

Kajsa Tönnesson  
Chef Havsmiljöinstitutet  
Box 260  
SE-405 30 Göteborg  
Tel +46 31 7861259  
[kajsa.tonnesson@havsmiljoinstitutet.se](mailto:kajsa.tonnesson@havsmiljoinstitutet.se)

2017-04-28, d nr 6/17

*Miljö- och energidepartementet*  
[m.registrator@regeringkansliet.se](mailto:m.registrator@regeringkansliet.se)

## REMISSYTTRANDE – TYDLIGARE REGLER FÖR SMÅ AVLOPPSANLÄGGNINGAR, FÖRFATTNINGSFÖRSLAG FÖR AVLOPPSANLÄGGNINGAR UPP TOM 200 PE (HAVS- OCH VATTENMYNDIGHETENS RAPPORTERING 2016-09-09)

### Inledning

Havsmiljöinstitutet ser i huvudsak positivt på det författningsförslag som Havs- och Vattenmyndigheten (HaV) presenterar i sin rapport. Övergödningen är ett betydande problem för Östersjöns miljö och det är viktigt med kraftfulla åtgärder och styrmedel för att minska de utsläpp som bidrar till övergödningen. Det är även angeläget för att effektivisera Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram och nå upp till de åtgärdskrav som Sverige åtagit sig genom EU-direktiv och Helsingforskonventionens aktionsplan. Det är också viktigt att åtgärder vidtas där de gör störst skillnad och att är mest kostnadseffektiva.

Behovet av att förtydliga regelverket för små avlopp och minska oklarheter i tillämpningen är erkänt sedan länge. Som nämns i rapporten är detta önskvärt för öka rättssäkerhet, samsyn och effektivitet i genomförande, liksom för att skärpa tillämpning och tillsyn vad gäller små avloppsanläggningar.

Havsmiljöinstitutet har avgränsat sitt remissvar och kommer huvudsakligen att kommentera författningsförslaget utformning ur ett juridiskt perspektiv, hur det kan komma att påverka utsläpp av fosfor, samt dess konsekvenser vad gäller påverkan på havsmiljön. Havsmiljöinstitutets svar rör således inte hälsoskydd, spridning av smittämnen eller lokal påverkan av avloppsutsläpp.

Mot denna bakgrund kan det sammanfattningsvis konstateras:

- Att paragraferna i den föreslagna förordningstexten bidrar till att förtydliga hur reglerna ska tillämpas juridiskt.
- Havsmiljöinstitutet anser att det är bra att det också i förslaget tydliggörs vilka krav som gäller BDT och annat spillvatten, det är en viktig del av att skapa rättssäkerhet och tydlighet för enskilda fastighetsägare.
- Att peka ut områden som är känsliga för utsläpp av toalettavloppsvatten vilket skulle leda till större differentiering är en bra utgångspunkt. Då blir reningskraven bättre anpassade till risken för miljöpåverkan från avloppsanläggningen.

- Att utpekandet bör ske på ett sätt så att bedömningarna harmoniseras med identifiering av känsliga områden som följer av andra relaterade regelverk. Utpekandet bör också ske på ett sätt så att de skillnader i krav för enskilda fastighetsägare som följer av detta får tydlig legitimitet.
- Havsmiljöinstitutet saknar tydlighet kring vad som gäller om statusen för ett utpekat område förändras över tid.
- Att peka ut områden som är känsliga för toalettavloppsutsläpp bör ske samordnat på myndighetsnivå, dock med möjlighet att inhämta yttranden från kommunerna så att dessa blir delaktiga i processen.
- Havsmiljöinstitutet finner inte att det är klarlagt att fördelarna med tillståndsplikt enbart för att anlägga en avloppsanläggning överväger mot att inkludera även driften i ett sådant tillstånd, eller alternativt mot att göra anläggningarna anmälningspliktiga.
- Havsmiljöinstitutet ser positivt på att ställa den typen av krav på viss kunskapsnivå som en certifiering innebär för dem som anlägger avlopp.

### **Målsättningen att samla och förtydliga regelverket**

Havsmiljöinstitutet anser att förslagets målsättning att förtydliga regelverket i stor utsträckning uppnås med den föreslagna förordningstexten. Även de begrepp och benämningar som föreslås anser Havsmiljöinstitutet bidrar till denna tydlighet och samling. Detta skapar i sig bättre förutsättningar för en ökad rättssäkerhet och en mer enhetlig tillämpning. Emellertid är Havsmiljöinstitutet frågande inför förslaget om att bilda en ny förordning. Detta i synnerhet om viss reglering som angränsar till regler om små avloppsanläggningar eller som reglerar liknande angränsande problematik, såsom exempelvis dagvattenanordningar, inte inkluderas.

