

MILJÖUTSKOTTETS BETÄNKANDE 18/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av 18 och 103 § i miljöskyddslagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 12 oktober 2010 en proposition med förslag till lag om ändring av 18 och 103 § i miljöskyddslagen (RP 179/2010 rd) till miljöutskottet för beredning.

Motioner

Utskottet har behandlat följande motioner i samband med propositionen:

- LM 127/2009 rd — rdl. Pertti Hemmilä /saml: Lagmotion om upphävande av statsrådets förordning om behandling av hushållsavloppsvatten i områden utanför vattenverkens avloppsnät
- LM 68/2007 rd — rdl. Timo Heinonen /saml: Lag om ändring av miljöskyddslagen
- AM 83/2009 rd — rdl. Hannu Hoskonen /cent: Framskjuten verkställighet för avloppsvattenförordningen

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (GrUU 44/2010 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- miljöminister Paula Lehtomäki, miljøråd Saira Bäck, lagstiftningsråd Tuire Taina och

överingenjör Jorma Kaloinen, miljöministeriet

- vattenförvaltningsråd Jaakko Sierla, jord- och skogsbruksministeriet
- enhetschef Risto Saarinen, Finlands miljöcentral
- forskare Ilkka Sipilä, Forskningscentralen för jordbruk och livsmedelsekonomi
- ingenjör Ilkka Juva, Närings-, trafik- och miljöcentralen i Nyland
- miljöchef Seija Peurala, Nurmijärvi kommun
- miljöchef Matti Rautiainen, Nyslott stad
- miljöexpert Vesa Valpasvuo, Finlands Kommunförbund
- professor Tuula Tuhkanen, Tammerfors tekniska universitet, bio- och miljötekniska laboratoriet
- verkställande direktör Esa Mäkinen, Clewer Ab
- jurist Leena Penttinen, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf
- organisationschef Juha Saarimäki, Finlands Egnahemsförbund rf
- chef för juridiska ärenden Anneli Tiainen, Vatten- och avloppsverksföreningen
- vattenförsörjningsingenjör Saijariina Toivikko, Vatten- och avloppsverksföreningen
- verkställande direktör Katri Penttinen, Miljöföretagarnas Förbund rf
- ordförande Antti Heinonen, Suomen Fise Pätevät Haja-asutuksen vesihuollon suunnittelijat, HaVeSu ry
- ombudsman Hannu Sipilä, Suomen LVI-liitto SulVi ry

- naturskyddschef Ilpo Kuronen, Finlands naturskyddsförbund rf
- vattenvårdsschef Lena Avellan, Natur och Miljö rf
- skyddsdirektör Jari Luukkonen, WWF Finland
- ombudsman Jukka Koski-Vähälä, Förbundet för vattenskyddsföreningarna i Finland rf
- ombudsman Jaana Lehtonen och expert Minttu Peuraniemi, Västra Nylands vatten och miljö rf.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- social- och hälsovårdsministeriet
- Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet

- Närings-, trafik- och miljöcentralen i Lappland
- Närings-, trafik- och miljöcentralen i Mellersta Nyland
- Somero stad
- NEFCO
- Biolan Ab
- Green Rock Ab
- Maveplan Ab
- Maskinföretagarnas förbund rf
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund
- juris doktor, vicehäradshövding Suvianna Hakalehto-Wainio

PROPOSITIONEN OCH MOTIONERNA

Propositionen

I propositionen föreslår regeringen att miljöskyddslagen ändras så att vissa särdrag som hänför sig till fastighetens egenskaper och fastighetsinnehavaren ska kunna beaktas på ett mer flexibelt sätt i bestämmelserna om behandling av hushållsavloppsvatten.

Bland annat fastighetsinnehavare som är ålderstigna eller befinner sig i en svår livssituation ska kunna befrias från de krav på behandling av hushållsavloppsvatten som utfärdats med stöd av miljöskyddslagen. De allmänna kraven på behandling ska inte tillämpas på befintliga avloppssystem i brukbart skick, om fastighetsinnehavaren och personer som bor permanent på fastigheten har fyllt 68 år när den föreslagna lagen träder i kraft.

Lagen avses träda i kraft i början av 2011.

Lagmotionerna

I lagmotion LM 127/2009 rd föreslås det att förordningen om avloppsvatten ska upphävas eftersom fördelarna är små i jämförelse med de dyra investeringarna. I lagmotion LM 68/2010 rd föreslås bestämmelser om att systemen för avloppsvattenbehandling ska mätas enligt livscykeln och om tillverkarens ansvar, allmänna skyldighet att testa systemen och kontrollera deras funktion.

Åtgärdsmotion

I åtgärdsmotion AM 83/2010 rd föreslås det att verkställigheten av avloppsvattenförordningen ska skjutas upp tills det finns tillförlitlig och dokumenterad information om hur vattendragen påverkas av avloppsvatten från hushåll i glesbygden.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

*Allmän motivering***Målen med miljöskyddslagen och avloppsvattenförordningen**

Sammanfattningsvis anser utskottet propositionen nödvändig och ändamålsenlig. Utskottet tillstyrker lagförslaget, men med följande synpunkter och ändringsförslag.

Utskottet framhåller att målet med förordningen om avloppsvatten¹ är att minska miljöbelastningen från fastigheter som inte är anslutna till allmänt avlopp. Vidare har målet varit att göra det lättare att förhindra att avlopp från fastigheter förorenar boende- och vattenmiljön och att uppfylla de rikstäckande målen för vattenvård. Bestämmelser om avloppsvatten i glesbygd ingick tidigare i vattenlagen och senare togs bestämmelser också in i hälsoskyddslagen sett i ett hälsoskyddsperspektiv. År 2000 trädde miljöskyddslagen i kraft och den innehåller en allmän reningsskyldighet för fastigheter utanför avloppssystemet. Förordningen om avloppsvatten trädde i kraft den 1 januari 2004 och den preciserar skyldigheten. Dessutom innehåller markanvändnings- och bygglagen bestämmelser om tillstånd inom avloppsvattensystemet.

Statsrådets principbeslut om riktlinjer för vattenskyddet fram till år 2015 gäller ett allmänt mål att minska avloppsvattenbelastningen från en rad olika källor. Principbeslutet lägger fast de viktigaste åtgärderna för att reducera belastningen i vid bemärkelse, inte bara för avloppsvatten i glesbebyggelse, utan också för avloppsvatten från jordbruk, skogsbruk, industri, samhällen, vattenbyggnad och torvproduktion. I principbeslutet understryks det att det krävs åtgärder för att minska näringsbelastningen inom alla sektorer, om målet för god vattenstatus ska nås. Eutrofieringen och de anknytande faktorerna varierar mycket från område till område och det mås-

te beaktas när vattenvårdsåtgärder sätts in.² År 2004 utgjorde fosforbelastningen från glesbygd ungefär 8 % av den totala näringsbelastningen från mänskliga aktiviteter. År 2008 var belastningen cirka 9 %, medan kvävebelastningen var cirka 3 % 2004 och ungefär 3,5 % 2009.

Reningsnivån i rekommendationen³ om behandling av avloppsvatten enligt programmet HELCOM för skydd av Östersjön motsvarar den lägsta reningsnivån i förordningen om avloppsvatten och den ska fläggas fast i kommunala miljöskyddsföreskrifter.

Vattenvårdsmålen är viktiga för att god vattenstatus ska kunna nås. Det är A och O att förebygga olägenheter i närheten av fastigheter, till exempel att brunnsvatten och badstränder förstörs och att det luktar illa. Indirekt är det fråga om mer omfattande och allmänna mål för vattenvården. Miljöbelastningen måste reduceras inom alla sektorer, men med hänsyn till den förväntade nyttan och kostnaderna för åtgärderna. Vattenvårdsmålen finns också i lagen om vattenvårdsförvaltningen (1299/2004) som trädde i kraft 2004 och genom vilken EU:s ramdirektiv om vattenpolitiken genomfördes. I lagen ingår det bestämmelser om planering av vattenvård, och god vattenstatus är det generella målet. Vattenvården planeras för varje enskilt vattenförvaltningsområde. Då kan målen och de nödvändiga åtgärderna analyseras i ett övergripande perspektiv och med avseende på kostnadseffektiviteten. De lagfästa förvaltningsplanerna godkändes av statsrådet den 10 december 2009 och likadana åtgärder bör sättas in mot avloppsvat-

¹ Statsrådets förordning 542/2003 om behandling av hushållsavloppsvatten i områden utanför vattenverkens avloppsnät.

² Enligt principbeslutet ska olägenheterna av avloppsvatten från glesbygden reduceras genom att kraven i statsrådets förordning om behandling av avloppsvatten verskställs. Centrala avloppssystem och behandling av avloppsvatten kommer att främjas när det är rationellt med avseende på vatten och avlopp och miljö. Samtidigt ska det tas fram och införas kostnadseffektiva och miljömässigt hållbara tekniker för behandling av avloppsvatten av enskilda fastigheter. Dessutom ska man ta fram och satsa på skötsel och tjänster för behandling av avloppsvatten från enskilda fastigheter.

tenbelastningen i glesbygd⁴. I betänkandet om regeringens redogörelse om Östersjön⁵ förutsatte utskottet att behandlingen av avloppsvatten i glesbygden ska bli mer flexibel och att verkställigheten av förordningen därför bör utredas utan att man tummar på målen för vattenvården.

