

PM 2017:92 RV (Dnr 110-195/2017)

Havs- och vattenmyndighetens rapport Tydligare regler för små avloppsanläggningar med tillhörande konsekvensanalys

Remiss från Miljö- och energidepartementet

Remisstid den 18 maj 2017

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Havs- och vattenmyndighetens rapport Tydligare regler för små avloppsanläggningar med tillhörande konsekvensanalys ” hänvisas till vad som sägs vad som sägs i stadens promemoria.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Katarina Luhr anför följande.

Ärendet

Bakgrunden till Havs- och vattenmyndighetens (HaV) rapport är de många felaktiga små avloppsanläggningar på olika fastigheter i Sverige som sammantaget utgör en betydande källa till övergödning av vattenförekomster och en risk för förorening av dricksvatten och badvatten. Bristfälliga och felinstallerade små avloppsanläggningar är en stor utmaning för glesbebyggda kommuners vattenarbete. Små avloppsanläggningar som har bristfällig rening kan orsaka både hälso- och miljöproblem. Många av de små avloppsanläggningarna som finns idag är gamla och saknar rening från smitt- och näringsämnen. Även relativt nya anläggningar har visat sig ha problem med driften och når inte upp till de reningskrav som tillverkaren har utlovat. Miljö- och energidepartementet har remitterat Havs- och vattenmyndighetens rapport Tydligare regler för små avloppsanläggningar med tillhörande konsekvensanalys till staden för yttrande.

Remissen finns att läsa i sin helhet på [regeringens hemsida](#).

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden, Skarpnäcks stadsdelsnämnd, Spånga-Tensta stadsdelsnämnd, Södermalms stadsdelsnämnd och Stockholms Stadshus AB. Stockholms Stadshus AB har i sin tur remitterat ärendet till Stockholm Vatten och Avfall AB. Skarpnäcks stadsdelsnämnd, Södermalms stadsdelsnämnd och Stockholm Vatten och Avfall AB har avstått från att svara på remissen.

Mina synpunkter

Stadens vattenarbete som Stockholms kommunfullmäktige har beslutat om genom Handlingsplan för god vattenstatus kommer ha stor betydelse för framtida generationers livskvalitet i Stockholm. I det av riksdagen beslutade miljömålet levande sjöar och vattendrag är en av utmaningarna att begränsa tillförseln av fosfor till sjöar och vattendrag. Många av Stockholms vattenområden har problem med just övergödning och påverkan av miljöfarliga ämnen. Överlag ser jag positivt på att regelverket kring små avlopp förtydligas och grundkraven för reningen höjs samt att flexibilitet tillåts där den behövs i sammanhanget. Att lämna övrigt avloppsvatten, där dagvatten ingår, oreglerat riskerar däremot Stockholms vattenarbete. Remissens förslag får tragikomiskt nog till konsekvens att HaV slänger ut övrigt avloppsvatten med badvattnet.

Stockholm har tillsyn över cirka 300 små avlopp. Precis som bristfälliga och felinstallerade små avloppsanläggningar är en stor utmaning för många mer glesbebyggda kommuners vattenarbete, är dagvattenhanteringen en av de stora utmaningarna för mer urbana kommuner som Stockholms stad. Endast 6 av stadens 23 vattenförekomster uppnår för närvarande god ekologisk vattenstatus och 8 av vattenförekomsterna uppnår god kemisk status. De avgörande faktorerna till detta är dels att dagvattnet utgör en stor del av vattenomsättningen för många vattenförekomster och dels att dagvattnets innehåll av föroreningar är för stort. Vattenarbetet kommer få allt större betydelse i staden och att lämna dagvattnet oreglerat som remissens förslag pekar på kommer försvåra miljöförvaltningens arbete. Anmälningssplikten för dagvattenanläggningarna behöver därför finnas kvar för att vi ska kunna bedriva tillsyn över anläggningarna.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Som svar på remissen ”Havs- och vattenmyndighetens rapport Tydligare regler för små avloppsanläggningar med tillhörande konsekvensanalys ” hänvisas till vad som sägs vad som sägs i stadens promemoria.

Stockholm den 4 maj 2017

KATARINA LUHR

Bilaga

Remissen

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Bakgrunden till HaVs rapport är de många felaktiga små avloppsanläggningar på olika fastigheter i Sverige som sammantaget utgör en betydande källa till övergödning av vattenförekomster och en risk för förorening av dricksvatten och badvatten. Bristfälliga och felinstallerade små avloppsanläggningar är en stor utmaning för glesbebyggda kommuners vattenarbete. Små avloppsanläggningar som har bristfällig rening kan orsaka både hälso- och miljöproblem. Många av de små avloppsanläggningarna som finns idag är gamla och saknar rening från smitt- och näringsämnen. Även relativt nya anläggningar har visat sig ha problem med driften och når inte upp till de reningskrav som tillverkaren har utlovat.

Remissen från miljö- och energidepartementet består av två delar:

- Tydligare regler för små avloppsanläggningar, Författningsförslag för avloppsanläggningar upp till 200 pe, Havs- och vattenmyndighetens rapportering 2016-09-09
- Konsekvensutredning av förslag på nya regler för små avloppsanläggningar, Havs- och vattenmyndighetens rapportering 2016-10-31.

Rapporterna är ett resultat av ett regeringsuppdrag till Havs- och vattenmyndigheten som pågått sedan år 2012 och som består i att utreda nödvändiga förändringar av regelverket kring enskilda avlopp, ta fram kostnadseffektiva författningsförslag och föreslå andra styrmedel för att öka åtgärdstakten.

