



2017-04-28

Regeringskansliet
Miljö- och energidepartementet
Naturmiljöenheten
103 33 Stockholm

m.registrator@regeringskansliet.se
kopia
caroline.dicksson@regeringskansliet.se

Betänkande på Remiss av Havs- och vattenmyndighetens rapport om Tydligare regler för små avloppsanläggningar med tillhörande konsekvensanalys

Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), har tagit del av rubricerat meddelande. Vi tackar för möjligheten att bidra med våra synpunkter och delger härmed vårt yttrande enligt Miljö- och energidepartementets remiss den 27 januari 2017.

Sammanfattning tydligare regler för små avloppsanläggningar

- Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) är positiva till att Havs- och vattenmyndigheten tar fram tydligare regler för små avloppsanläggningar men hade gärna också sett ett bredare perspektiv där fördelarna med ekologisk kompensation vägs in.
- LRF är positiva till att markretentionen tas i ökat beaktande. LRF vill dock trycka på vikten av målstyrda regler och valfrihet vad gäller teknik för den enskilde fastighetsägaren. Ett regelverk som tvingar fastighetsägaren till en enskild teknik (såsom slutna tankar) är hämmande för teknikutvecklingen och suboptimalt.
- LRF ställer sig frågande till det oerhört höga kravet på nollutsläpp för det som enligt förslaget skulle klassas som områden känsliga för toalettutsläpp. LRF ser inte att så höga krav kan vara motiverade och om så borde det i dessa områden även ställas krav på förbud mot bräddningar och lika höga krav för större anläggningar. Det är inte rimligt att ställa högre krav på en enskild fastighetsägare än för större anläggningar. Det rimmar även illa med en vetenskaplig syn på riskbedömningar att peka ut områden som är så pass känsliga för toalettutsläpp att inte en enda droppe av varken renat eller orenat vatten får släppas ut. I ett sådant område borde knappas någon

verksamhet eller boende få äga rum och kravet blir därför för att uttrycka det milt något oproportionerligt och överdrivet.

- Kostnadseffektivitet, LRF vill se en tydligare hänvisning och beaktande av hur rimlighetsprincipen ska beaktas vad gäller små avloppsanläggningar. Vi vet idag att rening av fosfor via små avloppsanläggningar är den minst kostnadseffektiva åtgärder som finns vad gäller fosforrening. Fokus bör därför ligga på skyddet av hälsa och bakterierening. Istället för att kräva fastighetsägare på stora och omfattande investeringar för att åtgärda fosforpåverkan bör åtgärder och regler som möjliggör ekologisk kompensation utredas. Regelverket bör även göras mer flexibelt så att lantbruksfastigheter som har möjligt att rena avloppsvatten och dräneringsvatten via en gemensam fosfor- och kväverening i form av tex en våtmark kan ges möjlighet att göra så.
- LRF anser att det är orimligt att kräva åtgärder från den enskilde fastighetsägaren som enligt HaV själva kostar över 15 000kr per reducerat kilo fosfor. LRF vill istället se en maximal kostnad per kilo reducerat fosfor på 5000kr och att en konsekvensutredning som utreder vad det skulle få för effekt tas fram.
- Prestandaredovisning bör införas som krav mot respektive anläggningar. Därmed kan krav ställas mot tillverkaren och fastighetsägaren får det lättare att se vilka anläggningar som klarar de ställda kraven från kommunen. Om tillverkarna krävs på prestandaredovisningar och funktionsgarantier kring detta öppnar det upp för att låta marknaden garantera funktion, istället för att utforma en omfattande kontroll och certifieringssystem som ska drivas av kommunerna.
- LRF ser gärna att möjligheten att införa regler i likhet med de finska, där ägare som har betalningssvårigheter eller är fastigheten är lågt värderad undantas från hårda krav, utreds av HaV. Kraven bör då antingen läggas på nästa ägare eller sänkas till den lägre nivån.
- LRF vill trycka på vikten att reglering av bräddningar inte faller mellan stolarna. Omfattningen av bräddningar är i dagsläget okänd och kan utgöra en stor punktkälla, det är därför avgörande att regleringen av dessa kvarstår. LRF vill därför inte se att regleringen i paragraf 12§ tas bort, istället bör HaV få i uppdrag att se över hur bräddningar på ett tydligare och effektivare sätt kan regleras av kommunerna.