Problem med att verkställa förordningen

Förordningen om behandling av hushållsavloppsvatten i områden utanför vattenverkens avloppsnät trädde i kraft den 1 januari 2004, men en övergångsperiod på tio år tillämpas på befintliga fastigheter när förordningen träder i kraft. Skyldigheten ska alltså uppfyllas senast den 1 januari 2014. Detta gäller inte nybyggnader eftersom förordningen tillämpas på dem genast. Verkställigheten har fortskridit långsamt och enligt vissa bedömningar har bara cirka 10–15 % av fastigheterna än så länge effektiviserat behandlingen av sina fastigheter enligt bestämmelserna i förordningen. Den långsamma takten beror delvis på osäkerheten om vilka system som krävs och om de kommunala vattentjänstverkens verksamhetsområden kommer att utvidgas, det höga priset på minireningsverk, brister i bidragssystemen och undersökningresultat som visar att en del minireningsverk har tekniska problem. Det har rentav lämnats in en interpellation om att förordningen ska upphävas (IP 3/2010 rd).

I promemorian om förordningen om avloppsvatten (6.6.2003) framhålls det att en effektivisering av behandlingen av avloppsvatten från hushåll i vissa fall åsamkar fastighetsinnehavarna orimligt stora kostnader. Följaktligen bör man vid verkställigheten vara extra uppmärksam på att fastighetsinnehavare med dålig ekonomi inte drabbas av oskäliga åtgärder. Vidare sägs det i promemorian att 18 § i miljöskyddslagen kommer att ändras för att miljöskyddsmyndigheten i oskäliga situationer från fall till fall ska kunna medge uppskov med att uppfylla kra-

ven i förordningen. Lagändringen trädde i kraft 2005. Vidare påpekades det i promemorian om enskilda fastigheters möjligheter att få bistånd att anslagen för bidrag har varit otillräckliga och att det bör utredas om de räcker till och hur de fördelas.

Med anledning av detta påpekar utskottet att de största problemen med verkställigheten var kända redan när förordningen förbereddes och att den i vissa avseenden visat sig vara svårare att verkställa än förväntat. Utskottet understryker att rådgivning till enskilda fastigheter och avloppsvattenlösningar anpassade efter fastigheten är nödvändiga förutsättningar för att bestämmelserna ska kunna verkställas med framgång. Det kan variera med användningen av fastigheten och miljöförhållandena vilka system på fastigheten som är mest kostnadseffektiva och lämpliga. Dessutom har kommunerna genom miljöskyddsföreskrifter kunnat införa lindrigare eller strängare bestämmelser om reningsnivån. Också det påverkar valet av system.

Propositionen syftar inte till att i någon högre grad ingripa i kraven på behandling av avloppsvatten, utan den förtydligar i synnerhet när det går att avvika från kraven (så kallade sociala betalningshinder). Dessutom ska de allmänna kraven på reningsnivå i förordningen inte tillämpas om innehavaren är stadigvarande bosatt i fastigheten och har fyllt 68 år när lagen träder i kraft och fastigheten har ett fungerande avloppsvattensystem (så kallat automatiskt uppskov). När fastigheten byter ägare och stadigvarande boende gäller inte uppskovet längre. Den kommunala miljöskyddsmyndigheten kan ingripa om be-

³ Enligt rekommendation 28E/6 bör åtgärder motsvarande en lindrigare belastning främjas i glesbygder 2017.

⁴ Lagen om vattenvårdsförvaltningen grundar sig på ett direktiv. Också åtgärder enligt nationella författningar, till exempel effektivare behandling av avloppsvatten i glesbygd, betraktas som så kallade grundläggande åtgärder enligt lagen. De så kallade grundläggande åtgärderna baserar sig ofta på ekonomiska styrmedel och är huvudsakligen frivilliga. Det kan exempelvis vara vattenvårdsåtgärder inom jordbruk och skogsbruk. De åtgärder för att nå god vattenstatus som ingår i handlingsplanerna kan genomföras på många olika sätt som inte är direkt förpliktande för offentlig förvaltning eller enskilda verksamhetsutövare.

handlingen av avloppsvatten utgör en risk för vattenförorening. Det automatiska uppskovet gäller alltså bara de ingående kraven på reningsnivå och inte skyldigheten att behandla avloppsvatten i allmänhet.

Bedömning av funktion och rimlighet

I sitt utlåtande bedömer grundlagsutskottet propositionen med avseende på grundlagen och anser det nödvändigt att miljöutskottet gör en bedömning av huruvida förordningen innehåller normer som är viktiga för den enskildes skyldigheter och som med hänsyn till 80 § i grundlagen ska regleras i lag. Vidare förutsätter grundlagsutskottet att miljöministeriet under den sittande riksdagens mandatperiod ska uppdatera bestämmelserna så att de följer grundlagen. Samtidigt bör ministeriet förvissa sig om att de lagfästa kraven på behandling av avloppsvatten ligger på en nivå som tillåter att de uppfylls klanderfritt med skäliga investeringar och fungerande teknik. Det finns godtagbara skäl enligt 6 § 2 mom. i grundlagen för åldersgränsen på 68 år i ikraftträdandebestämmelsen, det så kallade automatiska uppskovet, anser grundlagsutskottet.

På grund av det ovan stående är det uppenbart att ärendet bör behandlas snabbt, påpekar utskottet. Också byggnadstillsynsmyndigheterna har stött på problem när det har visat sig att den gällande förordningen om avloppsvattensystem strider mot grundlagen och bör alltså inte tillämpas. I samarbete med miljöministeriet har utskottet utrett olika aspekter på frågan så omfattande och grundligt som möjligt för att kraven ska kunna uppfyllas. En samlad bedömning utgår för det första från vilken del av förordningen som på grund av 80 § i grundlagen bör ingå i lag. Utifrån den gemensamma bedömningen anser utskottet att kriterierna för de generella kraven på behandling av avloppsvatten och vissa andra bestämmelser bör tas in i lag.

Vidare anser utskottet med hänvisning till den samlade bedömningen att målen med bestämmelserna i sin helhet måste göras rimligare och tydligare och att möjligheterna till undantag på sociala betalningsgrunder måste motiveras på ett ändamålsenligt sätt och med hänsyn till miljöaspekterna. Det är en så stor ändring jämfört med propositionen att utskottet beslutat föreslå ett nytt 3 a kap. i miljöskyddslagen med bestämmelser om behandling av hushållsavfallsvatten i områden utanför vattenverkens avloppsnät. Nedan motiverar utskottet ändringsförslaget.

De viktigaste ändringsförslagen

Utskottets viktigaste förslag i kombination med förslagen i propositionen är som följer:

1. Det grundläggande kravet på reningsnivå ska göras skäligare.
2. Kravet på reningsnivå ska vara utgångspunkt för planering och byggande av avloppsvattensystem, inte ett tillsynskriterium.
3. Det ska ordnas rådgivning för enskilda fastigheter i hela landet.
4. Det ska införas en tydligare rätt till undantag på sociala grunder för fastighetsägaren för fem år i sänder.
5. Fastigheter där personer över 68 år bor stadigvarande behöver inte vidta några saneringsåtgärder utom när avloppsvattensystemet i övrigt saneras.
6. Det krävs bättre bidragssystem för att hushåll med små inkomster ska kunna få stöd för nya avloppsvattensystem.
7. Övergångsperioden förlängs med ungefär två år, fram till 2016.
8. Åtgärder ska vidtas för att förhindra att brunnvatten förstörs och att det uppstår hygieniska olägenheter. På känsliga områden vidtas vattenvårdsåtgärder. På sikt kommer nivån på vattenvården att höjas, även i fråga om avloppsvatten i glesbygd.

Utskottet har gått in för dessa ändringar inte minst för att grundlagsutskottet kräver att kraven på avloppsrening måste ligga på en nivå som tillåter att de uppfylls oklanderligt med rimliga investeringar och fungerande teknik. Bestäm-

⁵ MiUB 2/2010 rd — SRR 6/2009 rd, Statsrådets redogörelse om Östersjöns utmaningar och Östersjöpolitiken.

melserna klargör att fastigheterna måste ha lämpliga system för behandling av avloppsvatten som vid normal användning kan antas ge den lagfasta reningsnivån. Det handlar alltså inte i första hand om regler för att kontrollera att reningsnivån uppfylls.