Remissförslaget innehåller ett författningsförslag som innebär ändringar av befintliga bestämmelser i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (1998:899) (FMH) samt förslag på kompletterande bestämmelser för små avloppsanläggningar.

Målsättningen med förslaget är 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. Men även att öka förutsägbarheten för fastighetsägare om vilka reningskrav som ställs på platsen samt att säkerställa avloppsanläggningarnas funktion.

Avloppsanläggningar som överstiger en föroreningsmängd om 200 personekvivalenter (pe) är tillstånds- eller anmälningspliktiga enligt 29 kap. miljöprövningsförordningen (2013:251) (MPF). Anläggningar som motsvarar en föroreningsmängd upp till 200 pe kallas för enskilda eller små avloppsanläggningar. Särskilda bestämmelser för sådana anläggningar finns i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH).

Sammantaget innehåller författningsförslaget i remissen enligt Havs- och vattenmyndigheten följande förändringar:

- Områden som är känsliga för utsläpp av toalettavloppsvatten pekas ut med hjälp av ett nationellt bedömningsunderlag. Syftet är att öka förutsägbarheten för fastighetsägare avseende vilket reningskrav en anläggning på en viss behöver plats uppnå.

- Ett utpekande utifrån ett gemensamt bedömningsunderlag ger en större samsyn nationellt än vad som finns idag. Utpekande bör ske av myndighet på regional eller kommunal nivå.
- Kravet på rening av fosfor skärps i områden med övergödningsproblem, och där utsläppen från små avloppsanläggningar bedöms vara betydande. Däremot sänks kravet på rening av fosfor i områden där risken för påverkan är liten. Förändringen innebär att reningskraven blir bättre anpassade till risken för påverkan från avloppsanläggningen.
- Krav på en viss kunskapsnivå genom certifiering av de som anlägger avloppsanläggningar och krav på opartisk kontroll vid nyinstallation samt kontinuerlig kontroll av nya anläggningar i drift. Detta syftar till att öka säkerheten i att nya anläggningar levererar den hälso- och miljönytta som förutsatts vid tillståndsgivningen även på sikt.
- För anläggningar som är dimensionerade för 51-200 pe ställs högre krav på undersökning vid lokalisering och krav på tätare kontinuerlig kontroll än för de mindre anläggningarna.

Förslagen innebär enligt Havs- och vattenmyndigheten att regelverket för små avloppsanläggningar i FMH skärps, förtydligas och renodlas till att främst gälla utsläpp av toalettavloppsvatten och bad-, disk-, och tvättavloppsvatten (BDT). Övriga slags avloppsvatten avgränsas från bestämmelsernas tillämpningsområde. Det gäller främst utsläpp av annat orenat avloppsvatten, såsom kylvatten och dagvatten enligt definitionen i 9 kap. 2 § MB, och reningsanläggningar för dagvatten. Havs- och vattenmyndigheten anger dock att myndigheten inte anser att dessa områden ska lämnas oreglerade, men att de bör regleras på ett annat sätt.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, miljö- och hälsoskyddsnämnden, Skarpnäcks stadsdelsnämnd, Spånga-Tensta stadsdelsnämnd, Södermalms stadsdelsnämnd och Stockholms Stadshus AB. Stockholms Stadshus AB har i sin tur remitterat ärendet till Stockholm Vatten och Avfall AB. Skarpnäcks stadsdelsnämnd, Södermalms stadsdelsnämnd och Stockholm Vatten och Avfall AB har avstått från att svara på remissen.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 11 april 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Inom Stockholms stad finns cirka 300 små enskilda avlopp och dessa utgör därmed inte stor volym för staden. Däremot är dagvattenhanteringen en av de stora utmaningarna för Stockholms stad då en hållbar dagvattenhantering en viktig del i arbetet med att nå god vattenstatus.

Trots att staden har relativt få små enskilda avloppsanläggningar anser stadsledningskontoret att nuvarande regelverk är otydligt och komplicerat att tillämpa och att remissförslagets syfte med skärpta och tydliga regler är bra. Stadsledningskontoret anser

dock, liksom miljö- och hälsoskyddsnämnden, att remissförslaget innehåller vissa brister. Bland annat föreslås i remissen att områden som tidigare täcktes av bestämmelserna avgränsas från tillämpningsområdet, och ska regleras på särskilt sätt, men några förslag till nya bestämmelser för dessa områden lämnas inte i remissen. Det kan därmed finnas risk att dessa under en viss tid blir oreglerade när utredning och förslag till nya bestämmelser arbetas fram.

Tillsyn

Stadsledningskontoret bedömer att tillsynsmyndigheternas arbete påverkas genom att områden som idag omfattas av bestämmelserna lämnas oreglerade men ändå förutsätts ingå i kommunernas tillsynsarbete. Istället för att verksamhetsutövarna som idag har en skyldighet att inte släppa ut visst orenat avloppsvatten och en skyldighet att anmäla vissa avloppsanläggningar så blir det enligt remissförslaget upp till tillsynsmyndigheterna att identifiera dessa och vid behov meddela förbud eller försiktighetsmått. Ett sådant förfarande bedöms leda till en ökad arbetsbelastning för kommunerna.

Dagvatten

Remissförslaget innebär något förenklat att dagens reglering av avloppsvatten som inte är toalettavloppsvatten eller BDT-avloppsvatten tas bort vilket betyder att förbudet mot utsläpp av övrigt avloppsvatten och anmälningsplikten för övriga avloppsanläggningar upphör som tidigare nämnts att vara anmälningspliktiga. Havs- och vattenmyndigheten anser inte att detta ska lämnas oreglerat utan föreslår att särskilda bestämmelser ska tillkomma men lämnar inga förslag på särskilda bestämmelser för detta i remissförslaget vilket återigen kan då befaras bli oreglerat.

