

RAPPORT

Uppsala den 15 juni 2016

Latrin; Avlopp eller Avfall?

**Om rättsliga förutsättningar för småskalig latrinkompostering
och om alternativ hantering av latrin**

En rapport skriven på uppdrag av BalticSea2020

Jonas Christensen



Kustnära torrdass. Foto. Jonas Christensen

Introduktion och Sammanfattning	3
1 Föresättningar för tillsyn av latrinkomposter	6
1.1 Allmänt	6
1.2 Egenkontroll är utgångspunkten	7
1.3 Myndigheternas tillsyn	7
1.4 Hur tillsynen ska bedrivas	8
1.4.1 Tillsynsbehovsutredning	8
1.4.2 Faktorer av betydelse för att bedöma risker med	9
1.4.2.1 Allmänna synpunkter	9
1.4.2.2 De allmänna hänsynsreglerna	10
1.4.2.3 Miljö kvalitetsnormer	12
1.4.2.4 Nationella miljömål	16
1.5 Tillsynsplan	18
1.6 Tillsynsfrekvens	18
1.7 Tillsynsavgifter	19
1.8 Tillsynsverktyg	21
2 Rättsliga föresättningar för att dispenser från	22
2.1 Introduktion	22
2.2 Grundläggande om egen kompostering av latrin	22
2.3 Dispenser	23
2.4 Ändring av gynnande förvaltningsrättsliga beslut	24
2.5 Upphäva dispens med stöd av 24 kap. MB	25
2.6 Sammanfattning,	27
3 Alternativa organisatoriska former för latrinhantering.....	28
3.1 Inledning	28
3.2 Dispens är ett undantag	28
3.3 Avlopp - Inledning	29
3.4 Vattentjänstlagen	29
3.4.1 Introduktion.....	29
3.4.2 När inträder kommunens ansvar?	30
3.4.3 Teknikval	31
3.4.4 Kommunalt va- skärgårdsmiljö.....	33
3.4.5 Avslutande kommentarer om vattentjänstlagen.....	33
3.5 Enskilt Va	34
4 Latrin, är det avlopp eller avfall?	35
4.1 Introduktion	35
4.2 Omhändertagande av avfall	35
4.3 Omhändertagande av avloppsvatten	36
5 Slutsatser	38
5.1 Att förhålla sig till gamla latrindispenser	38
5.2 Hur ska fekalierna hanteras?	39
5.3 Ska latrinhämtning återföras?	40
Källförteckning	43

Introduktion och sammanfattning

*The overall goal of HELCOM is to have a Baltic Sea unaffected by eutrophication.*¹ Länsstyrelsen i Stockholms län menar att för att nå det nationella miljömålet *Ingen övergödning*, måste nuvarande kvävetillförsel till Östersjön minska med 50 %.² Behovet av att minska fosforbelastningen varierar enligt Länsstyrelsen mellan olika avrinningsområden, men kan uppgå till 70 %.

Denna rapport är skriven på uppdrag av BalticSea2020. Syftet är att redogöra för de rättsliga förutsättningarna för att kunna minska utsläpp av näringsämnen till kustvattnen från befintliga latrinkomposter på tomtmark i skärgårdsmiljö. Författaren tar inte ställning till frågan om hur mycket som faktiskt läcker ut till havet från befintliga latrinkomposter, eller vilken miljönytta de föreslagna åtgärderna faktiskt kan ge, hur en latrinkompost bör utföras eller hur restprodukterna kan användas i den egna trädgården utan risker för miljö eller hälsa.³

I rapporten diskuteras tre övergripande frågor, som behandlas i var sitt kapitel. Dessa är:

- Vilka är de juridiska förutsättningarna för att kunna bedriva tillsyn över latrinkomposter?
- Vilka är de juridiska förutsättningarna för att kunna upphäva kommunala beslut om att ge dispens för latrinkompostering på egen fastighet?
- Vilka organisatoriska former, istället för eget omhändertagande, kan man tänka sig för hantering av latrin i skärgårdsmiljö?
- Utöver dessa tre frågeställningar diskuteras även frågan om när latrin juridiskt sett ska falla in under avfallsregleringen och när den ska falla in under regleringen av avloppsvatten, samt om rättsliga konsekvenser av den ena eller andra klassificeringen.

Rättsligt sett är latrinkomposter en avfallsfråga, eftersom det krävs dispens enligt miljöbalkens avfallsregler (15 kap.) för att få anlägga en sådan i trädgården. Det är också en miljöskyddsfråga (en miljöfarlig verksamhet, 9 kap.) med hänsyn till risker för näringsläckage. Samtidigt är det en hälsoskyddsfråga, bl.a. på grund av risk för lukt och förorening av dricksvatten. Slutligen, men inte minst, är det en resurshushållningsfråga då latrin innehåller viktiga näringsämnen som helst bör återbördas till produktiv jordbruksmark.

Tillsynen enligt miljöbalken bygger på verksamhetsutövarens egenkontroll, och utöver denna finns en välutbyggd tillsynsorganisation. Det är de kommunala miljönämnderna som utövar tillsyn av latrinkomposter.

Alla tillsynsmyndigheter måste årligen göra en tillsynsutredning och en tillsynsplan. Numera är det vanligt med en miljömålsstyrd tillsyn, och en tillsyntaxa som grundas på en riskvärdering.

¹ HELCOM Baltic Sea Action Plan (BSAP). HELCOM Ministerial Meeting, Krakow, Poland, 15 November 2007.

² Länsstyrelsen i Stockholms län rapport 2015:20, s. 9.

³För de senare frågorna hänvisas till af Petersen och Beck-Friis: Faecal composting – how to build and maintain a compost for faeces from dry urine diverting toilettes.

Det betyder att tillsynsmyndigheterna försöker prioritera tillsynen så att mest resurser ska läggas på sådan verksamhet som bedöms ha störst påverkan på möjligheterna att uppnå något av de nationella miljömålen, ofta nedbrutna och prioriterade på länsnivå. Ett sådant mål är *Ingen övergödning*, som är ett av länsstyrelsen i Stockholms län prioriterat miljömål. Tillsynsmyndigheternas prioriteringar bygger därutöver ofta på möjligheterna att uppfylla miljö kvalitetsnormerna, på kommunala planeringsdokument såsom översiktsplaner och Va-planer etc. Även om Baltic Sea Action Plan inte är ett juridiskt bindande dokument, är det ett viktigt uttalande från länderna runt östersjön, som ytterligare understryker behovet av att minska utsläppen av övergödande ämnen.

Det är möjligt att bestämma en fast årlig tillsynsavgift för latrinkomposter i en kommun, men det är då viktigt att beslutet verkligen baseras på en korrekt bedömning av hur mycket dessa bidrar med till övergödningen samt vilken kostnad detta skulle innebära för fastighetsägaren.

Det finns egentligen inga regler som hindrar tillsynsmyndigheten från att bedriva tillsyn med täta besök, men det är viktigt att tillsynen står i proportion till vad som ska skyddas och till vilken risk den enskilda verksamheten innebär för det skyddsvärda. Varje tillsynsbesök kostar också pengar för fastighetsägaren.

Tillsynsmyndigheten kan inte med ett föreläggande ändra eller upphäva ett dispensbeslut. Istället måste myndigheten undersöka förutsättningarna för att upphäva beslutet.

Utgångspunkten är att gynnande förvaltningsrättsliga beslut, t.ex. en dispens för egen latrinkompost, inte kan upphävas. Från detta har i den juridiska litteraturen och domstolspraxisen gjorts vissa undantag. Sådana beslut kan upphävas om det i beslutet finns ett förbehåll om att det under vissa förutsättningar kan upphävas, eller om det finns stöd för det i lag eller annan författning. Ett sådant beslut anses även kunna upphävas om det behövs med hänsyn till t.ex. hälsofara liksom om beslutet har tillkommit på felaktiga grunder från sökanden.

Utöver dessa grunder finns uttalanden i praxis och litteratur som vill göra gällande att dispenser från det kommunala renhållningsmonopolet även bör kunna upphävas med hänsyn till nya värderingar på avfallsområdet.

En dispens från kommunernas renhållningsmonopol är personbundet och kommer därför inte att gälla i förhållande till en ny fastighetsägare.

Eftersom latrin är ett hushållsavfall är det i grunden ett kommunalt ansvar att hämta och ta hand om det. Ett sådant omhändertagande ska ske så att miljöbalkens krav på miljöskydd, smittskydd och resurshushållning uppnås. Istället för att den enskilde fastighetsägaren ges dispens för latrinkompostering i trädgården kan därför kommunen som "avfallshuvudman" ta hand om latrinen centralt, t.ex. i en våtkomposter eller i en rötkammare. I själva verket är ju en dispens ett undantag från huvudregeln om kommunens ansvar för hushållsavfall.

Att hantera latrin som ett avloppsvatten, kan vara alternativ till egna latrinkomposter. Är markförutsättningarna rätt kan enskilda avlopp på den egna fastigheten övervägas eller, om fler fastigheter vill gå samman, kan en samfällighetsförening bildas runt en gemensam reningsanläggning. Enligt lag om allmänna vattentjänster (vattentjänstlagen) är kommunen skyldig att ordna spillvattenavledning, om förutsättningarna i lagens 6 § föreligger.

Rättsligt sett finns latrin i gränslandet mellan avfallsreglering och avloppsreglering, vilket kan ge vissa följdverkningar. De diskussioner som förs i denna rapport tydliggör konsekvenserna av att något klassificeras som antingen hushållsavfall eller avloppsvatten. Beroende på hur det klassas, blir olika bestämmelser tillämpliga. En intressant effekt är att då vattentjänstlagen reglerar vattentjänster, och eftersom avloppsvatten, d.v.s. spillvatten, ska *avledas* och en förbindelsepunkt upprättas, så är det svårt att se att en Va-huvudman kan lösa sin skyldighet genom torra system, oavsett hur bra dessa än möjligen kan anses vara ur ett resurshushållningsperspektiv. Va-huvudmannen har inte heller rätt att ta betalt för annat än vattenbaserade system, så vitt författaren uppfattar rättsläget.

Författaren menar att det finns argument som talar för att det som vi i dagligt tal kallar enskilt avlopp egentligen inte bör ses som en avloppsanläggning utan som en avfallsanläggning, där tillstånd till dessa kan jämföras med en latrinkompostdispens. Dagens lagstiftning har inte denna syn.

Avslutningsvis diskuteras förutsättningarna för att i vissa områden "återinföra" kommunal hämtning av latrin, som alltså är ett hushållsavfall på samma sätt som innehållet i slutna tankar eller slambrunnar. De arbetsmiljöproblem som har lett till att de flesta kommuner vill fas ut latrinhämtning ska å ena sidan inte underskattas, men å andra sidan vågar jag ställa frågan om Hur svårt det kan vara att få fram ändamålsenlig och människovänlig teknik? Fördelen med att hämta fekalierna som latrin och inte som avlopp, är ju att kommunerna kan bestämma över hela systemet på ett helt annat sätt än vad som är fallet med de enskilda avloppen där kommunerna som tillståndsmyndighet inte får påverka teknikvalet.

Är det ett område där nödvändiga rekvisit i 6 § vattentjänstlagen föreligger, har kommunerna emellertid inget val. Då ska det inrättas ett verksamhetsområde.

1 Förutsättningar för tillsyn av latrinkomposter

1.1 Allmänt

Många fastighetsägare komposterar trädgårdsavfall, hushållsavfall samt i vissa fall latrin från egen torrtoalett, på villatomten. En sådan verksamhet får bedrivas om den inte riskerar medföra störningar för miljön eller för kringboendes hälsa eller välbefinnande. Dålig lukt, flugor och skadedjur samt förorening och övergödning av ytvatten och grundvatten är exempel på störningar som man vill undvika.

För att fastighetsägaren ska få anlägga vissa av dessa komposter krävs sedan många år ett dispensbeslut för att slippa kommunal hämtning av dessa avfallsfraktioner, och därmed slippa betala avgifter till kommunen.

Med latrinkompost avses här en kompostanläggning på den egna villatomten, dit en blandning av fekalier och urin (latrin) förs.

En latrinkompost är dels en miljöfarlig verksamhet enligt miljöbalkens 9 kap., det är också ett s.k. hälsoskyddsobjekt enligt samma kapitel eftersom det kan medföra olägenheter för människors hälsa. Slutligen är det en fråga som gäller eget omhändertagande av hushållsavfall. Gemensamt för alla dessa olika verksamheter är att de i huvudsak regleras genom miljöbalken, och att det är kommunernas miljönämnder som är tillsynsmyndighet.

Tillsynen enligt miljöbalken regleras genom dess 26 kap. samt genom två regeringsföordningar; miljötillsynsförordningen (SFS 2011:13, MTF) och förordningen om verksamhetsutövares egenkontroll (SFS 1998:901). Den sistnämnda gäller endast större verksamheter och är inte aktuell för latrinkomposter.

Målet med tillsynen är att säkerställa att syftet med miljöbalken, samt de föreskrifter, domar och beslut, som meddelats med stöd av balken uppnås.

Miljöbalkens målsättning finns i dess 1 kap. 1 §, och de grundläggande reglerna "miljöhänsyn" finns i dess 2 kap. "Allmänna hänsynsregler" samt i 5 kap. om miljö kvalitetsnormer, MKN.

Tillsynsmyndighetens "verktyg" kan delas in i mjuka och hårda. Med mjuka verktyg menas möjligheterna att med råd och information skapa en högre regelefterlevnad, och med hårda verktyg menas den mer myndighetsutövande verksamheten med mer formella beslut i form av förelägganden eller förbud. Grundregeln är att om en myndighet vill att en enskild ska ändra sitt beteende på visst sätt, så ska det meddelas genom ett formellt beslut. En viktig grund för detta är att det ger adressaten en tydlig markering om att det går att överklaga.

Tillsyn kan initieras på olika sätt:

- Det inkommer klagomål från en närboende, t.ex. dålig lukt eller flugor.
- Verksamhetsutövaren, t.ex. den som driver komposten behöver råd.
- Tillsynsmyndigheten har någon form av kampanj som innefattar just latrinkomposter eller de recipienter som tar emot föroreningar från sådana.

- Tillsynsmyndigheten har beslutat om att vissa verksamheter ska ha tillsyn med viss periodicitet.
- M.fl.

1.2 Egenkontroll är utgångspunkten

Trots att det finns en myndighetsorganisation för miljöbalkstillsynen, så utgår ändå tillsynen från att verksamhetsutövaren själv ska bedriva tillsyn över sin verksamhet. Detta framgår av 26 kap. 19 § MB, som kan sägas ha sin grund i balkens bestämmelser om den omvända bevisbördan (2 kap. 1 §) samt kravet på att alla som bedriver en verksamhet eller en åtgärd där balken är tillämplig ska ha den kunskap som krävs (2 kap. 2 §).

Egenkontrollen innebär att den som bedriver verksamhet, d.v.s. allt från stora industrier till latrinskomposter, som kan befaras medföra olägenheter för människors hälsa eller påverka miljön, fortlöpande ska planera och kontrollera verksamheten för att motverka eller förebygga sådana verkningar. Den som bedriver sådan verksamhet eller vidtar sådan åtgärd ska också genom egna undersökningar eller på annat sätt hålla sig underrättad om verksamhetens eller åtgärdens påverkan på miljön. Den som bedriver sådan verksamhet ska även lämna förslag till kontrollprogram eller förbättrande åtgärder till tillsynsmyndigheten, om tillsynsmyndigheten begär det.

Krav på kontrollprogram lär väl knappast förekomma för latrinskomposter, men väl att fastighetsägaren ska ha koll på att komposten t.ex. inte luktar, drar till sigflugor eller att det inte sker läckage av kompostvatten på eller under markytan. Inträffar något sådant är det fastighetsägarens skyldighet att omedelbart vidta de åtgärder som krävs för att förhindra att olägenheterna fortsätter.

1.3 Myndigheternas tillsyn

Utöver egenkontrollen finns en omfattande tillsynsorganisation under miljöbalken. Tillsynsmyndigheterna delas in i operativa tillsynsmyndigheter respektive tillsynsvägledande myndigheter. Det är de operativa tillsynsmyndigheterna som bedriver tillsynen direkt mot verksamhetsutövarna. De tillsynsvägledande myndigheterna ska bistå de operativa myndigheterna med råd, men de ska också samordna, följa upp och utvärdera den operativa tillsynen.

