



Länsstyrelserna



Klara besked om små avlopp



Länsstyrelserna

Stockholm
Västra Götaland
Skåne

Klara besked om små avlopp

För mer information kontakta:

Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Vattenvårdsenheten

Tel: 031-60 50 00.

Rapporten ingår i rapportserien för Västra Götalands län

Rapport: 2009:06

ISSN: 1403-168X

Projektledare: Maria Hübinette

Text: Jonas Christensen, Ekolagen, Miljöjuridik AB

Grafisk formgivning: Bild och kultur AB

Illustrationer: Rickard Olofsson, WRS Uppsala AB

Utgivare: Länsstyrelsen i Västra Götalands län, vattenvårdsenheten

Du hittar rapporten på vår webbplats

www.lansstyrelsen.se/vastragotaland under Publikationer

Förord

I regeringsbeslut 42 daterat 2007-06-20, infört som uppdrag 51c i ändring av regleringsbrev för Länsstyrelserna för budgetåret 2007, fick länsstyrelserna i Skåne, Stockholm och Västra Götalands län följande uppdrag:

"Länsstyrelserna i Skåne, Stockholms och Västra Götalands län skall i samarbete med intresserade kommuner ta fram metoder och planeringsunderlag för åtgärder för minskad miljöpåverkan på havsmiljön från enskilda avlopp, samt initiera och förstärka sådana åtgärder. Arbetet ska inriktas på områden där behovet av minskad miljöpåverkan från enskilda avlopp är särskilt stort." Uppdraget är en del i regeringens havsmiljösatsning, där 500 miljoner kronor avsatts för åren 2007-2010 att fördelas av Naturvårdsverket, för att förbättra havets ekologiska status, och till arbetet med uppdraget i Västra Götalands län avsattes 2 miljoner kronor. Som huvudprojektledare i Västra Götalands län tillsattes Maria Hübinette. Redovisning av huvuduppdraget gjordes av länsstyrelsen i Stockholms län i maj 2008 genom rapporten "Renare avlopp ger friskare hav. Åtgärder för att minska enskilda avlopps påverkan på havsmiljön".

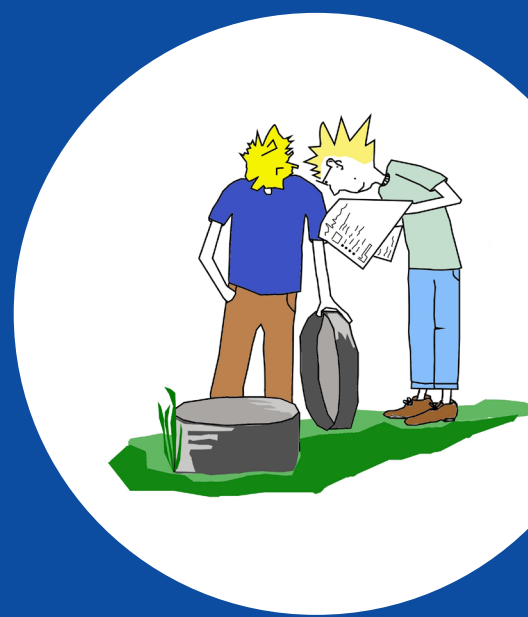
I Västra Götalands län fördes diskussioner med kustkommunerna och ett antal viktiga områden att arbeta med identifierades. Utifrån detta formulerades ett antal delprojekt som ansågs kunna bidra till att förbättra kunskaperna kring enskilda avlopp och de problem som hänger samman med dessa.

Denna rapport är en av totalt 8 rapporter och redovisar ett delprojekt som Ekologen Miljöjuridik AB har utfört på uppdrag av Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Produkten från projektet är ett informationsmaterial till politikerna/förtroendevalda i kommunernas nämnder som fattar de beslut som omfattas av miljöbalken. Behovet av materialet kommer av att det är sällan nämndernas ledamöter kommer i kontakt med problematiken och bestämmelserna kring enskilda avlopp. Det finns därför ett stort behov av att informera till exempel om hur avloppsärenden handläggs. Det är viktigt att nämnden känner till lagstiftningen och alla konkreta tekniska riktlinjer som styr dessa beslut så de får inblick i hur inspektörerna ska arbeta.

Karin Pettersson
Biträdande vattenvårdsdirektör

Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Klara besked om små avløpp



Innehållsförteckning

	Sid
Den rättsliga kartan.....	6
Miljöbalkens grunder.....	7
Tillstånds- och anmälningssplikt.....	8
Vilka typer av krav kan ställas?.....	9
Hur omfattande krav kan ställas?.....	10
Var ska avloppet placeras?.....	11
Tillståndet.....	12
Hur utformar vi beslut?.....	13
Vikten av att hålla grannar underrättade.....	14
Tillsyn.....	15
Vad gör vi med gamla avlopp?.....	16
När jag vill ha mer information.....	17



Utgiven av Länsstyrelsen, Västra Götalands Län.

Projektledare: Maria Hübinette

Text: Jonas Christensen, Ekologen Miljöjuridik AB

Illustrationer: Rickard Olofsson, WRS Uppsala AB

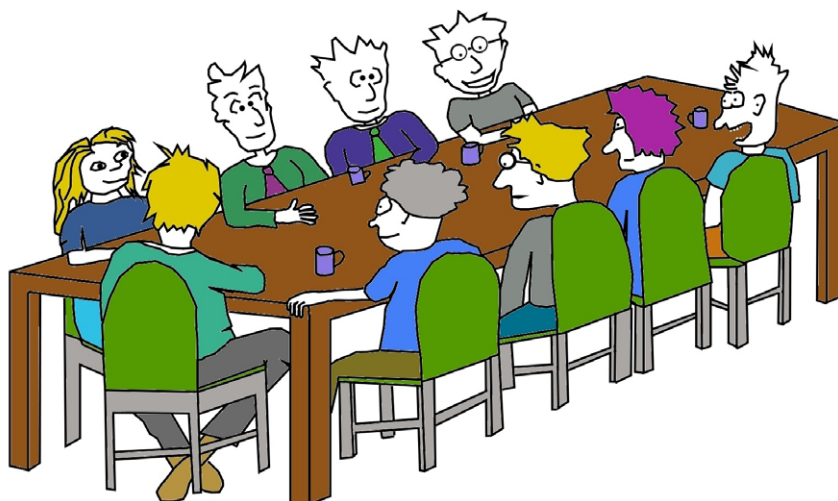
Grafisk formgivning: Bild & Kultur AB

Vänersborg, 2009

Inviduella avloppslösningar för en eller ett fåtal fastigheter

En introduktion till reglerna om små avloppsanordningar

Detta häfte är endast en mycket kort sammanfattning av de viktigaste reglerna om små avlopp (enskilda avlopp). Häftet säger inte allt, och det är i viss utsträckning generaliserande. Denna sammanfattning kan inte på något sätt i en beslutssituation ersätta författningstext, det allmänna rådet om små avlopp eller Naturvårdsverkets Handbok i frågan. Detta är endast en kort introduktion!



