbagebetalingsbeløbet maksimeres, således at det maksimalt må andrage det tilslutningsbidrag, ejendommen kan opkræves på tilbagebetalingstidspunktet, vel vidende at der kan være forskel på det tilslutningsbidrag, som grundejeren i sin tid ved tilslutningen har betalt, og det tilslutningsbidrag, der kan opkræves på tilbagebetalingstidspunktet. Udvalget har overvejet muligheden for tilbagebetaling af det beløb, der oprindeligt er blevet betalt, men har ud fra en samlet vurdering fundet, at tilbagebetalingsbeløbet bør være lig maksimums tilslutningsbidraget på det tidspunkt, hvor udtræden skal finde sted, da det ofte kan være svært at finde frem til, hvad der oprindeligt er betalt, ligesom der er nogen virksomheder, der aldrig har betalt. Et loft skal varetage hensynet til ensartethed.

Såfremt man alene udtræder for tag- og overfladevand, bør tilbagebetalingsbeløbet maksimeres tilsvarende, hvilket på nuværende tidspunkt vil sige 40 % af tilslutningsbidraget.

Hvis man senere ønsker at blive tilsluttet igen, kan tilslutningsbidraget ikke overstige de af kloakforsyningen afholdte udgifter i forbindelse med gentilslutningen, idet tilslutningsbidraget som minimum skal udgøre et eventuelt tilbagebetalingsbeløb, og maksimalt kan udgøre standardtilslutningsbidraget.

Udvalget finder, at løsningsmodel 2 er en realistisk og acceptabel mulighed.

Udvalget finder således, at der som udgangspunkt ikke skal ske nogen tilbagebetaling, men at der konkret kan aftales tilbagebetaling til den udtrædende, eller at den udtrædende efter konkret aftale skal betale for at komme ud.

Udvalget er positiv overfor ideen om, at der skal kunne ske en tilbagebetaling til ejendomme, der træder ud for så vidt angår regnvand med henblik på etablering af faskiner på privat grund, under forudsætning af, at der er enighed mellem grundejer og kommune om udtrædelsen.

Udvalget finder endvidere, at det er acceptabelt med et loft for tilbagebetaling.

8.3 Tilslutningsbidrag

8.3.1 Baggrund

Nuværende regler

De nuværende regler om opkrævning af tilslutningsbidrag findes i lovens § 2, stk. 1 og 6 og lovens § 3. Reglerne går i korthed ud på følgende:

Der kan ikke opkræves tilslutningsbidrag fra ejendomme, der er tilsluttet eller tidligere har betalt tilslutningsbidrag til et offentligt spildevandsanlæg.

Ejendomme, der ikke tidligere har været inddraget under et offentligt spildevandsanlæg pålignes, tilslutningsbidrag på baggrund af en fordeling af udgifterne ved etableringen af det nødvendige ledningssystem i det pågældende kloakopland efter det matrikulære grundareal. Loven fastsætter et maksimum for tilslutningsbidragets størrelse på 30.000 kr. inklusiv moms pr. boligenhed/800 m² grundareal. I områder, hvor der alene kan tilsluttes husspildevand til kloakkerne, kan tilslutningsbidraget dog højst fastsættes til 60 % af de nævnte bidrag.

For erhvervsejendomme i landzone gælder en særregel i lovens § 2, stk. 6, hvorefter tilslutningsbidrag skal fastsættes i overensstemmelse med den afledningsret, der tillægges ejendommen som følge af bestemmelserne i lov om planlægning.

8.3.2 Udvalgets overvejelser og forslag

Problemstilling

Udvalget må konstatere, at spildevandsområdet med hensyn til betalings spørgsmål er et område, der pr. tradition er langt mere reguleret, end det er tilfældet med andre forsyningsområder, som f.eks. vandforsyningsområdet. Et hovedhensyn ved en ændring af betalingsreglerne er derfor en forenkling af regelsættet. Udvalget anbefaler, at man i anden sammenhæng får belyst problematikken vedrørende forskelligheden på betalingsområdet inden for de enkelte forsyningsområder med henblik på mere frie rammer.

Udvalget har noteret sig, at reglerne for opkrævning af tilslutningsbidrag har varieret meget i tidens løb. Før lovændringen i 1992 var der således ingen loft over tilslutningsbidraget, ligesom dette kunne fastsættes uafhængigt af de faktiske omkostninger.

