

# Enskilda avlopp - Miljöbalken har ändrat de rättsliga förutsättningarna

Av Jonas Christensen  
**FÅR INTE SPRIDAS, KAN MÖJLIGEN CITERAS:**  
manuskript.

*Detta är en inte slutligt version av en artikel som publicerades i antologin Miljörätten i förändring, Rättsfondens skriftserie nr 36 år 2003. Iustus Förlag.*

<b>ENSKILDA AVLOPP - MILJÖBALKEN HAR ÄNDRAT DE RÄTTSLIGA FÖRUTSÄTTNINGARNA .....</b>	<b>1</b>
1 INLEDNING.....	2
1.1 Syfte och avgränsning.....	2
1.2 Introduktion till regleringen .....	4
2 TRE GENERATIONER AVLOPPSREGLERING, -EN HISTORISK BAKGRUND .....	5
2.1 Inledning.....	5
2.2 Hälsovårdsaspekten.....	7
2.3 Miljöaspekten .....	8
2.4 Kretsloppsaspekten.....	12
3 VAR FINNS AVLOPPSREGLERNA I MILJÖBALKEN?.....	14
3.1 Inledning.....	14
3.2 Förprövningsregler .....	14
3.3 Balkens Målsättningsregel i 1:1 .....	15
3.4 Betydelsen av nationella miljö kvalitetsmål.....	16
Giftfri miljö .....	16
Ingen övergödning.....	17
Levande sjöar och vattendrag .....	17
Grundvatten av god kvalitet .....	18
Hav i balans samt levande kust och skärgård .....	18
Myllrande våtmarker .....	18
God bebyggd miljö.....	18
3.5 Allmänna hänsynsregler i kap. 2 .....	19
3.5.1 Inledning .....	19
3.5.2 Den omvända bevisbördan i 2:1 .....	19
3.5.3 Kunskapskravet i 2:2.....	20
3.5.4 Den grundläggande hänsynsregeln i 2:3.....	21
3.5.5 Lokaliseringsregeln i 2:4.....	22
3.5.6 Kretslopp och resurshushållning i 2:5 .....	22
3.5.7 Avvägningsregeln i 2:7 .....	25
3.6 Avloppsreglering utanför 2:a kapitlet .....	26
3.6.1 Avloppsvattenutsläpp i 9:7.....	26

3.6.2 Utsläpp till vattenområde i 12§ FMH.....	27
3.7 Vissa villkors och tillståndsfrågor.....	28
3.7.1 Inledning .....	28
3.7.2 Villkor utformade som teknikkrav eller som funktionskrav .....	28
3.7.3 Tillstånds rättsverkningar .....	32
3.7.4 Villkorsutformningens betydelse för rättskraften .....	35
4 SKYDDET FÖR GRUNDVATTENTÄKTER.....	36
5 VISSA ANDRA RÄTTLIGA STYRMEDEL FÖR ATT PÅVERKA VALET AV AVLOPPSLÖSNING ...	38
5.1 Inledning.....	38
5.2 Kommunala avloppspolicys.....	38
5.3 Plan och bygglagen.....	38
6 AVSLUTANDE KOMMENTARER.....	40

## 1 Inledning

### 1.1 Syfte och avgränsning

I Uppsala kommun finns cirka 8 000 enskilda avlopp, varav det beräknas att hälften inte uppfyller miljöbalkens krav på rening.<sup>1</sup> Situationen är likartad i många av landets kommuner. Genom Miljöbalksreformen är det inte endast sanitära problem och övergödning som skall åtgärdas, utan nu ställs också krav på kretslopp och resurshushållning. Till detta kommer den ökande fokuseringen på vattenkvalitet som EU:s nya ramdirektiv för vatten redan har inneburit.<sup>2</sup>

Sveriges Riksdag har antagit ett antal nationella miljökvalitetsmål. Ur avloppssynpunkt torde miljökvalitetsmålet *Ingen övergödning* vara ett av de mest relevanta. Riksdagen har uttalat att "*Miljöbalkens styrmedel har stor betydelse för att uppnå miljökvalitetsmålet Ingen övergödning.*"<sup>3</sup> Vidare sägs i samband med detta miljökvalitetsmål, att "*Enskilda avlopp behöver förbättras med infiltration, markbäddar eller separerande system. Även här bör ny teknik där näringsämnen tas upp av växter ges ökade möjligheter. Av de omkring en miljon enskilda avloppen anses 50–60 % inte uppfylla miljöbalkens krav. Tillsynen enligt miljöbalken av enskilda avlopp måste därför öka och föreskrifterna för nyanläggning moderniseras. Ansvar för dessa frågor vilar i huvudsak på kommunerna.*"<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Denna artikel är den första av planerade två inom ramen för forskningsprojektet "Rättsliga förutsättningar för miljöanpassning av enskilda avlopp", finansierat av FORMAS, ursprungligen beviljat av Naturvårdsverket. Många tack går även till Agneta Ödegaard-Herlin på Naturvårdsverket, Mats Johansson på VERNA samt VA-teamet på Uppsala kommuns miljökontor för inspiration och värdefulla synpunkter. Rättsfall som publicerats via Miljölex t.o.m. 2002-10-25 har beaktats.

<sup>2</sup> Direktiv 2000/60/EG om upprättandet av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område, 2000 EGT L327.

<sup>3</sup> Regeringens proposition 2000/01:130 Svenska miljömål, här s. 82.

<sup>4</sup> A. a. s. 83.

Frågan är vilka möjligheter Miljöbalken (MB) ger vad beträffar möjligheterna att ställa krav på sådana avloppssystem som inte endast förhindrar utsläpp, utan som också gör det möjligt att återföra viktiga näringsämnen i former, koncentrationer och till platser där de gör nytta. Dessvärre finns inget miljömål som tydligt tar sikte på resurshushållning.

Denna artikel är ett resultat av ett pågående forskningsprojekt beträffande rättslig reglering av enskilda avlopp. Syftet med hela projektet är att utifrån regleringen av enskilda avlopp, analysera miljöbalkens kretsloppsregel i 2:5. Uppslaget till projektet kommer från två håll. Sedan våren 1999 arbetar jag halvtid som förvaltningsjurist på miljökontoret i Uppsala. På miljökontoret bedrivs en tillsynskampanj inriktad på enskilda avlopp, där syftet numera alltså inte endast är att minska de sanitära olägenheterna eller att förhindra föroreningsproblem. Idag ska man också ställa krav på återföring av näringsämnen. Hur det sistnämnda rent rättsligt ska utföras är dock fortfarande mycket oklart. De enda riktlinjer som idag föreligger, är i princip Naturvårdsverkets allmänna råd från 1987.<sup>5</sup> Osäkerheten är dock stor ute på fältet om vilken rättslig relevans dessa råd skall ges idag, dels på grund av att de är gamla och därför inte rent tekniskt är uppdaterade, dels därför att de inte alls utgår från de förutsättningar som ges i miljöbalken.

Den andra inkörsporten till detta avloppsprojekt var efterdyningarna till min doktorsavhandling i miljörett.<sup>6</sup> I avhandlingen analyserar jag ett utvalt rättssystem utifrån flödet av en viss resurs, nämligen fosfor. I efterhand har jag förstått att de enskilda avloppen utgör en viktig eller till och med mycket viktig del sett ur recipientens perspektiv men en liten del sett ur åkermarkens. Man kan därför säga att den föreliggande studien är en fördjupad delstudie som fortsättning på avhandlingen.

Syftet med artikeln är därför dels att bringa klarhet i de regler som styr utförandet av enskilda avlopp i allmänhet, och reglerna om kretsloppskrav i synnerhet. Dels är syftet att på ett mer generellt plan analysera vilka krav man i realiteten kan ställa med stöd av MB 1:1 och 2:5, för att kunna skapa kretslopp av naturresurser. Avlopp och kretslopp inte bara låter lika rent språkligt, de hör dessutom intimt samman.

Idag torde inga större samhällen i Sverige sakna avloppsreningsverk. Däremot finns det fortfarande många enskilda avlopp som inte uppfyller miljöbalkens krav. Enligt vissa uppgifter fanns år 2000 en halv miljon småhus och lika många fritidshus som inte var anslutna till kommunala avloppsreningsverk.<sup>7</sup> I Uppsala kommun beräknas det alltså finnas 8000 enskilda avlopp, och medan dessa motsvarar 10% av de samlade avloppsutsläppen i kommunen, står de för lika stor andel av fosforutsläppen som de resterande som går via kommunala reningsverk. En tiondel av befolkningen släpper alltså ut lika mycket fosfor som resterande 90% gör.<sup>8</sup> Med andra ord så är inte utsläppen från de enskilda avloppen så betydelselösa. En juristprofessor sade under min tid som forskarstudent, att det för en jurist förmodligen inte går att forska om avfall.....!

---

<sup>5</sup> Naturvårdsverket allmänna råd 87:6. Små avloppsanläggningar.

<sup>6</sup> Christensen, J. Rätt och kretslopp. Studier om förutsättningar för rättslig kontroll av naturresursflöden, tillämpade på fosfor. Iustus förlag 2000.

<sup>7</sup> Prop. 2000/01:130 s. 12.

<sup>8</sup> Schön, Susanne. Kretsloppsanpassning av små avlopp. Utvärdering av möjligheterna i Uppsala kommun. Examensarbete på Miljö- och vattenteknikprogrammet vid Uppsala Universitet 2001, här s. 1.<sup>9</sup> Praxis för tillsyn av enskilda avlopp. Miljöskyddslagens regler och Koncessionsnämndens beslut. Naturvårdsverket 1995, här s. 2.

## 1.2 Introduktion till regleringen

Avloppsvatten definieras i MB 9:2: "Med avloppsvatten avses: 1. spillvatten eller annan flytande orenlighet, 2. vatten som använts för kylning, 3. vatten som avleds för sådan avvattnings av mark inom detaljplan som inte görs för en viss eller vissa fastigheters räkning, eller 4. vatten som avleds för avvattnings av en begravningsplats". Begreppet enskilda avlopp är däremot inte rättsligt definierat. I linje med de definitionsförslag som Bjällås gav,<sup>9</sup> torde det bästa vara att sätta enskilda avlopp i motsats till kommunala eller allmänna avlopp. Med hänsyn till hur reglerna är utformade, kan man möjligen hävda uppfattningen att till enskilda avlopp bör endast räknas de som är avsedda för färre än 25 personekvivalenter (pe).

På EU-nivå finns för närvarande två direktiv som är av direkt relevans för avloppsfrågorna, nämligen Rådets direktiv om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse; avloppsvattendirektivet.<sup>10</sup> Detta direktiv är främst skrivet med avseende på reningskrav för avloppsvatten från större tätbebyggelser, men kan ändå ha viss relevans för enskilda avlopp. Det andra direktivet, Ramdirektivet för vatten, är dock av klar betydelse för enskilda avlopp bl.a. därför att det i stora delar bygger på att miljö kvalitetsnormer för inlands- grund- samt kustvatten ska fastställas.<sup>11</sup> Samtliga vattenområden i medlemsländerna ska senast år 2015 uppfylla kriterierna för *God ekologisk status*, och för grundvatten skall gälla *Balanserat vattenuttag* och *God kemisk status*. Ramvattendirektivet kommer inom en mycket snar framtid att ställa krav på kommuner och andra att åtgärda en mängd olika källor till orent vatten. Just den omständigheten att direktivet i mycket utgår från miljö kvalitetsnormer, gör att det är vattnet och vattnets kvalitet som ställs i centrum, inte vilken form av utsläppare eller utsläpp det är. Förmodligen kommer ramvattendirektivet att leda till att många fler kommuner måste intensivifiera tillsynen över enskilda avlopp, och ställa sådana krav på alla gamla att de i vart fall uppfyller miljöbalkens krav och att direktivets normer uppfylls. Också i EU:s sjätte miljöhandlingsprogram prioriteras bl.a. att säkerställa en hög skyddsnivå för ytvatten och grundvatten, förhindra förorening och främja hållbar vattenanvändning för att kunna nå upp till målet för en hållbar vattenanvändning och hög vattenkvalitet.<sup>12</sup>

Förutom dessa omständigheter så har det länge funnits en öppen konflikt mellan enskilda avlopp och enskilda vattentäkter, eftersom dessa ofta finns på samma platser. I områden där det inte finns kommunalt vatten och avlopp (VA) indraget måste man lösa dessa faciliteter på egen hand, eller tvärtom, eftersom man valt att lösa VA-frågorna på egen hand har det inte funnits behov eller anledning för kommunen att låta inrätta ett VA-område med allt vad det innebär. En mycket vanlig situation är den där ett gammalt fritidshusområde håller på att omvandlas till ett område för permanentboende. Ju kortare avstånden blir mellan brunnar och avloppsanläggningar, dess större är risken för att grundvattnet blir förorenat.

---

<sup>9</sup> Praxis för tillsyn av enskilda avlopp. Miljöskyddslagens regler och Koncessionsnämndens beslut. Naturvårdsverket 1995, här s. 2.

<sup>10</sup> 91/271/EEG av den 21 maj 1991, EGT L35/24.

<sup>11</sup> Gipperth, L analyserar detta direktiv ur ett svenskt perspektiv i artikeln: Ramdirektivet för vatten - ett framsteg för skyddet av unionens vattenresurser? Införd i Fågelperspektiv på rättsordningen. Vänbok till Staffan Westerlund. Iustus Förlag 2002 s. 467-489.

<sup>12</sup> Europaparlamentets och Rådets beslut nr 1600/2002/EG, EGT L242, art. 2.7.e).

Idag finns bestämmelser beträffande hantering av avloppsvatten i fler olika författningar. Medan lagen om allmänna vatten- och avloppsanläggningar (VAL),<sup>13</sup> SFS 1970:244, reglerar större avloppssystem och deras verksamhetsområden s.k. VA-område, så finns reglerna om utsläpp från enskilda avlopp i miljöbalken (MB), SFS 1998:808 samt i förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH), SFS 1998:899. Också plan- och bygglagen (PBL), SFS 1987:10, kan i många fall vara ett värdefullt instrument för att i större eller mindre utsträckning styra valet av avloppssystem,<sup>14</sup> liksom anläggningslagen, SFS 1973: 1149, kan vara av betydelse för att skapa s.k. gemensamhetsanläggningar.

I denna artikel behandlas främst miljöbalken med tillhörande förordningar. Vissa regler i plan- och bygglagen kommer också att beröras.

## 2 Tre generationer avloppsreglering, -en historisk bakgrund

### 2.1 Inledning

Avloppssystem är inget nytt påfund, i alla tider har människan haft behov av att skaffa undan urin och avföring. I Rom finns fortfarande rester av den antika avloppsledningen Cloaca Maxima, liksom det i Knossos på Kreta finns rester av avloppsledningar. I Mårten Skinnares hus i Vadstena, byggt i början av 1500-talet, hänger avträdet ut från väggen, en våning upp i luften. Istället för en latrintunna, så hamnade allt på gatan. London byggde ut sitt avloppssystem i samband med sjukdomsepidemier under 1700-talet. Det är inte svårt att tänka sig att avloppsvatten tidigt utgjorde en konfliktärd som det fanns anledning att reglera via rättssystemet.

Ljungman sammanfattar den Romerska grannelagsrätten beträffande vissa immissioner, såsom t.ex. regleringen av vissa former av spillvatten: *"Sammanfattningsvis kan man således konstatera att romersk rätt /.../ betraktar immissioner över fastighetsgränsen, av vad slag det vara må, såsom i princip förbjuda, men att undantag göres för vissa till det dagliga livet hörande och föga betungande olägenheter från grannen."*<sup>15</sup>

Lundgren redovisar att år 1870 var det för Sveriges del endast Stockholm och Göteborg som hade underjordiska avloppsledningar.<sup>16</sup> Sedan länge hade man gjort sig av med fast och flytande avfall genom att hälla ut det på gatan – på samma sätt som hos Mårten Skinnare i Vadstena. När marken mättades så rann avloppsvattnet på markytan och ut i eventuella rännstenar. På landsbygden ansågs avloppsfrågorna vara en privat ensak.<sup>17</sup>

I Sverige var det vid 1800-talets slut fortfarande stora skillnader mellan stad och land. I 1868 års ordningsstadga för rikets städer (SFS 1868:22) fanns vissa bestämmelser till skydd för ytvatten

---

<sup>13</sup> VAL är för närvarande under utredning, direktiv 2002:46, Miljödepartementet. Direktiven är mycket generöst skrivna, och öppnar för utredningsmannen att analysera lagens förhållande till utnyttjande av naturresurser och till kretsloppsaspekter.

<sup>14</sup> Också PBL är under utredning, direktiv 2002:97, Miljödepartementet

<sup>15</sup> Ljungman, Seve. Om skada och olägenhet från granfastighet. Ett bidrag till läran om immissionernas rättsliga behandling. Almqvist & Wiksell 1943, här s. 19.

<sup>16</sup> Lundgren, Lars. Vattenförening. Debatten i Sverige 1890-1921. Gleerups förlag, Lund 1974. Här s. 21.

<sup>17</sup> A. a. s. 22.

och förebyggande av förorening. Genom denna fick avloppsvatten och annan flytande orenlighet slås ut i rännstenen om det inte medförde elak lukt eller större olägenhet.

Banden mellan stad och land bröts genom ökad urbanisering, och på landsbygden tömdes dasen förmodligen på gödselstacken, vilken så småningom spreds på åkrarna. På åkrarna odlades födan. Det man inte åt själva på gården såldes vidare till städerna. I städerna utvecklades latrinhanteringen, och i de s.k. pudrettfabrikerna blandades latrin med torv och kalk till gödselmedel.<sup>18</sup>

Genom införandet av vattentoaletterna från sekelskiftet och framåt koncentrerades så utsläppen. Utsläpp av avlopp - på olika sätt, från det antika Rom, via Mårten Skinnare i Vadstena och till idag - har främst varit förknippade med dålig lukt och spridande av smittämnen. Skydd av brunnar och andra vattentäkter var också länge helt central, men verkar nu ha kommit något i skymundan. Denna konflikt måste nu åter upp till ytan med hänsyn till de krav som ramdirektivet för vatten kommer att medföra.

De storskaliga problemen försvann i Sverige i och med lagkrav på reningsverk från större bebyggelsekoncentrationer, men ännu år 2002 måste badplatser längs Fyrisån stängas på grund av höga koncentrationer tarmbakterier i vattnet.<sup>19</sup> Denna aspekt på avloppsutsläpp kommer jag i fortsättningen att kalla den *Sanitära aspekten*. Boven i dramat är då inte främst utsläpp från reningsverk, utan från enskilda avlopp som inte uppfyller ens grundläggande reningskrav. På något vis känns det som om man är tillbaka där det en gång började.

Lundgren redovisar hur man runt sekelskiftet 1800/1900 också började uppmärksamma att vattendrag växte igen och att fiskar dog. Tillförseln av näringsämnen, främst kväve och fosfor, ledde till det vi idag vet är övergödning eller eutrofiering. Stora bovar var skinnberedningsindustrier och cellulosaindustrin. Även om mycket positivt skett främst sedan miljöskyddslagens krav på reningsverk infördes i början av 1970-talet, så är eutrofiering fortfarande ett stort problem. Fortfarande måste varje år vissa tillflöden till Fyrisån rensas på vattenväxter för att inte strömfåran ska växa igen. Utan tvekan har jordbruket en mycket stor del i denna problematik. Denna aspekt på avloppsutsläpp kommer jag i fortsättningen att kalla *Föroreningsaspekten*. Också här bidrar de enskilda avloppen med stora utsläpp även om mycket tyder på att det nu är jordbruket som står för de procentuellt sett största andelarna.

