



Enheten för miljöskydd  
Kerstin Rosén Nilsson

Miljö- och energidepartementet

m.registrator@regeringskansliet.se

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

Ert dnr M2016/02191/Nm

### Sammanfattande synpunkter

Länsstyrelsen i Stockholms län avstyrker i huvudsak författningsförslaget på grund av att:

- De huvudsakliga problemen med utsläpp från små avloppsanläggningar orsakas av äldre toalettbelastade avlopp med direktutsläpp i vattenområde. Dessa nås inte av förslaget och angrips bäst genom intensifierad tillsyn.
- Förslaget är alltför långtgående genom att inte beakta att risken för olägenhet varierar beroende på en anläggnings lokalisering och användning.
- Förslaget kan ge effekter med avseende på risken för olägenhet orsakad av utsläpp från nya små avloppsanläggningar, men det riskerar att leda till orimliga kostnader och onödig byråkrati.
- Den nuvarande modellen med tillsyn och prövning huvudsakligen grundad i miljöbalkens hänsynsregler är bra och bör bibehållas.
- Beslutsstödet för att identifiera områden som är känsliga för utsläpp av toalettavloppsvatten bör istället användas som stöd vid bedömning i det enskilda fallet.
- Om förslaget antas, behöver det kompletteras med möjligheter till undantag för en bättre balans mellan krav och miljönytta.

Länsstyrelsen tillstyrker delvis förslaget om certifierad behörighet för att faktiskt utföra arbetet att anlägga en avloppsanläggning, respektive krav på ackrediterad kontroll av nyinrättade toalettavloppsvattenbelastade anläggningar. Kraven skulle kunna ses som ett sätt att stärka egenkontrollen. Men förslagen behöver utredas vidare och det kommer att finnas behov av undantag. Det bör delegeras till nämnden att bestämma om dessa krav behövs.

Det behövs fortsatta satsningar på vägledning inom området samt fördjupad kunskap om bland annat markprocesser och riskbedömning. Havs- och vattenmyndigheten har tagit fram en utmärkt vägledning till stöd vid tillsyn. Det nu liggande förslaget lägger en bra grund för den utlovade vägledningen för prövning av små avlopp.

Länsstyrelsen noterar att en ambition med författningsförslaget har varit att särskilja anläggandet från driften av en avloppsanläggning vid tillståndsprövningen. Länsstyrelsen kan inte se att förslaget innebär en sådan ordning och bedömer att vissa krav på en anläggnings drift ofrånkomligen kommer att regleras i tillståndsgivningen.

### **Ändringar i förordning om miljöstraffavgift, MSA**

Länsstyrelsen bedömer att MSA är en lämplig sanktion för brott mot de plikter som förordningsförslaget innehåller. Men det är inte lämpligt att lägga straffavgift på krav som ska kunna undantas eller är föremål för bedömning. Här behövs ytterligare utredning.

### **Förtydliga handläggningsregler (s. 20)**

Enligt Länsstyrelsens mening saknas inte reglering av vilka handläggningsregler som ska gälla vid prövning av små avloppsanläggningar. För att undvika att införa särbestämmelser, bedömer vi att riktad vägledning är ett lämpligare sätt att hantera eventuella tolkningssvårigheter.

### **Detaljsynpunkter på författningsförslagen**

Länsstyrelsen lämnar nedan detaljsynpunkter på författningsförslagen.

#### **Definitioner**

Länsstyrelsen delar Havs- och vattenmyndighetens bedömning att definitionerna kan underlätta tillämpningen av bestämmelserna. Redan befintliga definitioner bör användas så långt möjligt.<sup>1</sup>Nedanstående definitioner kommenteras särskilt:

**Avloppsanläggning:** förslaget är onödigt komplicerat och det är heller inte lämpligt att räkna upp vad som inte ingår. Vi förordar istället rikstermbankens<sup>2</sup> rekommenderade definition:

Anläggning omfattande avloppsnät med tillhörande anordningar, såsom pumpstation, utjämningsmagasin, bräddavlopp m.m., jämte avloppsreningsverk och utloppsledning.

