

Vägledning och exempel för effektiv tillsyn av små avlopp

Del 3 av 4: Handläggning av tillsynsärenden



Havs- och vattenmyndigheten
Datum: 2015-03-16

Ansvarig utgivare: Björn Risinger
Omslagsfoto: Kristin Nylander/HaV
Foton i övrigt: Kungsbacka kommun där inget annat anges
ISBN 978-91-87025-72-3

Havs- och vattenmyndigheten
Box 11 930, 404 39 Göteborg
www.havochvatten.se

Vägledning och exempel för effektiv tillsyn av små avlopp

Del 3 av 4: Handläggning av tillsynsärenden

Havs- och vattenmyndighetens rapport 2015:1

SAMMANFATTNING DEL 3	7
DEL 3. HANDLÄGGNING AV TILLSYNSÄRENDEN KRING SMÅ AVLOPP	8
Allmänt om tillsyn	8
Avloppsjuridik	9
Fastighetsägare med enskilt avlopp är verksamhetsutövare	10
Skälighetsavvägning måste göras i varje ärende	11
Omvänd bevisbörda.....	11
Fastighetsägarens egenkontroll	12
Processen tillsyn av små avlopp	13
1 Sök ut fastigheter	14
2 Välj ut vilka fastigheter som ska utredas	14
3 Skriv till ägarna av de aktuella fastigheterna.....	16
4 Fortsatt kontakt med fastighetsägarna.....	18
5 Boka in inspektioner	19
6 Förbered inspektioner	20
7 Inspektion på plats.....	20
8 Efter inspektionen – sammanställning av uppgifter och registrering.....	22
9 KommunikERING enligt förvaltningslagen	22
10 Gör bedömning av anläggningen och fatta beslut.....	25
12 Delgivning	32
13 Handläggning vid överklagande.....	36
14 Uppföljning av att åtgärder vidtas	36
15 Om beslutet inte följs – använd vite.....	37
16 Begär utdömande av vite om beslutet inte följs i tid.....	38
17 Tvångsvis genomförande.....	39
18 Avsluta ärendet	41
19 Efterarbete – sammanställ de samlade resultaten av tillsynen och återkoppla till fastighetsägaren	42
Sanktioner	43
Miljösanktionsavgift	43
Åtalsanmälan vid misstanke om brott.....	45
Avgifter för tillsyn	46
Delgivning av avgiftsbeslut.....	46
Planera för återkommande tillsyn	47

Sammanfattning del 3

I del 3 beskrivs processen ”Tillsyn av små avlopp” steg för steg.

För den tillsyn som utövas när det gäller små avlopp gäller i princip samma regler som ska tillämpas vid all tillsyn av miljöfarlig verksamhet generellt. Det som skiljer denna ärendegrupp från annan verksamhet är framförallt att verksamhetsutövaren, oftare än vad som annars gäller, är en privatperson. Detta förhållande kan innebära att miljöförvaltningen behöver planera och genomföra sin tillsynsverksamhet på ett annat sätt än när man har att göra med kommersiella verksamhetsutövare. Det kan till exempel förmodas att en privatperson behöver mer information och stöd av myndigheten, särskilt när det gäller tekniskt komplicerade frågor. I Naturvårdsverkets Allmänna Råd om tillsyn, (NFS 2001:3), betonas särskilt att ”tillsynen bör bedrivas så att den stärker verksamhetsutövarens egen förmåga att uppfylla sitt ansvar och ställda krav samt att självständigt bidra till en hållbar utveckling genom ett förebyggande miljöarbete”. Miljöförvaltningens utgångspunkt för tillsynsprocessen bör sålunda vara att ansvaret för avloppsanläggningen vilar på fastighetsägaren, men också att den formella myndighetsutövningen bör kompletteras med ett aktivt informationsarbete.

Handläggningen av tillsynsärenden kräver av miljöförvaltningen att den är noggrann och korrekt. En rättssäker myndighetsutövning innebär bland annat att myndigheten har gjort en tillräckligt omfattande utredning, att fastighetsägaren har fått möjlighet att komplettera/rätta/ ha synpunkter på beslutsunderlaget innan beslut fattas, att beslutet är formulerat så att det är tydligt för fastighetsägaren vad denne ska göra för att efterleva det, att beslutet är korrekt delgivet etc.

Processbeskrivningen är i första hand inriktad på arbetet med att åtgärda äldre, bristfälliga anläggningar, där kanske huvuddelen behöver ersättas av helt nya anläggningar. Miljöförvaltningen behöver dock fundera på när tillsynen också behöver utformas så att man långsiktigt kan upprätthålla funktionen hos små avlopp som så länge som tillstånd och villkor i tillståndet följs kan accepteras. Speciellt viktigt blir det att arbeta parallellt även med sådan återkommande tillsyn i de kommuner där resultatet av tillsynen blir skötselkrävande anläggningar såsom markbäddar med fosforfällning/fosforfälla eller minireningsverk. För att den förutsatta reningsfunktionen ska upprätthållas krävs kanske både service av fackman och en initierad egenkontroll hos fastighetsägaren.

Del 3. Handläggning av tillsynsärenden kring små avlopp

Allmänt om tillsyn

För den tillsyn som utövas när det gäller små avlopp gäller i princip samma regler som ska tillämpas vid all tillsyn av miljöfarlig verksamhet. Det som skiljer denna ärendegrupp från annan verksamhet är framförallt att verksamhetsutövaren oftast är en privatperson. För en privatperson är en investering i ett nytt avlopp en betydande utgift och därför är det viktigt att tillsynsmyndigheten är noggrann när den ställer krav. Det kan innebära att miljöförvaltningen behöver planera och genomföra sin tillsynsverksamhet på ett annat sätt än när den har att göra med kommersiella verksamhetsutövare. Det kan till exempel förmodas att en privatperson behöver mer information och stöd av myndigheten, särskilt när det gäller tekniskt komplicerade frågor. Dessutom upplevs handläggningen av avloppsärenden ofta som komplicerad vilket ställer särskilda krav på de inspektörer som ska möta fastighetsägarna i de enskilda ärendena.

I Naturvårdsverkets Allmänna Råd om tillsyn, (NFS 2001:3), betonas särskilt att ”tillsynen bör bedrivas så att den stärker verksamhetsutövarens egen förmåga att uppfylla sitt ansvar och ställda krav samt att självständigt bidra till en hållbar utveckling genom ett förebyggande miljöarbete” (Naturvårdsverket, 2001). Rådet stämmer väl överens med resultaten av den beteendevetenskapliga forskningen inom avloppsområdet (se del 1) som betonar vikten av att ge fastighetsägaren handlingsutrymme. Det innebär dock inte att myndigheten kan slå sig till ro och utgå från att fastighetsägaren fullt ut tar ansvar för att avloppsanläggningen uppfyller lagstiftningen eller i övrigt har en tillfredsställande funktion. Forskningsresultaten betonar också att det är myndighetsutövning i form av föreläggande och förbud, när så behövs, som leder till faktiska åtgärder hos fastighetsägarna med små avlopp (Wallin, Molander, & Johansson, 2011). Även om det finns fastighetsägare som åtgärdar sitt avlopp på frivillig väg så behöver tillsynsmyndigheten vara beredd på att fatta formella beslut gentemot andra fastighetsägare som inte gör det frivilligt. Inte minst ur rättvisesynpunkt.

I NFS 2001:3 beskrivs vidare hur tillsynsmyndigheternas informationsarbete bör gå till:

”Tillsynsmyndighetens rådgivning och information kan riktas till grupper av enskilda eller grupper av verksamhetsutövare. Myndigheten bör använda skyldigheten att rådge och informera som komplement till, men inte som ersättning för, skyldigheten att kontrollera lagefterlevnaden och vidta åtgärder.

Tillsynsmyndigheten kan även ge verksamhetsutövare information och råd i enskilda fall. Då bör myndigheten ge sådana besked som tydligt förmedlar MB:s krav. Myndigheten bör inte bistå verksamhetsutövaren i detaljer, t.ex. med att identifiera vilka åtgärder och rutiner m.m. som är mest lämpliga.”



Tillsynsmyndigheten bör enligt såväl Naturvårdsverket som beteendevetenskaplig forskning använda sig av en kombination av aktivt informationsarbete och formell myndighetsutövning med förelägganden och förbud, när så behövs.

Avloppsjuridik

Den 1 januari 1999 trädde miljöbalken (MB) i kraft. I samband med detta upphävdes bland annat de gamla hälsoskydds- och miljöskyddslagarna. Miljöbalkens första paragraf säger i korthet att balken syftar till att främja en hållbar utveckling och att reglerna i balken ska tillämpas så att detta syfte uppnås. Miljöbalken gäller för allt som kan motverka balkens mål, inklusive små avlopp.

MB 1 kap. 1 § Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.

Miljöbalken ska tillämpas så att

1. människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,
2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,
3. den biologiska mångfalden bevaras,
4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, och
5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

Utsläpp av avloppsvatten är, enligt definitionen i 9 kap 1 § 1. miljöbalken, miljöfarlig verksamhet. För sådan verksamhet ställs olika krav på prövning beroende på storlek/dimensionering.

Avloppsanläggningar, eller avloppsanordningar som är det ord lagstiftaren använt, brukar indelas i

1. Avloppsanordningar dimensionerade för 1–200 personekvivalenter (pe). Tillstånds- eller anmälningspliktiga anläggningar enligt 13 § förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Dessa anordningar är vad vi brukar kalla ”små avlopp” eller ”enskilda avlopp” och hanteras av den kommunala miljönämnden.
2. Avloppsreningsanläggningar dimensionerade för 201–2000 pe. Anmälningspliktiga C-anläggningar enligt kap 28 kap 1 § i miljöprövningsförordningen. Anmälan görs till den kommunala nämnden.
3. Avloppsreningsanläggningar dimensionerade för fler än 2000 pe. Tillståndspliktiga B-anläggningar enligt 28 kap 2 § i miljöprövningsförordningen. Dessa anläggningar prövas av länsstyrelsens miljöprövningsdelegation.

Fastighetsägare med enskilt avlopp är verksamhetsutövare

Det finns inga bestämmelser i lag, förordning eller föreskrift som ställer specifika krav på reningsnivåer eller teknik för de små avloppen. Istället är utgångspunkten vad som framgår av den särskilda hänsynsregeln i 9 kap 7 § miljöbalken och de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. miljöbalken.

För fastighetsägaren som redan har en anläggning i drift är de viktigaste bestämmelserna att känna till följande:

Bestämmelse	Innebörd
2 kap. 1§ miljöbalken (MB) Bevisbördan	Den som använder en befintlig avloppsanordning ska genom utredningar eller på annat sätt kunna visa att verksamheten kan bedrivas på ett miljömässigt godtagbart sätt.
2 kap. 2§ MB Kunskapskravet	Verksamhetsutövaren ska ha den kunskap som behövs för att kunna bedöma effekterna för miljön och hälsan av avloppsutsläppet och minimera dess skadeverkningar.
2 kap. 3§ MB Försiktighetsprincipen	Verksamhetsutövaren ska vidta de skyddsåtgärder och iaktta de försiktighetsmått som behövs för att förebygga, hindra eller motverkaskada eller olägenhet för människors hälsa och miljön.
2 kap. 4§ MB Utbytesprincipen	Vid val av kemikalier ska riskerna för hälsa och miljö bedömas. Om en kemikalie kan ersättas med en produkt som är mindre farlig bör det göras.
9 kap 7 § MB Särskild hänsynsregel för avloppsvatten	Avloppsvatten ska avledas och renas eller tas om hand på något annat sätt så att olägenhet för människors hälsa eller miljön inte uppkommer.
26 kap 19 § MB	Den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön skall fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar.
12 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH) Särskild hänsynsregel för utsläpp av WC-vatten	Det är förbjudet att i vattenområde släppa ut avloppsvatten från vattentoalett eller tätbebyggelse, om avloppsvattnet inte har genomgått längre gående rening än slamavskiljning. Såvida inte sådant utsläpp kan göras utan risk för olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Ur miljöförvaltningens perspektiv tillkommer bland annat följande lagstiftning som används vid tillsyn:

Bestämmelse	Innebörd
24 kap 3§ och 5§ MB Omprövning, återkallande av tillstånd	Tillståndsmyndigheten får återkalla tillstånd som meddelats enligt MB och förbjuda fortsatt verksamhet alternativt ompröva tillståndet bland annat – om den som har sökt tillståndet har vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter, – när tillståndet, eller villkor som gäller för verksamheten eller åtgärden inte har följts
26 kap 9 § och 14§ MB Tillsyn	En tillsynsmyndighet får i det enskilda fallet besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att denna balk samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken ska följas. Mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet får inte tillgripas. Förelägganden och förbud får inte begränsa ett beslut eller en dom om tillstånd i ansökningsmål som har rättskraft enligt 24 kap. 1 §. Ett tillståndsbeslut eller en tillståndsdom hindrar dock inte en tillsynsmyndighet från att meddela sådana förelägganden eller förbud som är brådskande och nödvändiga för att undvika att ohälsa eller allvarlig skada på miljön uppkommer. Beslut om förelägganden eller förbud får förenas med vite.
13–14 § FMH Tillstånds- och anmälningsplikt	Det krävs tillstånd för att inrätta en avloppsanordning som en eller flera vattentoaletter ska anslutas till, eller ansluta en vattentoalett till en befintlig avloppsanordning. Det krävs anmälan till den kommunala nämnden för att inrätta en annan avloppsanordning än som avses ovan, om inte kommunen föreskrivet tillståndsplikt i lokala föreskrifter. Det är förbjudet att utan anmälan ändra avloppsanordningar med WC, om åtgärden kan medföra väsentlig ändring av avloppsvattnets mängd eller sammansättning.

Skälighetsavvägning måste göras i varje ärende

Enligt 2 kap. 7 § miljöbalken måste en skälighetsavvägning göras i varje enskilt tillsynsärende. Det går inte att generalisera utan miljöbalken kräver att myndigheten tydligt gör avvägningar och fattar beslut i varje enskilt ärende. De krav på skyddsåtgärder och försiktighetsmått som ställs på den enskilde eller verksamhetsutövaren får inte vara oskäligen. En avvägning ska göras mellan nytta och kostnader.

Det är också viktigt att påminna om att proportionalitetsregeln i 26 kap 9 § 2 st miljöbalken måste beaktas i varje tillsynsärende. Enligt denna får ”inte mer ingripande åtgärder än vad som behövs i det enskilda fallet tillgripas”.

Omvänd bevisbörda

Det vilar ett tungt ansvar på verksamhetsutövaren/fastighetsägaren att kunna visa att verksamheten – driften av en avloppsanläggning – sker utan risk för hälsan eller miljön. Det är den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som är skyldig att kunna visa att bestämmelserna iakttas (omvänd bevisbörda).

Den omvända bevisbördan innebär dock inte att obegränsade krav kan ställas på den fastighetsägare som har ett enskilt avlopp. Även innan man ställer krav på utredning ska proportionalitetsregeln beaktas (26 kap 9 § MB). Kostnaden för de undersökningar eller de redovisningar som krävs in måste stå i proportion till den miljönytta som man kan förvänta sig av undersökningarna (se även del 4 om bedömningar av avloppsanläggningar).