Rimligare krav på grundläggande reningsnivå
Utskottet föreslår alltså att den nuvarande lägsta kravnivån⁶ ska vara huvudregeln eftersom en övervägande del av fastigheterna finns långt från stränder, viktiga grundvattenområden och känsliga områden som i övrigt riskerar att bli förorenade. Under normala förhållanden kan kraven uppfyllas med exempelvis ett system bestående av en tredelad slamavskiljare (slambrunn) och markbearbetning. Med markbearbetning avses antingen infiltration alternativt markbädd om marken inte lämpar sig för infiltration. Utskottet understryker att detta inte är något stort avsteg från den miljöskyddsnivån eftersom kommunerna själva kan bestämma på vilka områden de strängare kraven ska tillämpas för att motverka miljöförstöring. Det gäller extra känsliga områden, till exempel stränder, grundvattenområden och fastigheter med mycket liten yta. Sverige tillämpar liknande regler. Lindrigare krav är alltså huvudregeln där och strängare krav kan införas om det finns särskilda skäl. Enligt utskottet bör den allmänna regeln i miljölagstiftningen om minimikrav och särskilda krav när det finns miljömässiga skäl vara den naturliga utgångspunkten. Det är alltså också strukturellt sett motiverat att ändra lagstiftningen enligt detta.

De procentsatser för kravnivåerna för rening som ingår i den gällande förordningen behöver inte tas in i lagen, anser utskottet. Det är mer rationellt att föreskriva om kriterierna för målen i lag och att precisera dem i förordning. Mycket tekniska regler, till exempel gränsvärden, kommer också i fortsättningen att ingå i förordning. Följaktligen krävs det att ett tillräckligt exakt

och noga avgränsat bemyndigande att utfärda förordning tas in i lagen.

Utskottet vill understryka att det inte anses innebära någon större försämring av miljöskyddsmålen att den nuvarande lägsta nivån tas in som minimimål. För stränder och viktiga grundvattenområden bör kraven också i fortsättningen vara strängare. Men detta ska föreskrivas i de kommunala miljöskyddsföreskrifterna. I förordning av statsrådet kommer det att ingå vägledande bestämmelser om strängare krav eftersom det har ansetts rimma illa med de frivilliga bestämmelserna att ta in bindande krav. Om strängare krav tas in i de kommunala miljöskyddsföreskrifterna innebär det samtidigt att kommunen får en betydligt starkare roll. Detta är enligt utskottet motiverat eftersom ett av målen med bestämmelserna är att förhindra att det uppstår olägenheter, i synnerhet i närmiljön, och eftersom de lokala förhållandena spelar en extra stor roll.

Enligt 19 § 2 mom. i miljöskyddslagen kan de kommunala miljöskyddsföreskrifterna gälla åtgärder för att förbättra vattnens status om de behövs enligt en förvaltningsplan som avses i lagen om vattenvårdsförvaltningen. Förvaltningsplanerna godkändes av statsrådet 2009 och de innehåller uppgifter för varje avrinningsområde om avloppsvattenbelastningen i glesbebyggelse i relation till andra belastningskällor, likaså åtgärder som behövs för att reducera belastningen. De bindande målen i förvaltningsplanerna förpliktar indirekt till åtgärder på de avrinningsområden där belastningen från avloppsvatten i glesbebyggelse uppskattas vara en betydande faktor när det gäller att uppfylla miljömålen i lagen om vattenvårdsförvaltningen.

Enligt vissa uppskattningar kommer fosforbelastningen från glesbebyggelse att minska från 350–400 till cirka 150 ton om året, om den lägsta kravnivån, alltså den nya basnivån, följs heltäckande i hela landet. Fosforbelastningen på vatten från mänsklig aktivitet kommer därmed att minska med totalt 5–6 procentenheter. Kvävebelastningen på vatten från mänsklig aktivitet är cirka 77 000 ton per år och avloppsvatten från glesbebyggelse står för cirka 3 % av detta. Med

⁶ Lägsta kravnivå: 80 % organiska ämnen, 80 % totalfosfor och 30 % totalkväve. Det strängaste kravet: 90 % organiska ämnen, 85 % totalfosfor och 40 % totalkväve.

en effekt på 30 % för kvävereduktionen beräknas utsläppen till miljön minska från cirka 3 700 till cirka 2 700 ton om året, dvs. med ungefär 1 000 ton. Om man dessutom räknar in det kväve som försvinner ur marken före ytvattnet, kommer den årliga kvävebelastningen på vatten att minska med omkring 700 ton. Jämfört med den samlade belastningen från mänsklig aktivitet är den reducerade kvävebelastningen inte särskilt stor, men nödvändig för att målen ska kunna nås. Med de vanligaste reningssystemen kan en reduktion på 40 % nås praktiskt taget utan större merkostnader för anläggning.

Om kommunerna inte alls utfärdar miljöskyddsföreskrifter om strängare kravnivå, leder de lindrigaste kraven på reningsnivå enligt utskottets förslag till att utsläppen av organiska ämnen och fosfor i miljön tillåts i dubbelt så stora mängder som vid de strängaste kraven. Därmed kommer fosforbelastningen att öka med cirka 50 ton om året jämfört med läget enligt den gällande lagstiftningen.

Om kommunerna inte utfärdar miljöskyddsföreskrifter om strängare kravnivå, leder utskottets förslag till att kvävebelastningen kalkylmässigt ökar med cirka 400 ton om året jämfört med de strängaste kraven. Den lägsta kravnivå för kvävebelastningen lämpar sig på grund av miljöförhållandena normalt för glestbebyggda områden där de stora arealerna tillåter större avloppsvattenbelastning jämfört med bästa möjliga och användbara teknik utan att miljöolägenheterna ökar i samma omfattning. Den reducerade kvävebelastningen är inte särskilt betydande om man ser till den samlade belastningen från mänsklig aktivitet för den är inte större än cirka tre procent.

De kalkylerade utsläppsökningarna på grund av lagändringen kommer inte att realiseras fullt ut eftersom strängare föreskrifter kommer att tillämpas i första hand på strandområden och viktiga grundvattenområden enligt vad de kommunala miljöskyddsföreskrifterna bestämmer. Också med de föreslagna lägsta standardkraven kan man uppfylla miljöskyddskraven på tillståndet i närmiljön. De samlade miljöskydds-

kraven analyseras och genomförs via förvaltningsplanerna.

Den vanligaste tekniken motsvarar i stort sett den som behövs för den nuvarande kravnivån även om man i många fall kan välja ett enklare utförande. De tekniska lösningarna för att uppfylla skyldigheterna kommer i de flesta fall att vara oförändrade. Vanliga tekniska lösningar anpassade efter minimikraven är till exempel slambrunn i kombination med infiltration eller markbädd. Också minireningsverk med biologisk behandling och kemisk fosforfällning är möjliga. Det finns ett flertal alternativ i och med att bestämmelserna är teknikneutrala. Anläggningskostnaderna för effektivare avloppsvattensystem uppskattas i snitt vara 3 000–4 000 euro. Det bör emellertid noteras att det är mycket svårt att komma med genomsnittliga uppskattningar eftersom de enskilda lösningarna kan komma att skilja sig mycket från varandra. Kostnadsbesparingar kan genereras främst genom att man prutar på konstruktionernas storlek, utrustning och skötsel- och servicestandard. Då kan förstas risken för störningar öka, men ändringen uppfyller kravet på att investeringarna ska vara skäliga, ett krav som också grundlagsutskottet har ställt. Utskottet anser att ändringsförslagen garanterar att investeringar är skäliga också av den anledningen att onödiga investeringar i olämpliga och dyra lösningar kan undvikas.

Högre krav på behandlingen av avloppsvatten är ett viktigt mål som kräver långsiktigt arbete och som det inte finns någon anledning att tumma på. Det finns inga miljömässiga eller andra skäl att göra stora ändringar i kravnivån, när reglerna görs mer fungerande och undantag på sociala betalningsgrunder införs, mer rådgivning ges och bidragssystemen förbättras. Dessutom är medborgarnas skydd för berättigade förväntningar visavi åtgärder från förvaltningen och möjligheterna att förutse dem viktigt⁷. Ännu

⁷ Utskottet har också beaktat den generella skadeståndsrättsliga regeln att ett beslut som fattats under utövning av offentlig makt och som faller inom ramen för de rättsliga gränserna för den tillgängliga prövningen vid varje tidpunkt inte utlöser någon skadeståndsskyldighet (HD 2006:71).

större ändringar i kravnivån kan alltså leda till att ett eventuellt skadeståndsansvar för staten måste diskuteras. Utskottet menar att de föreslagna ändringarna inte är så betydelsefulla att frågan behöver diskuteras.

För att god vattenstatus ska kunna nås måste näringsbelastningen minska inom alla sektorer och därför är det nödvändigt att den samlade belastningen från avloppsvatten i glesbygd sänks. En miljon invånare i glesbygden belastar miljön en aning mer än 4,2 miljoner människor som är anslutna till avlopp. Eutrofieringen och de relaterade faktorerna varierar stort mellan olika områden och det måste beaktas, när de individuella vattenvårdsåtgärderna läggs fast och sätts in. Detta sägs också i principbeslutet om vattenvård. Det är alltså motiverat med olika lösningar för fastigheterna, och större flexibilitet tillåts i de sociala grunderna. De system som krävs för behandling av avloppsvatten har kopplingar till principen om bästa tillgängliga teknik enligt 4 § 1 mom. 3 punkten i miljöskyddslagen. Den tillämpas vanligen med hänsyn till att åtgärderna ska vara kostnadseffektiva och ekonomiskt genomförbara.