Udvalget har generelt vurderet argumenterne for og imod et standardtilslutningsbidrag. Imod taler, at et standardtilslutningsbidrag ikke afspejler de reelle udgifter forbundet med en kloakering, hverken i de tilfælde, hvor omkostningerne til en kloakering reelt overstiger standardbidraget, eller i de tilfælde, hvor tilslutningen af en nyudstykket grund vil blive billigere. Alligevel har udvalget valgt at gå videre med ideen.

Udvalget har overvejet en model, hvorefter de eksisterende regler suppleres med en mulighed for kommunen til at fastsætte et standardtilslutningsbidrag for hele kommunen, dog max. 30.000 kr. Udvalget erkender, at denne løsning giver kommunerne mulighed for en fleksibel påligning og medfører en administrativ forenkling, men modsat er løsningen i strid med tidligere bestræbelser på at sikre en ensartet påligning i kommunerne. Denne model kan udvalget derfor ikke anbefale.

Udvalget foreslår og anbefaler, at der i stedet for et maksimum for tilslutningsbidrag, som det er gældende idag, indsættes et for alle kommuner gældende standardtilslutningsbidrag f.eks. 30.000 kr. eksklusiv moms, reguleret efter et af Danmarks Statistik udarbejdet reguleringsstal baseret på bygge- og anlægsomkostninger. Dette bidrag skal opfattes som en slags indmeldelsesgebyr for at deltage i fællesskabet, ligesom man f.eks. betaler et oprettelsesgebyr, når man får installeret en telefon. Bidraget skal primært dække kloakforsyningens anlægsomkostninger, men i det omfang de indkomne tilslutningsbidrag overstiger anlægsomkostningerne, skal de gå til dækning af driftsomkostninger, ligesom driftsbidragene i dag kan bruges til at dække anlægsomkostningerne.

Baggrunden for dette forslag er:

- at udgifterne til en kloakering normalt vil overstige det maksimumbeløb, man kan opkræve efter den gældende lov,
- at en nyudstykket grund i et allerede kloakeret område kan blive tilsluttet meget billigere end stamparcellen og de øvrige ejendomme i bebyggelsen,
- at der er stor variation i det tilslutningsbidrag, som kommunerne fastsætter i deres betalingsvedtægt, hvilket medfører ulighed og konkurrence mellem kommunerne,
- at opkrævning efter de nugældende regler bliver betragtet som kompliceret og besværligt at administrere,
- at borgerne har svært ved at forudse, hvor stort et bidrag, de skal betale,
- at en valgfri fastsættelse af tilslutningsbidraget kan medføre væsentlige forskelle i de økonomiske konsekvenser for ejendomme, der kloakeres og ejendomme i det åbne land, hvor der skal ske en forbedret spildevandsrensning jf. afsnit 5,
- at en valgfri fastsættelse af tilslutningsbidraget kan betyde, at der ved fastsættelse af lave tilslutningsbidrag kun kan tilbagebetales beskedne beløb i forbindelse med udtræden for tag- og overfladevand, idet tilbagebetalingsbeløbet i så tilfælde udgør maksimalt 40 % af tilslutningsbidraget, jf. afsnit 6.3. Valgfri fastsættelse af tilslutningsbidraget vil da ikke fremme incitamentet til at udtræde af fællesskabet for tag- og overfladevand.

Ved at indsætte et standardbidrag vil man kunne forenkle regelsættet, lette administrationen i kommunerne og sikre ensartede regler i hele landet. Man vil endvidere udvide det solidariske princip i loven og gøre reglerne lettere at forstå og mere gennemskuelige for borgerne, hvorved kommunerne, tilsynsrådene og domstolene må antages at blive sparet for en del sagsbehandling.

I forbindelse med en ændring af reglerne om tilslutningsbidrag finder udvalget, at man også må foretage en ændring af reglerne om opkrævning

af tilslutningsbidrag i landzone, således at ejendomme i landzone bliver sidestillet med tilsvarende ejendomme i byzone.

8.4 Vandafledningsbidrag

8.4.1 Baggrund

Nuværende regler

De nugældende regler findes i lovens § 2, stk. 2-4. Vandafledningsbidrag opkræves som udgangspunkt efter - målt eller skønnet - vandforbrug.

Problemstilling

Under punkt 6.3. har udvalget overvejet muligheden for passivt medlemskab af kloakforsyningen. Forudsætningen for denne løsning var en opdeling i et fast og et variabelt bidrag. Udvalget kan ikke anbefale løsningsmodellen, hvorfor opdelingen ikke er helt så aktuel.