Inledning

Varför ett häfte om små avlopp?

Särskilt två omständigheter gör att handläggningen av de små avloppen kan uppfattas som lite speciell. Den första omständigheten är den stora mängd ärenden som rör små avlopp: I vissa kommuner finns över 20 000 sådana avlopp, och det kommer hela tiden nya ansökningar och nya klagomål. Belastningen på miljökontoret kan därför vara mycket hög.

Den andra omständigheten är att detta är ett av de få ärendeslag där miljönämnden både är *tillståndsmyndighet* och *tillsynsmyndighet*. Att nämnden är tillståndsmyndighet innebär att vissa regler i miljöbalken, som inte annars tillämpas av den kommunala nämnden, måste tas i beaktande. Det krävs därför speciella krav på handläggningen av tillståndsärenden.

Reglerna om små avlopp finns i huvudsak i miljöbalken (SFS 1998:808) MB, men också i förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (SFS 1998:899) FMH. Vägledande texter finns dessutom i Naturvårdsverkets allmänna råd (NFS 2006:7) AR.

Därtill finns en handbok ("Små avloppsanläggningar." Handbok till allmänt råd. 2008:3), "Handboken".

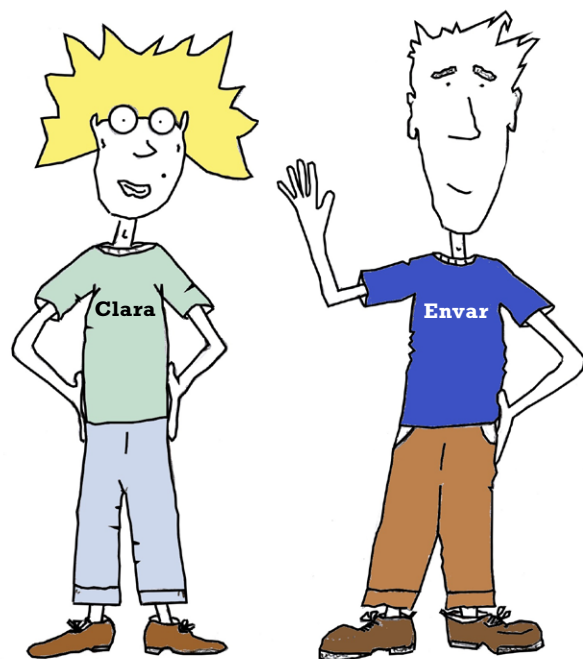
Inte sällan har kommunerna på egen hand tagit fram policys om vatten och avlopp (VA) generellt, eller specifikt om små avlopp. Eftersom sådana dokument inte är författningstext, kan de inte spela samma roll som de ovan nämnda texterna.

Till vem vänder sig skriften?

Detta häfte vänder sig i första hand till ledamöterna i de kommunala nämnder som ansvarar för tillsyn enligt miljöbalken. I häftet har vi valt att kalla dessa "Miljönämnden", även om din nämnd kan heta något annat.

Häftet är avsett att vara en *kortfattad* vägledning, som ett första stöd vid hanteringen av tillstånds- och tillsynsärenden rörande små avlopp. För den som vill fördjupa sig finns längst bak i häftet en litteraturlista samt en lista över relevanta webbplatser.

Vi har valt att låta miljöinspektören *Clara Besched* vara ledsagare genom texten, och herr *Envar Person* får ikläda sig rollen som enskild medborgare. Dessa båda är naturligtvis uppiktade.



Små avlopp eller Enskilda avlopp?

Begreppet *enskilt avlopp* är inarbetat, men dess innebörd är inte helt klar. Den som letar efter begreppet "Enskilt Avlopp" i författningstexten letar förgäves eftersom uttrycket inte har någon rättslig definition. Det man i dagligt tal menar med enskilt avlopp är en viss teknik som *vanligen* används för en eller ett fåtal fastigheter, oavsett om det är permanentboende eller fritidshus. Man kan tala om individuella lösningar i motsats till gemensamma lösningar. I lagstiftningen har man valt att dela in avloppen i tre kategorier:

1. Avloppsanordningar konstruerade för 1–200 personekvivalenter (pe).
2. Avloppsanläggningar konstruerade för 201–2000 personekvivalenter (pe).
3. Avloppsanläggningar konstruerade för fler än 2000 personekvivalenter (pe).

Gruppen 1 är de som lite slarvigt kallas Enskilda avlopp, men mot bakgrund av hur lagstiftningen såg ut förr innefattas ibland endast avlopp upp till 25 pe. (25 personekvivalenter motsvarar avloppsvatten från ungefär 5 hushåll.) Både Naturvårdsverkets Allmänna råd och dess Handbok inriktas på avloppsanordningar på upp till 25 pe, och dessa båda texter talar om "Små avloppsanordningar". Med hänsyn till det senare, har vi valt att också i denna text använda begreppet Små avlopp.

Till den absolut övervägande delen drivs och inrättas små avlopp av enskilda privatpersoner, dvs. av *Envar Person* och hans grannar. Det är dock också vanligt med gemensamma anläggningar, drivna som samfälligheter, men det finns inget som hindrar att kommunen (den s.k. VA-huvudmannen) utnyttjar denna teknik för de allmänna avloppsanläggningar som regleras genom lag om allmänna vattentjänster (vattentjänstlagen). Man ska därför inte nödvändigtvis blanda samman frågan om val av teknisk lösning för avloppet, med frågan om under vilken organisatorisk form ett avlopp drivs.