**Behandlar:** att definiera ”behandlar” som ”uppsamling, rening och utsläpp” går emot gängse språkbruk vilket riskerar att göra bestämmelserna svårlästa. Se t.ex. i definitionen om toalettavloppsvatten nedan. Vi förordar istället att *utsläpp* skrivs ut explicit på de ställen där det ska vara med.

**Spillvatten:** behovet av definitionen försvinner med nedanstående ändringar.

**Toalettavloppsvatten:** avloppsvatten från vattentoalett borde inte behöva någon definition, utan vi uppfattar att definitionen föreslås i syfte att kunna undanta ”toalettavloppsvatten som är hygieniserat eller på annat sätt behandlat och där syftet är att återföra näringsämnen till åkermark”. Länsstyrelsen bedömer att

<sup>1</sup> Se t.ex. befintliga författningar, Havs- och vattenmyndighetens ordbok: <https://www.havochvatten.se/funktioner/ordbok/ordbok/> eller nedan.

<sup>2</sup> Terminologicentrum, TNC, rikstermbanken. <http://www.rikstermbanken.se/>

Datum  
2017-04-26

Beteckning  
101-4707-2017

också denna definition försvårar den intuitiva förståelsen av bestämmelserna och förordar att definitionen tas bort och att undantaget istället förs in i de paragrafer där det har relevans.

### **Ny 12 § FMH**

Förslaget kan ändras till en mer lättillgänglig utformning, förslagsvis:

Bestämmelserna i 12-16 e respektive 18-20 §§ ska inte tillämpas på avloppsanläggningar som omfattas av miljöprövningsförordningen.

Bestämmelserna i 13 § gäller inte om avloppsanläggningen enbart är avsedd att föra avloppsvattnet till en allmän avloppsanläggning.

Bestämmelserna i 16 d-e gäller bara avloppsanläggningar som huvudsakligen behandlar hushållspillvatten.

### **Ny 12 a § FMH**

Länsstyrelsen avstyrker att i förordningen införa ett generellt förbud mot utsläpp av toalettavloppsvatten i vissa områden. Även om kravet i många fall är skäligt, saknas det underlag för att bedöma förslagets konsekvenser och det finns en risk att förslaget leder till ökad administrativ börda genom omfattande behov av undantag. Se vidare under Z §.

Länsstyrelsen förordar att paragrafens andra stycke formuleras närmare den nuvarande 12 § FMH.

Inom övriga områden är det förbjudet att i vattenområde släppa ut avloppsvatten från vattentoalett om avloppsvattnet inte har genomgått längre gående rening än slamavskiljning.

Vad som sägs i andra stycket gäller dock inte om det är uppenbart att sådant utsläpp kan göras utan risk för olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Förslaget förbjuder utsläpp av ”toalettavloppsvatten eller urin som inte har genomgått längre gående behandling än slamavskiljning eller motsvarande” till ”mark, grund- eller ytvatten”. Länsstyrelsen ifrågasätter det föreslagna behovet att kräva slamavskiljning som behandling för urin. Den i förslaget definierade betydelsen av ”behandling” blir märklig i denna mening. Förslaget kan också leda till tolkningssvårigheter i relation till markbehandlande anläggningstyper som markbäddar och infiltrationslösningar. Vi delar Havs- och vattenmyndighetens bedömning att det i princip inte ska behövas undantag från bestämmelsen men anser att de frihetsgrader som myndigheten vill åstadkomma med formuleringen ”eller motsvarande” (vilket är svårtolkat) liksom definitionens undantag för hygieniserat toalettavlopp, kan hanteras med bibehållet undantag för ”utan risk för olägenhet” tillsammans med vägledning.