Der har været fremført ønske om at gøre betalingen mere kostægte. Det er vanskeligt at fastslå, hvor stor en del af kloakforsyningens omkostninger, der er faste, henholdsvis variable, da de fleste omkostninger både har et islæt af fast og variabel karakter. Et realistisk estimat er, at ca. 85 % af omkostningerne er faste.

Eksempel fra Ikast Kommune

Ikast Kommune har set nærmere på konsekvenserne af at opdele vandafledningsbidraget i en fast og en variabel del. Eksemplet fra Ikast Kommune viser, at hvis ca. halvdelen af driftsomkostningerne dækkes via det faste bidrag, betyder det i denne kommune mere end en halvering af industriens årlige omkostninger, mens boligernes bidrag vil stige med ca. 25 %. Industrien er i denne kommune karakteriseret ved et relativt lille grundareal og et stort vandforbrug.

Det er tvivlsomt, om der kan generaliseres ud fra disse tal til landsplan. Særligt kunne man forestille sig, at det vil få den modsatte effekt i kommuner med mange virksomheder med et stort grundareal og et lille vandforbrug, nemlig at industrierne skal betale en større andel.

Der har imidlertid også særligt fra kommuner med mange sommerhuse været fremført, at en afregning efter målt forbrug ikke i tilstrækkelig grad tager højde for, at de faste driftsomkostninger, der udgør en betydelig del af de årlige udgifter til anlæg og drift, er uafhængige af vandforbruget. Kommunerne har derfor foreslået, at der indføres en eller anden form for fast afgift.

8.4.2 Udvalgets overvejelser og forslag

Udvalget har overvejet, om en opdeling af vandafledningsbidraget i en fast og en variabel del er relevant.

Der er i udvalget stillet spørgsmålstejn ved det hensigtsmæssige i en opsplitning af vandafledningsbidraget i en fast og en variabel del, da det nedsætter incitamentet til at spare på vandet. Til gengæld er en stor del af kloakforsyningens omkostninger ikke m^3 -afhængige men faste, så der kan argumenteres for, at det m^3 -afhængige bidrag suppleres med et fast bidrag, som det i visse tilfælde sker indenfor drikkevandsforsyningen.

Udvalget er opmærksom på, at en sådan opdeling vil stå i modsætning til de bestræbelser, der har været på at lave nogle ensartede og enkle regler for fordeling af udgifter til spildevandsanlæg.

Afhængig af hvordan en eventuel opdeling udformes, kan der ske væsentlige omfordelinger af betalingsbyrden mellem virksomheder indbyrdes og mellem virksomheder og husholdningerne. Disse omfordelinger kan forekomme meget betydelige, hvis formålet alene er at øge betalingen fra boliger med et lille vandforbrug.

En opdeling af vandafledningsbidraget i en fast og en variabel del baseret på boligenheder eller kvadratmeter erhvervsareal må forudses at have den effekt, at virksomheder med et stort grundareal må betale forholdsvis mere, mens virksomheder med et stort vandforbrug, og især hvis disse tillige har et lille grundareal, vil slippe billigere end i dag. Den private forbruger med et lille vandforbrug, så som f.eks. sommerhusejere, må forudses at skulle betale forholdsvis mere end efter de gældende betalingsregler.

Udvalget har fundet, at en opdeling af vandafledningsbidraget i en fast og variabel del kan være relevant, men har ikke kunnet pege på nogen model for en sådan opdeling. Udvalget foreslår derfor, at ministeren får hjemmel til at fastsætte regler om en opdeling af vandafledningsbidraget i en fast og en variabel del. Udvalget foreslår endvidere, at der nedættes et særligt udvalg til at se på modeller for en opdeling af vandafledningsbidraget, således at de nærmere regler om en opdeling af vandafledningsbidraget så vidt muligt kan træde i kraft samtidig med de øvrige ændringer i betalingsloven.

8.5 Særbidrag

8.5.1 Baggrund

Nuværende regler

Efter den nuværende regel i betalingslovens § 2, stk. 7 kan ejendomme, der afleder særlig forurenede spildevand, pålignes særbidrag, såfremt tilledningen giver anledning til særlige foranstaltninger i forbindelse med anlæggets etablering og drift.

Det er således overladt til kommunalbestyrelsen at vurdere og afgøre efter hvilke regler, der skal opkræves særbidrag, når afledningen er forbundet med ekstraomkostninger.

Reglerne om betaling af særbidrag administreres parallelt med men uafhængigt af reglerne om tilsyn og fastsættelse af krav til afledning af spildevand efter miljøbeskyttelsesloven, idet begge værktøjer i praksis fremmer en reduktion af udledning af tungmetaller og miljøfremmede stoffer.