Trots minimikraven i lagen kan det löna sig vid saneringar att, om det är möjligt, välja den anläggning eller den metod som ger bästa möjliga reningsresultat eftersom ett avloppsvattensystem kan höja värdet på fastigheten på samma sätt som andra stora reparationer. Ett avloppsvattensystem ger omedelbara förbättringar i de boendes närmiljö och förebygger hygieniska olägenheter och motverkar till exempel risken för att brunnsvatten förorenas. Ett av de mycket viktiga målen med bestämmelserna är att förhindra hygieniska olägenheter i närheten av fastigheten.

Samtidigt med utskottets ändringsförslag har miljöministeriet berett ett förslag till förordning som ska ersätta den förordning som upphävs. Den ska innehålla bestämmelser om procentsantser. Följaktligen förutsätter utskottet

att regeringen upphäver den gällande avloppsvattenförordningen och utfärdar en ny förordning anpassad till lagändringen

så snart som möjligt efter att denna lagändring har godkänts. (Utskottets förslag till uttalande 1).

Planeringen ska utgå från bestämmelserna

Samtidigt som utskottet föreslår att de grundläggande kraven på avloppsvattensystem för enskilda fastigheter ska tas in i lag undersöker det om reglerna företrädesvis kan gälla planering och byggande. Vidare är det angeläget att de är teknikneutrala, det vill säga att kravet är att fastigheten ska köpa in en lämplig anläggning eller metod eller en kombination av dem utan att valet är bundet till någon anläggning eller metod. A och O är att man väljer de system som lämpar sig bäst för fastigheterna och som ger största möjliga funktionssäkerhet. Bestämmelserna avser explicit att reningsnivån ska nå teknologineutral och att belastningen från avloppsvatten ska minska den vägen. Utskottet föreslår att lagen får en ny 27 c § enligt vad som sägs i detaljmotiven för att klargöra att målet att minska den totala belastningen i första hand ska nås genom att de som konstruerar och bygger avloppsvattensystem ska ta hänsyn till kravet på reningsnivån. Nivån kan variera till exempel med belastningen eller på grund av väderleksförhållandena, men de lagfästa kraven ska trots det uppfyllas. Det är angeläget att fastigheterna i glesbygden har funktionssäkra system som ger en skälig reningsnivå och är anpassade till fastigheten och dess behov. Dessutom bör fastighetsägaren kunna direkt underhålla systemet med hjälp av handböcker och serviceråd.

Kriterier för undantag

De kriterier för undantag som regeringen föreslår är nödvändiga, anser utskottet. Av särskilda skäl ska man kunna avvika från de allmänna kraven för en viss tid om miljöbelastningen är liten. Utskottet framhåller att förorening eller risk för förorening av miljön är ett centralt begrepp i miljöskyddslagen, medan en obetydlig miljöbelastning uppenbart ligger under risken för förorening. En obetydlig belastning bör bedömas i relation till belastningen från obehandlat avloppsvatten som läggs fast i 27 a §. En förutsätt-

ning för att belastningen ska betraktas som liten är att det inte bor så många i fastigheten att antalet är betydligt högre än antalet boende per fastighet i snitt i glesbygd, det vill säga tre personer. Dessutom bör man beakta av vilken typ den befintliga vattenarmaturen är och hur mycket avloppsvatten den ger upphov till. Separering av svartvatten och gråvatten kan också vara ett kriterium för om belastningen ska anses vara liten eller inte. Anvisningarna för tolkningen av liten miljöbelastning måste utgå från detta för att praxis för undantag ska bli så samordnad som möjligt.

Det automatiska uppskovet som börjar gälla för personer över 68 år när lagen träder i kraft är godtagbart i miljöhänseende eftersom undantagen i ett helhetsperspektiv och statistiskt sett kommer att vara kortvariga. Dessutom kan miljömyndigheten trots undantag kräva nödvändiga åtgärder om det finns risk för att miljön förorenas. Det är viktigt att göra en samlad bedömning, påpekar utskottet. Man bör också räkna med att avloppsvattenfrågan oftast är ordnad om det bor en person över 68 år i en fastighet av mycket hög standard. Vidare bör man observera att bestämmelserna ska tillämpas om fastigheten saneras. Undantaget gäller alltså bara det befintliga läget. I och med att det automatiska uppskovet i lag är kopplat till dem som är stadigvarande bosatta i fastigheten kan man inte få undantag för sommarstuga på grund av ålderskriteriet. Meningen med det automatiska uppskovet är inte att personer över 68 år ska lockas att låta bli att förbättra sitt avloppssystem. Utskottet vill uppmuntra alla som är över 68 år att se över reningsnivån i sitt avloppsvattensystem om de har ekonomiska möjligheter till det. Det handlar nämligen alltid om stora investeringar för värdet på fastigheten och det allmänna fastighetsunderhållet.

Uppföljning av verkställigheten och andra åtgärder

Utskottet anser att övergångsperioden för den nya förordningen bör förlängas med två år pre-

cis som det antogs när regeringen lämnade sin proposition. Gamla fastigheter måste alltså uppfylla kraven senast 2016.

Det är nödvändigt att noga följa upp hur lagen verkställs. För att den ska kunna verkställas effektivt behövs det rådgivning till enskilda fastigheter och den måste styras och stödjas på rikoplanet. Rådgivningen ger samtidigt viktig information för uppföljningen. Strängare regler kommer via kommunens miljöskyddsföreskrifter. Därför måste uppföljningen av verkställigheten på riksnivå innefatta uppgifter från flera olika kommuner. Utskottet anser att ministeriet bör styra kommunerna att undersöka om miljöskyddsbestämmelserna behöver ses över och att införa strängare reningsmål för områden där det är motiverat från miljöskyddssynpunkt. I vilket fall som helst är skyddet av yt- och grundvatten och god vattenstatus mål som kommer från vattenvårdslagen.

Också de många möjligheterna till undantag kräver att det formuleras en tydlig syn på dem och att man kan göra en bedömning av deras effekter för de samlade målen. Senare kan det bli nödvändigt att utreda avloppssystemens tekniska driftsalder och funktion och ta ställning till om det behövs åtgärder för att reningsresultaten ska ligga på en rimlig nivå i äldre system. Följaktligen föreslår utskottet

att regeringen följer upp hur lagen verkställs och lämnar en utredning till utskottet innan övergångsperioden går ut (Utskottets förslag till uttalande 2).

Vattenvårdslagen trädde i kraft 2001 och den föreskriver att kommunerna ska lägga fast på vilka områden fastigheterna ska anslutas till vattenledningsnätet och vilka områden som ska anslutas till avloppsnätet. I närheten av avloppsnäten finns det många områden som av miljöskyddsskäl bör anslutas till avloppsnätet. Också vid projekt för transportledningar kan glesbebyggelse längs sträckningen ofta anslutas till avloppet. Kommunernas arbete med att bestämma verksamhetsområdena för vatten- och avloppsanläggningar går långsamt på många ställen av ekonomiska skäl. Vatten- och avloppslagstift-

ningen och bidragssystemet där har medverkat till att fler avlopp och transportledningar byggs, men det har gått för långsamt om man ser till det stora behovet. Statsunderstödet till vatten och avlopp är nödvändigt för att avloppsprojekten ska avancera, påpekar utskottet. Samtidigt hänvisar utskottet till sin bedömning i tidigare budgetutlåtanden att anslagsbehovet för avloppsnätet i hela landet är omkring 20 miljoner euro. Följaktligen föreslår utskottet

att regeringen så snart som möjligt utarbetar ett rikstäckande avloppsstödprogram som innehåller höjda anslag som ska räcka till för åtminstone hela övergångsperioden för verkställigheten av denna lag och den nya förordningen (Utskottets förslag till uttalande 3).

Vidare påpekar utskottet att det är lättare att nå målen för behandling av avloppsvatten från hushåll om måluppfyllelsen kan skyndas på med till exempel större användning av fosfatfria tvättmedel. Reduceringsbehovet uppskattas i förhållande till belastningssiffrorna och därför kan belastningen påverkas direkt via avloppsvattnet från fastigheterna. Toalettavfallet står i vilket fall som helst för största delen av avloppsbelastningen. Cirka 90 procent av totalkvävet, ungefär 80 procent av totalfosfor och 98 procent av de fekal bakterier i avloppsvattnet kommer från urin och avföring. I detta sammanhang vill utskottet påminna om HELCOM:s pågående arbete för att minska och få ett slut på användningen av tvätt- och diskmedel som innehåller fosfater. Tvätt- och diskmedel utan fosfater är till störst nytta i hushåll utanför avloppsnätet. Utskottet hänvisar till sitt betänkande om statsrådets redogörelse om Östersjön och upprepar kravet på ett snabbt beslut om förbud mot tvätt- och diskmedel som innehåller fosfater.