Under motiven (s. 25) påpekar myndigheten att 12 § a FMH inte är straffsanktionerad. Vi bedömer att 29 kap. 8 § 4 miljöbalken är tillämplig för bestämmelsen.

**13 § Tillstånd eller anmälan för ny eller ändrad avloppsanläggning**

Länsstyrelsen avstyrker förslaget och förordar att 13 § FMH kvarstår oförändrad.

Förslaget medför ett alltför omfattande krav på tillstånd; tillståndskrav enligt punkterna 3 och 4 bör inte införas.

Punkten 3: förslaget innebär tolkningssvårigheter gällande hur mycket som fordras för ett överskridande, vad som ska anses vara ”varaktigt” och avseende gränsdragningen mot förslagets 14 § 1p. Om tillståndsplikt enligt punkten införs bör en väsentlig ökning av belastningen fordras för att tillståndsplikt ska utlösas.

Punkten 4: enligt praxis<sup>3</sup> jämföras redan ändringar av en avloppsanläggnings viktigaste funktioner med inrättande av en avloppsanordning. Och andra ändringar bör inte föranleda krav på nytt tillstånd, en anmälan bör vara tillräcklig.

Länsstyrelsen bedömer att om kravet att anmäla dagvattenreningsanläggningar tas bort, så är det väsentligt att det sker en samordning så att nya bestämmelser om förprovning och behandling av övrigt avloppsvatten beslutas samtidigt med dessa ändringar.

**14 § Anmälan om ändring**

Länsstyrelsen anser föreslaget medför ett alltför omfattande krav på anmälningsplikt; krav på anmälan för punkterna 3 och 4 bör inte införas.

Punkten 3: förslaget innebär tolkningssvårigheter gällande hur mycket som fordras som ett överskridande och vad som ska anses vara ”varaktigt”. Om anmälningsplikt enligt punkten införs bör en väsentlig ökning av belastningen fordras för att en sådan plikt ska utlösas.

Punkten 4: enligt gällande praxis<sup>3</sup> har ändringarna av en avloppsanläggnings viktigaste funktioner jämförats med inrättandet av en avloppsanordning.

De exempel som anges i motiven under punkt 2 är bra och bör föras in i vägledningen. Ordet ”väsentligt” bör läggas in i paragrafen för att undvika krav på anmälan av underhållsåtgärder eller mindre ändringar.

**15 § Certifierad anläggare**

Förslaget bör inte omfatta anmälningspliktiga åtgärder. Enligt Länsstyrelsen bör också andra undantag komma ifråga där kravet måste anses väl långgående. Även om kravet kan tyckas bara medföra fördelar ur miljösynpunkt, så kan de kostnader som förslaget innebär för enskilda medföra att enskilda, om förslaget genomförs, avstår från att vidta tillståndspliktiga miljöförbättrande åtgärder på sina avloppsanläggningar. Frågan om vilka åtgärder som fordras den i bestämmelsen angivna kompetensen bör utredas särskilt. Vi förordar att bestämmelsen delegerar till myndigheten att avgöra om krav på certifierad anläggare behövs.

---

<sup>3</sup> Exempelvis Mark- och miljööverdomstolens domar av den 21 augusti 2013 i mål nr M 2275-13 respektive den 12 mars 2010 i mål nr M 5369-09.

Datum  
2017-04-26

Beteckning  
101-4707-2017

### **15 a § om krav på ansökans innehåll**

Förslaget är onödigt byråkratiskt och kan medföra att prövningarna kan komma att fokuseras på den formella prövningen mer än miljöbedömningen. Även om kraven i många fall är relevanta finns många situationer där de kan upplevas som alltför skarpa. Om en särskild reglering om krav på innehåll i en anmälan/ansökan fordras, förordar Länsstyrelsen en mer allmänt hållen formulering motsvarande 25 § FMH.

Länsstyrelsen anser att det inte är lämpligt att kräva att certifierad anläggare ska anges redan i ansökan. Det bör stå den sökande fritt att efter meddelat tillstånd välja en certifierad anläggare.