Sedan början av 1980 talet,<sup>20</sup> och i synnerhet i kölvattnen av Brundtlandrapporten som kom ut 1987,<sup>21</sup> har man allt mer börjat inse vidden av att tillgången på naturresurser inte är oändlig. Behovet av att återvinna och återanvända har förstärkts, vilket inte minst gäller samhällets utnyttjande av grundämnet fosfor. Att avloppsutsläpp också bidrar till "förskingring" av livsnödvändiga, icke förnybara resurser, har allt mer poängterats under 1900 talets sista år. Denna aspekt på avloppsutsläpp, där hushållning är det grundläggande, kommer jag i fortsättningen att kalla *Kretsloppsaspekten*. Vad gäller de enskilda avloppen så går misshushållning med resurser hand i hand med föroreningsproblemen eftersom det är samma ämnen det handlar om. Vad beträffar utsläppen från reningsverken så har man kraftigt minskat utsläppen av framför allt fosfor, men istället har det

---

<sup>18</sup> Tiberg, Nils. Avfallshantering i förändring s. 13. Redaktör Jonas Norrman. Allmänna Förlaget 1991.

<sup>19</sup> Hassani, Anna och Miljökontoret i Uppsala. Bakteriepåverkan vid baden i Fyrisån. Utredning av orsakerna till de höga bakteriehalterna, oktober 2001.

<sup>20</sup> Se här t.ex. SOU 1983:56, Naturresursers nyttjande och hävd.

<sup>21</sup> Vår gemensamma framtid, Rapport från världskommissionen för miljö och utveckling. I Sverige utgiven av Prisma/Tiden 1988. Engelsk originaltiteln Our Common Future.

hamnat i reningsverksslammet som p.g.a. föroreningar och bakterier ändå inte kan recirkuleras genom att spridas på åkermark.

Utifrån hälsoskyddsaspekten, föroreningsaspekten samt kretsloppsaspekten är det lätt att dela in regleringen runt avlopp i tre tidsåldrar, beroende på vilka intressen som varit erkända och skyddade av rättssystemet.

## 2.2 Hälsovårdsaspekten

Den tidiga avloppsregleringen hade som enda syfte att förhindra uppkomsten av sanitärt störande effekter, såsom lukt smittspridning och andra liknande otrevligheter för människan.<sup>22</sup> Skyddet av hämtställen för vatten var framträdande, men något generellt förbud mot utsläpp av orenat avloppsvatten fanns inte. Lundgren menar att det är uppenbart att man förlitade sig på utspädning,<sup>23</sup> och han beskriver regleringen som att den var inriktad på fattigdomsföroreningar. Med detta syftar han på att medan regleringen avseende VA, WC och utsläpp från fabriker var mycket sparsam, så fanns många detaljregler för hur t.ex. avträden, gödselupplag och ladugårdar skulle inrättas.<sup>24</sup>

I den första gemensamma ordningsstadgan för rikets städer från 1868 var det t.ex. förbjudet att kasta svinmat, döda djur, sopor, avfall eller annan orenlighet från fabriker och hantverkstäder i vatten nära städer eller på gator och torg.<sup>25</sup> Enligt samma stadgande fick man slå ut vatten i rännstenen om *"de icke sprida elak lukt eller eljest medföra större olägenhet"*. Det var vidare förenat med böter att förorena brunn, källa, vattenledning eller annat hämtningsställe.<sup>26</sup> Någon motsvarande gemensam ordningsstadga för landsbygden fanns inte.

Enligt 1874 års Hälsovårdsstadga för riket ålåg det inom städerna Hälsovårdsnämnden att se till att avloppsvatten kunde rinna fritt från gator och andra allmänna platser samt att leda det från gårdar och tomter ut till det allmänna avloppet.<sup>27</sup> Detta skulle om möjligt ske till floder, strömmar, havsvikar eller sjöar, alltså fortfarande utspädning.<sup>28</sup> På landsbygden skulle de kommunal nämnderna *"egna synnerlig uppmärksamhet"* åt att kommuninnevånarna *"så vidt möjligt"* hade ymnigt och gott vatten för dryck och matlagning. Man skulle tillse att brunnar och andra ställen där vatten hämtades inte förorenades genom närhet till avträden, djurhållning, utsläpp från fabriker eller annat så att: *"de vådor för allmänna helsotillståndet och enskildes helsa, som kunna blifva en följd af orenlighet uti eller i närheten af boningar, eller af annan osnygghet, varda i möjligaste mån aflägsnade."*<sup>29</sup>

---

<sup>22</sup> Jämför även Lundgren, ovan not 16, s. 29, samt Kungl. Maj:ts proposition 1969 nr 28 med förslag till miljöskyddslag m.m., här s. 43.

<sup>23</sup> Lundgren, ovan not 16, s. 31.

<sup>24</sup> A. a. s. s.

<sup>25</sup> Kongl Maj:ts nådiga Ordningsstadga för rikets städer; Gifven Stockholms slott den 24 mars 1868. Här 17§. Om dessa tidiga regleringar, se även G. Holmbergers artiklar i Teknisk tidskrift under år 1907.

<sup>26</sup> 18§ 1868 år s ordningsstadga.

<sup>27</sup> Kongl. Maj:ts nådiga Hälsovårdsstadga för riket; Gifven Stockholms Slott den 25 september 1874. Här 9§.

<sup>28</sup> Lundgren, ovan not 16, s. 24.

<sup>29</sup> 1874 års hälsovårdsstadga 28§.

Också 1919 års hälsovårdsstadga var - som namnet visar - endast inriktad på sanitära omständigheter.<sup>30</sup> Även i denna gjorde man skillnad mellan stad och land. Här krävdes hälsovårdsnämndens medgivande för att i städer få inrätta vattenklosett,<sup>31</sup> det fanns ett krav på att urin, diskvatten och annan flytande orenlighet som lätt kunde övergå i förruttelse skulle bortledas i underjordisk ledning där sådan fanns, samt att tvättvatten, skurvatten och annat dylikt spillvatten som ej är hänföra till orenlighet också omedelbart skulle medelst underjordisk ledning föras ut i stadens avloppsledning eller "ut i lämpligt vattendrag".<sup>32</sup> Om sådan ledning inte fanns så skulle avloppet släppas ut i rännstenen.<sup>33</sup> Avloppsledningar skulle vara inrättade så att det inte kunde medföra sanitär olägenhet.<sup>34</sup> Vidare skulle enligt 1874 års byggnadsstadga alla städer ha en plan för hur vatten skulle avledas.

På landet var det hälsovårdsnämndens uppgift att bl.a. verka för att avlopp, genom vilka flytande orenlighet bortfördes, "anordnas så att de icke vålla sanitär olägenhet."<sup>35</sup> Förutom vissa regler om hur avträden skulle utformas, så fanns endast en bestämmelse om hantering av avlopp: "Invid eller i närheten av boningshus må marken ej förorenas; ej heller må latrin, urin, köksavfall, diskvatten eller andra dylika ämnen, som lätt övergå i förruttelse, uppsamlas eller förvaras så, att sanitär olägenhet därav kunna uppkomma."<sup>36</sup> 1919 års hälsovårdsstadga ersattes av 1958 års hälsovårdsstadga, som kom att gälla ända till 1983 då Hälsoskyddslagen (SFS 1982:1080) trädde i kraft. Hälsoskyddslagen upphävdes när miljöbalken trädde i kraft 1 januari 1999.

I 1958 års stadga krävdes "för avledande av spillvatten och annan flytande orenlighet och av dagvatten samt för rening av avloppsvatten skola vidtagas de anordningar och åtgärder, som skäligen finnas påkallade för undvikande av sanitär olägenhet."<sup>37</sup> Det krävdes också skriftlig anmälan för att få inrätta sluten avloppsledning som inte endast skulle föra avloppsvatten till allmän avloppsanläggning.

Först i 1982 års hälsoskyddslag finns en mer allmänt hållen regel beträffande utsläpp av avloppsvatten: "Avloppsvatten skall avledas, renas eller på annat sätt tas om hand så att sanitär olägenhet inte uppkommer. För detta ändamål skall lämpliga avloppsledningar inrättas."<sup>38</sup> Vidare krävdes tillstånd av den kommunala nämnden för att få inrätta avloppsanordning om en WC var ansluten.

Vid sidan om hälsoskyddslagen så fanns dock andra regler om avloppsvatten, först i 1918 års vattenlag genom en ändring 1942, och sedan i 1969 års miljöskyddslag. Dessa båda författningar behandlas i nästkommande avsnitt.

### 2.3 Miljöaspekten

Den tidigaste regleringen rörande vattenföroreningar bestod av enstaka spridda bestämmelser, vars främsta syfte var att skydda sjöfart och fiske.

---

<sup>30</sup> Hälsovårdsstadga, given Stockholms slott den 19 juni 1919. Se t.ex. dess inledningsparagraf.

<sup>31</sup> 13§ 4 mom.

<sup>32</sup> 13§ 4mom.

<sup>33</sup> 1919 års hälsovårdsstadga 16§.

<sup>34</sup> 22§.

<sup>35</sup> 1919 HVS, 35§.

<sup>36</sup> 49§.

<sup>37</sup> Hälsovårdsstadgan den 19 december 1958, nr 663, här 39§.

<sup>38</sup> SFS 1982:1080 7§, 1<sup>st</sup>.



I 12§ 1880 års vattenrättsförordning<sup>39</sup> fanns en enligt Ljungman "tämligen allmänt hållen föreskrift, om skyldighet för ägare av verk eller inrättning att förhindra utsläppande av avfall, varav olägenhet kunde förorsakas."<sup>40</sup> Detta var visserligen inte till skydd för vattenmiljön som sådan eller med hänsyn till andra levande organismer, utan mer till för att garantera framkomlighet och flottning på vattendragen. Men å andra sidan representerade denna reglering ett skyddsintresse som låg vid sidan av den rena hälsovården. Darpö beskriver regeln som inget annat än att Länsstyrelsen gavs makt att ingripa mot allvarliga vattenföroreningar när de redan var ett faktum.<sup>41</sup>

Den s.k. dikningslagskommittén hade uppdrag att utarbeta ett förslag till lag om förorening. Arbetet resulterade i en utredning 1915 som dock inte ledde fram till lagstiftning.<sup>42</sup> Först genom en ändring år 1942 i 1918 års vattenlag (ÄVL), infördes bestämmelser som tydligt hade miljön som skyddsintresse. Medan lagstiftningen hittills endast haft sanitära aspekter för ögonen, var syftet med de nya reglerna att skydda miljön, bl.a. säger man i motiven beträffande vissa regler att de "med hänsyn till landets djur eller växtvärld eller eljest ur naturskyddssynpunkt är av särskild betydelse."<sup>43</sup> I ÄVL 8:23 och 8:31-32§§ använder man beteckningen "förorening", och i 8 kap. 34§ är det uttryckligen fisket som skyddas. Även om såväl den politiska diskussionen,<sup>44</sup> som det vetenskapliga samhället långt tidigare hade uppmärksammat det vi idag kallar miljöproblem,<sup>45</sup> så dröjde det alltså till seklets mitt innan det också av rätten erkändes som ett skyddsvärt intresse.

I ÄVL 8:23 reglerades utsläpp av kloakvatten, d.v.s. spillvatten och orenligheter som härrör från bostäder.<sup>46</sup> Här stadgades "att den som avleder eller ämnar avleda kloakvatten till vattendrag, sjö eller annat vattenområde, vare skyldig att, i den mån det kan anses skäligt, vidtaga erforderliga åtgärder till motverkande av förorening." Regeln byggde på ett avvägningsmoment; "det skulle vara skäligt" att vidta åtgärder. Utsläppen av detta slagas avloppsvatten var sålunda i princip tillåtet, men med möjlighet att föreskriva skyddsåtgärder.<sup>47</sup>

1956 infördes kravet på längre gående rening än slamavskiljning (låggradig rening) varvid 8:23, 2st fick följande lydelse: "kloakvatten som innehåller avloppsvatten från vattenklosett eller härrör från tätbebyggelse och som ej undergått behandling, varigenom avsättningsbar förorening frånskilts, ävensom pressaft från siloanläggning och urin från djurstall må ej avledas till vattendrag, sjö eller annat vattenområde, med mindre det uppenbarligen kan ske utan olägenhet."<sup>48</sup> Kravet på att det ska vara uppenbart är mycket långtgående och innebär att det i praktiken ska föreligga en endast mycket låg risk för olägenhet för att förbudet ska gälla.<sup>49</sup> Med olägenhet avsågs då det jag här nämner miljö- respektive hälsoaspekter. Bestämmelsen överfördes till 7§ ML för att senare få plats i 12§ FMH och hälsoskydd där den alltså finns. 1956 tillkom också den s.k. förprovningsskugörelsen, i vilken man räknade upp vissa slags fabriker och andra inrättningar som

---

<sup>39</sup> Förordning om jordägares rätt öfver vattnet å hans grund av 1880.

<sup>40</sup> Ljungman, ovan not 15, s. 239.

<sup>41</sup> Darpö, Jan. Vem har ansvaret. Rättsläget idag och förslag för framtiden. Naturvårdsverket rapport 4354, 1994, här s. 11.

<sup>42</sup> Betänkande med förslag till lag angående vatten- och förorening m.m. Stockholm 1915.

<sup>43</sup> Proposition 1941:45 med förslag till vissa ändringar i vattenlagen.

<sup>44</sup> Se till exempel Lundgrens redovisning i sin avhandling, ovan not 16.

<sup>45</sup> Se här främst dikningslagskommitténs betänkande 1915.

<sup>46</sup> Definitionen fanns i ÄVL 8:1.

<sup>47</sup> Westerlund, Staffan. Miljöfarlig verksamhet. Norstedts 1975, här s. 44.

<sup>48</sup> Infördes i ÄVL 8:23, 2st. genom lag 30 nov. 1956.

<sup>49</sup> Se även prop. 1941:45 s. 74.

inte fick anläggas före avloppsfrågan tillståndsprövats av vattendomstolen, medan andra skulle anmälas till länsstyrelsen.<sup>50</sup>

1964 skärptes reglerna ytterligare genom att ett särskilt skydd för dricksvattentäkter infördes i paragrafens 2:a st.: "Till vattendrag, sjö eller annat vattenområde, vars vatten användes eller kan antagas komma att framdeles användas för samhällets vattenförsörjning eller fabrik eller annan inrättning för framställning av varor avsedda att förtäras av allmänheten, må kloakvatten icke avledas, om därigenom kan uppkomma fara för spridning av smitta eller eljest våda ur hälsovårdssynpunkt."<sup>51</sup> Denna regel överfördes senare till 18 kap i 1983 års vattenlag, och sedan vidare in i MB genom dess 2 kap. där den får anses ingå i de allmänna hänsynsreglerna.

1918 års vattenlag skilde alltså på kloakvatten (från bostäder) respektive industriellt spillvatten. Reglerna om utsläpp av industriellt avloppsvatten fanns i ÄVL 8:31-37 §§ och var betydligt strängare än vad som gällde utsläpp av kloakvatten, vilket alltid var tillåtligt.<sup>52</sup> I princip rådde redan från 1942 ett förbud mot utsläpp av industriavloppsvatten i vattenområden om det orsakade olägenhet av någon betydelse ur allmän eller enskild synpunkt.<sup>53</sup> Förbudet gällde tills dess att skäliga skyddsåtgärder hade vidtagits eller tills dess man slagit fast att det skulle medföra oskäliga kostnader att motverka föroreningen.<sup>54</sup> Ljungman påpekade redan tidigt att dessa regler endast omfattade utsläpp till ytvatten och inte till grundvatten.<sup>55</sup>

1969 klubbades den nya miljöskyddslagen genom. Skyddsintressen för denna lagstiftning var både hälsan och miljön som sådan,<sup>56</sup> och man skilde inte heller på avloppsvatten från hushåll respektive industri. Ursprungligen omfattade ML inte grundvatten, något man dock ändrad på under hand. Definitionen av avloppsvatten fanns nu i 3§ ML, och de gemensamma materiella reglerna beträffande avloppsvatten fick sin form i avvägningsreglerna i 4-5§§. Immissionssakkunnigas uppfattning var att det inte gick att förbjuda immissioner generellt, utan att den grundläggande principen med miljöskyddslagen skulle vara att immissioner så långt det var praktiskt möjligt skulle förebyggas.<sup>57</sup> Dock fanns fortfarande viss reglering kvar i 1958 års hälsovårdsstadga, och sedermera i 1982 års hälsoskyddslag. Medan miljöskyddslagen tog fasta på användningen av fast egendom, så utgick hälsoskyddslagstiftningen från begreppet sanitär olägenhet. Det är först igenom 1999 års miljöbalk som all avloppsreglering samlats, även om de fortfarande är uppdelade mellan olika kapitel och förordningar. Med utgångspunkt i lagstiftningen så som den var då MB trädde i kraft, så gällde följande uppdelning mellan ML och HskL.

I ML:s 1§ definierades dess tillämpningsområde under begreppet "Miljöfarlig verksamhet". Hit räknades bl.a. utsläppande av avloppsvatten (1§, 1<sup>st</sup>. 1p.). I 3§ definierades avloppsvatten,<sup>58</sup> och

---

<sup>50</sup> Beslutad den 30 november 1956, nr 583. Kungörelsen löd under Lagen (1956:582) om tillsyn över vattendrag, sjöar och andra vattenområden, som också upphävdes när ML trädde i kraft.

<sup>51</sup> Lag 29 april 1964.

<sup>52</sup> Westerlund 1975, ovan not 47, s. 44, prop. 1941:45 s. 102 samt prop. 1969:28 s. 50 och 206.

<sup>53</sup> ÄVL 32§, 1<sup>st</sup>. Se även Westerlund 1975, ovan not 47, s. 44 om detta.

<sup>54</sup> Westerlund 1975, ovan not 47, om detta.

<sup>55</sup> Ljungman, ovan not 15, s. 65.

<sup>56</sup> Se t.ex. uttalanden i motiven. Kungl. Maj:ts proposition 1969 nr 28 med förslag till miljöskyddslag m.m. här s. 115.

<sup>57</sup> Prop. 1969 nr 28 s. 57.

<sup>58</sup> "Med avloppsvatten avses i denna lag: 1. Spillvatten och annan flytande orenlighet, 2. Vatten som använts för kylning vid driften av fabrik eller annan inrättning, 3. Vatten som avleds för

genom 7§ förbjöds utsläppande av avloppsvatten av vissa slag i vattendrag, sjö eller annat vattenområde om det inte var uppenbart att det kunde ske utan olägenhet. Genom 8§ ML kunde regeringen generellt förbjuda utsläpp av avloppsvatten inom vissa delar av landet och genom 8a§ kunde regeringen utlysa ett särskilt föroreningskänsligt område till *miljöskyddsområde*. Två områden som fått denna status enligt 8§ är Björklinge - Långsjöns avrinningsområde strax norr om Uppsala och Laholmsbukten. Utöver dessa regler så fanns den grundläggande regeln för alla former av avloppsutsläpp i ML 4-6 §§.