De tillsynsvägledande myndigheterna är länsstyrelserna samt Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheterna, Folkhälsomyndigheten m.fl. statliga verk. De mest frekventa operativa tillsynsmyndigheterna är länsstyrelserna och kommunernas miljönämnder (eller vilket namn de har i respektive kommun). Vad de olika myndigheterna har tillsynsansvar över, framgår av 26 kap. 3 § MB, men främst av MTF.

Att kommunerna har det operativa tillsynsansvaret över hälsoskyddet, avfallshanteringen samt de miljöskyddsobjekt som inte kräver tillstånd (med undantag för enskilda avlopp) framgår av 26 kap. 3 § MB. Detta innebär att det är kommunerna som har tillsyn över latrinshanteringen, men det är inte helt givet hur det ska klassificeras.

En ansökan om dispens från det kommunala renhållningsmonopolet görs mot bakgrund av miljöbalkens avfallsbestämmelser i 15 kap. MB samt avfallsförordningen (AF), men också mot bakgrund av bestämmelserna om miljö- och hälsoskydd i balkens 2 och 9 kap.

Det krävs en dispensansökan för att själv få ta hand om hushållsavfall på den egna fastigheten, vilket beskrivs mer ingående i kapitel 2 av denna rapport. Även om detta regleras genom en bestämmelse i balkens avfallskapitel (15 kap. 18 § 3), så ska dispensprövningen göras dels mot bakgrund av att en dispens endast får meddelas om fastighetsägaren kan bedriva komposten på ett sätt som är *betryggande för människors hälsa och miljön* och att det ska finnas *särskilda skäl*. Dels ska bedömningen göras mot bakgrund av att de allmänna hänsynsreglerna i miljöbalkens 2 kap. upprätthålls. Bedömningen är alltså inte endast formell, utan det ska även ske en materiell prövning.

Det kan nog skifta ganska mycket när det gäller hur landets olika kommuner hanterar dessa frågor. I många fall kan det säkert förefalla naturligt att frågan om dispens hanteras hos den nämnd som ansvarar för renhållning och avfallshantering, eftersom det bl.a. är en fråga om möjligheterna att få undantag från viss del av renhållningsavgifterna. Den frågeställningen har förmodligen närmast med 15 kap. MB att göra. Men det förefaller enligt författarens uppfattning mer lämpligt att en sådan dispensansökan hanteras av miljönämnden, då frågan mest berör tillämpningen av miljö- och hälsoskyddskraven i 2 kap. MB. I vart fall bör det ske någon form av remissförfarande till miljönämnden, om det är avfallsnämnden som ska fatta beslutet.

1.4 Hur tillsynen ska bedrivas

1.4.1 Tillsynsbehovsutredning

Varje år ska respektive tillsynsmyndighet göra en utredning om vilket behov av tillsyn som föreligger i kommunen, en s.k. tillsynsbehovsutredning.⁴ Utredningen, som ska täcka en tid av tre år, ska omfatta de tillsynsområden som är relevanta för den myndighet som gör utredningen,⁵ i det här fallet den kommunala nämnden. I utredningen ska tillsynsmyndigheten utgå från förutsättningarna i den egna kommunen och de miljö-, och hälsoskyddsproblem som där påverkar tillsynsbehovet. Miljö- och hälsosituationen i den egna kommunen, antal tillsynsobjekt etc. är viktiga faktorer när behovet ska beskrivas.

Varje tillsynsmyndighet ska ha ett register över sina tillsynsobjekt.⁶ Detta register grundas dels på alla de verksamheter som antingen ska anmälas till myndigheten, eller som kräver någon form av tillstånd eller dispens. Det finns även verksamheter som inte förutsätter sådana formaliteter, men som ändå finns i registret på grund av tidigare klagomål eller myndighetskontakter. Bara för att en verksamhet finns i registret, så innebär inte det att myndigheten bedömer den ska ha tillsynsbesök.

⁴ 1 kap. 6 § MTF.

⁵ Behovsutredning. Miljösamverkan Sverige – Länsstyrelserna. Rapport 2016-06-12. 10 f.

⁶ 1 kap. 7 § MTF.

Nu mera talar man allt mer om att det ska vara en riskbaserad tillsyn, eller att tillsynen ska vara styrd av de nationella miljömålen "Miljömålsstyrd tillsyn", TIM.⁷ Allt fler kommuner väljer att prioritera utifrån nationella eller regionala miljö kvalitetsmål.⁸

1.4.2 Faktorer av betydelse för att bedöma risker med verksamheter

1.4.2.1 Allmänna synpunkter

Detta betyder att varje myndighet gör någon form av prioritering dels av vilka typer av tillsynsobjekt i kommunen som generellt sett anses mest riskabla, dels utifrån lokal kunskap om befintliga verksamheter. Myndigheten bedömer med vilken frekvens tillsynsobjekten ska besökas samt vad som särskilt ska fokuseras vid tillsynen. En första utgångspunkt är naturligtvis hur pass allvarlig eller riskabel en verksamhet ska anses vara, bland annat mot bakgrund av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. Hur olika verksamheter bör bedömas kan bland annat ske mot bakgrund av följande uttalanden och dokument.

- Relevanta nationella miljö kvalitetsmål, i detta sammanhang kan följande lyftas fram som särskilt intressanta:
 - Ingen övergödning.
 - Grundvatten av god kvalitet.
 - Hav i balans samt levande kust och skärgård.
 - Ett rikt djur och växtliv.
- Nationella rapporter och analyser, t.ex. Aktionsplan för återföring av fosfor ur avlopp.⁹
- Folkhälsomål.
- Miljö kvalitetsnormer för vatten, samt beslutade åtgärdsplaner och program för hur dessa ska uppfyllas.
 - EU:s Havsmiljödirektiv (2008/56/EG), införlivat genom Havsmiljöförordningen (2010:1341).
 - EU:s Ramdirektivet för vatten (Rådets direktiv 2000/60/EG), införlivat genom t.ex. förordning (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön.
- Regionala program, t.ex. beträffande förorenade områden.
- Kommunernas översiktsplaner.
- Lokala planer i respektive kommun, såsom Vatten- och avloppsplaner eller –strategier.

⁷ Se Naturvårdsverkets rapport 5347, Modell för tillsyn styrd av miljö kvalitetsmålen

⁸ Axelsson, IVL, Svenska Miljöinstitutet, rapport B1765-C. Miljömålsstyrd tillsyn, s. 8.

⁹ Det pågår ett arbete med uppdatering och revision av Aktionsplan för återföring av fosfor ur avlopp, Naturvårdsverkets rapport 5214. Detta arbete är inte slutredovisat varför den nu liggande aktionsplanen inte är helt relevant. Se Regeringsuppdrag 21 i Naturvårdsverkets regleringsbrev för år 2009 samt redovisning 2010-04-07, Naturvårdsverkets DNR 525-205-09.

- Regionala strategier (energi- och klimat).
- Internationella överenskommelser och aktionsprogram, såsom Baltic Sea Action Programme (BSAP).¹⁰

Dessutom kan det genom nya direktiv, ny lagstiftning, prioriteringar från regering och centrala myndigheter, tillkomma sådant som innebär att tillsynsbehovet inom ett visst område förändras. Ny lagstiftning inom ett område kan påverka resursbehovet så att nya tillsynsinsatser krävs. Det kan både handla om krav på tillsynsintensitet och krav på att uppnå en viss status eller nivå.

I uppdraget att ta fram en behovsutredning ligger även att göra avgränsningar av vilka behov som är relevanta i den aktuella kommunen.

Syftet med tillsynsbehovsutredningen är att vara ett underlag för den faktiska verksamhetsplaneringen, och för att kunna analysera vilka ekonomiska och personella resurser myndigheten kommer att behöva i framtiden.

Nedan ges några exemplifierande kommentarer kring vissa av de faktorer som kan påverka hur tillsyn över olika verksamheter prioriteras. Det finns naturligtvis fler. Fokus ligger här på sådant som kan påverka tillsynsbehovet av latrinkomposter.

Syftet är inte att för varje dokument lyfta fram sådana uttalanden eller aspekter som stärker tillsynen över, så som i detta fall, latrinkomposter utan att försöka ge en bild av vilka typer av dokument, rättsligt bindande eller inte, som kan vara av betydelse för den kommunala tillsynsplaneringen.

1.4.2.2 De allmänna hänsynsreglerna

Miljöbalkens grundläggande krav, som ska följas av alla som bedriver en verksamhet på vilken miljöbalken är tillämplig, finns kap. 2 Allmänna hänsynsregler. Dessa bestämmelser kan sägas vara de lägsta kraven som alla måste följa. Därutöver finns regler om miljö kvalitetsnormer (MKN) i 5 kap. MB, mer om dessa nedan. Hänsynsreglerna är grunden för vilka försiktighetsmått som en verksamhetsutövare ska vidta, och därför har de också betydelse för hur kommunerna prioriterar sin tillsyn.

Principen om den *omvända bevisbördan*¹¹, säger att det är verksamhetsutövaren som ska visa att man följer MB, att reningen är tillräcklig och att anläggningen, fungerar som den ska. Bestämmelsen gäller både i förhållande till det stora reningsverket som till fastighetsägaren med en latrinkompost.

Även om den omvända bevisbördan gäller både i tillståndssituationen och i tillsynssituationen, så kommer dess tillämpning att skifta något beroende på sammanhanget. I situationen av att någon söker dispens från renhållningsmonopolet, ska verksamhetsutövaren visa att man följer alla relevanta bestämmelser i MB.

¹⁰ BSAP är resultatet av en internationell konvention, och som sådant ett dokument som i sig inte är rättsligt bindande för svenska domstolar och myndigheter. BSAP kan dock anses ha spelat stor roll t.ex. för miljömålet Ingen övergödning, och dess delmål.

¹¹ 2 kap. 1 § MB.

Vid en tillsynssituation kan dock inte tillsynsmyndigheten utan anledning kräva att vem som helst ska motbevisa vad som helst. För att myndigheten ska kunna kräva "motbevisning" så måste det finnas något i den fysiska verkligheten som indikerar att allt inte står rätt till.¹² Det ska t.ex. lukta från komposten, eller den ska vara så lokaliserad att det finns befarad anledning misstänka att den läcker till yt- eller grundvatten m.fl. indicier.

Kunskapskravet,¹³ innebär att alla verksamhetsutövare ska ha den kunskap om anläggningens kapacitet, teknik och uppbyggnad samt om förutsättningar för omgivningen att ta emot avloppsvatten eller lakvatten, som krävs för att kraven i MB ska kunna uppfyllas.¹⁴

Genom 2 kap. 3 § ställs krav på *skyddsåtgärder och försiktighetsmått*. MB gäller redan vid risk för att något ska inträffa, vilket betyder att krav på försiktighetsmått, begränsningar, skyddsåtgärder etc. ofta kan ställas och ställs redan innan verksamheten etablerats. Utförande och skötsel av en latrinkompost kan vara en prioriteringsgrund, liksom deras ålder och förmodad kapacitet att fungera tillfredsställande.¹⁵

Redan genom miljöbalkens portalparagraf,¹⁶ sägs att bestämmelserna i MB syftar till att främja en hållbar utveckling, och att miljöbalken ska tillämpas så att: *.../p. 5 "återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås."*

I miljöbalkspropositionen understryks hushållningsaspekten, vilket kan uppnås genom att t.ex. optimalt utnyttja energi- och resurssnåla processer, eller genom att utnyttja ett kretslopp med slutna materialflöden där material genom återanvändning eller återvinning skall komma till användning.¹⁷ Kravet på resurshushållning, återvinning och kretslopp konkretiseras i 2 kap. 5 § MB. Detta krav gäller fullt ut vid sidan av de krav som i övrigt ställs i 2 kap. MB och har samma styrka.

I avloppsammanhang kan snålspolande toaletter, urinseparerande system vara exempel på en teknisk lösning som kan underlätta kretslopp av näringsämnen. Latrinkompostering ett annat, men under förutsättning att latrinen verkligen återförs till kretsloppen och inte endast grävs ner i ett hål i marken.

¹² Se t.ex. domen MÖD M 10002-05.

¹³ 2 kap. 2 § MB.

¹⁴ 2 kap. 2 § MB. När det gäller kunskapskravet så uttalas i motiven att de inte ska vara lika långtgående när det gäller handlande "i det dagliga livet" som när krav ställs mot yrkesmässiga verksamheter. Vilka krav som ställs skiljer sig åt beroende på verksamhetens eller åtgärdens omfattning. Se prop. 1997/98:45 del 2 s. 14.

¹⁵ af Petersen/Beck-Friis: Faecal Composting – how to build and maintain a compost for faeces from dry urine diverting toilettes, kan vara en utgångspunkt för att bedöma latrinkomposters utförande och funktion.

¹⁶ 1 kap. 1 § MB.

¹⁷ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 169.

*Lokaliseringsregeln*¹⁸ kan ses som en särskild form av kravregel. Denna bestämmelse ställer krav på att lokaliseringen ska vara lämpad för ändamålet. Möjligen är detta den enskilt viktigaste aspekten när det gäller förutsättningarna för att kunna ha en latrinkompost på sin fastighet, vid sidan om de geologiska förutsättningarna.

Närhet till kustvatten, vattentäkter, grundvatten, känsliga recipienter, badplatser eller grundvattnetyta är några av de omgivningsfaktorer som ska styra lokaliseringen av utsläpp av förorenat vatten. Marklagrens sammansättning, förekomsten av sprickor i berggrunden samt växtlighetens art och utbredning är andra mycket viktiga faktorer. Om marken bedöms ha god retentionsförmåga, kanske det inte alls finns några risker med en kompost trots närhet till känsliga recipienter.

Skälighetsregeln i 2 kap. 7 § MB säger att kraven i 2 kap. 2-6 § ska ställas i den mån de inte är orimliga att uppnå i förhållande till deras miljö- eller hälsonyttan. Detta är en avvägning där kostnaderna för att utföra skyddsåtgärderna m.m. ställs mot miljö- och hälsonyttan med dem. Detta innebär att tillstånds- eller tillsynsmyndigheten inte får ställa krav som är orimliga att uppfylla, vilket också måste framgå av motiveringen till varje beslut. Skälighetsregeln bör även påverka förutsättningarna för att införa årliga tillsynsavgifter, liksom tillsynsfrekvens och möjligheten att ställa krav på att fastighetsägaren ska utreda eventuella risker med en kompost m.m.

Utgångspunkten för vad som ska anses vara ekonomiskt rimligt enligt 2 kap. 7 § miljöbalken, ska inte vara den enskilda verksamhetsutövarens ekonomi utan vad som kan anses vara branschekonomiskt rimligt.

1.4.2.3 Miljökvalitetsnormer

Generellt

En annan viktig faktor som generellt bör påverka tillsynsprioritering och tillsynsplanering är förutsättningarna för att uppfylla olika miljökvalitetsnormer, MKN.

Genom Sveriges implementering av EU:s ramdirektiv för vatten (Rådets direktiv 2000/60/EG) och EU:s havsmiljödirektiv (2008/56/EG) "marina direktivet", har det införts miljökvalitetsnormer för vatten. Miljökvalitetsnormer, MKN, regleras i 5 kap. MB, samt regeringsförfordningar (främst vattenförvaltningsförfordningen, 2004:660, VVF, och havsmiljöförfordningen, 2010:1341, HMF) liksom myndighetsföreskrifter därunder. MKN vänder sig i främsta rummet till kommuner och myndigheter som enligt 5 kap. 3 § MB har ansvaret för att dessa följs. Detta märks dels genom att t.ex. tillstånd och dispenser med stöd av MB inte får meddelas om det inte visats att MKN kommer att klaras.¹⁹ MKN ska även tillämpas vid tillsyn,²⁰ vilket kan leda till att en tillsynsmyndighet meddelar förelägganden med anledning av MKN. Eftersom en tillsynsmyndighet inte

¹⁸ 2 kap. 6 § MB.

¹⁹ 2 kap. 7 § MB.