Kort om olika tekniska lösningar

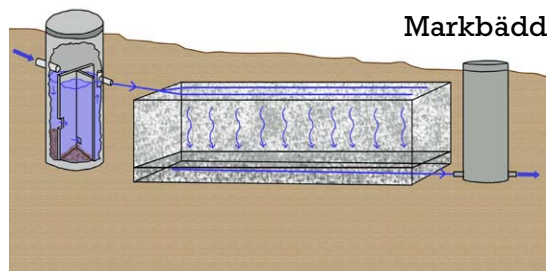
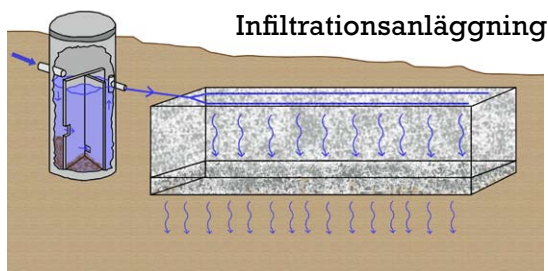
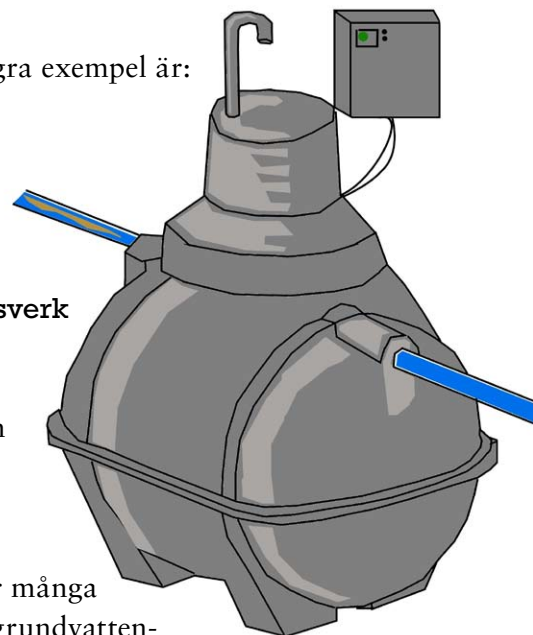
Det finns en mängd olika tekniska lösningar på marknaden, några exempel är:

- Infiltrationsanläggning
- Markbädd
- Minireningsverk
- Sluten tank
- Mullfilter av olika slag
- Sorterande lösning
- Våtmarksfilter m.fl.

När man talar om sorterande lösningar är det en samlade term för avloppslösningar där olika fraktioner (urin och fekalier) skiljs från övrigt avloppsvatten och där avsikten oftast är att näringsämnen ska kunna utnyttjas i t.ex. jordbruk.

Beroende på vilken typ av avloppsvatten det handlar om, hur många fastigheter det gäller, hur marken och omgivning ser ut liksom grundvattenförhållanden, kan olika lösningar vara aktuella. Med BDT-vatten avses avloppsvatten från Bad, Dusch, Disk och Tvätt, med Svartvatten avses avloppsvatten också från WC (urin och fekalier). Gråvatten är detsamma som BDT-vatten.

Minireningsverk



Vilka är problemen med små avlopp?

Man brukar tala om sanitära problem, miljöproblem och resurshushållningsproblem.

De *sanitära* problemen handlar om riskerna för spridning av virus och andra smittämnen, t.ex. till närliggande brunnar eller badplatser. Coliforma bakterier är endast ett exempel, som ofta används som indikator för många andra smittämnen. Redan den lagstiftning som fanns på 1870-talet fokuserade dessa problem: man fick inte lägga dasset för nära brunnen.

Med *miljöproblem* avses dels spridande av näringsämnen fosfor (P) och kväve (N). Dessa två står bakom det som kallas övergödning (eutrofiering). Men det kan också handla om syreförbrukande ämnen (BOD). Ett relativt nytt problem, är att rester av läkemedel som inte bryts ner i tarmsystemet, sprids i vattenmiljöerna. T.ex. kan rester av p-piller leda till könsbyte och infertilitet hos vattenlevande organismer. Miljöproblemet har varit i fokus för lagstiftningen sedan 1940-talet.

Det nya med miljöbalken (år 1999) var kravet på *resurshushållning* och kretslopp, dvs. att främst näringsämnen ska återföras. Syftet är att minska slöseriet med naturresurser och energi. Förutom näringsämnen kan det handla om att minimera vattenförbrukningen, och att inte använda el-intensiva lösningar.

Nationella miljömål

Trots att de nationella miljömålen inte är rättsligt bindande, dvs. de kan inte ensamma läggas till grund för myndighets beslut, är de ändå viktiga. Det finns exempel från miljööverdomstolens rättspraxis på att man lagt stor vikt på dem. Miljömålen kan ofta stärka upp myndighetens grund för beslutet, och bör därför behandlas i beslutsmotiveringen. Av landets totalt 16 nationella miljömål, kan främst följande nämnas som särskilt intressanta ur perspektivet av små avloppsanläggningar:

- Giftfri miljö
- Bara naturlig försurning
- Ingen övergödning
- Levande sjöar och vattendrag
- Grundvatten av god kvalitet
- Hav i balans samt levande kust och skärgård
- God bebyggd miljö

Rättstillämpare eller Politiker?

Stora delar av kommunernas verksamheter innebär myndighetsutövning mot enskilda. Det innebär att kommunerna i vissa frågor har rätt att fatta rättsligt bindande beslut, som kan tilldela enskilda rättigheter och skyldigheter. Detta är fallet för miljönämnderna, t.ex. i tillstånds-, och tillsynsbeslut rörande små avlopp.



En nämnd som hanterar myndighetsärenden ska hantera dessa utifrån lagstiftarens intentioner om hur frågan ska lösas, inte utifrån den enskilda ledamotens egen politiska tillhörighet. Därför representerar inte nämndledamöterna sina politiska partier när det kommer till ärenden rörande myndighetsutövning mot enskilda. Av denna anledning kan det vara viktigt att inte använda uttrycket ”politiker” om er, utan att istället benämna er ”förtroendevalda”.

Utgångspunkten är det som står redan inledningsvis i regeringsformen, en av våra grundlagar: ”Den offentliga makten utövas under lagarna.”

Den rättsliga kartan

Vilka författningar styr avlopp?

Uttrycket författning är en samlingsbeteckning på lagar och andra typer av rättsligt bindande normer.

De grundläggande reglerna om små avlopp finns i *miljöbalken*, som trots sitt namn är en lag och alltså är beslutad av riksdagen.

Under lagarna finns förordningar, beslutade av regeringen. *Förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd* innehåller vissa viktiga bestämmelser om små avlopp.

I vissa fall kan detaljplaner beslutade med stöd av *plan- och bygglagen* styra tillståndsprövningen enligt miljöbalken.



Kommunerna har endast begränsade möjligheter att införa lokala regler. När det gäller små avlopp kan det finnas relevanta lokala bestämmelser i:

- Lokala hälsoskyddsföreskrifter
- Renhållningsordningar
- Vattenskyddsföreskrifter

Medan kommunfullmäktige i dessa fall kan besluta om generella regler, kan miljönämnden endast fatta beslut i enskilda fall. Det betyder att alla tillstånds-, och tillsyns-ärenden *måste* genomgå individuella bedömningar.

Nyttan av en lokal policy om små avlopp

Många kommuner väljer att som stöd för sin ärendehandläggning ta fram egna riktlinjer eller policydokument. Detta kan vara ett gott stöd vid tillämpningen.

Eftersom kommunerna saknar rätten att införa rättsligt bindande "avloppspolicys" etc. utöver vad som enligt miljöbalken får regleras i hälsoskyddsföreskrifter eller vattenskyddsföreskrifter, kan inte ett sådant dokument på något sätt ta över en lag eller förordning. Ett policydokument kan aldrig läggas till grund för enskilda beslut, endast fungera som hjälp och stöd vid tolkningen av gällande rättsregler. Var därför noga med hur dessa dokument används och hur de presenteras.