I Miljöskyddsförordningen (SFS 1989:364) fanns ytterligare regler. Genom dess 3§ tillsammans med bilagan till förordningen var det förbjudet bl.a. att *släppa ut* avloppsvatten utan tillstånd om utsläppen motsvarade mer 2000 personekvivalenter(pe),<sup>59</sup> och genom dess 19§ tillsammans med bilagan var det förbjudet att släppa ut avloppsvatten för upp till 2000 pe, med undantag för "*avlopp från enstaka hushåll*" utan att anmäla detta till den kommunala nämnden.<sup>60</sup>

Ett intressant faktum, som fortfarande gäller, är att medan utsläpp från större reningsverk begränsas genom villkor formulerade som att xx% av den utgående fosfor, kvävet eller syreförbrukanden ämnen (BOD) ska avlägsnas, d.v.s. som ett funktionskrav, så föreskrivs endast vissa tekniska krav på de enskilda avloppsanläggningarna. Den direkta orsaken är naturligtvis att det för stora reningsverk gäller en tillståndsplikt för utsläppandet, medan det för enskilda avlopp gäller tillståndsvång för inrättandet av anläggningen. Dessa aspekter behandlas närmare längre fram i artikeln.<sup>61</sup>

Också i Hälsoskyddslagen fanns alltså avloppsrelevanta regler, och i denna var det begreppet "sanitär olägenhet" som var det centrala begreppet. Med detta avsågs (1§, 2st) "*en störning som kan vara skadlig för människors hälsa som inte är ringa eller helt tillfällig*." Avloppsvattenbegreppet var i HskL detsamma som i ML.<sup>62</sup> I 6§ fanns den grundläggande försiktighetsregeln, och i 7§, 1<sup>st</sup>. fanns den grundläggande regeln för avloppsutsläpp; "*Avloppsvatten skall avledas, renas eller på annat sätt tas om hand så att sanitär olägenhet inte uppkommer. För detta ändamål skall lämpliga avloppsanordningar inrättas*." Genom 7§, 2st föreskrevs tillståndsplikt från den kommunala nämnden för att *inrätta* avloppsanordning om en WC skulle anslutas, medan det räckte med en skriftlig anmälan om ingen WC skulle kopplas på. Om ML föreskrev tillstånds- eller anmälningsplikt gällde den regeln i stället. Enligt den praxisen som normalt tillämpades av tillsynsmyndigheterna beträffande avloppsvatten, tillämpades hälsoskyddslagen i fråga om mindre utsläppsmängder, d.v.s. från enstaka hushåll, och miljöskyddslagen för utsläppsmängder därutöver.<sup>63</sup>

Med kunskap om den reglering som gällde omedelbart före MB, så inser man lätt att den splittrade avloppsreglering som idag gäller inom MB helt beror på att man i princip har flyttat över bestämmelserna mer eller mindre ordagrant till 9 kap MB eller till FMH. Någon samordning mel-

---

sådan avvattning av mark inom en detaljplan som ej sker för viss eller vissa fastigheters räkning, 4. Vatten som avleds för avvattning av begravningsplats."

<sup>59</sup> För mer än 100.000 invånare gavs tillståndet av Koncessionsnämnden för miljöskydd (p. 92.01.01 i bilagan) och för mer än 2000 men högst 100.000 gavs tillståndet av Länsstyrelserna (p. 92.01.02).

<sup>60</sup> P. 92.01.03 i bilagan.

<sup>61</sup> Avsnitt 3.7.2 nedan.

<sup>62</sup> HskL 7§, 4st.

<sup>63</sup> Uttalande av KN i Beslut B 89/92.

lan reglerna har inte varit aktuell. Balken är snarare en kompilation än en samordnad miljölagstiftning, men det är jag inte den första som anser.

## 2.4 Kretsloppsaspekten

Den tredje generationens avloppsregleringar tillåter/kräver att man inte bara ska väga in vilka sanitära problem eller vilka miljöproblem som kan komma av en avloppsanläggning, utan att man också ska ta hänsyn till möjligheterna att hushålla med resurser samt att återanvända eller återvinna t.ex. näringsämnen. Ur detta perspektiv är MB en helt ny företeelse i den svenska lagboken. I ML var det t.ex. inte möjligt att ställa kretsloppskrav, om detta inte råkade vara det bästa sättet att minska föroreningar.<sup>64</sup>

Genom balken pekas för första gången resurshushållning för sakens egen skull ut som ett intresse som givits rättssystemets beskydd. Redan tidigare har problemet dock uppmärksammat av lagstiftare. I SOU 1983:56, "Naturresursers nyttjande i hävd", hade man släppt loss ett antal kompetenta forskare med uppdraget att utforma riktlinjerna för den framtida naturresurs- och miljöpolitiken.<sup>65</sup> Någon viktig författning i den nu avsedda riktningen utmynnade denna annars mycket goda utredning dock inte i.

Inte förrän miljöbalken trädde i kraft år 1999, har man entydigt, i lagtext, slagit fast den s.k. kretsloppsprincipen, d.v.s. "*att vad som utvinns ur naturen skall på ett uthålligt sätt kunna användas, återanvändas, återvinnas och bortskaffas med minsta möjliga resursförbrukning utan att naturen skadas*".<sup>66</sup> Tillsammans med hushållningsprincipen ska denna leda till att behovet av att förbruka ändliga naturresurser minskas.

Miljöbalken bygger på det av Brundtlandrapporten lanserade - och i Agenda 21 utvecklade - begreppet Hållbar utveckling,<sup>67</sup> och den betydelse man i Sverige givit detta uttryck. Redan snart efter Rio-mötet 1992 skrev man i den s.k. Kretsloppspropositionen att det för en hållbar utveckling krävs en mer cyklisk materialhantering - ett kretsloppssamhälle.<sup>68</sup> Genom denna proposition skedde dock inga lagändringar av betydelse för kretsloppsanpassningen, men den ledde till att begreppet hållbar utveckling för första gången infördes i svensk författningstext genom en ändring av 1:1 i plan- och bygglagen.<sup>69</sup> Trots en ändring i portalparagrafen så gjorde man inga materiella ändringar i själva lagen, varför betydelsen av denna ändring var högst marginell om ens någon.<sup>70</sup>

Som jag redovisar i min avhandling fanns det i praktiken inga möjligheter att ställa "kretsloppskrav" över huvudtaget i det svenska lagsystemet före miljöbalkens ikraftträdande.<sup>71</sup> Situationen förändrades radikalt i och med miljöbalken, åtminstone vad gäller förutsättningarna för att

---

<sup>64</sup> Se dock det avgörande i MÖD som redovisas nedan, MÖD M 5475-00, meddelad 2002-06-25.

<sup>65</sup> SOU 1983:56 s. 3.

<sup>66</sup> Regeringens proposition 1997/98: 45 Miljöbalk, del 1 s. 168.

<sup>67</sup> Brundtlandrapporten, ovan not 21.

<sup>68</sup> Regeringens proposition 1992/93:180 Om riktlinjer för kretsloppsanpassad samhällsutveckling, här s. 1.

<sup>69</sup> Ändring genom SFS 1993:416.

<sup>70</sup> Jfr Christensen, J. Kretsloppspropositionen en rättslig potemkukuliss? Miljörättslig tidskrift 1994:1 s. 21 ff.

<sup>71</sup> För en djupare analys beträffande möjligheterna att använda lagstiftningen före MB i syfte att skapa kretslopp av resurser, främst fosfor, hänvisas till Christensen 2000, ovan not 6, s. 169.

kunna ställa vad jag kalla kretsloppskrav. Här har jag nog anledning att något se över de slutsatser jag då drog beträffande balkens *förutsättningar* att skapa slutna kretslopp,<sup>72</sup> om än inte att åstadkomma ett helt kretsloppssamhälle. En annan sak är vilket genomslag dessa regler i praktiken har fått, en omständighet som ju analyserats i Miljöbalkskommitténs delbetänkande SOU 2002:50.<sup>73</sup> I denna utredning konstaterar man, nästan fyra år efter balkens ikraftträdande, att man inte märker någon skillnad på de kommunala besluten, att länsstyrelserna känner till miljöbalken men behöver mer vägledning, och att det i princip ännu saknas vägledande praxis från Miljööverdomstolen, MÖD.

Nu är inte resurshushållning kretsloppstankar endast på den svenska agendan, även om begreppet kretslopp inte alls används lika tydligt utomlands. I (förslaget till) EU:s sjätte miljöhandlingsprogram finns ett särskilt kapitel "Hållbar användning av naturresurser och avfallshantering".<sup>74</sup> Målsättningen anges till "*Att se till att förbrukningen av förnybara och icke-förnybara resurser och därmed förknippade verkningar inte överstiger gränsen för vad naturen klarar av, och att bryta sambanden mellan resursanvändning och ekonomisk tillväxt genom att utnyttja resurserna på ett effektivare sätt, dematerialisera ekonomin och förhindra uppkomsten av avfall.*"<sup>75</sup> I Europaparlamentets och Rådets fastställande av detta miljöhandlingsprogram anförs att "*Försiktig användning av naturresurserna och skydd av det globala ekosystemet utgör tillsammans med ekonomisk välfärd och en balanserad social utveckling förutsättningarna för en hållbar utveckling.*"<sup>76</sup> Vidare har frågan om naturresurser och avfall prioriterats som nummer fyra av lika många prioriteringsområden.<sup>77</sup>

I IPPC direktivet går man inte alls lika långt. I artikel 3 sägs att Medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att de behöriga myndigheterna ska kunna säkerställa att anläggningen drivs på sådant sätt att /.../ "c) uppkomst av avfall undviks i enlighet med rådets direktiv 75/442/EEG av den 15 juli 1975 om avfall (11)."<sup>78</sup> I annat fall ska avfallet återtas eller, när detta inte är tekniskt och ekonomiskt möjligt, bortskaffas så att påverkan på miljön undviks eller minskas".

Kretslopps- och hushållningsregeln i MB 2:5 tas upp längre fram i artikeln.

---

<sup>72</sup> A. a. s. 173.

<sup>73</sup> A. a. särskilt s. 45.

<sup>74</sup> Kommissionens meddelande till rådet, europaparlamentet, ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén om Europeiska gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram Miljö 2010: Vår framtid - vårt val. Bryssel den 21.1.2001 KOM (2001)31 slutlig. 2001/0029 (COD). Se främst kap. 6. Handlingsprogrammet fastställdes av Europaparlamentet och Rådet genom beslut nr 1600/2002/EG den 22 juli 2002, EGT L242.

<sup>75</sup> Miljöhandlingsprogrammet, not ovan, s. 51 f.

<sup>76</sup> A. a. Preambeln, p(6).

<sup>77</sup> Art. 1.4.

<sup>78</sup> Rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar EGT L 257.

3 Var finns avloppsreglerna i miljöbalken?

### 3.1 Inledning

Reglerna om enskilda avlopp finns dels i själva miljöbalken (2 och 9 kap.) dels i Förordning (SFS 1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, FMH. På grund av att man inte lyckats frigöra Miljöbalken med förordningar från den tidigare regleringen i Miljöskyddslag respektive Hälsoskyddslag så bygger reglerna på en - för den rätthistoriskt obebundna - något besynnerlig - men för alla - rörig uppdelning. Det är nog endast i motiven man vågar hävda att det är enhetliga regler.<sup>79</sup>

Emellertid faller -naturligtvis- också de enskilda avloppen dels under balkens portalparagraf i 1:1 dels under de allmänna hänsynsreglerna i balkens 2:a kapitel. I detta avsnitt kommer de allmänna hänsynsreglerna, med viss tonvikt på 2:5, att kommenteras, och därefter de speciella avloppsreglerna i 9 kap. resp FMH. Men först några rader om tillstånds- respektive anmälningsplikterna.

### 3.2 Förprövningsregler

Förutom de allmänna och särskilda hänsynsreglerna, finns särskilda förprövningskrav för avloppsanläggningar. Av MB 9:1 följer att utsläpp från enskilda fastigheter till enskilda avlopp - liksom från andra avloppssystem - är att betrakta som miljöfarlig verksamhet. Denna definition är i princip oförändrad från ML 1§, men har ingen betydelse för vilka försiktighetsmått som kan krävas. Däremot kan definitionen ha vissa processuella rättsföljder.

Genom MB 9:6 bemyndigas regeringen att föreskriva tillståndsplikt för bl.a. utsläppande av avloppsvatten, samt för anläggande och drift av vissa anläggningar. Bemyndigandet har utnyttjats i FMH, dels genom alla de tillstånds- och anmälningskrav som räknas upp i dess bilaga, dels genom vissa krav i själva förordningen.

I bilaga till FMH räknas de miljöfarliga verksamheterna upp för vilka det råder anmälnings- eller tillståndskrav. Bilagan stöds av 5§ FMH vad avser tillståndspliktiga (A och B), och av 21§ vad avser anmälningspliktiga verksamheter (C). I korthet gäller tillståndskrav för *anläggande* eller *drift* av vissa slags verksamheter samt för *utsläpp* av avloppsvatten, från länsstyrelsens miljöprövningsdelegation (MPD) då avloppsanläggningar är dimensionerade för mer än 2000 pe<sup>80</sup> och anmälnings tvång till den kommunala nämnden för avloppsanläggningar dimensionerade för 26-2000 pe.<sup>81</sup>

Därutöver stadgar FMH 13§ jämfört med 15§, tillståndsplikt från den kommunala nämnden för *inrättandet* av avloppsanordningar där WC ska anslutas, eller för *anslutning av WC* till befintlig avloppsanläggning, om inte anläggningen omfattas av reglerna i bilagan. Innebörden blir att tillstånd ska sökas från kommunens miljönämnd för avloppsanläggningar dit maximalt 25 pe kan anslutas. Ändringar av sådana anläggningar skall enligt 14§ FMH anmälas till nämnden, om åtgärden kan medföra väsentlig ändring av avloppsvattnets mängd eller sammansättning. Det är dessa avlopp som här benämns *enskilda avlopp*.

---

<sup>79</sup> Prop. 1997/98: 45 del 1 s. 329.

<sup>80</sup> SNI 90.001-1.

<sup>81</sup> SNI 90.001-2.

Kommunerna är också genom FMH 40§ bemyndigade att meddela särskilda föreskrifter om andra slags toaletter än WC. Sådana regler införs vanligen i de lokala föreskrifterna till skydd för människors hälsa och miljön.

För att tillståndsärendet skall utredas ordentligt, kan miljönämnden välja att kalla till formellt sammanträde i frågan,<sup>82</sup> även om detta nog är högst ovanligt. Tillstånd enligt balken får också förenas med villkor enligt 16:2, 2st, och kan ges på begränsad tid enligt 16:2, 1<sup>st</sup>.<sup>83</sup> Tillståndsmyndigheten skall genom kungörelse eller på annat sätt ge den som kan bli berörd av beslutet tillfälle att yttra sig. Att kungöra en ansökan om enskilt avlopp i tidningen torde inte tillhöra det vanliga, huvudsaken är dock att tillståndsmyndigheten förvissas sig om att alla berörda får kännedom om ansökan.

Vid tillståndsprövningar så ligger det i sökandens intresse att redovisa så mycket att tillståndsmyndigheten kan fatta beslut, grunden för detta är naturligtvis den omvända bevisbördan i 2:1. Å andra sidan är tillståndsmyndigheten skyldig att förelägga ("*skall förelägga*") sökanden om att inkomma med de upplysningar som behövs för att målet skall kunna avgöras.<sup>84</sup> Inkommer sökanden trots detta inte med de upplysningar som erfordras, kan tillståndsmyndigheten besluta om att på sökandens bekostnad ta fram det underlag som krävs för beslut. Är det så stora brister att ansökan inte kan behandlas får ansökan avvisas.<sup>85</sup>

### 3.3 Balkens Målsättningsregel i 1:1

Balkens målsättningsregel i 1:1 ska utgöra tolkningsbakgrund till varje enskild bestämmelse i hela balken, vilket följer av dess andra mening: "*Miljöbalken skall tillämpas så att.*" Detta uttrycks också mycket klart i motiven: "*Samtliga bestämmelser i miljöbalken skall tillämpas på ett sådant sätt att balkens mål och syfte bäst tillgodoses.*"<sup>86</sup>

Det finns anledning att inledningsvis peka på tre viktiga delar av denna regel. För det första att balken ställer krav på att hänsyn tas till kommande generationer, d.v.s. till *alla* framtida generationer. För det andra att naturen ges ett skyddsvärde i sig, och för det tredje av särskild vikt för avloppsregleringen är naturligtvis hushållnings- och kretsloppsprinciperna.

När man dyker ner i balken, så används ofta formuleringen "*till skydd för människors hälsa och miljön.*" Så är t.ex. fallet i MB 2:3, 9:7 liksom 12§ FMH. En snabb läsning av MB kan ge vid handen att dessa regler endast syftar på skyddet för just människans hälsa och miljön i inskränkt betydelse, och att övriga faktorer i MB 1:1 såsom skydd av den biologiska mångfalden eller hushållning med resurser inte skulle omfattas av alla dessa bestämmelser. Innebörden skulle vara att alla de regler som hänvisar till skyddet för människans hälsa eller miljön, s.a.s. skulle vara kvar i andra generationens (avlopps)reglering. Motiven är emellertid klar också på denna punkt, och man anför att: "*En hänvisning i balken till skyddet för människors hälsa och miljön innebär således att första paragrafen skall beaktas i de delar som är relevanta i sammanhanget.*"<sup>87</sup>

---

<sup>82</sup> MB 19:4, 3p.

<sup>83</sup> Se vidare avsnitt 3.7.3 beträffande vissa kommentarer kring denna bestämmelse.

<sup>84</sup> MB 22:2 jämfört med MB 19:5, 1<sup>st</sup>.

<sup>85</sup> Beträffande skyldighet att inkomma med upplysningar rörande befintliga anläggningar, se avsnitt 3.7.2.

<sup>86</sup> Prop. 1997/98 45 del 2 s. 8.

<sup>87</sup> A. a. s. s.

Vilken betydelse denna slutsats får för tolkningen av vissa avloppsrelevanta regler i balken diskuteras i samband med att dessa regler tas upp, men redan här kan dock sägas att det innebär att vissa bestämmelser som funnits med sedan långt före miljöbalken nu fått en vidare innebörd.

### 3.4 Betydelsen av nationella miljö kvalitetsmål

Av motiven framgår att målsättningsregeln ska tolkas mot bakgrund av de av Riksdagen fastställda miljömålen.<sup>88</sup> Någon motsvarande bestämmelse finns dock inte i författningstexten, och mot bakgrund av Regeringsformens 1:1 att "*den offentliga makten utövas under lagarna*" kan man bara konstatera att kopplingen mellan de nationella miljömålen och balken är ganska svag, i synnerhet som det vid balkens ikraftträdande inte fanns några nationella miljö kvalitetsmål.<sup>89</sup> Det är dock min uppfattning att man gör fel om man i vart fall inte sneglar på de nationella miljömålen när MB 1:1 ska tolkas. De ska utgöra en tolkningsbakgrund, och om inte annat så kan dessa miljö kvalitetsmål ge en bild av vilka prioriteringar man gjort på ett nationellt plan beträffande olika miljöproblem. De 15 nationella miljö kvalitetsmålen som nu gäller har antagits av Riksdagen och tanken är att de genom bl.a. MB ska göras bindande.<sup>90</sup>

Av dessa 15 mål är det särskilt sju som är av relevans för utsläpp av avloppsvatten från enskilda avlopp, nämligen:

- Giftfri miljö.
- Ingen övergödning.
- Levande sjöar och vattendrag.
- Grundvatten av god kvalitet.
- Hav i balans samt levande kust och skärgård.
- Myllrande våtmarker.
- God bebyggd miljö.

Att jag väljer att lyfta fram alla dessa här, beror främst på att jag vill visa på den mängd argument som kan och bör framföras när det gäller att ställa krav på enskilda avlopp. Som redovisas nedan är det inte endast fråga om att minska övergödning, minska bakteriespridning eller att öka kretslopp. Det finns en mängd andra argument som också är viktiga att föra fram. Ju fler anledningar man har för att ingripa mot ett enskilt avlopp, desto fler och tyngre argument måste "motparten" anföra för sin sak.