Verksamhetsutövaren är oftast en privatperson vilket gör att myndighetens serviceskyldighet får anses gå längre än annars. Det innebär att miljöförvaltningen måste vara extra tydlig vid sina muntliga och skriftliga kontakter med fastighetsägaren genom att förklara vilka krav miljöbalken ställer, vilka omständigheter som är avgörande i det speciella ärendet, vilka uppgifter eller undersökningar som efterfrågas och varför kraven ställs. Fastighetsägaren måste ges goda möjligheter att ha synpunkter på och komplettera ett beslutsunderlag. Utgångspunkten för tillsynen bör vara: "Hur kan fastighetsägaren visa att han/hon uppfyller kraven?".

Fastighetsägaren kan konkret göra detta genom att till exempel redovisa dokumentation av tillfredsställande skötsel och egenkontroll anpassad efter avloppsanläggningens behov.

Fastighetsägarens egenkontroll

Egenkontroll innebär att fastighetsägaren ska planera och kontrollera verksamheten så att påverkan på människors hälsa och miljön blir så liten som möjligt. Egenkontrollen regleras i 26 kap.19 § miljöbalken och gäller för alla verksamheter och åtgärder oavsett om det finns tillståndskrav eller inte – även den som har ett litet avlopp omfattas. Däremot gäller i normalfallet inte förordning (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll eftersom den är riktad mot yrkesmässig verksamhet.

En förutsättning för att en avloppsanläggning ska fungera tillfredsställande är att verksamhetsutövaren fortlöpande kontrollerar och sköter anläggningen. Behov och omfattning av kontroll och skötsel beror på anläggningstypen. Fastighetsägaren ska antingen själv ha den kunskap som behövs för att utföra löpande kontroll och skötsel av sin anläggning eller anlita någon sakkunnig för detta.

Exempel på hur egenkontroll för ett litet avlopp kan se ut ges i publikationen "Små avlopp med definierat utlopp – Checklistor för funktionskontroll och skötsel" från [Kunskapscentrum Små avlopp](#). (Sylwan, 2012).

Processen tillsyn av små avlopp

Tillsynen över små avlopp bedrivs mest rationellt genom ett systematiskt och genomtänkt arbete. Det innebär att ju bättre miljöförvaltningen har förberett sig och ju mer kunskap det finns om förhållandena i det aktuella avrinningsområdet, desto snabbare och lättare går förmodligen åtgärdsarbetet (se del 2). Samtidigt får inte förberedelser och planering tillåtas uppta så stor del av tillgängliga resurser att det faktiska åtgärdsarbetet försenas alltför mycket. Varje tillsynsmyndighet behöver därför hitta rätt balans mellan förberedelser och praktiskt tillsynsarbete så att rätt åtgärder vidtas och följs upp på ett tillräckligt effektivt sätt.



Tillsynsarbetet med de små avloppen behöver anpassas till de lokala förhållandena.

Relatera också nivån på förberedelserna till hur många anläggningar som ska kontrolleras – är det ett begränsat antal kan det räcka med en excelfil istället för ett avancerat digitalt registersystem för att hålla reda på dem.

I det följande kapitlet beskrivs en grundmodell för tillsyn av små avlopp som visat sig vara framgångsrik för många kommuner. Modellen är i huvudsak fokuserad på tillämpliga delar av den juridiska processen och gör inte anspråk på att belysa alla aspekter av tillsynsarbetet. Vi rekommenderar därför att läsaren utöver del 3 läser framförallt bilaga 1 A, som är en sammanställning av olika arbetsmodeller (tillsynsmetoder) som testats på olika håll i landet. Även avsnittet ”Forskning stödjer att tillsyn behövs” i del 1 kan ge stöd för att hitta den tillsynsmodell som passar bäst i den egna kommunen. Vi rekommenderar också att bilagan Rättsfallssammanställning finns tillgänglig parallellt med att del 3 läses, eftersom utgångspunkten för processbeskrivningen har varit den rättspraxis som utvecklats genom domar från mark- och miljödomstolarna och Mark- och miljööverdomstolen. Flertalet i del 3 refererade domar finns sammanställda per ämnesområde i bilagan.

Även om många kommuner landat i liknande modell så finns det självklart lokala variationer samtidigt som det finns ytterligare utvecklingspotential för att göra arbetet effektivare.

Tillsynsprocessen bör utformas stegvis i rätt ordning för att få till ett systematiskt och genomtänkt arbete. På de följande sidorna beskrivs hur en sådan stegvis process kan se ut.

1 Sök ut fastigheter

När området har valts ut och avgränsats (se del 2 om Förberedelser) behöver miljöförvaltningen välja ut de fastigheter som ska få tillsyn.

Av kapitel 2 som handlar om förberedelser inför åtgärdsarbetet framgår att det finns mycket att vinna på att uppdatera avloppsregistret samt att koppla ihop det med kartan. Om det går att koppla ihop systemen kan området som ska omfattas av tillsynen markeras på kartan (till exempel ett delavrinningsområde) och de aktuella fastigheterna sökas ut. Finns uppgifter registrerade om anläggningstyp och beslutsdatum/slutbesiktningsdatum kan dessa uppgifter hämtas ut samtidigt. I en excelfil är det sedan enkelt att sortera fastigheterna i grupper, beroende på om beslut finns eller inte, och hur gammal anläggningen är – om dessa uppgifter finns registrerade i registret.

Om koppling saknas mellan avloppsregister och karta bör åtminstone en lista på vilka fastigheter som ligger inom det aktuella området kunna tas ut med hjälp av kommunens GIS-ingenjör. Saknas även den möjligheten kvarstår manuellt arbete.

2 Välj ut vilka fastigheter som ska utredas

Det kan finnas olika skäl till att välja ut en avloppsanläggning för tillsyn. Det kan handla om ett geografiskt läge och en riskbedömning av hur mycket anläggningen kan förväntas påverka en recipient eller en vattentäkt. Det kan också handla om ålder på anläggningen när man väl har valt ut det geografiska tillsynsområdet.

Syftet med att göra en gruppering av anläggningarna/fastigheterna kan vara att öka miljönyttan och minska resursbehovet. Tillsynen kan anpassas bättre efter behovet.

Exempel på gruppering av fastigheter utifrån tillsynsbehov:

Fastigheter med avloppsanläggningar som det saknas uppgifter om hos förvaltningen	Att det saknas uppgifter hos förvaltningen kan bero på att anläggningen inte har (eller behöver ha) ett tillstånd, att uppgifterna om eventuellt tillstånd inte finns inlagda eller att fastighetsidentiteten är fel. Oavsett orsaken till detta så borde avsaknaden av uppgifter innebära att anläggningen behöver kontrolleras. Ibland finns uppgifter om en fastighets avlopp i pappersformat i ett centralarkiv, men inte i det elektroniska avloppsregistret. Då vet man åtminstone från vilken tidpunkt som nya tillstånd har lagts in i det elektroniska registret och kan avgöra om det finns anledning att leta reda på de äldre handlingarna eller inte.
Fastigheter som är permanent bebodda och/eller har WC	Anläggningar som har WC har större påverkan på omgivningen än de som bara har BDT-avlopp. Permanentboende har större påverkan än fritidsboende.
Fastigheter med anläggningar som det finns uppgifter om	Finns uppgifter om fastigheten är det förmodligen på grund av att det gjorts en provning av anläggningen, dvs. det finns i alla fall ett tillstånd eller ett svar på en anmälan.
Anläggningar som har teknik som är föråldrad	Det kan visa sig möjligt att identifiera fastigheter med anläggningstyper som enligt rättsfall eller annan erfarenhet inte uppfyller miljöbalkens krav. Det finns rättsfall som givit

	miljönämnden rätt att utan inspektion, men efter kommunikering med fastighetsägaren, förbjuda så kallade IVA-filter eller sandfilterbrunnar. Vidare kan det vara möjligt att relativt enkelt identifiera anläggningar som saknar efterföljande reningssteg efter slamavskiljaren.
Anläggningar som är äldre än X år	Även avlopp med tillstånd kan/bör tas med i tillsynen. Framförallt om man har anledning att tro att utfallet av tillsynen kan bli att fastighetsägarna bildar samfälligheter för att lösa avloppsfrågan gemensamt och om kommunen är positiv till detta. Det kan då bli ett hinder för sådana lösningar om bara hälften av anläggningarna i ett område är kontrollerade och har fått åläggande om åtgärd. Även tillståndsgivna avlopp skulle ju kunna ha sådana brister att de behöver åtgärdas, men blir det för få fastighetsägare i ett område som får ålägganden så saknas incitamentet till gemensamhetslösning. Hur man prioriterar tillsynen av små avlopp varierar mellan kommunerna, men många väljer att ha tillsyn över anläggningar äldre än 10 år eller tillsyn på anläggningar anlagda före 1987 – därefter bör Naturvårdsverkets Allmänna Råd 1987:6 ha tillämpats vid prövningen, vilket i sin tur talar för en modernare anläggning.
Anläggningar som är yngre än x år men som kräver tätare tillsyn	I denna grupp kan minireningsverk och gemensamhetsanläggningar < 200 pe hamna. Drift och skötsel är avgörande för reningsresultat och tillsynsbehovet är större än för markbaserade och/eller mindre anläggningar.
Anläggningar som har en större resp. mindre påverkan på recipienten genom sin fysiska placering	Exempel på detta kan vara avståndet från anläggningen till vattendraget – en anläggning som ligger långt ifrån lär påverka mindre än en som ligger nära. Det kan också handla om vilken skyddszon ett avlopp befinner sig i inom ett vattenskyddsområde.

Några områden med speciella förutsättningar för avloppstillsyn

Fastigheter som ligger inom kommunalt verksamhetsområde kan ha betalat anslutningsavgift utan att ha gjort den fysiska anslutningen via servisledning. Miljöförvaltningen kan aktivt behöva söka upp fastigheter utan anslutning.

Tekniska förvaltningen registrerar förmodligen sina abonnenter så att det framgår vilka som betalar bruksavgift för kommunalt avlopp. Miljöförvaltningen kan i samarbete med tekniska förvaltningen söka ut fastigheterna inom ett avgränsat verksamhetsområde och jämföra med abonnentregistret över de fastigheter som betalar bruksavgift. Fastigheter som inte betalar bruksavgift men som ligger inom verksamhetsområde kan via brev få frågan om vilken avloppslösning de har.

De fastigheter som efter kontakt med fastighetsägarna konstateras inte vara anslutna till kommunalt avlopp bör behandlas som vid annan tillsyn av små avlopp. Om anläggningen inte uppfyller miljöbalkens krav finns det skäl att förelägga om anslutning till den kommunala anläggningen. (Se även avsnittet ”Samordning med kommunens övergripande planering” i del 2.) Tekniska förvaltningen kan inte tvinga någon att fysiskt ansluta sig till VA-anläggningen, och miljöförvaltningen kan inte heller generellt förbjuda små avlopp inom ett VA-verksamhetsområde. Miljöförvaltningen kan dock förelägga en enskild fastighetsägare att ansluta sig till en befintlig allmän avloppsanläggning, men det krävs att det finns sådana omständigheter i det enskilda fallet som gör att den befintliga anläggningen bedöms som bristfällig och att det är skäligt med ett sådant beslut.

Fastigheterna som har sökts ut kan också kontrolleras med kommunens slamsugningsentreprenör. På de fastigheter som ligger inom kommunalt verksamhetsområde och där slamsugning sker bör det innebära att enskild avloppsanläggning finns och att de inte är kopplade till kommunalt avlopp.

I en del kommuner finns ett utvecklat samarbete med tekniska förvaltningen. Miljöförvaltningen eller tekniska förvaltningen gör en utsökning av vilka fastigheter som är "eventuellt icke-anslutna". Listan lämnas till tekniska förvaltningen som genom anslutningskontroll med rök eller färgning kontrollerar om fastigheterna är anslutna eller inte. En rökpatron placeras i en spillvattenbrunn ute i gatan, om fastigheterna omkring är anslutna ska de vara ventilerade över taknock och följaktligen kommer ett korrekt anslutet hus synas som ett hus med rök ut från ventilationshuvorna/skorstenen. Ingen rök = förmodligen ingen anslutning. Därefter kan miljöförvaltningen ta över och utreda med stöd av miljöbalken.

Metoden fungerar även för fastigheter som är felaktigt inkopplade på dagvattenledningar, men här väljer ibland tekniska förvaltningar att spåra de icke anslutna genom att sätta ut hönsnät i dagvattenbrunnar och successivt spåra källan till eventuellt toalettpapper som fastnar där.

Vattenskyddsområden är en annan typ av områden där avloppstillsyn har specifika förutsättningar. Miljösamverkan Västra Götaland har 2011 tagit fram [en lathund för tillsyn av avlopp inom vattenskyddsområde](#). (Hübinette, 2011).

3 Skriv till ägarna av de aktuella fastigheterna

För att tillfredsställande kunna följa dokumentationen i varje enskilt ärende bör brev skickas individuellt till varje fastighetsägare och registreras på respektive tillsynsobjekt. Ett första brev kan skickas ut med information om

- att tillsyn på små avlopp ska ske i det aktuella området och varför
- hur man själv kan bedöma om anläggningen fungerar eller inte (förslagsvis informationsbroschyren "Rött, gult, grönt avlopp")
- att miljöförvaltningen vill få in uppgifter om avloppsanläggningen på fastigheten

Se exempel på hur ett sådant brev kan formuleras i bilaga 3B. Det är bra att så tidigt som möjligt förankra behovet av åtgärder i de lokala miljöproblemen och att informera fastighetsägarna om detta. Det är också viktigt att fastighetsägaren får veta hur stort området är som ska inspekteras. ("Är det fler än jag som kan få krav på åtgärder? ")

Till brevet kan fogas ett frågeformulär (= begäran om uppgifter) (bilaga 3D) utifrån vilken miljöförvaltningen kan sortera anläggningarna i

1. anläggningar som utifrån lämnade uppgifter direkt kan bedömas vara undermåliga ("röda")
2. anläggningar vars status inte kan bedömas utifrån lämnade uppgifter, inklusive sådana anläggningar där fastighetsägaren inte har lämnat några uppgifter alls, och som därför behöver besökas i fält
3. anläggningar som utifrån lämnade uppgifter (och eventuellt av fastighetsägarna själva) bedöms som "gula" och som behöver besökas i fält

4. anläggningar som utifrån lämnade uppgifter kan antas uppfylla miljöbalkens krav ("gröna") (och eventuellt av fastighetsägarna själva) bedöms som godtagbara, men som kan behöva ett kontrollbesök

The screenshot shows the Mörbylånga kommun website. The header includes the municipality logo and name. A navigation bar contains links: Startside, Barn & Utbildning, Miljö & Boende (highlighted), Stöd & Omsorg, Fritid & Kultur, and Arbete & Näringsliv. On the left, a sidebar lists various services like 'Avfall och återvinning', 'Bygga och bo', 'Energi och klimat', etc. The main content area displays a survey titled 'Enkät om tillsyn av enskilda avlopp'. Below the title, there is an introductory text explaining the purpose of the survey. The survey form itself contains several input fields: 'Fastighetsägare: *', 'Fastighetsbeteckning: *', 'Fastighetens adress: *', 'Kontaktperson: *', and 'Telefon kontaktperson: *'. At the bottom of the form, there is a section for 'Typ av boende' with radio buttons for 'Permanentboende' and 'Färdboende'.