Allmänna avloppsanläggningar, för vilka kommunerna är huvudmän, regleras i lag om allmänna vattentjänster, vattentjänstlagen. Den lagen behandlas inte alls i detta häfte.

Miljöbalkens grunder

Tillståndsorganisationen

För att få anlägga små avlopp (1–200 pe), till vilket WC ska kopplas, krävs tillstånd från kommunens miljönämnd. Det krävs även tillstånd för att i efterhand koppla på ett WC där det inte tidigare finns. För BDT-avlopp krävs endast anmälan, om inte kommunen infört tillståndsplikt genom lokala hälsoskyddsföreskrifter eller vattenskyddsföreskrifter.

För avloppsanläggningar på mellan 200–2000 pe krävs en anmälan till kommunens miljönämnd. För anläggningar över 2000 pe krävs tillstånd från Länsstyrelsens miljöprövningsdelegation.

Det som styr är inte hur många personer som för närvarande bor i huset, utan för hur många personer anläggningen dimensioneras. Vanligtvis räknar man med 5 pe per hushåll.

Ansvarig för att söka tillstånd är den s.k. verksamhetsutövaren, dvs. Envar Person som är fastighetsägare. Det kan också vara t.ex. en samfällighet som är verksamhetsutövare.

Tillsynsorganisationen

Den kommunala miljönämnden är tillsynsmyndighet över alla avloppsanläggningar. Clara Besched är miljöinspektör, och arbetar på miljökontoret. Till skillnad mot ledamöterna i miljönämnden som har ett lekmanuppdrag, är Clara anställd av kommunen.

Nämnden utgör själva myndigheten, medan det dagliga arbetet är delegerat till enskilda handläggare såsom Clara.

Tillsynen enligt miljöbalken består både av råd, information och annan liknande verksamhet, liksom av kontroll och myndighetsbeslut.

När myndigheten vill att en verksamhetsutövare ska göra något, ska det enligt huvudregeln ske genom ett formellt beslut. Naturligtvis ska myndigheten informera först, men fördelen med ett beslut är att verksamhetsutövaren, Envar Person, då kan överklaga om han inte är nöjd.

När Clara vill veta vilken typ av avlopp Envar har, var det ligger, hur det fungerar eller om Clara vill att Envar ska renovera sin anläggning, så ska det ske genom ett beslut med en begäran om att Envar ska komma in med uppgifter.

Tillstånds- och anmälningsplikt

Krävs det alltid tillstånd?

När det gäller små avlopp, regleras tillståndsplikten i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. I dess 13 § anges att det krävs tillstånd för att inrätta en ny avloppsanordning till vilken WC ska anslutas, eller att i efterhand installera WC till en avloppsanordning där det inte tidigare funnits WC installerat.

Utöver dessa generella tillståndskrav, kan varje kommun (-fullmäktige) *under vissa förutsättningar* besluta om tillståndsplikt för:

- Andra slags avloppsanordningar
- Andra toaletter än WC

Dessa tillståndskrav ska då finnas i kommunens hälsoskyddsföreskrifter eller vattenskyddsföreskrifter.

Tillståndsplikten inträder redan vid första spadtaget, med undantag av s.k. provgröpar som ofta grävs för att undersöka markens beskaffenhet. Om Envar Person inleder arbetet med avloppsanordningen innan han har fått tillstånd, måste Clara besluta om s.k. miljöstraffavgift. Reglerna om detta finns i miljöbalkens 30 kapitel samt i förordningen om miljöstraffavgifter. När det gäller små avlopp, är miljöstraffavgiften 3000 eller 5000 kr beroende på vilken överträdelsen är.

När krävs det anmälan?

Det krävs en anmälan till miljönämnden för att ändra en avloppsanordning om ändringen kan medföra en väsentlig förändring av avloppsvattnets mängd eller sammansättning (kvalitet eller kvantitet). I realiteten blir detta främst aktuellt i samband med en ökning av belastningen på avloppsanordningen.

Den som ändrar en avloppsanordning utan att göra anmälan, ska betala en miljöstraffavgift på 3000 kr.



Försiktighetsmått

Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd är skyldig att utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller för miljön.



När det är fråga om yrkesmässig verksamhet ska bästa möjliga teknik användas. En egnahemsägare är inte att betrakta som yrkesmässig i detta hänseende.

Lite förenklat kan man dela in dessa åtgärder i sådana som syftar till att:

- minimera hälsorisker
- minimera miljörisker
- minimera risk för slöseri med naturresurser

Dessutom är verksamhetsutövaren skyldig att städa upp efter sig när verksamheten, t.ex. avloppsanläggningen, har upphört.

Vilka typer av krav kan ställas?

I miljöbalken skiljer man på dels vilka försiktighetsmått som kan krävas, dels vad dessa får kosta. Rent allmänt, och lite generaliserande, kan sägas, att ju högre sannolikheten är för skada eller olägenhet och ju högre skyddsvärden som finns, desto högre kostnad kan accepteras.

Minska hälsoriskerna

Hälsorisker relaterar till människans välbefinnande. Små avloppsanordningar ska utföras och placeras så att det inte föreligger risker för människors hälsa. Med detta kan avses t.ex:

- Risk för spridande av virus eller andra smittämnen, t.ex. till grundvattnet.
- Att uttagen av grundvatten ökar så mycket att det finns risk för att närliggande brunnar sinar.
- Dålig lukt ska förebyggas.

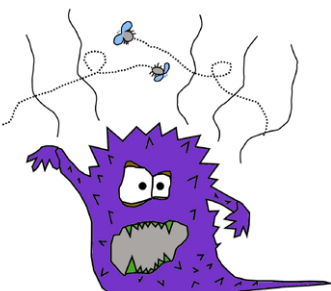


I äldre lagstiftning användes begreppet ”sanitär olägenhet”, men idag heter det ”olägenhet för människors hälsa”.

Minimera miljöbelastningen

Med miljöbelastning avses t.ex. övergödning. Med tanke på miljön, kan krav ställas med avsikt att minska utsläppen av t.ex:

- Kväve
- Fosfor
- Syre förbrukande ämnen (BOD)



Ett problem som uppmärksammats under senare år, är risken för att läkemedelsrester sprids i naturmiljön. Det har visat sig att hormoner, t.ex. från p-piller, cytostatika (cancermediciner), psykofarmaka samt vissa smärtstillande medel kan hittas i det vatten som släpps ut från reningsverk.

