



Regeringskansliet  
Miljödepartementet  
103 33 Stockholm

## Länsstyrelsens yttrande över remiss om tydligare regler för små avloppsanläggningar

(dnr M2016/02191/Nm)

Länsstyrelsen i Västra Götalands län yttrar sig över remiss om tydligare regler för små avloppsanläggningar.

### Sammanfattning och övergripande synpunkter

Förslaget till ändrade och nya regler för avlopp innehåller både förslag på förändringar som Länsstyrelsen tillstyrker och som vi avstyrker.

Länsstyrelsen tillstyrker införande av bestämmelser om krav på certifiering för de som anlägger avloppsanläggningar samt att krav på återkommande besiktning införs på anläggningar upp till 50 personekvivalenter (pe) med tioårsmellanrum. Båda förändringarna behöver dock utredas ytterligare innan de kan införas.

Förslaget innebär att återkommande besiktning ska göras av nya avlopp. Länsstyrelsen vill påpeka att vad som i första hand borde prioriteras i fråga om tillsyn och kontroll är att befintliga bristfälliga avlopp i känsliga områden åtgärdas.

Länsstyrelsen avstyrker förslaget i de delar som sammanfattningsvis kan beskrivas som att bestämmelserna medför en ökad detaljreglering av prövningen rörande miljöaspekterna. Länsstyrelsen förordar att prövningen även fortsättningsvis fortsatt görs utifrån övergripande bestämmelser där avvägning sker i det enskilda fallet och utifrån vägledning.

Länsstyrelsen vill särskilt framhålla att det underlag som håller på att tas fram för att beskriva områdets känslighet i geografiskt informationssystem (GIS) kommer att vara en stor tillgång i arbetet med små avlopp. Med detta underlag, och då i synnerhet kartan som beskriver känslighet för fosfor, kommer möjligheterna för likartade bedömningar att öka. Länsstyrelsen anser dock att kartan ska utgöra ett vägledningsmaterial och inte knytas till direktverkande tillämpning av kravnivåer utifrån fastställda föreskrifter.

Länsstyrelsen avstyrker också ändring av 12 § rörande utsläpp till mark och grundvatten utifrån föreliggande underlag, då ändringen med ett förbud att släppa avloppsvatten till mark och grundvatten behöver förtydligas. Vad som t.ex. är en del av anläggningen och vad som är mark kan annars hamna i en otydlig gråzon.

Länsstyrelsen anser att om 13§ förändras enligt förslaget behöver det säkerställas att alla avloppsanläggningar som omfattar behandling av avloppsvatten enligt miljöbalken 9 kap 2 § fortsatt ska vara anmälningspliktiga om de inte omfattas av annan prövnings- eller tillståndsplikt enligt miljöbalken.

I förslaget till föreskrifter har vissa förändringar gjorts rörande bedömningen av funktionskrav rörande fosfor och kväve. Länsstyrelsen tillstyrker föreslagna förändringar.

### **Synpunkter på betänkandets förslag**

Länsstyrelsen utvecklar nedan sina ställningstaganden på ett övergripande sätt varefter de flesta av förslagets paragrafer kommenteras var för sig.

#### Krav på certifiering och återkommande besiktning

Länsstyrelsen kan inte bedöma effekten av att införa krav på certifiering, eftersom vi inte har kännedom om hur många anläggningar som har bristfällig rening på grund av att de anläggs felaktigt. Ett certifieringssystem som minskar risken för att bristfälliga anläggningar anläggs och som underlättar för den enskilde att få anläggningen utförd på kompetent sätt torde vara positivt. För att undvika prishöjning p.g.a. brist på certifierade personer bör möjligheten att certifieras införas i god tid innan kraven införas. Vilken kunskapsnivå som en certifierad anläggare ska ha samt vilka anläggningsarbeten som kräver certifierad kompetens behöver klargöras.

Förslaget att avlopp upp till 50 pe ska besiktas en gång vart tionde år förefaller också som en positiv åtgärd för att anläggningar som inte fungerar eller sköts uppmärksammas och åtgärdas. Hur tillsynsmyndigheten ska agera med uppföljning av såväl inkommande rapporter som uteblivna sådana bör undersökas och beskrivas och stämmas av med kommunerna närmre innan systemet införas. Om kommunerna agerar på alltför olikartat sätt finns annars risk för kritik om olika behandling.