### **Ny 16 § FMH**

Länsstyrelsen anser att bestämmelsen inte behövs. Om bestämmelsen införs bör det vara möjligt att medge undantag från dimensionering för minst fem person-ekvivalenter. I delar av Stockholm skärgård, och även i andra delar av länet, finns områden med gles äldre (fritids- eller säsons-) bebyggelse där vattenanvändningen är låg, torra toalettlösningar används och där bebyggelsen inte är anpassad för året-runt boende. Ett krav på en dimensionering för minst fem person-ekvivalenter kan driva på en utveckling mot ohållbar vattenanvändning i dessa områden.

Om bestämmelsen införs bör den också omformuleras. Nuvarande lydelse kan medföra tolkningssvårigheter (sista stycket leder exempelvis tanken till att tro att dimensioneringen inte ska bedömas i det enskilda fallet för anläggningar för 50 pe eller mindre). En alternativ lydelse kan t.ex. vara enligt nedan och förtydliganden kan överlåtas till vägledning.

En avloppsanläggning ska dimensioneras utifrån förväntad belastning. Vid dimensionering ska variationer i belastningen beaktas så att anläggningen klarar alla förutsebara driftförhållanden.

### **16 a § upplysning om smittskydd samt krav på kvävereduktion**

Länsstyrelsen anser att bestämmelsen inte behövs. Innehållet i första stycket följer redan av en tillämpning av miljöbalken. Bestämmelsens andra stycke bör flyttas till en vägledning. Det saknas motiv till varför just 50 procents kvävereduktion skulle vara lämpligt.

### **16 b § om skyddsavstånd**

Länsstyrelsen anser att bestämmelsen inte behövs. Lämpliga försiktighetsmått följer redan av en tillämpning av miljöbalkens hänsynsregler. Och mer detaljerade uppgifter om skyddsavstånd anges lämpligare i vägledning.

### **16 c § allmänna krav**

Länsstyrelsen förordar att paragrafen tas bort. Vi ser huvudsakligen positivt på förslagets innehåll men bedömer att lämpliga krav på en avloppsanläggning bör redovisas i en vägledning.

Datum  
2017-04-26

Beteckning  
101-4707-2017

Såvitt gäller backspolningsvatten ”och därmed jämförbart vatten” i fjärde punkten, är det lämpligare att överlåta till den tillståndsgivande, eller vid en ändring, tillsynsmyndigheten, att bedöma om aktuellt backspolningsvatten är behandlingsbart i den aktuella anläggningen eller riskerar att störa processerna.

#### **16 d och 16 e §§ om reduktionskrav**

Länsstyrelsen förordar att paragraferna tas bort. Vi anser att en lämplig lokalisering är det viktigaste skyddet mot risk för olägenhet från denna typ av anläggningar. Och behovet av försiktighetsmått varierar beroende av lokalisering. Länsstyrelsen befarar att fastställda utläppsnivåer i förordningstext kan leda till att tillståndsprövningar och tillsyn kommer att fokuseras mer på den formella prövningen än miljöbedömningen. Det finns en risk att förhoppningarna om en förenklad handläggning inte infrias, detta särskilt som lokaliseringsfrågan ändå måste bedömas.

Med detta sagt, delar vi Havs- och vattenmyndighetens uppfattning att det behövs mer differentierade reningskrav än vad som anges i de nuvarande allmänna råden. De förslagna reningsnivåerna är väl avvägda.

Om regleringen genomförs måste bestämmelserna förenas med möjlighet till undantag i särskilda fall. Länsstyrelsen anser att det är bra att det föreslås att det är anläggningens ”förväntade reduktion” som regleras. Detta för att inte framtvinga ett behov av tät funktionskontroll med hjälp av provtagning.