Teknikneutralitet

För LRF är det viktigt att regler och mål styr mot en viss funktion och inte mot en viss teknik, LRF är därför negativt inställda till det tvingande målet om slutna tankar för områden som eventuellt bedöms vara känsliga för toalettavvatten utsläpp. Lagar skall vara teknikneutrala och inte styra mot en viss teknik, det framgår enligt LRF tydligt i såväl Miljöbalken och EU-lagar. Det är viktigt att teknikutvecklingen hela tiden främjas då det ger större utbud och också en prispress. Om vi låser oss till en enda teknik får vi kanske aldrig reda på vad andra tekniker hade kunnat bidra med i form av miljönytta. Därför är det så viktigt att ge alla tekniker en chans och låt valfrihet råda.

Slutna tankar

HaV föreslår att allt avloppsvatten i de områden som klassas som känsliga för toalettavvattenutsläpp skall tas om hand om via slutna tankar. Ovan har vi argumenterat kring varför vi anser att målstyrning ska gälla istället för teknikstyrning. En annan viktig fråga gällande slutna tankar är omhändertagandet av själva innehållet.

Idag är många kommunala reningsverk negativa till att ta emot slam från enskilda avlopp och slutna tanka. Samtidigt så pågår det mycket forskning och utveckling i Sverige och Europa där målet är att förbränna eller på andra sätt eliminera slammet och utvinna växtnäringen ur slammet. LRF är positiva till utvecklingen av sådan ny och hållbarare teknik vilket vi också tar upp i vår policy för kretslopp. Slamfrågan måste lösas för de kommunala reningsverken och det är viktigt att även de enskilda avloppen får möjlighet att hänga med i en liknande teknikutveckling.

En av de tekniker som ibland nämns när det kommer till omhändertagande av slutna tankar är hygienisering via urea och därefter spridning på åkermark, ett koncept som i vissa sammanhang kallas för LRFs- kretsloppsmodell. Det här är en teknik som bland annat LRF har varit med och utrett. Vi vill därför ta tillfället i akt att utveckla oss lite om konceptet. Tekniken och systemet har mött en del kritik och fortfarande återstår flera frågor, LRF har därför varit väldigt tydliga med att om ett sådant system ska användas så måste det byggas på frivillighet, och vara resultatet av en omfattande dialog mellan lantbrukare, kommun och fastighetsägare. I dag finns det några kommuner som har gått före och inte på ett bra sätt förankrat tekniken lokalt eller gett valmöjlighet för de som fastighetsägare som inte velat använda sig av slutna tankar. LRF motsätter sig den utvecklingen och är därför emot att via lag införa ett krav på slutna tankar.

Viktiga frågor som återstår att lösa är till exempel, eliminering av antibiotikaresistenta bakterier, läkemedelsrester, ansvarsfrågan och ersättning. WHO har pekat ut ökad antibiotikaresistens som ett av de tre stora globala hoten för framtiden. Svenskt jordbruk använder i ett europeiskt perspektiv väldigt lite antibiotika i sin djurproduktion och endast ca en 1/5-del av all antibiotikaanvändning i Sverige härstammar från djurproduktionen, de övriga 4/5-delarna står vi människor för. Idag är kunskapen om hur antibiotikaresistenta bakterier bryts ner i marken och i vilken grad dess genom kan föras över till andra bakterier i mark eller markvatten okänt. LRF vill därför inte se att teknik som baseras på att slam sprids på åkermark blir tvingande i lag, oavsett om det är källsorterat slam eller inte.

Frågan om läkemedelsrester har likheter med frågan om antibiotikaresistenta bakterier och innan slam kan spridas på åkermark så behöver en hygieniseringsprocess som eliminerar läkemedelsrester från slammet ha utvecklats. De metoder som finns idag med urea tar inte hand om alla läkemedelsrester och en del av de riktigt motståndskraftiga läkemedlen sprids därför direkt till ekosystemet vid spridning av slam på åkermark. En avgörande princip för LRF när det kommer till kretslopp är principen om ”rent in och rent ut” och de tekniker som används idag i Sverige har en bit kvar innan de kan anses uppfylla kravet ”rent ut”.