Sluta kretsloppen

En ny faktor i och med miljöbalken, är kravet på hushållning med energi och resurser samt att skapa kretslopp. För små avlopp kan detta avse näringsämnen generellt sätt, men särskilt kväve, fosfor och svavel. Därutöver kan det finnas anledning att återföra organiskt material till åkermark.



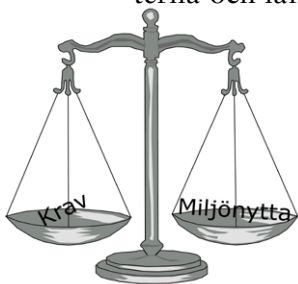
Hur omfattande krav kan ställas?

Vilken roll spelar miljö kvalitetsnormer?

Miljö kvalitetsnormer är en regeltyp som relaterar till en viss önskvärd eller inte önskvärd situation i naturmiljön, t.ex. hur mycket syre som ska finnas i en viss vattenmiljö.

Alla EU:s medlemsländer håller nu på att implementera EU:s ramdirektiv för vatten. I detta direktiv ingår att alla medlemsländer ska ställa upp miljö kvalitetsnormer för i princip alla naturliga vattentillgångar.

Ett tillståndsbeslut enligt miljöbalken, t.ex. avseende små avlopp, får inte leda till att en miljö kvalitetsnorm kan komma att överskridas. I Sverige är det vattenmyndigheterna och länsstyrelserna som ansvarar för miljö kvalitetsnormerna.



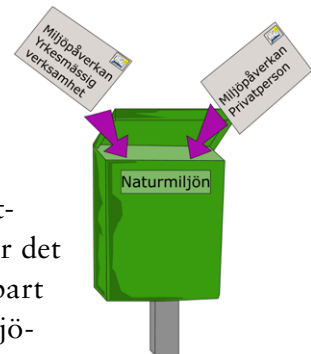
Kraven får inte vara orimliga i förhållande till miljönytta

De krav som ställs med stöd av miljöbalken får inte vara hur långtgående som helst. I miljöbalken heter det att de inte får vara orimliga i förhållande till miljönytta. Det betyder att omständigheterna på platsen för anläggningen ska spela roll, samtidigt som det gäller att hitta en kostnadsnivå som anses representativ för den aktuella målgruppen. Detta är relativt enkelt när det gäller företag – då talar man om ”branschgenomsnitt” men det har visat sig svårare att hitta en ekonomisk nivå som anses vara representativ för gruppen ”egna hemsägare”. Klart är dock att det inte räcker med att fråga sig hur välbärgad den just då aktuella fastighetsägaren är.

Ska man ta hänsyn till att verksamhetsutövaren är en enskild person?

För yrkesmässig verksamhet är grundkravet att bästa tillgängliga teknik ska utnyttjas. Det betyder den bästa tekniken på jorden. När det gäller små avlopp är det dock vanligast att dessa drivs av privatpersoner, varför det kravet inte omedelbart gäller. Istället finns det uttalanden i den regeringsproposition som föregick miljöbalken, att kraven mot privatpersoner rent generellt sett ska vara *något* mildare.

Mot detta måste dock ställas att naturmiljön inte låter sig påverkas av vem det är som släpper ut. Detta är ett problem som inte tillräckligt har uppmärksammats av domstolarna.



Var ska avloppet placeras?

Lokaliseringsregeln i miljöbalken

En särskild typ av försiktighetsmått är var en verksamhet får placeras (lokaliseras). Lokalisering handlar om vilken plats på fastigheten som anses vara bäst, dvs. en helt lokal fråga. Det kan också vara mer storskaliga faktorer. Små avlopp ska placeras bl.a. med hänsyn till närliggande:

- vattendrag och grundvatten
- närliggande brunnar och andra små avlopp
- närliggande badplatser eller andra känsliga naturmiljöer
- olika geologiska förutsättningar



Områdesskydd

Områdesskydd är den vardagliga termen på olika rättsliga skydd, som skapats för vissa avgränsade områden, och för vissa specifika ändamål som anses skyddsvärda. Vissa områdesskydd följer direkt av författningstext, andra kräver särskilda beslut av t.ex. regeringen, kommun eller någon utsedd myndighet.

Några exempel på områdesskydd som kan ha betydelse för valet av plats för ett litet avlopp är:



- Skydd enligt EU:s nätverk Natura 2000
- Klassning som riksintresse
- Nationalpark
- Naturresevat
- Kulturresevat
- Biotopskyddsområde
- Vattenskyddsområde
- Miljöriskområde
- Strandskydd

Förhandsbesked till bygglov

Enligt plan- och bygglagen kan byggnadsnämnden lämna s.k. förhandsbesked till bygglov. Ett sådant besked är sedan bindande om sökanden inom 2 år "på allvar" söker sitt bygglov.

Varken bygglov eller förhandsbesked till bygglov får dock meddelas om inte vissa grundläggande förutsättningar är uppfyllda. Möjligheterna att ordna vatten och avlopp anses vara en sådan förutsättning.

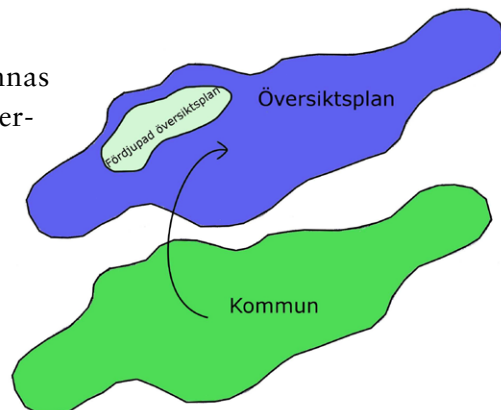
Innan byggnadsnämnden meddelar bygglov eller förhandsbesked kan denna sända en remiss till miljönämnden, med frågan om den nämnden har några synpunkter på ansökan, t.ex. avseende möjligheterna att ordna vatten och avlopp på den plats ansökan avser.

Med hänsyn till att förhandsbeskedet är bindande vid en senare ansökan, är det mycket viktigt att sådana remisser behandlas med lika stort mått av noggrannhet och beslutsunderlag som en tillståndsansökan om ett litet avlopp. Ett sådant remissvar av

miljönämnden ska naturligtvis grundas på miljöbalkens krav för små avlopp, inte på plan- och bygglagen.

Betydelsen av översiktsplaner

Över varje kommun ska det enligt plan- och bygglagen finnas en översiktsplan. Till skillnad från detaljplaner, är inte översiktsplaner rättsligt bindande för enskilda eller för myndigheter. Trots detta kan översiktsplanen ändå innehålla viktig information om ett visst geografiskt område, som i sig kan påverka lokaliseringen av ett avlopp eller som kan komma att styra valet av teknisk lösning.



Betydelsen av detaljplaner och områdesbestämmelser

Ett tillstånd enligt miljöbalken får inte strida mot en detaljplan eller mot en områdesbestämmelse enligt plan- och bygglagen (PBL). Det står faktiskt så i lagen, har Clara lagt märke till.