Frågeformulär till fastighetsägare kan även ligga tillgängligt på kommunens webbplats (Mörbylånga kommun, 2014).

Om ett portofritt svarskuvert skickas med ökar antalet fastighetsägare som skickar tillbaka uppgifter om sin anläggning.

Ett syfte med att begära in skriftliga uppgifter om avloppsanläggningen från fastighetsägarna är att betona deras ansvar som verksamhetsutövare, ett annat syfte att skaffa myndigheten ett tillräckligt underlag för att kunna fatta beslut.

Om ärendehanteringssystemet tillåter det kan man effektivt skicka ut många brev samtidigt genom ett massutskick – det registreras automatiskt ett nytt ärende på varje aktuell fastighet samtidigt som ett brev adresseras till varje fastighetsägare och registreras i varje ärende.

En del kommuner väljer som komplement till att kontakta fastighetsägarna var och en, att sätta in en annons i lokalpressen med information om att tillsyn kommer att ske i ett visst område under en viss tidsperiod.

Digital post kan göra det enklare i framtiden

Under 2014 har den digitala tjänsten "Min myndighetspost" införts. Det är statens e-brevlåda för Mina meddelanden – den digitala infrastruktur och tjänst som gör det möjligt för myndigheter, kommuner och landsting att övergå från pappersbrev till att skicka post digitalt till privatpersoner och företag.

Mottagaren får posten samlat i en egen e-brevlåda och kan öppna och läsa den oberoende av tid och plats. Tjänsten förvaltas och utvecklas av Skatteverket i samverkan med Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Tillväxtverket och Transportstyrelsen. För att kunna ta emot myndighetsposten digitalt behöver mottagaren välja en säker e-brevlåda. E-brevlådorna som finns kopplade till tjänsten presenteras på www.minameddelanden.se.

SKL har gjort [en förstudie och en vägledning](#) till kommuner som planerar att ansluta sig till Min myndighetspost. (SKL, 2015)

Sekretess och skyddade personuppgifter

Uppgifterna som registreras i folkbokföringen av Skatteverket är som huvudregel offentliga. Ibland har en fastighetsägare som miljöförvaltningen vill komma i kontakt med skyddade personuppgifter. Detta kan till exempel bero på att personen är hotad eller förföljd. Om man på miljöförvaltningen vill nå en skyddad person kan Skatteverket hjälpa till genom att vidarebefordra post till personen. Avsändaren behöver inte veta var i landet personen är folkbokförd utan kan lämna försändelsen till närmaste förmedlingskontor. All post som ska förmedlas ska sändas till en av Skatteverkets sex särskilda post-förmedlingsadresser. Dessa hittar man på [Skatteverkets webbplats](#) (Skatteverket, 2015). Där finns också detaljerade anvisningar för hur man går tillväga med brev som ska förmedlas.

Internt på miljöförvaltningen bör finnas en rutin för hur man hanterar skyddade personuppgifter etc. Vid en begäran om utlämnande av skyddade personuppgifter ska myndigheten göra en självständig sekretessbedömning. Om det kan antas att den enskilde eller någon närstående kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften lämnas ut ska begäran om utlämnande avslås (se bl.a. 21 kap 3 § offentlighets- och sekretesslagen). Förvaltningen kan alltid vända sig till Skatteverket och samråda om bedömningen är komplicerad.

I bilagorna finns följande:

Första brev om tillsyn (bilaga 3 B)
Frågeformulär till fastighetsägare (bilaga 3D)

4 Fortsatt kontakt med fastighetsägarna

Många kommuner väljer att inleda ett tillsynsprojekt med ett informationsmöte, ofta enligt den modell som Naturvårdsverkets projekt ”Små avlopp – ingen skitsak” introducerade (så kallad ”Avloppslördag”). 61 % av de kommuner som svarat på utvärderingsenkät efter det projektet angav att en informationsträff genomförts enligt modellen. Av dem som genomfört en informationsträff ansåg 90 % att det underlättat deras tillsynsarbete. (Havs- och vattenmyndigheten, 2012). Det är därför en god idé att genomföra ett informationsmöte. Mötet kan läggas upp som en minimässa med utställare av avloppsprodukter, kanske i samarbete med närliggande kommuner. Till mötet kan också bjudas in entreprenörer, politiker och andra förvaltningar (till exempel en teknisk förvaltning för att informera om möjlighet att ansluta till

kommunalt VA). Alternativt kan miljöförvaltningen hålla en informationsträff riktad till just de fastighetsägare som omfattas av tillsynen i ett särskilt område.

Andra liknande aktiviteter:

- delta på bomässor och liknande
- delta på årsmöte för en förening för ett fritidshusområde, LRF eller en vägförening
- ordna en utställning på biblioteket

Ett eget informationsmöte för avloppsentreprenörer kan också vara en god investering. Entreprenörerna kan då bli mer specifikt informerade om projektupplägget, om skyddsnivåer, lagstiftning, vad som krävs av en avloppsansökan med mera. De får också större möjlighet att anpassa sin verksamhet efter behoven de närmaste åren om de vet vad som är på gång.

Glöm inte att kommunen måste agera konkurrensneutralt när entreprenörer och leverantörer bjuds in till informationsmöten.

5 Boka in inspektioner

Nytt brev med bokning av inspektion skickas ut till fastighetsägare som förvaltningen anser bör kontrolleras i första hand. Det är lämpligt att samordna till vissa inspektionsdagar och boka flera inspektioner i samma område för att minska på restiden. Det underlättar om det är en person som lägger upp körschemat för samtliga berörda handläggare.

Alternativt kan tid för inspektion avtalas via telefon, vilket har fördelen att man får en direktkontakt med fastighetsägaren.

Steg 5–8 kan hoppas över om tillräckliga uppgifter finns om avloppsanläggningen för att från kontoret kunna göra en bedömning av statusen.

Inspektion eller inte?

Enligt Naturvårdsverkets allmänna råd om tillsyn (NFS 2001:3) så ska tillsynen i första hand bedrivas genom inspektioner: ”Tillsyn över tekniskt eller på annat sätt komplexa verksamheter kan ske även på annat sätt, men bör alltid kompletteras med inspektioner.”

Att undvika att åka ut på inspektion kan visserligen skynda på handläggningen, men att spara på handläggarens tid är inget mål i sig utan syftet ska vara att utredningen även utan inspektion blir fullständig och inte innehåller tveksamheter. Det är inte ovanligt att länsstyrelse eller domstol upphäver ett föreläggande eller förbud för att beslutsunderlaget inte varit tillräckligt bra då några iakttagelser på plats inte gjorts av handläggaren. Det blir då ofta uppgifter från fastighetsägaren som ligger till grund för domstolens bedömning när det gäller förhållandena på platsen. Förhållandena på platsen måste bedömas i varje enskilt fall. Att göra detta enbart på skriftligt material är inte alltid möjligt. Att träffa fastighetsägaren på plats ger också möjlighet att ställa kompletterande frågor, att inleda en bra dialog kring hur avloppsfrågan skulle kunna lösas etc.

I bilagorna finns följande:

Brev till fastighetsägare om inspektion (bilaga 3C)

6 Förbered inspektioner

Ta för respektive fastighet fram

- De handlingar som finns tillgängliga om fastighetens avloppsanläggning.
- Om uppgifter om anläggningen begärts in av fastighetsägaren: svaret inklusive den skiss som fastighetsägaren bifogat.
- Tomtkarta för att under inspektionen överskådligt kunna rita in fastighetens avloppslösning (till exempel utdrag ur ekonomiska kartan).

Avvakta med att söka i arkiven

Det underlättar vid en inspektion om handläggaren vet vad som bör finnas på plats, men finns inte handlingar tillgängliga i miljöförvaltningens arkiv vid en första snabb sökning kan det vara mest tidseffektivt att avvakta med ytterligare arkivsökning tills att man har varit på plats och/eller har fått ytterligare information av fastighetsägaren. Det är ju framförallt om fastighetsägaren menar att det finns ett tillstånd och att anläggningen uppfyller alla krav som det kan finnas anledning att leta vidare efter dokumentation.

Om det saknas uppgifter i miljöförvaltningens eller kommunens arkiv och fastighetsägaren inte heller har någon dokumentation – fastigheten kan ju till exempel ha bytt ägare – så kan dokumentation ibland finnas i byggnadsnämndens arkiv bland fastighetens bygglovhandlingar.

I fastighetsregistret kan finnas uppgifter om avstyckningar och tidigare fastighetsbeteckningar (under rubriken Ursprung). Beslut för en fastighet kan ha registrerats på en äldre fastighetsbeteckning. Det kan också i [fastighetsregistret](#) finnas uppgifter om inskrivning av servitut och liknande (Inskrivningsmyndigheten, 2014).

Inskrivningshandlingar från den 31 maj 2008 och tidigare, men inte längre tillbaka än år 1933, finns på Riksarkivet i Härnösand. Handlingar kan beställas från [IM-arkivet](#) (Riksarkivet, 2014).

En anledning till att dokumentation ibland saknas om en viss fastighets avloppsanläggning är att den kommunsammanslagning som genomfördes under i huvudsak 1971–1974 ledde till att handlingar inte överfördes från de gamla, lokala hälsovårdsmyndigheternas arkiv till den nya myndigheten.

7 Inspektion på plats

Vid inspektion på plats underlättar det om det finns en checklista att följa, så att handläggaren kan känna sig säker på att det som är väsentligt har dokumenterats för att en bedömning av anläggningen ska kunna göras. Besöks många anläggningar samma dag är det svårt att minnas detaljerna i efterhand och fotografier kan vara ett gott stöd för minnet utöver checklistan.

Checklista för handläggaren finns i bilaga 3 E. Den är utformad för att kunna användas i kombination med surfplatta både för att registrera uppgifter i fält och för att därefter skicka ut dessa som ett inspektionsprotokoll till fastighetsägarna. Det kan även vara möjligt att registrera uppgifterna direkt i avloppsregistret. Det innebär också att det i princip skulle kunna gå att skicka ett inspektionsprotokoll direkt via Min myndighetspost till fastighetsägaren innan handläggaren ens lämnat fastigheten. Glöm i så fall inte skyldigheten att kommunicera enligt 17§ förvaltningslagen, vilket innebär att det måste tydligt framgå att fastighetsägaren har möjlighet att inkomma med synpunkter,

komplettera eller rätta uppgifterna med mera innan formellt beslut fattas. (Se avsnittet om kommunicering, steg 9.)

I bilaga 3 F finns ett exempel på en enklare variant av checklista som är nedskalad och bättre anpassad till pappersarbete i fält.

Arbetets upplägg

På många miljöförvaltningar jobbar handläggarna i par för att utföra avloppsinspektionerna. Det kan vara effektivt att en av handläggarna lyfter på lock, lyser i rör och kontrollerar anläggningen, medan den andre sköter dokumentationen och pratar med fastighetsägaren om denne är med. Miljöförvaltningen säkerhetsställer också en gemensam och rättvis bedömning genom att kunna diskutera och göra gemensamma bedömningar.

Det är också vanligt att en halvdag avsätts för ett antal inspektioner, kanske 7–8 stycken i sträck. Sedan används eftermiddagen till att dokumentera inspektionerna skriftligt.

Tillträdesrätt

Om en fastighetsägare inte vill släppa in tillsynsmyndigheten på sin fastighet finns det enligt bestämmelser i 28 kap miljöbalken möjlighet för miljöförvaltningen att ändå få tillträde. När det gäller tillträde till bostad, vilket inte kan anses innefatta en villaträdgård, får detta endast ske om det krävs för att förebygga eller undanröja olägenheter för människors hälsa.

Proportionalitetsprincipen måste tillämpas även här, vilket innebär att det alltid måste övervägas om handläggningen kan utföras på annat sätt än genom tvångsvist tillträde. I första hand ska en överenskommelse med fastighetsägaren eftersträvas. Det är också en fördel för utredningen att fastighetsägaren deltar aktivt vid en inspektion.

Det finns möjlighet att begära hjälp av polisen, se 28 kap. 8 § miljöbalken.



Inspektion i fält kan ge många nya inblickar i kreativa avloppslösningar.

I bilagorna finns följande:

Hur man gör en infärgning (bilaga 3A)

Checklista/ inspektionsprotokoll för avloppstillsyn i två varianter (bilaga 3E -F)

8 Efter inspektionen

– sammanställning av uppgifter och registrering

Tillbaka på kontoret efter inspektionen är det viktigt att dokumentera vad miljöförvaltningen sett och hört på plats och även registrera uppgifterna eftersom detta utgör underlag för ett eventuellt beslut längre fram. Skriv ett inspektionsprotokoll med uppgifter om vad som framkom vid inspektionen. Alternativt görs detta via surfplatta direkt på plats.

Registrera till exempel

- bilder på anläggningen
- eventuella dokument som fastighetsägaren kompletterat med – kan som alternativ scannas in direkt på plats via app i mobil eller surfplatta
- tomtkarta med avloppsanläggningen inritad
- inspektionsprotokoll med anteckningar om vad som iakttagits och vad som i övrigt framkommit under inspektionen i kontakter med fastighetsägaren eller andra berörda (däremot ska ingen slutlig bedömning göras av anläggningen i protokollet – bedömningen görs och motiveras i beslutet som följer efter kommunikeringen enligt 17 § förvaltningslagen).

Ibland har ingen inspektion utförts för att det inte har bedömts nödvändigt.

Exempel på sådana fall kan vara om:

- fastighetsägaren redan från början bidragit med tillräcklig information om anläggningen (till exempel lämnat skriftliga uppgifter om allvarliga brister i utsänt frågeformulär)
- miljöförvaltningens uppgifter i tillsynsregistret om en viss anläggning är tillräckligt utförliga (se till exempel rättsfall M 1320-13 från mark- och miljödomstolen i Växjö)

I dessa fall ska de uppgifter som miljöförvaltningen har om anläggningen sammanställas. Sammanställningen kan göras i samma form som ett inspektionsprotokoll, men behöver naturligtvis benämnas på ett annat sätt eftersom ingen inspektion gjorts.

9 KommunikERING enligt förvaltningslagen

Det är tillsynsmyndighetens ansvar att se till att ärendena blir tillräckligt utredda så att besluten blir rättvisa och objektiva samt att fastighetsägarna känner förtroende för att handläggningen utförts korrekt. Utredningsskyldigheten framgår inte av någon lagbestämmelse utan det är i praxis det läggs fast att myndigheten ska leda utredningen och se till att nödvändigt beslutsunderlag kommer in. En viktig del av utredningsskyldigheten är att se till att alla berörda får komma till tals innan ett beslut fattas – kommunikationsskyldigheten.