Rådgivning

Den viktigaste faktorn för att lagen och förordningen ska kunna verkställas med framgång är att det ordnas adekvat rådgivning för enskilda fastigheter. Avloppsvattensystem måste väljas

med hänsyn till förhållandena och det behövs planering för varje enskild fastighet. Därför går det inte att införa bestämmelser om krav på avloppsvattenbehandling som alla fastigheter kan uppfylla med exakt samma lagfästa tekniska lösningar. Redan den gällande förordningen uppmärksammar frågan om rådgivning. Dessutom har utredningsman Lauri Tarasti föreslagit att statsbudgeten för 2011 och 2014 ska innehålla 5 miljoner euro i statsunderstöd och budgeten för 2012 och 2013 dessutom 6 miljoner euro om året för organisationernas rådgivning om förbättringar i fastigheternas avloppsvattensystem för att de ska uppfylla kraven i förordningen om behandling av avloppsvatten i glesbygden.

Utskottet påminner om att behovet av rådgivning inte försvinner även om lagen preciseras och det införs en ny förordning eftersom det alltså behövs rådgivning för enskilda fastigheter. Självfallet medför också lagändringen ett behov av mer information. Rådgivningen måste vara neutral och fri från tillverkares och materialproducenters intressen och andra kommersiella intressen. Finlands miljöcentral utarbetar ett utbildningsprogram med tillhörande material och uppdaterar dem. Närings-, trafik- och miljöcentralerna övervakar användningen av statsunderstödet och ska styra kommunerna och invånarna i sitt distrikt att anlita rådgivarna. Kommunerna är tillsynsmyndigheter för VA-frågor i glesbygden och de kommer att samarbeta med organisationerna och rådgivarna om rådgivningen. Kommunernas rådgivning är viktig i och med att de kommunala kraven i miljöskyddsföreskrifterna och informationen och rådgivningen om verksamhetsområdena för vattentjänster är frågor som varje kommun själv bestämmer om. Utskottet understryker att kommunerna har en viktig roll för att verkställa lagen och känner en viss oro för hur resurserna till miljöskyddet ska räcka till. Ministerierna bör följaktligen i samarbete med kommunerna se till att de kommunala myndigheterna får nödvändiga anvisningar för att lagen ska kunna verkställas effektivt och rådgivning ordnas.

I den tredje tilläggsbudgeten för 2010 ingår ett anslag på en miljon euro för ett pilotprojekt

Förberedelserna för rådgivningen till enskilda fastigheter har redan startat. Det är angeläget att pilotprojektet får tillräckligt stora anslag för att det ska kunna byggas ut till riksomfattande rådgivning med anslag från mom. 35.10.61. Det har nämligen kommit fram att det behövs mer rådgivning än beräknat och extra resurser måste sättas in, framhåller utskottet. Därför föreslår utskottet

att regeringen i samråd med kommunerna ser till att de kommunala myndigheter får adekvata anvisningar för att kunna verkställa lagen effektivt och att regeringen ser till att kommunerna får tillräckligt stora anslag för att kunna ordna avloppsrådgivning för enskilda fastigheter fram till dess att övergångstiden för att verkställa den nya förordningen går ut (Utskottets förslag till uttalande 4).

Bidrag och stöd för att köpa avloppsvattensystem

Sedan 2005 har man kunnat få hushållsavdrag för kostnaderna för installation och reparation av avloppsvattensystem i bostäder och fritidshus⁸. Skattestödet är en extra faktor som också påverkar frågan om att göra målnivån rimligare. Hushållsavdraget bör ses över så att det i så hög grad som möjligt stöder åtgärder som är motiverade med avseende på miljöskyddet, till exempel saneringsarbete för att förbättra behandlingen av avloppsvatten och höja energieffektiviteten.

Utskottet framhåller att bidraget via hushållsavdraget inte är till någon hjälp för hushållen med de allra minsta inkomsterna eftersom de inte betalar så mycket skatt att de skulle kunna utnyttja avdraget effektivt. Låginkomsttagare har kunnat få bidrag för hushållsavloppsvatten från Finansierings- och utvecklingscentralen för boendet ARA via anslagen till reparations- och

energistöd. Bidraget kan vara 35 procent av de godtagbara kostnaderna för avloppsvattensystem som uppfyller lagfästa krav. Bidraget beviljas av bostadskommunen. År 2009 fick cirka 350 personer bidraget och beloppet var i snitt 3 000 euro. Anslaget har räckt till för alla sökande eftersom inkomstgränserna är relativt låga. Anslaget till reparations- och energistöd och inkomstgränserna bör höjas ytterligare för att fler ska kunna utnyttja möjligheten att få bidrag. Därför föreslår utskottet

att inkomstgränserna för att få reparationsstöd och anslaget till reparations- och energistöd höjs för att bidragen ska medverka till att fler åtgärder för att förbättra avloppsvattenbehandlingen i hushåll med små inkomster vidtas (Utskottets förslag till uttalande 5).

Kontroll av de tekniska systemen och konsumentinformation

Utskottet påpekar att den föreslagna lagstiftningen är teknikneutral, det vill säga lagen föreskriver inte någon viss anläggning eller metod för behandlingen av avloppsvatten, utan planeraren ska lägga fram förslag till teknisk lösning som uppfyller kraven i lagen och förordningen. Det viktiga är att det genomsnittliga reningsresultatet är tillräckligt bra. Detta klarläggs i den nya 27 c §.

Minireningsverk kan CE-märkas, men däremot inte reningsmetoder, eftersom de inte är produkter. Tillverkarna kan CE-märka minireningsverk om de uppfyller alla krav i den europeiska produktstandarden (EN 12566-3). Finland får inte lägga till krav i standarden, som exempelvis att testet ska göras med en last bestående av fem personer, eftersom det strider mot principen om fri rörlighet för varor. Följaktligen är CE-märkning ingen garanti för att systemet lämpar sig för fastigheterna. På grund av dessa oklarheter är det bra att lyfta fram frågan i informationen till allmänheten. CE-märkning av byggvaror blir obligatorisk i EU 2013. Efter det måste alla minireningsverk som rörs av den europeiska standarden vara testade enligt standarden. Det är

⁸ Vid arbete som utförs maskinellt har också den kalkylerade andelen maskinellt arbete godkänts som hushållsavdrag och det spelar en roll för kostnaderna för att installera avloppsvattensystem (HD 12.8.2009).

viktigt att det framgår av rådgivningen att inte CE-märkningen nödvändigtvis betyder att ett minireningsverk lämpar sig för alla fastigheter trots att det uppfyller kraven i standarden.

Detaljmotivering

18 §. Hushållsavloppsvatten. Regeringen föreslår att 2 mom. upphävs eftersom bestämmelserna om undantag flyttas till 103 §. Utskottet föreslår att hela 18 § upphävs eftersom bemyndigandet att utfärda förordning i 1 mom. ses över och flyttas till 27 c § i det nya kap. 3 a och det viktigaste innehållet i 2 mom. tas in med vissa justeringar i den nya 27 d §. Ändringarna relateras närmare nedan. Enligt 2 mom. kan så kallat gråvatten, alltså annat avloppsvatten än det som kommer från vattenklosett, ledas ut orenat i marken, om mängderna är små och de inte utgör någon risk för miljöförorening. Bedömningen av mängden gråvatten har gett upphov till en del tolkningssvårigheter, särskilt beträffande fritidshus. Utskottet påpekar därför att mängden gråvatten är liten när den årliga användningstiden för en fastighet är liten och vattnet bärs in eller leds via tillfälliga vattenledningar som är jämförbara med att bära in vatten eller om fastigheten i övrigt har anspråkslös vattenutrustning.

3 a kap. 27 a §. Definitioner på behandling av hushållsavloppsvatten. Utskottet föreslår att definitionerna i förordningen tas in i lagen för att det nya kapitlet ska vara ett fristående regelverk med en nödvändig begreppsapparat. Definitionerna har mestadels samma innehåll som definitionerna i förordningen, men definitionen på system för behandling av avloppsvatten i 2 punkten har preciserats. Belastningstalet har lagts fast generellt och närmare bestämmelser om talen kommer att ingå i förordning. Utskottet påpekar att slamavskiljare avser slambrunn.

27 b §. Allmän skyldighet att rena avloppsvatten. Utskottet föreslår att 103 § i miljöskyddslagen flyttas och blir en ny 27 b § och att 2 mom. dessutom justeras. Slutet av den första meningen, alltså "som sådan rening som avses i en förord-

ning som har utfärdats med stöd av 18 §", stryks eftersom en likadan ny bestämmelse ingår i den nya 27 c §. Dessutom har paragrafen formulerats om tekniskt.