Skillnaden i förutsättningar för hur reningsverk mellan 51 och 200 pe drivs är sannolikt stor. En del av anläggningarna mellan 51-200 pe sköts genom kommuners försorg. Kontrollen och skötsel utförs då oftast av personal som även sköter kommunens stora avloppsreningsverk. Länsstyrelsen anser inte att det finns behov att besikta anläggningar som sköts av professionell personal så ofta som en gång per år. Som jämförelse kan nämnas att stora

tillståndspliktiga avloppsreningsverk besiktas på motsvarande sätt uppskattningsvis cirka vart 3:e år.

Länsstyrelsen har förståelse för att på vissa anläggningar mellan 51-200 pe kan behov av kontroll föreligga med ett relativt tätt intervall. Länsstyrelsen anser därför att behov av besiktningar på avloppsreningsverk mellan 51-200 pe ska fastställas av tillsynsmyndigheten i det enskilda fallet.

### Ökad detaljreglering kontra övergripande reglering med vägledning

Förslaget innehåller delvis en förändring av befintliga regler samt att vissa frågor som tidigare hanterats som allmänna råd lyfts till att bli reglerade genom föreskrifter. Till detta föreslås känsliga områden fastställas där krav på reningsfunktion direkt ska knytas till områdena. Länsstyrelsen gör bedömningen att regeländringarna kommer att ha begränsad betydelse för att öka åtgärdstakten för bristfälliga avlopp. Kommunernas handläggning av prövning och tillsyn utgår redan i hög grad från den vägledning som finns och som nu delvis föreslås omvandlas till föreskrifter.

Vad som ytterst motiverar tillståndsprövning av små avloppsanläggningar är hälsoskyddsaspekten. Här behöver alltid en platsspecifik bedömning knuten till tillståndsplikt för utsläpp från vattentoaletter göras. Hur stor del av miljöaspekterna som samtidigt ska bedömas och regleras i prövningen eller styras av ett mer detaljerat regelverk är kanske den mest grundläggande fråga remissen omfattar. En bedömning som görs i det enskilda fallet har förutsättningar för att bli mer optimal än vad som följer av generella regler. Samtidigt bygger systemet på att ärendena behandlas lika av alla kommuner som är såväl prövnings- som tillsynsmyndighet. En svårighet vad gäller bedömningen om reglerna tillämpas lika är att miljöbalkens bedömning ska göras utifrån de platsspecifika förhållandena och skälighetsavvägas. Skillnader mellan beslut behöver därför inte alltid betyda att kommunerna tillämpar miljöbalken olika utan skillnader kan bero på att krav kan bli olika vid en likartad tillämpning av miljöbalken.

Flera av de bestämmelser som föreslås införas innebär i princip införande av vad som i nuläget framgår i allmänna råd. Att fastställande av känsliga områden ska knytas till fastställda krav innebär också en ökad detaljreglering. Länsstyrelsen är tveksam till en utveckling av detta slag. Antalet anläggningar som berörs är mycket stor och då dessa har varierande förutsättningar innebär den ökade styrningen att möjlighet till skälighetsavvägning och flexibilitet i hur krav kan formuleras utifrån miljöbalkens principer minskar med avseende på de aktuella förutsättningar som råder.

Detaljregler satta ur ett generellt perspektiv medför också att fokus flyttas till de frågor som särskilt regleras i föreskrifter på bekostnad av andra frågor som inte regleras. Även om bestämmelserna är att anse som minimikrav finns risk att frågor som inte detaljregleras, men som är viktiga i ett enskilt

fall inte kommer att beaktas i den utsträckning som det kan finnas behov av. Detta kan leda till sämre förutsättningar för prövning och tillsyn då inkrävande av ytterligare uppgifter än vad som regleras i en bestämmelse av ansökans omfattning kan uppfattas som ”pålagor”. Det kan också få till följd att prövningsmyndigheten kommer att framföra önskemål om ytterligare detaljreglering.

Parallellt med arbetet att ta fram förslag till dessa föreskrifter har tagits fram ett underlag för bedömning av områdets känslighet. Länsstyrelsen har tagit del av ett utkast till underlaget och är positiv till detta. Framförallt med avseende på kartan som beskriver känslighet för fosfor. Underlaget kommer att medföra ökade möjligheter att samordna de bedömningar som görs inom och mellan kommunerna om små avlopp. Underlaget kommer att ge kommunerna en ökad möjlighet att samordna sina bedömningar samt leda till att förståelsen ökar för att varierande krav kan vara motiverade utifrån platsspecifika förhållanden.