”Ingen ska dömas ohörd”

Grunden för kommunikeringen är 17 § förvaltningslagen av vilken det framgår att ett ärende inte får avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan och han/hon har fått tillfälle att yttra sig över den. Man brukar säga att den här bestämmelsen finns för att säkerställa att ingen ska dömas ohörd. Det är en viktig rättssäkerhetsfråga för den enskilde fastighetsägaren att

denne inte ska riskera ett ingripande från en myndighet utan att först få reda på vilket beslutsunderlag som finns och även få en möjlighet att tala för sin sak.

Att kommunicera innebär också att information utbyts och leder till ett bra beslutsunderlag, till exempel får myndigheten ta del av information om lokala förhållanden från fastighetsägaren. Det här är en garanti för att myndighetens beslut kommer att avgöras på ett korrekt och fullständigt underlag – fastighetsägaren kan hjälpa myndigheten att kontrollera att uppgifterna inte är felaktiga. Finns det till exempel oklarheter kring hur anläggningen är utformad, var den är placerad eller vad det finns för orsaker till att den har en brist, får fastighetsägaren genom kommunikeringen möjlighet att inkomma med förklaring och/eller kompletterande upplysningar.

I första hand ska kommunikering ske skriftligt

Kommunikationsskyldigheten består av två delar – fastighetsägaren ska underrättas om utredningsmaterialet – oftast inspektionsprotokollet om allt är infört där – och få tid på sig att kunna lämna synpunkter. Huvudregeln i ärenden som rör tillsyn av små avlopp är att kommunikeringen sker skriftligt. I undantagsfall kan det gå bra att ringa och berätta om nytt material som inkommit – glöm då inte att även ge fastighetsägaren tid på sig att lämna synpunkter.

Att fastighetsägaren deltar vid inspektionen är i sig positivt för handläggningen och det är också vanligt att handläggaren diskuterar anläggningens brister direkt med ägaren på plats. Frågan ställs ofta om det verkligen är nödvändigt med skriftlig kommunikering i de fall där fastighetsägaren redan fått lämna sina synpunkter under inspektionen. Att fastighetsägaren deltar vid platsbesöket innebär inte att kommunikeringskyldigheten kan begränsas. Miljöförvaltningen måste tänka på att en privatperson kan känna sig i underläge vid myndighetens kontroll och kan behöva lite tid på sig att begrunda det som framkommit. En del i kommuniseringsplikten är också att ge fastighetsägaren en tidsfrist för att hinna tänka och lämna synpunkter.

Vad ska kommuniceras?

Om det kommer in uppgifter som har tillförts ärendet från någon annan än verksamhetsutövaren så ska dessa kommuniceras. Kravet på kommunikering avser bara material som är av betydelse för ärendets utgång. Kommunikeringen får inte bli ett självändamål och ska inte ske i onödan. Ett förslag till beslut är i sig inte ”en uppgift som har tillförts ärendet” och omfattas därför inte av kommunikationsplikten. Kommunikering ska ske innan beslut fattas och om ett förslag till beslut med laghänvisningar och motiveringar skickas ut ser det för fastighetsägaren ut som allt redan är bestämt och att det därför inte är någon mening att lämna synpunkter. Det har till och med hänt att fastighetsägare har överklagat ett ”förslag till beslut”.

Förvaltningen kan i samband med att inspektionsprotokoll och annat material kommuniceras redovisa hur den fortsatta handläggningen kommer att ske och även nämna den preliminära bedömningen utifrån inspektionsresultatet. Man kan uttrycka sig som ”Förvaltningen överväger att förbjuda fortsatt utsläpp på grund av de brister som framgår av bifogade protokoll. Innan beslut fattas ges ni möjlighet att yttra er.” Det kan även vara

lämpligt att i samband med kommunikeringen begära in det ytterligare beslutsunderlag från fastighetsägaren som kan behövas.

Exempel på material som bör kommuniceras är utöver inspektionsprotokoll eventuella skrivelser med klagomål från grannar, tjänsteanteckningar som gjorts vid samtal och andra dokumenterade iakttagelser. Om det går kan man samla uppgifterna om anläggningen i inspektionsprotokollet, annars bifogar man inkomna skrivelser etc. Att dessutom lägga in bilder i inspektionsprotokollet är ett bra och tydligt sätt att dokumentera. Det finns ärenden där högre instans efter överklagande upphävt förvaltningens beslut på grund av att utredningen varit bristfällig. Det är därför viktigt att dokumentera förhållandena så tydligt och uttömmande som möjligt.

Hur lång svarstid ska man ge?

Det framgår inte i förvaltningslagen hur lång svarstid som krävs för att man ska ha uppfyllt kommunikationsplikten. Justitieombudsmannen, JO, brukar säga att "tiden ska anpassas efter ärendets art, materialets omfattning osv". Myndigheten ska ju också tänka på att inte fördröja handläggningen i onödan, men om det inte finns speciellt brådskande omständigheter bör fastighetshetsägaren få minst 2–3 veckor på sig att komma in med synpunkter.

Undantag

I 17 § FL anges att man får fatta beslut utan att ha kommunicerat i vissa situationer. De undantagsfall som kan vara aktuella är om uppgiften saknar betydelse, om kommunikering av någon annan anledning är uppenbart obehövlig eller om det är aktuellt med brådskande ingripanden. Det är sällan sådana omständigheter finns i tillsynsärenden som rör små avlopp.

Att inte kommunicera är ett formellt fel

Det är viktigt att redogöra i beslutet att kommunikering skett. Att inte kommunicera när detta krävs är ett formellt fel som kan leda till att överprövande instans upphäver beslutet och återförvisar ärendet för förnyad handläggning.

Underrättelse

Kommunikeringen görs i form av en skrivelse (underrättelse) till fastighetsägaren till vilken inspektionsprotokollet och/eller annat aktuellt material bifogas. Underrättelsen bör som tidigare nämnts inte innehålla en formell bedömning av anläggningen, eftersom beslutsunderlaget ännu inte är komplett. Däremot bör underrättelsen innehålla information om hur tillsynsmyndigheten överväger att gå vidare med ärendet. Några exempel:

- "Miljöförvaltningen överväger att förelägga er om att inkomma med information om grundvattenförhållanden på platsen för anläggningen eftersom växtligheten på platsen indikerar att det är sankt. En infiltration som ligger i vatten har inte en fullgod rening av avloppsvattnet."
- "Miljöförvaltningen överväger att förelägga er om att inkomma med uppgifter om avloppsanläggningens drift och skötsel."

- ”Miljöförvaltningen överväger att förbjuda er att släppa ut avloppsvatten till anläggningen på grund av de brister som framgår av bifogade inspektionsprotokoll.”

Det innebär att miljöförvaltningen behöver ha en preliminär uppfattning om vilka brister som finns, vad dessa kan leda till samt vilken ytterligare utredning som krävs för att beslutsunderlaget ska vara tillräckligt. I nästa avsnitt beskrivs översiktligt processteget Bedömning och beslut, medan konkreta bedömningstips finns i del 4.

10 Gör bedömning av anläggningen och fatta beslut

Om miljöförvaltningens utredning efter kommunikeringen visar på brister som kräver ingripande blir nästa steg att utforma ett förbud mot utsläpp alternativt ett föreläggande om att vidta förbättringsåtgärder. Praxis bland landets kommuner varierar när det gäller hur de använder sig av förbud/föreläggande:

- A. En del kommuner meddelar förbud/föreläggande direkt när tillsynsmyndigheten konstaterat att det finns en brist som behöver åtgärdas. Detta synsätt motiveras med att det är tydligt mot fastighetsägaren, det blir rättvist och rättssäkert eftersom alla får överklagningsbara beslut vid ungefär samma tidpunkt.
- B. Andra kommuner meddelar förbud/föreläggande efter att fastighetsägaren först givits en viss tid på sig att frivilligt rätta till bristen, vanligt är 1–2 år, ibland med och ibland utan steg 5–8. Detta synsätt motiveras med att myndighetsutövningen framstår som ”mänskligare” och bygger mer på att fastighetsägaren själv tar det ansvar som åligger denne enligt miljöbalken. Vidtar fastighetsägaren åtgärder inom stipulerad tid fattas inget formellt beslut.

(Se även del 1 under avsnittet ” Forskning stödjer att det är tillsyn som behövs”, som redogör för viss beteendevetenskaplig forskning inom området)

En sammanställning av de vanligaste utfallen av tillsyn finns nedan:

Anläggnings status	Lagstiftning	Tillsynsresultat
Anläggningen 1) har utsläpp från WC eller ligger inom tätbebyggelse (utsläpp BDT) 2) har utsläpp till vattenområde 3) saknar efterföljande rening Det är inte uppenbart att utsläppet kan göras utan risk för människors hälsa eller miljön.	FMH 12 § Det är förbjudet att i vattenområde släppa ut avloppsvatten från vattentoalett eller tätbebyggelse, om avloppsvattnet inte har genomgått längre gående rening än slamavskiljning. Vad som sägs i första stycket gäller dock inte om det är uppenbart att sådant utsläpp kan göras utan risk för olägenhet för människors hälsa eller miljön.	Förbud.
Anläggningen har en brist i funktion eller teknik som inte omedelbart leder till förbud eftersom det kan vara möjligt att återställa funktionen genom andra åtgärder än att byta ut hela anläggningen (till exempel trasigt T-rör, slam i fördelningsbrunn, avsaknad av byte av material i fosforfälla)	MB 9 kap 7 § Avloppsvatten skall avledas och renas eller tas om hand på något annat sätt så att olägenhet för människors hälsa eller miljön inte uppkommer. För detta ändamål skall lämpliga avloppsanordningar eller andra inrättningar utföras. MB 2 kap 3 § Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall utföra de skyddsåtgärder, iakttä 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 miljön. Dessa försiktighetsmått skall vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.	Kan bli aktuellt med föreläggande om att inkomma med utredning av vad bristerna beror på, alternativt föreläggande direkt om att åtgärda bristen – efter kommunikering. Under avsnittet "När är förbud en alltför ingripande åtgärd?" finns en utförligare beskrivning.
Anläggningen saknar tillstånd	FMH 13 § Det krävs tillstånd för att 1. inrätta en avloppsanordning som en eller flera vattentoaletter ska anslutas till, eller 2. ansluta en vattentoalett till en befintlig avloppsanordning. FMSA 1 § För en överträdelse av 13 § förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska en miljöstraffavgift betalas	Om det efter utredning visar sig att anläggningen inte uppfyller de krav som gäller kan ett förbud bli aktuellt. Om den fungerar bra, kan tillstånd beviljas i efterhand om tillräckligt bra underlag för detta finns. Under avsnittet "Anläggningar utan tillstånd" finns en utförligare beskrivning. Om anläggningen dessutom är anlagd under de senaste fem åren kan det bli aktuellt med miljöstraffavgift.
Anläggningen kan inte bedömas för att till exempel brunnar är låsta eller nedgrävda		Fastighetsägaren kan föreläggas om att lämna uppgifter om anläggningen alternativt tillse att anläggningen är tillgänglig för skötsel och kontroll.
Anläggningen uppfyller tekniskt sett miljöbalkens krav och givet tillstånd, men det finns brister i drift och skötsel.	MB 26 kap 19 § Den som bedriver verksamhet eller vidtar åtgärder som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön skall fortlöpande planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar	Fastighetsägaren kan föreläggas om skötselåtgärder. Om miljöbalkstillstånd finns: endast föreläggande om sådant som inte redan är reglerat i tillståndet, alternativt föreläggs fastighetsägaren att följa det som bestämts i tillståndet.

Tillstånd följs inte, till exempel om ytterligare fastighet har kopplats på så att anläggningen är underdimensionerad.	Förbud kan vara aktuellt, men också föreläggande om att följa tillståndet.	
Anläggningen uppfyller miljöbalkens krav	MB 9 kap 7 § Avloppsvatten skall avledas och renas eller tas om hand på något annat sätt så att olägenhet för människors hälsa eller miljön inte uppkommer. För detta ändamål skall lämpliga avloppsanordningar eller andra inrättningar utföras.	Avsluta ärendet med ett beslut. Redogör för vilken utredning som gjorts och vilka omständigheter som lett fram till bedömningen att myndigheten inte kommer att ställa några krav på förbättringar.

MB= miljöbalken, FMH = förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, FMSA = förordning om miljöstraffsavgifter.

Mer konkret vägledning till bedömning av avloppsanläggningar finns i del 4 Bedömning och i bilagan Rättsfallssammanställning.

Glöm inte heller att ta hänsyn till om anläggningen ligger inom ett sådant område att det skulle kunna vara aktuellt med kommunalt avlopp enligt §6 lagen om allmänna vattentjänster – i det fallet bör kontakt tas med tekniska förvaltningen/kommunledningen.

Skulle fastighetsägaren redan på frivillig väg ha vidtagit åtgärder finns ingen anledning att gå vidare i processen. Om åtgärderna är tillräckliga avslutar miljöförvaltningen ärendet med ett beslut om att anläggningen bedöms uppfylla miljöbalkens krav.

Föreläggande eller förbud?

Det varierar över landet när det gäller utformningen av myndighetsbeslutet – en del väljer att förelägga om åtgärder och andra väljer att förbjuda utsläpp. Båda alternativen har godkänts av domstolarna efter överprövning. Om avloppsanläggningen har bedömts ha en mindre brist kan det dock vara en alltför ingripande åtgärd att förbjuda anläggningen, se till exempel M 7083-13 Nacka MMD. Tillsynsmyndigheten kan då istället förelägga om åtgärd. Ett sådant föreläggande bör/kan föregås av att fastighetsägaren får möjlighet att inkomma med redovisning om vad bristerna beror på. Detta kan göras i samband med kommunikeringen enligt 17§ förvaltningslagen (se tidigare avsnitt) där fastighetsägaren underrättas om att tillsynsmyndigheten överväger att förelägga om viss åtgärd.

Enligt nyare rättspraxis är regeln att ett beslut som syftar till att hindra utsläpp av otillräckligt renat avloppsvatten bör utformas som ett förbud. Ett förbud ger fastighetsägaren bäst utrymme att vidta de åtgärder som i det enskilda fallet uppnår det grundläggande syftet att förhindra utsläppet. Mark- och miljödomstolen, Umeå tingsrätt, har den 15 december 2014 avgjort sammanlagt femton överklagade förelägganden om att åtgärda bristfälliga anläggningar på Kusön och i Kusåns by, Bodens kommun. I nio av dessa (M 152-14 med flera) har domstolen ersatt föreläggandena med förbud att släppa ut avloppsvatten som inte genomgått längre gående rening än slamavskiljning. Motiveringen var att ett förbud möjliggör för fastighetsägaren att själv, i samråd med kommunens nämnd och efter ansökan om tillstånd eller anmälan till nämnden, välja den lösning som passar i det enskilda fallet. Det finns även

utrymme för fastighetsägaren att välja att helt sluta att använda fastigheten vilket inte varit möjligt att välja om föreläggandet om att vidta åtgärder i stället skulle ha gällt. Det kan även vara olämpligt att förelägga om sådant som kräver tillstånd eftersom det då finns en risk att åtgärden vidtas utan att en tillståndsprövning har gjorts.

Förutsättningar för att meddela ett förbud eller föreläggande

En grundläggande förutsättning för att meddela ett förbud eller ett föreläggande är att

- det föreligger en olägenhet i miljöbalkens mening
- att det finns en adressat att rikta krav mot
- att det finns åtgärder som är effektiva och rimliga att utföra.