27 c §. System för behandling av avloppsvatten. Utskottet föreslår en ny paragraf med bestämmelser om skyldigheten att se till att fastigheterna har system för behandling av avloppsvatten, nödvändiga egenskaper i systemet, planering, anläggning och underhåll av systemet och om lagen och målnivån i lagen i relation till områden där kommunala miljöskyddsbestämmelser om avloppsvattenrening tillämpas.

Enligt 1 mom. ska fastigheterna ha lämpliga system för behandling av avloppsvatten. Systemet definieras i 27 a § och det kan vara till exempel slamavskiljare, infiltration, markbädd, sluten tank, minireningsverk eller någon annan anläggning eller metod eller en kombination av dem. Syftet är att klargöra lagens teknikneutrala förhållningssätt, det vill säga att vilken lämplig anläggning eller metod som helst i princip är godtagbar. A och O är att systemet lämpar sig för fastigheten med hänsyn till belastningen från användningen av den, systemets egenskaper, risken för miljöförstöring och miljöförhållandena, bland annat läge vid strand eller viktigt grundvattenområde eller något annat grundvattenområde som lämpar sig för vattenförsörjning. Om ett system är lämpligt eller inte måste i sista hand alltid bedömas från fall till fall och med beaktande av lagbestämmelserna, framhåller utskottet.

Vid valet av system måste exempelvis följande beaktas: markegenskaper, byggplatsens storlek, byggnaderna och vad de används till, bestämmelserna om minsta tillåtna yta och hur långt funktionerna är belägna från vattendrag. Med belastning från användningen av fastigheten avses att systemet måste anpassas till dels antalet boende i fastigheten, dels kvaliteten och kvantiteten på avloppsvattnet. Systemet ska normalt anpassas efter antalet boende. Värdet räknas ut genom att våningsytan i kvadratmeter divideras med 30, men antalet ska var minst fem. Utskottet understryker att våningsytan inte får

vara den avgörande faktorn om det trots stor våningsyta och oberoende av kapacitet bara finns några bofasta personer i fastigheten. Systemet ska alltså planeras som om det bodde så många personer i fastigheten som kapaciteten tillåter. Systemet bör dock kunna införas gradvis om det vid anläggningstidpunkten bor betydligt färre personer i fastigheten.

Övriga egenskaper avser i synnerhet om fastigheten har system för att avskilja gråvatten och svartvatten. Dimensionerna påverkas direkt av avskiljningen eftersom det uppkommer mindre mängder svartvatten. Samtidigt påpekar utskottet att torrklosett i hög grad minskar behovet av att över huvud taget behandla avloppsvattnet från fastigheten.

Bestämmelserna om avloppsvattenslam byggs på ett EU-direktiv och de ingår i avfallslagen och lagen om gödselproduktion. Följaktligen ingår inga bestämmelser om behandling av avloppsslam i denna lag. Utskottet anser att lagstiftningen inte bör ställa hinder i vägen för att också behandla slam nära källan.

Vanligen krävs det strängare krav på rening om fastigheten är belägen vid en strand eller på ett viktigt grundvattenområde. Detta för att förhindra miljöföroreningar som det föreskrivs om i 3 mom. Strandområde avser vanligen en ganska smal zon, men terrängformationerna spelar en stor roll för hur mycket vattendragen belastas av avloppsvatten.

Enligt 2 mom. ska ett system för behandling av avloppsvatten planeras, byggas och underhållas så att man vid normal användning rimligen kan utgå från att den belastningsbaserade fullgoda reningsnivå för organiska ämnen, fosfor och kväve som föreskrivs närmare genom förordning av statsrådet kan nås. Fullgod reningsnivå ska betyda att man med den kan uppnå en godtagbar belastningsnivå med avseende på miljöskyddet och sett i ett helhetsperspektiv, och med särskild hänsyn till de riksomfattande vattenverksamhetsmålen. Syftet med bestämmelserna är att i lag föreskriva att den nuvarande lägsta nivån är huvudregeln om det inte finns särskilda skäl att kräva strängare bestämmelser på känsliga områ-

den så som det kan föreskrivas genom kommunala miljöskyddsföreskrifter enligt 3 mom.

Enligt den gällande avloppsvattenförordningen ska man kunna avvika från målnivån med både mildare och strängare bestämmelser. Därmed har de primära målen kommit i skymundan och resultatet har varit att praxis varierar stort i olika delar av landet. Utskottets förslag förtydligar praxis när det finns en lagfäst huvudregel och undantag får göras från den genom strängare kommunala miljöskyddsföreskrifter. I de gällande föreskrifterna har kommunerna som regel inbegripit grundvattenområden och strandområden i de strängaste reglerna. De har också kunnat gälla vissa funktioner eller vissa typer av avloppsvatten och då har det ingått bestämmelser om behandlingsmetoderna. Att utskottet föreslår att de mildaste bestämmelserna ska bli huvudregel bygger på synen att i synnerhet känsliga områden och viktiga grundvattenområden fortfarande ska kunna beläggas med strängare bestämmelser genom kommunala miljöskyddsföreskrifter. Särskilt i södra Finland finns det få lindrigare krav som har utfärdats genom kommunala miljöskyddsföreskrifter. Många kommuner har infört särskilda krav på till exempel slutentank i extra känsliga områden. Också i fortsättningen bör det tas hänsyn till möjligheten att införa föreskrifter om målnivån och andra föreskrifter med hänvisning till miljön.

Enligt 3 mom. ska strängare krav på rening tillämpas i stället för nivån enligt 2 mom. om de ingår i någon annan lag. Nivån enligt 2 mom. ska inte heller tillämpas på områden där kommunala miljöskyddsföreskrifter gäller. Enligt 19 § 2 mom. i miljöskyddslagen kan de kommunala miljöskyddsföreskrifterna bland annat gälla åtgärder för att förbättra vattnens status som behövs enligt en förvaltningsplan i lagen om vattenverksamhetsförvaltningen. I 92 § 2 mom. i samma lag sägs det att närings-, trafik- och miljöcentralen kan inleda ett ärende som gäller utfärdande av en miljöskyddsföreskrift som avses i 19 § 2 mom. 7 punkten. Det krävs dock att kommunen inte har meddelat någon föreskrift om detta och att en sådan föreskrift har ansetts vara ett viktigt styrmedel med tanke på vattenstatusen i förvalt-

ningsplanen enligt lagen om vattenvårdsförvaltningen. Förvaltningsplanerna antogs av statsrådet 2009.

Kommunerna bör vara extra noggranna med miljöskyddsföreskrifter för vattendrag eller delar av dem för belastningen från avloppsvattnet uppskattas vara stor med avseende på möjligheterna att nå god vattenstatus. Förvaltningsplanerna täcker in omfattande vattenområden och i detta läge med nya bestämmelser går det inte till alla delar att utläsa konkreta åtgärdsförslag ur dem. Följaktligen bör behovet av miljöskyddsbestämmelser bedömas särskilt för varje konkret och avgränsat område. Utskottet påpekar att kommunerna till följd av lagändringen bör undersöka om miljöskyddsbestämmelserna behöver ses över. En omprövning blir aktuell också 2015 då förvaltningsplanerna kommer att se över.

Avloppsvattenförordningen tillämpas på behandlingen av avloppsvatten från fastigheter som inte är kopplade till avloppsnätet och som inte behöver miljötillstånd. Små reningsverk som omfattas av förordningen, men som inte behöver tillstånd är dels fastigheters egna och gemensamma minireningsverk, dels reningsverk som är gemensamma för hela byar samt skolor eller turistanläggningars reningsverk eller andra liknande reningsverk som inte är kopplade till avloppsnätet, men där avloppsvattnet har samma egenskaper och sammansättning som avloppsvatten från boende. Den här typen av reningsverk behandlar vanligen betydligt större mängder och smutsigare avloppsvatten än från vanliga bostadsfastigheter. Därför kan det ofta vara befogat att från fall till fall kräva effektivare behandling. Utskottet menar att de kommunala miljöskyddsföreskrifterna också bör ta hänsyn till kraven på avloppsvatten från andra verksamheter som kan jämföras med boende.

Enligt 3 mom. kan statsrådet föreskriva om en vägledande reningsnivå som måste uppnås med rening av hushållsavloppsvatten om de kommunala miljöskyddsbestämmelserna innehåller strängare krav än i 2 mom. Reningsnivån kan inte vara annat än vägledande eftersom kommunerna i princip själva kan bestämma om de vill

utfärda miljöskyddsbestämmelser. Men enligt utskottet kan föreskrifter om en vägledande nivå styra utvecklingen i den riktningen att den nuvarande strängaste nivån blir den andra huvudsakliga kravnivån. Därmed skulle praxis samordnas och allmänhetens förtroende för en konsekvent förvaltning bibehållas, vilket rent allmänt är ett viktigt mål.