#### Giftfri miljö

Målet om en giftfri miljö innebär att "*Miljön skall vara fri från ämnen och metaller som skapats i eller utvunnits av samhället och som kan hota människors hälsa eller den biologiska mångfalden.*"<sup>91</sup> Även om man i propositionen mest håller sig vid frågan om sanering av förorenad mark, så är det tydligt att målet också har sina implikationer vad avser avlopp. Vad beträffar reningsverk så handlar det om att inte förorena avloppsslam med kemikalier och gifter så att näringsämnen i slammet kan återanvändas, vilket bl.a. innebär krav på hur man använder sina vattenklosetter samt att man inte ska använda byggmaterial som kan sprida gifter och kemikalier.

---

<sup>88</sup> A. a. s. s.

<sup>89</sup> De första målen klubbades av Riksdagen först i april månad 1999. Se prop. 1997/98:145.

<sup>90</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 s. 8, jämför även prop. 2000/01:130 s. 12.

<sup>91</sup> Prop. 2000/01:130 s. 58.



Vad beträffar möjligheterna att återanvända slutprodukterna i kretsloppssystem så kan det utöver vad som sagts ovan också handla om läkemedelsrester i urinen och andra avloppsfraktioner som gör dessa olämplig att sprida.

#### Ingen övergödning

Miljö kvalitetsmålet beträffande övergödning är det som tydligast har implikationer för enskilda avlopp.

*"Halterna gödande ämnen i mark och vatten skall inte ha någon negativ inverkan på människors hälsa, förutsättningarna för biologisk mångfald eller möjligheterna till allsidig användning av mark och vatten. Inriktningen är att miljö kvalitetsmålet skall nås inom en generation".<sup>92</sup>*

Följande delmål för miljö kvalitetsmålet gäller:

1. Senast år 2009 skall det finnas åtgärdsprogram enligt EG:s ramdirektiv för vatten som anger hur God ekologisk status skall nås för sjöar och vattendrag samt för kustvatten.
2. Fram till år 2010 skall de svenska vattenburna utsläppen av fosforföreningar från mänsklig verksamhet till sjöar, vattendrag och kustvatten ha minskat kontinuerligt från 1995 års nivå.
3. Senast år 2010 ska de svenska vattenburna utsläppen av kväve från mänsklig verksamhet till haven söder om Ålands hav ha minskat med minst 30 % från 1995 års nivå till 38 500 ton.
4. Senast år 2010 ska utsläppen av ammoniak i Sverige ha minskat med minst 15 % från 1995 års nivå till 51 700 ton.
5. Senast år 2010 skall utsläppen i Sverige av kväveoxider till luft ha minskat till 148 000 ton.

Vidare konstateras i propen att: *"Jordbruket är den största svenska källan till kväveutsläpp som belastar havet. Jordbruket bidrar även med betydande fosforutsläpp. Avlopp och avloppsreningsverk står för ungefär en tredjedel av kvävebelastningen på havet och för nära hälften av fosforutsläppen till vatten. En betydande del av fosforutsläppen men en mindre del av kväveutsläppen kommer från avlopp utanför tätorter, där det finns omkring en halv miljon småhus och en halv miljon fritidshus som inte är anslutna till kommunala avloppsreningsverk. Lokalt kan även fiskodlingar bidra kraftigt till övergödningen."<sup>93</sup>*

Som redovisats tidigare trycker men i motiven på att kommunerna har ett särskilt ansvar, just beträffar utsläppen från de enskilda avloppen.<sup>94</sup>

#### Levande sjöar och vattendrag

Det av riksdagen fastställda miljö kvalitetsmålet lyder: *"Sjöar och vattendrag skall vara ekologiskt hållbara och deras variationsrika livsmiljöer skall bevaras. Naturlig produktionsförmåga, biologisk mångfald, kulturmiljö värden samt landskapets ekologiska och vattenhushållande funktion skall bevaras samtidigt som förutsättningar för friluftsliv värnas. Inriktningen är att miljö kvalitetsmålet skall nås inom en generation."<sup>95</sup>* Naturligtvis påverkar utsläppen från enskilda avlopp möjligheterna att uppnå detta mål.

Genom det nya ramvattendirektivet tvingas också Sverige att uppfylla bl.a. kravet på God ekologisk status.

---

<sup>92</sup> A. a. s. 79.

<sup>93</sup> A. a. s. 81.

<sup>94</sup> A. a. s. 83.

<sup>95</sup> A. a. s. 90.

## Grundvatten av god kvalitet

Också grundvattentillgångarna omfattas av det nya ramvattendirektivet. Riksdagens miljökvälighets mål lyder: *"Grundvattnet skall ge en säker och hållbar dricksvattenförsörjning samt bidra till en god livsmiljö för växter och djur i sjöar och vattendrag. Inriktningen är att miljökvälighetsmålet skall nås inom en generation."*<sup>96</sup>

Beträffande enskilda avlopp så uppkommer inte sällan konflikter med mer eller mindre närbelägna enskilda brunnar som tar sitt vatten ur just grundvattnet. Som redovisas nedan finns färskare rättsfall som lägger en mycket stor utredningsbörda på den sökanden vad beträffar risker för sådana vattentäkter.

## Hav i balans samt levande kust och skärgård

Detta miljökvälighetsmål lyder: *"Västerhavet och Östersjön skall ha en långsiktigt hållbar produktionsförmåga och den biologiska mångfalden skall bevaras. Kust och skärgård skall ha en hög grad av biologisk mångfald, upplevelsevärden samt natur- och kulturvärden. Näringar, rekreation och annat nyttjande av hav, kust och skärgård skall bedrivas så att en hållbar utveckling främjas. Särskilt värdefulla områden skall skyddas mot ingrepp och andra störningar. Inriktningen är att miljökvälighetsmålet skall nås inom en generation."*<sup>97</sup>

## Myllrande våtmarker

Detta miljökvälighetsmål lyder: *"Våtmarkernas ekologiska och vattenhushållande funktion i landskapet skall bibehållas och värdefulla våtmarker bevaras för framtiden."*<sup>98</sup>

## God bebyggd miljö

Detta miljökvälighetsmål lyder: *"Städer, tätorter och annan bebyggd miljö skall utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden skall tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar skall lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas. Inriktningen är att miljökvälighetsmålet skall nås inom en generation."*<sup>99</sup>

Hela utformningen av samhället, i eller utanför tätorterna, kan vara avgörande för vilka typer av avloppssystem som är möjliga. I samband med detta mål tar man också upp frågan om Återföring av fosfor till kretsloppet, och anför följande: *"Fosfor från organiskt avfall och avloppsslam bör ingå i kretsloppet mellan stad och land och återföras till jordbruksmark eller annan produktiv mark utan risk för hälsa och miljö. För närvarande saknas dock det tekniska underlag som möjliggör ett kvantitativt och tidsatt delmål för denna fråga. Som en konsekvens av uppfyllelsen av miljökvälighetsmålet En giftfri miljö bör dock även avloppsslam på sikt bli så rent att det kan återföras till jordbruksmark. Ny teknik bör utvecklas och införas för att skapa rena och effektiva kretslopp av fosfor. Naturvårdsverket bör få i uppdrag att tillsammans med berörda parter ta fram en långsiktig strategi för återföring av fosfor till åkermark. Regeringen avser att senast år 2005 återkomma med förslag till delmål."*<sup>100</sup>

---

<sup>96</sup> A. a. s. 102.

<sup>97</sup> A. a. s. 112.

<sup>98</sup> A. a. s. 125.

<sup>99</sup> A. a. s. 171.

<sup>100</sup> A. a. s. 174.

Tillsammans med målet om ingen övergödning, är detta förmodligen det viktigaste med hänsyn till utformningen av framtidens avloppssystem.

### 3.5 Allmänna hänsynsregler i kap. 2

#### 3.5.1 Inledning

Vilka krav som ställs på enskilda avlopp är i praktiken inte sällan beroende av vilken kommun man tillhör - dessvärre. Vilka ambitioner har man i kommunen, hur väl insatt är man i miljöbalkens förutsättningar och hur ser de naturgivna förutsättningarna ut på platsen är omständigheter som påverkar det enskilda beslutet? I Miljöbalkskommitténs principbetänkande "Miljöbalken under utveckling", redovisas en undersökning av i vilken utsträckning balken fått något genomslag hos de kommunala miljönämnderna.<sup>101</sup> Resultatet var helt nedslående. Man menar att "[o]likheterna i vilka krav som ställs bedöms vara större mellan kommunerna inbördes än mellan miljöbalken och tidigare lagstiftning." Så får det naturligtvis inte vara!

I detta avsnitt ska balkens materiella regler avseende enskilda avlopp studeras. Viss tonvikt kommer att läggas på en diskussion kring kretslopps- och hushållningsprinciperna, och viss rättspraxis kommer också att behandlas. Alla regler ska som nämnts ovan tolkas mot bakgrund av målsättningsregeln i 1:1, så var det sagt igen. I övrigt kan man beskriva de materiella reglerna som upptrappade.

I balkens 2:a kap. finns de regler som utgör den lägsta skyddsnivån i balken, sämre än så får ett enskilt avlopp aldrig vara. Kraven skärps sedan ytterligare i 9 kap, för att kulminera för vissa former av utsläpp i FMH. Reglerna i 2 kap. utgör dock alltid den lägsta kravnivån.<sup>102</sup>

#### 3.5.2 Den omvända bevisbördan i 2:1

I MB 2:1 stadgas den omvända bevisbördan; det är den som driver det enskilda avloppet som ska visa att man uppfyller balkens krav. Den omvända bevisbördan gäller vid såväl tillsyn som vid tillståndsgivning, men det är viktigt att en myndighet inte får plocka en misstanke ur luften utan någon form av indikation på anledning där till. Det måste föreligga någon objektiv anledning, d.v.s. en anledning som på något sätt går att verifiera, för myndigheten att kräva att något motbevisas.

Miljöbalken bygger på egenkontroll, vilket kan ses som en utlöpare av den omvända bevisbördan. Kravet på egenkontroll gäller för *alla* som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som faller in under balken. Grunderna för egenkontrollen finns i MB 26:19, och gäller alltså även för den som har ett enskilt avlopp. Bestämmelsen ställer krav på att verksamhetsutövaren (VU) fortlöpande ska planera och kontrollera sin verksamhet samt att denna ska undersöka och hålla sig underrättad om vilka risker utsläppet kan medföra. Eftersom egenkontrollförordningen endast omfattar yrkesmässig verksamhet lär den sällan bli tillämplig på enskilda avlopp.<sup>103</sup> Det är värt notera, att 26:19 gäller för *alla* som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som omfattas av balken och inte endast för yrkesmässig verksamhet.

---

<sup>101</sup> SOU 2002:50. Miljöbalken under utveckling, ett principbetänkande. Delbetänkande av Miljöbalkskommittén, här s. 45 ff.

<sup>102</sup> Se t.ex. MÖD M 3708-00, där man förbjöd utsläpp av BDT-vatten till en stenkista med stöd av MB 2 kap. 3 och 7§§.

<sup>103</sup> Förordning (SFS 1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll.

### 3.5.3 Kunskapskravet i 2:2

I MB 2:2 anges det s.k. kunskapskravet. I korthet innebär det att den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd är skyldig att skaffa sig sådan kunskap som krävs för att man ska kunna upprätthålla balkens krav. Kunskapen ska dels finnas redan då anläggningen planeras och installeras, dels då den är i gång. Kunskapskravet innebär att man måste ha kännedom om de geologiska förutsättningarna, om närhet till andra avlopp eller till närliggande vattentäkter. Vidare måste man ha kännedom om vilken anläggning som skulle passa bäst under rådande omständigheter.

Kravet på kunskap har varit upp till behandling i MÖD, och resultatet är att man lägger en mycket stor utredningsbörda på verksamhetsutövarna. I det första fallet, "Kungsbackafallet"<sup>104</sup> hade MHN i Kungsbacka tillåtit spillvattenavledning av WC- och BDT-vatten till en slamavskiljare på 2m<sup>3</sup> med tillhörande pumpanläggning samt en infiltrationsanläggning på 35 m<sup>2</sup>. MHN konstaterade att det inte krävdes någon geologisk expertis för att utreda omständigheterna. Sökanden hade låtit gräva en två meter djup provgrop och kunde då konstatera normalsprickigt berg och att det var svårinfiltrerbart ner till 0,7m. Botten på gropen var tät. Vidare skulle infiltrationsanläggningen placeras 17 m över nivån för en bergborrad brunn. Lutningen till brunnen var 10-11° eller 17-19%. Avstånden till brunnen var 50 m mellan vattentäkt och slamavskiljare / pump och 90 m mellan vattentäkt - infiltration. Medan både länsstyrelse och miljödomstol gick på Miljönämndens linje att bifalla ansökan, så avslogs den i MÖD.

MÖD, som begärt in yttranden från Naturvårdsverket och SGU, vilka både avstyrkte ansökan, uttalade att om en anläggning ska placeras uppströms en dricksvattentäkt *"Skall beräkningar av nödvändiga skyddsavstånd ske efter en geohydrologisk undersökning på plats."* MÖD konstaterar vidare att *"bristen på kunskap om rådande mark- och vattenförhållanden på fastigheten är betydande. Denna brist medför att osäkerheten om hur den planerade avloppsanläggningen skulle kunna påverka dricksvatten-täkten är mycket stor. Eftersom redan risken för olägenheter skall beaktas vid en tillåtighetsbedömning innebär denna osäkerhet att de krav som miljöbalken uppställer för att tillstånd skall kunna lämnas inte är uppställda."*

Den utredningsskyldighet som domstolen i detta fall lade på sökanden är mycket stor och i det andra målet, det s.k. Göteborgsfallet,<sup>105</sup> bekräftades denna höga utredningsnivå. Här var det Miljönämnden i Göteborg som efter ansökan tillåtit en anläggning för WC- och övrigt spillvatten till ett minireningsverk av modell *Biovac FD Class 1* i kombination med infiltrationsanläggning. Vattnet skulle därefter avledas till en stenkista. Enligt miljönämnden skulle den totala bakteriereduktionen vara 95-99%. MÖD gick helt på miljödomstolens avstyrkan, som konstaterar att den valda metoden i sig väl uppfyller de krav som normalt kan ställas på en avloppsanläggning, och att det inte fanns anledning att ställa krav på provtagning efter infiltrationen. Den avgörande frågan var dock om det ändå fanns sådan risk för omgivningspåverkan att anläggningen ändå inte kunde anses tillåtlig, d.v.s. en bedömning i det enskilda fallet måste göras. Efter domstolens syn konstateras att det handlade om kalt berg med ställvis tunna jordlager, att ytvatten torde rinna ner i en sänka mot klagandens fastigheter, att det var högst sannolikt att vattnet passerar två av brunnarna samt så småningom ut i havet vid en badplats samt att det var sannolikt att ytvatten vid kraftig nederbörd rinner utmed brunnarna. Domstolen konstaterade att någon närmare utredning om de geohydrologiska förhållandena inte fanns, och i avsaknad av sådan utredning menar miljödomstolen (MD) att

---

<sup>104</sup> MÖD 9677-99, 2000-10-20.

<sup>105</sup> MÖD M 857-01, 2002-03-27.

tillstånd inte borde ha lämnats. MÖD menade att "*det kan inte uteslutas*" att avloppsvattnet kan komma att påverka brunnarna. Miljödomstolen ställde sig frågan om den hårda bedömning man tidigare gjort i Kungsbackafallet skulle hålla sig, vilket man alltså fann vara fallet.

Det utrednings- och kunskaps krav som ställs i dessa båda rättsfall är mycket långtgående. I vart fall när det finns en grundvattentäkt nedströms, på inte allt för avlägset avstånd så krävs konsultutredning, och oavsett om en anläggning i sig bedöms fungera som den ska så måste en bedömning göras utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet.

#### 3.5.4 Den grundläggande hänsynsregeln i 2:3

MB 2:3 ger ramarna för vilka begränsningar, skyddsåtgärder och försiktighetsmått som kan krävas. Det är den som bedriver eller ska bedriva verksamheten som ska visa att man uppfyller balkens krav. Vilken typ av försiktighetsmått eller begränsningar som väljs i det enskilda fallet beror på vad som är mest miljö- och kostnadseffektivt. Man ska observera att medan det är *utsläppen* från fastigheterna som utgör den miljöfarliga verksamheten, så utgör *avloppsanläggningarna* olika former av skyddsåtgärder. Detta grundas på MB 9:7, 1<sup>st</sup> "*Avloppsvatten skall avledas och renas eller tas om hand på något annat sätt så att olägenhet för människors hälsa eller miljön inte uppkommer. För detta ändamål skall lämpliga avloppsanordningar eller andra inrättningar utföras.*"

Försiktighetsmåttan syftar alltså till att avleda och rena avloppsvatten, och vilken typ av skyddsåtgärd som ska väljas beror på vad som är lämpligast i det enskilda fallet. I vissa fall anses markinfiltration bäst, och i andra fall markbädd.<sup>106</sup> I ytterligare andra fall är det slutna tank som är det tänkbara försiktighetsmålet, eller ett minireningsverk.<sup>107</sup> Man kan säga att dessa fyra utgör den traditionella tekniken för rening av enskilda avlopp, men i takt med krav på resurshushållning och återanvändning börjar också allt fler s.k. kretsloppslösningar eller alternativa lösningar att synas på marknaden.

I ett rättsfall fastställde MÖD miljönämndens förbud mot att släppa ut BDT-vatten till en rensbrunn och stenkista med MB 2:3 och 7§ som grund.<sup>108</sup> I ett annat rättsfall avlog Regeringsrätten med hänsyn till risken för påverkan på närliggande grundvattentäkter en ansökan om att på en fastighet på Gotland få släppa ut avloppsvatten genom en avloppsanläggning av typ tvåkammarsbrunn med markinfiltration till vilken skulle anslutas två vattentoiletter av fabrikat *Aquatron Hybridtoilet*. I detta system ingår att avloppsvattnet bestrålas med UV-strålning för att därigenom döda bakterier.<sup>109</sup> Koncessionsnämnden har i ett beslut ansett att en s.k. filterbädd var en lämplig lösning.<sup>110</sup>

---

<sup>106</sup> Schön, ovan not 8, redovisar och utvärderar ett antal olika typer av såväl konventionella som källsorterande lösningar.

<sup>107</sup> I Naturvårdsverket 87:6, ovan not 5, visas ett antal s.k. traditionella avloppslösningar.

<sup>108</sup> MÖD 3708-00. Medan nämnden grundat sitt beslut på FMH 12§, så ändrade domstolen grunden till MB 2 kap. 3 och 7 §§ eftersom 12§ inte är tillämplig på BDT-vatten.

<sup>109</sup> Regeringsrättens dom 6505-95. Enligt uppgifter i domen, gällde det typgodkännande som Boverket utfärdat endast separatorn. Tillverkningskontrollen utförd av Statens Prövningsanstalt omfattade de ingående komponenterna i UV-filtret. Den bakteriereducerande delens, UV-filtrets, funktion omfattades ej av tillverkningskontrollen eller av typgodkännandet.

<sup>110</sup> KN B 57/95.

Ytterligare en form av försiktighetsmått är att ansluta sig till en allmän VA-anläggning under VAL, eller till en privat driven gemensamhetsanläggning. Rättspraxis från Miljöskyddslagen, som fortfarande måste anses vara gällande, ger vid handen att det för tillsynsmyndigheten (TSM) är möjligt att förelägga om anslutning till en befintlig kommunal VA-anläggning.<sup>111</sup> Däremot upphävde MÖD ett föreläggande om anslutning till en gemensamhetsanläggning driven av en ekonomisk förening därför att det förelåg för stora osäkerheter om föreningens framtida ekonomi.<sup>112</sup> Den kommunala miljönämnden har inte heller någon rättslig möjlighet att förelägga kommunen som sådan att låta inrätta ett VA-område enligt VAL, det är endast länsstyrelsen som har denna befogenhet.<sup>113</sup> Inte heller torde det vara möjligt att förelägga en grupp fastighetsägare att enligt anläggningslagen låta inrätta en gemensamhetsanläggning, vilket i vissa fall kan anses önskvärt.