²⁰ Michanek/Zetterberg, s. 160.

får förelägga om sådant som redan är reglerat i ett tillstånd eller en dispens,²¹ så måste ett tillstånd eller dispens upphävas eller ändras om det införts nya MKN som även ska gälla för befintliga verksamheter.²²

Eftersom både VVF och HMF omfattar kustvatten, överlappar dessa förordningar varandra från strandlinjen ut till ett område 1 nautisk mil utanför baslinjen. För att undvika dubbelregleringar, sägs i havsmiljöförordningen att i fråga om kustvatten ska MKN endast omfatta de aspekter på kustvattnets kvalitet som inte omfattas av vattendirektivet eller annan relevant EU-lagstiftning.²³ Detta undantag omfattar bl.a. näringsämnen, samt koncentration av vissa farliga ämnen.²⁴

Förekomsten av MKN är en av de faktorer en tillsynsmyndighet bör ta hänsyn till vid sin tillsynsplanering, i synnerhet i de fall MKN inte klaras eller riskerar att inte klaras.

När det gäller latrinkomposter och deras koppling till MKN, kan det dels handla om att MKN sätter upp hinder för en kommun att meddela dispenser för dessa eftersom de inte bör finnas i området. Dels kan dessa utgöra en grund för att upphäva befintliga dispenser. Som nämnts ovan, är det dock viktigt att ha i åtanke hur stora utsläpp som beräknas komma från dessa kompostanläggningar.

Ramvattendirektivet för vatten

EU:s ramvattendirektiv är införlivat genom miljöbalkens 5 kap. vattenförvaltningsförordningen, samt ett antal föreskrifter från Havs- och vattenmyndigheten (Hav) respektive Sveriges geologiska undersökning, SGU.

Sverige är indelat i fem vattendistrikt, med en vattenmyndighet i varje. Under ramdirektivet finns i huvudsak två typer av miljökvalitetsnormer, nämligen sådana för Kemisk status och sådana för Ekologiska status. Därutöver innehåller direktivet det s.k. Icke försämringskravet, innebärande att vattenkvaliteten i *Vattenförekomsterna* inte får försämrats.

I Ramvattendirektivet formuleras två grundläggande skyldigheter för medlemsstaterna.²⁵ Den ena är att genomföra alla åtgärder som är nödvändiga för att *förebygga en försämring* av aktuell ytvattenstatus, oavsett hur bra eller dålig denna är. Den andra är att skydda, *förbättra* och återställa alla ytvattenförekomster så att God kemisk och God ekologisk ytvattenstatus uppnås i vattenförekomsterna senast 2015. Denna tidsram har förlöpande förflyttats framåt.

Medan målet "god kemisk status" preciseras i gränsvärden som regleras i EU-rätten,²⁶ så har Sverige valt att precisera "god ekologisk status" i ekologiska miljökvalitetsnormer genom nationella föreskrifter.²⁷

²¹ 26 kap. 9 § 3 st. MB.

²² Se 24 kap. 3 och 7 § § om detta. Dessa regler beskrivs på annat ställe i denna rapport.

²³ 19 § 4p havsmiljöförordningen.

²⁴ Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:20 s. 72.

²⁵ Se dess artikel 4.1 a i) och ii).

²⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/105/EG inom vattenpolitikens område.

²⁷ Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2013:19) om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten.

När det gäller ytvatten, delas dessa in i olika statusklasser beroende på hur god kvaliteten bedöms vara, nämligen i Hög, God, Måttlig, Otillfredsställande respektive Dålig ekologisk status. Vill man få en snabb överblick av en vattenförekomst statusklassning hänvisas till VISS, Vatteninformationssystem Sverige, som är en nätbaserad GIS-tjänst på www.viss.lansstyrelsen.se.

Utifrån dessa MKN tar sedan respektive regional vattenmyndighet fram återkommande förvaltningsplaner, med åtgärdsprogram som ska ange vad som behöver göras i de olika vattenförekomsterna för att MKN ska klaras inom uppsatt tid.

Medan MKN för kemisk status i miljöbalkens 2 och 5 kap. betraktas som gränsvärdesnormer, något som inte får över- eller underskridas, så har man ansett att MKN för ekologisk status är målnormer där man fortfarande ska göra en skälighetsbedömning enligt 2 kap. 7 § MB.

I och med den s.k. Weserdomen från EU-domstolen (EU-domstolens förhandsavgörande C-461-13) har dock rättsläget förändrats.²⁸ EU-domstolen konstaterar att art. 4 i vattendirektivet inte endast innehåller principiella skyldigheter utan även avser enskilda projekt. Medlemsstaterna är enligt domstolen därför skyldiga att inte lämna tillstånd till ett projekt eller en verksamhet om detta kan innebära en försämring av en ytvattenförekomsts status eller när projektet eller verksamheten äventyrar uppnående av god status, god potential eller god kemisk ytvattenstatus hos en ytvattenförekomst.

Den enda möjligheten att tillåta ett projekt eller en verksamhet under de förhållanden, är att det medges ett undantag (i Sverige enligt bestämmelserna i 4 kap. 9–11 § § VFF).

Domstolen konstaterade att begreppet "försämring av statusen" ska tolkas som att det sker en försämring så *snart statusen hos minst en kvalitetsfaktor blir försämrade med en klass*, även om det inte leder till en försämring på den övergripande nivån. Försämringsförbudet gäller alltså på kvalitetsfaktornivå, inte bara för den övergripande statusen. Om en kvalitetsfaktor har klassificerats i den sämsta statusklassningen gäller försämringsförbudet från den nuvarande nivån. Det innebär att ingen försämring alls är tillåten. Exakt hur Weserdomen kommer att påverka de svenska rättstillämpningen är inte klart, men att det kommer att göra det vet vi. Rättsläget har dock skärpts, och det är naturligtvis då viktigt att inte endast skärpa kraven på den mindre verksamheterna, där en skärpning kan förefalla enkel, utan att det sker med samma skärpa överallt.

Domen kan säkerligen utgöra en förutsättning för att upphäva en dispens enligt 24 kap. 3 § MB.

EU:s marina direktiv

EU:s havsmiljödirektiv, det marina direktivet, är i Sverige införlivat genom miljöbalkens 5 kap., Havsmiljöförordningen (2010:1341) samt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter, HVMFS 2012:18, om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljökvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön.

Förordningen gäller för alla marina vatten och deras underliggande jordlager, från strandlinjen till och med Sveriges ekonomiska zon. De områden som enligt vattenförvaltningen klassats som övergångsvatten omfattas inte. Enligt havsmiljöförordningen indelas Sveriges havsområde i två

²⁸ Domen har analyserats av professor Gabriel Michanek, JP Miljönet 23 november 2015. Se även kommentarer i Havs- och vattenmyndighetens rapport 2015:15 s. 77.

förvaltningsområden: Nordsjön och Östersjön. Med övergångsvatten avses ytvatten i närheten av ett flodutlopp, som delvis är av salthaltig karaktär till följd av närheten till kustvatten, men som på ett väsentligt sätt påverkas av sötvattensströmmar.²⁹

Målsättningen med direktivet är att uppnå *God miljöstatus*,³⁰ vilket också utgör en övergripande miljö kvalitetsnorm för både Östersjön och Nordsjön. God miljöstatus är ett tillstånd där användning av den marina miljön befinner sig på en nivå som är hållbar och att god miljöstatus ska uppnås genom en adaptiv förvaltning och vara baserad på ekosystemansatsen.³¹

Havs- och vattenmyndigheter beskriver hur systemet är tänkt:³² *Ramverket vilar i en hierarkisk ordning på 11 deskriptorer, 29 kriterier och 56 föreslagna indikatorer. Deskriptorerna beskriver god miljöstatus på en övergripande nivå för ett antal ämnesområden.*

För att praktiskt kunna bedöma miljöns tillstånd finns till varje deskriptor ett antal tillhörande kriterier och indikatorer. Kriterierna anger vad som ska ingå i bedömning av miljöstatus medan indikatorerna är mer specifika verktyg för att kunna mäta tillståndet i miljön.

För att kunna bedöma om det önskade tillståndet är uppnått ska Havs- och vattenmyndigheten ta fram indikatorer och gränsvärden som anger vilken miljö kvalitet och nivå av påverkan som är förenlig med god miljöstatus. Dessa kriterier ska grundas på kvalitetsbeskrivningar som anges i havsmiljödirektivets bilaga I.³³ Bland dessa finns t.ex. Eutrofiering som ett kriterium. Som redan nämnts ska dock inte detta kriterium i marina direktivet gälla för kustvatten, utan när det gäller koncentrationen av kväve och fosfor i kustvatten omfattas det istället av normen för ekologisk status enligt vattenförvaltningsförordningen.³⁴

Om en inledande bedömning indikerar att miljöns status inte är god ska EU:s medlemsstater ta fram miljömål enligt direktivet. Havs- och vattenmyndigheten har genom HVMFS2012:18 beslutat om MKN, men eftersom frågan om MKN-övergödning för kustvatten regleras i vattenförvaltningsförordningen så bedöms inte marina direktivet och dess MKN vara av omedelbart intresse för frågan om latrinkomposter samt tillsynen över dessa.

MKN Vatten några slutsatser

Vattenmyndighetens beslut om miljö kvalitetsnormer samt åtgärdsprogram för vattenförekomster bör vara ett betydelsefullt underlag för tillsynsmyndighetens prioritering av miljöbalktillsynen. Under kommande året kommer Vattenmyndigheterna att besluta om nya miljö kvalitetsnormer för vatten, anta förvaltningsplaner samt åtgärdsprogram m.m.

Samtliga myndigheter och kommuner omfattas av åtgärdsprogrammet och ska varje år rapportera vilka åtgärder som genomförts till Vattenmyndigheten.

²⁹ 3 § havsmiljöförordningen.

³⁰ 17 § havsmiljöförordningen.

³¹ Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:20.

³² Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:20 s. 16-17.

³³ 18 § havsmiljödirektivet. Bilaga I, kvalitativa deskriptorer för fastställande av en god miljöstatus.

³⁴ Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:20 s. 75.

Miljö kvalitetsnormer för vatten har inga fastställda värden som ska hållas eller uppnås, det är istället en bedömning av ekosystemet som ligger till grund och som ska förbättras till en viss nivå för att anses ha god status ett givet år.

För att uppnå MKN krävs miljöförbättrande åtgärder i många vattenområden och även på land. Enligt åtgärdsprogrammet ska Länsstyrelsen prioritera rådgivning om miljöhänsyn till jordbruksverksamheter, genomföra en översyn av befintliga tillståndspliktiga verksamheter enligt 9 och 11 kap. miljöbalken, säkerställa att verksamhetsutövare genomför egenkontroll samt åtgärda förorenade mark- och vattenområden. Fokus ska ligga på verksamheter i de områden med vattenförekomster som inte uppnår eller riskerar att inte uppnå god ekologisk status eller god kemisk status, enligt Vattenmyndighetens miljö kvalitetsnormer. För att säkerställa att miljö kvalitetsnormerna för vatten uppnås behövs ökade insatser inom planerad och målstyrd tillsyn.

1.4.2.4 Nationella miljömål

Sverige har 16 nationella miljömål, beslutade av riksdagen. Även om dessa miljömål inte är rättsligt bindande, har de ändå en stor juridisk betydelse t.ex. vid tillämpningen av miljöbalkens 2 kap. Miljömålen understryker och lyfter fram vad som ur ett nationellt perspektiv bedöms vara viktiga miljö- och hållbarhetsfrågor.

De nationella miljömålen kan ses som delmål, under balkens övergripande mål om en hållbar utveckling. De mest relevanta nationella miljö kvalitetsmålen i detta sammanhang bör vara följande.

- Ingen övergödning.
- Grundvatten av god kvalitet.
- Hav i balans samt levande kust och skärgård.
- Ett rikt djur och växtliv.

Riksdagens definition av miljö kvalitetsmålet Ingen övergödning är:

Halterna av gödande ämnen i mark och vatten ska inte ha någon negativ inverkan på människors hälsa, förutsättningar för biologisk mångfald eller möjligheterna till allsidig användning av mark och vatten.

Detta mål har preciserats enligt följande:

- den svenska och den sammanlagda tillförseln av kväveföreningar och fosforföreningar till Sveriges omgivande hav underskrider den maximala belastning som fastställs inom ramen för internationella överenskommelser,
- atmosfäriskt nedfall och brukande av mark leder inte till att ekosystemen uppvisar några väsentliga långsiktiga skadliga effekter av övergödande ämnen i någon del av Sverige,
- sjöar, vattendrag, kustvatten och grundvatten uppnår minst god status för näringsämnen enligt förordningen (2004:660) om förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön,

– havet har minst god miljöstatus med avseende på övergödning enligt havsmiljöförordningen (2010:134).

Inom varje län har man tagit fram regionala miljömål, med avsikten att fokusera på de frågor som bedöms mest viktiga och relevanta inom respektive län. I Stockholms län har man inom ramen för den regionala miljömålsdialogen valt ut sex av de 16 nationella miljömålen som ska nås till år 2020, som sedan ska ligga till grund för vilka insatser som ska prioriteras i länet.³⁵

Arbetet med de prioriterade miljömålen ska samordnas med övriga insatser som görs i länet. Som ett stöd för hur detta ska göras har regionala miljömålsrådet hittills enats om ett antal strategier, åtgärdsprogram och gemensamma insatser. Följande miljömål är prioriterade i Stockholms län, och under vart och ett av dessa har man tagit fram en strategi att arbeta utifrån.

- Begränsad klimatpåverkan, med strategin "Klimat- och energistrategi för Stockholms län".
- Frisk luft, med strategin "Åtgärdsprogram för kvävedioxid och partiklar".
- Giffri miljö, med strategin "Strategi för Giffri miljö".
- Ingen övergödning, med strategin "Strategi för Ingen övergödning".
- Ett rikt växt- och djurliv, med strategin "Strategi för Ett rikt växt- och djurliv".
- God bebyggd miljö, Målet ska vara en övergripande vision för allt arbete inom den regionala miljömålsdialogen.

Länsstyrelsen i Stockholms län har alltså tagit fram en "Strategi för miljömålet Ingen övergödning i Stockholms län".³⁶ I denna konstateras att alla nationella preciseringar för miljömålet *Ingen övergödning* är relevanta för Stockholms län eftersom de är ett sätt att samla olika överenskommelser och direktiv som rör övergödning under samma paraply.³⁷ En sådan regional strategi är ett viktigt underlag för länets kommuner, inte minst när det gäller hur tillsynsplaneringen och tillsynsprioriteringen ska gå till.

I planen konstateras att de största källorna till fosfor och kväve i Stockholms län, som människan ger upphov till, är jordbruk, utsläpp av avloppsvatten och dagvatten.³⁸ Dessutom har, menar man, skogsbruket en relativt stor påverkan som kvävekälla. Lokalt kan industrier, bräddningar och läckande eller felkopplade spillvattenledningar leda till problem. När det gäller avlopp och avloppshantering betonas vikten av att minska utsläpp av näringsämnen, men också vikten av att skapa system så att näringsämnen från t.ex. avloppssystemet kan gå i kretslopp och återföras till jordbruksmarkerna.

Trots att de nationella miljömålen inte är rättsligt bindande, så är de definitivt rättsligt relevanta. Med detta menas att de kan spela stor roll vid t.ex. tillsynsmyndigheternas tillsynsplanering men också i enskilda fall. Även om ett myndighetsbeslut, i ett enskilt fall, inte kan fattas med stöd av

³⁵ <http://www.lansstyrelsen.se/stockholm/sv/miljo-och-klimat/miljomal/Pages/default.aspx> (2016-04-24)

³⁶ Länsstyrelsen Stockholm, Rapport 2015:20, Strategi för miljömålet *Ingen övergödning* i Stockholms län.

³⁷ Länsstyrelsen Stockholm, Rapport 2015:20, s. 11.

³⁸ Länsstyrelsen Stockholm, Rapport 2015:20, s. 15.

ett nationellt miljömål så kan miljömålen och deras preciseringar vara mycket stor betydelse som underlag och motiveringar till enskilda beslut. T.ex. kan de kommunala tillsynsmyndigheterna planera tillsynskampanjer utifrån vad som bedöms viktigt i det nationella, regionala och kanske lokala miljömålsarbetet.

Ett beslut som fattats bland annat mot bakgrund av att det syftar till att uppnå ett miljömål kan ofta uppfattas som mer angeläget och direkt spela in på den skälighetsbedömning som ska göras enligt 2 kap. 7 § MB.