I dagsläget återfinns i lokala hälsoskyddsföreskrifter för Stockholms stad ett förtydligande att anmälningsplikten för ”annan avloppsanordning” innefattar även dagvattenreningsanläggningar. Remissförslaget innebär att staden inte längre skulle kunna ställa krav på tillstånd. Detta i kombination med att förbudet mot utsläppande av orenat dagvatten försvinner kan innebära svårigheter för stadens pågående arbete med dagvattenhanteringen. Detta kan i sin tur att få konsekvenser för stadens arbete för att nå god kemisk och ekologisk status i stadens vattenförekomster.

Känsliga områden

Förslag i remissen anger att det ska vara förbjudet att släppa ut såväl orenat som renat toalettavloppsvatten inom områden som pekats ut som känsliga. Förslaget tar däremot inte ställning till om det är berörd länsstyrelse, vattenmyndighet eller kommun som, i samråd med övriga, ska fatta beslut i frågan. Stadsledningskontoret anser att beslutet att peka ut områden som är känsliga bör förbehållas kommunen eftersom detta kan vara av stor betydelse för kommunens ansvar att nå god ekologisk status i sina vattenförekomster

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen beslutar att remissen om ”Havs- och vattenmyndighetens rapport Tydligare regler för små avloppsanläggningar med tillhörande konsekvensanalys” anses besvarad med vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden

Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 14 mars 2017 följande.

1. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att avstyrka förslagen i remissen om inte reglerna för övriga slags avloppsvatten enligt definitionerna i 9 kap. 2 § p. 2-4 MB behålls enligt vad som sägs i förvaltningens tjänsteutlåtande.
2. Miljö- och hälsoskyddsnämnden beslutar att anta och översända förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen i övrigt.

Miljöförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 9 mars 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen vill inledningsvis betona att den delar uppfattningen att nuvarande regelverk är otillfredsställande otydligt och komplicerat att tillämpa. Översynen av avloppsbestämmelserna i FMH och förslaget till skärpta och tydligare regler för små avloppsanläggningar är därför välkomnat.

Däremot anser förvaltningen på ett övergripande plan att HaV:s rapport och konsekvensanalys är behäftad med stora brister, både vad gäller formellt och materiellt innehåll.

Bristerna är av sådant slag att förvaltningen nödgas avstyrka de författningsförslag som lämnas i rapporten, trots att dessa i sak är viktiga och nödvändiga, om inte de följdproblem som beskrivs i detta tjänsteutlåtande adresseras samtidigt.

Nedan följer förvaltningens synpunkter på de förslag som framförs i remissen, de konsekvenser som dessa skulle få för nämnden och de följdproblem som förvaltningen anser måste adresseras samtidigt för att författningsförändringarna sammantaget ska kunna tillstyrkas.

Övergripande synpunkter

Underredovisade förslag i rapporten

Förslagen som lämnas i rapporten är i stora delar bristfälligt beskrivna och svårtolkade. De förändringar av rättsläget som förslagen skulle medföra jämfört med nu gällande bestämmelser redovisas bland annat inte fullt ut.

Ett typexempel är förändringen av 13 § FMH där det begränsade tillämpningsområdet över huvud taget inte omnämns vid beskrivningen av den nya bestämmelsen.¹ Läsaren behöver istället hitta ett lakoniskt konstaterande under rubriken ”övriga nödvändiga författningsförändringar” för att förstå vidden av förslaget; nämligen att den nu gällande anmälningsplikten för anläggandet av reningsanläggningar för dagvatten genom förslaget, åtminstone tillsvidare, kommer att upphävas.²

Likaså anges det i rapporten att bestämmelsen inte ska begränsas till BDT-vatten, utan även kan tillämpas på anläggningar för spillvatten från verksamheter och ”andra anläggningar”.³ Detta förefaller vara en avvikande uppfattning om tillämpningsområdet än den som tidigare framförts av HAV.⁴ Huruvida det är avsett som en utökning av tillämpningsområdet för 13 § jämfört med idag i fråga om spillvatten framgår emellertid inte.

Otillräcklig konsekvensutredning

Konsekvensutredning som fogats till rapporten bortser helt och hållet från de följdkonsekvenser som förslagen medför utanför det primära området för rapporten. Utredningen nämner inte att förslagen får till konsekvens att förhållandevis stora områden som tidigare täcktes av bestämmelserna avgränsas från tillämpningsområdet. Vilka konsekvenser detta skulle få för tillsynsmyndigheterna, arbetet med att nå god kemisk och ekologisk status enligt miljö kvalitetsnormerna för vatten eller miljön i stort berörs inte i varken rapporten eller konsekvensutredningen.

¹ Rapporten s. 26 f.

² A.a. s. 19.

³ A.a. s. 30.

⁴ Jfr. Havs- och vattenmyndighetens rapport 2015:15, s. 81.

Mot bakgrund av att HaV även är ansvarig central myndighet för Sveriges åligganden enligt ramvattendirektivet⁵ och miljökvalitetsnormerna för vatten är det svårbegripligt att denna aspekt inte har beaktats vid framtagandet och konsekvensutredningen av förslagen. Inte minst med hänsyn till de nya strängare krav som ställs på utsläpp till vatten genom Weserdomen⁶, och det faktum att det pågår ett överträdelseförfarande⁷ mot Sverige med anledning av implementeringen av ramvattendirektivet.

