

Remissvar gällande reviderad vägledning om tillsyn av små avloppsanläggningar (dnr 01035–2022)

Havs- och vattenmyndigheten har i samband med revidering av publikationen Vägledning och tillsyn av små avlopp inbjudit remissinstanser att ge synpunkter på i huvudsak de ändringar som gjorts på ett antal ställen i skriften. Villaägarnas riksförbund är en av de som bjudits in som remissinstans.

Vägledningen är Havs- och vattenmyndighetens tolkning av de bestämmelser som rör små avloppsanläggningar och utgår från den rättspraxis som vuxit fram genom domar från Mark- och miljööverdomstolen.

En tänkbar koppling till att vägledningen nu revideras framgår i regeringens lagrådsremiss Vägar till hållbara vattentjänster där regeringen istället för att föreslå bedömningsgrunder för godtagbart skydd för människors hälsa och miljö, efterlyser ett behov av tillsynsvägledning. Till denna uppgift hänvisar remissen till Havs- och vattenmyndigheten att fullgöra i samråd med Boverket och Naturvårdsverket.

Tillsynsplanering

I tidigare vägledning betonades åtgärdstakten där alla ”olagliga” enskilda avlopp skulle vara åtgärdade inom tio år. Detta föranledde då krav på en tillsynstakt som kunde hålla eller överskrida den ambitiöst satta åtgärdstakten. Rekommendationen till följd av detta angavs 2015 till att varje anläggning skulle behöva ett tillsynsbesök vart tionde år.

Frekvensen för tillsyn om besök vart tionde år ansågs 2015 vara en stor utmaning för de allra flesta av landets kommuner.

Den nya vägledningen rekommenderar att tillståndsprovning ska följas av uppföljande tillsynsbesök inom 1-2 år. Den nya vägledningen citerar Naturvårdsverkets handledning som föreslår att återkommande tillsyn sen bör göras vart femte år, men föreslår i stället en riskklassning till grund för att bestämma intervallet för tillsyn.

Som finansiering angavs redan 2015 möjligheten att ta ut avgift för provning och tillsyn enligt miljöbalken – oavsett om tillsynen resulterar i ett föreläggande.

Villaägarnas bedömning

Villaägarna anser att den förflyttade tyngdpunkten från en betoning på åtgärdstakt mot att i stället utarbeta kriterier som kan föranleda en förhöjd frekvens av tillsynsbesök är rimlig.

Tillsynsprioritering

Den nya vägledningen har tillagt ett avsnitt om tillsynsprioritering. Vägledningen anger ett antal kriterier som kan användas i en riskklassning för att prioritera tillsynsinsatser och bestämma frekvens för tillsyn av anläggningar. Som hjälpmedel rekommenderas länsstyrelsernas GIS-stöd för tillsyn och provning av små avlopp.

Den riskbaserade tillsynen ska utgå från en modell som systematiskt differentierar tillsynsintervallen utifrån fem riskkriterier. Miljö- och hälsoskydd bildar tillsammans en av de fem riskkriterierna och betonar påverkan på vattenrecipienten. Riskkriteriet för recipientens känslighet med avseende på miljöskydd tar sin utgångspunkt i belastningen av fosfor och kväve. Miljöskyddskriteriet tar ställning till om recipienten ligger vid ett tätbebyggt område, har sämre status än god och huruvida små avloppsanläggningar står för en viss andel av belastningen. I detta tydliggörs att utgångspunkten inte är anläggningens risk att påverka recipienten, utan risken som finns på platsen oberoende av anläggningen. Samma perspektiv gäller även för hälsoskyddet.

Av de fem riskkriterierna är sedan övriga kopplade till anläggningen och tar ställning till dess dimensionering, tekniska förutsättningar, skötselbehov samt vilken typ av vatten som släpps ut.

Tillsammans bildar de fem riskkriterierna med ledning av GIS-stödet en poängsättning som ligger till grund för den totala riskklassningen och efterföljande tillsynsfrekvensen. Totalt kan 54 ”riskpoäng” erhållas, efter 28 poäng klassas anläggningen för den första riskklassen och föreslås ges ett tillsynsintervall på mellan 2 och 3 år.

I den mån uppgifter saknas ges en schabloniserad hög poäng. Det måste anses som gott att fastigheter med obefintlig användning (ödehus) som numera ingår i de register som stäms av snabbare då kan ges tillsyn och avföras från listan.

Vägledningen gör för riskklassificeringen antagandet att enskilda anläggningar i sig innebär en högre risk. Perspektivet gör sig gällande i miljöklassningen där antalet enskilda anläggningar i området påverkar klassningen av anläggningen.

Vägledningen åberopar också vilka förutsättningar som krävs för att motivera fastighetsägare att vidta åtgärder. Till exempel forskning som anför vikten av att de åtgärder som ställs på fastighetsägare också leder till minskad miljöpåverkan. Miljöevidens ska kunna påvisas före och efter åtgärd. Fastighetsägarens ekonomiska konsekvenser sorteras också som viktiga för hushållets inställning.