1.5 Tillsynsplan

Utifrån denna behovsutredning måste myndigheten göra egna prioriteringar, som kommer att läggas till grund för den tillsynsplan som ska tas fram.³⁹ Miljösamverkan Sverige menar att det är viktigt att behovsutredningen visar ett realistiskt och väl avvägt behov och att myndigheten inte redovisar varje möjligt behov.⁴⁰ Det bör därför redan i behovsutredningen finnas ett mått av avgränsning. Fördelen med ett sådant arbetssätt är att de avgränsningar man gör redan i behovsutredningen inte är ristade i sten utan enbart *en funktionell avgränsning* av tillsynsuppdraget vid tidpunkten för behovsutredningen. Dokumentet ska omarbetas och utvecklas löpande.⁴¹

Utifrån tillsynsbehovsutredningen samt registret över tillsynsobjekt i kommunen, ska tillsynsmyndigheten för varje år upprätta en samlad tillsynsplan.⁴² Tillsynsplanen beslutas av den som beslutar om myndighetens resurser,⁴³ vilket inom kommunal tillsyn innebär den kommunala Nämnd som av kommunfullmäktige tilldelats tillsynsansvaret.

Tillsynsplanen är en verksamhetsplan för myndigheten, som ska styra det löpande tillsynsarbetet under det kommande året. Hur många tillsynstimmar per år ska läggas ner på vissa typer av verksamheter, vilka behov av nyrekryteringar kan en sådan plan leda till och vem som ska arbeta med vilka tillsynsobjekt är frågor som en tillsynsplan ska hjälpa till att besvara.

1.6 Tillsynsfrekvens

En tillsynsmyndighet ska ha ett register över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn.⁴⁴

Sveriges kommuner och landsting, SKL, menar att tillsynen ska utgå från varje verksamhets förutsättningar och risker vilket i princip utgör grunden för bedömning av tillsynsbehovet.⁴⁵ Verksamheter med stora risker måste, enligt SKL, besökas oftare än de med lägre risker. Varje verk-

³⁹ 1 kap. 8 §.

⁴⁰ S. 15.

⁴¹ Behovsutredning för tillsyn enligt miljöbalken 2014-2016 Miljöskydds-, Naturvårds- och Vattenvårdsenheten. Länsstyrelsen västra Götaland. 2014:20.

⁴² 1 kap. 8 § MTF.

⁴³ 1 kap. 11 § MTF.

⁴⁴ 1 kap. 7 § MTF.

⁴⁵ Sveriges kommuner och landsting, taxa inom miljöbalkens område s. 41.

samhet ska bedömas var för sig utifrån riskbedömning av just den verksamheten och inte enbart grundat på branschtillhörighet eller annan gruppindelning. I denna modell utgör också varje verksamhets lokalisering en viktig förutsättning.

SKL har tagit fram en modell för beräkning och värdering av risker, vilken tillsynsmyndigheterna ska kunna använda för att beräkna tillsynstid och avgiftsdebitering. Modellen bygger på de bedömningar av risker, omfattning, m.m. som lett fram till den nationella indelningen i prövningskategorier "A", "B" och "C" i det som då reglerades i bilagan till förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (idag reglerad genom miljöprövningsförordningen), samt anmälningsplikten i samma förordnings § 38. Även om modellen är framtagen för de större verksamheterna, kan säkert vissa principer användas generellt.

Förutom för de tillståndspliktiga verksamheterna som regleras i miljöbalken, så finns ingen lagreglerad tillsynsintervall. Sådana verksamheter som innebär betydande miljörisker ska ha tillsynsbesök minst en gång per år, och annars minst vart tredje år.⁴⁶

En tillsynsmyndighet kan bedriva tillsyn så ofta det finns skäl därtill, och i grunden är det en skälighetsbedömning som ligger bakom. Myndigheten kan ta ut en avgift för *varje befogat* tillsynsbesök. Det bör finnas en proportionalitet mellan verksamhetens förmodade miljö-, och hälsoskyddsrisiker å ena sidan och kostnaderna för verksamhetsutövaren i form av tillsynsavgifter. Det kan i praktiken också vara en bedömning mellan tillsynsbehovet för olika typer av verksamheter. Att bedriva mer ingående eller mer frekvent tillsyn mot en latrinkompost än mot det kommunala reningsverket skulle nog se ut som en märklig prioritering.

1.7 Tillsynsavgifter

Många kommuner planerar alltså sin tillsyn utifrån miljörisker och miljömål. Verksamheter med störst risker, d.v.s. farligast eller mest utsläpp, mest riskabla lokalisering etc. prioriteras. För detta får kommunerna ta ut avgifter. Stora verksamheter har ofta fasta årliga avgifter, vilket innebär att myndigheten måste komma dit med visst intervall. Timavgifter används för de mindre anläggningarna, oavsett om det är planerade tillsynsbesök eller besök som föranletts av klagomål. Det finns exempel på kommuner som tar ut årliga avgifter för enskilda avlopp.

I varje kommun ska det finnas en avfallsplan, samt en renhållningsordning med taxa. Som ovan konstaterats är det respektive kommun som har tillsynsansvaret över avfallshanteringen. För detta har kommunen rätt att ta ut tillsynsavgifter, vilket görs genom kommunfullmäktiges beslut om avgifter för tillsyn och prövning enligt miljöbalken ("Taxan").

Kommunerna får meddela föreskrifter om att avgift ska betalas för insamling, transport, återvinning och bortskaffande av avfall som enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av balken utförs genom kommunens försorg.⁴⁷

Avgiftens storlek ska (27 kap. 5 §) bestämmas till högst det belopp som behövs för att täcka nödvändiga planerings-, kapital- och driftskostnader för renhållningen och från dessa kostnader ska räknas kostnaderna för användning av anläggningar eller utrustning för andra ändamål än

⁴⁶ MTF 1 kap. 10a §.

⁴⁷ Bemyndigandet finns i 27 kap. 4 § MB.

renhållning. Avgiften kan utformas så att den främjar återanvändning, återvinning eller annan miljöanpassad avfallshantering. Många kommuner har utnyttjat denna möjlighet till differentiering av taxorna, t.ex. genom att avgiften för hantering av osorterat avfall är högre än den avgift som tas ut för sorterat avfall. På så vis kan avgifterna bli ett ekonomiskt incitament för den enskilde att sortera avfallet, t.ex. så att det lättare kan återvinnas.

Taxan ska innehålla bestämmelser bland annat om vem som är avgiftsskyldig och är typiskt sett uppdelad i en fast så kallad grundavgift och en rörlig avgift baserad på förbrukning.

Avgifterna kan vara timbaserade eller årsbaserade (timavgifter resp. årsavgift). Medan kommunfullmäktige beslutar om vilken timavgift som ska gälla i kommunen, samt grunderna för att klassa in olika objekt i olika fasta årliga avgiftsklasser, så beslutar myndighetsnämnden själv t.ex. om hur många timmar som i det enskilda fallet har lagts ner vid ett tillsynsbesök.

Kommunernas avfallstillsyn kan t.ex. gälla tillsyn över kompostering, nedgrävning eller annat bortskaffande av avfall på enskilda fastigheter.

Det är ju kommunerna som enligt 15 kap. 18 § 3-4 st. MB prövar ansökan om dispens från fastighetsinnehavare eller nyttjanderättshavare att själva ta hand om avfall som uppkommit hos dem. Kommunen kan enligt Sveriges kommuner och landsting självfallet ta ut avgift för handläggning av ansökningar om dispenser.⁴⁸ Detta brukar vara en fast avgift för varje dispensprövning. Det finns exempel på där en kommun har tagit ut fasta årsavgifter på små avloppsanläggningar, även om dessa i vanliga fall tas ut på stora anläggningar med ett stort tillsynsbehov.⁴⁹ För att en fast årsavgift ska få tas ut, måste kommunen prestera någon form av tillsynsåtgärd i vart fall vart tredje år som kan sägas ge verksamhetsutövaren "valuta för pengarna".

För sådant omhändertagande av avfall som kan ske på en fastighet utan risk för olägenhet för människors hälsa eller miljön (vanligt trädgårdsavfall) krävs numera ingen dispens (se 15 kap. 18 § andra stycket miljöbalken). Däremot ska i sådant fall en anmälan ske till kommunen (45 § avfallsförordningen). Även för handläggning av sådan anmälan kan en avgift tas ut.

Den kommunala nämnd som utövar tillsyn över efterlevnaden av 15 kap. miljöbalken kan ta ut avgifter för tillsynsinsatser som riktar sig direkt till en fastighetsinnehavare eller till en producent i de fall producentansvar gäller. Om en kommun ser sig föranledd, t.ex. genom ett klagomål om lukt eller lakvattenavgång från en latrinkompost, att bedriva tillsyn över en enskild fastighetsägarers latrinkompost så har kommunen rätt att ta ut en tillsynsavgift om klagomålet varit befogat. Med detta menas att det faktiskt fanns ett problem med komposten, i detta fall.

Som Sveriges kommuner och landsting anför, kan avgiftsberättigade tillsynsinsatser innefatta korrespondens i tillsynsärenden eller besök på fastigheter eller anläggningar i särskilda tillsynsärenden.⁵⁰ Avgift kan också tas ut för handläggning av anmälningsärenden om delat sopkärl, förlängt hämtningsintervall, uppehåll i hämtning och liknande i den mån anmälningskyldighet har föreskrivits i kommunens renhållningsordning.

⁴⁸ Sveriges kommuner och landsting, Taxa inom miljöbalkens område. Här s. 23.

⁴⁹ Mark- och miljööverdomstolen i mål M 7523-15, Värmdö kommun, 2016- 03 14.

⁵⁰ Sveriges kommuner och landsting. Taxa inom miljöbalkens område. Här s. 23.

När det gäller latrinkomposter kan utformningen av de kommunala taxorna i viss mån användas för att styra mot olika önskvärda eller inte önskvärda beteenden.

Om kommunen vill gynna torra toalettlösningar, med ett kommunalt omhändertagande av latrinerna så kan hämtningsavgifterna sättas så låga som möjligt. Tendensen under senare år har dock varit att kommunerna av arbetsmiljöskäl vill upphöra med latrinhämtning. Eftersom detta är ett hushållsavfall så kan kommunerna dock inte helt förbjuda sådan hantering, utan istället har man satt väldigt höga avgifter för hämtning av latrinbehållare.

Som redovisats nedan kan det i många fall vara svårt för kommunerna att upphäva befintliga dispenser till latrinkompostering på egen fastighet. Även om det förmodligen inte kommer leda till att alla latrinkomposter överges, så kan låga kommunala hämtningsavgifter i vart fall leda till att vissa egnahemsägare låter kommunen ta hand om latrinerna. På så vis kan fastighetsägaren behålla sin torra toalettlösning som man kanske är väldigt nöjd med, samtidigt som näringsämnen inte släpps ut kustnära på fastigheten.

Tillsynsbesök är inte gratis för verksamhetsutövaren. Om myndigheten menar att en verksamhet behöver minst ett tillsynsbesök per år kanske det kan vara aktuellt att föra en diskussion om en årlig tillsynsavgift. Det är dock viktigt att poängtera att tillsynen måste stå i rimlig relation till vilka risker som finns med den enskilda verksamheten. Myndigheten måste kunna motivera varför man har täta tillsynsbesök och varför man beslutat om en årlig avgift.

En fast årlig tillsynsavgift med årliga besök på latrinkomposter i villaträdgårdar förefaller i författarens ögon som väldigt dyrt för den enskilde och som en mycket drastisk åtgärd. Det innebär förmodligen att andra verksamheter, som kanske behövt tillsynen bättre, fått stå tillbaka.

Den som betalar en fast årlig avgift ska kunna förvänta sig en motprestation, i form av återkommande besök. Det känns även angeläget att tillsynsmyndigheten för den enskilde på ett årligt sett kan motivera varför myndigheten valt fasta avgifter med återkommande tillsynsbesök. I värsta fall kan fastighetsägaren uppleva allt för frekventa besök som trakasserier.

1.8 Tillsynsverktyg

En form av myndighetstillsyn kan vara att via en hemsida dela med sig av information till olika verksamhetsutövare, för att dessa ska kunna bedriva egenkontrollen mer effektivt. Detta kan vara ett effektivt och billigt sätt att stötta den enskilde.

Om en myndighet vill att en verksamhetsutövare ska ändra sitt beteende ska detta ske genom formella beslut. Med stöd av 26 kap. 9 § får en tillsynsmyndighet meddela de beslut som krävs för att balken med följdförfattningar, eller ett beslut meddelat med stöd av dessa regler, ska följas. Förbud torde vara det mest drastiska beslutet. Beslut av andra slag brukar kallas föreläggande.

Ett föreläggande kan handla om att rätta till något i en process, att utföra vissa undersökningar eller att lämna in något underlagsmaterial till myndigheten.

En viktig begränsning är att ett tillsynsbeslut inte får vara mer ingripande än vad som verkligen behövs i det enskilda fallet, och en annan sådan begränsning är att förelägganden och förbud inte får begränsa ett beslut eller en dom om tillstånd. Detta omfattar även dispensbeslut.⁵¹

Innebörden är att en tillsynsmyndighet kan meddela förelägganden som syftar till att ett dispensbeslut ska följas, men inte att det ska upphävas.

2 Rättsliga förutsättningar för att dispenser från kommunalt omhändertagande av latrin

2.1 Introduktion

Det konstaterades ovan att en tillsynsmyndighet inte med ett föreläggande kan upphäva t.ex. ett beslut om dispens från kommunens monopol på hushållsavfall som innebär en rätt för fastighetsägaren att anordna en egen latrinkompost i trädgården. Frågan som behandlas i detta avsnitt rör vilka juridiska förutsättningar som finns för att ett sådant dispensbeslut ska kunna upphävas.

2.2 Grundläggande om egen kompostering av latrin

Enligt 15 kap. 2 § MB avses med hushållsavfall, avfall som kommer från hushåll samt därmed jämförligt avfall från annan verksamhet. Enligt Naturvårdsverkets uppfattning ska latrin och toalettavfall från enskilda anläggningar anses vara hushållsavfall.⁵² Om avfallet uppstår i en anläggning som behandlar latrin eller toalettavfall från flera olika fastigheter bör det enligt Naturvårdsverket inte anses komma från hushåll i de fall anläggningen är stor, tekniskt komplex eller på annat sätt skiljer sig från en anläggning avsedd för enstaka hushåll. I de fallen kan avfallet inte heller anses som "därmed jämförligt" menar Naturvårdsverket.

Som en följd av att något är hushållsavfall gäller att det endast är kommunen som får transportera bort det.⁵³ I dessa fall gäller även att fastighetsägare eller nyttjanderättshavare inte får kompostera eller på annat sätt återvinna eller bortskaffa avfallet.⁵⁴

I bestämmelsens 2 st. finns ett undantag, som säger att första stycket inte gäller om avfallet kan tas om hand på fastigheten utan risk för olägenhet för människors hälsa eller miljön. Syftet med bestämmelsen är att stimulera fastighetsägare till kompostering. Motivet är att i första hand få tillstånd hemkompostering av vegetabiliskt avfall, främst trädgårdsavfall i form av kvistar och löv.⁵⁵ Det får därför antas att undantaget inte primärt är avsett för latrinkomposter.

⁵¹ Bengtsson m.fl. Kommentarer till Miljöbalken. Norstedts förlag. Här s. 26:23.

⁵² Naturvårdsverket: Vägledning till definitionen av hushållsavfall. Här s. 5.

⁵³ 15 kap. 8 § MB.

⁵⁴ 15 kap. 18 § 1 st. MB.

⁵⁵ Bengtsson m.fl. Kommentarer till miljöbalken, Norstedts förlag. Här s. 15:30, med hänvisning till regeringens proposition 1997/98:45 del 2 s. 194.

Kommunen får dock enligt 3 st. i enskilda fall tillåta fastighetsinnehavare eller nyttjanderättshavare att själva ta hand om avfall som uppkommit hos dem och som annars skall tas om hand av kommunen, om de kan göra detta på ett sätt som är betryggande för människors hälsa och miljön och det finns särskilda skäl för en sådan *dispens*.⁵⁶ Dispensen gäller alltså från förbudet att ta hand om hushållsavfallet på egen hand, men inte nödvändigtvis på den egna fastigheten. Det är dessa dispenser som är intressanta i denna rapport.

