



Ert remissnummer: M2016/02191/Nm

**NATURSKYDDSFÖRENINGENS SYNUNKTER PÅ MILJÖ- OCH
ENERGIDEPARTEMENTETS REMISS AV HAVS- OCH VATTENMYNDIGHETENS
RAPPORT "TYDLIGARE REGLER FÖR SMÅ AVLOPPSANLÄGGNINGAR -
FÖRFATTNINGSFÖRSLAG FÖR AVLOPPSANLÄGGNINGAR UPP TOM 200 PE"**

Sammanfattning

Naturskyddsföreningen välkomnar att regeringen vill gå framåt med problemet med små avloppsanläggningar. Föreningen är dock besviken över att nuvarande förslag i princip inte adresserar de behov som föranledde arbetet - att öka åtgärdstakten och minska övergödningen. Det finns visserligen vissa oklarheter i tillämpningen av regelverken, men dessa håller redan på att klaras upp tack vare nya författningar och handböcker och motiverar inte ensamt det stora arbete som under många år lagts ner av myndigheter, politiken, branschen och oss intresseorganisationer.

Dåligt fungerande små avlopp har en oacceptabelt stor negativ inverkan på våra vatten och arbetet med att försöka förbättra situationen tar orimligt mycket resurser från kommunerna. Föreningen är därför mycket besviken över att regeringen valt att inte gå vidare med Havs- och vattenmyndighetens förslag från 2014 att införa ekonomiska incitament till fastighetsägaren för att öka åtgärdstakten. Föreningen rekommenderar därför regeringen att göra detta i det framtida arbetet.

Föreliggande förslag, som förvisso höjer ambitionsnivån i områden som anses särskilt känsliga för toalettavloppsvatten, men som sänker ambitionsnivån vad gäller fosforering i ca 80 % av landet, kommer enligt konsekvensanalysen inte heller leda till att den totala mängden fosfor som tillförs våra vatten minskar. För att åtgärda detta rekommenderar föreningen att reningsgraden bibehålls på 70 % i de områden som inte bedöms särskilt känsliga.

Naturskyddsföreningen anser vidare att förslaget frångår teknikneutralitetsprincipen genom att ensidigt förorda septitanksystem i känsliga områden. Föreningen anser att avloppsslam inte bör spridas på åkermark på grund av miljögifts- och medicinrestproblematiken. Innan regeringen inför lagkrav på att septitankar ska införas i 20 % av Sveriges markområden, bör först ett system utvecklas som säkerställer att näringen i avloppsfractionerna kan tas tillvara utan att förorena åkermark.

Bakgrund till förslaget

I december 2012 fick Havs- och vattenmyndighetens (HaV) ett regeringsuppdrag som bland annat innebar att man tillsammans med Boverket skulle se över regelverket, ta fram kostnadseffektiva författningsförslag för små avloppsanläggningar och föreslå styrmedel för att öka åtgärdstakten. HaVs rapportering lämnades till regeringen i september 2013 och regeringen skickade sedan rapporten på remiss. Förslaget mottogs väl av många intressenter. Naturskyddsföreningen var en av dessa. Vi uppskattade särskilt förslaget avseende ekonomiska incitament för att öka åtgärdstakten. Vi var också positiva till indelningen i 3 olika skyddsnivåer där miljökvalitetsnormerna skulle vara vägledande för prioriteringar vid val av skyddsnivåer. Istället för att gå vidare med förslaget, valde dock regeringen att återkomma till HaV med ett nytt begränsat uppdrag att:

- samla och förtydliga regelverket kring små avlopp för att minska oklarheter i tillämpningen
- öka rättssäkerheten, samsynen och effektiviteten i kommunernas arbete med prövning och tillsyn
- öka förutsägbarheten för fastighetsägaren om vilka reningskrav som kommer att ställas
- säkerställa avloppsanläggningarnas funktion.