Vidare måste adressaten ha faktisk och rättslig möjlighet att följa föreläggandet, till exempel att anordna avloppsanläggning på annans mark eller byggnad. Miljöförvaltningen bör i sådana fall lämpligen först inhämta fastighetsägarens synpunkter i frågan. Om en arrendator inte får ägarens tillstånd att installera ny teknik har han/hon inte faktisk och rättslig möjlighet att följa ett föreläggande om att förbättra anläggningen. Däremot skulle fastighetsägaren i princip ha denna möjlighet om beslutet istället utformats som ett förbud att släppa ut spillvatten.

Hur ska beslutet utformas?

- Miljöförvaltningen måste adressera beslutet mot var och en av de berörda med klara direktiv om vad var och en ska prestera och beslutet måste vara så klart formulerat att adressaten har helt klart för sig vad tillsynsmyndigheten kräver och motiven för dessa krav. Kan ett föreläggande missförstås riskerar det att upphävas. Mer generella otydliga formuleringar som ”utföras på ett godtagbart sätt”, eller andra formuleringar som innebär att föreläggandet inte helt klart avgränsas, underkänns vid en överprövning. Exempelvis kan nämnas att föreläggande om att förbättra en anläggning så att den ”uppfyller dagens krav på rening” inte godkändes av mark- och miljödomstolen vid Nacka tingsrätt i mål M 5012-12. Vidare underkände mark- och miljööverdomstolen i M 2824-04 formuleringen ”uppfyller miljöbalkens föreskrifter om avloppsanläggning enligt 12 § förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd”.
- Det måste anges när, vid vilken tidpunkt ett förbud att släppa ut avloppsvatten börjar gälla, eller när en åtgärd senast ska ha vidtagits.
- I beslutet måste redovisas hur förvaltningen gjort bedömningen att olägenhet föreligger och på vilket sätt den befintliga anläggningen brister i förhållande till miljöbalkens krav. Om beslutet förenats med vite bör även detta motiveras. Vite ska inte användas slentrianmässigt utan endast när förvaltningen bedömer att det krävs denna påtryckning för att förmå adressaten att göra det som anges i beslutet. Ofta har förvaltningen först meddelat ett förbud utan vite och när detta inte följts så meddelas ett nytt beslut med vite. Ett sådant vite är lätt att motivera – det räcker att ange att tidigare beslut inte har efterkommit och vite behövs för att uppnå rättelse. Om vite används vid det första beslutet måste det motiveras, till exempel med att fastighetsägaren har motsatt sig åtgärder under handläggningen

eller att det är förknippat med stora risker för miljön eller hälsan om utsläpp av avloppsvattnet inte upphör.

- Förvaltningens beslut får inte vara mer ingripande än vad som behövs och det måste vara faktiskt och rättsligt möjligt för adressaten att göra det som krävs. Ett föreläggande om åtgärder ska vara möjligt att realisera till en rimlig kostnad i förhållande till den miljönytta som uppnås. Motiveringen och vilken avvägning som gjorts måste redovisas i beslutet för att adressaten ska förstå och själv kunna värdera förvaltningens argument. Det har blivit alltmer vanligt att förvaltningen istället för att kräva åtgärder förbjuder fortsatt utsläpp. Att plombera igen sitt avloppsutsläpp är väl i och för sig alltid möjligt för en fastighetsägare att göra. Men om förhållandena i det enskilda ärendet är sådana att det svårligen går att lösa fastighetens avloppsbehov är frågan om ett förbud då är en alltför ingripande åtgärd och därmed strider mot 26 kap 9 § 2 st miljöbalken. Det är därför viktigt att det av beslutet framgår att det finns möjliga lösningar för fastigheten som är kostnadsmässigt rimliga och ger god nytta för miljön eller människors hälsa. Förvaltningen behöver inte utreda möjliga lösningar i detalj utan det bör räcka med kunskap om vilka anläggningar som verkar möjliga att utföra och vad sådana brukar kosta.
- Lagstöd måste anges och hur myndigheten tillämpat bestämmelserna i det enskilda fallet.

Till vem ska föreläggandet eller förbudet riktas?

I de allra flesta ärenden som rör små avlopp är det en eller flera privatpersoner som är fastighetsägare. I sådana fall riktas beslutet till fastighetsägaren/na (var för sig om det är flera), vilket oftast betyder den eller de som har lagfart på fastigheten. Lagfart är en officiell registrering av ett förvärv av fast egendom.

Fastighetsregistret är Sveriges officiella register över hur marken i Sverige är indelad och över vem som äger vad. Dessutom innehåller registret information om adresser, byggnader och fastighetstaxering. Lantmäteriet sköter registret och skriver in ny fastighetsinformation.

I fastighetsregistret finns också uppgift om taxerad ägare. Taxerad ägare är den person som betalar fastighetsskatten. Enligt Lantmäteriets definition är ofta taxerad ägare även lagfaren ägare, men om den taxerade egendomen är en byggnad som står på någon annans mark (ofri grund), så skiljer sig taxerad ägare till egendomen från lagfaren ägare till fastigheten. Det finns då en lagfaren ägare till fastigheten (marken) medan tomträttshavaren (husägaren) är taxerad ägare. Miljöförvaltningens beslut ska i detta fall riktas till taxerad ägare eftersom det är den taxerade ägaren som är verksamhetsutövare i miljöbalkens mening.

Ibland kan en byggnad på ofri grund vara för lite värd för att registreras hos Skatteverket. Om värdet för byggnaden understiger 50.000 kr åsätts inget taxeringsvärde och då registreras varken byggnaden eller den tillhörande arrendetomten i Skatteverkets fastighetsregister. Innebörden av detta blir att Skatteverkets register endast innehåller de byggnader med tillhörande arrendetomt som åsätts taxeringsvärde. Övriga byggnader och mark registreras inte och då inte heller ägaruppgifter för dessa. Från och med 2015 blir det lättare att i fastighetsregistret se vilka byggnader som står på ofri grund, eftersom de får en egen typkod 225, till skillnad från registerfastigheter med

mark och byggnad som normalt får typkod 220. [På Skatteverkets hemsida](#) kan man hitta en förteckning över gällande typkoder.

Att adressaten bor utomlands spelar ingen roll för beslutet i sig – det ska ställas till rätt adressat på den aktuella adressen utanför Sverige. Det som däremot spelar roll för ärendets vidare handläggning är hur delgivningen kan ske. Skatteverket har uppgifter om adress till fastighetsägare som bor utanför Sverige.

En fastighet kan ägas av ett dödsbo, som är en avliden persons tillgångar och skulder. Dödsboet är en juridisk person och existerar fram till dess att det upplöses genom arvskifte. Innan dess ska det förvaltas av dödsboets delägare, som kan vara till exempel make/maka och barn. Dödsbodelägarna förvaltar dödsboet tillsammans och beslutar gemensamt om vad som ska göras med fastigheten. Om någon ensam ska representera dödsboet måste han eller hon ha fått en fullmakt från alla övriga dödsbodelägare. I stället för att dödsbodelägarna har hand om förvaltningen kan de utse en boutredningsman, eller låta tingsrätten utse en. En boutredningsman kan behövas om dödsboet är omfattande eller om dödsbodelägarna inte kan komma överens om förvaltningen. Ett dödsbo kan också företrädas av en testamentsexekutor.

Om ett beslut måste fattas under den tid som dödsboet existerar ska det adresseras till ”Dödsboet efter Anna Andersson”. Det är viktigt när förvaltningen ska kontrollera att dödsboet har delgivits på rätt sätt att man vet vem som är behörig delgivningsmottagare för dödsboet. Det är en sådan delgivningsmottagare som ska skriva under delgivningskvitto eller lösa ut en rekommenderad försändelse på posten. Förvaltningen ska dock inte adressera beslutet till den fysiska person som är behörig delgivningsmottagare. Besluten ska alltid adresseras till den juridiska personen – ”Dödsboet efter Anna Andersson” och skickas till dödsboets angivna adress.

Skatteverket kan ha uppgifter om adress till dödsbon, men det är inte säkert att uppgifterna är aktuella eftersom det är dödsbodelägarna själva som anmäler en eventuell adressändring till skattekontoret. Det finns ingen automatisk uppdatering i Skatteverkets register när en person avlider. Vem eller vilka som har fullmakt och företräder dödsboet finns inte heller i Skatteverkets register. Om dödsboet fortfarande är oskiftat året efter dödsfallet och det finns uppgifter som gör dödsboet deklarationsskyldigt, registrerar Skatteverket dödsboet och tilldelar ett organisationsnummer. Då finns adressuppgifterna med automatik i fastighetsregistret genom daglig uppdatering av registren mellan Lantmäteriet och Skatteverket. Om det är ett dödsbo som har lagfart men saknar organisationsnummer är sålunda de uppdaterade adressuppgifterna beroende av att dödsbodelägarna meddelar dessa till Skatteverket.

Om adressaten bedriver näringsverksamhet är det viktigt att ta reda på vilken företagsform det är frågan om. Det är viktigt att skilja på om adressaten är en fysisk person som driver en enskild firma eller en juridisk person till exempel aktiebolag, handelsbolag, kommanditbolag, stiftelse eller ekonomisk förening. Är det en enskild firma ska beslutet riktas till den fysiska personen som driver verksamheten eller äger fastigheten. Om det istället är en juridisk person ska beslutet adresseras till aktiebolaget, handelsbolaget, stiftelsen osv. Man ska använda sig av bolagets korrekta och fullständiga namn och officiella adress, inte skriva till någon kontaktperson eller liknande. När det gäller vem

som är firmatecknare så behövs sådan kunskap först när miljöförvaltningen ska ta ställning till om delgivningen av beslutet skett på rätt sätt, det vill säga om det är ”rätt” person som skrivit på ett delgivningskvitto för bolagets räkning. Det är alltid den ”juridiska personens” ansvar, till exempel föreningens eller aktiebolagets, att se till att någon behörig fysisk person kan underteckna delgivningskvittot eller lösa ut försändelser på posten.

Det går inte att formulera föreläggandet så att det riktar sig till ”ägaren av fastigheten XX”, utan föreläggandet måste uttryckligen riktas till viss eller vissa angivna fysiska eller juridiska personer. Misstag på detta område leder till att domstolarna upphäver ett överklagat beslut. Se till exempel M 1421-14 från mark- och miljödomstolen i Nacka.

Anteckning i fastighetsregistret

I allmänhet bör beslutet skickas till inskrivningsmyndigheten för anteckning i fastighetsregistret, så att det följer fastigheten och blir gällande mot en ny ägare vid ett eventuellt ägarbyte. (26 kap 15 § miljöbalken) Detta förutsätter att föreläggandet eller förbudet riktats mot någon i egenskap av ägare till fastigheten eller byggnaden. Beslutet behöver inte ha vunnit laga kraft för att skrivas in i fastighetsregistret. Syftet med inskrivningen är att ge en eventuell ny ägare möjlighet att förhålla sig till att det finns ett krav riktat mot fastigheten och att göra kravet juridiskt giltigt även mot en ny ägare. För tillsynsmyndighetens del kan det innebära att man slipper starta om tillsynsärendet på nytt om fastigheten byter ägare.

Det är viktigt att tillsynsmyndigheten underrättar inskrivningsmyndigheten om ändringar så att inaktuella uppgifter tas bort ur registret. Detta kan till exempel gälla om fastighetsägaren följt beslutet eller om ett beslut efter överklagande upphävs. Det är alltid tillsynsmyndighetens ansvar att se till att uppdatera registret, se 26 kap 15 § 3 st miljöbalken:

”Har ett antecknat föreläggande eller förbud upphävts genom ett beslut som vunnit laga kraft eller har den åtgärd som avses med föreläggandet vidtagits eller har ändamålet med föreläggandet eller förbudet förlorat sin betydelse, skall tillsynsmyndigheten så snart den fått vetskap om förhållandet anmäla detta till inskrivningsmyndigheten för borttagande av anteckningen.”

Alla handlingar i inskrivningsärenden skickas till samma adress oavsett var i landet fastigheten ligger. Adressen är: Lantmäteriet Fastighetsinskrivning 761 80 Norrtälje (Lantmäteriet, 2015).

Verkställighetsförordnande enligt 26 kap 26 § MB

Huvudregeln är att ett beslut inte gäller förrän det har vunnit laga kraft. Av 26 kap. 26 § miljöbalken framgår att en tillsynsmyndighet får bestämma att dess beslut ska gälla omedelbart även om det överklagas, så kallat verkställighetsförordnande. Ett verkställighetsförordnande innebär att adressaten måste följa beslutet även om det överklagats.

Verkställighetsförordnande bör i första hand användas i ärenden där det är bråttom att åtgärder vidtas eller att utsläpp förhindras på grund av risker för miljön eller hälsan. I de allra flesta tillsynsärenden bör man avvakta att prövningen i alla instanser är avslutad innan beslutet ska verkställas. Om det är

befogat med brådskaande åtgärder för att det finns risk för akut förorening av vattentäkt eller liknande kan det vara motiverat att även besluta att föreläggandet/förbudet ska gälla omedelbart. I praktiken kan man se att bestämmelsen används vid mer ”normala” förhållanden, det vill säga fastighetens avlopp har dömts ut och utsläpp förbjuds ett år efter att fastighetsägaren delgivits beslutet. Samtidigt sägs att beslutet ska gälla även om det överklagas. I ett sådant fall bör man *inte* använda bestämmelsen, eftersom inget motiverar denna brådska med verkställigheten. Om bestämmelsen används ska detta motiveras särskilt i beslutet.

(Verkställighetsförordnande ska inte förväxlas med verkställighet i miljöbalken 26 kap 17 §: *”Har tillsynsmyndigheten meddelat ett föreläggande eller ett förbud enligt 9–13 §§ och blir det inte åttlytt, skall kronofogdemyndigheten efter ansökan av tillsynsmyndigheten verkställa dess beslut. Därvid får beslutet verkställas enligt utsökningsbalken.”* Se steg 16 om Tvångsvis genomförande.)

12 Delgivning

En viktig del i handläggningen är att se till att alla som berörs av ett beslut verkligen också får detta. Av 21 § förvaltningslagen framgår att tillsynsmyndigheten är skyldig att underrätta parterna om innehållet i ett beslut. Om beslutet går parten emot ska denne även få information om hur man kan överklaga beslutet. Adressaten kan vara antingen en fysisk person eller en juridisk person.

Det är myndigheten som bestämmer hur underrättelsen ska ske. Frågan regleras i delgivningslagen (2010:1932) och delgivningsförordningen (2011:154). Enligt delgivningslagen kan delgivning ske på följande sätt:

- vanlig delgivning
- muntlig delgivning
- förenklad delgivning
- särskild delgivning med juridisk person
- stämningsmannadelgivning och
- kungörelsedelgivning

Delgivningssätt ska enligt 4 § delgivningslagen väljas med utgångspunkt från att det ska vara ”ändamålsenligt med hänsyn till handlingens innehåll och omfattning och medföra så lite kostnader och besvär som möjligt”. Delgivning får inte ske på ett sätt som är olämpligt med hänsyn till omständigheterna i delgivningsärendet.