I avfallsförordningen (2011:927, AF) finns även en bestämmelse som säger att den som äger en fastighet där avfall finns och avser att *på fastigheten kompostera* eller på annat sätt återvinna eller bortskaffa *annat hushållsavfall än trädgårdsavfall*,⁵⁷ ska anmäla detta till kommunen. Denna bestämmelse omfattar således latrinkomposter, och avser själva omhändertagandet genom (i detta fall) en latrinkompost.

Dispensprövningen enligt 3 st. rör alltså primärt frågan om kommunen vill göra undantag från sitt monopol på transport och hantering av hushållsavfall, och handläggs förmodligen oftast av kommunens avfallsavdelning eller motsvarande. Anmälan enligt 45 § AF avser primärt miljö- och hälsoaspekterna, varvid den anmälan förmodligen lämpligast hanteras av kommunens miljöavdelning eller motsvarande. Eftersom ett rekvisit i 5 kap. 18 § 3 st. MB är att avfallet ska kunna tas omhand på ett sätt som är betryggande för människors hälsa och miljön, så krävs även där någon form av bedömning av den hantering som fastighetsägaren vill utnyttja.⁵⁸

2.3 Dispenser

Det mesta talar för att ett dispensbeslut är personligt, och alltså inte följer med fastigheten vid försäljning eller arv.⁵⁹ Byter fastigheten ägare så gäller med andra ord inte dispensen för den nye ägaren, men inte heller för den förra ägaren på en eventuell ny fastighet i kommunen.

Den fråga som ska behandlas i detta avsnitt gäller om en kommun under några omständigheter kan upphäva en dispens, t.ex. på grund av att tillsynsmyndigheten omvärderar riskerna för miljö och hälsa med en latrinkompost.

Inom förvaltningsrätten finns en princip som säger att gynnande förvaltningsrättsliga beslut inte kan ändras eller upphävas hur som helst. Att det är gynnande beslut innebär att det är ett positivt beslut får någon enskild, och det bör då observeras att det som kan vara ett negativt besked för en part (t.ex. fastighetsägaren) kan vara ett positivt besked för en granne. Det innebär att inte heller ett avslag på en dispensansökan alltid kan ändras hur som helst, efter som det ju då blir till nackdel för en eventuell granne.

Ett beslut om att bevilja dispens från kommunernas monopol vad gäller omhändertagande och transport av hushållsavfall, är ett exempel på ett gynnande förvaltningsrättsligt beslut.

⁵⁶ 15 kap. 18 § 3 st. MB.

⁵⁷ 45 § Avfallsförordningen.

⁵⁸ Se t.ex. Mark- och miljööverdomstolens dom i mål M 7670-05 (MÖD 2006:65) som avsåg möjligheterna för ett större sjukhus att via en upphandlad entreprenör själv få ta hand om det hushållsavfall som uppkom i sjukhusets mer allmänna utrymmen, såsom i väntrum.

⁵⁹ Darpö. Jan. JP Miljönet 2005-10-05.

2.4 Ändring av gynnande förvaltningsrättsliga beslut

Utgångspunkten är att gynnande förvaltningsrättsliga beslut inte kan ändras (till ett negativt beslut), men från denna huvudregel finns generellt sett tre undantag:⁶⁰

1. Ett beslut kan återkallas med stöd av förbehåll:
 - a. i själva beslutet, ...
 - b. ..eller i den författning som ligger till grund för beslutet.

Det förtjänar att påpekas att myndigheter under vissa förutsättningar anses kunna förse sina beslut med återkallelseförbehåll även utan uttryckligt författningsstöd.

2. Återkallelse av ett gynnande beslut anses också möjlig av hänsyn till en hälsofara, brandfara, trafikfara eller av andra sådana säkerhetsskäl.
3. Återkallelse kan ske, om den enskilde har utverkat det gynnande beslutet genom vilseledande uppgifter.”

I mark- och miljööverdomstolens dom i mål M-1849-05 menade underinstansen att ”Utöver vad som framgår av det ovan anförda torde dispenser från sophämtning även kunna omprövas om förhållandena på fastigheten ändras i väsentlig grad. Mark- och miljööverdomstolen (MÖD) anslöt sig till detta, vilket alltså innebär att denna typ av gynnande förvaltningsrättsliga beslut kan vara angripbara även av andra skäl än de tre ovan som brukar anföras.

I målet ovan hade kommunen uppställt förbehållet att ”om olägenheter uppstår i samband med avfallshanteringen kan miljönämnden återkalla dispensen”, vilket enligt MÖD var ett godtagbart förbehåll.⁶¹

Jan Darpö, professor i miljö rätt, har analyserat domen. Darpö drar följande slutsatser av ett antal domar som han närmare har beskrivit i artikeln:

Miljööverdomstolen avslutade sina domskäl med att framhålla att kommunen kan initiera en omprövning av makarna S:s sophämtningsdispens utifrån det återkallelseförbehåll som fanns i beslutet. Förutsättningen för en sådan omprövning är emellertid att det är avfallshanteringen på just den fastigheten som ska orsaka olägenheter, vilket kan vara svårt att visa. Men hur blir det om kommunen – det kan vara i Älvsbyn eller var som helst i landet – vill ompröva gamla dispenser utifrån nya värderingar på avfallsområdet, skulle det vara omöjligt mot bakgrund av gynnande förvaltningsbesluts rättskraft? Eller för att hårdra, är icke tidsbegränsade dispenser meddelade på 1960-talet ”eviga” i en omvärld som ställer helt andra krav på sortering, återvinning och annat miljömässigt bortskaffande av avfall?

Jag menar att det resonemang om eviga beslut och förändrade förhållanden som Regeringsrätten använde sig av i RÅ 2000 ref. 16 leder fram till ett nekande svar på den frågan. I frånvaro av uttryckliga regler och generella riktlinjer för fall som dessa, får man göra en relativt fri avvägning

⁶⁰ För mer generella diskussioner om detta, se t.ex. Bohlin/Warmling-Nerep s. 174 ff.

⁶¹ Mark- och miljööverdomstolens dom i M 1849-05.

mellan de enskildas intresse av trygghet och de allmänna intressena. De senare är dels att beslutet ska vara lämpliga och tidsenliga, dels att kommuninnevånarna ska behandlas lika. I denna del ansluter jag alltså till Malmqvists resonemang om att samhällsliga värderingar – när de väl har etablerats – måste få genomslag även på äldre beslut. Jag menar också att man måste se till beslutets karaktär, vilket är tydligt i Regeringsrättens avgöranden. En dispens av detta slag utgör ett undantag från en skyldighet som är lika för alla i motsvarande situation. Det är väl heller inte självklart vad som är "gynnande" i denna situation? Det kan slutligen också sägas att det ligger i dispensens natur att den inte är obegränsad i tiden utan istället närmast av provisorisk karaktär. Sammantaget innebär detta enligt min uppfattning att äldre sophämtningsdispenser är angripbara, även utan uttryckliga återkallelseförbehåll.⁶²

Innebörden av det MÖD, och Darpö, uttrycker är således att i vart fall när de gäller dispenser om eget omhändertagande av hushållsavfall, så kan utöver de tre traditionella grunderna för ett återkallande, även nya samhällsvärderingar komma att legitimera ett sådant förfarande.

Jag menar att t.ex. en ny mer allmän syn på övergödningsproblematiken eller på behovet av resurshushållning och kretslopp, möjligen kan vara en grund för återkallande. För att ett återkallande då ska vara möjligt krävs med andra ord att den aktuella latrinkomposten inte redan uppfyller dessa nya krav.

2.5 Upphäva dispens med stöd av 24 kap. MB

I 24 kap. 3 § MB finns balkens allmänna bestämmelse om förutsättningarna för att kunna upphäva t.ex. ett dispensbeslut. Visserligen hävdar Mark- och miljödomstolen i målet M 1849-05 att dessa bestämmelser om omprövning av tillstånd, dispenser eller godkännanden *inte* omfattar sophämtningsdispenser, men i likhet med Jan Darpö⁶³ ifrågasätter jag den slutsatsen. Det finns inget i bestämmelsen som utesluter just sophämtningsdispenser, även om lagstiftarens intentioner möjligen varit en annan.

En omständighet som nog kan tyda på att bestämmelserna i 24 kap. 3-6 §§ MB förmodligen inte är avsedda för så små verksamheter som latrinkomposter (eller små avloppsanläggningar) är att förbud eller återkallelser av dispenser och tillstånd samt omprövningar enligt 1 kap. 13 § miljötillsynsförordningen, MTF, ska underrättas till Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, Kammarkollegiet och länsstyrelsen om förhållanden som kan vara skäl för sådana åtgärder. Det förefaller närmast löjeväckande att detta skulle tillämpas på latrinkomposter.

Med utgångspunkt i hur 24 kap. 3 § är utformad, ges här några kommentarer till hur bestämmelsen skulle kunna tillämpas på sådana dispensbeslut som här avses. I vissa fall är det mer uppenbart att bestämmelsen kan tillämpas, såsom det som rör vilseledande eller att verksamheten uppkommit. I andra fall verkar en tillämpning ligga längre bort.

⁶² I en fotnot (nr 15) skriver Darpö: "jag har inte funnit några regeringsrättsavgöranden som har belyst hur man har sett på rättskraftsfrågan när det gäller äldre sophämtningsdispenser. Praxis är dock riklig och det finns många avgöranden som har gällt andra sidor av förhållandet mellan kommunala renhållningsordningar och dispenser och som fortfarande är intressanta, se t.ex. RÅ 1986 ref. 176 och 1988 ref. 32."

⁶³ Darpö. Jan. JP Miljönet 2005-10-05.

Bestämmelsen återges här i sin helt, men författarens kommentarer insprängda i texten. Kursiveringar och andra markeringar är mina.

24:3 § Tillståndsmyndigheten får helt eller delvis återkalla tillstånd, dispens eller godkännande som meddelats enligt balken, eller enligt föreskrifter med stöd av balken, och förbjuda fortsatt verksamhet

1. om den som har sökt tillståndet, dispensen eller godkännandet har vilselett tillståndsmyndigheten genom att lämna oriktiga uppgifter eller underlåta att lämna uppgifter av betydelse för tillståndet, dispensen, godkännandet eller villkoren,

2. när tillståndet, dispensen, godkännandet eller villkor som gäller för verksamheten eller åtgärden inte har följts och avvikelserna inte är av ringa betydelse,

3. om det till följd av verksamheten eller åtgärden har uppkommit någon olägenhet av väsentlig betydelse som inte förutsågs när verksamheten eller åtgärden tilläts,

Kommentar p. 3: En latrinkomposts påverkan på en mycket närliggande vattentäkt skulle möjligen kunna falla under denna punkt.

4. om det till följd av verksamheten eller åtgärden har uppkommit sådana förhållanden som enligt 2 kap. 9 § innebär att verksamheten inte får bedrivas,

Kommentar p.4 Det förefaller inte troligt att en liten latrinkompost skulle kunna förorsaka det som krävs för att denna bestämmelse ska kunna tillämpas.

5. om verksamheten slutligt har upphört,

6. om ett nytt tillstånd ersätter ett tidigare tillstånd,

7. om det behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet,

Kommentar p. 7: Det som skulle kunna bli aktuellt här rör t.ex. kraven att uppfylla EU:s miljö kvalitetsnormer, och den s.k. Weserdomen som tas upp på annan plats i denna rapport. Samtidigt är det viktigt att betona att enskilda latrinkomposter är väldigt små, och vid en omprövning är det tillsynsmyndigheten som måste begära en sådan. Bevisbördan, för att anläggningen fungerar, ligger enligt 2 kap. 1 § MB dock på verksamhetsutövaren, som alltså ska visa att latrinkomposten inte medverkar till att en MKN överskrids p.g.a. av kompostanläggningen. Eftersom det är tillsynsmyndigheten som tar initiativet, måste det dock finnas något indicium på att anläggningen inte fungerat för att tillsynsmyndigheten ska kunna anses ha skäl för ett tillsynsbesök.

8. om underhållet av en vattenanläggning allvarligt har försumrats, eller

9. om tillstånd att inverka på vattenförhållandena inte har utnyttjats under en längre tid och det kan antas att tillståndet inte heller kommer att utnyttjas.

Trots att bestämmelsen nog inte var avsedd får så små anläggningar som en latrinkompost på en villatomt, så finns ändå vissa punkter i den som kan tillämpas på kommunala dispensbeslut rörande sådana anordningar.

2.6 Sammanfattning, Principer för att kunna ändra dispenser för eget omhändertagande av latrinavfall

Utifrån vad som anförts ovan och med utgångspunkt i den tidigare uppfattningen av förutsättningarna för att kunna angripa gynnande förvaltningsrättsliga beslut, vad domstolarna anförde i det refererade målet samt den uppfattning som Jan Darpö företräder kan möjligen följande slutsatser dras.

För att en kommun ska kunna "komma åt" befintliga dispenser från det kommunala hämtningsmonopolet, d.v.s. bland dispenser för latrinkomposter, krävs att någon av följande förutsättningar föreligger:

- a) Att det i kommunens dispensbeslut framgår att beslutet är tidsbegränsat, eller att det kan komma att ändras eller upphävas under vissa angivna omständigheter. Föreligger sådan förutsättning så kan beslutet alltid ändras eller upphävas. Av ett sådant återkallelseförbehåll måste det klart och tydligt framgå under vilka omständigheter ett återkallande kan komma att ske.
- b) Att det finns ett lagstöd för att kunna upphäva sådana beslut, i detta fall främst i 24 kap. 3 § MB.
- c) Att förhållandena på fastigheten ändras i väsentlig grad. Betoning bör här läggas på formuleringen "på fastigheten", vilket bör betyda att det är förhållanden på denna avgränsade del som ska ha ändrats. Förändringen ska vara "väsentlig" vilket är ett högt ställt krav, och det ska avse något på den egna fastigheten. Inte i omgivningen.
- d) Att det föreligger nya värderingar på avfallsområdet, som anses ha sådan tyngd att det bör kunna grunda en omprövning. Aspekter som tillkommit under senare år, såsom återvinning och annat miljömässigt bortskaffande av avfall kan säkert ges sådan betydelse. Det är inte otroligt att nya värderingar av t.ex. vattenkvalitén eller att andra former av återvinning av latrin, som anses mer resurseffektiva, kan vara en sådan grund. Den s.k. Weserdomen från EU-domstolen, gällande en ny syn på hur miljö kvalitetsnormerna för vatten ska tolkas kan vara en sådan grund, samtidigt som 24 kap. 3 § p. 7 också kan vara tillämplig med anledning av detta.

Sammanfattningsvis kan konstatera att det i vissa fall bör finnas rättsliga förutsättningar för kommuner att komma åt befintliga latrinkomposter trots dispensbeslut. Även om författaren i denna rapport inte har någon uppfattning i frågan om hur mycket näringsämnen mm. som de facto läcker ut i kustvattnet från varje sådan kompostanläggning, så är svaret på den frågan av avgörande betydelse för om det i praktiken finns rättsliga möjligheter att angripa befintliga dispenser.

Enligt 24 kap. 7 § MB får kommunen på eget initiativ ta upp frågan om att återkalla en dispens enligt 24 kap. 3 § för en verksamhet där kommunen meddelat dispensen. Vilken nämnd i kommunen som har denna rätt ska framgå av kommunens Reglemente för styrelse och nämnder, eller motsvarande dokument.

3 Alternativa organisatoriska former för latrinhantering

3.1 Inledning

Om kommunen av någon anledning vill undvika små latrinkomposter i villaträdgårdar, vilka alternativa hanteringsformer står då tillbuds om det samtidigt är kommunens intention att hitta ett system som uppfyller miljöbalkens alla krav, d.v.s. smittskydd, miljöskydd samt hushållning med naturresurser?

Som kommer att diskuteras nedan befinner sig latrin i gränlandet mellan vad som rättsligt sett ska anses vara ett (hushålls)avfall och vad som ska vara ett avloppsvatten. Beroende på i vilken kategori det hamnar, så blir olika bestämmelser tillämpliga.

