



# CHALMERS

YTTRANDE  
2017-05-01  
Chalmers dnr C 2017-0131

(Dnr M2016/02191/Nm)  
[m.registrator@regeringskansliet.se](mailto:m.registrator@regeringskansliet.se)  
Regeringskansliet  
Miljö- och energidepartementet  
103 33 Stockholm

## **Synpunkter på Havs- och vattenmyndighetens rapport Tydligare regler för små avloppsanläggningar med tillhörande konsekvensanalys**

Chalmers tekniska högskola avger härmed sitt yttrande över Miljö- och energidepartementets remiss av Havs- och vattenmyndighetens rapport Tydligare regler för små avloppsanläggningar med tillhörande konsekvensanalys (Miljö- och energidepartementets diarienummer M2016/02191/Nm).

### Yttrande

#### Sammanfattning

Det övergripande syftet med de föreslagna förändringarna i regelverket är att åstadkomma förtydliganden, förenklingar och mer samordnade bedömningar. Havs- och Vattenmyndigheten föreslår också införande av ekonomiska styrmedel med syfte att öka takten beträffande åtgärder i små avloppsanläggningar. Alla dessa syften är bra och vällovliga.

Det är angeläget att hjälpa verksamhetsutövare välja teknik som kräver förhållandevis enkla åtgärder under drift. Den utformning av reglerna som finns i förslaget gynnar enkel och robust teknik på bekostnad av känsligare och mer skötselkrävande. Det är bra.

Vid utpekandet av känsliga områden bör enkla robusta och konservativa metoder användas vilket bör leda till att snarare större än mindre områden utpekas som känsliga. Detta är bra för människors hälsa och miljön. De kostnader som faller på verksamhetsutövarna är kostnaderna för en nytta som tidigare inte tagits ut, utan konsekvensen av tidigare förfaringssätt har drabbat miljön. Det är dessutom en kostnad som i samhällsekonomin leder till inkomster i andra sektorer och som skapar ytterligare arbetstillfällen.

Regeländringar bör emellertid ses i ett något större perspektiv och det är knappast troligt att slutresultatet - minskande utsläpp av närings- och smittämnen - kommer att väsentligt förbättras genomförändringar av regelverket. Åtgärdstakten för byte av gamla, dåligt

fungerande små avloppsanläggningar, kommer knappast att öka. Detta är anmärkningsvärt, och man skriver också i konsekvensanalysen att "Förslaget till nya regler ger inte incitament till en ökad åtgärdstakt av bristfälliga avloppsanläggningar". Vi instämmer och hävdar att ändringar av regelverket, enligt vår mening, inte är tillräckliga om de inte åtföljs av implementeringsåtgärder på flera nivåer i det administrativa systemet (kommuner, länsstyrelser, andra myndigheter)<sup>1</sup>. Dessa implementeringsåtgärder kräver sannolikt tillförande av resurser för att olika tillsyns- och andra åtgärder kan vidtas.

Det är heller inte rimligt att tänka sig att frånvaron av sanktionsmöjligheter i §12 leder till annat än minskad respekt för regler. Införandet av nya bestämmelser beträffande miljöstraffavgifter §14, 15, 18a samt beträffande tillsynsbestämmelserna kan heller knappast förväntas bli effektiva, eftersom kostnaderna för att anlägga en ny avloppsanläggning vida överstiger kostnaderna för att betala sanktionsavgifter, en eller ett upprepat antal gånger. Skall åtgärdstakten öka betydligt, vilket i rimlighetens namn bör vara det övergripande syftet med regeländringarna, är det vår mening att mer kännbara sanktionsmöjligheter krävs eftersom incitamenten för den enskilde att vidta åtgärder som är bra för miljön eller grannarna är begränsade. Sanktioner är sannolikt enda möjligheten, om än mindre populärt. Väl avvägda och konsekvent genomförda regler, och till dem kopplade sanktioner är emellertid sannolikt på sikt accepterade av allmänheten under förutsättning att syftet uppfylls och implementeringen upplevs som rättvis (se Wallin, 2014). Det är viktigt att återupprätta ett enklare system där det finns en hög grad av transparens, förutsägbarhet och konsekvens.