### 3.5.5 Lokaliseringsregeln i 2:4

Lokaliseringsregeln i 2:4 ska ses som en särskild form av försiktighetsmått. Genom att välja olika platser på fastigheten kan det bli aktuellt med olika typer av avloppsanläggningar. På vilken sida om en grundvattendelare man placerar sin anläggning, närheten till ytvatten eller borrhållningar är också av central betydelse. Det går att avslå en ansökan enbart p.g.a. att det är en olämplig lokalisering. Liksom vid annan tillståndsprövning i MB, skall också kommunala prövningar av enskilda avlopp göras mot bakgrund av MB 3-4 kapitlen.

MÖD har också uttalat att en förutsättning för att ett föreläggande om viss försiktighetsåtgärd ska få meddelas är att adressaten har rådighet över den mark där åtgärden, t.ex. reningsanläggningen, ska utföras.<sup>114</sup> Lokaliseringsbedömningen kan alltså bara ske utifrån förutsättningarna på den egna fastigheten, eller på fastighet som upplåtits till adressaten.

### 3.5.6 Kretslopp och resurshushållning i 2:5

Kretsloppsprincipen grundas ytterst i vad som beskrivs genom den första och den andra termodynamiska grundsatsen; där man kan säga att huvudbudskapet är att summan av all materia och energi är konstant och att energi varken kan förstöras eller produceras. Både materia och energi strävar efter lägre ordning, och efter att sprida sig.<sup>115</sup>

Redan i målsättningsparagrafens 3 st sägs, "*att miljöbalken skall tillämpas så att /.../ 5p återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.*" Jämfört med de andra fyra punkterna i bestämmelsen så är detta den enda som var helt ny, alla de andra punkterna kan härledas till äldre rätt.

Kretsloppsprincipen och hushållningsregeln har också skrivits in i en särskild paragraf bland de allmänna hänsynsreglerna, nämligen MB 2:5: "*Alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd skall hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning. I första hand skall förnybara energikällor användas.*" Utöver 2:5 finns även en sär-

---

<sup>111</sup> RÅ 1995 ref. 15 som är ett rättsprövningsmål, där Regeringsrätten godtar Koncessionsnämndens för miljöskydd bedömning. I målet fanns fastigheten inom såväl ett kommunalt VA-område som inom kommunalt vattenskyddsområde.

<sup>112</sup> MÖD 5463-00.

<sup>113</sup> Lag om allmänna vatten- och avloppsanläggningar, 2§, 2st.

<sup>114</sup> MÖD M 4352-99. Domen meddelades med stöd av miljöskyddslagen.

<sup>115</sup> Se vidare om detta i Christensen 2000, ovan not 6, främst kapitel B2.

skild hushållningsregel beträffande utnyttjandet av sten- och grustäkter i MB 12:2, vilken dock inte kommer att beröras mer i denna framställning.

Intentionerna med balken i detta hänseende är helt klar, i motiven anförs att: "*I enlighet med det vidare perspektiv som miljöbalken skall bygga på bör också frågor om resurshushållning ingå i prövningen. En sådan avvägning måste naturligtvis i det enskilda prövningsärendet koncentreras på särskilda frågor. Särskilt bör frågor som rör möjligheterna att återvinna och återanvända material samt frågor om avfallshanteringen uppmärksammas.*"<sup>116</sup>

Vidare ska man beakta att uppräknigen i MB 1:1 inte är uttömmande, utan med stöd av MB ska man kunna ställa alla de krav som kan sägas rymmas inom begreppet hållbar utveckling. Ett mycket viktigt moment i detta är att hänsyn inte endast tas till de behov som föreligger idag, utan hänsyn ska tas till framtida generationers mer eller mindre okända behov. Kopplingen till försiktighetsprincipen är mycket tydlig, för vem kan veta vilka behov kommande generationer kommer att ha, och i brist på kunskap ska man i princip välja att avstå från det man tänkt göra.

På senare år har ett antal icke- konventionella avloppslösningar presenterats, dessa kallas också alternativa lösningar, kretsloppslösningar eller källsorterande lösningar.<sup>117</sup> Grundtanken med dessa är, utöver smittskydd och recipientskydd, att näringsämnen i urin och avföring skall kunna återföras till exempel till jordbruksmark eller till energiskogodling.<sup>118</sup> Den centrala frågan är då vilka lösningar som rent rättsligt sett kan accepteras, samt vilka krav man skall ställa på dem. Också frågan om vad som enligt MB 2:7 skall anses vara "orimligt att uppfylla" är viktig.

Liksom beträffande miljöbalkens hänsynsregler i stort, så har emellertid inte heller 2:5 precisats genom rättspraxis precis så som utredningen i SOU 2002:50 visat. Så vitt författaren känner till finns inget rättsfall (oktober 2002) där MÖD kan sägas ha preciserat MB 2:5 nämnvärt. Och i inget MÖD-fall beträffande enskilda avlopp har frågan så vitt känt diskuterats.

I ett rättsfall rörande tillstånd till en biogasanläggning i Boden,<sup>119</sup> hade en närbelägen fastighetsägareförening ifrågasatt rötrestens användbarhet och innehåll, en idé menade man som skulle kunna medföra att kretsloppsidén inte tillgodosågs. Grunden för att agera var att man var rädd för dålig lukt från anläggningen. I sin inlaga hävdade föreningen att: "*Mejerierna vill ej ta emot mjölk från bönder som använt slam som gödningsmedel i sin foderproduktion. Det som skall blandas och rötas består av ca 2/3 komposterbart hushållsavfall och ca 1/3 slam. Detta innebär att de 2/3 som skulle ha kunnat komposteras direkt skulle ha kunnat gå tillbaka till åkerjordarna. Nu när denna blandning sker erhålls en restprodukt som miljömässigt inte går att använda och därigenom uppstår inget kretslopp.*"

Miljödomstolen anförde då att: "*Kommunen har inte kunnat ge ett detaljerat besked i fråga om möjligheterna till avsättning av slutprodukten. Den aktuella verksamheten hade dock knappast*

---

<sup>116</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 347.

<sup>117</sup> Det vore fel att påstå att det är nya lösningar. Vid sekelskiftet var det i städerna inte ovanligt med urinseparerande lösningar som skulle placeras inne i bostaden. Fekalierna ramlade ner i en hink, urinen samlades i en annan. För att undvika dålig doft fanns ett ventilationsrör. Jfr "Marinos patenterade luftklosetter".

<sup>118</sup> Några exempel på beskrivningar av ett antal sådana lösningar är: Kärman, Erik. Jämförande studier av avloppssystem, en litteraturstudie. Naturvårdsverket rapport 4432. Vidare Enskilda avlopp - funktion och teknik. Miljöteknikdelegationen Rapport nr 1998:4. Exempelsamling utgiven av FORMAS år 2001, efter ett samarbetsprojekt initierat av ett antal kommuner tillsammans med VERNA Ekologi AB. Också i Schön, ovan not 8, utvärderas ett antal sådana lösningar.

<sup>119</sup> Miljödomstolen i Umeå, MTU M-57-00, 2001-01-18.

*aktualiserats utan att projektet subventionerats genom att regeringen beviljat bidrag till ett investeringsprogram vari biogasanläggningen ingår som en väsentlig del. Därigenom måste förutsättas att frågor om övergripande hushållning har beaktats i tillräcklig utsträckning. Det som skall få vara avgörande för frågan om länsstyrelsens tillståndsbeslut bör stå fast blir därför om den sökta verksamheten kan bedrivas så att ytterligare lukt-, buller- eller andra störningar inte uppkommer för den närmaste omgivningen."*

Möjligen kan man dra slutsatsen, att om det inte fanns avsättning för rötresterna så skulle det i vart fall varit svårare att erhålla tillstånd. Det bör dock betonas att det dels inte rör sig om en dom från högsta instans, och dels talar man inte helt i klartext hur 2:5 skall tillämpas. Domstolen hänvisar heller aldrig direkt till 2:5.

I ett annat rättsfall har MÖD fört vissa resonemang som kan vara av betydelse också för tolkningen av 2:5. Beslutet är dock fattat med stöd av ML, och där resonemanget främst förs utifrån deponeringsdirektivets kommande förbud mot deponering av vissa avfallsslag. Rättsfallet handlar om krav på återföring av vedaska från Hallsta pappersbruk i Norrtälje till skogsmark.<sup>120</sup> Domstolen gav pappersbruket rätt att deponera vedaskan, men meddelade också ett utredningsvillkor där företaget under en provotid ålades att låta utreda möjligheterna att åstadkomma en aska vars kemiska och fysikaliska egenskaper gör den lämplig för spridning på skogsmark. Företaget ålades också att låta utföra spridningsförsök, samt att utreda möjligheterna att använda askan från en viss panna i cementindustrin.

Både Naturvårdsverket och Skogsstyrelsen menade att askåterföring bör ske, bl.a. med hänsyn till behovet att sluta kretsloppen. Naturvårdsverket hänvisar också till MB 2:5, trots att målet avgjordes med stöd av ML. Även MÖD hänvisar i domskälen till att det är angeläget att askåterföring kommer tillstånd, med hänsyn till såväl miljön som till utnyttjandet av naturresurser.

Beträffande återföringen av vedaska till skogsmark anser MÖD att det är angeläget att detta kommer till stånd. Skyldigheten att åstadkomma detta kan dock inte ensidigt läggas på virkeskonsumenterna utan även skogsägarna har ett betydande ansvar. Kraven på skogsägarna bör ställas i den skogliga lagstiftningen. Rättsfallets betydelse är oklar, främst med hänsyn till att beslutet fattades med stöd av ML. Å andra sidan gäller generellt att kravnivån i MB är skärpt i förhållande till ML.

Det finns dock viss rättspraxis från länsstyrelserna där 2:5 tillämpats.<sup>121</sup> I ett mål avslog Länsstyrelsen i Östergötland ett överklagande av ett kommunalt föreläggande, med stöd av MB 2:5 och 7, att låta installera en dubbelspolande urinsorterande toalett, där urinen skulle avledas till en slutten tank och fekalier respektive spolvatten avledas till en trekammarbrunn med efterföljande infiltrationsanläggning.<sup>122</sup> Målet är dock inte ett "rent" 2:5 avgörande, eftersom avsikten inte var att skapa förutsättningar för recirkulering av urinen utan för att undvika risker för förorening i samband med infiltration. Det var främst urinens kväveinnehåll som inte skulle belasta infiltrationsanläggningen. Frågan är därför om föreläggandet istället borde ha grundats på MB 2:3. Inte heller

---

<sup>120</sup> MÖD M 5475-00, 2002-06-25.

<sup>121</sup> I denna artikel behandlas endast de spridda beslut som författaren mer eller mindre av en slump kommit över. Avsikten är att nästa fas i det pågående forskningsprojektet skall ägnas åt länsstyrelserns eventuella praxis på området.

<sup>122</sup> Länsstyrelsen i Östergötland, rättsenheten. Beslut 2002-01-07, dnr. 505-10268-01.



Länsstyrelsens i Västra Götaland beslut kan anses vara ett rent 2:5 avgörande, eftersom argumentationen också här utgick från en föroreningskänslig miljö.<sup>123</sup>

### 3.5.7 Avvägningsregeln i 2:7

Bestämmelserna i MB 2:2-6§ kan inte tillämpas utan att en bedömning enligt 2:7 gjorts. Kraven som ställs får inte vara orimliga i förhållande till den miljönytta som vinnns. Bästa teknik på jorden skall användas vid yrkesmässig verksamhet, och en ekonomisk avvägning enligt rådande branschekonomi skall göras.

Hur långt man kan gå beträffande krav på s.k. kretslopps lösningar enligt 2:5 är fortfarande mycket osäkert p.g.a. bristande rättspraxis. Av samma anledning vet vi inte heller idag hur angeläget resurshushållning och kretslopp anses vara av domstolarna. Det finns dock inget som talar för att just dessa aspekter skulle ha mindre betydelse än varken sanitära omständigheter eller krav kopplade till föroreningar. Reglerna i miljöbalken avses vara skärpta i förhållande till tidigare lagstiftning, och resurshushållningskravet är helt nytt. Hur mycket detta sedan skall motsvara i reda pengar för den enskilda avlopps innehavaren vet vi inte mycket om idag.

Jag menar emellertid att fler viktiga principer i balken ställs på sin spets just när det gäller enskilda avlopp. En enskild avloppsanläggning kan kosta mellan 30 000 och 100 000 kronor att utföra, vilket är en stor investering som inte görs många gånger i livet. Samtidigt är det en relativt tekniskt komplicerad anläggning, där VU måste lita på de entreprenörer som anlitas. Den typiske verksamhetsutövaren är dock inget välbärgat företag, med tekniskt kunnande. Samtidigt innebär balken att tillsynsmyndigheterna inte längre ska vara några konsultmyndigheter som in i minsta detalj ska ge anvisningar om hur man kan och ska göra. Det är överlämnat till verksamhetsutövaren att komma med förslag på lösning till tillståndsmyndigheten, och med det utredningsmaterial som denna myndighet behöver för att korrekt kunna avgöra ärendet. Tillstånds/tillsynsmyndigheten måste dock balansera sitt arbete mellan å ena sidan miljöbalken som säger att man inte ska vara konsult, tillsammans med en skral kommunala ekonomin som innebär att man inte har råd att ägna sin tillsynstid åt allt för detaljerad rådgivning. Dessutom måste tillsynsmyndigheten ge korrekta råd så att inte myndigheten blir skadeståndsskyldig. Å andra sidan måste också en kommunal tillsyns/tillståndsnämnd följa förvaltningslagens krav på service till medborgarna, jfr 4§ FL. Mellan MB och FL råder här ett visst spänningsförhållande

I realiteten måste man konstatera att just beträffande enskilda avlopp har det genom den minimala - men ändå i detta fall tydliga- rättspraxis som vuxit fram, ställts väldigt höga krav på den enskilde, krav som förmodligen betraktas som övermäktiga. De hårda krav på utredningsskyldighet som redovisades ovan, betraktas uppenbarligen inte av MÖD som orimliga att uppfylla, enligt terminologin i 2:7. Frågan är om man kommer att ställa samma höga krav beträffande rening, eliminering av bakterier samt kretslopp och hushållning med resurser. I sådana fall lär det inte vara några problem med att ställa kretsloppskrav, eller rent av hårda kretsloppskrav.

---

<sup>123</sup> Länsstyrelsen i Västra Götaland, rätts- och veterinärenheten. Beslut 2000-06-30, dnr. 25-8508-2000.

### 3.6 Avloppsreglering utanför 2:a kapitlet

#### 3.6.1 Avloppsvattenutsläpp i 9:7

Medan reglerna i MB 2 kap. ska betraktas som ett grundläggande golv, vars krav aldrig får underskridas, så finns på andra ställen i balken och i FMH regler som dels är specifikt inriktade på avloppsvattenutsläpp, och som dels ställer längre gående krav än vad 2 kap. gör.

I MB 9:7, 1<sup>st</sup>. stadgas att: *"Avloppsvatten skall avledas och renas eller tas om hand på något annat sätt så att olägenhet för människors hälsa eller miljön inte uppkommer. För detta ändamål skall lämpliga avloppsanordningar eller andra inrättningar utföras."* Bestämmelsen, som gäller alla former av avloppsvatten, känns igen från HskL 7§, och dessförinnan från 39§ i 1958 års hälsovårdsstadga. I MB 9:7, 2st bemyndigas regeringen att införa tillstånds- eller anmälningsplikt för *inrättande och ändring* av sådana anläggningar. Detta bemyndigande har utnyttjats i FMH 13§, där det ställs tillståndskrav för avloppsanordningar dit vilka WC ska anslutas eller för att i efterhand ansluta WC. Vidare föreskriver FMH 13§, 3st anmälningsplikt för annan slags avloppsanordning, och kommunen kan i sina lokala hälsoskyddsföreskrifter meddela tillståndstvång även för dessa. Bestämmelsen omfattar olika typer av torra avloppssystem.

Till avloppsanordning i 13§, 1<sup>st</sup> hör rörledningar, slamavskiljare, brunnar, tankar, infiltrationsanläggningar och liknande.<sup>124</sup>

Till skillnad från reglerna i 2 kap, så finns inget avvägningsmoment i 9:7, formuleringen *"olägenheter för människors hälsa eller miljön"* är en rättslig standard och inte ett avvägningsmoment. Den avloppsanläggning som orsakar olägenhet för människors hälsa är helt enkelt inte tillåten.

Som konstaterats ovan, så innebär denna formulering numer att man ska väga in allt som följer av balkens 1:1, vilket betyder att också misshushållning med näringsämnen som finns i avloppsvattnet är ett skyddsintresse för denna bestämmelse. Bestämmelsen har alltså fått en avsevärt vidare betydelse än vad den hade i hälsoskyddslagen.

I bedömningen enligt denna regel ska man enligt praxis också ta hänsyn till vilka olägenheter som i ett större sammanhang kan bli följden av att tillstånd ges.<sup>125</sup> Regeringsrätten avslag med 1 och 7§ HskL som grund en ansökan om att få tillstånd att anordna vattentoalett på fastigheten på en skärgårdsö.<sup>126</sup> Domstolen konstaterade inledningsvis att vid *"prövningen av en ansökan om tillstånd till installation av vattentoalett bör - om inte särskilda omständigheter i det enskilda fallet föranleder annat - förhållandena inom det större område, i vilket den aktuella fastigheten naturligt ingår, läggas till grund."* Vidare konstaterade man att: *"Bedömningen får göras med beaktande av vad som kan bli följden på sikt av en generell tillståndsgivning av ifrågavarande slag för fastigheter inom området."*<sup>127</sup> Det är främst en bebyggelseutveckling, från fritidshus till permanentboende, som åsyftas. Om en fastighet medges tillstånd, är risken stor att många andra följer efter. Kommunens planer för ett visst område ska därför tillmätas betydelse vid tillståndsgivning beträffande enskilda avlopp. Regeringsrätten avslag ansökan med motiveringen att man fann *"att de på längre sikt föreliggande riskerna för att bostäder inom det aktuella området kan komma att lida brist på vatten av godtagbar beskaffenhet vid en ökad exploatering för permanentboende, i före-*

<sup>124</sup> Bengtsson, B. m.fl. Miljöbalken, en kommentar. Norstedts blå bibliotek, 2000. Här 9:24.

<sup>125</sup> Se även departementschefens uttalande i prop. till hälsoskyddslag, 1981/82:219 s. 60.

<sup>126</sup> RÅ 1994 ref. 95.

<sup>127</sup> Se även det tidigare avgörandet i Regeringsrätten mål 353-1976, 770622. Situationen kommenteras också i SOU 1978:44, Kommunalt hälsoskydd, betänkande av hälsovårdsstadgeutredningen, här s. 98 f.

ning med att det får bedömas som sannolikt att en generellt höjd VA-standard leder till en snabb utveckling i denna riktning, gör det befogat att avslå NNS ansökan om tillstånd att få installera vattentoalett."