Att HAV framhåller att dessa områden (främst utsläpp av annat orenat avloppsvatten än toalettavloppsvatten och anmälningsplikt för anläggandet av reningsanläggningar för dagvatten) inte bör vara oreglerade utan behöver regleras på ett särskilt sätt,⁸ är utan betydelse i sammanhanget. Några nya bestämmelser föreslås inte. Det remitterade förslaget lämnar de facto dessa områden oreglerade och vilket sålunda borde ha beskrivits och analyserats i konsekvensutredningen.

Nedan följer tre centrala exempel på betydande förändringar där konsekvensutredningen brister i sin redovisning och i ett fall rent av ger en missvisande bild av förslagen:

1) Begränsningen av förbudet i nuvarande 12 § FMH

Genom förslaget till ny 12 a § kommer utsläpp av orenat avloppsvatten från tätbebyggelse som inte är toalettavloppsvatten inte längre vara förbjudet. Vad som ryms inom rekvisitet "avloppsvatten från tätbebyggelse" är i dagsläget inte helt klart. Inte heller HAV förefaller ha bestämt sig för dess räckvidd; i ett avsnitt förutsätts samtliga övriga sorters avloppsvatten i 9 kap. 2 § MB ingå i förbudet,⁹ men i motivet till den nya bestämmelsen fokuseras det på BDT-vatten,¹⁰ och i en annan av HAV:s rapporter slås det fast att det främst är toalettavloppsvatten och BDT-vatten som omfattas av nuvarande 12 §.¹¹

Oavsett räckvidden kan det konstateras att renodlingen av bestämmelsen kommer att leda till att förbudets tillämpningsområde minskar. Det är i sig en konsekvens som borde redovisas i konsekvensutredningen av bestämmelsen, och miljöeffekterna av det minskade tillämpningsområdet i form av ökade utsläpp av sådana slags avloppsvatten borde tagits med i beräkningarna¹² av förslagets effekter på utsläpp av fosfor. Någon sådan redovisning eller analys finns dock inte.¹³

Det närmaste en analys av effekterna som går att finna är när det i rapporten slås fast att "[...] vår bedömning är att övrigt orenat dagvatten som te.x. BDT-avloppsvatten vanligtvis inte orsakar sådana olägenheter att det finns skäl att i författningstext meddela ett totalt förbud."¹⁴ Vad denna bedömning grundar sig på och om denna bedömning även inbegriper övriga sorters avloppsvatten förklaras emellertid inte närmare, varken i rapporten eller i konsekvensanalysen.

I konsekvensutredningen ges istället en missvisande bild av förslagets konsekvenser. Avseende nya 12 a § 2 st. anges nämligen att "*Förändringar i 12 § andra del som innebär att orenat toalettavloppsvatten inte får släppas ut innebär endast ett förtydligande och en skärpning av det förbud som idag finns i 12 § FMH [...]*" (förv. anm.). (Konsekvensutredningen s. 59. Det citerade avsnittet är i sig svårbegripligt eftersom "12 § andra del" inte innehåller den bestämmelse som här beskrivs, utan en undantagsbestämmelse

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område

⁶ EU-domstolens förhandsavgörande i mål C-461/13, den 1 juli 2015.

⁷ Överträdelsennummer 2007/2239.

⁸ Rapporten s. 19.

⁹ A.a. a.s.

¹⁰ A.a. s. 25.

¹¹ Havs- och vattenmyndighetens rapport 2015:15; s. 68.

¹² Konsekvensutredningen s. 39.

¹³ Jfr. konsekvensutredningen s. 37 f. och 59 f.

¹⁴ Rapporten s. 25.

som utgår genom förslaget. Det är möjligt att det istället är ”nya 12 a § andra del” som åsyftas, men då borde det inte talas om ”förändringar i” utan om att bestämmelserna i nuvarande 12 § 1 st. har förtydligats och skärpts samt flyttats till nya 12 a § 2 st. (vilket n.b. enligt resonemanget som följer på detta citat strax ovan inte heller är en rättvisande beskrivning av förslaget)). Detta är en felaktig karaktärisering av förslaget i eftersom tillämpningsområdet av det förbud som idag finns i 12 § FMH kraftigt begränsas.

2) Begränsningen av anmälningsplikten i 13 § 2 st. FMH

Genom förslaget föreslås tillämpningsområdet för 13 § 2 st. FMH begränsas till ”annan avloppsanläggning, för behandling av sådant spillvatten eller annan flytande orenlighet, än [toalettavloppsanläggning]” (förv. anm.). Detta motsvarar definitionen i 2 kap. 9 § p. 1 MB och innebär att avloppsanläggningar för övrigt avloppsvatten i 2 kap. 9 § p. 2-4 MB, dvs. kylvatten, dagvatten och avvattning från kyrkogårdar, följaktligen inte kommer att vara anmälningspliktiga till nämnden.