Det vanligaste sättet för delgivning är att fastighetsägaren själv återsänder ett underskrivet kvitto på att han/hon har tagit del av beslutet (vanlig delgivning). Handlingen som ska delges skickas eller lämnas direkt till delgivningsmottagaren (16 § delgivningslagen) och miljöförvaltningen skickar med ett delgivningskvitto samt portofritt svarskuvert (5 § delgivningsförordningen) som adressaten uppmanas skriva under och skicka tillbaka. Delgivning får ske elektroniskt. Det är dock inte alltid lämpligt att delge på detta sätt. Myndigheten kan inte vara helt säker på att beslutet verkligen nått adressaten ifråga så länge inte elektronisk legitimation används.

Det är alltid myndigheten som bär kostnaden för delgivningen. Det framgår av 2 § delgivningsförfordningen.

Bekräftad dag för när beslutet tagits emot är viktigt

Att myndigheten får en bekräftad mottagningstidpunkt är viktigt eftersom både myndigheten och de som berörs vill veta när ett beslut vinner laga kraft (att överklagandetiden gått ut utan att någon har överklagat). Överklagandetiden är tre veckor och denna tid börjar räknas från dagen då adressaten tagit emot beslutet.

Miljöförvaltningen kan heller inte kontrollera sitt krav innan adressaten har fått stipulerad tid på sig att vidta åtgärderna. Om kravet gäller ett antal månader efter att fastighetsägaren delgivits beslutet så börjar aldrig tiden att löpa så länge som delgivning inte skett. Ännu värre är om beslutet är formulerat så att åtgärder ska vara utförda senast ett angivet datum och delgivning inte hinner ske innan detta datum. I dessa fall kan beslutet inte åberopas mot fastighetsägaren då han/hon inte givits faktiska och rättsliga möjligheter att följa beslutet.

Följ upp att delgivningskvittot kommer tillbaka

Det är viktigt att det finns en bra rutin för att följa upp att delgivningskvittot verkligen kommer tillbaka och är undertecknat av adressaten inom en viss tid, vanligen en vecka eller två. Så länge som myndigheten inte kan visa att fastighetsägaren faktiskt har tagit del av beslutet, har inte tiden för överklagande börjat löpa. Tillsynsmyndigheten kan i regel inte heller kontrollera att beslutet följts innan delgivning har skett.

Kontrollera att rätt person har skrivit under

Se också till att det finns rutiner för att kontrollera att rätt person har skrivit under delgivningen och att samtliga fastighetsägare är delgivna. Om adressaten är en eller flera fysiska personer så ska dessa ha skrivit under med sina namn. Om förvaltningen riktat beslutet till, till exempel, två makar som äger fastigheten gemensamt måste bägge delges. Men miljöförvaltningen kan också välja att endast rikta krav mot en av flera fastighetsägare, om det är lämpligt i det enskilda fallet. Om det handlar om en juridisk person som ska delges är det viktigt att kontrollera att den som har undertecknat är firmatecknare eller har fullmakt. Uppgifter om vem som är firmatecknare kan hämtas från www.allabolag.se eller www.bolagsverket.se. Man kan också fråga verksamhetsutövaren. (Se även de följande avsnitten om olika typer av juridiska personer.)

Av 13 § delgivningslagen framgår att vid delgivning med annan juridisk person än staten är en person som har rätt att företräda den juridiska personen delgivningsmottagare. Om flera är behöriga tillsammans, är var och en av dem delgivningsmottagare. En verkställande direktör i ett aktiebolag är alltid delgivningsmottagare. Det räcker därför att en av personerna som ”tecknar firman” har mottagit beslutet för att korrekt delgivning ska ha skett.

*Om adressaten är en juridisk person
– aktiebolag, handelsbolag, kommanditbolag, dödsbo eller liknande*

Här måste man skaffa sig kunskap om vem som har rätt att företräda den juridiska personen. När det gäller de olika bolagsformerna finns uppgifter om firmatecknare hos bland annat Bolagsverket.

AB (aktiebolag) – i bolagsregistret anges vilka eller vilken av styrelseledamöterna som får ”teckna firman”. En VD får alltid skriva under, se 13 § delgivningslagen.

HB (handelsbolag) – i bolagsregistret finns information om vilka som är bolagsmän och om vem som ”tecknar firman”.

KB (kommanditbolag) – är egentligen ett handelsbolag i grunden men här har de olika bolagsmännen olika ansvar och har också fått olika namn efter sitt ansvar. En kommanditdelägare är en bolagsman som bara ansvarar för en begränsad del medan en komplementär är en bolagsman med obegränsat ansvar. En kommanditdelägare får inte teckna firman. I bolagsregistret finns information om vem eller vilka som är komplementärer och vem som ”tecknar firman”.

Kommunala nämnder – ibland föreläggs en fastighetsnämnd eller en stadsdelsnämnd osv. Även dessa är juridiska personer och det är ytterst kommunfullmäktige som i reglementen styr vem som ”tecknar” respektive nämnd. Det är alltså i kommunens reglemente miljöförvaltningen får söka efter vem som företräder en nämnd. Det kan även finnas personer som fått fullmakt från nämnden för detta. I praktiken brukar det inte behöva ifrågasättas om en person som skrivit under ett mottagningskvitto på nämndens vägnar verkligen är ordförande, förvaltningschef eller har fullmakt.

Bostadsrättsföreningar – är en sorts ekonomisk förening som ska upplåta lägenheter med bostadsrätt. Det är styrelsen som ”tecknar firman”. Styrelsen i sin tur kan till exempel ge en ledamot denna rätt. Detta ska framgå av information i bolagsregistret.

När det gäller vem som tecknar ett dödsbo kan det bästa sättet vara att kontakta efterlevande. Det kan även finnas uppgifter hos Skatteverket. Delgivning har skett när en person som har rätt att företräda dödsboet har tagit emot beslutet.

Om mottagningskvittot är underskrivet av en person som inte är vare sig adressat eller anges som firmatecknare i Bolagsregistret, är det bra att ta kontakt med adressaten och höra om personen ifråga har fått fullmakt att underteckna. Miljöförvaltningen bör begära in en skriftlig fullmakt, särskilt om beslutet är förenat med vite. Det kan ibland räcka med att göra en tjänsteanteckning eller att man får information via e-post i ärendet om att personen givits fullmakt.

Om adressaten är en samfällighet eller ideell organisation

Om den juridiska personen är en förening kan uppgifter om firmateckning finnas hos Skatteverket, framgå av stadgar eller årsmötesprotokoll. Ett praktiskt sätt kan annars vara att begära in uppgifter från adressaten själv.

Enligt 29 § delgivningslagen får särskild delgivning med juridisk person användas ”om ett försök till vanlig delgivning eller förenklad delgivning har misslyckats i samma delgivningsärende eller ett sådant delgivningsförsök bedöms som utsiktslöst”. Detta kan gälla till exempel ideella föreningar,

samfälligheter och liknande verksamhetsutövare där det kan vara svårt att nå rätt person inom rimlig tid. Särskild delgivning med juridisk person sker genom att handlingen som ska delges skickas till den juridiska personen och att det närmast följande arbetsdag skickas ett kontrollmeddelande om att handlingen har skickats. Delgivning anses ha skett två veckor efter att handlingen skickats.

Om adressaten är en enskild firma

Enskild firma är ingen juridisk person utan drivs av en fysisk person och det är därför denna person som ska skriva under ett delgivningskvitto.

Andra former för delgivning

Beslut kan skickas via posten, rekommenderat med mottagningsbevis (5 § delgivningsförfordningen). Det krävs då att adressaten löser ut sitt beslut på angivet utlämningsställe och då ska posten se till att rätt person undertecknar mottagningsbevis och att utlämningsdagen anges innan beviset skickas tillbaka. Tjänsten är avgiftsbelagd.

Om inget av dessa delgivningssätt har lyckats, eller om miljöförvaltningen i förväg bedömt att adressaten troligen inte kommer att skicka tillbaka ett underskrivet delgivningskvitto eller hämta ut ett beslut på posten, kan så kallad stämningsmannadelgivning användas (31–46 §§ delgivningslagen). Sådan delgivning får utföras av stämningsman till exempel vid polismyndighet eller av anställd vid ett auktoriserat delgivningsföretag. Tjänsten är avgiftsbelagd. Hos [Länsstyrelsen](#) finns information om vilka delgivningsföretag som man har auktoriserat. (Länsstyrelserna, 2014)

Vid stämningsmannadelgivning kan delgivning ske genom att beslutet lämnas till någon vuxen person i adressatens hushåll eller till adressatens arbetsgivare. Om adressaten inte kan påträffas kan delgivning ske genom så kallad spikning, att beslutet lämnas i eller i närheten av adressatens hemvist. Förvaltningen får i dessa fall hjälp av de som utför stämningsmannadelgivningen och kan lita på att ”rätt” person nås. (Se också avsnittet om utdömande av vite – det är inte alltid spikning räcker för att utdöma vite.)

Slutligen kan en adressat också anses delgiven om vederbörande till exempel hör av sig på telefon och vill diskutera ärendet och beslutet då läses upp för honom eller henne (muntlig delgivning). Gör i sådana fall en utförlig tjänsteanteckning och registrera denna. Det ska tydligt framgå att adressaten är delgiven och känner till beslutet och dess innebörd. Muntlig delgivning har skett när innehållet i beslutet har lästs upp. När ärendet är komplicerat och beslutet omfattande är det inte lämpligt att använda muntlig delgivning. Sådana förhållanden kan man ofta säga finns i tillsynsärenden som rör små avlopp.

Om adressaten bor utomlands

Enligt 3 § delgivningslagen får delgivning med en person som vistas utomlands ske om den stat där delgivning ska ske tillåter det. Vid delgivning får lagen på den utländska orten tillämpas, om det inte skulle strida mot svenska allmänna rättsprinciper. Skatteverket har uppgifter om adresser till fastighetsägare som bor i utlandet. Länsstyrelsen i Stockholms län kan även kontaktas och ge hjälp vid svårare ärenden som gäller utlandsdelgivningar.

13 Handläggning vid överklagande

Om en skrivelse med överklagande kommer in inom tre veckor från att delgivning skett är överklagandet gjort i rätt tid. Miljöförvaltningen behöver därefter bedöma om beslutet ska ändras såsom den klagande begärt, så kallad omprövning. Omprövning kan bara bli aktuellt om förutsättningarna i 27 § förvaltningslagen är uppfyllda. Om förvaltningen gör bedömningen att beslutet är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, ska miljöförvaltningen ändra beslutet, om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part.

Om det inte finns anledning att ändra beslutet ska ärendet skickas över till länsstyrelsen. Detta gäller även i de fall förvaltningen kan tänka sig vissa eftergifter men inte att helt upphäva beslutet. Ärendet ska då skickas till länsstyrelsen. Miljöförvaltningen bör i yttrandet påtala att man medger viss ändring.

Om överklagandet kommer in innan något delgivningskvitto har kommit tillbaka har man också överklagat i rätt tid.

Visar det sig att överklagandet har kommit in efter att treveckorsfristen har gått är det för sent inkommet och miljöförvaltningen ska inte skicka över något till länsstyrelsen. Istället ska överklagandet avvisas i ett särskilt beslut (24 § förvaltningslagen). Avvisningsbeslutet är överklagningsbart.

Tre instanser prövar ärendet

Det finns tre instanser som överprövar miljönämndens beslut om små avlopp: Första instans är länsstyrelsen, andra instans är mark- och miljödomstol och tredje instans är Mark- och miljööverdomstol. För att ett ärende ska kunna prövas i Mark- och miljööverdomstolen vid Svea Hovrätt (MÖD) krävs prövningstillstånd. Domar och beslut från MÖD är prejudicerande och vägledande varför det kan vara viktigt för rättstillämpningen att driva ett ärende så långt som möjligt.

Observera att överklagningstiden/tiden för att begära prövningstillstånd hos Mark- och miljööverdomstolen inte är tre veckor från att beslutet mottagits utan tre veckor från att mark- och miljödomstolen fattade beslutet (datum för domen). I domen anges vilken dag som är sista dag för överklagande.

14 Uppföljning av att åtgärder vidtas

Registrering i avloppsregistret bör regelbundet ha skett under steg 1–12 så att det är lätt att söka ut de fastigheter som omfattas av förbud eller föreläggande. Avloppsregistret bör vara upplagt så att det är möjligt att söka ut fastigheter som inte har kommit in med ansökan, alternativt inte meddelat att de har vidtagit annan rättelse. Om antalet tillsynsobjekt är begränsade så kan det gå att hålla kontroll över dem med till exempel en excelfil.

Vad ska följas upp?

För fastigheter som har fått anläggningen underkänd gäller det att kontrollera

- 1) att ansökan inkommit,
- 2) att den tillståndsgivna anläggningen är utförd.

För fastigheter som har en avloppsanläggning med en mindre brist som behöver rättas till så behöver kontroll ske av att åtgärderna vidtagits.

Har ansökan inkommit handläggs ärendet på sedvanligt sätt, tillståndsbeslut meddelas och ärendet läggs på bevakning för att följa upp att åtgärden vidtas.

Har den tillståndsgivna anläggningen utförts och tillståndsärendet är avslutat och klart, så avslutas också tillsynsärendet

För fastigheter som har fått åläggande om att rätta till en brist gäller det att kontrollera om redovisning av åtgärderna inkommit, samt att eventuellt göra ett uppföljande tillsynsbesök.

Samordna gärna uppföljningen

Det finns effektivitetsvinster i att en samordnare/projektledare sköter utsökningen av de aktuella fastigheterna och levererar färdiga kontrollistor till övriga i projektgruppen.

Uppföljningen är ett mycket viktigt steg i processen och miljöförvaltningen behöver redan i sin planering avsätta tillräckligt med resurser för detta, så att tillsynsinsatserna kan resultera i faktiska åtgärder.

15 Om beslutet inte följs – använd vite

Har en fastighetsägare inte vidtagit de åtgärder som ålagts honom/henne så kan nästa steg vara att förelägga/ förbjuda med vite. Det är inte säkert att handläggare har delegation på att fatta beslut om vite, varför ärendet kan behöva tas till miljönämnden.

Samma krav gäller som för ett föreläggande utan vite, det vill säga det måste vara riktat till rätt person, det måste vara tydligt formulerat och tidssatt med mera. För att vite ska kunna dömas ut finns också ett antal krav. Se därför också såväl avsnitt 10 som 16.

Två typer av viten

När vite föreläggs ska det bestämmas till ett bestämt belopp baserat på vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt. Syftet är att storleken på vitesbeloppet ska vara tillräckligt för att förmå adressaten att följa beslutet.