Det bemærkes, at lov om afgift af spildevand, vedtaget den 1. juni 1996, lægger afgift på indholdet af nitrogen, fosfor og organisk stof i spildevandet.

Problemstilling

Der har i de senere år været fokuseret meget på miljøfarlige stoffer, og hvad man kan gøre for at få disse reduceret eller substitueret.

Eksempel fra Roskilde Kommune

Roskilde Kommune er her et eksempel på en kommune, som har fundet en model på at anvende særbidraget som middel til at fremme en reduktion af udledningen af tungmetaller.

Roskilde Kommune har i 1992 vedtaget et tungmetalsærbidrag, idet der ved indførelsen blev lagt vægt på, at tungmetallerne påførte kloakforsyningen to typer af meromkostninger:

- 1) Merudgifter i forbindelse med håndtering og bortskaffelse af slammet, på grund af deponering eller forbrænding frem for udbringning på landbrugsjord.
- 2) Tungmetallerne har hæmmende effekt på biologien i renseanlægget og tilledningen kan dermed nedsætte kapaciteten på renseanlægget. Resultatet kan blive forringet afløbskvalitet og i yderste konsekvens udvidelsesbehov på renseanlægget.

Roskilde Kommunes særbidrag for tungmetaller opkræves som en kilopris for den mængde, der inden for den givne tilslutningstilladelse kan afledes.

Taksterne for tungmetalbelastet spildevand i Roskilde Kommune er følgende:

| | | |
|---------------------------|----------|---------------|
| Særbidrag pr. udledt kg.: | cadmium | 25.000,00 kr. |
| | kviksølv | 25.000,00 kr. |
| | bly | 12.500,00 kr. |
| | nikkel | 6.250,00 kr. |
| | chrom | 6.250,00 kr. |
| | zink | 1.250,00 kr. |
| | kobber | 2.500,00 kr. |

Roskilde Kommune har haft positive erfaringer med tungmetalsærbidraget, der har medført en reduktion i udledningen af tungmetaller til renseanlæg og har medvirket til at gøre nye løsninger på spildevandsproblemerne aktuelle og rentable.

8.5.2 Udvalgets overvejelser og forslag

Kommissorium

Udvalget er blevet bedt om at vurdere, hvordan man kan anvende betalingsvedtægterne til at forøge incitamentet til at tilføre spildevandsanlægene færre miljøfremmede stoffer.

Udvalget er enige om, at det primære redskab til at regulere udledningen af tungmetaller og miljøfremmede stoffer er det kommunale miljøtilsyn samt de tilslutningsvilkår, der meddeles i en tilladelse efter miljøbeskyttelsesloven. Udvalget finder det vigtigt at præcisere, at udgangspunktet for en virksomheds udledning af spildevand altid er princippet om anvendelse af bedste, tilgængelige teknologi (renere teknologi) i overensstemmelse med miljøbeskyttelseslovens regler. Spørgsmålet om betaling af særbidrag vil derfor blive aktuelt i de situationer, hvor en virksomhed på trods af anvendelse af bedste, tilgængelige teknologi alligevel udleder stoffer, der kan medføre ekstra omkostninger i forbindelse med spildevandshåndteringen.

Udvalget har overvejet, om de eksisterende muligheder for opkrævning af særbidrag bør udvides. Specielt har udvalget overvejet, om det vil være hensigtsmæssigt at anvende særbidragsordningen i de tilfælde, hvor der ikke direkte kan dokumenteres forøgede driftsudgifter på renseanlægget, men hvor man ønsker tungmetaller og miljøfremmede stoffer reduceret

eller substitueret ved anvendelse af renere teknologi, da tilledningen ville medføre ekstraudgifter til f.eks. håndtering og bortskaffelse af slam samt hæmme renseanlæggets processer, som det er illustreret med Roskilde-eksemplet.

Udvalget har i den forbindelse overvejet, om man kan slække på dokumentationskravet, således at det ikke alene er de direkte dokumenterede ekstraudgifter til spildevandsrensningen, der kan medtages, men også de nødvendige udgifter, som det kan være svært at dokumentere konkret, som f.eks. øgede omkostninger i forbindelse med håndtering og bortskaffelse af slam, reduceret kapacitet og renseseffekt på renseanlægget samt ekstra prøveudtagning og analyser.