Villaägarnas bedömning

För Villaägarna utgör miljöevidens och ekonomiska konsekvenser två faktorer som måste vara vägledande även för riskklassningen. Problemen med utsläpp av fosfor från små avlopp i relation till dess vattenrecipienter bör inte överdrivas. Vägledningens påstående att övergödningproblemen i Sverige framför allt kan kopplas till utsläpp från jordbruk och avloppsvatten rimmar illa med redovisning från HAV över vattenburna utsläpp av fosfor till kust. De 200 ton som antas vara nettoutsläppen från enskilda avlopp efter att sjöretentionen beaktats, utgör endast en liten andel av de totala utsläppen vilka varierar mellan att överstiga 2000 ton vissa år till att överstiga 5000 ton andra år. Snarare framstår årsmedelvattenflödet till följd av nederbörd som den obestridligt största källan till utsläppen av fosfor med påföljande övergödning. För en stor del av Sveriges sjöar råder i stället ett tillstånd av tilltagande undernäring – ett motsatt problem till övergödning.

En stor brist med GIS-verktyget som ska användas i riskklassningen, är dess oförmåga att bedöma markretentionens inflytande över utsläppen av fosfor gentemot vattenrecipienter. GIS-verktyget kan ge en uppfattning om vattnets uppehållstid i mark men säger ingenting om hur de ämnen som vattnet för med sig omsätts eller fastläggs under transporten. Utöver GIS-verktyget hade det därför varit välgörande om till exempel avstånd till vattenrecipienten beaktades i riskklassningen.

Något som betonas i vägledningen är vikten av att tillsyn upplevs rättvis. Idag är missnöjet med godtyckliga bedömningar något Villaägarna erfar regelbundet utifrån medlemmar som hör av sig med berättelser om kommuners bedömningar.

Inspektion

Den nya vägledningen har utökats med ett kapitel för hur systematisk dokumentation kan göras med hjälp av checklista. Den tidigare vägledningen har ett system med färger – röd, gul och grön som trafikljus till grund för riskbedömningen. Detta system har här övergivits till förmån för den riskbaserade tillsynsmodellen. Under inspektionskapitlet finns också instruktioner för provtagning. En rekommendation för provtagningens tidpunkt, användning av surrogatparametrar och villkor för analys på laboratorium är områden som beskrivs. Instruktioner för inmätning av avståndet till grundvatten från infiltrationsnivån är handfast vägledning för yrkesutövningen.

Bedömning av grundvattennivån

Vägledningen tar sin utgångspunkt i att avståndet mellan infiltrationsnivå och högsta grundvattennivå endast under kortare perioder får understiga 1 meter. Avståndet får sen aldrig, inte ens under extrema förhållanden understiga 0,5 m. I zonen mellan infiltration och grundvatten tillstår den huvudsakliga reningen äga rum.

Vad som kan påverka bedömningen av provresultat

I detta tillagda stycke diskuteras tillförlitligheten med ett stickprov och hur det ska tolkas. Vägledningen medger en generös tolkning av provsvaren med ledning av dess osäkerheter med stora variationer.

Bedömning av skälighet vid tillsyn

Vägledningen innehåller också ett resonemang om bedömning av skälighet vid tillsyn utifrån Miljöbalkens instruktion om att krav inte får vara orimliga eller mer ingripande än vad som är nödvändigt i det enskilda fallet. Nyttan av åtgärder ska vägas mot kostnaden.

Villaägarnas bedömning

För Villaägarna är skäligheten för tillsyn angelägen att betona mer än vad som görs nu. Villaägarna anser att denna tyngdpunkt tyvärr inte får den roll den förtjänar i vägledningen. Kostnaden för att förebygga spridning av fosfor genom åtgärder i enskilda avlopp tenderar bli långt högre än kostnaden för fosfor. En kostnad överstigande 10 000 kr per kilo borttagen fosfor bör betraktas som oskäligt och ställas i relationen till Miljöbalkens rimlighetsavvägning (MB 2:7). Som jämförelse kan anges hur normalpriset för fosfor i handelsgödsel uppgår till knappt 20 kr kilot (Jordbruksverket). Kring begreppet retention anses det ligga en osäkerhet, men att retentionen inte beaktas i riskklassningen gör att enskilda avlopps miljöavtryck bedöms hårdare än nödvändigt. Vägledningen hade kunnat invänta eventuella slutsatser kring markretention från förväntad rapport från FORMAS för att tillgå ett större underlag kring markretention. Att döma av tidigare utsagor om markretentionens roll för utsläppen från enskilda avlopp¹ kan som utgångspunkt för riskklassningen för anläggningens del grundläggande skydd motsvarande markrening betraktas som tillräcklig. En extra skyddsnivå kan sedan vara aktuell när tunna jordlager, extremt känslig biota i närliggande recipienter eller när densiteten av små avlopp är så hög att marken riskerar bli mättad.

Villaägarnas Riksförbund

Kenneth Kanckos
Förbundsdirektör

¹ VA-guiden rapport 2016:2. Bedömning av självrening vid provning av små avlopp – VA-guiden 2016
<https://vaguiden.se/wp-content/uploads/2017/11/RetentionimarkWRSVAG180507.pdf>