Inte heller avseende denna bestämmelse är det nuvarande tillämpningsområdet klart. I dagsläget är rekvisitet ”annan avloppsanordning än [toalettavloppsanordning]” styrande. Hur vitt tillämpningsområde bestämmelsen ska ges kan diskuteras, (Frågan är vilken eller vilka sorters avloppsvatten i 9 kap. 2 § p. 1-4 MB som ska anses ingå. Frågan har varit föremål för prövning i bl.a. Mark- och miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt där bestämmelsen gavs ett snävt tillämpningsområde (se målen M 4201-15, 2016-11-29, och M 4207-15, 2016-11-30; domarna är överklagade till MÖD, mål nr. M 11218-16). En komparativ jämförelse av definitionen av avlopp i 2 § lag (2006:412) om allmänna vattentjänster med författningskommentar (prop. 2005/06:78 s. 133) ger å andra sidan stöd för en vid tolkning av begreppet ”avloppsanordning”, så som inbegripande samtliga slags avloppsvatten i 9 kap. 2 § p. 1-4 MB.) men HAV har tidigare utgått från att den i praktiken endast träffar sådana anläggningar som ska ta emot BDT-avloppsvatten och dagvatten.¹⁵ Oavsett vilken räckvidd man ger den nuvarande bestämmelsen innebär emellertid förslaget att tillämpningsområdet förändras.¹⁶

I konsekvensutredningen hanteras förslagen avseende 13 och 14 §§ FMH tillsammans. Där konstateras det att förslagen kommer att leda till att fler ändringar av avloppsanläggningar än tidigare blir tillstånds- eller anmälningspliktiga.¹⁷ Däremot berör inte konsekvensutredningen hur förslaget kring anmälningsplikten för inrättande/anläggande av avloppsanläggningar enligt samma bestämmelser påverkas och vilka konsekvenser detta kan förväntas få för miljön och berörda parter.

3) Konsekvenserna för tillsynen

I analysen av konsekvenserna för tillsynsmyndigheterna bortses det genomgående från att de områden som berörts strax ovan och som idag omfattas av bestämmelserna genom förslagen lämnas oreglerade i FMH. Nämnden förutsätts emellertid alltjämt bedriva tillsyn över sådana avloppsanläggningar.¹⁸ Det är självskrivet att ett borttaget generellt förbud respektive anmälningsplikt kommer att leda till en ökad arbetsbelastning för tillsynsmyndigheterna. Istället för att verksamhetsutövarna som idag har en skyldighet att inte släppa ut visst orenat avloppsvatten och en skyldighet att anmäla vissa avloppsanläggningar så blir det enligt förslaget upp till nämnden att identifiera dessa och vid behov meddela förbud eller försiktighetsmått.

Enligt förvaltningens uppfattning går det inte att godkänna en konsekvensutredning som

¹⁵ Havs- och vattenmyndighetens rapport 2015:15, s. 81.

¹⁶ Rapporten s. 19; om förändringen är begränsad till en avgränsning av dagvatten eller utöver det även åsyftar en utvidgning till spillvatten från verksamheter m.m. är emellertid inte klart; se härom strax ovan.

¹⁷ Konsekvensutredningen s. 57.

¹⁸ Med stöd av 9 kap. 7 § och 2 kap. MB; jfr. rapporten s. 25.

underlåter att redovisa samtliga konsekvenser som förslaget kommer att medföra. Även om det är konsekvenser som faller utanför syftet med och föremålet för förslaget.

Synpunkter på att dagvatten avgränsas från FMH

Förslaget innebär som sagt något förenklat att dagens reglering av avloppsvatten som inte är toalettavloppsvatten eller BDT-avloppsvatten tas bort från FMH. Det betyder att förbudet mot utsläpp av övrigt avloppsvatten i 12 § FMH och anmälningsplikten för övriga avloppsanläggningar upphör att vara anmälningspliktiga enligt 13 § 2 st. FMH. Övrigt avloppsvatten lämnas därmed oreglerat i FMH och nämnden blir istället hänvisad till att i det enskilda fallet via tillsynen tillämpa 9 kap. 7 § och hänsynsreglerna i 2 kap. MB.

Det faktum att HaV anser att detta inte är en önskvärd ordning, utan att särskilda bestämmelser för övrigt avloppsvatten måste tillkomma, är som förvaltningen redan anfört egalt i sammanhanget eftersom det inte finns några sådana förslag att ta ställning till.

Förvaltningen anser att denna konsekvens av HaV:s förslag är särskilt allvarligt avseende dagvatten. Precis som bristfälliga och felinstallerade små avloppsanläggningar är en stor utmaning för många mer glesbebyggda kommuners vattenarbete, är dagvattenhanteringen en av de stora utmaningarna för mer urbana kommuner som Stockholms stad.

Många av Stockholms vattenområden har problem med övergödning och påverkan av miljöfarliga ämnen. Detta påverkar i sin tur möjligheten att nå god kemisk och ekologisk status enligt de miljökvalitetsnormer som vattenmyndigheten beslutat för respektive vattenförekomst. Endast 6 av stadens 23 vattenförekomster uppnår för närvarande god ekologisk vattenstatus och 8 av vattenförekomsterna uppnår god kemisk status, utan överallt överskridande ämnen (Sverige har beslutat om ett nationellt undantag för kvicksilver och PBDE. Den kemiska statusen redovisas därför nationellt exklusive kvicksilver och PBDE med tillägget ”utan överallt överskridande ämnen”). De avgörande faktorerna till detta är dels att dagvattnet utgör en stor del av vattenomsättningen för många vattenförekomster och dels att dagvattnets innehåll av föroreningar är för stort. Det är främst koncentrationerna av näringsämnen, kväve och fosfor, samt miljöfarliga ämnen, tex. bly, kadmium, koppar, zink, PFOS och PAH:er, i dagvattnet som kommer att behöva minska för att möta de förbättringsbehov som vattenmyndigheten anger.