En særbidragsordning på grundlag af blandt andet miljøfremmede stoffer kan være vanskelig på grund af det store antal stoffer. En forenklet beregningsmetode kunne f.eks. være at anvende en faktor på det almindelige vandafledningsbidrag for hvert af de miljøfremmede stoffer, som det i forbindelse med en tilslutningstilladelse har været nødvendigt at stille krav til. Udvalget har overvejet, om opkrævningsgrundlaget for særbidrag bør have karakter af adfærdsregulering, men udvalget kan generelt ikke acceptere et afgiftselement i en lov, der ellers er baseret på de faktisk afholdte udgifter. Med ovennævnte model er dette synspunkt imødegået, idet der er sammenhæng mellem opkrævningen og omkostningerne.

Udvalget finder, at ovennævnte model om særbidrag er en brugbar model til at inddrage de nødvendige omkostninger til spildevandshåndtering, som følger af tilledning af tungmetaller og miljøfremmede stoffer til det kommunale renseanlæg, i det omfang der efter anvendelse af bedste, tilgængelige teknologi fortsat er miljøfarlige stoffer tilstede. Det er en forudsætning for modellen, at der kan sandsynliggøres en sammenhæng mellem omkostningerne og de miljøfarlige stoffer.

8.6 Fritagelse for vandafledningsbidrag

8.6.1 Baggrund

Nuværende regler

Det er Miljøstyrelsen opfattelse, at der også skal betales vandafledningsbidrag for det spildevand, der opstår i forbindelse med en virksomheds fabrikationsprocesser og for andre specialtilfælde, hvor der afledes spildevand til det offentlige kloaksystem uden, at der har været et vandforbrug, som f.eks. i tilfælde af, at der afledes spildevand fra afværgeboringer og lossepladser til det offentlige spildevandssystem.

Denne opfattelse bygger på forureneren betaler princippet og på en fortolkning af betalingsvedtægtsloven. Det er betalingsvedtægtslovens forudsatte udgangspunkt, at der skal betales for alt spildevand, der tilledes det offentlige spildevandsanlæg, medmindre andet direkte eller indirekte fremgår af loven, som det f.eks. er tilfældet for regnvand. Da det rent praktisk er vanskeligt at måle ved udledningen, har man i loven valgt vandforbruget som en parameter ud fra en betragtning om, at det, der går ind, normalt vil svare til det, der bliver ledt ud. Det har ikke dermed været hensigten at fravige forureneren betaler princippet, som tilsiger, at man skal betale for alt det spildevand, man leder ud. Man har i den forbindelse bevidst fravalgt, at der skal betales vandafledningsbidrag for tag- og overfladevand, da dette ville nødvendiggøre en måling af regnvandsmængden, hvilket i praksis er vanskeligt at realisere.

8.6.2 Udvalgets overvejelser og forslag

Udvalget finder, at det som hovedregel ikke er forbundet med væsentlige driftsudgifter at rense vand fra afværgepumpninger, filterskyllevand og kølevand. Det kan derfor diskuteres, om der skal betales vandafledningsbidrag for disse typer af vand. Der differentieres som udgangspunkt ikke i betalingsloven mellem forskellige typer af spildevand på nær i de tilfælde, hvor spildevandet er særligt forurenede og kan give anledning til særlige foranstaltninger, idet der i så fald er hjemmel til at pålægge et særbidrag.

Man kunne forestille sig en løsning, hvorefter de ovennævnte typer af spildevand generelt undtages for vandafledningsbidrag, men hvor der indsættes en regel om, at kommunalbestyrelsen kan pålægge de omtalte typer af vand betalingspligt, hvis deres behandling er forbundet med forøgede driftsudgifter.

Man kunne også forestille sig en løsning, hvorefter de nævnte typer af spildevand som udgangspunkt skal betale vandafledningsbidrag, men hvor der indsættes en hjemmel til, at kommunalbestyrelsen kan nedsætte dette eller helt lade det bortfalde.

Udvalget finder, at det kan være hensigtsmæssigt alene at undtage vand fra afværgepumpninger, for vandafledningsbidrag udfra en samfundsmæssig betragtning.

En generel fritagelse for vandafledningsbidrag for filterskyllevand og kølevand kan udvalget ikke anbefale. En afledning af disse typer af spildevand er desuden forbundet med udgifter til transport i ledninger og især til pumpestationer, svarende til alt andet spildevand. Tillige vil der for spildevand af disse typer i mange tilfælde være mulighed for at udlede direkte til vandmiljøet i stedet for tilledning til kloakanlæg som følge af udvalgets forslag vedrørende lempelse af tilslutningspligten, jf. kapitel 6. Udvalget er dog ikke afvisende overfor en nedsat betaling for filterskyllevand og kølevand. Udvalget har overvejet muligheden for generelt at nedsætte vandafledningsbidraget for vand, der er rent nok til at blive udledt direkte til vandmiljøet via en kommunal, separat regnvandsudledning.