Det innebär att förslag på hur omställningstakten kan öka, hur de negativa effekterna på människors hälsa och miljön kan minskas samt hur vi ska nå miljökvalitetsmålet ”Ingen övergödning” har försvunnit. Naturskyddsföreningen beklagar detta eftersom det är just dessa målsättningar som motiverar samhällets ingripande. Det finns visserligen vissa oklarheter i tillämpningen av regelverken men dessa håller redan på att klaras upp tack vare nya författningar och handböcker och motiverar inte ensamt det stora arbete som under många år lagts ner av myndigheter, politiken, branschen och oss intresseorganisationer. HaV föreslår också själva i sin konsekvensanalys att föreslagna förändringar för förordningen lika gärna skulle kunna göras genom att samla regler i en föreskrift, dvs om HaV hade haft föreskriftsrätt på området.

Problembeskrivning

Övergödningen av sjöar och hav är ett av våra mest allvarliga hot mot biologisk mångfald i vatten då det kan leda till storskaliga och långvariga ekosystemförändringar. Den största källan till utsläpp av fosfor i Sverige är jordbruket, därefter kommer reningsverken och de små avloppsanläggningarna. Små avloppsanläggningar med bristfällig rening riskerar dessutom att förorena dricksvatten, grundvatten och badvatten med bakterier och parasiter och utgör en källa till utsläpp av läkemedelsrester. Utsläpp från små avloppsanläggningar sker ofta i omedelbar närhet till var människor bor, badar och dricker vatten och inte sällan i instängda och grunda vatten med liten genomströmning. Dessa utsläpps effekt på människors och djurs välbefinnande är därför oproportionerligt stor i relation till utsläpp från kommunala reningsverk.

Nära hälften av de 700 000 fastigheter i Sverige som har enskilt vattenavlopp bedöms ha anläggningar som inte är godkända. Ca 450 000 är äldre än 15 år och bör ses över. Ungefär 130 000 av dem har enbart slamavskiljning och är därmed direkt olagliga. Med nuvarande åtgärdstakt (1-2% per år) för tillsyn och åtgärder kommer det ta minst 70 år att ha förbättrat alla nuvarande dåliga avlopp. Dessutom ökar antalet små avloppsanläggningar som behöver åtgärdas för varje år.

HaV bedömer att en nödvändig åtgärdstakt är ca 6 % för att inkludera såväl upphämtningen av de avloppsanläggningar som inte uppfyller miljöbalkens krav, de befintliga anläggningar som kommer att behöva åtgärdas i framtiden samt nya anläggningar som tillkommer vid nybyggnation.

Nytt regelverk för anläggningar

Att tydliggöra vilka regler som gäller för enskilda avloppsanläggningar kommer att underlätta för både miljöinspektörer och fastighetsägare och för att identifiera vilken uppföljning som behövs för att säkerställa anläggningarnas funktion. Naturskyddsföreningen välkomnar därför förslaget på tydligare regelverk och skärpta kontroller av små avloppsanläggningar. Dock vill föreningen se att kontrollkrav införs oberoende om anläggningarna är befintliga eller nya. Nuvarande förslag straffar de fastighetsägare som gör något åt sina avlopp med extra kostnader och de kommuner som arbetar mest för att komma till bukt med problemen straffar sina invånare mest. Föreningens stödjer vidare förslaget att införa certifieringskrav på installatörer av anläggningar för att säkerställa att både installation och funktion håller bra kvalitet.

Övergödning och differentierade skyddsnivåer

Föreningen välkomnar krav på högre skyddsnivå för fosfor för de avloppsanläggningar som finns inom tillrinningsområden direkt anslutna till en vattenförekomst som inte uppnår god ekologisk status pga. övergödning, och som påverkas av de aktuella utsläppen. Det är rimligt att åtgärder styrs till de områden där åtgärder framförallt behövs för att nå målen i vatten- och havsmiljödirektivet. Det är dock viktigt att den förhöjda skyddsnivå verkligen kommer att gälla för de avloppsanläggningar som finns inom tillrinningsområdena och att tillse att inte det föreslagna undantaget blir alltför nyttjat.