### 3.6.2 Utsläpp till vattenområde i 12§ FMH

Den skarpaste regeln beträffande utsläpp av avloppsvatten finns i FMH 12§: "*Det är förbjudet att i vattenområde släppa ut avloppsvatten från vattentoalett eller tätbebyggelse, om avloppsvattnet inte har genomgått längre gående rening än slamavskiljning. Vad som sägs i första stycket gäller dock inte om det är uppenbart att sådant utsläpp kan göras utan risk för olägenhet för människors hälsa eller miljön.*" Enligt Bjällås räcker det inte med att bara avskilja och lagra avsättbara och suspenderade ämnen som sjunker till botten eller stiger till ytan. Det krävs även att vattnet behandlas i ett eller flera efterföljande behandlingssteg.<sup>128</sup> Koncessionsnämnden har också uttalat att avledande av avloppsvatten från en trekammarbrunn direkt ut i ett täckdikessystem inte kan anses uppfylla kravet på längre gående rening än slamavskiljning.<sup>129</sup>

Bestämmelsen, som härstammar från 1942 års ändring i ÄVL, med följdändringarna 1956 och 1964, är för det första begränsad till utsläpp i vattenområde och för det andra till avloppsvatten som kommer från WC eller (dagvatten från) tätbebyggelse. Bad-, dusch- och tvättvatten, s.k. BDT-vatten, omfattas också. Med vattenområde avses ett område som täcks av vatten vid högsta förutsebara vattenstånd,<sup>130</sup> men grundvatten räknas inte hit.<sup>131</sup>

Men förutom dessa inskränkningar, så är utgångspunkten ett förbud och det ankommer på utövaren att visa att det verkligen är "*uppenbart*" att det inte ens föreligger någon risk. Kravet på uppenbarhet går alltså längre än vad balkens grundregel om omvänd bevisbörda säger.

Koncessionsnämnden för miljöskydd har kommenterat innebörden av ordet "*uppenbart*", man menade att det "*innebär att beviskravet är mycket starkt. Det räcker i princip med hur liten olägenhet som helst för att förbudet skall gälla*".<sup>132</sup> Bevisbördan för att det inte är någon risk för olägenhet ligger på den som avser att släppa ut avloppsvattnet, någon skälighetsavvägning nyttakostnader krävs inte.<sup>133</sup> Dessa krav har i vart fall inte mildrats genom införandet i MB, utan tvärt om ska man också i denna regel nu läsa in alla de skyddsintressen som omfattas av MB 1:1. Sker ett utsläpp i vattenområde, ska det alltså numera vara uppenbart att man inte misshushåller med t.ex. fosfor. Detta krav är mycket starkt.<sup>134</sup>

På senare tid har nya typer av effekter på ekosystemet uppmärksamrats, t.ex. följer av att läkemedelsrester följer med avloppsvatten ut i recipienten.<sup>135</sup> Restprodukter från olika läkemedel kan ge olika effekter, t.ex. kan antibiotikarester ge upphov till bildande av multiresistenta bakterier, cancermediciner är inte sällan mycket giftiga och hormoner i t.ex. p-piller kan ge förändringar i djurs reproduktionsförmåga. Om ett läkemedel används i landet så finns det också säkert i av-

---

<sup>128</sup> Naturvårdsverket 1995, ovan not 9. Skriften utgår från miljöskyddslagen och hälsoskyddslagen.

<sup>129</sup> KN beslut B 89/92.

<sup>130</sup> Definitionen hämtad från MB 11:4.

<sup>131</sup> Se vidare diskussion om detta i prop 1997/98 45 del 1 s. 328 f.

<sup>132</sup> KN beslut B 89/92 och B 91/83.

<sup>133</sup> Se även Westerlund, Miljöskyddslagen, en analytisk lagkommentar. Åmyra förlag 1990, s. 160.

<sup>134</sup> Se även MÖD 7569-99, som också gällde 7§ ML.

<sup>135</sup> Winnfors, E. Tidskriften cirkulation nr. 6/2002 s. 18.

loppsvattnet, och olika läkemedel har olika förutsättningar att klara sig igenom reningsverk, om det skall passera ett sådant.<sup>136</sup> Det finnas därför all anledning att studera vilka konsekvenser sådana rester kommer att få på möjligheten att få släppa ut avloppsvatten också från enskilda avlopp i vattenområde. Det skall alltså vara uppenbart att dessa läkemedelsrester inte kommer att leda till skada för att de skall få släppas ut i vattenområde, och man bör verkligen fråga sig om man idag kan hävda att detta krav kan uppfyllas.

Mot bakgrund dels av ramvattendirektivets skydd av grundvatten, och dels av miljökvalitetsmålet *Grundvatten av god kvalitet* kan man möjligen också ställa sig frågan om inte denna regel nu borde utvidgas till att omfatta också utsläpp till grundvatten?

Slutligen ges i 9:4 ett bemyndigande till Regeringen att förbjuda utsläpp av avloppsvatten inom begränsade delar av landet, och detta oavsett om det handlar om mark- eller vattenområden.

### 3.7 Vissa villkors och tillståndsfrågor

#### 3.7.1 Inledning

Under detta avsnitt kommer två huvudfrågor att behandlas nämligen dels hur villkor i förelägganden och tillstånd kan formuleras. De två huvudalternativen som föreligger är villkor baserade på teknikkraV respektive sådana baserade på funktionskraV. Dels kommer tillstånds rättskraft att diskuteras, både vad avser tillstånd givna med stöd av Miljöbalken och med stöd av dess föregångare. Avslutningsvis visas hur dessa frågor kan förhålla sig till varandra.

#### 3.7.2 Villkor utformade som teknikkraV eller som funktionskraV

Det är de kommunala miljönämnderna som ger tillstånd till enskilda avloppsanläggningar, och det är samma instans som utövar tillsynen. Tillstånd meddelade med stöd av balken eller dess följdförfattningar får enligt MB 16:2, 2st förenas med villkor, en regel som också gäller för enskilda avlopp.

Hela balken bygger på den omvända bevisbördan, uttryckt i 2:1. Enligt denna är det den som bedriver eller kommer att bedriva verksamheten eller vidta åtgärden som ska visa att man uppfyller balkens kraV alternativt visa hur man ämnar uppfylla balkens kraV, och det är därför inte heller tillsynsmyndighetens skyldighet att ange vilken teknik som ska väljas.<sup>137</sup> I ett rättsfall hade en Miljö- och byggnämnd förelagt en person att avleda fastighetens slamavskilda avloppsvatten till en markbädd enligt Naturvårdsverkets anvisningar.<sup>138</sup> Miljönämnden klagade till MÖD och yrkade att man inte så som miljödomstolen hade beslutat, skulle särskilja på WC- respektive BDT-vatten, så att föreläggandet endast avsåg WC-vatten. Sökanden klagade och menade att det fanns andra lösningar, t.ex. urinseparering, som också kunde vara godtagbara. MÖD menade i detta fall att man inte skulle skilja på olika slags avloppsvatten, men att det var fel av nämnden att förelägga om att inrätta *viss typ* av anläggning. MÖD menade att beslutet istället skulle utformas som ett förbud mot att släppa ut WC-vatten och BDT-vatten utan längre gående rening än slamavskiljning. Sedan låg det på nämnden att efter ansökan pröva vilka reningsåtgärder som erfordras för att utsläppet

---

<sup>136</sup> A. a. s. s.

<sup>137</sup> Jfr prop. 1997/98:45 del 2 s. 272.

<sup>138</sup> MÖD 7569-99. Domen grundas på miljöskyddslagen, men får fortfarande anses ha aktualitet. De anvisningar det hänvisas till är Naturvårdsverket 1987, ovan not 5.

ska kunna tillåtas. Man skulle alltså helt överlåta åt verksamhetsutövaren att komma in med förslag på lösning.

Frågan är nu hur tillståndsvillkor respektive villkor i förelägganden ska vara utformade. Man kan säga att två huvudalternativ föreligger; antingen föreskrivs en viss teknik som ska användas, eller föreskrivs en viss målsättning eller funktion som ska uppnås. Man brukar tala om *teknikkra*v respektive *funktionskrav*,<sup>139</sup> där funktionskraven antingen kan formuleras i termer av hur mycket rening en viss anläggning skall klara av respektive vilken status ekosystemet skall ha efter utsläppet.<sup>140</sup> I det senare fallet kommer man miljökvalitetsnormerna mycket nära, och denna typ av villkorsformulering är vanlig vad gäller främst bullerstörningar mätt i decibel på viss plats i *störningsskällans omgivning*. Funktionskrav innebär att det är anläggningens *kapacitet* vid varje tidpunkt som är det väsentliga inte dess utformning. Diskussionen hänger också mycket nära samman med den indelning som Westerlund m.fl. gör i en aktörsida (utgår från människans handlande och tänkande) och en reaktörsida (utgår från tillståndet i ekosystemet), där tekniska villkor kan sägas hamna på aktörssidan och målsättning eller funktion på reaktörsidan.<sup>141</sup>

De tillstånd som ges med stöd av FMH 13§ är tillstånd för att *inrätta* avloppsanläggningar samt för att *ansluta* WC till befintliga avloppsanläggningar, och de tillstånd som ges enligt bilagan till förordningen är för att *anlägga* och *driva* vissa anläggningar eller för att *släppa ut* avloppsvatten. Beträffande utsläpp från större anläggningar, d.v.s. de som idag räknas upp i bilagan, så har såväl Koncessionsnämnden för miljöskydd som Miljöödomstolarna länge med stöd av miljöskyddslag eller miljöbalk formulerat tillståndsvillkor av båda slagen, och någon principiell skillnad torde det inte vara vad avser enskilda avlopp, trots formuleringen att tillståndskravet avser *inrättandet* av avloppsanläggning och inte *utsläppande* av avloppsvatten.

Det finns inget som hindrar att man utformar tillståndsvillkor som funktionskrav, en förutsättning är naturligtvis att det måste vara möjligt att följa upp och mäta de parametrar som regleras, vilket kan begränsa möjligheterna vid t.ex. infiltrationsanläggningar som inte har något punktutsläpp.

I samband med diskussionen i motiven till MB om utformningen av förelägganden i syfte att upprätthålla efterlevnad av givna *tillståndsvillkor*, säger departementschefen att "*Enligt den praxis som sedan länge rått hos Koncessionsnämnden – och som också får anses accepterad av industrin – är strävan att i villkoren ange ett begränsningsvärde i stället för en teknisk åtgärd där det är lämpligt. På så sätt överläts åt verksamhetsutövaren att själv finna den mest kostnadseffektiva lösningen för att uppfylla begränsningsvärdet. Miljöbalken är i högre grad än gällande rätt relaterad till effekter för människors hälsa och miljön.*"<sup>142</sup>

Beträffande rena förelägganden utan viten torde samma sak gälla som för tillståndsvillkor, men vad avser vitesförelägganden måste man vara medveten om att det här finns en gammal praxis

---

<sup>139</sup> Se Miljöteknikdelegationen 1998, ovan not 118.

<sup>140</sup> Schön, ovan not 8, definierar teknikkra v som att en viss typ av teknisk lösning med givna dimensioner rekommenderas vid anläggande av avloppssystem. Här s. 6.

<sup>141</sup> Denna diskussion utvecklas av Westerlund i Miljörättsligt perspektiv. Miljörättslig tidskrift 1993:1, s. 11 f. Se även Christensen 2000, ovan not 6, främst s. 52, 61 ff. Gipperth, L. Miljökvalitetsnormer. En rättsvetenskaplig studie i regelteknik för operationalisering av miljömål. Uppsala universitet 1999, t.ex. s. 49 ff.

<sup>142</sup> Prop 1997/98:45 del 1 s. 494 f. Av samma uppfattning är även Setterlid, R. Offentlig tillsyn enligt miljöbalken. Norstedts Juridik, här sid. 79 ff.

enligt viteslagen, som utgår från vissa krav på vitets tydlighet och möjligheterna för adressaten att efterfölja vitesföreläggandet.

I ett uppmärksammat avgörande från Kammarrätten i Stockholm,<sup>143</sup> så ogillade rätten ett vitesföreläggande med krav på en restaurangägare att vidta sådana varaktiga åtgärder, att bullernivån från verksamheten inte överstiger 35db(A) i omgivande lägenhet. Kammarrätten (som på den tiden avgjorde mål om vites utdömmande enligt ML) menade att föreläggandet var för allmänt hållet och att det inte klart framgick vilka konkreta åtgärder som adressaten skulle vidta för att bullernivån skulle sänkas. Domen går rakt emot den syn som Koncessionsnämnden för miljöskydd utvecklat avseende bullervillkor i tillstånd till miljöfarlig verksamhet.<sup>144</sup> För det första kan man rent allmänt anse att motiveringen i detta avgörande är märklig, och för det andra så finns numera klart stöd i motiven till miljöbalk för funktionskrav också i vitesföreläggen. Departementschefen säger där att: *"Ett villkor eller ett föreläggande som anger att ett begränsningsvärde eller en störningsnivå inte får överskridas torde också som en huvudregel vara tillräckligt preciserat och klart för att det skall kunna verkställas och ligga till grund för utdömmande av vite. Detsamma torde vara fallet vid vissa tekniska funktionskrav."*<sup>145</sup>

Motiven ger alltså klartecken för funktionskrav även vid vitesföreläggen, och man kan dessutom anföra att det nu är viktigt att det utformas en miljörättslig vitespraxis, som inte bygger på förhållanden i andra rättsområden eller på gammal praxis. För det mesta är det inte frågan om vilken teknisk lösning som väljs som är intressant, utan vilken effekt den valda lösningen kommer att ge i ekosystemet eller till skydd för människors hälsa. Och att det generellt sett skulle vara svårare att efterleva ett vitesföreläggande grundat på funktionskrav, än då en viss teknisk lösning föreskrivs är svårt att tro. Funktionskraven ger dessutom ofta större valfrihet.

Beträffande krav på upplysningar från verksamhetsutövaren rörande befintliga anläggningar, så kan TSM med stöd av balkens 26:22 förelägga denne att inkomma med upplysningar om hur man avser att uppfylla vissa funktionskrav, såsom att rena utsläppen till en viss given nivå.<sup>146</sup>

Vissa krav måste man naturligtvis ställa på föreläggen och / eller tillståndsvillkor formulerade som funktionskrav. Några exempel på detta kan vara följande aspekter:

- Beträffande funktioner brukar man nämna smittskydd, recipientskydd, recirkulation, energi-användning, ekonomi, ansvar och kontroll.<sup>147</sup>
- Det får inte vara orimligt att uppfylla funktionskraven enligt 2:7.
- Det måste på något sätt vara möjligt att följa upp kraven genom mätningar eller annan utvärdering. Min uppfattning är att medan det går att mäta olika parametrar i utsläppsvatten från en markbädd, så är det inte möjligt från en infiltrationsanläggning.
- Kraven måste vara så exakt skrivna att det är möjligt att förstå vad som menas med dem, dels för den som utformar anläggningen dels för innehavaren som ska sköta den.

---

<sup>143</sup> Kammarrätten i Stockholm 1994-06-06, mål nr. 1211-1994. Regeringsrätten meddelade inte prövningstillstånd. Rättsfallet är behandlat av Darpö, Jan. Dels i Miljörättslig tidskrift 1996:2 s. 184 och 214 ff, dels i dennes avhandling Eftertanke och förutseende. En rättsvetenskaplig studie om ansvar och skyldighet kring förorenade områden, Uppsala universitet 2001. Här s. 91.

<sup>144</sup> Darpö 2001, ovan not 142, här not 277 s. 91, med hänvisning till Bjällås - Rahmn, Miljöskyddslagen, Handbok i miljö rätt Allmänna förlaget, Publica 1991, här s. 126 f.

<sup>145</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 495.

<sup>146</sup> A. a. del 2 s. 283. Beträffande brister i ansökan, se avsnitt 3.2.

<sup>147</sup> Miljöteknikdelegationen 1998, ovan not 118, här s. 18.

- Det ska vara möjligt att härleda straffbara handlingar ur tillståndsvillkor. All sådana villkor som skrivs med stöd av balken är ju i realiteten rekvisit i straffparagrafer.<sup>148</sup>

En central fråga är naturligtvis på vilka haltnivåer man skall lägga funktionskraven. Nu är inte detta mitt kompetensområde, men några allmänna reflexioner kan jag kosta på mig. Som en allmän kommentar kan väl hävdas att utgångspunkten måste vara förutsättningarna i recipienten och att man inte får ställa högre krav på utgående avloppsvatten från enskilda avlopp än vad man gör från stora reningsverk

För sorterande system finns ännu ingen miljöbalkspraxis över huvudtaget, och talar man om funktionskrav så lär det vara fråga om att specificera hur stor andel av de näringsämnen som tillförs anläggningen som skall kunna återföras till de naturliga kretsloppen, oavsett om det handlar om att sprida humanurin på åkermark, att sprida ut något annat på energiskogodling eller liknande. I dessa system måste naturligtvis också risker för smittspridning och övergödning regleras genom villkor, liksom andra "nya parametrar" såsom risker med att sprida läkemedelsrester på åkermark etc. Inget hindrar att vissa parametrar regleras genom funktionskrav och andra genom tekniska lösningar i samma tillstånd/föreläggande.

I "Bra små avlopp - ett utvecklingsprojekt", redogjorde man för de avloppslösningar som var med i en tävling med syfte att ta fram ny teknik som minskar utsläppen från enskild avlopp och göra det möjligt att återanvända näringsämnena i avloppsvattnet.<sup>149</sup> Utvärderingen av projektet ska vara klart december 2002.

Som utgångspunkt i tävlingen hade man satt upp ett antal funktionskrav på de installerade lösningarna. Denna redovisning skall endast ses som exempel, och har inte varit föremål för rättslig prövning:<sup>150</sup>

- De ska avskilja minst 90% av fosfor, helst 50% av kvävet och 90% av de syreförbrukande ämnena.
- Det reade avloppsvattnet ska uppfylla badvattenkvalitet.
- Minst 70% av fosfor från avloppsvattnet ska kunna återföras till jordbruket.
- De ska hushålla med naturresurser.
- De ska vara ekonomiska.
- De ska vara användarvänliga
- Hanteringen av restprodukter (t.ex. slam) ska kunna ske på ett hygiensikt acceptabelt sätt.
- Förslag på hur smittspridning undviks vid lagring och användning av restprodukterna ska finnas.

Dessa parametrar kan tjäna som exempel på funktionskrav, men för att kunna användas i rättsliga sammanhang bör i vart fall några av dem slipas till och formuleras mer exakt. Enligt muntliga uppgifter från ansvariga inom projektet, valde man de redovisade haltnivåerna ovan därför att de motsvarar reningsgraden för de flesta kommunala avloppsreningsverk, med kretsloppskraven adderade. Man menar att små avlopp bör klara av samma funktionskrav som stora.

<sup>148</sup> Detta poängterades särskilt i motiven, se prop. 1997/98:45 del 1.s 524.

<sup>149</sup> Bra små avlopp - ett utvecklingsprojekt. Miljöteknikdelegationen och Stockholm Vatten i samarbete.

<sup>150</sup> Se även "Kretsloppsanpassade små avlopp - tänkbar arbetsgång för genomförande." Rapport från Grupp VA, Åtgärdsgrupp Syd med representanter från 12 länsstyrelser, Naturvårdsverket samt VERNA Ekologi och Miljökonsult AB. Juli 1999.

### 3.7.3 Tillstånds rättsverkningar

Ett tillstånd enligt MB gäller i princip för evig tid, medan villkoren kan omprövas åtminstone när 10 år förflutit.<sup>151</sup> Med stöd av MB 16:2 kan dock tillstånd meddelas för begränsad tid, d.v.s. att man i tillståndet anger hur länge det skall gälla.<sup>152</sup> I motiven är man inte helt tydliga beträffande när detta instrument skall kunna användas, först sägs att det har överlämnats till tillståndsmyndigheten att i det enskilda fallet avgöra när så skall ske.<sup>153</sup> Men längre fram sägs sedan att tidsbegränsade tillstånd skall användas när det finns behov, framför allt för stora verksamheter med kraftig miljöpåverkan.<sup>154</sup> Eftersom författningstexten inte sätter upp några hinder för att tidsbegränsa tillstånd till enskilda avlopp så menar jag att det bör kunna utnyttjas, åtminstone tills det finns vägledande praxis som säger motsatsen. Ett typexempel då man kan tänka sig tidsbegränsade tillstånd, är i avvaktan på att ett allmänt VA-område skall inrättas.