#### **18 a § om utförandeintyg**

Bestämmelsen förutsätter att certifieringssystemet kommer igång. Länsstyrelsen är tveksam till att samtliga ändringar enligt 14 § 2 ska omfattas av bestämmelsen. Vi förordar att bestämmelsen delegerar till myndigheten att avgöra om utförandeintyg behövs.

#### **19 a § Om igångsättningstid**

Länsstyrelsen avstyrker förslaget och förordar att 19 § FMH kvarstår oförändrad. Länsstyrelsen anser att vissa kommuners underlåtenhet att meddela förbud mot användning av undermåliga anläggningar, inte är ett skäl att inskränka tillståndshavarens möjligheter att färdigställa sin anläggning innan tillståndet förfaller. Förslaget kan medföra ett omfattande behov av förlängd igångsättningstid, vilket innebär en onödig administrativ börda för kommuner och tillståndshavare.

#### **Ny bestämmelse X om kontroll efter installation**

Länsstyrelsen anser att det behövs en möjlighet till undantag från kravet. Enligt gällande 18 § FMH kan nämnden om det behövs föreskriva krav på kontroll innan anordningen tas i bruk. På motsvarande sätt skulle bestämmelsen kunna utformas; nämnden bör kunna välja mellan det tidigare kravet på godkännande och krav på ackrediterad kontroll.

Datum  
2017-04-26

Beteckning  
101-4707-2017

### ***Ny bestämmelse Y om kontinuerlig kontroll***

Länsstyrelsen tolkar förslaget som att det är *regelbundet återkommande* kontroll som åsyftas. Vi tillstyrker förslaget om kontroll var tionde år för mindre anläggningar med anslutet toalettavlopp. Men förslaget om *årliga* kontroller för anläggningar större än 50 pe är alltför ingripande. Ett krav på årlig kontroll av ackrediterat organ kommer leda till svårförklarade gränseffekter både jämfört med större och mindre anläggningar. Länsstyrelsen förordar att tillståndsmyndigheten bemyndigas att föreskriva krav på kontroll ”dock minst vart tionde år” i samband med tillståndsgivningen. Det är lämpligt att Havs- och vattenmyndigheten tar fram vägledning om vilka förhållanden eller anläggningstyper som skulle kunna motivera tätare kontroller.

### ***Områden som är känsliga för utsläpp av toalettavloppsvatten (ny bestämmelse Z)***

Länsstyrelsen välkomnar att det tas fram ett gemensamt nationellt beslutsunderlag till stöd för att identifiera områden som är känsliga för utsläpp av toalettavloppsvatten. Länsstyrelsen ifrågasätter dock den föreslagna tillämpningen. Underlaget bör istället användas som stöd vid bedömning i det enskilda fallet. En tydligt utformad vägledning borgar för en bra tillämpning.

Om förslaget genomförs, bör kommunerna svara för utpekandet. Själva utpekandet av känsliga områden måste beakta fler aspekter än enbart risken för att påverka vattenförekomster eller skyddade områden i 7 kap. miljöbalken. Annars finns det en risk att avloppspåverkan på mindre sjöar och vattendrag och andra särskilt känsliga vatten underskattas. Vi påminner om att beslut om att peka ut områden, som får sådana tydliga rättsliga konsekvenser, måste vara överklagbara.

Eftersom utpekandet får betydligt större rättslig konsekvens än dagens utpekande av hög respektive normal skyddsnivå, är det väsentligt att underlag och vägledning förtydligar grundläggande gemensamma principer för detta utpekande som är mer detaljerade än de som finns i de nuvarande allmänna råden.

Länsstyrelsen bidrar gärna i det arbetet.

### **De som deltagit i beslutet**

Beslut om detta yttrande har fattats av länsöverdirektör Magdalena Bosson med miljöhandläggare Kerstin Rosén Nilsson som föredragande. I den slutliga beredningen har också miljödirektör Göran Åström samt förvaltningsdirektör Åsa Ryding deltagit.