*Mindretalsudtalelse fra
Amtsrådsforeningen og
Kommunernes Landsfor-
ening*

Afværgepumpninger er en nødforanstaltning, der normalt foretages af det offentlige, hvis det er den billigste måde at begrænse skaderne fra en jordforurening på. Udgifterne til vandafledningsbidrag og spildevandsafgift virker derfor, i det omfang de ikke modsvares af udgifter på spildevandsanlægget, som en skat på offentligt finansieret afhjælpning af et problem. Det er med til at forvride prisfastsættelsen og dermed løsningen af problemet, således at den bedste og billigste løsning i nogle tilfælde fravælges.

Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening anbefaler derfor, at vand fra afværgepumpninger som udgangspunkt fritages for vandafledningsbidrag og spildevandsafgift. Såfremt vandet er af en sådan karakter, at spildevandsanlægget kan påvise merudgifter i forbindelse med dets behandling i anlægget, skal der dog kunne opkræves vandafledningsbidrag i overensstemmelse hermed.

8.7 Konklusion

8.7.1 Betaling ved udtræden

Udvalget anbefaler, at der ved udtræden af kloakopland som udgangspunkt ikke skal ske nogen tilbagebetaling. Tilbagebetaling kan dog komme på tale i følgende situationer:

Tilbagebetaling

1. Kommunen har valget mellem at tillade en virksomhed at udtræde eller foretage en udgiftskrævende udbygning af et renseanlæg. Kommunen skal i så fald kunne sandsynliggøre, at den ved at tillade en udtræden undgår at skulle foretage en større udbygning af et renseanlæg. Kommunen skal desuden sandsynliggøre, at den efter en virksomheds udtræden ikke vil stå tilbage med en uudnyttet ekstrakapacitet, der vil være til større økonomisk skade for de øvrige tilsluttede end en udbygning af et renseanlæg.
2. Kommunen undgår ved at tillade udtræden for enkeltejendomme for så vidt angår tag- og overfladevand at skulle foretage omfattende investeringer i bassinudbygning, større ledningsdimensionering og lignende. Kommunen skal samtidig sikre sig, at de penge, der tilbagebetales, anvendes til en lokal løsning, f.eks. nedsivning på egen grund.

Af tilfælde, hvor udvalget kan forestille sig, at kloakforsyningen kan modtage penge for udtræden, kan nævnes:

- Kommunen kan sandsynliggøre, at den har etableret et særligt anlæg til behandling af en bestemt virksomheds spildevand, og at dette anlæg endnu ikke er afskrevet, forudsat at anlægget ikke kan udnyttes på anden vis.

Det anbefales, at tilbagebetalingsbeløbet ved udtræden af praktiske grunde og af hensynet til ensartethed maksimalt kan andrage det tilslutningsbidrag, der kan opkræves på tilbagebetalingstidspunktet.

Såfremt en ejendom alene udtræder for tag- og overfladevand, anbefales det, at tilbagebetalingsbeløbet maksimeres tilsvarende.

8.7.2 Tilslutningsbidrag

Udvalget må konstatere, at spildevandsområdet med hensyn til betalings spørgsmål er et område, der pr. tradition er langt mere reguleret, end det er tilfældet med andre forsyningsområder, som f.eks. vandforsyningsområdet. Et hovedhensyn ved en ændring af betalingsreglerne er derfor en forenkling af regelsættet. Udvalget anbefaler, at man i anden sammenhæng får belyst problematikken vedrørende forskelligheden på betalingsområdet inden for de enkelte forsyningsområder med henblik på mere fri rammer.

Det anbefales, at der fastsættes et standardtilslutningsbidrag, f.eks. 30.000 kr. eksklusiv moms reguleret efter et af Danmarks Statistik udarbejdet reguleringstal baseret på bygge- og anlægsomkostninger.

Samtidig anbefales det, at reglerne om opkrævning af tilslutningsbidrag i landzone ændres således, at ejendomme i landzone sidestilles med tilsvarende ejendomme i byzone.

8.7.3 Vandafledningsbidrag

Det anbefales, at give ministeren en hjemmel til at fastsætte regler om en opdeling af vandafledningsbidraget i en fast og en variabel del. Det anbefales endvidere, at der nedsættes et særligt udvalg til at se på forskellige modeller for en sådan opdeling, således at de nærmere regler om en opdeling af vandafledningsbidraget først udarbejdes efter udvalgsarbejdet. Udvalget finder, at det bør tilstræbes, at disse regler træder i kraft samtidig med de øvrige ændringer i betalingsloven.