Inledningsvis visas hur kommunerna, inom ramen för sin skyldighet att transportera bort och omhänderta *hushållsavfall*, kan omhänderta latrin på ett sätt som uppfyller miljöbalkens krav.

Därefter diskuteras latrin i perspektivet av *avloppsvatten*. Avledning och behandling av avloppsvatten kan vara en kommunal skyldighet, om förutsättningarna i 6 § lag om allmänna vattentjänster (2006:412, vattentjänstlagen eller LAV) föreligger. Om inte dess rekvisit är uppfyllda, ligger ansvaret hos den enskilda fastighetsägaren, som kan välja att lösa avloppshanteringen på egen hand (med ett enskilt avlopp), vanligast på den egna fastigheten. Om flera närboende vill lösa avloppsfrågan gemensamt, kan det vara aktuellt att bilda en samfällighetsförening som driver en avloppsanläggning i form av en gemensamhetsanläggning. Det finns andra alternativa organisationsformer.⁶⁴

I kapitel 4 förs en mer teoretisk diskussion om hur gränserna mellan avlopp och avfall egentligen ska dras. Är inte ett enskilt avlopp, egentligen en avfallsanläggning?

3.2 Dispens är ett undantag

När man diskuterar alternativa former för omhändertagande av latrin, så måste utgångspunkten naturligtvis vara att en dispens enligt 15 kap. 18, 3 st. MB är ett undantag från en huvudregel som säger att kommunerna är skyldiga att ta hand om hushållsavfall, och att det är förbjudet för andra att ta hand om det. Förutsättningarna för en dispens är dels att fastighetsägaren kan göra det på ett betryggande sätt med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön och dels att det ska finnas särskilda skäl för en sådan dispens.

Förstahandsalternativet är därför att kommunen inte meddelar fler dispenser, försöker att upphäva de som redan har givits, ordnar med latrinhämtning och ett omhändertagande som uppfyller miljöbalkens krav på miljö- och hälsoskydd som hushållning med naturresurser. I Strategi för Miljömålet *Ingen övergödning* lyfter Länsstyrelsen i Stockholms län fram rötning med biogastillverkning, som ett bra sätt att ta hand om t.ex. avloppsslam.⁶⁵ Restprodukten kan sedan spridas

⁶⁴ Se vidare Havs- och vattenmyndighetens rapport 2015:15, Juridiken kring vatten och avlopp, främst kapitel 4.

⁶⁵ Stockholms län. Rapport 2015:20, här s. 21.

på produktiv åkermark. Så vitt författaren förstår bör förutsättningarna för en sådan process vara ännu bättre när det gäller latrin. Har kommunen byggt upp ett sådant system torde det vara svårt för den enskilda fastighetsägaren att hävda att det finns särskilda skäl för att få en dispens.

Med ett gemensamt omhändertagande av latrin kan man alltså dels (förmodligen) utnyttja resurserna i latrinen bättre, och dels undviker man (risker för) utsläpp av näringsämnen till havet. Ett sådant system ligger helt i linje med miljöbalkens mål om en hållbar utveckling.

Som visas nedan, så inträder kommunernas ansvar enligt lag om allmänna vattentjänster, om förutsättningarna i dess 6 § föreligger. När den punkten är nådd, är det inte längre en avfallsfråga utan en avloppsfråga. På grund av hur lag om allmänna vattentjänster är utformad, kan dock inte Va-huvudmannen enligt författarens uppfattning ta betalt för tjänster som inte definieras som en vattentjänst. Allmänna anläggningar kan därför inte byggas kring helt torra system. Se vidare nedan.

3.3 Avlopp - Inledning

När det gäller ansvaret för att ordna vatten och avlopp, så brukar man skilja på *allmänt* respektive *enskilt* huvudmannaskap. Med huvudmannaskap avses vem som äger vatten- eller avloppsanläggningen. Beroende på situationen i det aktuella området kan ansvaret antingen ligga på kommunen, genom bestämmelserna i lag om allmänna vattentjänster, eller på de enskilda fastighetsägarna själva. Dessa kan ordna vatten och avlopp på egen hand, eller genom olika samarbetsformer där gemensamhetsanläggningar som styrs av samfällighetsföreningar är vanliga.⁶⁶

Oavsett vilken samarbetsform som valts, så är det alltid miljöbalken som reglerar miljörelaterade frågor, såsom lokalisering och reningskrav.

3.4 Vattentjänstlagen

3.4.1 Introduktion

Genom vattentjänstlagen regleras frågan om när det är ett ansvar för det allmänna att förse fastigheter med det som kallas *vattentjänster*.⁶⁷ Med *det allmänna* menas att det under vissa förutsättningar är kommunen som har detta ansvar, och med *vattentjänster* menas att förse hushåll med dricksvatten samt avledning av spillvatten (i dagligt tal avloppsvatten) samt avledning av dagvatten. Ofta sammanfaller ansvar för olika vattentjänster i samma område, men det måste inte vara så.

Avloppsbegreppet i vattentjänstlagen ska (delvis) tolkas mot bakgrund av miljöbalkens avloppsvattendefinition, där avloppsvatten bland annat är "spillvatten och annan *flytande* orenlighet".

⁶⁶ För en bredare beskrivning av olika organisatoriska former för Va hänvisas till Havs- och vattenmyndighetens rapport 2015:15, Juridiken kring Vatten och avlopp.

⁶⁷ Se vidare Havs- och vattenmyndighetens rapport 2015:15, kap. 7.

Detta innebär att omhändertagande av latrin (utan tillsatt vatten) inte faller in under vattentjänstlagen.

Vattentjänstlagen är en offentligrättslig lag som är tvingande. Det betyder att det är en lag som reglerar förhållandet mellan det allmänna och enskilda, och att de rättigheter och skyldigheter som lagen ger, inte kan avtalas eller planläggas bort. Kommunens skyldighet är med andra ord absolut.

Vattentjänstlagen fungerar som en flerstegsraket, där första steget innebär att kommunen måste avgöra om det i det aktuella området föreligger ett kommunalt ansvar eller inte för vattentjänsterna. Den frågan regleras genom 6 § vattentjänstlagen.

När man har konstaterat att det är ett kommunalt ansvar, måste kommunen som nästa steg inrätta det som kallas för ett *verksamhetsområde* (Va-område) för den vattentjänsten eller de vattentjänsterna som är aktuella. Detta beslut fattas av kommunfullmäktige. Verksamhetsområde är det geografiska område där kommunens och brukarens rättigheter och skyldigheter enligt vattentjänstlagen gäller. Verksamhetsområden kan inrättas för dricksvatten, dag- och dränvatten samt spillvatten. Det går dock inte att dela upp spillvattenansvaret i underfraktioner, såsom att BDT-vatten respektive klosettwater, eller endast urin respektive fekalier.

Det tredje steget innebär att va-huvudmannen (den som äger och driver anläggningen) upprättar det som kallas *förbindelsepunkten*, vilket för dricksvatten och spillvatten och ibland för dagvatten är en rörkoppling på utsidan av fastighetsgränsen. På fastighetsägarens sida om förbindelsepunkten äger och ansvarar fastighetsägaren för installationen, och där är det alltså en *enskild anläggning*. På andra sidan förbindelsepunkten gäller motsvarande ansvar för Va-huvudmannen, där det är en *allmän anläggning*. När denna förbindelsepunkt är upprättad inträder brukarens skyldighet att betala den delen av va-taxan som kallas anslutningsavgift.

3.4.2 När inträder kommunens ansvar?

Frågan om när kommunens ansvar inträder regleras i 6 § vattentjänstlagen, och där står att:

6 § Om det med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön behöver ordnas vattenförsörjning eller avlopp i ett större sammanhang för en viss befintlig eller blivande bebyggelse, skall kommunen

1. bestämma det verksamhetsområde inom vilket vattentjänsten eller vattentjänsterna behöver ordnas, och
2. se till att behovet snarast, och så länge behovet finns kvar, tillgodoses i verksamhetsområdet genom en allmän va- anläggning.

För att det kommunala ansvaret ska inträda gäller för det första att det inte ska gå att lösa vattentjänsten på den enskilda fastigheten, med hänsyn till risker för människors hälsa och miljön. För det andra ska det finnas ett behov av att detta behöver lösas i ett större sammanhang.

Med miljöskäl kan avses t.ex. att det finns risk för utsläpp av kväve, fosfor och andra näringsämnen så att närliggande recipienter tar skada eller att miljö kvalitetsnormer inte kan klaras. Med hälsoskäl kan avses att dricksvattentäkter förorenas av virus och andra smittämnen, eller att badplatser etc. får sådan påverkan.

Med hälsoskäl menas t.ex. att det finns risk för avloppspåverkan på vattentäkter.

Begreppet *i ett större sammanhang* är inte statistiskt utan det kan växla. När det gäller miljöhänsyn kan skyldigheten i vissa fall inträda redan vid 8-10 fastigheter, men i andra fall inte förrän vid 30-40 och när det gäller hälsoskäl så kan det röra runt 20-30 fastigheter innan kommunens ansvar inträder. Det är svårt att generalisera, utan det måste ske en ordentlig bedömning i det enskilda fallet.

Ett riktvärde kan vara att om det inte går att lösa spillvattenfrågan på den enskilda fastigheterna med en markinfiltration, så talar mycket för att det är ett kommunalt ansvar om det samtidigt finns ett behov av vattentjänsten i ett större sammanhang.⁶⁸ Det finns igen formell koppling mellan miljöbalken och vattentjänstlagen, men i realiteten spelar flera bedömningar som görs med stöd av miljöbalken stor roll för ansvaret enligt LAV. Om miljönämnden bedömer att det inom ett område inte längre går att meddela fler tillstånd till enskilda avlopp, m.h.t. MKN, andra föreningar, risk för att dricksvattentäkter påverkas eller att det kan bli vattenbrist med nya WC så kan det innebära att 6 § LAV slås på.

Vattentjänstlagen gör ingen skillnad mellan permanentbebyggelse och fritidsbebyggelse, och det är även viktigt att poängtera att frågan om det kommunala ansvaret inte är en ekonomisk fråga. Kommunens skyldighet inträder oavsett kostnaderna, och oavsett vilken inställning kommunen eller de boende i området har till frågan.

Inte minst risken för höjda kostnader för fastighetsägarna, gör att det ofta finns många olika uppfattningar bland de boende om hur man vill lösa vatten- och avloppstjänsterna.

3.4.3 Teknikval

Även om det vanligaste fortfarande är att spillvattenavledningen, i kommunal regi, ordnas med traditionella avloppsledningar, från förbindelsepunkten till ett kommunalt avloppsreningsverk, så finns det egentligen inget i lagen som föreskriver att viss teknik ska användas. Frågan regleras främst genom 10 §

En allmän va-anläggning skall ordnas och drivas så att den uppfyller de krav som kan ställas med hänsyn till skyddet för människors hälsa och miljön och med hänsyn till intresset av en god hushållning med naturresurser.

När det är förenligt med anläggningens huvudsakliga ändamål, bör den ordnas och drivas så att också andra allmänna intressen som har behov av anläggningen kan tillgodoses.

Man brukar säga att det ska vara en ändamålsenlig lösning. Förutom att lösa miljö- och hälsoskyddsaspekterna, så ska (en nyinrättad) anläggning även klara av hushållningen med naturresurser. Detta är alltså en bestämmelse som väl knyter an till resurshushållnings- och kretsloppsprincipen som finns inskriven i 2 kap. 5 § miljöbalken.

Förutom centrala reningsverk kan man tänka sig mindre lokala reningsverk, anordnande för endast en mindre husgrupp. Detta skulle kunna vara ett alternativ i kustområden där ledningsdragningar kostar mycket p.g.a. en marknära berggrund. Det är inte heller omöjligt att tänka sig

⁶⁸ Miljösamverkan Sverige. Tillsynsvägledning enligt lagen om allmänna vattentjänster, s. 28.

lösningar för enskilda fastigheter, där man lägger anläggningen på kommunal mark utanför fastigheten. Men eftersom ett av kriterierna för att vattentjänstlagens skyldigheter ska triggas igång är att det inte går att lösa avloppet på den enskilda fastigheten så lär alternativet att lägga anläggningen på privat mark inte vara ett vanligt alternativ. Det som just nu är en flitigt diskuterad fråga, gäller förutsättningarna för att ha slutna tankar på enskilda fastigheter, inom ramen för ett kommunalt verksamhetsområde. Min bedömning är att det inte är vattentjänstlagen i sig som kan skapa problem med den lösningen, utan frågan rör istället de rättsliga förutsättningarna för va-huvudmannen att få tillgång till privat tomtmark.

Trots att vattentjänstlagen sägs vara teknikneutral, så är det endast vattenbaserade avloppslösningar som kan bli aktuellt, detta följer av att lagen reglerar kommunernas skyldigheter att ordna med vattentjänster. En sådan vattentjänst är *avlopp*, vilket i lagen definieras som *".../ bortledande av spillvatten.../..."*. Ser man detta begrepp i ljuset av hur begreppet avloppsvatten definieras i miljöbalken, där det bland annat inkluderar *"spillvatten och annan flytande orenlighet,"* så blir det än tydligare.⁶⁹ Även om en Va-huvudman skulle vilja använda en teknik som tar hand om torra fraktioner, såsom latrin, så är det enligt författarens uppfattning ändå inte juridiskt möjligt att ta ut avgifter för annat än *"vattentjänster"* så som detta alltså definieras i lagen.⁷⁰ Situationen blir förmodligen annorlunda om fraktionen förutom latrin, även innehåller BDT-vatten.⁷¹ Diskussionen om var gränsen ska gå kan säkert bli teoretisk, men redan idag används extremt snålpolande toaletter och vakuumsystem med endast lite tillfört vatten av Va-huvudmän. Även trycksatta ledningar utnyttjas (LPS-system), men där tillsätts små mängder vatten, förutom BDT-vatten som också leds dit. Ett snålpolande system, eller ett LPS-system är kanske det närmaste en Va-huvudman tillåts komma ett *"torrt"* system.

Författaren bedömer därför rättsläget som att det inte kan föreligga ett kommunalt ansvar enligt vattentjänstlagen för *"bortledande"* av fekalier eller humanurin, om dessa inte transporteras bort med vatten eller, för urin, möjligen i rör med självfall. Även i dagens vakuumsystem tillförs vatten, om än i mycket små mängder.

Ett teoretiskt exempel: Antag att man i ett s.k. omvandlingsområde, fram till nu har löst toalettfrågan med egna torrdass. Vid en bedömning finner kommunen att antalet fastigheter går över gränsen för vad som anses vara *"ett större sammanhang"* (6 § LAV) och att det inte bedöms vara möjlig att lösa avloppsfrågan med infiltrationer på varje fastighet med hänsyn till alla små vattentäkter. Även om Va-huvudmannen skulle vilja driva ett projekt med latrin som körs till en lokal rötgasanläggning för framställning av biogas, och det finns lokala lantbrukare som tar hand om rötresterna, så är inte det en teknik som får användas av huvudmannen eftersom det med största sannolikhet inte skulle anses vara en vattentjänst. Huvudmannen kan då inte heller ta betalt för ett sådant system. Alternativet blir att anordna ett Va-system där det är avloppsvatten som ska avledas och renas, lokalt eller centralt.

Detta bör nog ses i sitt historiska sammanhang, där vattentjänstlagen med sina grunder i 1950-talet har haft som målsättning att skapa en *"modern"* och miljösäker hantering av urin och fekalier. Frågan om torra lösningar är förmodligen i stora delar en fråga om acceptans hos samhället

⁶⁹ 9 kap. 2 § MB, se även Qviströms s. 38-39.

⁷⁰ Detta följer av 24 – 25 § § vattentjänstlagen.

⁷¹ BDT-vatten står för Bad, disk och tvättvatten.

och dess invånare. Trots att torra lösningar möjligen ur vissa perspektiv kan anses som mer hållbara, så är det högst tveksamt om medelsvensson är beredd att slopa vattenklosetten? Vad gäller redan bebyggda områden skulle det förmodligen dessutom vara ekonomiskt helt orealistiskt att gå över från vattenbaserade system till torra lösningar.