Orsaken till att dagvattnet förorenas är i stor utsträckning att miljöfarliga ämnen frigörs diffust från de material som används i byggnader och infrastruktur samt från de fordon som trafikerar stadens vägar. Miljöfarlig verksamhet i industrifastigheter som inte har vidtagit skyddsåtgärder mot dagvattenförorening kan utgöra betydande punktkällor. Sannolikt är också lufttransporterade föroreningar som deponerats på hårdgjorda ytor och som spolats av vid nederbörd en orsak till innehållet av miljöfarliga ämnen i dagvattnet. Koncentrationerna av näringsämnen, fosfor och kväve, är generellt sett måttligt förhöjda i dagvattnet men kan ändå bidra till relativt stora mängder föroreningar i de fall den hårdgjorda ytan inom avrinningsområdet är stor.

”Stockholms Handlingsplan för god vattenstatus” (Antagen av Kommunfullmäktige 2015-03-09, § 21; utl. 2015:22), ”Dagvattenstrategi för Stockholm” (Antagen av Kommunfullmäktige 2015-03-09, § 16; utl. 2015:18) och ”Miljöprogram 2016-2019” (Antagen av Kommunfullmäktige 2016-04-04, § 17; utl. 2016:38) innehåller mål och åtgärder för hur vattenområdena ska få bättre vattenkvalitet. Ett arbete pågår med att ta fram lokala åtgärdsprogram för stadens 23 vattenförekomster, där åtgärderna bland annat kommer att innebära uppförande av ett stort antal – många tiotals till kanske hundratalet – dagvattenanläggningar i staden, där huvudmännen är både kommunala, statliga och privata verksamhetsutövare.

Att hantera ärenden för ett så stort antal anläggningar ställer krav på en formaliserad handläggning där utformning, dimensionering, uppföljning och egenkontroll är viktiga moment för att anläggningarna ska fungera optimalt.

I dagsläget återfinns i 1 a § 5 st. lokala hälsoskyddsföreskrifter för Stockholms kommun,¹⁹ ett förtydligande att anmälningsplikten för ”annan avloppsanordning” i 13 § 2 st. FMH även inbegriper dagvattenreningsanläggningar. Det nu föreliggande förslaget innebär att staden inte längre skulle kunna ställa krav på tillstånd. Detta i kombination med att förbudet i 12 § FMH mot utsläppande av orenat dagvatten samtidigt försvinner skulle innebära ett dråpslag mot nämndens och stadens pågående arbete att komma till rätta med dagvattenhanteringen. Detta kommer i sin tur att få allvarliga konsekvenser för stadens arbete för att nå god kemisk och ekologisk status i stadens 23 vattenförekomster.

Förvaltningen anser i denna kontext att det är mycket tveksamt om de föreslagna reglerna över huvud taget är förenliga med Sveriges åtaganden enligt ramvattendirektivet. Enligt Weserdomen är en prövningsmyndighet förbjuden att lämna tillstånd till en verksamhet som riskerar att orsaka en försämring av status eller äventyra uppnåendet av god kemisk eller ekologisk status.²⁰ En försämring av status ska vidare enligt domen förstås som att det föreligger en försämring så snart statusen hos minst en av kvalitetsfaktorerna enligt bilaga V i direktivet blir försämrade med en klass, även om denna försämring inte leder till en försämring av klassificeringen av ytvattenförekomsten som helhet. Likaså ska varje försämring av denna kvalitetsfaktor anses innebära en ”försämring av statusen” om den aktuella kvalitetsfaktorn enligt nämnda bilaga redan befinner sig i den lägsta klassen.²¹

Mot bakgrund av den problembild avseende miljö kvalitetsnormerna för vatten som föreligger i Stockholm, och den ovan beskrivna föroreningsproblematiken kopplad till just dagvatten, finns det en risk att sådana reningsanläggningar för dagvatten som vi här talar om skulle kunna vara förbjudna enligt Weserdomens principer (Enligt praxis från MÖD ska ramvattendirektivet och Weserdomen ges genomslag i enskilda prövningar genom en direktivkonform tolkning av främst 2 kap. MB; se MÖD:s dom den 30 augusti 2016 i mål M 8985-15, ”Värö bruk”, och MÖD:s dom den 15 september 2016 i mål M 6574-15, ”Näckån”). Men om förbudet mot utsläppande av orenat dagvatten i 12 § och anmälningsplikten för nya anläggningar i 13 § 2 st. FMH tas bort finns det ingen grund för nämnden att pröva dessa anläggningar innan de kommer till. Istället måste nämnden i efterhand, via tillsynsvägen genom 9 kap. 7 § och 2 kap. MB, ställa krav på anläggningarna och vid behov även utfärda förbud. Ett sådant arbete ska bedrivas utan att nämnden får kännedom var sådana avloppsanläggningar är lokaliserade. Det försvårar – för att inte säga omöjliggör – ett effektivt tillsynsarbete när det gäller dagvattenanläggningar.

Det är uppenbart att en sådan ordning inte är lämplig utifrån varken tillsynsmyndighetens eller verksamhetsutövarens perspektiv. Det är knappast heller förenligt med ramvattendirektivets intentioner eftersom det i praktiken innebär att avloppsanläggningar som kan vara förbjudna enligt Weserdomen kan anläggas och tas i bruk utan en prövning av nämnden.

Förutsättning för att förslagen ska tillstyrkas

Förslaget innebär som sagt bland annat att tillämpningsområdet för nuvarande 12 § och 13 § 2 st. FMH begränsas. Som redan indikerats är förvaltningen bekymrad över att samtliga faktiska följder av förändringarna inte beskrivits, motiverats eller analyserats. Bara denna omständighet gör att förvaltningen finner det svårt att på formell grund tillstyrka förslagen. Förvaltningen vidkänner emellertid det angelägna problem som förslagen syftar till att adressera. Förvaltningens stora farhåga med förslagen är, som tidigare angivits, heller inte de förslag som lämnas, utan de faktiska konsekvenserna av de förslag som lämnas.