I de utvecklingsprojekt som LRF har deltagit i vad gäller källsorterande avlopp, har en återkommande fråga varit ansvarsfrågan. Det är viktigt att inte allt ansvar för eventuell miljöpåverkan hamnar på den fastighetsägare som tar emot slammet. Om kommunen vill sprida slam som de anser är av god kvalitet på åkermarken så bör det även vara med och ta ansvar och ersätter för eventuell negativ påverkan eller skada som kan uppstå av slamspridningen.

Investeringskostnaderna för den enskilde fastighetsägaren kan bli stora om slutna tankar blir tvingande. I konsekvensutredningen som HaV gör framgår på sid 44 figur 14 att alternativet Tank + BDT-rening hamnar på en investeringskostnad på över 10 000kr/år. I äldre bostäder med flera toaletter kan kostnaden snabbt bli betydligt mer. LRF menar att HaVs konsekvensutredning kring kostnaderna är bristfällig och inte tar hänsyn till att flera lantbruksfastigheter ofta är äldre och att krav på slutna tankar och källsorterande system kan kräva omfattande investeringar. LRF menar att det inte är rimligt att kräva så omfattande investeringskostnader för en marginell miljöpåverkan.

Skatt eller avgift

På sidan 13 i författningsförslaget om nya regler och på sidan 16 i konsekvensbeskrivningen skriver HaV att de gör bedömningen att det ett ekonomiskt incitament i form av en skatt eller avgift för att motivera fastighetsägarna att rätta till sina anläggningar. Redan idag är det förknippat med stora kostnader att äga fast egendom i Sverige. En skatt eller avgift på hus med små avlopp, som HaV föreslår utan att precisera hur skatten skulle utformas, skulle få funktionen av en ny fastighetsskatt på fritidshus, utan att leda till en bättre miljö. LRF är negativa till att ytterligare öka kostnaden för ägandet av fast egendom. LRF vill istället få till ett flexiblere regelverk med fokus på kostnadseffektivitet och enkelhet som kan öka förtroendet och tilliten till systemet snarare än att enbart öka kostnaden. Det ska helt enkelt vara lätt att göra rätt.

Områden känsliga för toalettavloppsvatten

HaV vill att ”områden som är känsliga för utsläpp av toalettavloppsvatten” ska pekas ut. Dessa områden ska pekas ut i HaVs kommande vägledning. Eftersom områdena ännu inte är utpekade är det svårt att ta ställning till om det är rimligt att ställa högre reningskrav på toalettavloppsvatten i just dessa områden. Det är också oklart på vilka grunder och vem eller vilka som skall peka ut dessa områden. LRF anser även att hela formuleringen är uppseendeväckande, vad är det som dessa områden är känsliga för? Är det ur ett miljö- eller hälsoperspektiv som HaV anser att det inte ska få släppas ut avloppsvatten i dessa områden. Samtidigt som HaV menar att dessa områden är så pass känsliga att inget toalettavloppsvatten får släppas ut anser HaV inte att andra verksamheter behöver vidta några åtgärder, exempelvis att det ska finnas förbud mot andra utsläpp i dessa områden, t.ex. bräddning från större reningsverk och ledningsnät. HaV menar dock att dessa utsläpp inte omfattar deras ansvarsområde/uppdrag och därför bör regleras på annat ställe. Detta gäller även reningsanläggningar för dagvatten. Likväl är ett förbud mot utsläpp en väldigt hög grad av skyddsnivå och frågan är om det kan anses vara motiverat och rimligt med tanke på den ringa miljöpåverkan som ett enskilt avlopp utgör.

LRF ifrågasätter därför förslaget på att enskilda fastigheter ska beläggas med utsläppsförbud samtidigt som större anläggningar upp emot 200 personekvivalenter tillåts släppa ut avloppsvatten. Det är rimligt att ställa tuffa krav på en fastighet där nyttjandet motsvarar 200 personekvivalenter, men orimligt att ställa samma krav på en fritidsfastighet som nyttjas några veckor per år eller där 1-2 person(er) bor. Lindringar borde införas i kraven på fastigheter med mycket små utsläpp.