När det gäller anordnande av avlopp utanför verksamhetsområde, och i en skärgårdsmiljö så har mark- och miljööverdomstolen i ett mål uttalat att i vart fall när det gäller fritidsbebyggelse så kan torra toalettlösningar vara ett alternativ om det inte är möjligt att lösa det med vattenbaserade system.⁷²

3.4.4 Kommunalt va- skärgårdsmiljö

Det finns inga specialregler i vattentjänstlagen som främjar eller undantar skärgårdsmiljö, eller annan typbebyggelse från det kommunala ansvaret. Rent typiskt sett, och starkt generaliserat, kan man möjligen hävda att där det finns mycket berg i dagen är det svårt och dyrt att gräva ner både enskilda avloppsanläggningar och kommunala. En konsekvens av sådana markförhållanden kan vara att det blir ett kommunalt ansvar att ordna med vattentjänster p.g.a. brist på lämplig infiltrationsmark, och en annan konsekvens av sådana förhållanden kan bli att lösningar med långa ledningar då kan bli extra dyra.

Det senare innebär inte att det kommunala ansvaret är mindre, utan att det kan finnas större anledning för kommunens Va-huvudman att söka sig fram till tekniklösningar som inte kräver långa ledningar nere i berget. Kanske är det lättare att finna enstaka större markpartier för gemensamma infiltrationsanläggningar, än många små på varje enskild fastighet.

Möjligen är en sådan diskussion extra viktig om bebyggelsen dessutom ligger ute på skärgårdsöar.

3.4.5 Avslutande kommentarer om vattentjänstlagen

Föreligger förutsättningarna i 6 § vattentjänstlagen, så är det ett kommunalt ansvar att ordna med vattentjänster även i en skärgårdsmiljö. Detta gäller oavsett om det är på fastlandet eller ute i skärgården. Kostnaden för att inrätta sådana system spelar ingen roll för bedömningen av frågan om det föreligger ett kommunalt ansvar. Däremot kan det spela roll för frågan om *hur* detta ska lösas. Även om det kan vara svårt för fastighetsägaren att komma ifrån anslutningsavgifterna,⁷³ så tvingar den lagen ingen att ansluta sig till ett allmänt avloppsnät. Det innebär också att det inte finns ett automatiskt hinder mot att ge dispenser för latrinkompostering inom verksamhetsområde för spillvatten, även om miljönämnderna ofta kan framtvinga en anslutning genom miljöbalken. Ofta menar domstolarna att en anslutning till ett kommunalt nät typiskt sett är det bästa och rimligaste alternativet att ordna spillvattenavledning.

Trots att vattentjänstlagen är teknikneutral, är det enligt författarens uppfattning aldrig va-huvudmannens ansvar att transportera bort utsorterade fraktioner av fekalier på annat sätt än med

⁷² Mark- och miljööverdomstolens dom i mål M 9983-04, 2006-11-09. Värmdö kommun.

⁷³ Se förutsättningarna i 24 § vattentjänstlagen.

vatten, eller för urin, möjligen med självfall. Eftersom det inte går att debitera avgifter enligt vattentjänstlagen för annat än vattentjänster, så finns inte torra lösningar på kartan för landets Va-huvudmän.

Det går inte heller att dela upp det så att Va-huvudmannen ansvarar för urin och avfallshuvudmannen för fekalerna, det följer av att ett *verksamhetsområde* för spillvatten omfattar både urin och fekalier.

Även om Va-huvudmannen skulle vilja skapa torra system, med hämtning av fekalier och urin i olika fraktioner så är det ändå högst tveksamt om denne har rätt att ta betalt för det. Av 24 – 25 §§ vattentjänstlagen följer nämligen att Va-huvudmannen har rätt ta ut avgifter för *vattentjänster*, som tillhandahålls via en *förbindelsepunkt*.

Trots att innehållet i slutna tankar utgör hushållsavfall om det kommer från en eller endast ett fåtal fastigheter, så är situationen annorlunda när det gäller innehåll i slutna tankar inom ett verksamhetsområde för spillvatten, dit avloppsvattnet förts med vatten eller endast med BDT-vatten.⁷⁴ Förbindelsepunkten bör kunna förläggas mellan husliv och den slutna tanken, detta är helt klart när tanken är belägen utanför enskild fastighet men förmodligen även om den finns innanför. Eftersom den slutna tanken tillhör den allmänna anläggningen så kan inte innehållet utgöra ett hushållsavfall.

3.5 Enskilt Va

Inom de områden där det inte föreligger ett kommunalt ansvar enligt vattentjänstlagen, får de enskilda fastighetsägarna själva sörja för att det finns vatten och avlopp.⁷⁵ Rent organisatoriskt kan detta göras med en mängd olika lösningar, men det gemensamma för dem är att de i folkmun brukar kallas "enskilda avlopp". Havs- och vattenmyndigheten förordar dock att man numera benämner dem små avloppsanläggningar (En mindre avloppsanläggning).

En vanlig lösning är att varje fastighetsägare löser sitt avlopp på sin fastighet, eller att två fastigheter går samman om en gemensam anläggning. När fler fastigheter går samman kan det vara bra att säkra marktillgången genom servitut.

En annan vanlig lösning är att en grupp fastigheter går samman om en gemensamhetsanläggning (GA), enligt anläggningslagen, då anläggningen sköts och drivs av en samfällighetsförening av samma slag som ofta har enskilda vägar, brunnar eller parkeringsplatser.

Ytterligare en lösning är att fastigheter utanför kommunalt verksamhetsområde, genom civilrättsliga avtal med Va-huvudmannen, får rätt att ansluta sin fastighet till det kommunala nätet (en s.k. avtalslösning). En sådan lösning är beroende av att Va-huvudmannen accepterar sådan anslutning, vilket bl.a. förutsätter att det finns kapacitet i den allmänna anläggningen.

⁷⁴ Frågan har diskuterats av Christensen, Jonas/Uddevalla kommun 2013.

⁷⁵ För mer om enskilda avlopp (små avloppsanläggningar) hänvisas till Havs- och vattenmyndighetens rapport 2015:15 kap. 6.

Det är inte heller helt ovanligt att en samfällighetsförening har ett eget ledningsnät med en gemensam förbindelsepunkt ut till det kommunala nätet, trots att alla hus egentligen ligger inom verksamhetsområdet.

Skulle latrinkompostering av t.ex. miljöskäl inte vara möjligt på enskilda fastigheter, och det inte heller är ett sådant område där vattentjänstlagen gäller, så får de enskilda fastighetsägarna lösa det på egen hand eller tillsammans med grannar möjligen genom en gemensamhetsanläggning och samfällighetsförening. En sådan gemensam lösning kan vara ett mindre reningsverk, en gemensam infiltration, en gemensam tank eller varför inte en gemensam rötningsanläggning där hushållens latrin omvandlas till biogas och jordförbättringsmedel?

4 Latrin, är det avlopp eller avfall?

4.1 Introduktion

Latrin, liksom utsorterade fraktioner av fekalier och humanurin ligger på gränsen mellan vad som rättsligt sett är hushållsavfall respektive avloppsvatten. Konsekvensen blir att olika regler blir tillämpliga, vilket i sin tur leder till olika förutsättningar för kommunerna att styra den enskildes val av teknik och därmed sina egna förutsättningar för att kunna bygga upp ekonomiskt hållbara system för insamling och hantering. Detta i sin tur kan orsaka höga kostnader för kommunerna när det kommer nya toalettlösningar och reningstekniker på marknaden, med olika filtermaterial och slutfraktioner som ska tas omhand.

Avfallsfrågorna regleras i miljöbalkens 15 kap. samt i avfallsförordningen. Varje kommun ska ha en renhållningsordning. Avloppens organisatoriska form regleras delvis i lag om allmänna vattentjänster, och hur de ska utföras i miljöbalken.

För att förstå effekterna av regelsystemet, men också för att kommunerna ska ha förutsättningar för att kunna välja och planera, kan det därför vara viktigt att observera de rättsliga skillnader som föreligger mellan det som rinner i våra avloppsledningar respektive det som samlas upp i slutna tankar, komposter, i slambrunnar eller i soptunnan vid grinden.

4.2 Omhändertagande av avfall

Tidigare i rapporten beskrivs förutsättningarna för att något ska klassificeras som hushållsavfall, samt möjligheterna för enskilda att själva få ta hand om detta på den egna fastigheten. Exemplet i denna rapport är latrin.

Det som samlas upp i enskilda fastigheters slambrunnar, slutna tankar, latrin liksom utsorterade fraktioner av fekalier och humanurin är alltså hushållsavfall eller i vart fall jämförligt med detta.⁷⁶ Detta gäller under förutsättning att den slutna tanken inte är en del av huvudmannens allmänna anläggning, eller kommer från fler än "ett fåtal" fastigheter.

⁷⁶ 15 kap. 2 § MB samt Naturvårdsverkets 2008-01-16, s. 4.

Ansvar för att samla in och omhänderta detta hushållsavfall vilar enligt bestämmelserna i 15 kap. MB därmed på kommunerna, vilket också beskrivits ovan. I enlighet med de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB ska kommunerna ta hand om hushållsavfallet så att det inte uppstår olägenheter för människors hälsa och miljö,⁷⁷ samt så att man uppfyller kravet på resurshushållning och kretslopp.⁷⁸

När det gäller det fasta hushållsavfallet som oftast (men alltså inte alltid) lämnar bostäderna via soptunnan har kommunerna sedan mycket lång tid tillbaka byggt upp infrastruktur för att kunna samla in och ta hand om detta på ett miljöriktigt sätt, och utan onödiga kostnader. Kommunerna har här själva kunnat utforma sin logistik, kärleens storlek och placering, sorteringsfraktioner och sitt omhändertagande på det sätt som passat just den kommunens intentioner. På 60–70-talet bestod infrastrukturen ännu i många fall av ”soptippar” och idag av t.ex. kompost- eller rötningsanläggningar för det nedbrytbara avfallet samt sorteringsverks och kraftvärmeverk för det brännbara avfallet. Dessa olika enheter drivs i vissa fall i kommunal regi, i andra fall är det utlagt på privata entreprenörer genom upphandlingar. I de flesta kommuner sorterar man ut komposterbart avfall från annat, för att t.ex. göra biogas eller kompostmassa. Dessa olika förfaranden är idag både rättsligt och socialt accepterade. Eftersom det är avfall (och inte avlopp från enskilda avlopp) har kommunerna alltså möjligheter att på egen hand bestämma insamlingsteknik, fraktionsindelningar och kostnader för detta genom sina styrdokument i form av renhållningsordning, avfallsplan och taxebestämmelser.

Denna teknikfrihet har kommunerna även för hämtning av slam från slambrunnar eller utsorterade fraktioner av fekalier och humanurin. Många kommuner vill dock numera, av arbetsmiljöskäl, undvika hämtning av latrintunnor. Rent rättsligt sett kan kommunerna emellertid inte vägra ta hand om sådant hushållsavfall, men det finns vissa möjligheter att via höga taxor försöka få de boende att göra andra val. Kommunerna kan även i renhållningsordningen införa bestämmelser om att latrintunnan ska placeras vid tomtgräns eller intill körbar väg.

Gissningsvis kan höga hämtningsavgifter för latrin leda till att många fastighetsägare väljer att själva ta hand om det, t.ex. i egna latrinkomposter på fastigheten. Möjligen kan kommuner också ha uppmuntrat ett sådant förfarande för att komma ifrån den arbetskrävande latrinhämtningen. Att helt förbise eventuella miljö- eller hälsorisker med latrinkomposter, endast för att klara av arbetsmiljölagen är dock inte tillåtet.

4.3 Omhändertagande av avloppsvatten

Avloppsvatten är rättsligt sett inte avfall, och kan därmed inte heller vara ett hushållsavfall.⁷⁹ Bestämmelserna i 15 kap. MB eller i avfallsförordningen blir inte tillämpliga, varvid kommunernas monopol på insamling och omhändertagande inte gäller.

Det blir ett kommunalt ansvar att ta hand om avloppsvattnet först om förutsättningarna i 6 § vattentjänstlagen föreligger. Den lagen innebär dock ingen skyldighet för fastighetsägaren att ansluta sig till det allmänna systemet, så om förutsättningarna på fastigheten är tillräckligt bra för

⁷⁷ 2 kap. 3 § MB.

⁷⁸ 2 kap. 5 § MB.

⁷⁹ Enligt EU:s avfallsdirektiv, artikel 2.2.a, ska avloppsvatten undantas från direktivets tillämpningsområde om det omfattas av annan gemenskapslagstiftning.

att tillstånd till en sådan anläggning ska kunna ges, så finns inget som hindrar att hen anordnar ett enskilt avlopp eller någon torr lösning. Den senare lösningen kräver dock inte tillstånd, men eftersom även en torr lösning kräver omhändertagande av det som levereras kan det krävas att kommunen hämtar det vid grinden eller att det ges dispens så att en latrinkompost på fastigheten kan ges.

Det är denna beskrivning som gäller och som man utgår från, men man kan gott ställa sig frågan om ett enskilt avlopp egentligen inte borde likställas med andra små anläggningar som på den egna fastigheten tar hand om *hushållsavfall*. Det som hamnar i en slambrunn, eller i en sluten tank, oavsett hur stor vattenblandningen är, definieras ju redan idag som ett hushållsavfall. På samma sätt ser man på latrin och fekalier. Detta gäller om det kommer från en eller ett fåtal fastigheter. Kommer det från fler fastigheter, såsom slammet från en gemensamhetsanläggning, så är det fortfarande avfall även om det inte är hushållsavfall. Det är i vart fall inte avloppsvatten.

Ur detta perspektiv kan man möjligen likställa ett tillstånd till ett enskilt avlopp med en dispens från det kommunala transportmonopolet för hushållsavfall, och lokaliseringen av det enskilda avloppet kan likställas med lokaliseringen av en latrinkompost. För båda anläggningarna gäller att de ska inrättas och skötas på ett miljömässigt godtagbart sätt, främst enligt 2 kap. MB.

Det nu beskrivna är inte den gängse uppfattningen, men för diskussionens sak kan det ändå vara intressant att belysa frågan ur detta perspektiv.

Ovan beskrivs den "teknikfrihet" som föreligger för kommunen när det gäller att ta hand om det fasta hushållsavfallet, men vilka förutsättningar har kommunerna att påverka den enskilde fastighetsägarens teknikval vid en ansökan om ett enskilt avlopp?

Det krävs tillstånd för att få inrätta ett enskilt avlopp. Sökanden lämnar in en ansökan till den kommunala miljönämnden som har att pröva ansökan. Det är sökanden som föreslår teknik, och det är den tekniken som ska prövas mot förutsättningarna på den föreslagna platsen. Givet att den föreslagna tekniken klarar av lagens krav, så får inte prövningsmyndigheten lägga sig i teknikvalet. Det är en hörnsten. Lagstiftningen är målorienterad, med funktionskrav. Den är inte teknikorienterad. Detta är en väsentlig skillnad mot avfallslagstiftningen.

Det kommer nya reningstekniker varje år, och i vissa fall bygger systemet på att avloppsvattnet t.ex. ska ledas genom en filterbädd som med jämna mellanrum ska bytas ut. Det kommer fler och fler sorterande tekniker, med syfte att kunna urskilja näringsämnen för vidare kretsloppande.

Men, eftersom dessa "restprodukter" av avloppsvattenhantering rent rättsligt sett är hushållsavfall så är kommunen skyldig att ta hand om det, oavsett hur fraktionen ser ut, oavsett om det krävs speciella transportfordon eller någon särskild form av hantering. I vissa fall körs fraktionen till deponi, i andra fall krävs speciella tekniker för att utvinna t.ex. fosfor eller andra näringsämnen. Eftersom latrin från en torrtoalett också är ett avfall så inkluderas också den fraktionen in i detta resonemang. Men på grund av att ett enskilt avlopp å andra sidan är en del av ett system för att ta hand om avloppsvatten, kan inte kommunen vid tillståndsprövningen påverka teknikvalet.

Detta innebär att det är helt olika förutsättningar för kommunerna när det gäller att kunna bygga upp ett enhetligt tekniskt och administrativt system för det hushållsavfall som måste hämtas i

form av slam från slambrunnar eller filterbäddsrester än för det hushållsavfall som hämtas vid grinden i en soptunna, där avfallet möjligen är förpackat i påsar med olika färg beroende på dess innehåll.