HaV motiverar avgränsningen av 12 § FMH främst med hänvisning till att BDT-avloppsvatten inte behöver förbjudas särskilt. Men förslaget får tragikomiskt nog till konsekvens att HaV slänger ut övrigt avloppsvatten med badvattnet. Konsekvenserna av

¹⁹ Kfs 2009:12

²⁰ Domen p. 51.

²¹ Domen p. 70.

detta, i kombination med förändringarna av 13 § FMH, kan, som förvaltningen illustrerat ovan, få avsevärda proportioner.

Förvaltningen vill i sammanhanget understryka att den instämmer i HaV:s uppfattning att nuvarande regelverk avseende även övrigt avloppsvatten behöver ses över och regleras tydligare i särskild ordning. Men det innebär inte att det är lämpligt att mönstra ut nuvarande regler i avvaktan på en sådan översyn. Det faktum att HaV uttryckligen anger att området inte bör vara oreglerat borde i sig vara skäl för att frågan inte lämnas oreglerad – oavsett tidsperiod. Inte minst med anledning av den rättsosäkerhet och de merkostnader som en sådan temporär avreglering skulle leda till för såväl tillsynsmyndigheter som verksamhetsutövare.

Enligt förvaltningens uppfattning finns det två alternativ sätt som detta problem kan hanteras på:

- i) Nuvarande reglering i 12 och 13 §§ FMH avseende övrigt avloppsvatten kvarstår oförändrade i avvaktan på en egen översyn. Det innebär att toalettavloppsvatten, BDT-avloppsvatten och övrigt spillvatten enligt remitterat förslag istället bryts ur 12 och 13 §§ och placeras i egna nya bestämmelser i FMH; eller
- ii) Regeringen utökar omedelbart HaV:s uppdrag till att även inbegripa övriga slags avloppsvatten enligt definitionen i 9 kap. 2 § MB. HaV får därmed återkomma med en ny, uppdaterad rapport med författningsförslag och konsekvensutredning som adresserar samtliga relevanta frågor, utan att placera vissa avloppslag i limbo.

Av effektivitetsskäl, med tanke på att nuvarande utredningsuppdrag gavs till HaV för fem år sedan och det trängande behovet av nya regler på området, förordar förvaltningen alternativ i).

Synpunkter på rapportens konkreta förslag

Utifrån den problembild som förslagen syftar till att adressera och givet att de oönskade bieffekter som förslagen leder till för övriga slags avloppsvatten rättas till, är förvaltningen i stort positiv till de konkreta förslag som lämnas.

Nuvarande reglering av avloppsvatten i framförallt 12 och 13 §§ FMH är otydlig, både avseende räckvidd och innehåll. Skärpningen av bestämmelserna genom att i nya 12 a § 1 st. som huvudregel införa ett absolut förbud mot utsläpp av toalettavloppsvatten i känsliga områden är behövlig. Det är även logiskt och välkommet att tillämpningsområdet för bestämmelsen som helhet förtydligas och skärps genom att det anges att den även ska gälla utsläpp till mark och grundvatten (och inte bara vattenområden). Utöver de övergripande synpunkter på motiveringen och konsekvensutredningen av de föreslagna förändringarna som redovisats ovan, har förvaltningen följande konkreta synpunkter på rapportens författningsförslag.

Definitioner och begrepp i FMH

Förvaltningen välkomnar översynen av begrepp i FMH och kringliggande bestämmelser avseende små avloppsanläggningar och instämmer i de förslag kring ny och tydligare terminologi som lämnas.

I rapporten anges därutöver ett antal definitioner som HaV anser saknas i nuvarande lagstiftning och därför behöver finnas i förordningstext.²² Förvaltningen kan dock inte se att det finns något konkret förslag på ny eller förändrad bestämmelse där definitionerna förs in i förordningen.

²² Rapporten s. 21.

För sakens skull vill förvaltningen framhålla att den instämmer i grundförslaget att definitionerna förs in i förordningen. I sammanhanget bör det också understrykas att även fler begrepp skulle tjäna på att definieras; exempelvis ”övrigt spillvatten” eller ”industrispillvatten” (dvs. det som inte täcks av begreppet ”hushållsspillvatten”), ”annan flytande orenlighet” samt ”dagvatten” och/eller ”dagvatten”.

Utsläpp av BDT-avloppsvatten

Genom förslaget begränsas tillämpningsområdet för nuvarande 12 § FMH (ny 12 a §) till att endast omfatta toalettavloppsvatten. Därmed kommer inte bland annat BDT-avloppsvatten längre träffas av förbudet. I rapporten motiverar HAV detta med att ”*BDT-avloppsvatten vanligtvis inte orsakar sådana olägenheter att det finns skäl att i författningstext meddela ett totalt förbud*”.²³

Förvaltningen ställer sig därför frågande till att det i konsekvensutredningen avseende nya 12 a § 1 st. anges att ”[o]m en sluten tank installeras på en fastighet måste BDT-avloppsvattnet ledas till en enklare reningsanläggning och renas separat”²⁴ (förv. anm.), och ”[d]ärtill tillkommer den reduktion [av kväve och fosfor] som sker när BDT-avloppsvattnet genomgår rening”²⁵ (förv. anm.).