Bestämmelsen i 19§ FMH: "*Ett tillstånd enligt 13 eller 17 § gäller i fem år men förfaller om arbetet med anordningen eller anläggningen inte har påbörjats inom två år.*" är inte helt tydlig. Mycket talar för att den endast handlar om att man måste ha påbörjat utförandet inom två år och tagit den i drift inom 5 år, och inte om tidsbegränsade tillstånd. Det går dock att läsa den som en tidsbegränsning. Enligt Torngren skall regeln inte innebära att det behövs ett nytt tillstånd för att sedan få driva den efter utgången av det femte året.<sup>155</sup>

Ett tillstånd har viss rättskraft, vilket bl.a. innebär att en tillsynsmyndighet enligt huvudregeln inte kan ändra eller skärpa villkor genom senare förelägganden. Detta är en innebörd av MB 24:1. Så länge som något är oregrerat i tillståndet, d.v.s. att det varken omfattas av vanliga villkor eller av det s.k. allmänna villkoret, kan dock tillsynsmyndigheten med stöd av MB 26:9 meddela förelägganden beträffande dessa nya omständigheter eftersom de inte omfattas av någon rättskraft.<sup>156</sup> Också detta följer av 24:1.

Det finns dock bestämmelser som bryter denna rättskraft. Med stöd av MB 24:3 kan tillståndsmyndighet återkalla tillstånd och förbjuda fortsatt verksamhet under vissa speciella förutsättningar, och med stöd av 24:5 kan tillståndsmyndigheten under vissa förutsättningar upphäva, ändra eller lägga till villkor, s.k. omprövning. Även om jag anser att bestämmelsen fått en olyckligt oklar formulering, så innebär MB 24:7 att den kommunala tillståndsnämnden ex officio kan ta upp dessa frågor till behandling.<sup>157</sup> Det krävs m.a.o. inte att någon annan väcker frågan. Dessa grunder ger alltså sådana rättigheter trots rättskraften i 24:1

En viktig grund för att återkalla tillstånd, förbjuda fortsatt verksamhet samt för att ändra eller meddela nya villkor är att tillståndet eller villkoren inte har följts. Att en markbädd eller infiltrat-

---

<sup>151</sup> Jfr MB 24:3, 1<sup>st</sup> 1p.

<sup>152</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 478 f. Se även miljödomstolen I Växjö dom M 116-01 den 011218.

<sup>153</sup> Prop. 1997/98:45 del 1 s. 480.

<sup>154</sup> A. a. s. 480. I författningskommentaren, del 2 s. 204, ges dock inga sådana begränsningar.

<sup>155</sup> Torngren, Håkan. Hälsoskyddslagen. Kommunförbundets Förlag 1986, här s. 37. Bestämmelsen är ordagrant överflyttad från Hälsoskyddslagen 7§, 4st. Se vidare längre fram i detta avsnitt.

<sup>156</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 s. 252.

<sup>157</sup> Problemet är vad som sägs i 24:7, 1<sup>st</sup>: "*Ansökan om prövning som avses i 3-6 §§ får göras hos miljödomstol av Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och länsstyrelsen. Skall frågan prövas av någon annan myndighet än domstol eller av kommun, får den tas upp utan någon särskild framställning.*"



ionsanläggning åldras, och därför inte längre uppfyller villkoren eller MB:s kravregler kan vara en anledning även om villkor i sådana fall i realiteten torde tillhöra ovanligheterna. Det krävs dock att överträdelsen inte är ringa för att 24:3 skall kunna tillämpas i detta fall.<sup>158</sup> Överträdelse av tillståndsvillkor är dessutom straffbart enligt 29:4, 2st och TSM måste anmäla sådana händelser till polis eller åklagare enligt 26:2.

Vidare kan tillståndet upphävas om verksamheten inte längre bedrivs (24:3, 1<sup>st</sup> 9p); fastigheten är t.ex. inte längre bebodd eller man har kopplat in sig på ett allmänt VA-nät. Omprövning av villkor kan också vara möjligt på grund av att det inträffat omständigheter i omgivningen ("*ändrats väsentligt*") efter tillståndsgivningen, såsom att man omvärderat vissa miljöeffekter, att det tillkommit nya anläggningar som medfört att belastningen på grundvattnet ökat eller att tidigare okända synergieffekter observerats (24:5, 1<sup>st</sup> 6p). Att ny teknik har utvecklats eller att gammal teknik blivit ekonomiskt tillgänglig kan utgöra grund för omprövning (24:5, 1<sup>st</sup> 7p.), liksom att avloppsutsläpp helt förbjudits inom ett viss område enligt MB 9:4 (24:5, 1<sup>st</sup> 9p). Ytterligare en grund för omprövning av villkor är att detta krävs för att "*verksamheten med någon betydelse medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds*" (24:5, 1<sup>st</sup> 2p.). Med hänsyn till genomförandet av ramvattendirektivet och dess krav på *God grundvattenstatus*, kan detta komma att bli ett av de instrument som kan komma att behöva utnyttjas.

Men hur är rättsläget då beträffande tillstånd meddelade före miljöbalken? Enligt 5§ i Lag om införande av miljöbalken (SFS 1998:811) skall tillstånd enligt någon av de lagar som föregick MB - eller lagar som föregick dessa i sin tur - dels fortsätta att gälla, dels anses vara beslutade med stöd av miljöbalken.<sup>159</sup> Miljöbalkens *omprövningsregler* kan enligt motiven därför tillämpas också på tillstånd meddelade med stöd dessa tidigare lagar eller deras föregångare i sin tur.<sup>160</sup> Med omprövning avses alltså endast vad som faller under 24:5, men innebär samtidigt att alla de omprövningsgrunder som anges där är tillämpbara också på gamla tillstånd.

Eftersom varken miljöskyddslagen eller hälsoskyddslagen hade resurshushållning eller kretsloppsriktning som ett skyddsintresse, så innehåller inte beslut meddelade med stöd av dessa lagar vanligen sådana krav heller, och ett gammalt tillstånd enligt någon av dessa författningar innebär därför inte heller någon immunitet mot nya villkor, med sådan innebörd. Detta sägs också uttryckligen i motiven.<sup>161</sup> En förutsättning är naturligtvis att MB, t.ex. 2:7, och de faktiska omständigheterna i övrigt ger utrymme för sådana krav. Miljödomstolen har i ett mål anfört att: "*Bland annat hindrar inte tillståndsbeslutet ingripande tillsynsvägen vid exempelvis risk för miljöstörning på grund av driften med avloppsanläggningen.*"<sup>162</sup>

Beträffande möjligheterna att med stöd av MB 24:3 upphäva tillståndet och helt förbjuda en verksamhet som meddelats tillstånd enligt främst miljöskyddslag eller hälsoskyddslag så är frågan mer komplicerad. I propositionen till ML anförs att tillstånd meddelade av vattendomstolen med stöd av ÄVL beträffande utsläpp av avloppsvatten, under tiden före miljöskyddslagen, ansågs vara "*i princip gällande mot envar för framtiden*", men också ÄVL gav vissa möjligheter att ompröva villkoren.<sup>163</sup> Längre fram anförs dock att: "*När bestämmelserna om åtgärder mot vattenförorening tillkom [d.v.s. 1941 års ändring i ÄVL, min anmärkning], gjordes inget undantag för redan befint-*

---

<sup>158</sup> MB 24:3, 1<sup>st</sup>, 2p. Resp 24:5, 1<sup>st</sup>., 4p.

<sup>159</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 s. 383. Författningskommentaren till lag om införande av miljöbalk.

<sup>160</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 s. 383.

<sup>161</sup> A. a. s. 273.

<sup>162</sup> Vänersborgs tingsrätt, miljödomstolen i MÖD 857-01. MÖD berörde inte denna fråga.

<sup>163</sup> Prop. 1969:28 s. 51.

liga avloppsanläggningar. Likaså är de genom 1956 års lagändring skärpta reglerna gällande också när utsläpp av avloppsvatten redan pågick vid reglernas ikraftträdande. Det allmänna eller skadelidande sakägare kan alltså föra talan mot anläggning som släpper ut avloppsvatten oavsett hur länge det pågått. Lagstiftaren har dock förutsatt att när villkoren för företagets prövas rimlig hänsyn skall tas till att anläggningen tillkommit vid en tid då föroreningsfrågan allmänt ej beaktades tillräckligt.<sup>164</sup>

Det finns vissa argument som talar för att det skulle föreligga en skillnad mellan sådana tillstånd som givits för att *släppa ut* avloppsvatten (d.v.s. med stöd av ML), respektive för sådana som givits för att *inrätta* en avloppsanordning (med stöd av HskL). Innebörden skulle vara att om tillstånd givits för att inrätta en avloppsanordning, skulle det vara möjligt att förbjuda fortsatt utsläpp till denna anläggning eftersom något explicit tillstånd till utsläpp aldrig har givits. Denna tolkning motsägs i vart fall inte av vare sig lagtext eller av förarbeten till miljöskyddslag eller miljöbalk. Torngren är inne på samma linje, han skriver i anslutning till HskL 7§, 4st (samma lydelse som 19§ FMH)<sup>165</sup> att: "*Tillståndet avser endast inrättandet av anläggningen, inte driften av den sedan den kommit till stånd.*"<sup>166</sup> Innebörden skulle vara att det visserligen givits ett tillstånd, som ger rätt att driva verksamheten även efter fem år. Ett sådant tillstånd skulle dock sakna rättsverkan i förhållande till nya krav, möjligen också förbud, efter det femte året. I motiven till hälsoskyddslag anförs dock att grunden till bestämmelsen var att tillstånd ofta utnyttjades först efter många år då förhållandena också kan ha förändrats. Genom denna tidsbegränsning skulle man ge nämnden möjlighet till ett nytt ställningstagande. Man hänvisar till dåtidens bygglovsregler, där man var tvungen att påbörja arbetet inom två år, men att bygglovets aldrig var giltigt längre än fem år. Tillstånden till enskilda avlopp skulle i detta hänseende regleras på samma sätt som bygglov.<sup>167</sup>

Miljödomstolen har i ett mål beträffande Miljöbalken rört vid frågan, och anfört följande beträffande FMH 13§: att tillståndsplikten enligt denna paragraf gäller endast inrättande av avloppsanordning. "*I sådant tillstånd kan givetvis föreskrivas villkor och andra försiktighetsmått som skall vidtas som en förutsättning för att tillstånd överhuvudtaget skall komma i fråga. Eftersom tillståndet endast avser inrättandet av avloppsanordningen och inte driften av densamma är emellertid verksamhetsutövaren inte skyddad mot tillsynsåtgärder om anläggningen inte uppfyller miljöbalkens krav på avloppsanordningar. Visar det sig att driften av en anläggning medför olägenheter för människors hälsa eller miljön kan verksamhetsutövaren förbjudas att använda anläggningen oaktat att han erhållit tillstånd till inrättande av densamma. Tillstånd bör dock inte meddelas om anläggningen inte bedöms kunna uppfylla miljöbalkens krav.*"<sup>168</sup>

Skulle det däremot vara fråga om ett tillstånd som innebär rätt att just släppa ut avloppsvatten (förutsatt viss rening), så skulle det inte vara möjligt att komma åt tillståndet i sig denna vägen heller, utan endast att ompröva villkoren.

Så vitt författaren känner till finns ingen tydlig praxis just beträffande dessa omständigheter. För att helt uttömmande kunna svara på frågan krävs det dels en utredning om huruvida det skulle innebära retroaktiv lagstiftning att med stöd av en senare tillkommen lag förbjuda gamla tillstånd.

---

<sup>164</sup> A. a. s. 52.

<sup>165</sup> 19§ FMH lyder: "*Ett tillstånd enligt 13 eller 17 § gäller i fem år men förfaller om arbetet med anordningen eller anläggningen inte har påbörjats inom två år.*"

<sup>166</sup> Torngren 1986, ovan not 155, s. 37.

<sup>167</sup> Prop. 1981/82:219 med förslag till hälsoskyddslag m.m. s. 42.

<sup>168</sup> MÖD dom B 857-01. Målet gick alltså vidare till MÖD som inte kommenterade frågan alls.

Frågan har berörts i ett mål i kammarrätten i Stockholm, angående föreläggande enligt 7 och 40 §§ miljöskyddslagen om förbud mot utsläpp av avloppsvatten som inte undergått längre gående rening än slamavskiljning.<sup>169</sup> Dels skulle frågan om huruvida ett sådant beslut skulle innebära att man förbjuder pågående markanvändning, på ett sätt som skulle betyda rätt till ekonomisk kompensations, behöva utredas.<sup>170</sup> Med hänvisning till bestämmelsens bakgrund, bör man nog vara försiktig med att dra allt för långtgående slutsatser beträffande möjligheterna att kunna angripa gamla tillstånd. Det säkraste sättet att komma åt sådan avlopp är därför att tillsynsvägen, d.v.s. med stöd av 26:9, se till att det finns villkor som innebär att man uppfyller miljöbalkens krav.

### 3.7.4 Villkorsutformningens betydelse för rättskraften

Det är emellertid inte alltid man har behov av att tillämpa 24 kap. för att kunna skärpa kraven i gamla tillstånd. Tillstånd till såväl infiltrationsanläggningar, markbäddar eller för den delen slutna tankar torde till absolut övervägande delen vara utformade som teknikkraV utan några funktionskrav angivna. Innebörden av detta är å ena sidan att verksamhetsutövaren måste anses göra vad han skall enligt tillståndet, så länge som anläggningen finns och används oavsett vad som kommer ut från därifrån. Å andra sidan är TSM, även för tillstånd från tiden före MB, oförhindrad att med stöd av 26:9 tillsynsvägen som det brukar heta, ställa krav grundade på miljöbalkens hänsynsregler i 2 kap., 9:7 samt 12§ FMH. Anledningen är att det förutom tillståndet i sig, saknas rättskraftiga villkor som avskär möjligheterna till tillsynsförelägganden, jfr 24:1. Men oavsett föreläggande eller inte, så är verksamhetsutövaren alltid själv skyldig se till att han följer balkens krav, och enligt 26:19 är denne själv skyldig att kontrollera etc. sin verksamhet.

En slutsats man kan dra av detta förhållande är därför att väljer man att utforma tillstånd som teknikkraV, utan några funktionskrav angivna, så blir området för rättskraft endast tillståndet som sådant. Funktionskrav innebär däremot rättskraft över ett större område, som också förhindrar TSM att meddela förelägganden beträffande just dessa parametrar. Finns villkor så måste MB 24:3 tillämpas för att kunna rucka på dem - med beaktande av den diskussion som fördes ovan beträffande eventuella skillnader mellan anläggningstillstånd och utsläppstillstånd.

Det förefaller därför som mer angeläget att förena tillstånd baserade på funktionskrav med en tidsbegränsad giltighet, än beträffande tillstånd med teknikkraV. Finns funktionskrav är ju verksamheten visserligen förbjuden när man inte lever upp till dessa funktionskrav, förutsatt att man har formulerat bindande gränsvärden och inte riktvärden. Men å andra sidan kan omgivningen och tekniken ha utvecklats på ett sätt som kan göra strängare funktionskrav motiverade. Finns endast teknikkraV kan ju TSM fortlöpande meddela nya villkor, och dessutom är alla skyldiga att själva se till att man följer balkens krav i brist på villkor.

Sett ur ett praktiskt perspektiv så torde det vara mer framgångsrikt om tillståndsmyndigheten tolkade balkens krav åt verksamhetsutövaren och skrev in det som funktionsvillkor i tillståndet. Tydligheten blir då högre. Det finns också omedelbara kopplingar mellan villkorsskrivning och straffbarhet. Eftersom det inte är straffbelagt att bryta varken mot MB 1:1, 2:3-4, MB 9:7 eller mot 12§ FMH, så är det ur ett straffrättsligt perspektiv viktigt att villkor skrivs.<sup>171</sup> Däremot är det straffbart att anlägga, ändra, driva eller släppa ut utan att man sökt de tillstånd eller gjort den an-

---

<sup>169</sup> Mål nr 10579-1995. 1998-02-20. Beslutet upphävdes och återförvisades till Koncessionsnämnden. Denna fråga grundas på förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning i 2:10.

<sup>170</sup> Frågan kan sägas grundas på skyddet av äganderätten i RF 2:18.

<sup>171</sup> Inga andra handlingar än de som omfattas av uppräknings i balkens 29 kap. är straffbelagda.

mälan som krävs. Det är också straffbart att bryta mot tillståndsvillkor, även sådana som en kommunal nämnd har formulerat.<sup>172</sup>

#### 4 Skyddet för grundvattentäkter

Som redovisats i den historiska bakgrunden är upprinnelsen till dagens avloppsreglering i mångt och mycket behovet att skydda vattentäkter. Enskilda avlopp och enskilda vattentäkter hänger intimt samman, och det går därför inte att föra en diskussion om enskilda avlopp utan att man också diskuterar skyddet av dricksvatten. Sambandet har dock tonats ner under senare år, men det kommer att finnas all anledning att återuppta denna diskussion i samband med att ramdirektivet för vatten ska implementeras.

Dricksvatten är ett livsmedel och faller därför under livsmedelslagen, (LML) SFS 1971:511. Eftersom LML inte gäller hantering av livsmedel i enskilda hushåll så gäller den inte på vatten från enskilda brunnar. Regeringen har dock (3§ LML) bemyndigats att föreskriva att den ska gälla också på dricksvattenhantering, ett bemyndigande som emellertid inte har utnyttjats. Dricksvatten regleras mer explicit i livsmedelsverkets dricksvattenkungörelse, SLVFS 2001:30 (H90). Inte heller denna omfattar dock dricksvattenhantering i enskilda hushåll, jfr dess 2§.

Att kommunerna dock ansvarar för att det finns tillgängligt dugligt vatten i bostäder framgår av ett antal domar. Regeringsrätten uttalade i en dom 1997 att<sup>173</sup> *"till de krav som måste ställas på en bostad, antingen den är avsedd för permanent bruk eller för annat än helt tillfälligt fritidsbruk, hör att den har tillgång till vatten för förtäring, livsmedelsberedning och hygien i tillräcklig omfattning och av godtagbar beskaffenhet. Brister härvidlag måste enligt avgörandena anses hänförliga till sanitär olägenhet. - Vid prövningen av en ansökan om tillstånd till installation av vattentoilet bör - om inte särskilda omständigheter föranleder annat - förhållandena inom det större område, i vilket den aktuella fastigheten naturligen ingår, läggas till grund"*.<sup>174</sup> Finns brister i dessa avseenden skall det enligt domen betraktas som sanitär olägenhet enligt hälsoskyddslagen - numera olägenhet för människors hälsa-, och det åligger den ansvariga nämnden i kommunen att hindra uppkomsten av detta.