Om det är lämpligt med hänsyn till omständigheterna får vite föreläggas som löpande vite vilket innebär att vitet bestäms till ett visst belopp för varje tidsperiod av viss längd under vilken föreläggandet inte har följts eller, om föreläggandet avser en återkommande förpliktelse, för varje gång adressaten underlåter att fullgöra denna. Om vitesföreläggandet innefattar ett förbud, kan i stället bestämmas att vitet ska betalas varje gång föreskriften överträds. Löpande vite kan bli gällande mot ny fastighetsägare under förutsättning att det skett en anteckning i fastighetsregistret innan ägarbytet. Löpande vite kräver att tillsynsmyndigheten är aktiv och följer upp ärendet med samma intervall som har bestämts i vitesbeslutet. Står det till exempel i beslutet att vitet gäller per månad så bör miljöförvaltningen också följa upp ärendet varje månad genom inspektion. I annat fall finns risk att domstolen bara dömer ut vitet för den månad som visats att vitesföreläggandet överträtts.

Vitets storlek

När vitets storlek ska bestämmas ska tillsynsmyndigheten ta hänsyn till en rad olika faktorer som till exempel vad åtgärden kostar att genomföra, vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden, hur stor miljöpåverkan fortsatt utsläpp har och hur bråttom det är att rättelse sker. Bedömningen ska leda fram till ett vitesbelopp som kan förmå mottagaren att göra vad han/hon ska.

16 Begär utdömande av vite om beslutet inte följs i tid

Tillsynsmyndigheten ska enligt vad som följer av 26 kap 1 § miljöbalken bevaka att beslutade vitesföreläggande följs och begära utdömande av vite hos domstol om rättelse inte skett i tid. Om vitesföreläggandet överträds ska tillsynsmyndigheten vända sig till mark- och miljödomstolen och begära att vitet döms ut. Om mark- och miljödomstolen beslutar att inte döma ut vitet och tillsynsmyndigheten inte är nöjd med domen, kan tillsynsmyndigheten överklaga den till Mark- och miljööverdomstolen. Prövningstillstånd krävs.

Det är viktigt att kontrollera att denna typ av ärende omfattas av delegationen till handläggare eller om ärendet ska till nämnden för beslut, (se Mark- och miljööverdomstolen, M 1748-14, 2014-06-19). Ärendet behöver dock inte kommuniceras med fastighetsägaren och nämndens beslut att begära utdömande hos domstolen är inte överklagningsbart.

Övergripande lagstiftning finns i lag (1985:206) om viten.

I ett mål om utdömande av vite ska domstolen pröva om det föreläggande som ansökan avser är lagligen grundat, om föreläggandet har delgetts adressaten, om det har vunnit laga kraft och om den som har vitesförelagts har brutit mot föreläggandet eller förbudet. Om adressaten (fastighetsägaren) har brutit mot föreläggandet ska domstolen pröva om det funnits giltigt hinder att följa föreläggandet. Om det finns förutsättningar för att vitet ska dömas ut ska domstolen även pröva vitets storlek och beakta om det finns särskilda skäl att jämka det.

Det är många olika moment för miljöförvaltningen att hålla reda på innan vite kan begäras utdömt. Några kontrollpunkter på vägen:

- För att systemet ska fungera effektivt och för att tillsynsmyndigheten ska framstå som trovärdig är det viktigt att man bevakar de ärenden där förelägganden eller förbud förenats med vite. Myndigheten bör inte vänta för länge med en ansökan om utdömande. En sådan bör göras snarast efter att fristen för att vidta åtgärder har löpt ut. Om mer än två år förflutit sedan förutsättningarna för att väcka talan om utdömande av vite uppkom, förfaller ärendet enligt 9§ viteslagen. (Mark- och miljööverdomstolen M 1179-14).
- Har beslutet med vite vunnit laga kraft? Har delgivning skett på ett korrekt sätt? Se bland annat Mark- och miljööverdomstolens dom M 3768-13 där spikning utförts i enlighet med lagstiftningen, men delgivning ändå inte ansågs ha skett. Är det känt att fastighetsägaren inte bor på fastigheten trots att han/hon är folkbokförd där är spikning inte tillräckligt.
- Kan miljöförvaltningen styrka att överträdelse skett? Det är tillsynsmyndigheten som har bevisbördan och som ska kunna visa att beslutet inte följts. Det räcker till exempel inte att det finns en person folkbokförd på en viss fastighet för att visa att det finns otillåtna utsläpp (mark-och miljödomstolen i Vänersborg M 4679-13).
- Det är vidare otillräckligt att döma ut vite på grundval av att en ansökan om tillstånd inte inkommit och att fastighetsägaren inte har redovisat några vidtagna åtgärder (Mark- och miljööverdomstolen M 1032-09). Besök fastigheten!
- Har fastigheten bytt ägare gäller vitet endast om det är ett löpande vite och beslutet har antecknats i fastighetsregistrets inskrivningsdel.

Vitesföreläggandet och ansökan om utdömande av vite måste annars avse samma adressat. Om inte får tillsynsmyndigheten fatta ett nytt beslut mot den nya ägaren.

- Är det rätt person som har skrivit på delgivningskvittot? Om det är en juridisk person som vitesförelagts – ska behörig delgivningsmottagare (firmatecknare) ha skrivit under delgivningskvitto. Se även M 2654-11 från Vänersborgs mark- och miljödomstol där det inte gick att se vem som skrivit under delgivningskvittot. Om adressaten är en fysisk person kan man inte göra annan kontroll än att namnet på delgivningskvittot stämmer med adressaten.
- Om det är en juridisk person, till exempel ett aktiebolag som vitesförelagts – är det fortfarande verksamt? Ett bolag som gått i konkurs kan inte efterkomma beslutet eftersom ett konkursbo inte har rätt att förfoga över egendomen enligt konkurslagen. (Växjö miljödomstol, M 2650-08).
- Har överträdelse konstaterats vid flera tillfällen vid löpande vite? Ansök då om vitets utdömande i separata ansökningar eftersom det finns en ”stoppregel” i 9 § viteslagen, som gör att domstolen inte kan döma ut mer i vite än vad som anges i föreläggandet. (Se till exempel M 1748-08 från Växjö miljödomstol: en miljönämnd ansökte om utdömande av löpande vite med två veckors intervall för fastighetsägare som inte hade åtgärdat bristfälligt avlopp. En ansökan gavs in för varje tvåveckorsperiod och behandlades som separata mål även om miljödomstolen fattade ett beslut. Vite dömdes ut med 35. 000 kr – totalt 7 tvåveckors perioder om vardera 5 000 kr.)

17 Tvångsvis genomförande

Ibland kan miljöförvaltningen konstatera att förvaltningens krav inte har blivit tillgodosedda trots att flera tillsynsåtgärder vidtagits. Kanske inte ens ett löpande vite har kunnat förmå fastighetsägaren att rätta till sin bristfälliga avloppsanläggning, så som var fallet i mål M 1988-12 från Nacka mark- och miljödomstol. En miljönämnd förbjöd utsläpp av spillvatten från WC och BDT. Förbudet förenades med ett löpande vite. Upprepade gånger hade vite dömts ut. Mark- och miljödomstolen avslag nämndens förnyade ansökan om utdömande av vite och menade att de redan utdömda vitesbeloppen om 130 000 kr inte hade gjort någon skillnad. Kommande viten antogs inte ge önskad effekt utan endast ytterligare förvärpa fastighetsägarens ekonomiska situation. Nämnden upplystes om möjligheten att istället besluta att vidta rättelse på den felandes bekostnad.

Miljönämnden måste i ett fall som detta noga överväga hur man bäst driver tillsynsärendet vidare. Krav på åtgärder måste vara miljömässigt motiverade och inte innebära ett oproportionerligt ingripande från myndighetens sida. Rättelse på den felandes bekostnad kan vara en möjlighet, men förutom proportionalitetsaspekter måste även risken för att kommunen får bekosta åtgärderna med skattepengar noga övervägas innan man beslutar om sådan rättelse. Kan man istället nöja sig med tillfälliga lösningar till dess fastigheten byter ägare eller att förhållandena förbättrats för fastighetsägaren? I denna rapport ges inget förslag på lösning för dessa ärenden.

Det finns dock några olika möjligheter att tvångsvis genomföra myndighetens beslut om man kommer fram till att det är det som måste göras. Viktigt är att komma ihåg att myndigheten bör gå varsamt fram och väga eventuellt tvångsingripande mot den faktiska risk för påverkan på miljön och hälsan som föreligger i det enskilda ärendet.

Verkställighet av kronofogdemyndigheten, 26 kap 17 § MB

Tillsynsmyndigheten kan ansöka hos kronofogdemyndigheten om att denne ska verkställa beslutet. Blankett finns på [kronofogdemyndighetens hemsida](#). För verkställighet tar kronofogdemyndigheten ut en avgift.

(Kronofogdemyndigheten, 2014)

Det måste inte vara ett beslut förenat med vite för att miljöförvaltningen ska kunna ansöka om verkställighet, däremot måste beslutet ha vunnit laga kraft, såvida inte beslutet har förenats med ett förordnande om omedelbar verkställighet det vill säga, att det ska gälla omedelbart, även om det överklagas.

När det gäller miljöfarlig verksamhet enligt 9 kap. miljöbalken och små avlopp under 200 pe gäller att tillsynsmyndigheten ska samråda med Havs- och Vattenmyndigheten innan man använder sig av 26 kap 17 eller 18 §§ miljöbalken. Om saken är så brådskande att samråd inte hinns med, får tillsynsmyndigheten fatta beslut om rättelse ändå. Denna samrådsbestämmelse finns i 29 § förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Miljöförvaltningen bör kontakta kronofogdemyndigheten så tidigt som möjligt. Detta för att kronofogdemyndigheten ska kunna förbereda åtgärder och ha kompetent personal i beredskap. Här bör man särskilt uppmärksamma att kronofogden kan ha svårt att hjälpa till med verkställigheten på grund av tillsynsmyndigheternas praxis att formulera tillsynsbesluten som ett förbud mot utsläpp till bristfällig anläggning. Kronofogden har bättre möjlighet att verkställa beslut som innebär beskrivna åtgärder, vilket praxis i dessa ärenden har gått ifrån allt mer.

Rättelse på den felandes bekostnad, 26 kap 18 § MB

En tillsynsmyndighet får besluta att rättelse av en brist ska ske på den felandes bekostnad. Detta innebär att någon annan vidtar de åtgärder som behövs, kostnaderna förskottas av kommunens medel och verksamhetsutövaren krävs på betalning i efterskott. Bestämmelserna syftar till att tillsynsmyndigheten själv ska kunna besluta om rättelse utan att behöva gå omvägen via kronofogdemyndigheten och därigenom kunna få till en lösning snabbare och lättare.

Det normala är att tillsynsmyndigheten först meddelar beslut om föreläggande eller förbud. Beslut om rättelse på den felandes bekostnad får dock meddelas utan föregående föreläggande eller förbud, om tillsynsmyndigheten med hänsyn till risken för allvarliga skador finner att rättelse bör göras genast eller det finns andra särskilda skäl. Som exempel anges i förarbetena fall där det finns skäl att anta att ett föreläggande eller förbud inte skulle följas tillräckligt snabbt eller effektivt eller att det inte skulle leda till det önskade resultatet. Detta kan bli aktuellt till exempel då det är nödvändigt med en snabb handläggning för att undanröja en hälso- eller miljörisk, men också i

bagatellartade fall där rättelse kan ske på ett enkelt sätt genom tillsynsmyndighetens försorg.

Det praktiska genomförandet sker genom att tillsynsmyndigheten anlitar någon som mot ersättning utför åtgärden. När det gäller små avlopp ska också tillsynsmyndigheten samråda med Havs- och vattenmyndigheten innan beslutet fattas. Om saken är så brådsakande att samråd inte hinns med, får tillsynsmyndigheten fatta beslut om rättelse ändå, se 29 § förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

Tillsynsmyndighetens beslut om rättelse kan överklagas, men myndigheten kan bestämma att det ska gälla omedelbart även om det överklagas.

När tillsynsmyndigheten beslutar om rättelse sker detta med förutsättningen att verksamhetsutövaren själv ska stå för kostnaden. Det är tillsynsmyndigheten som i första hand betalar för åtgärdens utförande. Meningen är dock att verksamhetsutövaren i slutänden ska stå för kostnaden för rättelseåtgärderna och det kan bli genom en skadeståndsprocess vid allmän domstol.

18 Avsluta ärendet

Ett tillsynsärende måste alltid avslutas med någon form av beslut. Både förbud och föreläggande ska följas upp och vad resultatet blir av uppföljningen bör också dokumenteras skriftligt. Ett tidsbestämt förbud ska kontrolleras och om fastighetsägaren följt förbudet bör detta framgå i ärendet. Det bör även vara tydligt vilken bedömning förvaltningen slutligen gjort. Fastighetsägaren har rätt att veta om förvaltningen tänker ställa ytterligare krav mot honom/henne eller om myndigheten är nöjd. Det är även värdefullt för förvaltningen att det är tydligt redovisat om anläggningen uppfyller miljöbalkens krav eller inte. Detta inte minst för att handläggare byts ut och kunskap om förhållandena annars riskerar att gå förlorade.

Även om fastighetsägaren har sökt och fått tillstånd till en ny anläggning är detta i sig inte en garanti för att fastighetens avloppsproblem blir åtgärdat. Ett tillstånd innehåller inget krav på åtgärder utan det är i förbud/föreläggande sådana ställs mot fastighetsägaren.

Om miljöförvaltningen har formulerat sitt beslut som ett ”förbud att från och med ett visst datum släppa ut spillvatten från WC och BDT till den bristfälliga avloppsanläggningen på fastigheten”, så har detta beslut efterkommit när ett nytt tillstånd givits och den nya anläggningen är på plats. I dessa fall behövs inget särskilt upphävande av förbudet eftersom den bristfälliga anläggningen inte längre existerar. För tydlighetens skull kan en anteckning ändå göras i samband med att den nya anläggningen tas i bruk. Om tillsynsbeslutet formulerats på annat sätt bör fastighetsägaren få ”ett kvitto” på att förvaltningen är nöjd med vidtagna åtgärder och i ett kortare beslut meddela detta.

Om ett tillsynsärende har påbörjats efter klagomål från exempelvis en granne måste ärendet avslutas med ett formellt beslut som grannen också delges.

Om myndigheten inte har förbjudit ”utsläpp till den bristfälliga anläggningen” utan förbjudit utsläpp som inte uppfyller vissa utsläppskrav eller liknande kan det behövas ett ytterligare beslut för att verksamhetsutövaren säkert ska veta vad som gäller. Ett enklare beslut kan då fattas där man

beskriver vilka förbättringar som gjorts och att anläggningen numera uppfyller miljöbalkens krav och att tidigare förbud upphävs.

Glöm dock inte att kontakta inskrivningsmyndigheten så att förbud och förbud med vite inte ligger kvar.

Avsluta också ärendet i ärendehanteringssystemet.

19 Efterarbete – sammanställ de samlade resultaten av tillsynen och återkoppla till fastighetsägaren

En faktor som påverkar fastighetsägarnas handlande och deras motivation för att vidta åtgärder är bland annat tilltron till miljöförvaltningens förmåga att ställa krav som löser miljöproblemen som finns i området. Som nämnts inledningsvis (del 2) – tillsynsmyndigheten måste jobba på miljöevidensen både före och efter åtgärd – vilken minskad miljöbelastning fås med olika systemlösningar, har belastningen minskat, syns effekter nedströms? Andra viktiga faktorer för en fastighetsägare är att myndighetsutövningen upplevs rättvis – ”har jag åtgärdat mitt avlopp så vill jag veta att andra också gjort det”. (Wallin, Molander, & Johansson, 2011)

Av detta dras slutsatsen att det är viktigt att miljöförvaltningen följer upp och återkopplar till de fastighetsägare som planerar eller har gjort åtgärder. Exempel på hur detta kan göras praktiskt ges i del 2.