Motiveringen till att ta bort förbudet mot utsläppande av orenat BDT-avloppsvattnet var emellertid att det inte längre behövs. Förbud får istället vid behov meddelas i det enskilda fallet med stöd av 9 kap. 7 § MB.²⁶ Uppgiften i konsekvensanalysen ovan, att BDT-avloppsvatten måste avledas och renas separat om toalettavloppsvattnet leds till en sluten tank, går sålunda stick i stäv med motiveringen till bestämmelsen. En sådan generell princip fordrar ett förbud. Alternativt grundar sig slutsatsen på någon annan rättsregel eller praxis, vilken i så fall saknas i analysen. Likaså ter det sig mot denna bakgrund något inkonsekvent att i konsekvensutredningen utgå från att BDT-avloppsvatten efter förändringarna fortsatt ska genomgå rening, när anledningen till att förbudet togs bort var att det som huvudregel inte antogs behöva genomgå rening.

Förvaltningen anser mot denna bakgrund att det bör förtydligas hur BDT-avloppsvatten är tänkt att hanteras inom ramen för det nya regelverket och efterlyser ett underlag som möjliggör en bedömning av effekterna av förslaget.

Utpekandet av känsliga områden

Enligt förslaget till ny 12 a § ska det vara förbjudet att släppa ut såväl orenat som renat toalettavloppsvatten inom områden som pekats ut som känsliga enligt [Z] §. Rapporten tar emellertid inte ställning till om det är berörd länsstyrelse, vattenmyndighet eller kommun som, i samråd med övriga, ska ta beslut i frågan enligt [Z] §.

I detta avseende vill förvaltningen understryka att beskrivningen av för- och nackdelar med de olika alternativen är väl beskrivna och bygger på ett gediget underlag i frågan i såväl rapporten som konsekvensutredningen.

Förvaltningen vill i denna kontext endast framhålla uppfattningen att beslutet att peka ut områden som känsliga enligt [Z] § borde förbehållas kommunen. Skälet härför är framförallt att sådana beslut av tämligen stor betydelse för kommuninvånarna enligt närhetsprincipen bör förbehållas kommunen. Det finns även miljömässiga skäl som talar för att kommunen ska ansvara för utpekandet eftersom detta kan vara av stor betydelse för kommunens ansvar att nå god ekologisk status i sina vattenförekomster enligt ramvattendirektivet. I arbetet med att identifiera verksamma åtgärder är det av största vikt att kommunen har tillgång till alla tänkbara verktyg.

²³ A.a. s. 25.

²⁴ Konsekvensanalysen s. 22

²⁵ A.a. s. 38.

²⁶ Rapporten s. 25.

Den farhåga som ventileras i rapporten avseende risken för icke-synkroniserade mellankommunala prioriteringar borde kunna hanteras inom ramen för det samrådsförfarande som redan föreslås. Därtill torde skyldigheten att peka ut sådana områden i tillräcklig omfattning komma att utgöra en central åtgärd för kommunerna i kommande åtgärdsprogram för MKN-vatten.

En centralisering av beslutskompetensen kan möjligen på pappret framstå som ekonomiskt fördelaktigt och effektivt. Risken är dock att effektivitetsvinsterna och kostnadsbesparingarna går förlorade om bristen på lokalkännedom och synergieffekter med pågående lokala initiativ leder till över- eller underreglering. Samtidigt har förvaltningen förståelse för att framförallt mindre kommuner kan ha svårt att frigöra kapacitet för detta arbete och ett samlat förfarande på central nivå av kostnads- och effektivitetsskäl ur det perspektivet möjligen skulle vara att föredra.

Förvaltningen anser sammantaget mot denna bakgrund att kommunerna ska ansvara för att fatta beslut enligt [Z] §. Det bör dock eventuellt även övervägas om det ska vara möjligt för kommuner att under vissa förutsättningar kunna överlåta ansvaret till central myndighet (länsstyrelse eller vattenmyndighet).

Trippelnegation i nya 12 § 3 st.

Förslaget till ny 12 § 3 st. lyder:

Bestämmelserna i 16 d-e gäller inte avloppsanläggningar som behandlar eller samlar upp spillvatten som inte är hushållsliknande och som inte omfattas av miljöprövningsförfordningen (2013:251).

Förvaltningen anser att bestämmelsen genom trippelnegationen blir något svårtillgänglig. Detta kan dock åtgärdas utan att behöva formulera om bestämmelsen allt för mycket.

Exempelvis torde bestämmelsens sista led, dvs. ”[...] och som inte omfattas av miljöprövningsförfordningen (2013:251)”, redan följa av avgränsningen i nya 12 § 1 st. Detta led borde sålunda kunna utgå, varigenom bestämmelsen med ens blir mer lättbegriplig:

Bestämmelserna i 16 d-e gäller inte avloppsanläggningar som behandlar eller samlar upp spillvatten som inte är hushållsliknande.

Hur bestämmelsen slutligen formuleras är emellertid av mindre vikt. Den väsentliga är att den föreslagna bestämmelsen av tydlighetsskäl på något sätt omformuleras.

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 30 mars 2017 följande.

1. Spånga-Tensta stadsdelsnämnd beslutar att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen till stadsledningskontoret, samt
2. Spånga-Tensta stadsdelsnämnd beslutar att justera ärendet omedelbart.

Spånga-Tensta stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 24 februari 2017 har i huvudsak följande lydelse.

Spånga-Tensta stadsdelsförvaltning instämmer med förslaget om tydligare regler för små avloppsanläggningar efter de uppgifter HaV har föreslagit. Stadsdelsförvaltning har således inga ytterligare synpunkter på författningsförslaget.