Det betyder att innan tillstånd ges, måste Clara vara säker på att det inte finns planbestämmelser som kan sätta hinder i vägen för henne att meddela ett tillstånd.

Tillståndet

Skillnader mellan tillstånd och tillsyn

Ett föreläggande är ett sorts beslut som fattats inom ramen för Claras tillsynsarbete. Ett föreläggande måste följas, och för att ytterligare skärpa kraven kan Clara välja att förena föreläggandet med vite.

Ett tillstånd till ett avlopp innebär inte att Envar Person *måste* inrätta avloppet, endast att han *får* göra det samt hur avloppet då ska vara utformat. Envar kan också välja att bara lägga tillståndet i bokhyllan.

Huvudregeln är att ett tillstånd inte kan ändras genom tillsynsbeslut. För en sådan ändring krävs ett särskilt beslut, med stöd av de bestämmelser i miljöbalken som gör det möjligt att ändra eller upphäva ett tillstånd.

Det är dock skillnad på sådana tillstånd till små avlopp som fattats med stöd av miljöbalken, respektive sådana som fattats med stöd av de lagar som gällde före miljöbalken. Tidigare fanns dessa bestämmelser i miljöskyddslagen samt hälsoskyddslagen, men de upphävdes samtidigt som miljöbalken trädde i kraft.



Olika typer av villkor

Ett tillstånd kan förenas med villkor, vilka Envar också måste följa. Medan lokaliseringen och valet av teknik brukar vara en del av tillståndet ("tillstånd att på platsen X inrätta en infiltrationsanläggning") kan villkor handla om till exempel:

- Viss reningskapacitet
- Högsta tillåtna halt av ämnet X i avloppsvattnet
- Slamtömning minst X ggr per år
- Att ledningar ska ligga frostfritt
- Att tillståndet är tidsbegränsat

Hur utformar vi beslut?

Själva ärendehandläggningen styrs i stor utstäckning av förvaltningslagen (1986:223), som kompletterar andra lagars bestämmelser.

Beslutsmening

Beslutsmening är den formulering i ett beslut där myndigheten uttrycker hur Envar Person, dvs. verksamhetsutövaren, ska bete sig.

Myndigheten måste sträva efter att utforma beslutsmeningen så att den är lätt att förstå. Några bra råd är att:

- Undvika långa meningar.
- Hellre skriva många korta meningar än några få långa.
- Undvika inskjutna bisatser.
- Skriva vilka bestämmelser beslutet grundas på i egna meningar.
- Försöka undvika ord och uttryck som kan uppfattas som byråkratiska.
- Skriva så att även de som inte har svenska som modersmål har förutsättningar att förstå.

Trots detta kan vissa tekniska eller juridiska facktermer var nödvändiga för att nå den exakthet som kan behövas.

Vikten av att motivera beslutet

Alla myndighetsbeslut måste motiveras. Motiveringen och beslutsmeningen är två olika och viktiga delar av ett beslut. Motiveringen syftar till att:

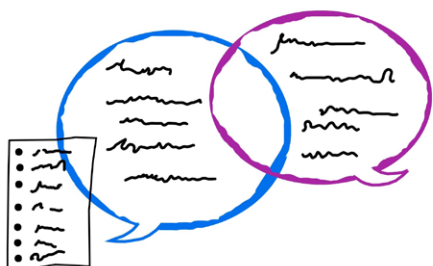
- Envar Persson ska förstå varför myndigheten har fattat sitt beslut.
- En överprövande myndighet ska förstå varför underinstansen har fattat det aktuella beslutet.
- Genom att Clara Besched tvingas skriva en motiverande text i varje enskilt beslut, tvingas hon dessutom att noga fundera igenom allt hon skriver.
- I ärenden där det är nämnden som fattar beslutet, mot bakgrund av Claras beslutsförslag, är det naturligtvis också mycket viktigt att nämndledamöterna förstår hur Clara har tänkt.

Det är mycket viktigt att beslut motiveras, och om Clara skulle slarva på den punkten kan hennes beslut komma att återförvisas till kommunen från överordnade instanser efter ett överklagande. Sådana missar innebär därför att Envar inte kan läsa sig till varför Clara har fattat beslutet. Det leder dessutom till att handläggningen kan dra ut över flera år i onödan, och det innebär dessutom slöseri med tid och pengar.

Uppgift om hur man överklagar

Ett tillstånd till ett enskilt avlopp, liksom ett tillsynsföreläggande, kan överklagas. Detta måste alltid anges i beslutet genom den text som kallas ”besvärshänvisning”, ”överklagandehänvisning” eller ”hur man överklagar”.

Vikten av att hålla grannar underrättade



Kommunicering före beslut

Under handläggningen av en ansökan eller av ett föreläggande, ska myndigheten ha kontakt med de som är parter eller de som annars anses vara berörda av det kommande beslutet. Tanken är densamma som brukar sammanfattas i formuleringen att ingen ska dömas ohörd.

Innan myndigheten avgör ärendet ska dessa ges möjlighet att kommentera sådana uppgifter som myndigheten kan komma att lägga till grund för beslutet, och som de själva inte tidigare känner till. Detta kallas ”kommunicering”.

Kommunicering sker vanligen skriftligt, men om det är relativt enkla uppgifter kan det också ske muntligt, t.ex. via telefon. Det är viktigt att Clara redogör för alla kommuniceringar i beslutet. En missad kommunicering kan vara en grund för överinstansen att återförvisa ärendet för förnyad handläggning.

Delgivning av beslut

Möjligheten att överklaga ett beslut börjar löpa från det att Envar Person tog del av beslutet, och gäller sedan under tre veckor.

För att myndigheten ska veta att Envar har tagit emot beslutet och när han gjorde det, måste det finnas bevis på när han fick det. Det är också viktigt för den som sökt tillstånd att kunna känna sig säkra på att ingen längre kan överklaga beslutet.

Så länge som myndigheten inte kan visa att Envar faktiskt har tagit del av beslutet, har inte tiden för överklagande börjar löpa.

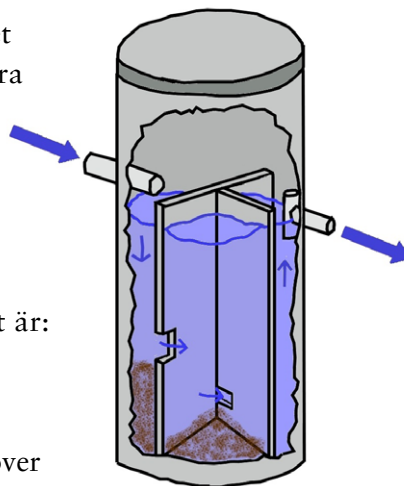
Delgivning är termen på olika förfaranden myndigheten kan tillgripa för att Envar ska anses ha tagit del av beslutet.