Det är alltså enligt vår mening dags att överväga ett styrsystem med regler, sanktioner och tillsyn, snarare än som föreslagits i tidigare utredning av ekonomiska styrmedel, genom skatt och/eller avgifter<sup>2</sup>. Rätt utformade kan mer kännbara sanktioner i anslutning till de föreslagna regeländringarna, vilka är i riktning av ökad enkelhet och nationell samsyn, enligt vår mening vara en lämplig väg att gå.

De föreslagna regeländringarna är alltså steg i rätt riktning på en längre väg som behöver innehålla mer konkreta åtgärder riktade mot de som skall agera, d v s verksamhetsutövarna. Detta förutsätter koordination mellan de olika myndigheterna, tydlighet, fasthet och konsekvens vid genomförande av regelverket. Skall vi nå miljömål i Sverige så krävs mer än mål, lagar, författningar, råd, samråd och samtal. Det måste hända något med de fysiska flödena, i det här fallet av närings- och smittämnen, något som i sin tur kräver fler, och bättre fungerande, små avloppsanläggningar vilka anläggs och drivs av verksamhetsutövarna med stöd av entreprenörer och myndigheter.

Det kan också finnas skäl att överväga statliga stödformer som gör det ekonomiskt mer fördelaktigt för de mindre verksamhetsutövarna att investera i bättre små avloppsanläggningar. Skall vi nå ambitiösa miljömål krävs sannolikt både piskor och morötter.

---

<sup>1</sup> Se bl a Wallin, A. Actors at the interface between socio-technical and ecological systems, Analytical starting point for identifying mitigation possibilities in the case of on-site sewage systems. Department of Energy and Environment, Chalmers University of Technology, 2014.

<sup>2</sup> "Styrmedel för en hållbar åtgärdstakt" (Havs- och vattenmyndighetens rapportering, 2013)

## Mer specifika synpunkter

### §12

Förslaget, som leder till att endast slutna tank eller olika "torra lösningar" i praktiken är tillåtna i områden utpekade som känsliga för utsläpp av toalettavloppsvatten, är utmärkt. Teknikerna är väl kända och förhållandevis enkla och effektiva. De öppnar också för en högre grad av återvinning av näringsämnen. (Det är för bra att slopa tidigare skrivningar om näringsämnesåtervinning i detta sammanhang.) I kombination med snålspolande toalett (ev. i kombination med kvarn) kan avloppet från slutna tankar också enklare återföras till användning i jordbruket. För att fullt utnyttja potentialen med näringsämnesåtervinning behövs emellertid koordinerade lösningar och ytterligare åtgärder. Det är angeläget att detta initieras och koordineras eftersom det inte självklart finns ekonomiska incitament för olika tänkbara aktörer. Det är också avgörande att kompetens och uppbyggandet av administrativa och tekniska system stöds på olika sätt.

### §15 och nya §§ Nya tillsynsbestämmelser beträffande installation och kontinuerlig kontroll

Certifiering av entreprenörer som anlägger nya små avloppsanläggningar är ett förslag som är delvis missriktat. Problem under drift (t ex i fallen med minireningsverk) kan man inte knappast komma åt med denna regel och därför är det bra att det tillkommer en § om kontinuerlig kontroll.

Men införandet av certifiering av entreprenörer (med tillhörande certifieringsorgan för kontroll) bidrar inte nödvändigtvis till effektivitet i termer av ökad åtgärdshastighet (t ex anläggande/utbyte av små avloppsanläggningar).

Det är heller inte givet att överförande av kontrollfunktioner till ytterligare ett organ, jämte kommunen och länsstyrelsen, leder till en bättre kvalitet. Det borde räcka med mer aktiva tillsynsmyndigheter, vilket också upprätthåller kompetensen hos tillsynsmyndigheterna, samt skapar en lämplig balans mellan tre aktörer – verksamhetsutövaren, entreprenören och myndigheten. Att reducera ner myndigheten och ersätta den med certifieringen av entreprenören, och med en från myndigheterna delvis externaliserad tillsyn, och tillhörande ny kontrollinje innebär inte någon förenkling, utan snarare ytterligare komplexitet i ett redan komplext system. D v s §18 (och ny §18a) kan utgöra fortsatt grund för tillsyn. Dess implementering kan med fördel intensifieras.