Det underlag som idag finns rörande tillsynsvägledningen för små avlopp är omfattande. En vägledning om prövning tas också fram av Havs- och vattenmyndigheten under året. De resurser som Havs- och vattenmyndigheten fått på senare år för att genom bidrag till projekt öka kunskapen i olika frågor har utifrån en klok fördelning av resurserna gett ett bra tillskott i kunskaper kring de små avloppen. Länsstyrelsen anser att befintligt material samt de förändringar som är på gång utgör ett bra stöd för kommunernas myndighetsutövning rörande med små avlopp.

Vad som eventuellt skulle kunna stärka tillsynsvägledningen ytterligare är som Länsstyrelsen bedömer det att en kortare utbildning om prövning och tillsyn av små avlopp för miljöinspektörer tas fram. Inspektörer skulle därigenom kunna ges möjlighet till aktuell kompetensutbildning och kalibrering av de bedömningar som ske göras.

Det är Länsstyrelsens uppfattning att en del av den kritik som framförs rörande små avlopp delvis också beror på att kunskapsunderlaget som bedömningar enligt miljöbalken ska ske enligt innehåller kunskapsluckor av betydelse. Vad som ytterligare torde behövas för att åtgärda detta är att mer forskningsrelaterad verksamhet initieras. Hur våra avlopp fungerar och vilken påverkan de har rymmer fortsatt osäkerheter som tydligt märks när t.ex. sammanställningar ska göras av vilka utsläpp som sker från anläggningarna till miljön vilket framgår av det remissade materialet.

Sammanfattningsvis anser Länsstyrelsen utifrån en sammanvägning av vad som framförts ovan att prövning med utgångspunkt från dagens mindre detaljerade bestämmelser understödda av vägledning är att föredra framför en ökad detaljreglering.

### Synpunkter på specifika paragrafer

#### 12 a §

Länsstyrelsen avstyrker förslaget att genom detaljreglering införa bestämmelse enligt första stycket. Länsstyrelsen anser att kommunen i sin tillståndsprövning ska reglera frågan i det enskilda fallet. Länsstyrelsen avstyrker också ändringen i stycke två.

När det gäller miljöpåverkan från små avlopp är det deras gemensamma påverkan till följd av avloppens antal som sammantaget ger en miljöpåverkan av betydelse. För att ett utsläpp ska ha betydelse torde detta därför innebära att det finns flera anläggningar i området som tillsammans leder till en belastning. Att detaljstyra vad som gäller vissa av anläggningarna i ett område såsom nytillkommande anläggningar men inte befintliga kan eventuellt snedvrیدا fördelningen av åtgärdsbetinget mellan avloppsanläggningarna. Att hantera avloppen i grupp isolerat från andra verksamheter kan ur en enskilds perspektiv kanske också leda till att kraven på små avlopp upplevs som orimligt hårda om andra verksamheter som också har utsläpp och påverkar lokalt i samma recipient varken är reglerade med anmälnings- eller tillståndsplikt.

Undantaget för redan prövade anläggningar riskerar att skapa en motvilja att byta ut redan prövade anläggningar när dessa blir gamla om det skapas en tydlig skiljelinje mellan vad som gäller för befintligt prövade anläggningar och vad som följer av en ny prövning.

Kommunen är ansvarig för insamling och fortsatt hantering av hushållsavfall vilket toalettvattnet i en sluten tank är. Införandet av krav på att toalettavloppsvatten samlas upp kan för vissa kommuner innebära behov av nya systemlösningar för omhändertagandet. (Om ett insamlat toalettavloppsvatten körs till ett kommunalt avloppsreningsverk med utsläpp till samma recipient kan nyttan med åtgärden t.ex. ifrågasättas om det renade utsläppet ändå hamnar i samma recipient.) Införandet av nya hanteringssystem kan behöva ett visst underlag i antal anläggningar. För att systemet med förbud för utsläpp i de mest känsliga områdena ska leda till en bra helhetslösning behövs därför sannolikt att det inte rör sig om ett fåtal anläggningar i en kommun utan att det finns ett flertal anläggningar med denna avloppslösning.