Enligt 4 mom. tillämpas markanvändnings- och bygglagen på byggande och ändring av avloppsvattensystem, tillstånd för systemen och bruks- och underhållsanvisningar. Merparten av de tekniska kraven på avloppsvattensystem ingår i byggbestämmelsesamlingen på grundval av markanvändnings- och bygglagen. Bestämmelserna i del D1 om vatten- och avloppsinstallationer måste alltid följas vid byggande.

27 d §. Undantag från kraven på behandling av hushållsavfallsvatten. Utskottet föreslår en ny 27 d § som anger under vilka förutsättningar det är tillåtet att avvika från kraven i 27 c §. I sak motsvarar paragrafen 103 § 3 och 4 mom. i propositionen, men med vissa ändringar. Utskottet preciserar paragrafen eftersom en del av de obligatoriska åtgärderna har varit oskäligen för fastighetsinnehavarna. Nu ska också höga kostnader och teknisk ambitionsnivå bedömas i kombination med hög ålder eller någon annan liknande faktor, bland annat långvarig arbetslöshet eller sjukdom. Undantag ska också kunna motiveras med att fastigheten är belägen på ett område dit avlopp kommer att dras.

Den primära utgångspunkten är att kostnaderna för de lagstadgade åtgärderna ska vara skäligen. Utskottet har jämfört kostnaderna med exempelvis anslutningsavgifterna enligt lagen om vattentjänster. Vattentjänstverkens avgifter ska motsvara verkens kostnader för vattentjänster. De ska vara skäligen och rättvisa. Vattentjänstverken ska alltid ta ut en bruksavgift. Dessutom kan de ta ut en anslutningsavgift, en grundavgift och andra avgifter för sina tjänster. År 2005 varierade anslutningsavgifter mellan 0 och 14 000 euro (medeltalet cirka 3 500 euro) och bruksavgifterna mellan 0 och 650 euro (medeltalet cirka 90 euro) om året för villafastigheter. Utskottets be-

dömning är att kostnaderna för avloppsvattensystemet kommer att variera lika mycket som anslutningsavgifter för vattentjänster beroende på fastighetsförhållandena. Anslutningsavgiften för vattentjänster kan vara högre beroende på hur lång ledning som dras, medan man kan kräva större reningskapacitet av avloppsvattensystemen på känsliga områden, bland annat på stränder. I sådana fall kan kostnaderna bli större än normalt och då finns det ett tydligt kriterium för undantag av särskilda skäl.

Vidare föreslår utskottet att liten belastning på miljön, som alltid är ett krav, nämns först. Kraven kommer alltså i en annan ordning än i 103 § i propositionen. Vidare har utskottet preciserat bestämmelsen med att belastningen ska jämföras med belastningen från obehandlat hushållsavloppsvatten, men med hänsyn till vad fastigheten används för. Samtidigt hänvisar utskottet till den allmänna motiveringen, där det sägs att liten belastning kräver att antalet boende och användningen av fastigheten inte avviker i någon högre grad från genomsnittet för glesbygd och ökar belastningen. Kravet är alltså att det inte får bo så många fler än tre personer i fastigheten, vilket är medeltalet, eller att fastigheten av någon annan orsak används mindre än genomsnittet.

I sitt utlåtande lyfter grundlagsutskottet fram möjligheten att tillämpa undantagsbestämmelsen på fritidsbostäder och anser att de inte kategoriskt ska undantas från tillämpningsområdet. Miljöutskottet anser att det i vissa fall kan vara motiverat att göra undantag för fritidsbostäder. Vid en bedömning från fall till fall kan myndigheterna beakta till exempel att standarden på fritidsbostaden har stigit och att den kan användas året runt. Hur mycket tid personerna tillbringar i fritidsbostaden är en faktor som bör beaktas. Om det är en så kallad andrabostad där man tillbringar mycket tid är belastningen inte nödvändigtvis liten.

Utskottet föreslår att bestämmelsen preciseras med att den behöriga myndigheten i kommunen, vanligen miljöskyddsmyndigheten, har rätt att bevilja undantag för högst fem år i sänder.

Ansökan ska vara personlig och den upphör att gälla när fastigheten byter ägare eller innehavare, eftersom bedömningen av vad som är oskäligt alltid hänger samman med personens förhållanden.

27 f §. Ikraftträdandebestämmelsen. Grundlagsutskottet föreslår en del ändringar i ikraftträdandebestämmelsen eftersom det anser att ikraftträdandet inte ska kopplas ihop med andra stadigvarande bosatta än ägaren eller innehavaren till fastigheten eller deras personliga egenskaper. Hur många som bor i fastigheten och effekten på mängden avloppsvatten bör enligt utskottets uppfattning beaktas via belastningen på miljön. Följaktligen föreslår utskottet att bestämmelsen kompletteras med skyldigheten att undvika risken för miljöförstörelse, vilket redan nu finns inskrivet i 103 § i miljöskyddslagen. Dessutom stryker utskottet referensen till stadigvarande bosatta personer. Krav från tillsynsmyndigheternas sida kan då inte uteslutande basera på en reningsnivå fastlagd i förordning, utan kraven kan åtminstone i princip gälla förbättringar i avloppsvattensystemet genom mindre åtgärder än de förbättringsåtgärder som nämns i förordningen.

Det har inte ansetts motiverat att utsträcka det automatiska uppskovet till fritidsfastigheter ägda av äldre personer. Därför understryker propositionen i viss mån att det gäller olika regler för fastigheter för stadigvarande boende och fritidsfastigheter. Med avseende på de samlade bestämmelserna finns det godtabara skäl för detta, anser utskottet.

Motionerna

Utskottet har godkänt lagförslaget med vissa ändringar enligt betänkandet och i övrigt enligt propositionen och dessutom förutsatt att regeringen upphäver den gällande avloppsförordningen och så snart som möjligt utfärdar en ny förordning som baserar sig på miljöskyddslagen ändrad enligt betänkandet. Därför föreslår utskottet att motionernas avböjs.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget med ändringar
(Utskottets ändringsförslag),

förkastar lagmotionerna LM 127/2009
rd och LM 68/2010 rd,

förkastar åtgärdsmotion AM 83/2009 rd
och

godkänner fem uttalanden (Utskottets
förslag till uttalanden).

Utskottets ändringsförslag**Lag****om ändring av (utesl.) miljöskyddslagen**

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i miljöskyddslagen (86/2000) 18 och 103 §, av dem 18 § sådan den lyder i lag 252/2005,
och
fogas till lagen ett nytt 3 a kap. som följer:

3 a kap.**Behandling av hushållsavloppsvatten i områ-
den utanför avloppsnätet****27 a § (Ny)****Definitioner på användning av hushållsav-
loppsvatten**

I detta kapitel avses med:

1) hushållsavloppsvatten avloppsvatten från vattenklosetter, kök, tvätttrum och liknande ställen och anläggningar i bostäder, på kontor, i affärshus samt anläggningar och avloppsvatten som beträffande egenskaper och sammansättning motsvarar detta och kommer från mjölk- rum på kreatursgårdar eller från någon annan näringsverksamhet,

2) system för behandling av avloppsvatten en helhet bestående av utrustning och konstruktioner avsedda för rening eller annan behandling av hushållsavloppsvatten och som kan bestå av slamavskiljare, infiltration, markbädd, slutentank, minireningsverk eller någon annan an-

läggning alternativt en kombination av dessa anläggningar och metoder,

3) avloppsvattensystem en helhet bestående av avlopp för hushållsavloppsvatten och system för behandling av avloppsvatten som finns i och utanför byggnader och som behövs för avledning och behandling av hushållsavloppsvatten från dem,

4) belastningstal för glesbebyggelse den genomsnittliga belastning av organiska ämnen, fosfor och kväve i gram per dygn som en invånarens obehandlade avloppsvatten orsakar,

5) belastning från obehandlat avloppsvatten belastning som uttrycks som produkten av det genomsnittliga antal invånare som använder avloppssystemet och belastningstalet för glesbebyggelse, eller, om hushållsavloppsvattnet kommer från annan verksamhet än boende, den genomsnittliga belastning som enligt undersökningar under ett dygn kommer till avloppsvattenbehandling,

6) slam den sedimenterade eller flytande materia som uppstår från avloppsvatten i slamavskiljare, minireningsverk eller annan behand-

ling och som kan avskiljas från avloppsvattnet som separat fraktion.

27 b § (Ny)

Allmän skyldighet att rena avloppsvatten

Har en fastighet där det bedrivs verksamhet som inte är tillståndspliktig enligt denna lag inte anslutits till avloppsnätet, ska avloppsvattnet avledas och behandlas så att det inte uppstår risk för förorening av miljön.

Innan hushållsavloppsvatten leds i marken, ett vattendrag eller i en bädd eller en bassäng enligt 1 kap. 2 §. i vattenlagen ska det behandlas. Annat avloppsvatten än avloppsvatten från vattenklosetter får orenat släppas ut i marken om mängden är liten och det inte medför risk för förorening av miljön.