HaV för fram att regleringen av små avloppsanläggningar så som den ser ut idag är utspridd och menar att en egen förordning för små avloppsanläggningar är motiverat för att skapa en mer samlad reglering (jfr s. 14 i rapporten). Den reglering som finns idag följer dock det system som miljöbalken utgör. Att reglerna görs tydligare är bra men att skapa en egen förordning enbart för små avloppsanläggningar framstår som omotiverat ur ett större systematiskt perspektiv. Att det har saknats samsyn mellan kommunerna i tillämpningen av framför allt HaVs allmänna råd kommer sannolikt att överbryggas med den föreslagna författningen genom tydligare regler, samt genom det utpekande av känsliga områden som föreslås. Inte minst kommer detta också förändras om de allmänna råden ersätts av bindande regler så som förslaget förespråkar. Den planerade vägledningen för kommunernas prövning kommer också spela roll för en ökad samsyn och koordinering mellan kommunerna.

Vad gäller att samla regelverket är Havsmiljöinstitutet positiva till ökad tydlighet vad gäller så kallat BDT-vatten och annat liknande spillvatten. Att detta behandlas samlat är ett betydelsefullt bidrag till tydligheten och rättssäkerheten för enskilda fastighetsägare. Det kan dock även vara av vikt att klargöra att BDT-vatten oftast inte bidrar med någon

betydelse till utsläpp av fosfor och därmed endast i undantagsfall bör komma i fråga för föreläggande i den bemärkelsen vid anmälan till kommunen.

### Utpekande av områden

HaV föreslår att det blir obligatoriskt att peka ut områden inom en kommun som bedöms vara känsliga för utsläpp av toalettavloppsvatten och där påverkan från små avlopp bedöms vara eller riskerar att bli betydande. HaV menar att detta skulle innebära att det blir tydligare både för verksamhetsutövare och för branschen vilka reningskrav som kommer att ställas på nya anläggningar. Det kommer också innebära att anläggningen kan anpassas bättre till förutsättningarna på platsen vilket skulle medföra fördelar ur såväl ekonomisk som hälso- och miljömässig synvinkel. HaV reser dock också ett antal frågor som uppstår vid införandet av sådana regler, bl a på vilken förvaltningsnivå samordningen av ett sådant utpekande bör utföras.

Havsmiljöinstitutet håller med om att det finns flera fördelar med att peka ut känsliga områden och stödjer idén om mer differentierade reningskrav, vilket skapar en mer adaptiv reglering. Det är dock viktigt att vidare utreda hur dessa bedömningar ska göras för att det ska gå till på ett rättssäkert sätt och skapa bra förutsättningar för fastighetsägare.

Det är enligt Havsmiljöinstitutet av vikt att de utpekade områdena blir bindande, så att de får tyngd vid bedömningen av reningskrav. Havsmiljöinstitutet anser dock också att det är bra om beslut om känsliga områden blir överklagbara. Eftersom att ett utpekande av ett område som känsligt kan få långtgående konsekvenser för en enskild finns en överhängande risk för allmänt missnöje samt att systemet inte upplevs som legitimt och rättssäkert om det saknas möjlighet att få en sådan bedömning omprövad. Det är av samma anledning viktigt att det är tydligt hur och på vilket underlag en sådan bedömning ska göras. Här saknas tydlighet i förslaget från HaV. En annan fråga som Havsmiljöinstitutet inte finner att HaV har besvarat är hur stora sådana områden ska vara. Även om det är viktigt att det skapas differentiering och att reningsåtgärder inte är mer långtgående än vad som är miljömässigt motiverat, finns det också en risk att ett system med utpekade områden skapar ojämlika förutsättningar mellan fastighetsägare med angränsande fastigheter om områdena som pekas ut blir alltför små. Detta riskerar att leda till sämre acceptans för reglerna.

Havsmiljöinstitutet finner också att det är oklart i förslaget hur förändrad status ska hanteras över tid. Det reser frågor om huruvida någon typ av återkommande utvärderingar ska byggas in i dessa bedömningar och vad sådana eventuella förändringar över tid innebär för rättssäkerheten.

En central fråga vad gäller förslaget om att peka ut känsliga områden är vilken förvaltningsnivå detta böra samordnas på. Av ovan nämnda skäl anser Havsmiljöinstitutet att Vattenmyndigheterna bör stå för utpekandet. Havsmiljöinstitutet håller med om den redovisning som görs av för- och nackdelar när det gäller val av nivå för samordning men finner att fördelarna med att välja Vattenmyndigheterna överväger, i den mån de kan göra dessa bedömningar i samarbete med kommunerna. För att öka samordningen ytterligare skall HaV göras ytterst ansvarig för utpekanden.

Havsmiljöinstitutet anser vidare att det vore bra om underlagen till vattenmyndigheternas åtgärdsprogram kunna användas då detta ytterligare skulle öka miljöeffektiviteten. Det är också bra om analysen på så vis följer avrinningsområdena och att åtgärdsbehovet för havet tas med. En annan vinst med detta är att det också skapar ytterligare sammanhållning och samordning i reglering av åtgärder för övergödning och andra relaterade miljöproblem i havs- och vattenområden. Av denna anledning anser Havsmiljöinstitutet också att de kriterier som HaV förslår för bedömningen av känsliga områden är lämpliga.