Specifika kommentarer på paragrafändringar av HMH**12§**

LRF anser att det är viktigt att skrivningar som kopplar till bräddningar inte tas bort och hamnar mellan stolarna. Innan alternativ reglering finns på plats i annan lagstiftning skall denna finnas på plats. Bräddning är ett stort problem då orenat vatten tillåts att nå miljön vilket skapar en förtroende brist och känsla av att systemet attackerar den enskilde med skyddar de stora anläggningarna.

12a §

LRF motsätter sig kravet på förbud mot utsläpp av toalettavloppsvatten. LRF anser att lagar och regler ska vara målstyrda och inte styra mot enskilda tekniker. Väl definierade regler kring reningskrav är att föredra framför förbud mot utsläpp av renat avloppsvatten. Det är inte rimligt att förbjuda utsläpp av renat avloppsvatten. LRF anser även att undantag behöver på ett klart och tydligt sätt definieras i förväg innan undantagsregler kan tillämpas. Det behöver även utvecklas tydliga riktlinjer kring hur kostnadseffektivitet ska uppnås och hur avlopp i gamla fastigheter med höga ombyggnadskostnader och i fastigheter som har lågt värde ska hanteras. LRF vill att undantagsskäl tydligt måste definieras och utvärderas innan hårdare än dagens formuleras.

15§

LRF motsätter sig det här kravet och menar att det först måste utredas om den bristande avloppsrening som i vissa fall har uppstått kan härledas till bristande kunskap hos entreprenören. Likväl behöver konsekvenserna av ett sådant certifieringskrav bättre utredas vad gäller dess effekter för landsbygds- och glesbygdsentreprenörer. Myndigheten räknar med att detta gör avloppen dyrare eftersom kostnaden för certifieringen kommer att vältras över på kunderna. Dessutom menar HaV att priser kan drivas upp då inte alla entreprenörer kommer skaffa certifieringen. LRF delar den analysen och är därför emot krav på certifiering. LRF ser även att ett krav på certifiering kan leda till minskade jobbtillfällen för lokala entreprenörer på landsbygden och ett minskat utbud av entreprenörer i glesbygdsområden. Då det inte är visat att dagens entreprenörer saknar kompetens för att på ett korrekt sätt anlägga avloppsanläggningar bör detta först utredas, innan krav på certifiering som minskar entreprenadutbudet införs. HaV skriver själva på sidan 20 i konsekvensutredningen att det inte är visat att bristande avloppsrening kommer av bristande entreprenadkompetens. Det är inte heller belagt hur en certifiering skulle kunna utformas och på vilket sätt den skulle kunna motverka de eventuella brister i anläggandet som finns idag. Istället kan höga krav på ansökan ställas, till exempel vad gäller vilka ritningar som måste bifogas ansökan och vilka krav ritningarna ska uppfylla.

16 c §

LRF anser att dräneringsvatten från skog och åkermark ska få tillföras en avloppsanläggning. Idag är reglerna olyckligt skrivna och tar inte hänsyn till de unika omständigheter som råder på en lantbruksfastighet. Om dräneringsvatten till en avloppsanläggning skulle tillåtas, möjliggör det en större nyttoverkan för recipienten. Fosfor- och kväverening kan då ske via åtgärder såsom tex fosfordammar och våtmarker. LRF vill se en regelskrivning som möjliggör att avloppsvatten får renas tillsammans med dräneringsvatten från åkermark. Därigenom kan en avloppsanläggning i form av våtmark eller fosfordam på en lantbruksfastighet förläggas i slutet av ett dike och därmed rena en betydligt större mängd fosfor och kväve till en klart högre kostnadseffektivitet än om fokus enbart läggs på avloppsvattnet i sig. Avloppsvattnet i sig kan efter en trekammarbrunn genomgå rening via tex UV-ljus och sedan via ett öppet dike nå en fosfordam nedströms (men fortfarande inom den juridiska fastigheten) där fosforavskiljningen sker. Fördelen blir att med ett sådant upplägg kan avloppsanläggningen rena betydligt mer fosfor än om 100 % rening sätts in vid avloppsröret. Kan fastighetsägaren visa att totalreduktionen av fosfor och kväve till recipienten ökar vid användandet av en avloppsanläggning som tar emot såväl avloppsvatten som dräneringsvatten, så bör en sådan lösning godkännas. LRF menar inte att avloppsvattnet som går till en sådan anläggning skall undantas från renings av bakterier och BOD utan att det bör vara tillåtet att rening av de olika kriterierna sker i olika steg, och vid olika anläggningar inom samma fastighet samt att dräneringsvatten ska tillåtas till avloppsanläggningen.