Det vanligaste är att Envar själv återsänder ett underskrivet kvitto på att han tagit del av beslutet, men det finns även andra former av delgivning. Detta kan bl.a. ske genom annonser i dagspressen och genom särskilda delgivningsmän. Frågan regleras i delgivningslagen.

Vem kan överklaga?

Grundkriterierna för att Envar ska kunna överklaga ett beslut är:

- Att Envar Person anses vara berörd av beslutet.
- Att det går emot Envar Persons vilja.
- Att det är den typ av beslut som enligt juridiken går att överklaga.



Slamavskiljare

Envar kan alltså inte överklaga ett tillstånd till enskilt avlopp, som helt följer hans egen ansökan. (Det går inte honom emot.)

Envar kan inte heller överklaga ett tillstånd som avser en plats på så långt avstånd från Envars fastighet att han inget märker. (Envar anses då inte vara berörd av beslutet.)



Tillsyn

Omvänd bevisbörda

Miljöbalken vilar på principen om den omvända bevisbördan, som gäller både vid tillstånd och vid tillsyn. Det betyder att huvudregeln är att det är Envar Person som ska utföra avloppsanläggningen, och som för myndigheterna ska visa att anläggningen uppfyller de krav som ställs i miljöbalken.

Tillämpningen av denna rättsprincip skiljer sig lite åt mellan tillståndsärenden och tillsynsärenden. Eftersom det ofta är myndigheten som kommer med påståenden vid tillsynsärenden, krävs det att Clara och hennes kollegor då själva har vissa fakta på bordet innan hon reser krav mot Envar. I denna fråga ger dock inte rättskällorna mycket hjälp.

Kunskapskrav

En annan viktig princip i miljöbalken är att verksamhetsutövaren ska ha kunskap till exempel om:

- Vilka tekniker som kan vara användbara.
- Vilka förutsättningar som råder i omgivningen.
- Hur anläggningen fungerar.
- Om anläggningen uppfyller miljöbalkens krav eller inte.

Ju större risker en verksamhet medför, desto större krav på kunskap ställs.

Egenkontroll

Man kan säga att principen om den omvända bevisbördan tillsammans med principen om krav på kunskap, ger principen om verksamhetsutövarens egenkontroll.

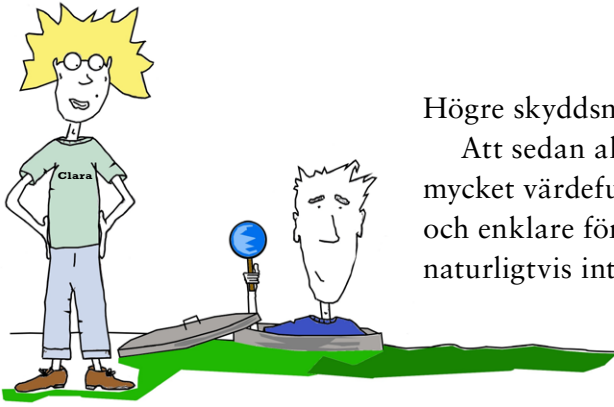
Egenkontrollen innebär att Envar Person hela tiden ska ha koll på att anläggningen fungerar och att den uppfyller de krav och den prestanda som fastställs i tillståndet.

Envar ska också informera tillsynsmyndigheten om anläggningen slutar att fungera tillfredsställande eller om den skadas.

Alltid bedömningar i varje enskilt fall

Trots att det inom en och samma kommun kan finnas tusentals små avlopp, och trots att ärendehanteringens både tar mycket tid och andra resurser i anspråk för förvaltningen, kräver lagstiftningen att varje anläggning ska bedömas för sig utifrån de förutsättningar som råder för varje anläggning. Det går därför inte att generalisera rättstillämpningen.

Varken uttalanden i översiktsplanen, en kommunal VA-policy eller uttalanden i Naturvårdsverkets allmänna råd och Handbok (t.ex. om områden med Normal respektive



Högre skyddsnivå) ändrar på denna grundläggande princip.

Att sedan alla dessa dokument i praktiken kan innehålla mycket värdefull information som gör handläggningen smidigare och enklare för Clara Besched och hennes kollegor, ska man naturligtvis inte bortse från. Tvärtom bör kommunen ha olika dokument där lättillgänglig information om bl.a. geologiska och hydrologiska förhållanden finns.

Vad gör vi med gamla avlopp?

Gamla tillstånd

Grundprincipen i miljöbalken är att Clara Besched inte kan upphäva ett tillstånd genom ett tillsynsbeslut (t.ex. ett föreläggande). För att tillstånd ska kunna upphävas eller ändras, krävs att viss formalia i miljöbalkens 24 kapitel är uppfyllda.

Det finns dock många tillstånd till små avlopp som har meddelats med stöd av de regler som gällde före miljöbalken, t.ex. med stöd av den gamla hälsoskyddslagen.

När det gäller dessa äldre typer av tillstånd har dock miljööverdomstolen accepterat att en tillsynsmyndighet t.ex. fattar beslut som innebär att fortsatta utsläpp till en befintlig avloppsanläggning förbjuds, om situationen i övrigt medger ett så drastiskt beslut.

Just när det gäller små avlopp kan denna distinktion vara förvirrande, eftersom tillsynsmyndigheten i dessa fall är densamma som tillståndsmyndigheten. I praktiken handlar det därför om vilka bestämmelser som miljönämnden lägger till grund för sitt beslut.

Detta visar hur viktigt det kan vara att alla beslut motiveras, och att alla relevanta lagrum redovisas i beslutet. Då kan det vara lättare, både för Clara Besched och för Envar Person, att se om det rör ett tillståndsärende eller ett tillsynsärende.

Betydelsen av verksamhetsområde enligt vattentjänstlagen

Skyldigheten att bygga ut allmänna vatten-, och avloppsanläggningar följer av lag om allmänna vattentjänster. VA-huvudmannen (dvs. kommunen) är skyldig att göra detta om det av miljö- eller hälsokäl behövs i ett större sammanhang. Ett område där detta krävs kallas verksamhetsområde.

Det finns dock ingen direkt koppling mellan verksamhetsområde och möjligheten att inrätta ett enskilt avlopp. VA-huvudmannen kan inte tvinga någon att ansluta sig till VA-anläggningen, och miljönämnden kan inte generellt förbjuda inrättande av små avlopp inom dessa områden. Miljönämnden får därför inte gå VA-huvudmannens ärenden.

Miljönämnden kan dock förelägga en enskild att ansluta sig till en befintlig allmän avloppsanläggning, men det kräver att det föreligger sådana omständigheter i det enskilda fallet som göra att miljöbalken kan tillämpas med denna utgång.