## Tillståndsplikt

Vad gäller tillståndsplikt är Havsmiljöinstitutet enligt med HaV om att det här finns en brist i den logiska samordningen med de mellanstora anläggningarna och instämmer i att detta inte i sig ska påverka vilken prövning som väljs för små avloppsanläggningar.

HaV anser att anläggandet av en avloppsanläggning med toalettavloppsvatten ska vara tillståndspliktigt men att själva driften av densamma inte ska innefattas i ett sådant tillstånd. (s. 26-28) Havsmiljöinstitutet ställer sig frågande till om detta är motiverat och om det verkligen kan anses tydligt klarlagt att fördelarna överväger med detta förslag.

HaV menar att beroende på anläggningens lokalisering, dimensionering och teknik kan kraven på driften komma att variera. Behovet av att reglera driften kan även förändras över tid beroende på hur anläggningen sköts och det skulle öka flexibiliteten här om driften regleras genom tillsynsförelägganden och inte omfattas av tillståndet. Detsamma gäller för generella och övergripande bestämmelser vad gäller driften som HaV anser bör regleras genom föreskrifter (s 15).

Havsmiljöinstitutet finner också att det kan finnas fördelar med tillståndsplikt för små avloppsanläggningar. Det framgår dock inte med önskvärd tydlighet att det finns övervägande fördelar med att utelämna driften från ett sådant tillstånd. Många av de problem som HaV anger som nackdelar med tillstånd för drift skulle kunna hanteras med övergångsregler som skulle motverka ett alltför stort tryck på tillståndsmyndigheten. Vidare är många av de skäl för att möjliggöra ändringar under hand som anges, också inkluderade i systemet för tillstånd så som det ser ut i dagsläget. Det finns relativt långtgående möjligheter för miljömyndigheter att skärpa miljökraven trots tillståndets rättsverkan. Det finns även möjligheter för föreskrifter eller förordning att bryta igenom tillståndet.

Förutom att de i förslaget angivna motiven till att skilja på anläggande och drift av en avloppsanläggning, kan förslaget också ifrågasättas ur ett systematiskt perspektiv. Inget av det som nämns i förslaget motiverar varför det skulle finnas fog att förfråga det gängse systemet för tillstånd för miljöfarliga verksamheter. Det framgår heller inte om man har analyserat konsekvenserna av att frångå den ordinarie ordningen. Det finns anledning att utreda detta närmare. Risken är annars att målet om att ha ett mer flexibelt system går om intet.

Det finns naturligtvis fog för ansatsen att införa en viss flexibilitet i regleringen av små avloppsanläggningar. Det är inte svårt att föreställa sig att det behöver finnas utrymme för förändrade förutsättningar, såsom HaV påpekar. Detta knyter också an till

Havsmiljöinstitutets fråga gällande förändringar över tid vad gäller utpekade områden. Denna typ av flexibilitet är möjligtvis lättare att hantera med allmänna föreskrifter och förelägganden, vilket HaV tar upp. Om man kommer fram till att behovet av flexibilitet är så pass stort att det överväger fördelarna med tillståndsplikt återstår dock frågan om inte hela avloppsanläggningen, inklusive driften, istället bör hanteras som anmälningspliktig verksamhet för att uppnå denna typ av flexibilitet. Då bedöms hela verksamheten av kommunal nämnd. Verksamheten kan regleras med förelägganden eller förbud, som kan anpassas efter det enskilda fallet. Nämnden kan då också i det enskilda fallet förelägga att en verksamhetsutövare ska ansöka om tillstånd.

Havsmiljöinstitutet tar inte ställning till vilket av alternativen som är lämpligast, men anser att ytterligare analys krävs.

### **Certifiering**

Havsmiljöinstitutet ser positivt på att ställa den typen av krav på viss kunskapsnivå som en certifiering innebär för dem som anlägger avlopp. Detta i kombination med direkt och återkommande kontroll av anläggningarna ökar tydligt möjligheterna att undvika felinstallationer och driftsproblem. Ett system som säkerställer avloppsanläggningarnas funktion och motverkar att nya avloppsanläggningar inte funkar som avsett är välkommet och nödvändigt för att garantera effektiviteten.

### **Miljösanktionsavgifter**

Havsmiljöinstitutet stöder att kraven i den nya förslaget åtföljs av vissa miljösanktionsavgifter för att skapa ytterligare effektivitet i genomförandet.

Ärendet har beretts av Brita Bohman (Havsmiljöinstitutet), Eva-Lotta Sundblad (Havsmiljöinstitutet), och Lena Gipperth (Centrum för Hav och samhälle, Göteborgs universitet). I ärendet har Kajsa Tönnesson och Havsmiljöinstitutets ledningsgrupp beslutat.



Kajsa Tönnesson, Havsmiljöinstitutet