Föreningen är dock kritisk till att reningskraven på fosfor sänks för resterande områden som inte bedöms känsliga för utsläpp från toaletter (ca 80 % av Sveriges yta) från 70 % till 40 % rening. En sådan sänkning av ambitionsnivån kommer enligt konsekvensanalysen inte förbättra möjligheten att nå svenska och internationella miljömål kring övergödning. Det förefaller också som att anledningen till den sänkta ambitionsnivån inte handlar om att behovet av rening är mindre än man tidigare trott utan en anpassning till den reningsnivå som normalt uppnås i "billigare anläggningar med lägre reningskapacitet" (s 39 i författningsförslaget). Föreningen anser inte att detta är en acceptabel anledning till ambitionssänkningen och föreslår därför att nuvarande nivå på minst 70 % rening av fosfor bibehålls.

Teknikneutralitet och slam

Teknikneutralitet uppmuntrar till forskning och utveckling och är en enligt Naturskyddsföreningen en bra grundregel för statliga regleringar att hålla sig till. Tyvärr är HaVs förslag för skyddsnivå i de områden som pekas ut som särskilt känsliga för toalettavfall inte teknikneutralt eftersom enbart septitanksystem i princip föreslås tillåtas där (100% rening). Förutom att sådana krav inte främjar utveckling och nya tekniker är det också en teknik med stora brister. Det slam som genereras kan innehålla läkemedelsrester och tungmetaller såsom kadmium och bly och det finns risk att dessa anrikas i åkermark om slammet sprids där. I en undersökning

av avloppsslam i Sverige analyserades 101 olika läkemedel och hela 54 av dessa fanns i kvantifierbar halt i slammet.¹ När det gäller antibiotika passerar 50-80 procent av en patients intag oförändrat genom kroppen och går ut med urinen. Antibiotika är avsedda att döda mikroorganismer och kan därför negativt påverka mikroorganismer i marken när slam med antibiotikaresister sprids.¹ Genom att sprida antibiotika i miljön ökar också risken för ökad antibiotikaresistens vilket Världshälsoorganisationen pekat ut som ett av de största globala hoten för framtiden. Regeringen har också nyligen gett i uppdrag till Folkhälsomyndigheten att ta fram en handlingsplan mot antibiotikaresistens vilket rimmar illa med spridning av slam.² Många kommuner har med anledning av dessa risker haft problem med avsättning för slam från enskilda avlopp och många lantbrukarorganisationer förbjuder spridning av humanslam. Naturskyddsföreningen rekommenderar i sin rapport "Avlopp på våra åkrar – en rapport om miljögifter i slam" ett stopp för all slamspridning i Sverige. Så länge frågan om hur slam ska omhändertas inte är löst anser föreningen att det är oansvarigt av regeringen att ställa krav på ökad produktion av slam genom septitanklösning. Det går också emot andra miljömål såsom Giftfri miljö. För att uppmuntra till teknikutveckling och gynna system som möjliggör en giftfri återföring av fosfor till åkermark anser därför föreningen att kraven i särskilt känsliga områden istället bör ligga på funktion, förslagsvis över 95 % rening av fosfor.

Föreningen är tveksam till den ganska ensidiga rekommendationen av markbäddar och infiltrationsbäddar eftersom reningsgraden för dessa förefaller variera stort mellan olika anläggningar. Många andra länder har förbjudit denna form av rening eftersom den är svår att kontrollera och innebär att kretslopp av viktiga näringsämnen förhindras. Också i dessa system finns problemet med att slammet i slamavskiljaren ofta är av låg kvalitet och inte är önskvärt hos reningsverk eller hos lantbrukare.

Behovet av att öka åtgärdstaken – framtida arbete

Det är idag kommunerna som bedriver områdesinventeringar, kontaktar fastighetsägare och driver ärenden med förelägganden om åtgärder och förbud för att komma åt olagliga och icke fungerande enskilda avlopp. Detta trots att det är enligt miljöbalken är fastighetsägaren som har det primära ansvaret för att bedriva egenkontroll och vidta åtgärder. För närvarande saknar fastighetsägare ofta ekonomiska incitament för att åtgärda sin anläggning. Detta har hållit åtgärdstakten för små avloppsanläggningar nere.