När jag vill ha mer information

Litteraturtips

- Christensen, Jonas. Artikeln *Enskilda avlopp – Miljöbalken har ändrat de rättsliga förutsättningarna*. Ur *Miljörätten i förändring – en antologi*. (Red. Ulla Björkman) Rättsfondens skriftserie nr 36, Iustus Förlag 2003.
- Christensen, Jonas m.fl. *Planera vatten och avlopp. Vad lagen säger och hur den kommunala planeringen kan gå till*. Länsstyrelsen Skåne län rapportserie, nr 2008:44. Rapporten kan gratis laddas ner från: www.m.lst.se/publikationer
- Didón, Nils Uno m.fl. *Plan- och bygglagen*. Norstedts juridik.
- Kärrman, Erik m.fl. *Planeringsunderlag för åtgärder på enskilda avlopp*. Rapport från Länsstyrelsen i Stockholms län R 2008:21.
- Kärrman, Erik m.fl. *Avlopp i kretslopp – en utvärdering av LIP-finansierade enskilda avlopp mm*. Naturvårdsverkets Rapport 5406.
- Michanek, Gabriel. Zetterberg, Charlotta. *Den svenska miljörätten*, 2:a uppl. Iustus Förlag 2007.
- Naturvårdsverket. *Naturvårdsverkets allmänna råd om små avloppsanordningar för hushållsvatten*, NFS 2006:7.
- Naturvårdsverket. *Vägledning till definitionen av hushållsavfall* 2008-01-16.
- Qviström, Jörgen. *Vattentjänstlagen: en handbok*. Norstedts Juridik 2008.
- Svenskt vatten. *Handbok om VA i omvandlingsområden*. Svenskt Vatten Utveckling, rapport nr 2008:11.
- Wennergren, Bertil. *Offentlig förvaltning i arbete*. Norstedts juridik, 2008.
- Wennergren, Bertil. *Offentlig förvaltning som fullgörs av ledamöter i kommunala nämnder*. Artikel i Festskrift till Fredrik Stertz s. 415 ff. Iustus Förlag 1999.

Relevanta författningar

Begreppet författningstext är en samlingsbeteckning på de olika rättsregler som finns i det svenska samhället.

- Lag – Beslutas av riksdagen.
- Förordning – Beslutas av regeringen.
- Föreskrift /Kungörelse – Beslutas av statligt verk.
- Föreskrift – Beslutas av kommun.

Författningstexter nås lättast via internet. Här är några adresser som kan vara bra:

- www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3910
- www.notisum.se

I detta häfte har främst följande författningar berörts:

- Delgivningslag (1970:428).
- Förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. FMH.
- Förvaltningslag (1986:223). FL.
- Lag om allmänna vattentjänster (2006:412). LAV.
- Miljöbalk (1998:808). MB.
- Plan- och bygglag (1987:10). PBL.

Förarbeten

Förarbeten kallas det skriftliga material som har tillkommit under det att en lag har tagits fram. Ett annat ord för förarbeten är Motiv. De viktigaste förarbetena är:

- SOU – Statens offentliga utredning.
- Utskottsbetänkandet – texten från det riksdagsutskott som behandlade frågan.
- Prop. – Regeringens proposition till riksdagen.

Samtliga dessa dokument nås lättas via internet, på adressen:

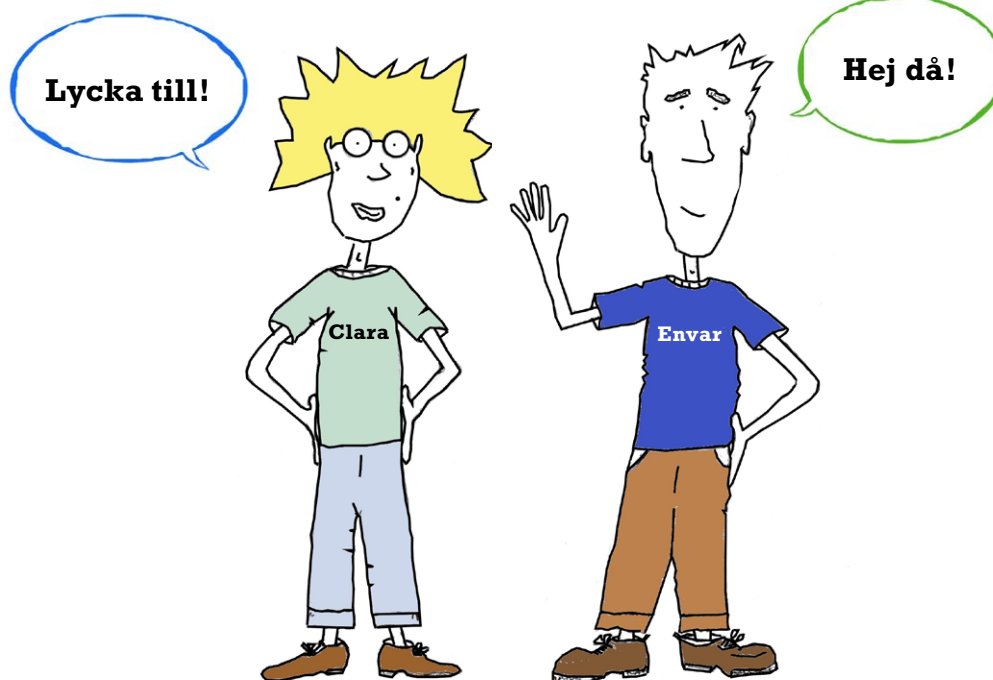
- www.lagrummet.se
- www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3910

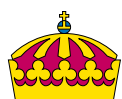
Rättspraxis

Rättspraxis utgörs av vägledande domar och beslut från domstolar och myndigheter. Ju högre upp i hierarkin myndigheten/domstolen är, desto större prejudikatsvärde har domen/beslutet, dvs. desto större betydelse har de för tolkningen av lagstiftningen i framtida ärenden. En dom från miljööverdomstolen är därför generellt sett mer betydelsefull än ett beslut från Länsstyrelsen.

Det flesta internetbaserade tjänster för rättspraxis är kommersiella och kostar pengar. Den enda helt fria är Domstolsverket, som lägger ut de viktigaste avgörandena från de högsta instanserna. Vissa av miljööverdomstolens domar finns därför med.

Adressen är: www.rattsinfosok.dom.se





Länstyrelserna

Stockholm
Västra Götaland
Skåne

För mer information kontakta:

Länstyrelsen i Västra Götalands län, vattenvårdsenheten

Tel: 031-60 50 00.

Du hittar rapporten på vår webbplats:

www.lansstyrelsen.se/vastragotaland under Publikationer

Rapport: 2009:06 (rapportserien för Länstyrelsen Västra Götalands län)

ISSN: 1403-168X