Vad gäller stycke två befarar Länsstyrelsen att vad som är utsläpp till mark eller grundvatten kan bli oklart rörande vad som är att anse som behandling och vad som utgörs av anläggningen. Var gränsen går mellan t.ex. en bristfällig infiltrerande anläggning och ett olagligt utsläpp till mark kan komma att skapa svårbedömda gråzoner.

13§ punkt 4.

Spännvidden för vad som är en ändring kan vara stor och om det är en liten ändring kan krav på ny tillståndsprövning till följd av detta vara en alltför ingripande åtgärd som i stället skulle kunna hanteras inom ramen för tillsyn.

13§ stycke 2.

Omformuleringen leder till oklarhet om behandling av avloppsvatten enligt definitionen för avloppsvatten enligt miljöbalkens 9 kap. 2 § omfattas av denna anmälningsplikt. Att t.ex. behandling av dräneringsvatten från begravningsplats och dagvatten från planlagda områden fortsatt ska omfattas av anmälningsplikt bör tydliggöras när inte termen avloppsvatten används utan istället ”spillvatten eller annan flytande orenlighet”.

15§

Det bör tydliggöras om miljöstraffavgiften som är knuten till överträdelse av denna bestämmelse ska meddelas den som sökt tillstånd eller den som har grävt.

15 a §

Länsstyrelsen avstyrker förslaget. Länsstyrelsen anser att uppgifter om ansökans omfattning torde kunna styras på annat lämpligt sätt än genom detaljreglering.

Vad som är minimikrav kan lätt missuppfattas som att det är de krav som gäller. Om t.ex. en ansökningsblankett fylls i utifrån minimikraven kan nödvändig ytterligare information i det enskilda fallet förloras. Samtidigt som bestämmelsen möjliggör att uppgifter till ett visst minimum kan lämnas kan den i värsta fall leda till att kommuner som begär in ytterligare information nödvändig för ärendet ses som onödigt byråkratiska eller hårdare än motiverat.

Vad som ska krävas enligt punkt 4 med uppgift om certifierad anläggare är oklart. Att man redan i ansökan ska ha bestämt sig för vem som ska anlitas för uppdraget om tillstånd medges kan tyckas vara att gå för långt i ett prövningsskede. En sådan uppgift lämpar sig snarare för att redovisas efter att anläggandet skett.

16§

Att det ska krävas särskilda skäl för att inte utföra en avloppsanläggning för åretruntboende och med en dimensionering för minst 5 personer torde vara att gå för långt utifrån den spännvidd som finns rörande nyttjandeformer där ett avlopp kan behövas anordnas. Vid en skälighetsavvägning kan åtgärder och merkostnader som inte behövs p.g.a. nyttjandet komma att ses som orimliga. Länsstyrelsen håller med om att i ett normalfall, där avloppet är kopplat till ett bostadshus, är det rimligt att dimensionera lösningen för ett hushåll på fem personer och åretruntstandard. Rörande nyttjandeformer som kraftigt avviker från det normala torde det ibland finnas förutsättning som kan medföra undantag från denna princip utan att man ska behöva uppfylla

särskilda skäl, vilket som begrepp som sådant bör ha en striktare tillämpning.

#### 16 a §

Länsstyrelsen avstyrker den föreslagna bestämmelsen. Stycke ett innebär inte någon precisering av vad som redan följer av andra bestämmelser till följd av miljöbalken.

Rörande stycke två så saknar Länsstyrelsen motivering till varför 50% har valts som reduktionskrav för kväve. Som formuleringen är skriven uppfattas den 50%-iga reningsgraden som ett möjligt minimikrav. Detta innebär i princip att man inte behöver ställa något krav alls eller kan ställa krav som är större än 50%-ig rening. Länsstyrelsen anser att skrivningen bör tas bort och att krav kan ställas oavsett om frågan är reglerad på detta vis eller inte. Det bör i stället tas fram en vägledning om hur kommunen ska hantera frågan om kväveutsläpp utifrån risk för människors hälsa.

#### 16 b - 16 e §§

Länsstyrelsen avstyrker de föreslagna bestämmelserna.

Länsstyrelsen anser generellt att de frågor som föreslås regleras i dessa paragrafer ska uppfyllas, men är tveksam till att reglera frågorna i detalj på detta vis. Bestämmelserna får uppfattas som minimikrav, men kan leda till att andra viktiga frågor hamnar i skymundan.