8.7.4 Særbidrag

Det anbefales, at mulighederne for opkrævning af særbidrag udvides i forhold til de gældende regler. I det omfang, der kan sandsynliggøres ekstra omkostninger forbundet med håndtering af spildevand, der indeholder tungmetaller og miljøfremmede stoffer, anbefales det, at der gives kommunerne mulighed for opkrævning af særbidrag.

Ikke alene direkte dokumenterede ekstraudgifter til spildevandsrensningen, men også de nødvendige udgifter, som det kan være svært at dokumentere konkret, som f.eks. øgede omkostninger ved håndtering og bortskaffelse af slam, reduceret kapacitet og renseseffekt på reseauanlægget, ekstra prøveudtagning og analyser.

Særbidrag kan blive aktuel i de tilfælde, hvor en virksomhed på trods af anvendelse af bedste, tilgængelige teknologi forsat afleder miljøfarlige stoffer.

8.7.5 Fritagelse for vandafledningsbidrag

Det anbefales, at der som udgangspunkt skal betales vandafledningsbidrag for vand fra afværgepumpninger, men at kommunalbestyrelsen kan nedsætte vandafledningsbidraget eller helt lade dette bortfalde.

Det anbefales endvidere, at som der udgangspunkt skal betales vandafledningsbidrag for filterskyllevand og kølevand, men at vandafledningsbidraget kan nedsættes. Dette kan især blive aktuelt, hvis afledningen sker udenom reseauanlæg.

*Mindretalsudtalelse fra
Amtsrådsforeningen og
Kommunernes Landsfor-
ening*

Amtsrådsforeningen og Kommunernes Landsforening anbefaler, at vand fra afværgepumpninger som udgangspunkt fritages for vandafledningsbidrag og spildevandsafgift. Såfremt vandet er af en sådan karakter, at spildevandsanlægget kan påvise merudgifter i forbindelse med dets behandling i anlægget, skal der dog kunne opkræves vandafledningsbidrag i overensstemmelse hermed.

Bilag A

Forslag til Lov om ændring af lov om miljøbeskyttelse

§ 1

I lov om miljøbeskyttelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 590 af 27. juni 1994 om miljøbeskyttelse, som senest ændret ved lov nr. 403 af 14. juni 1995, foretages følgende ændringer:

1. I § 29 indsættes som 3. pkt.:

“Miljøministeren kan desuden fastsætte regler om hel eller delvis ophævelse af tilslutningspligt til offentlige spildevandsanlæg.”

2. I § 30 indsættes efter stk. 4 som nyt stykke:

“Stk. 5. Kommunalbestyrelsen kan under de i stk. 1 nævnte forudsætninger påbyde ejendomme, der ikke er tilsluttet kloak, at den nødvendige forbedring eller fornyelse af et anlæg med en kapacitet på 30 personækvivalenter eller derunder skal ske ved etablering af nedsivning, såfremt der er dokumentation for, at der kan nedsives i området. Kommunalbestyrelsen kan endvidere påbyde et bestemt renseniveau i henhold til en typegodkendelsesordning. Kommunalbestyrelsens afgørelse kan ikke påklages til anden administrativ myndighed.”

Stk. 5 bliver herefter stk. 6.

3. I § 32, stk. 1 indsættes som nr. 5-7:

“5) udpegning og klassificering af recipientfølsomme områder og renseniveauer,

6) statusoversigt og renoveringsplan for kloakanlæggene, og

7) områder, hvor kommunen er indstillet på at ophæve tilslutningspligten helt eller delvist.”

4. I § 32, stk. 1, nr. 3 ophæves “og” i sidste linie.

5. I § 32, stk. 1, nr. 4 ophæves “.” sidst i linien.

Bilag B

Forslag

til

Lov om ændring af lov om betalingsregler for spildevandsanlæg

§ 1

I lov nr. 863 af 23. december 1987 om betalingsregler for spildevandsanlæg, som ændret ved lov nr. 388 af 20. maj 1992, foretages følgende ændringer:

1. § 2, stk. 6 ophæves, og i stedet indsættes:

“Stk. 6. Kommunalbestyrelsen kan nedsætte eller ophæve vandafledningsbidraget for vand fra afværgepumpninger. Vandafledningsbidraget for filterskyllevand og kølevand kan nedsættes, særligt hvis afledningen sker udenom renseanlæg.”