Sanktioner

Miljösanktionsavgift

Naturvårdsverket har givit ut en handbok om miljösanktionsavgifter och hur handläggningen av dessa ärenden ska gå till. I denna vägledning hänvisar vi i första hand till denna. Här nedan kommenteras endast några speciella frågor som särskilt rör små avlopp.

Ur Handbok 2001:1, Handläggning av ärenden om miljösanktionsavgift (Naturvårdsverket, 2001)

Handläggning av ärenden om miljösanktionsavgift innefattar typiskt sett följande moment:

1. Misstanke om överträdelse
2. Utredning om en överträdelse har ägt rum och att överträdelsen verkligen träffas av det som anges i bilagan till förordning om miljösanktionsavgifter och i den författning som förordningen hänvisar till
3. Utredning om vem som är ansvarig för överträdelsen
4. Utredning av vilket belopp som ska tas ut – Är det fråga om enupprepad överträdelse och dubbel avgift?
5. Dokumentation och kontroll av att bevisningen är tillräcklig
6. Kommunikering (av utredningsrapporten etc.) med den avgiftsskyldige
7. Bedömning om myndigheten ska lägga ner ärendet eller gå vidare och om det är oskäligt att ta ut avgift
8. Eventuellt beslut om att ta ut avgift. - Vem ska besluta och vad ska beslutet innehålla?
9. Expediering av beslutet. - Vem ska få beslutet och vad ska skickas tillsammans med beslutet?
10. Delgivning av beslutet
11. Rutiner för betalning av avgiften; handlingar skickas till Kammarkollegiet
12. Eventuellt överklagande; om i rätt tid skickas handlingar till miljödomstolen,
 1. annars avvisas överklagandet
13. Eventuell självrättelse
14. Eventuell omprövning

(I handboken finns detaljerade beskrivningar av varje moment i handläggningen)

När kan miljösanktionsavgift påföras?

I 3 kap förordning om miljösanktionsavgifter (SFS 2012:259) anges när det kan bli fråga om att påföra en avgift. I den första paragrafen föreskrivs att för en överträdelse av 13 § förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska miljösanktionsavgift betalas med 5000 kronor om överträdelsen är att utan tillstånd inrätta en avloppsanordning. Med undantag av så kallade provgropar och andra åtgärder inom ramen för undersökning och projektering av anordningen, så får inrättandet av en avloppsanläggning inte på något sätt påbörjas förrän ett tillstånd föreligger. (Naturvårdsverket, Små avloppsanläggningar Handbok till allmänna råd, 2008).

Det är tillsynsmyndigheten som har bevisbördan för att en överträdelse har begåtts och det kan ibland vara svårt att i efterhand få fram skriftlig dokumentation. Det kan dock räcka med muntliga uppgifter från fastighets-

ägaren om tidpunkten för anläggandet. Preskriptionstiden är fem år, vilket framgår av 30 kap. 6 § miljöbalken.

Om en anläggning påbörjas innan beslut har meddelats och anledningen till detta är att beslut inte har kunnat meddelas på grund av att ansökan är ofullständig, så kan miljöstraffavgift påföras. Samtidigt bör miljöförvaltningen förelägga sökanden att inkomma med kompletteringar. Följer inte sökanden föreläggandet, får myndigheten besluta att bristen ska avhjälpas på sökandens bekostnad eller avvisa ansökan. Dessa beslut går att överklaga.

Bestämmelserna om miljöstraffavgifter gäller inte för det fallet att någon ändrar en befintlig avloppsanläggning. Inte heller att man kopplar BDT-vatten till en befintlig anläggning. Miljöstraffavgifterna tar enbart sikte på följande situationer:

- någon inrättar en tillståndspliktig anläggning utan tillstånd,
- någon ansluter WC till en befintlig anläggning som inte tidigare tog emot sådant avloppsvatten, eller
- någon inrättar en anmälningspliktig anläggning.

Några rättsfall får belysa detta:

- En fastighetsägare bytte ut en stenkista mot en infiltrationsbädd samt ändrade lokaliseringen för utsläppet med cirka 10 meter från det ursprungliga direktutsläppet, utan att invänta tillstånd. I domen konstaterar Miljööverdomstolen att fastighetsägaren *"har ändrat sin befintliga avloppsanläggning både vad gäller reningsmetod och utsläppspunkt. Eftersom ändringarna avser de viktigaste funktionerna vid inrättandet av en avloppsanläggning är enligt Miljööverdomstolens mening NN:s åtgärd att jämställa med en nyanläggning"*. Miljöstraffavgift dömdes ut. (Miljööverdomstolen, M 5369-09)
- Vid tillsyn upptäckte miljöförvaltningen en fastighet med ett BDT-avlopp och en sluten tank som det inte fanns något tillstånd för. Tillsynsmyndigheten påförde miljöstraffavgift för att ha inrättat en avloppsanordning utan att ha tillstånd eller anmält åtgärden. Fastighetsägarna påstod att det var fråga om gamla anläggningar, men myndighetens utredning visade att anläggningarna var anlagda inom fem år tidigare. Miljöstraffavgift dömdes ut. (Miljööverdomstolen, M 390-09)
- En förening ålades att betala miljöstraffavgift då föreningen utan tillstånd hade anslutit vattentoilet till en befintlig anläggning som inte tidigare hade någon sådan ansluten. Personen som anlätts för anslutning hade lovat att se till att alla handlingar som krävdes fanns. Detta påverkade dock inte bedömningen i domstolen och beslutet om miljöstraffavgift kvarstod. (Mark- och miljödomstolen, Vänersborg, M 179-11)
- En fastighetsägare fick tillstånd för att anordna avlopp för WC till sluten tank. Tillståndet utnyttjades. Fastighetsägaren lät därefter inrätta ytterligare en ny WC-tank samtidigt som den gamla var kvar. Beslut med miljöstraffavgift påfördes. Mark- och miljööverdomstolen ansåg att en avloppsanordning inrättats utan tillstånd. Miljöstraffavgift dömdes ut. (Mark- och miljööverdomstolen M 2275-13)

Miljösanktionsavgift när det är flera fastighetsägare

Vid beslut om miljösanktionsavgift ska beslut fattas om en enda avgift och någon av fastighetsägarna ska debiteras. Det går sålunda inte att dela upp miljösanktionsavgiften på flera delägare till fastigheten eller att för var och en ta ut hela beloppet. KommunikERING måste dock ha skett med alla fastighetsägare som har ett solidariskt betalningsansvar. Hur avgiften ska fördelas inbördes mellan fastighetsägarna är en sak för fastighetsägarna att bestämma. (Naturvårdsverket, Handbok om miljösanktionsavgifter SNV 2001:1, 2001).

Miljösanktionsavgift betalas till Kammarkollegiet

Den som har fått ett beslut om miljösanktionsavgift måste betala även om han/hon överklagar beslutet. Om beslutet upphävs eller ändras återbetalas det inbetalda beloppet med ränta.

När beslut fattats om miljösanktionsavgift fylls även ett försättsblad i (finns på [Kammarkollegiets hemsida](#)). Detta skickas tillsammans med bevis om delgivning till Kammarkollegiet.

Åtalsanmälan vid misstanke om brott

Miljöförvaltningen är skyldig att anmäla överträdelser som kan vara brottsliga. Denna skyldighet framgår av 26 kap 2 § miljöbalken. För att det ska vara fråga om "misstanke om brott" måste en överträdelse stämma överens med någon av de brottsbeskrivningar som finns i 29 kap miljöbalken. Förvaltningen ska endast konstatera att en överträdelse ägt rum, inte ta ställning till om det är fråga om något uppsåt eller oaktsamhet i samband med överträdelsen, göra någon bedömning av vem misstanken ska riktas mot eller om brottet kan anses som ringa. Detta är en uppgift för åklagaren.

Att en anmälan gjorts innebär inte att förvaltningens övriga skyldigheter som tillsynsmyndighet sätts ur spel. Miljöförvaltningen ska fortsätta sitt arbete, till exempel genom att meddela föreläggande eller förbud, får att få till stånd rättelse så att miljöbalkens krav följs.

Det är inte brottsligt att bryta mot ett föreläggande eller förbud som förvaltningen meddelat, inte heller att släppa ut avloppsvatten i strid mot förbudet i 12 § förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. En överträdelse måste överensstämja med en specifik brottsbeskrivning i 29 kap miljöbalken. Några exempel på brottsbeskrivningar som skulle kunna vara aktuella att anmäla är:

- 29 kap 4 § 2. – för otillåten miljöverksamhet döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet i egenskap av innehavare av det tillstånd som gäller för verksamheten eller åtgärden och som har meddelats med stöd av balken, bryter mot ett villkor eller en bestämmelse i tillståndet eller i beslutet.
- 29 kap 1 § – för miljöbrott döms till böter eller fängelse i högst två år den som med uppsåt eller av oaktsamhet orsakar att det i mark eller vatten släpps ut ett ämne som typiskt sett eller i det enskilda fallet medför eller kan medföra en förorening som är skadlig för människors hälsa i en omfattning som inte har ringa betydelse eller någon annan betydande olägenhet för miljön.

Vi vill även peka på bestämmelsen i 29 kap 11 § miljöbalken där det sägs att om ett vitesföreläggande har överträtts, döms inte till ansvar för något brott om det gäller en gärning som omfattas av föreläggandet. Vidare sägs där att om en gärning också kan föranleda en miljöstraffsavgift och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, får åtal väckas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt.

Om miljöförvaltningen anser att det är svårt att bedöma om en brottsbeskrivning verkligen gäller för en överträdelse eller om man har andra frågor när det gäller tillämpningen av 29 kap. bör myndigheten ta kontakt med åklagare eller polis och be om hjälp. Det kan även uppstå frågor om det finns underlag hos miljöförvaltningen som åklagare inte anser ska lämnas ut under tiden ett eventuellt brott utreds. Sådana bedömningar måste handläggarna på förvaltningen få hjälp med av polis/åklagare.

Det kan här även nämnas att flera miljösamverkanorganisationer har tagit fram förslag på hur åtalsanmälan kan se ut och vilka uppgifter som är bra att inte glömma. De kan nås via [Miljösamverkan Sverige](#).

Avgifter för tillsyn

För att säkerställa att miljöförvaltningen har resurser att bedriva tillsyn kan kommunen ta ut en avgift. Avgiften kan tas ut samlat i slutet av ett ärende eller deldebiteras efter inspektion, då förbud meddelas, för uppföljande tillsyn etc. En avgift debiteras genom ett beslut som ska utformas på samma sätt som andra typer av beslut. Av beslutet ska framgå hur avgiften beräknats, vad som ingår i avgiften och tillämpligt lagstöd. Det ska även alltid bifogas en anvisning om hur avgiftsbeslutet kan överklagas.

Tillsynsmyndigheten får besluta att beslutet ska gälla direkt även om det överklagas, i enlighet 9 kap 5 § förordning (1998:940) om avgifter för provning och tillsyn enligt miljöbalken. Det innebär att fastighetsägaren ska betala in avgiften även om han/hon överklagar avgiftsbeslutet. Om avgiften skulle upphävas eller jämkas får myndigheten återbetala med ränta.

Delgivning av avgiftsbeslut

Miljöförvaltningen ska se till att adressaten får avgiftsbeslutet. Förvaltningen behöver även bestämma på vilket sätt denne ska underrättas. Många miljöförvaltningar väljer att inte kräva att mottagaren skriver under ett delgivningskvitto eller på annat sätt kvitterar mottagandet. En sådan handläggning förklarar och förkortar det administrativa arbetet hos förvaltningen samtidigt som det inte leder till någon rättsförlust för den enskilde. Här finns endast en motpart – adressaten för avgiften – och konsekvenserna för denne blir att tiden för överklagande blir längre än vid en formell delgivning. Eftersom förvaltningen inte har något bevis på när formell delgivning skett blir det oftast omöjligt att avvisa ett överklagande på grund av att det kommit in för sent. Denna konsekvens anser de flesta förvaltningar, som tillämpar denna rutin, uppvägs av övriga fördelar.

Planera för återkommande tillsyn

Processen som beskrivits tidigare i del 3 är i första hand inriktad på arbetet med att åtgärda äldre, bristfälliga anläggningar, där huvuddelen behöver ersättas av helt nya anläggningar. Miljöförvaltningen bör även fundera på när tillsynen ska inrikta sig på att upprätthålla avloppens funktion på lång sikt så att tillstånd och villkor i tillståndet följs. Speciellt viktigt blir det att arbeta parallellt även med sådan återkommande tillsyn i de kommuner där resultatet av tillsynen blir skötselkrävande anläggningar såsom markbäddar med fosforfällning/fosforfälla eller minireningsverk. I dessa fall krävs, för att den förutsatta reningsfunktionen ska upprätthållas, både service av fackman och en initierad egenkontroll hos fastighetsägaren.

Det innebär att en behovsutredning enligt 1 kap 6 § miljötillsynsförordningen, som omfattar hela ”beståndet” av små avlopp i kommunen kan behöva göras, samt att förvaltningens tillsynsplan anpassas därefter. Jämför med tillsynsplaner för återkommande tillsyn inom andra av miljöförvaltningarnas tillsynsområden, till exempel mekaniska verkstäder, restauranger och frisörer.

En riskklassning av de små avloppen i en kommun kan vara utgångspunkten för en sådan tillsynsplan. Med många, kanske flera tusen, tillsynsobjekt, får förmodligen förutsättningen för en sådan riskklassning vara att miljöförvaltningen har ett väl utvecklat och väl underhållet digitalt avloppsregister med möjlighet till GIS-koppling, för att klassningen ska kunna göras på ett effektivt sätt. Riskfaktorer som kan vägas in är till exempel:

- Tekniska förutsättningar (robusthet, ålder, behov av skötsel och underhåll)
 - Geografiskt läge (allmän belastning på recipient – hög eller normal skyddsnivå, statusklassning, vattenskyddsområde)
 - Geografiskt läge (retention – avstånd till vattendrag)
 - Nyttjande (permanent- eller fritidsboende)
 - Vilken typ av avloppsvatten som är anslutet – WC+BDT eller enbart BDT
- Tillsynsmetoden bör också anges i planen – avses tillsynen bedrivas genom inspektioner, begäran om redovisning av dokumentation kring skötsel och egenkontroll eller på något annat sätt?

Under 2014 beviljade Havs- och vattenmyndigheten medel till ett antal pilotprojekt som bland annat syftade till att utveckla kommunala GIS-verktyg för att skatta retention och risken för ett litet avlopps påverkan på en känslig recipient, samt att med utgångspunkt från detta och tillgängliga uppgifter i avloppsregistret riskklassa tillsynsobjektet. Projektrapporter kommer att publiceras på HaV:s webbplats under våren 2015.