Föreningen är därför mycket besviken över att regeringen valt att inte gå vidare med HaVs förslag att införa ekonomiska incitament till fastighetsägaren för att vidta åtgärder mot dåligt fungerande avloppsanläggningar. Föreningen uppmuntrar regeringen att tänka om och fortsätta arbeta med ett ekonomiskt förslag, uppbyggt som en malus – bonus system som skulle:

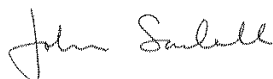
¹ Avlopp på våra åkrar – en rapport om miljögifter i slam. Naturskyddsföreningen 2012. http://www.naturskyddsforeningen.se/sites/default/files/dokument-media/avlopp_pa_vara_akrar_-_en_rapport_om_miljogifter.pdf

² <https://www.folkhalsomyndigheten.se/nyheter-och-press/nyhetsarkiv/2017/mars/ny-svensk-handlingsplan-mot-antibiotikaresistens-ska-tas-fram/>

- Effektivisera kommunens arbete med tillsyn och avlopp genom att lägga in en mer informativ avloppsdeklaration i fastighetsdeklarationen. Idag behöver fastighetsägare bara fylla i att hen har enskilt avlopp. Det skulle behövas information om vilken sorts enskilt avlopp hen har samt anläggningsår.
- Vara en piska för fastighetsägare med gamla eller olagliga avlopp att uppdatera dem. Detta skulle kunna ske genom en differentierad tillsynsavgift beroende på vilket avlopp hen deklarerar eller vilka utsläpp hen genererar (sådana siffror kommer att komma fram i förslaget utökat kontrollprogram).
- Vara en morot för de fastighetsägare som frivilligt vill modernisera sitt avlopp genom att det finns ekonomiskt bidrag att få.
- Vara en morot för att installera kretsloppsanpassade och effektiva avloppslösningar genom ett differentierat ekonomisk bidrag beroende på reningsgrad och möjlighet att återvinna och återanvända fosfor. Detta skulle sannolikt också skapa efterfrågan och ekonomiskt utrymme för mer lokalt omhändertagande av fosforresursen.
- Uppfylla "Polluter Pays Principle" genom att kostnader för att identifiera och adressera avlopp med bristande effektivitet skulle hamna hos fastighetsägaren där det hör hemma och inte som idag, till stor del hos kommunen och i förlängningen hos alla skattebetalare. Enligt HaVs rapport "Styrmedel för en hållbar åtgärdstakt av små avloppsanläggningar" skulle ett "ekonomiskt styrmedel som för över incitamentsbärandet från tillsynsmyndigheten till fastighetsägaren spara in närmare 100 miljoner kronor per år, samtidigt som det skulle skapa en prispolitik på näringsämnen i enlighet med vattendirektivets".³

Inom myndighetsvärlden har det länge funnits en uppfattning att om fastighetsägarna bara får information om att deras avloppsanläggning är bristfällig så kommer de att börja göra åtgärder. Forskning visar dock att informativa styrmedel har liten effekt på beteendet när åtgärdskostnaderna är höga.³ Istället är det "hårda" styrmedel i form av tillsynsbesök, förelägganden och förbud enligt miljöbalken som har lett till högre åtgärdstakt. Problemet är att detta system kräver stora resursinsatser från myndigheternas sida. Med nuvarande förslag på författningsändring kommer detta problem att kvarstå. Piskan finns kvar men moroten är uppäten.

Stockholm den 30 april 2017
 Naturskyddsföreningen



Johanna Sandahl
 Ordförande



Ellen Bruno

³ <https://www.havochvatten.se/download/18.16a42a771405a5e96072fe6/1379305996556/reguppdrag-slutrapport-styrmedel-hallbar-atgardstakt-enskilda-avlopp.pdf>

Sakkunnig marina ekosystem och fiske