Det går att tvinga hushållen att köpa gröna, vita och röda plastpåsar, men inte att bestämma hur avloppsresterna ska levereras. Eftersom latrin är ett hushållsavfall är det kommunerna som bestämmer tunnans storlek, utformning och färg, hur ofta den ska hämtas och var den ska lämnas. Det finns inte heller något bemyndigande till kommunerna som ger dem rätten att genom generella föreskrifter styra teknikvalet för enskilda avlopp, på samma sätt för annat hushållsavfall.

Så länge som latrin är latrin (hushållsavfall), så kan kommunen styra teknik för insamling och omhändertagande, men om latrin istället är en produkt sprungen ur ett avloppssystem (icke-hushållsavfall) så saknar kommunen denna möjlighet.

Är det ett hushållsavfall kan den enskildas hantering av det styras genom kommunens renhållningsordning och taxebestämmelser. Men är det ett en avloppsfraktion kan inte prövningsmyndigheten genom tillståndsbeslutet avseende ett enskilt avlopp vägra tillstånd till en viss typ av anläggning bara därför att kommunen byggt upp ett system för att kunna ta hand om en eller flera andra fraktioner. Det blir helt enkelt en juridisk krock, mellan avfallsreglerings generösa regler för kommunerna att helt bestämma om insamlingsformerna å ena sidan och avloppsreglernas förbud för prövningsmyndigheten att lägga sig i detta å andra sidan. Detta torde vara en effekt av att enskilda avlopp prövas med stöd av samma processuella regler som de riktigt stora verksamheterna.

Konsekvenserna av detta kan bli att det är för dyrt för kommunerna att skapa kretsloppssystem för att kunna ta hand om de många olika fraktioner som kan komma från de enskildas avloppssystem. Detta i sin tur kan leda till att det inte går att finna avsättning för dessa restprodukter, och finns det ingen avsättning för restprodukten så finns det rättspraxis som säger att det inte går att ställa krav på att enskilda ska inrätta resurshushållande avloppssystem.

Motsvarande svårighet finns inte för de avfallsfraktioner som inte genererats ur ett avloppssystem, såsom latrin från torra toalettlösningar.

5 Slutsatser

5.1 Att förhålla sig till gamla latrindispenser

På grund av dispensernas rättsliga karaktär, som gynnande förvaltningsrättsliga beslut, är de inte helt lätta att upphäva. Utöver de traditionella grunderna, med återkallelseförbehåll, lagstöd, en dispens grundad på vilseledande uppgifter eller upphävande med hänsyn till hälsofara så har man i rättspraxis och i den juridiska litteraturen dock under senare tid öppnat upp för att upphävande skulle kunna vara möjligt även med hänsyn till nya principer och värderingar på avfallsområdet. Frågan är då kanske hur mycket tid och arbete en kommun vill lägga ner på att driva en sådan rättslig process? Kanske är svaret beroende av hur angeläget det är att få bort latrinkomposten i det enskilda fallet. Hur mycket föroreningar bidrar de med i praktiken?

Det finns dock ett antal åtgärder som kommunerna utan större problem skulle kunna göra för att på sikt fasa ut latrinkomposter i områden där det anses viktigt. Dessa är:

- Att bedriva tillsyn över befintliga anläggningar. Tillsynen kan i princip bedrivas hur ofta som helst, men måste vara motiverad av miljö- eller hälsoskäl och kostnaderna för fastighetsägaren måste stå i proportion till hur mycket miljönytta tillsynen anses göra. Det får inte övergå till trakasserier. Till syvende och sist handlar det om tillsynsmyndighetens verksamhetsplanering och -prioritering, även i förhållande till alla andra tillsynsobjekt i kommunen.
- Att informera fastighetsägarna om de eventuella risker som finns med latrinkompostering på den enskilda fastigheten. Kanske kan vissa försvinna på det sättet.
- Att vara restriktiv med att ge nya dispenser.
- Att i den mån kommunen ger nya dispenser, man är noga med att skriva in att de kan komma att upphävas om det behövs av miljö- eller hälsoskäl.
- Att nya dispenser tidsbegränsas.
- Att vara uppmärksam på att dispenser är personbundna, och således försvinner vid en fastighetsöverlåtelse (arv, gåva, köp etc.)

5.2 Hur ska fekalierna hanteras?

Hur ska då fekalierna hanteras i dessa områden?

Man kan möjligen påstå att stora centrala reningsverk å ena sidan och egnahemsägarens latrinkompostering i den egna trädgården å andra sidan, utgör två ytterligheter. Båda har sina fördelar och sina nackdelar.

En småskalig latrinkompost är i bästa fall en del i ett källsorterande system, där man inte behöver använda rent dricksvatten för att transportera restprodukterna. Det finns inte heller någon risk för att en förhållandevis ren avfall-/avloppsfraktion blandas med förorenat industriavloppsvatten och möjligen dagvatten. Möjligheterna att få fram en ren gödselprodukt är stora, och givet att man har en tillräckligt stor trädgård, med rätt markförutsättningar, kan både det komposterade materialet och urinen spridas hemmavid.⁸⁰ Kommunen kan också i stor utsträckning påverka teknikvalet, vilket ökar förutsättningarna för att kunna få ner kostnaderna.

Vid dåliga markförhållanden och allt för nära till grund- eller ytvatten finns dock en risk för att det kan bidra till övergödningen. Sköts inte anläggningen kan det också uppstå sanitära olägenheter för grannar.

Denna typ av omhändertagande bygger också på att den enskilde fastighetsägaren är engagerad, och beredd att tömma sin latrintunna och att ta hand om komposten så att den sköts som den ska.

Man kan naturligtvis fundera över vilken drivkraft som egentligen ligger bakom egnahemsägarnas vilja att på egen hand kompostera sina fekalier. Det finns säkert de som vill göra det av mer

⁸⁰ Om dessa förutsättningar, se af Petersens/Beck-Friis.

altruistiska skäl, såsom att hushålla med naturresurser. Att merparten gör det för att komma ifrån kommunernas renhållningstaxa torde dock inte vara någon hemlighet.

Ett storskaligt omhändertagande, där avloppsvattnet förs till ett centralt reningsverk innebär att närområdet avlastas näringsämnen, fastighetsägaren behöver inte bry sig om driften och grannar kan känna sig säkra på att det inte sprids lukt eller andra olägenheter. Även om allt fler reningsverk blir REVAQ-certifierade,⁸¹ är det dock fortfarande många reningsverk som inte har ett så rent slam att det är lämpat att spridas på åkermarker. Kostnaderna för storskaligt system riskerar att bli höga, i vart fall i jämförelse med egenkompostering av latrin.

Det finns dock mellanlägen, där man utnyttjar de större anläggningarnas effektivitet och förmåga att serva många fastigheter men med de mindre och lokala anläggningarnas rena avfallsfraktioner och närhet till både de som levererar insatsprodukter i form av fekalier och urin samt till lantbruksarealen där näringsämnen kan spridas.

Dessa anläggningar kan drivas som gemensamhetsanläggningar, med fastigheterna som intressenter, i områden där ansvaret för spillvattenhantering inte faller på kommunerna genom 6 § vattentjänstlagen. Kraven i 6 § LAV är inte förhandlingsbara.

Inom ramen för ett kommunalt ansvar för spillvattenhanteringen enligt vattentjänstlagen kan motsvarande (vattenbaserade) anläggningar drivas i regi av Va-huvudmannen. Är det fråga om hushållsavfall, kan anläggningen drivas av den kommunala nämnd eller det kommunala bolag som ansvarar för avfallshanteringen.

Oavsett vem som är huvudman, så gäller alltid miljöbalkens regler. Målet med omhändertagandet bör å ena sidan vara att avlasta kustområdet från ytterligare belastning av övergödande ämnen, och å andra sidan bör det vara att skapa kretslopp av näringsämnen. Denna ambition följer helt miljöbalkens målsättning, dess krav i 2 kap. 5 § liksom ambitionen i t.ex. strategin för miljömålet *Ingen övergödning* i Stockholms län samt Baltic Sea action Plan, BSAP.

Det finns redan exempel på avloppssystem där man genom rötningsprocesser lokalt producerar både biogas, och slam till åkermarken. Ett alternativ till rötning är våtkompostering av slammet, med nackdelen att man då inte får biogas. I Stockholms län har man uttalat att nya gemensamma anläggningar bör vara röttningsanläggningar.⁸²

5.3 Ska latrinhämtning återinföras?

Det är viktigt att ytterligare näringsämnen inte tillförs redan övergödda vatten. Ett sätt är att dra avloppsledning till ett reningsverk.

I artikeln *"Varför behöver vi satsa på ekologisk avfallshantering"* beskriver Professor Nils Tiberg hur man redan före andra världskriget lade ner befintlig sortering av sopor. Många avfalls slag hade nyttiggjorts och återförts till de naturliga kretsloppen. Detta gällde i hög grad även hanteringen av fekalier (och humanurin), där man omvandlade innehållet i stadens utedass till *podrett*

⁸¹ REVAQ(Renare vatten, Bättre kretslopp) är ett certifieringssystem, framtaget av Svenskt Vatten, i syfte att minska flödet av farliga ämnen till reningsverk, att skapa en hållbar återföring av växtnäring samt att hantera riskerna på vägen dit.

⁸² Länsstyrelsen Stockholm. Rapport 2015:20. 21.

som användes för gödningsändamål. Men i och med moderniseringen av samhället, med införande av sopnedkast och vattenbaserat Va, samt flytten från landsbygd till stad så bröts dessa kretslopp.

Tiberg skriver att *"sopnedkast och förbränningsanläggningar medverkade till att materialflödet blev allt mer enkelriktat från resurs till avfall. Avträden och den besvärliga latrinhanteringen ersattes av vattentoaletter och avloppssystem."*⁸³

Men inte nog med det, sopnedksten och WC-stolen kom med stor säkerhet också att vara tecken på utveckling och hög standard. När sopnedksten försvann under 1990-talet var det därför många som ansåg att detta var en standardsänkning. Men medan sopnedksten numera sedan länge är historia och våra barn inte ens känner till namnet, är det fortfarande de vattenburna och centraliserade avloppssystemen som för många är det självklara valet, trots att det faktiskt finns lagkrav på att nya Va-anläggningar ska ordnas med hänsyn till hushållningen av naturresurser.

På samma sätt som sopnedkastet i väggen (under en begränsad tidsperiod) var en självklarhet som kom att symbolisera avstånd från Fattigsverige, och i någon mån vara lyx så är vattenbaserade avloppssystem fortfarande självklart. Vattentjänstlagen utgår från att det ska vara vattenbaserade system, och huvudmannen är förmodligen förhindrad från att ta betalt för en torr lösning.

Jämförelsen mellan hanteringen av hushållsavfall och Va-systemen haltar emellertid på en viktig punkt, nämligen infrastrukturen. Naturligtvis är det inte lika enkelt och billigt att bygga om befintliga ledningsbaserade Va-system, på samma sätt som man under 1980 -90 talet flyttade upp soptunnorna från källaren till nybyggda småhus i markplan.

I områden där det inte är miljömässigt möjligt att anlägga enskilda avlopp, men där det samtidigt inte föreligger en skyldighet enligt 6 § vattentjänstlagen att inrätta ett verksamhetsområde för spillvatten så kan torra latrinlösningar med kommunal latrinhämtning dock vara ett alternativ även idag. Innehållet i latrintunnorna är då ett hushållsavfall, för vilket kommunerna har ansvar att transportera bort och slutligt omhänderta. Kommunerna kan inte vägra hämta hushållsavfall, men av arbetsmiljöskäl har kommunerna under senare år allt mer försökt att få bort latrinhämtningen. Detta görs ofta genom höjda taxor.

Om det visar sig att torra lösningar med kommunal hämtning är ett miljömässigt och ekonomiskt bra alternativ, så kan man fundera över hur svårt det kan vara att få fram ett hämtningssystem som både har förutsättningar att klara av miljö- och hälsoskyddskraven liksom arbetsmiljökraven? I praktiken kan steget inte vara långt. Fortfarande hämtas hushållsavfall t.ex. i form av innehållet i slutna tankar och slamavskiljare. Och det var inte länge sedan det fördes en liknande arbetsmiljödiskussion beträffande manuell dragning av långa sugslangar från slambil till alla slutna tankar. Den frågan är nu löst. Eftersom fekalier är ett hushållsavfall så kan kommunerna dessutom mer eller mindre fritt bestämma var, när och hur hämtningen ska ske samt hur systemen rent tekniskt ska utformas. Den möjligheten finns ju inte vid tillståndsgivningen till enskilda avlopp.

⁸³ Tiberg s. 13.

Källförteckning

- Axelsson, Ulrik. IVL, Svenska Miljöinstitutet, rapport B1765-C. Miljömålsstyrd tillsyn. Miljökvalitetsmål, miljölagstiftning och företagens frivilliga miljöarbete i samverkan. Slutsatser, framtidsbild och åtgärder. Sept. 2008.
- Baltic Sea Action Plan (BSAP). HELCOM Ministerial Meeting, Krakow, Poland, 15 November 2007.
- Bengtsson, Bertil m.fl. Kommentarer till Miljöbalken. Norstedts förlag.
- Bohlin, Alf. Warnling-Nerep, Wiweka. Förvaltningsrättens grunder. Norstedts juridik AB 2006.
- Christensen, Jonas. Slutentank inom verksamhetsområde för spillvatten, eller... Ett utredningsuppdrag av Uddevalla kommun. Ekolagen och Uddevalla maj 2013.
- Darpö, Jan. Ett evigt tillstånd? JP Miljönet 2005-10-05.
- Havs- och vattenmyndighetens rapport 2012:20, God havsmiljö 2020. Marin strategi för Nordsjön och Östersjön. Del 2: God miljöstatus och miljö kvalitetsnormer.
- Havs- och vattenmyndighetens rapport 2015:15, Juridiken kring Vatten och avlopp. En översiktlig genomgång av juridiken kring dricksvattenförsörjning samt avledning och rening av spillvatten och dagvatten. (Huvudförfattare Jonas Christensen).
- Länsstyrelsen Stockholm. Rapport 2015:20. Strategi för miljömålet *Ingen övergödning* i Stockholms län.
- Länsstyrelsen Stockholm. Strategi för miljömålet *Ingen övergödning* i Stockholms län. Rapport 2015:20.
- Länsstyrelsen västra Götaland. Rapport 2014:20. Behovsutredning för tillsyn enligt miljöbalken 2014-2016 Miljöskydds-, Naturvårds- och Vattenvårdsenheten.
- Michanek, Gabriel. Tillstånd får inte ges om aktuell ytvattenstatus försämrats eller uppnåendet av god ytvattenstatus äventyras. Analys av EU-domstolens förhandsavgörande C-461/13. JP Miljönet 23 november 2015.
- Michanek, Gabriel och Zetterberg, Charlotta. Den svenska miljörätten, Iustus Förlag, 3:e uppl. 2012.
- Miljösamverkan Sverige – Länsstyrelserna. Behovsutredning. Rapport 2016-06-12.
- Miljösamverkan Sverige – Länsstyrelserna. Tillsyn enligt lagen om allmänna vattentjänster. Ett handläggarstöd för länsstyrelserna. Rapportnummer 2014:14, 2014-10-17.
- Naturvårdsverket: Vägledning till definitionen av hushållsavfall, 2008-01-16.
- Naturvårdsverkets rapport 5214, Aktionsplan för återföring av fosfor ur avlopp. Huvudrapport till Bra slam och fosfor i kretslopp.
- Naturvårdsverkets rapport 5347. Modell för tillsyn styrd av miljö kvalitetsmålen, TIM-projektet. December 2003.

af Petersens, Ebba och Beck-Friis, Barbro. Faecal composting – how to build and maintain a compost for faeces from dry urine diverting toilettes. WRS Uppsala AB på uppdrag av Coalition Clean Baltic, CCB.

Qviström, Jörgen. Vattentjänstalgen, en handbok. Norstedts Juridik 2008.

Regeringens proposition 1997/98:45, Miljöbalk. del 1-2.

Sveriges kommuner och landsting. Taxa inom miljöbalkens område, utifrån risk- och erfarenhetsbedömning. Stockholm 2012.

Tiberg, Nils. Varför behöver vi satsa på ekologisk avfallshantering? Artikel i antologin Avfallshantering i förändring. Redaktör Jonas Norrman. Allmänna förlaget, Publica 1991.