### §16b

Formuleringen "ska horisontellt skyddsavstånd från avloppsanläggningens infiltrerande del till dricksvattentäkt motsvara grundvattnets förväntade transportsträcka under minst tre månader" innebär visserligen en anpassning till platsspecifika förutsättningar men den innebär också att man inför en svårighet, och därmed möjligheter till diskussioner, som har att göra med hur man *de facto* skall gå tillväga för att fastställa denna förväntade transportsträcka. Det är väsentligt enklare för alla inblandade parter

att införa en sträcka än att ha den formulering som nu finns i förslaget. Att fastställa en sträcka som, låt säga i 99,9% av fallen, kan anses vara tillräcklig baserat på erfarenheter är väsentligt enklare än att uppskatta grundvattnets transportsträcka, som dessutom är olika i olika riktningar från utsläppspunkten. Det kan också vara lämpligt att, om det finns grundvattentäkter inom radien från en tänkt avloppsanläggning, införa skrivningar som förbjuder anläggandet av en sådan anläggning som släpper ut renat eller orenat avloppsvatten, dvs en återkoppling till §12. Enligt vår uppfattning är det primära skyddsvärdet i detta sammanhang människors hälsa och deras vattentillgång, inte att tillåta utsläpp, när det finns möjlighet att lösa frågan genom krav på tekniska lösningar.

#### Ny § Tillsynsbestämmelse, kontinuerlig kontroll

Det är angeläget att det införs kontinuerlig kontroll, men den behöver ha en något tätare periodicitet än vart 10 år, förslagsvis vart 6-8 år, och den kan sannolikt organiseras på ett annat sätt än att man bygger en ny organisatorisk struktur utanför myndigheternas (se synpunkter under §15 etc).

#### Ny § Utpekande av områden som är känsliga för utsläpp av toalettavloppsvatten

Utpekandet av känsliga områden är sannolikt helt avgörande för hur utfallet av den föreslagna regeländringen kommer bli på längre sikt.

De frågor som förs fram beträffande vilken myndighet som stå för utpekandet handlar mycket om svårigheter att överföra kunskap mellan kommuner och länsstyrelser/vattenmyndigheter. De kan knappast vara av den graden att de inte kan överbryggas. Existerande GIS-system och en förhållandevis enkel modell samt en process där kommunernas tjänstemän ges möjlighet (utan politikerinblandning!) att ge synpunkter, samt tid för detta, bör ge möjligheter att låta Vattenmyndigheterna sköta utpekandet. I rimlighetens namn är det hos den myndigheten den här frågan hör hemma eftersom kopplingen till vatten, normer och miljö kvalitetsmål för just vatten är uppenbar.

Identifieringen (utpekandet) av känsliga områden behöver vila på en metod som är välunderbyggd och generellt användbar för hela landet. Utveckling av modeller för identifiering av känsliga områden behöver innehålla förenklingar och vår bedömning är att det är viktigare att metoden för utpekandet är enkel och transparent än sofistikerad och detaljerad, vilket sannolikt gör den svår att kommunicera och motivera för verksamhetsutövarna som i sista hand är de som påverkas. Det finns ett antal hydrologiska parametrar som vi vet spelar roll för fosforretention liksom för transport och omsättning av kväve i markprofilen. Flera av dessa parametrar är emellertid kraftigt varierande mellan olika platser, och kan variera ganska mycket över små avstånd (vattenådror t ex) och utpekandet av områden behöver ske på en grövre skala – olika avrinningsområden till ngt större vattendrag förslagsvis - snarare än på en detaljerad tomt-nivå.

Det är också angeläget att den förenkling som måste ske under identifieringen av känsliga områden tillämpar ett konservativt synsätt (tänk försiktighetsprincipen tillämpad på ett konkret sätt i ett sammanhang där detaljnivån i princip är möjlig, men inte rimlig att täcka med vetenskapliga metoder) genom att, när det föreligger osäkerhet, snarare utpeka större än mindre områden som känsliga för utsläpp. Det

innebär att striktare regler tillämpas i en större del av landet vilket är bra ur hälso- och miljösynpunkt.



Sverker Molander  
Professor  
Environmental Systems and Risk  
Chalmers University of Technology

## Ärendets hantering

*Ärendet har handlagts av professor Sverker Molander, avdelningen för Miljösystemanalys vid institutionen för Energi och miljö*