LRF vill även att möjligheten till avloppssamfälligheten ses över, kanske kan en väl konstruerad våtmark/fosfordam ta emot avloppsvatten från mer än en fastighet och att avloppsvattnet därmed tillåts att renas i en anläggning som ligger nedströms den fastighet där utsläpper sker.

16 e §

Den här paragrafen är oklar och den tycks även gå emot paragraf 12a. LRF vill dock påtala att vi anser att en 90 % reduktionen av totalfosfor är ett betydligt bättre mått än ett totalförbud mot utsläpp. LRF vill även att en maximal tillåten gräns för fosfor införs. I de fall där belastningen är väldigt låg blir det felvisande att kräva hög reduktion. Desto lägre halter in desto svårare blir det ju att uppnå hög reduktion, det bör därför finnas en maximal tillåten gräns beräknat per anslutet hushåll. Samma problem finns med kraven på BDT-vatten och kravet på procentuell rening på BOD7 och BOD5. LRF vill se en flexibel hantering av procentuell rening där det i fall med mycket låg belastning så istället används absoluta tal.

18 §

LRF anser att två veckor är för kort tid och att det istället bör vara två månader.

X §

HaV skriver att en anläggning ska kontrolleras så att den fungerar i enlighet med drifts- och underhållsinstruktionen 12-24 månader efter att den har tagits i drift. Detta är märkligt uttryckt. Antingen skulle kravet kunna vara att det kontrolleras huruvida driften är korrekt. Eller så skulle kravet kunna vara att det kontrolleras huruvida anläggningar renar som den ska. HaV bör precisera vad som ska kontrolleras 12-24 månader efter driftstart. Det mest logiska vore att kontrollera huruvida anläggningen renar som den ska. Frågan är bara hur detta ska kontrolleras? HaV föreslår att dokumentation av kontrollen ska lämnas till kommunen senast en månad efter utförd kontroll. Två månader är en mer rimlig tid. LRF vill även se att anläggningar såsom snålspolande system kopplat till slutna tankar och tex mulltoalletter undantas från krav på drift- och underhållskontroll, då dessa har en mycket hög driftsäkerhet.

Y §

LRF motsätter sig en kontroll minst var tionde år, om hela syftet är att via ökade krav på såväl anläggning samt entreprenör öka genomförande kvaliteten anser vi det onödigt att ytterligare kräva kontroll minst vart tionde år. LRF anser att varje anläggning bör ges en beräknad livslängd och att ingen kontroll bör ske före tio år. När skrivelsen är minst var tionde år öppnar det upp för stora olikheter mellan kommunernas tillämpning vilket bör undvikas. Vart tjugonde år borde räcka. Kommunen kan ju ändå luta sig mot särskilda skäl och kräva tätare kontroller. LRF menar att dessa kontroller kan ersättas med en rapportering av utförd service, fastighetsägaren kan i likhet med rapportering av underhåll på tex oljecisterner rapportera in till kommunen att service på anläggningen är utförd. På så sätt ökar medvetenheten om underhåll och service samt att administrationen och kostnaderna minskar.