2. § 2, stk. 7 affattes således:

“Ejendomme, der afleder særlig forurenede spildevand, kan pålignes særtilslutningsbidrag, såfremt tilledningen giver anledning til særlige foranstaltninger eller i øvrigt kan medføre forøgede omkostninger i forbindelse med anlæggets etablering og drift.”

3. § 3, stk. 3 og 4 ophæves, og i stedet indsættes:

“Stk. 3. Ejendomme, der ikke tidligere har været inddraget under et offentligt spildevandsanlæg, pålignes et standardtilslutningsbidrag. Tilslutningsbidraget forfalder, når ejendommen tilsluttes eller kan tilsluttes spildevandsanlægget.

Stk. 4 Standardtilslutningsbidraget udgør 30.000 kr. eksklusiv moms for en boligenhed. For erhvervsjendomme i byzone fastsættes standardtilslutningsbidraget til 30.000 kr. eksklusiv moms pr. 800 m² grundareal. For erhvervsjendomme i landzone beregnes et standardbidrag pr. boligenhed samt bidrag for erhvervsdelen ud fra et skøn over størrelsen af vandafledningen omregnet til boligenheder.”

4. § 3, stk. 5 affattes således:

“I områder, hvor der alene kan tilsluttes husspildevand til kloakkerne, skal tilslutningsbidraget fastsættes til 60 pct. af de i stk. 4 nævnte bidrag.”

5. I § 3 indsættes efter stykke 6 som nyt stykke:

“Stk. 7. Ejendomme, som har fået ophævet tilslutningspligten helt eller delvist, kan ved hel eller delvis generhvervelse af tilslutningspligten pålignes tilslutningsbidrag. Tilslutningsbidraget kan ikke overstige de af kloakforsyningen afholdte udgifter i forbindelse med generhvervelsen og kan maksimalt udgøre det i stk. 4 nævnte beløb. Såfremt ejendommen ved ophævelse af tilslutningspligten har fået tilbagebetalt et beløb efter § 4 a, skal tilslutningsbidraget dog som minimum udgøre dette beløb.”

6. Efter § 4 indsættes:

“§ 4 a. Kommunalbestyrelsen kan i særlige tilfælde foretage en hel eller delvis tilbagebetaling eller modtage en økonomisk kompensation ved ophævelse af en ejendoms tilslutningspligt til et offentligt spildevandsanlæg. Tilbagebetalingsbeløbet kan højst fastsættes til det tilslutningsbidrag, som ejendommen kan opkræves på tilbagebetalingstidspunktet.

Stk. 2. Ejendomme, der alene udtræder for tag- og overfladevand, kan maksimalt få 40 % af det i stk. 1 nævnte maksimumsbeløb tilbagebetalt. Tilbagebetalingen kan gøres betinget af etablering af alternativ bortskaffelse.”

7. Efter § 9 indsættes:

“§ 9a. Miljøministeren kan fastsætte regler om, at vandafledningsbidraget

REGISTRERINGSBLAD

Udgiver: Miljø- og Energiministeriet, Miljøstyrelsen
Strandgade 29, 1401 København K

Serietitel, nr.: Betænkning fra Miljøstyrelsen, 3/1996

Udgivelsesår: 1996

Titel:

Betænkning om spildevandsafledningen i det åbne land m.v.

Undertitel:

Forfatter(e):

Udførende institution(er):

Spildevandsudvalget

Resumé:

Spildevandsudvalget, der blev nedsat i april 1996, har afsluttet sit arbejde i oktober 1996 med denne betænkning. Den indeholder udvalgets overvejelser og forslag til, hvordan indsatsen for en forbedret spildevandsrensning i det åbne land kan gennemføres og finansieres. Endvidere indeholder den overvejelser og forslag vedrørende tilslutningsret og -pligt, kravoverholdelse, betalingsreglerne på spildevandsområdet samt udkast til lovforslag uden bemærkninger.

Emneord:

spildevand; rensning; lovgivning; betaling; økonomi; administration; påbud; kommuner; godkendelse; nedsivning

Md./år for redaktionens afslutning: oktober 1996

Sideantal: 102

Format: A4

ISBN: 87-7810-687-7

ISSN: 0900-3738

Oplag: 1500

Andre oplysninger:

Tryk: Stougaard Jensen/Scantryk A/S, København

Pris (inkl. moms): 165 kr.

Kan købes hos: Miljøbutikken, tlf. 33379292 - telefax 33927690

Trykt på 100% genbrugspapir Cyclus Print