Uttag av grundvatten betraktas som vattenverksamhet enligt MB 11:2, och det krävs tillstånd av miljödomstolen för att få anlägga en vattentäkt, om inte syftet är att försörja en en- eller tvåfamiljsfastighet eller ett jordbruksföretag för dess husbehovsförbrukning då varken tillstånd eller anmälan erfordras.<sup>175</sup>

Trots att tillståndskravet inte omfattar mindre vattentäkter, så innebär det emellertid inte att man inte är bunden av de allmänna hänsynsreglerna i MB 2 kap. respektive den speciella hänsynsregeln för enskilda vattentäkter i MB 9:10 som säger att: *"Anläggningar för grundvattentäkter skall inrättas och användas på ett sådant sätt att olägenheter för människors hälsa inte uppkommer*. Den som anlägger en enskild vattentäkt har i realiteten ett mycket långt gående ansvar för att utreda och redovisa sådana omständigheter som kan förhindra att en anläggning placeras just där man tänkt sig, och här är det inte främst fråga om att skydda omgivningen från brunnens inverkan, även om detta naturligtvis kan vara fallet, utan att skydda brukarna av brunnen så att de inte blir

---

<sup>172</sup> Jfr MB 29:4.

<sup>173</sup> RÅ 1997 not 73, med hänvisning till RÅ 1988 ref. 7 och 1994 ref. 59. Se även RÅ 1989 ref. 385.

<sup>174</sup> RÅ 1988 ref. 7.

<sup>175</sup> MB 11:9 jfr med 11:11.

sjuka av dåligt vatten. Innebörden är alltså att den som anlägger en enskild vattentäkt är skyldig att försäkra sig om att det inte finns några enskilda avloppsanläggningar i sådan närhet att de kan komma att påverka vattenkvaliteten i brunnen. Bestämmelsen ska skydda såväl kvalitativa som kvantitativa aspekter.<sup>176</sup>

Det är ett allmänt känt problem vid lokalisering av enskilda avloppsanläggningar att det kan vara svårt att få kännedom om alla enskilda brunnar i närheten. Även om det är verksamhetsutövaren som vid ansökan ansvarar för att man förser tillståndsmyndigheten med fullgott beslutsunderlag, får inte den kommunala nämnden bevilja en enskild avloppsanläggning om denna inte försäkrat sig om att man har tillgång till det beslutsunderlag som krävs. Detta visas med all önskvärd tydlighet i de två rättsfallen från Göteborg respektive Kungsbacka som redovisats ovan. Inte heller det av SGU upprättade allmänna brunnsregistret är så komplett att det kan anses vara en uttömmande och tillförlitlig källa.

Kommunerna har också rätt att med stöd av 9:10 i kommunala föreskrifter införa tillstånds- eller anmälningsplikt för enskilda brunnar,<sup>177</sup> för "att *inrätta och använda en ny anläggning för grundvattentäkt i områden där knapphet på sött grundvatten råder eller kan befaras uppkomma.*" Med begreppet "knapphet" menas såväl att en brunn sinar som att den drabbas av saltvatteninströmning.<sup>178</sup> Anmälningsplikt kan också föreskrivas för redan befintliga vattentäkter.

Uppenbarligen är regeln skriven enbart med kvantitativa aspekter i åtanke; har man fått saltvatteninträngning så råder utan tvekan brist på *sött* vatten. Med hänsyn till såväl bestämmelsens formulering som tydliga förarbetsuttalanden, så är det svårt att se att den skulle omfatta annat än saltvattenproblem. Det är alltså inte möjligt att införa tillstånds- eller anmälningsplikt för enskilda vattentäkter av den anledningen att det finns risk för vatteninträngning, och därmed bakterier m.m., från enskilda avlopp i närheten. Jag menar dock att det här bör ske en lagändring eftersom det idag dels finns många områden där vattentäkter trängs med enskilda avlopp och där risken för förorening är stor. Dessutom finns det inget komplett register över landets brunnar. Kommunen kan dock föreskriva i områdesbestämmelser eller detaljplan att det erfordras bygglov för enskilda vattentäkter.<sup>179</sup>

Oavsett denna snäva tillämpning av MB 9:10, 2st. så innebär ändå dess första stycke att den som anlägger en grundvattentäkt själv måste försäkra sig om att lokaliseringen är bra. Detta betyder att nytillkomna vattentäkter som "inkräkter" på en befintlig och tillståndsgiven enskild avloppsanläggning inte omedelbart innebär att nya krav kan riktas mot denna. Å andra sidan, om kommunen ger tillstånd till en avloppsanläggning och det senare visar sig att denna förorenar en befintlig enskild vattentäkt, så *kan* detta var grund för en skadeståndstalan mot kommunen med stöd av skadeståndslagen 3:2 ("*fel eller försummelse vid myndighetsutövning*"). För detta krävs t.ex. att det kan anses att kommunen inte har försäkrat sig om att man har ett tillräckligt beslutsunderlag, såsom en redovisning av huruvida det finns närliggande vattentäkter och var dessa är belägna. Som nämnts ovan, är tillståndsmyndigheten skyldig att genom kungörelse i ortstidning eller på annat lämpligt sätt ge berörda grannar med fler tillfälle att yttra sig.<sup>180</sup> Det kan också krävas, om

---

<sup>176</sup> Prop 1997/98: 45 del 2 s. 116.

<sup>177</sup> MB 9:10, 2st.

<sup>178</sup> Prop. 1997/98:45 del 2 s. 116.

<sup>179</sup> PBL 8:6, 2st, 2p.

<sup>180</sup> MB 19:4, 4p.

det behövs för att ärendet skall utredas ordentligt, att miljönämnden kallar till formellt sammanträde i frågan.<sup>181</sup> Detta torde dock vara högst ovanligt.

## 5 Vissa andra rättsliga styrmedel för att påverka valet av avloppslösning

### 5.1 Inledning

På vilka sätt kan den lokala tillsynsmyndigheten eller kommunen i stort styra valet av avloppsanläggningar? Det är ofta den frågan man får. Dess värre finns inget planinstrument speciellt anpassat för avloppsplanering, något som nog skulle tjäna sitt syfte.

Tillsyns- respektive tillståndsmyndigheten har att avgöra *enskilda* avloppsärenden där varje ansökan måste behandlas utifrån sina speciella förutsättningar. Det är därför inte möjligt för myndigheten att, med bindande rättslig verkan, på förhand bestämma vilka typer av anläggningar som kommer att godkännas inom vissa områden. Det finns dock vissa instrument som kan och bör användas även om de inte har en sådan rättsverkan som ofta önskas. Dessutom kan den kommunala nämnd som beslutar enligt plan- och bygglagen (PBL), utnyttja denna författnings olika planinstrument för att med olika rättslig styrka styra valet av avloppslösning.

### 5.2 Kommunala avloppspolicys

Många kommuner antar policys av olika slag, t.ex. avloppspolicys, för att på förhand "avgöra" hur man ska ställa sig till olika avloppslösningar i vissa områden. Även om policys ofta kan vara bra, och fungera som ett beslutsunderlag, så fråntar dessa ändå inte tillståndsmyndigheten att utifrån författningstexten bedöma varje enskilt ärende för sig. En policy är nämligen inget rättsligt bindande dokument eftersom det inte är någon författningstext. Regeringsformen 1:1, 2st sista meningen säger att: "*Den offentliga makten utövas under lagarna*". Innebörden av denna skrivning är å ena sidan att de offentliga myndigheterna, t.ex. en kommunal miljönämnd, är skyldiga att utföra de uppgifter som pålagts dem genom rättssystemet. Å andra sidan får man inte göra eller besluta (om) sådant som inte följer av rättssystemet. Enskilda beslut ska grundas på vad som följer av författningarna, samt på saktighet och opartiskhet.<sup>182</sup>

Att nämnden sedan har samlat information om olika geografiska områden i ett dokument, och redan där vägt samman olika omständigheter såsom geologiska och hydrologiska förhållanden, nuvarande och kommande bebyggelseplaner, befintliga vattentäkter och enskilda avlopp, risken för vattenbrist eller saltvatteninströmning etc. är naturligtvis bra. Ett sådant dokument, oavsett om det kallas policy eller inte, har naturligtvis stort värde som beslutsunderlag, och inte sällan får de därför också betydelse i det enskilda fallet.

### 5.3 Plan och bygglagen

Genom att analysera olika infrastrukturella lösningar på ett tidigt stadium kan man också planera in sådana avloppslösningar som är bra såväl ur bakteriologisk, miljömässig som resurshushållningssynpunkt, alternativt avstyra sådana som inte uppfyller önskade krav. Plan- och bygglagen

---

<sup>181</sup> MB 19:4, 3p.

<sup>182</sup> Se vidare RF 1:9.

gen (PBL), utnyttjad på rätt sätt, kan skapa goda förutsättningar för en önskvärd utveckling inom bebyggelseområden.

MB 16:4 säger att tillstånd enligt miljöbalken inte får meddelas i strid mot detaljplan eller områdesbestämmelser, regeln omfattar också kommunala tillstånd beträffande enskilda avlopp.

Också PBL utgår i sin portalparagraf (1:1§) från en hållbar utveckling, med samma innehåll som i miljöbalken: "*Bestämmelserna syftar till att med beaktande av den enskilda människans frihet främja en samhällsutveckling med jämlika och goda sociala levnadsförhållanden och en god och långsiktigt hållbar livsmiljö för människorna i dagens samhälle och för kommande generationer*". Numera har denna bestämmelse också viss uppbackning i de materiella bestämmelserna i främst 2:a och 3:e kapitlen. T.ex. sägs i PBL 2:2 att planläggning ska ske med beaktande av natur- och kulturvärden, samt främja en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och med energi och råvaror och beträffande bebyggelselokaliseringen sägs att bl.a. inverkan på grundvattnet som kan vara skadlig för omgivningen ska begränsas.<sup>183</sup>

Varje kommun ska ha en översiktsplan (ÖP), som ska ge *vägledning* för beslut om användningen av mark- och vattenområden.<sup>184</sup> I ÖP:n ska redovisas de allmänna intressen enligt PBL:s 2 kap. och de miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid beslut om användningen av mark- och de miljö- och riskfaktorer som bör beaktas vid beslut om användning av mark- och vattenområden. Vid redovisningen ska riksintressen enligt 3 eller 4 kap. miljöbalken anges särskilt.<sup>185</sup> Svagheten med Översiktsplaner är att de inte har någon rättsligt bindande verkan (PBL 1:3, 1<sup>st</sup>), men de kan ändå vara styrande. Om inte annat så kommer en detaljplan som inte följer ÖP:n att leda till politiska diskussioner. Man ska definitivt utnyttja möjligheterna med översiktsplaneringen, genom att redan i dessa ta fram ett så gott beslutsunderlag som möjligt med hänsyn till att i framtiden kunna styra valet av avloppslösningar. Redan i ÖP: bör man föra in frågor om grundvattentillgång, risk för saltvatteninträngning, olämplighet av enskilda avlopp etc. Grunderna för denna information kan t.ex. hämtas i kommunens olika VA-översikter, om det finns sådana.<sup>186</sup>

En detaljplan ska grundas på de hänsyn som anges i PBL 1:1 och 2 kap., medan bygglov ska grundas på 1:1 och 3:e kap. Finns en detaljplan är det dock mot bakgrund av denna som bygglovsansökningen ska avgöras.<sup>187</sup>

Detaljplaner har å ena sidan rättsligt bindande verkan, men å andra sidan kan de endast användas för att styra bebyggelse, främst ny sammanhållen bebyggelse.<sup>188</sup> Det går därför inte att använda detaljplaner där det endast finns enstaka hus. De närmare bestämmelserna om detaljplaner finns i PBL 5 kap. Medan det i 3§ anges vad som *ska* regleras genom DP, så regleras i 7-8§ vad som *får* regleras genom en sådan plan. Som nämnts ovan, kan kommunen t.ex. med stöd av PBL 8:6, 2st, 2p. i detaljplan eller områdesbestämmelser föreskriva att det inom planområdet krävs bygglov för att anordna enskild vattentäkt. Genom 5:7, 4p sägs att man i DP får styra placering, utformning och utförande av byggnader, andra anläggningar och tomter etc. Jag menar att man härigenom skulle kunna ställa krav på valet av avloppslösning, i synnerhet mot bakgrund av att det i PBL 1:1 sägs att bestämmelserna i lagen syftar till bl.a. en långsiktigt hållbar utveckling. Bover-

---

<sup>183</sup> PBL 3:2.

<sup>184</sup> PBL 1:3.

<sup>185</sup> PBL 4:1.

<sup>186</sup> Om olika kommunala VA-översikter, se t.ex. Naturvårdsverket 1987, ovan not 5.

<sup>187</sup> Den närmare regleringen av det finns i PBL 8:11.

<sup>188</sup> Se den exakta lydelsen i PBL 5:1.

ket är dock av annan uppfattning,<sup>189</sup> och man menar att detta är en allt för byggnadsteknisk fråga för att höra hemma på detaljplanenivå. Om Boverket har rätt, kan man väl bara konstatera att PBL i denna del i vart fall inte ger tillräckliga medel för att kunna styra bebyggelseutvecklingen i riktning mot det nationella miljö kvalitetsmålet *God bebyggd miljö*, där det bl.a. sägs att "*Byggnader och anläggningar skall lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas.*" I såväl Vaxholms som Tanums kommuner finns exempel på detaljplaner där man testat denna typ av föreskrift. Dessvärre finns inget fall där det har prövats av en högre instans, vilket möjligen kan tolkas som att det har ansetts vara acceptabla krav av dem som träffats av bestämmelserna. Didón m.fl. menar i anslutning till PBL 5:7, 4p. att:<sup>190</sup> "*Det bör alltså av detaljplanen framgå i vilka områden som t.ex. ett krav på lokalt omhändertagande av dagvatten skall ställas eller i vilka byggnader snålspolande armaturer skall installeras.*" Vad domstolarna säger vet vi dock inte.

Också PBL 5:7, 11p kan möjligen ha en funktion i avloppssammanhang, men då i syfte att skydda en viss fastighet mot störningar från omgivningen.

I ett rättsfall hade kommunen med stöd av 5:7, 11p förbjudit användning av fosfathaltiga tvättmedel inom detaljplanens område, Regeringsrätten ansåg dock inte det vara förenligt med lagtexten (PBL 5 kap. 3-8§§) att i detaljplan skriva in: "*att till skydd för naturmiljön får endast användas tvättmedel som är skonsamma bl.a. genom att inte innehålla fosfat*"<sup>191</sup> I ett annat mål där fastighetsägaren ansökt om installation av en enskild avloppsanläggning av typen *Aquatron*, uttalade Regeringsrätten att: "*Av betydelse är bl.a. vad som framgår av gällande planer för området*".<sup>192</sup> Boverket hade i sitt yttrande till Regeringsrätten anfört att: "*Den nuvarande detaljplanen medger inte inrättandet av en gemensam VA-lösning och vattenburna toalettsystem med efterföljande infiltration i mark. Med tanke på gällande planbestämmelser från 1961 samt områdets omfattande behov av grundvattenskydd och saneringsåtgärder för undvikande av sanitär olägenhet enligt 1 § andra stycket och 7 § första stycket hälsoskyddslagen, förefaller det olämpligt att tillåta fler enskilda avloppsanläggningar inom området.*" Uppenbarligen menade Boverket i detta fall att planbestämmelserna var styrande.

Syftet med områdesbestämmelser är främst att säkerställa översiktsplanernas intentioner, men har inte samma rättsverkan som en detaljplan. Genom PBL 5:16, 4p ges möjlighet att i områdesbestämmelser reglera vissa byggnadstekniska frågor, bl.a. vissa åtgärder som behövs med hänsyn till hushållningen med naturresurser. Denna regel har i sak samma innehåll som den ovan berörda 5:7, 4p. avseende detaljplan.<sup>193</sup>

## 6 Avslutande kommentarer

Avslutningsvis kan konstateras att många av de centrala avloppssreglerna i miljöbalken, tack vare dess inledande målsättningsregeln fått ett mycket vidare tillämpningsområde än vad de tidi-

---

<sup>189</sup> Muntligt 2002-10-17, på ett forskarseminarie i Skarpnäck.

<sup>190</sup> Didón m.fl. Plan- och bygglagen, Norstedts juridik 1995 suppl. 1999, här s. 5:43, där man också anför att när det gäller tekniska utförandet av bebyggelsen, särskilda bestämmelser i detaljplan kan vara påkallade med hänsyn till allmänna intressen eller grannar. T.ex. kan man i planen föreskriva krav med hänsyn till energi- eller vattenhushållningen.

<sup>191</sup> Regeringsrättens dom 4400-1995 den 990915.

<sup>192</sup> RÅ 1997 not 73.

<sup>193</sup> Didón m.fl., ovan not 190, s. 5:100.



gare hade. Vid sidan av sanitära aspekter och föroreningar så skall nu också resurshushållning och kretsloppsaspekter vägas in. Dessa tre omständigheter kan ses som tre lika betydelsefulla ben i regelsystemet.

På grund av brist på rättspraxis är det dock inte möjligt att dra några slutsatser om hur långt gående dessa kretsloppskrav i främst MB 2:5 sträcker sig. Desto viktigare är det då att kommunerna försöker driva denna typ av mål genom att ta fram pilotfall där man är beredd att gå ända upp i högsta instans för att testa reglernas räckvidd, och här har man hamnat i ett dilemma.

Idag finns alltså ingen praxis avseende vilka krav man kan ställa med stöd av 2:5 i allmänhet, och avseende kretsloppskrav på toalettsystem i synnerhet. Effekten blir, att de som de facto har en möjlighet att ställa krav, d.v.s. kommunerna, inte vågar göra det p.g.a. att det saknas vägledande praxis. Dessutom är det så, att marknaden inte kommer att kunna ta fram väl fungerande avlopps-lösningar till rimliga priser, så länge som det inte finns tillräcklig efterfrågan. Så länge efterfrågan saknas, kommer ingen att starta tillräckligt stor tillverkning för att det skall ge effekt på priset, och så länge det är höga priser kommer få personer att frivilligt testa systemen och dessutom kommer de kommunala nämnderna att vara osäker på om det är ett "orimligt" högt pris i förhållande till miljönyttan med källsorterande system. Men var börjar man? Onekligen har kommunerna ett mycket stort ansvar för att sätta bollen i rullning, men hur väljer man då ut "lämpliga" testobjekt utan att man riskerar att offra en privatpersons ekonomi på detta altare?

Dessutom har ju MÖD tydligt talat om att det ställs mycket höga utredningskrav på den som skall anlägga enskilda avlopp, i synnerhet då det finns vattentäkter nedströms. En naturlig följdfråga är om MÖD:s båda avgöranden kommer att ge vägledning för rättstillämpningen inom hela miljöbalkssfären? I sådana fall kommer framtiden att bli riktigt tuff för näringslivet. Min pessimistiska gissning är dock att samma krav inte kommer att gälla rakt av för alla verksamheter, vilket naturligtvis skulle komma att strida mot regeringsformens krav på att alla ska behandlas lika.<sup>194</sup> Den som har råd att anlita juridisk och teknisk expertis kommer också att kunna stå emot sådana kravs som ställs i en process, på ett helt annat sätt än vad den typiske innehavaren av en enskild avloppsanläggning kan göra.

Jag har också fört fram uppfattningen att kommunerna i såväl tillståndsvillkor som i förelägganden med och utan viten kan utgå från funktionskrav, och inte endast föreskriva vissa tekniska lösningar. En grundförutsättning är dock att funktionskraven kan följas upp. Slutligen försökte jag visa på vissa möjligheter som finns i plan- och bygglagen att genom olika planinstrument påverka valet av avloppssystem inom planområdet.

En avslutande kommentar kan vara, att om vi inte skall få 290 olika tillämpningar av miljöbalken på t.ex. området enskilda avlopp, så måste det snarast komma vägledande praxis som dessutom görs allmänt tillgänglig. En förhoppning är naturligtvis att denna praxis skall redovisa att också domstolarna har tagit till sig miljöbalkens nya krav på hushållning med naturresurser och kretsloppstänkande, som centrala delar i begreppet hållbar utveckling.

---

<sup>194</sup> RF 1:9.