Z §

LRF anser att Z § inte kan komma på fråga förrän det är utrett hur och på vilka grunder ett sådan utpekande skulle äga rum. LRF anser även att dagens kunskap om orsakerna till varför vissa vattendrag ej uppnår god vattenkvalitet är bristfällig och att i flera vattenområden kan internläckage vara en bakomliggande orsak och det åtgärdas ej genom förbud mot utsläpp av toalettavatten. Det GIS-stöd som det hänvisas till är kopplat till risken för påverkan av fosfor och inte till kväve, bättre då om områden som anses vara känsliga för toalettavattenutsläpp ges reduktionskrav på 90 % fosfor än totalförbud mot utsläpp. Det är också oklart på vilka grunder som undantag

kan göras vilket behöver specificeras och klargöras. På samma sätt är det viktigt att underlaget för känsliga områden färdigställs och remitteras innan känsliga områden pekas ut. LRF anser även att beslutet om känsliga områden behöver kunna vara överprövningsbart. Fler frågor som återstår för Z§ när blir en godkänd anläggning inte längre godkänd? Hur gamla kan en anläggning vara för att ändå vara godkänd? Vad händer för de som nyligen har investerat i en ny anläggning som efter regeländring hamnar i ett område som bedöms vara känsligt? Vilken är den tredje part som ska vara den som märker ut känsliga områden? Hur ska detta göras? LRF anser att det råder alltför mycket oklarheter kring hur bedömningen av känsliga områden ska ske för att en sådan indelning av områden ska kunna tillåtas. LRF anser att områden som är känsliga för toalettutsläpp med hänvisning till vattendirektivet och till fosforpåverkan (det GIS-stöd som HaV refererar till i rapporten) inte kan kopplas även till vattenskyddsområden, Natura 2000 eller till naturreservat, det riskerar att bli en oerhörd stor inverkan för en stor del människor och kan snabbt leda till försämrade tilltro till regelsystemet och ett överutnyttjande av begreppet känsliga områden.

Miljösanktioner

Föreslagna miljösanktionsavgifter för överträdelser är alldeles för höga; 3 000 – 5 000 kronor för att inte skicka in dokumentation av kontrollerna i tid är för mycket. Husägaren måste i så fall först få någon typ av påminnelse från kommunen. LRF anser inte att det är rimligt att miljösanktionsavgifter ska delas ut för något så litet som avses i 18 § eller genom att vara sen med att lämna in dokumentation, istället bör påminnelse utgå. LRF vill även se en förändring i kommunens handläggning av avloppsärenden. Bristande avloppsanläggningar bör ej skrivas in i Lantmäteriets register under pågående tillståndsprocess, detta skapar en onödigt stor administration och leder till ökad belastning på Lantmäteriet.

Övriga kommentarer från LRF

LRF vill se tydligare och större krav för anläggningar som ligger i storleksklassen 50–200 pe.

LRF är positiva till att förslaget syftar till att skapa förenklingar och ökad tydlighet men vill se en utökad konsekvensbeskrivning vad gäller de som skulle drabbas av förslaget på förbud mot utsläpp. Konsekvenserna för den enskilde fastighetsägaren kan bli stora och möjligheterna till undantag är inte utredda.

LRF vill se att det ställs tydliga krav på kompetens vad gäller tillsynen från kommunen, HaV har själva påpekat att det ofta är nyanställda som får dessa uppgifter och att kompetensen därmed ibland kan vara bristfällig.

LRF ser allvarligt på att en fråga som kan få stora konsekvenser för en enskild fastighetsägare hanteras på ett sådant sätt att kompetensen hos tillsynsmyndigheten kan ifrågasättas, och vill se förslag på hur kompetensen kan säkerställas.

LRF ser behovet av ökat kretslopp och återföring av växtnäring. För att en cirkulär ekonomi, ett kretsloppssamhälle och bioekonomin ska fungera måste jord- och skogsbruket involveras. Att skapa en hållbar produktion där vi värnar om våra naturresurser, en giftfri miljö och framtida generationers livsmedelsproduktion är grunden för LRFs syn på en biobaserad cirkulär ekonomi. Teknik för hållbara kretslopp utvecklas hela tiden och LRF är därför teknikneutralt och vill se en ökad implementering av ny kretsloppsteknik. Valet av teknik ska enligt LRF ligga på den enskilde fastighetsägaren, och kraven bör inte sättas så att orimliga kostnader uppstår för en väldigt låg miljöpåverkan.

LANTBRUKARNAS RIKSFÖRBUND

Peter Wallenberg
Vatten och kretsloppsexpert

Isabel Moretti
Enhetschef Energi & Miljö