Vissa krav kan också i ett enskilt fall bli svåra att bedöma om man blandar de enskilda förutsättningarna med fastställda krav som bygger på vad som kan antas för en typ av anläggningslösning rent generellt. T.ex. kan rening av BDT-vatten i en anläggning som används återkommande, men en mycket kort tid varje år, ifrågasättas om den klarar reningskrav enligt 16 d §. Samtidigt kan en sådan anläggning högst sannolikt antas uppfylla kraven förutsatt att den hade en stadigvarande belastning.

#### 18 §

Bestämmelsen är relativt oförändrad. Länsstyrelsen vill enbart framföra att formuleringen ”avloppsanordning” har inte ersatts med ”avloppsanläggning” som på andra ställen i ändringsförslaget.

#### 18 a §

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget, men anser att tiden knuten till miljöstraffavgift kan vara för kort.

Eventuellt bör ”prövningsmyndigheten” ersättas med ”tillsynsmyndigheten” i stycke 1. I princip sammanfaller begreppen då kommunen både utför provning och tillsyn.

Länsstyrelsen anser att två veckor är för kort tid för att sända in handlingen eftersom både verksamhetsutövaren och den certifierade anläggaren ska underteckna handlingen och sedan skicka in dem. För att motverka att

miljösanktionsavgift ska meddelas för kortare förseningar bör tiden som knyts till sanktionsavgiftens utdömande förlängas.

#### Ny X §

Prövnings- och tillsynsmyndigheten bör kunna få reglera frågan på annat sätt om de så finner lämpligt. Det kan vara lämpligt att kontrollen gör med hänsyn till vissa förutsättningar, exempelvis om avloppet inte nyttjas under den period som kontrollen ska ske.

Att kontroll ska ske även enligt eventuella förelägganden om drift som meddelas medför att kontrollens omfattning också styrs av vad kommunen beslutat. Eventuellt kan vägledning behöva göras om omfattningen av sådan kontroll då förelägganden som meddelats rent teoretiskt skulle kunna vara väldigt omfattande.

#### Ny Y §

Länsstyrelsen tillstyrker förslaget om återkommande kontroll för anläggningar upp till 50 pe vart tionde år, men anser att kontrollen för anläggningar från 51 pe till 200 pe ska fastställas av tillsynsmyndigheten.

#### Ny Z §

Länsstyrelsen avstyrker förslaget om att områden formellt ska pekas ut. Vi anser att underlaget som tagits fram ska tillämpas som ett underlag i prövning och tillsyn.

Länsstyrelsen är positiv till det underlag som håller på att tas fram för att beskriva områdets känslighet i GIS. Vi har haft insyn i det arbete som pågår och anser att framförallt kartan som beskriver känslighet för fosfor på flera sätt kommer innebära en förbättring av betydelse för den fortsatta handläggningen av små avlopp.

Underlaget kommer ge möjlighet att samordna och effektivisera insatser rörande såväl prövning och tillsyn. Underlaget kommer också att vara en bra utgångspunkt för vägledning och uppföljning inom tillsynsvägledningen. Det kommer även att ge en tydlig utgångspunkt för alla parter som berörs av krav och prioriteringar utifrån hur förhållandena är på platsen och vilka krav som torde vara rimliga att ställa.

Länsstyrelsen anser att det inte finns något tvivel om att underlaget kommer att användas av kommunerna i prövning och tillsyn. Att knyta fastställda krav till kartan kan däremot vara ett alltför ingripande sätt styra den prövning som ska ske enligt miljöbalkens principer. Länsstyrelsen anser därför att det inte finns behov av att peka ut områden med fastställda formella krav.

Underlagen kommer fortsatt att behöva ses över utifrån ny kunskap och uppdateras regelbundet. Länsstyrelsen deltar gärna med sin kunskap i processen kring detta men förordar att underlaget tas fram nationellt, såsom det nu har gjorts.



Detta yttrande har beslutats av länsöverdirektören Lisbeth Schultze, efter föredragning av länsmiljöingenjören Martin Holm. I den slutliga handläggningen har även miljöskyddsdirektören Ulrika Samuelsson deltagit.

Lisbeth Schultze

Martin Holm

*Detta beslut har bekräftats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.*