27 c § (Ny)

System för behandling av avloppsvatten

För behandling av hushållsavloppsvatten ska fastigheten ha ett system för behandling av hushållsavloppsvatten som ska lämpa sig för ändamålet med hänsyn till den belastning som obehandlat hushållsavloppsvatten från användningen av fastigheten orsakar, egenskaperna hos andra avloppsvattensystem, risken för förorening av miljön och miljöförhållandena, exempelvis att fastigheten är belägen på ett strandområde eller ett viktigt grundvattenområde eller något annat grundvattenområde som lämpar sig för vattenförsörjning.

Systemet för behandling av avloppsvatten ska planeras och konstrueras samt underhållas så att det vid normal användning rimligen kan antas nå en fullgod reningsnivå för organiska ämnen, fosfor och kväve baserad på belastningen från obehandlat avloppsvatten enligt vad som för behandlingen av hushållsavloppsvatten närmare föreskrivs genom förordning av statsrådet. En tillräcklig reningsnivå ska definieras så att det med den går att uppnå en godtagbar belastningsnivå med avseende på miljöskyddet och sett i ett helhetsperspektiv, och med särskild

hänsyn till de rikstäckande vattenvårdsmålen. Genom förordning av statsrådet utfärdas närmare bestämmelser dels om obligatorisk reningsnivå och tillåten belastning av miljön från hushållsavloppsvatten, dels om planering, användning och underhåll av avloppsvattensystemen och avslamning.

I stället för reningsnivån enligt 2 mom. ska strängare krav tillämpas om de föreskrivs i någon annan lag eller med stöd av någon annan lag. Reningsnivån tillämpas inte heller på områden, där kommunala miljöskyddsföreskrifter om reningsnivån som utfärdats enligt 19 § och beror på miljöförhållandena gäller. Genom förordning av statsrådet föreskrivs det om en vägledande reningsnivå som ska nås med rening av hushållsavloppsvatten om de kommunala miljöskyddsföreskrifterna innehåller strängare krav än 2 mom.

Dessutom ska markanvändnings- och bygglagen (132/1999) tillämpas dels på byggande och ändring av fastighetsspecifika avloppsvattensystem och tillhörande tillstånd, dels på bruks- och underhållsanvisningar.

27 d § (Ny)

Undantag från kravet att behandla hushållsavloppsvatten

Undantag från de bestämmelser som med stöd av 27 c § utfärdats om kraven på behandling av hushållsavloppsvatten kan beviljas om belastningen på miljön med hänsyn till användningen av fastigheten kan anses vara liten jämfört med belastningen från obehandlat hushållsavloppsvatten och de åtgärder som krävs för att förbättra behandlingssystemet bedömt som en helhet är oskäligen för fastighetsinnehavaren på grund av de höga kostnaderna eller de tekniska kraven. Vid bedömningen av om åtgärderna är oskäligen för fastighetsinnehavaren ska följande beaktas:

- 1) fastigheten är belägen på ett område som är avsett att anslutas till avloppsnätet,
- 2) fastighetsinnehavaren och övriga personer som är stadigvarande bosatta på fastigheten

har uppnått hög ålder och andra liknande särskilda faktorer i deras livssituation,

3) fastighetsinnehavaren har drabbats av långvarig arbetslöshet eller sjukdom eller något annat jämförbart socialt betalningshinder.

Den behöriga kommunala myndigheten beviljar på ansökan undantag enligt denna paragraf. Sökanden kan beviljas undantag för högst fem år i sänder.

103 §
(Utesl.)

Ikraftträdandebestämmelsen

Denna lag träder i kraft den 20 .

De bestämmelser som med stöd av 27 c § utfärdats om (utesl.) kraven på behandling av avloppsvatten tillämpas inte på befintliga avloppssystem som är i brukbart skick på en fastighet där en eller flera stadigvarande bosatta innehavare har fyllt 68 år när lagen träder i kraft, om hushållsavloppsvattnet inte medför risk för att miljön förorenas.

Bestämmelser i 27 d § tillämpas på de funktionsdugliga avloppssystem som fanns den 1 maj 2005 samt på sådana oanlagda system vars ibruktagande har avgjorts i anslutning till bygglovet före den 1 maj 2005.

Utskottets förslag till uttalande

1. Riksdagen förutsätter att regeringen upphäver den gällande avloppsvattenförordningen och utfärdar en ny förordning anpassad till lagändringen så snart som möjligt efter att denna lagändring har godkänts.
2. Riksdagen förutsätter att regeringen följer upp hur lagen verkställs och lämnar en utredning till utskottet innan övergångsperioden går ut.
3. Riksdagen förutsätter att regeringen så snart som möjligt utarbetar ett rikstäckande avloppsprogram som innehåller höjda anslag som ska räcka till för åtminstone hela övergångsperioden för verkställigheten av denna lag och den nya förordningen.
4. Riksdagen förutsätter att regeringen i samråd med kommunerna ser till att de kommunala myndigheterna får adekvata anvisningar för att kunna verkställa lagen effektivt och att regeringen ser till att kommunerna får tillräckligt stora anslag för att kunna ordna rådgivning för enskilda fastigheter fram till dess att övergångstiden för att verkställa den nya förordningen går ut.
5. Riksdagen förutsätter att inkomstgränserna för att få reparationsstöd och anslaget till reparations- och energistöd höjs för att bidragen ska medverka till att fler åtgärder för att förbättra avloppsvattenbehandlingen i hushåll med små inkomster vidtas.

Helsingfors den 25 januari 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Susanna Huovinen /sd
vordf. Pentti Tiusanen /vänst
medl. Christina Gestrin /sv
Timo Heinonen /saml
Rakel Hiltunen /sd
Timo Juurikkala /gröna
Tanja Karpela /cent
Antti Kaikkonen /cent
Timo Kaunisto /cent

Timo Korhonen /cent
Merja Kuusisto /sd
Tapani Mäkinen /saml
Sanna Perkiö /saml
Janne Seurujärvi /cent
Tarja Tallqvist /kd
Pauliina Viitamies /sd
Anne-Mari Virolainen /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.

RESERVATION

*Motivering***Allmänt**

Förslaget till lag om ändring av miljöskyddslagen är nödvändigt och målen är ett steg i rätt riktning. Regeringen föreslår att bland annat fastighetsinnehavare som är gamla eller som har en svår livssituation ska kunna befrias från kravet enligt lagen att behandla hushållsavloppsvatten. De allmänna kraven ska inte tillämpas på befintliga, brukbara avloppsvattensystem om en eller flera innehavare som är stadigvarande bosatta på fastigheten har fyllt 68 år när den föreslagna lagen träder i kraft och hushållsavloppsvattnet från fastigheten inte utgör någon risk för att miljön ska förorenas.

Det har hävdats att redan den gällande lagstiftningen hade tillåtit de föreslagna ändringarna. Men det hade krävt lite aktivitet från kommunernas sida och det har de inte visat prov på.

Gällande undantag blir regel

Merparten av fastighetsinnehavarna behöver inte skaffa avloppsvattensystem som kräver dyr teknik. I den nya lagen blir de mildare kraven i den gällande förordningen huvudregeln. De strängare kraven som tidigare var huvudregeln blir ett undantag som kommunerna kan tillämpa på känsliga områden, till exempel på grundvattenområden och stränder i överensstämmelse med sina miljöskyddsföreskrifter. Den allmänna reningsnivån i den nya förordningen kommer att ändras enligt följande jämfört med belastningen från obehandlat avloppsvatten:

- organiska ämnen 80 %
- totalfosfor 70 %
- totalkväve 30 %

På känsliga strand- och grundvattensområden kommer talen att vara följande:

- organiska ämnen 90 %
- totalfosfor 85 %

— totalkväve 40 %.

Enligt utredningar från miljöministeriet kommer den samlande näringsbelastningen på vattendragen inte att ändras särskilt mycket och den ligger fortfarande i linje med rekommendationerna från HELCOM, kommissionen för skydd av Östersjön.

Miljöutskottet har gjort ett gott jobb tillsammans med miljöministeriet för att undanröja bristerna i förordningen och de oklarheter som förekommit i offentligheten. Den nya lagen medverkar till samordnad tolkning av lagen i hela landet.

De kommunala miljöskyddsföreskrifterna

Betänkandet betonar kommunernas skyldighet att upprätta heltäckande miljöskyddsbestämmelser för vattenvården. Närings-, trafik- och miljöcentralerna kan väcka krav på åtgärder för att förbättra vattnens status, om kommunen inte har meddelat någon föreskrift om detta och om en sådan föreskrift har ansetts utgöra ett viktigt styrmedel med tanke på vattnens status i förvaltningsplanen enligt lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen (92 § 2 mom. i den gällande miljöskyddslagen).

Ändringsförslag

Betänkandet har två svagheter vad gäller social rättvisa människor emellan:

27 d § i lagförslaget (ny). Enligt 1 mom. i utskottets betänkande kan undantag från kraven på behandling av hushållsavloppsvatten göras om belastningen på miljön med hänsyn till användningen av fastigheten kan anses vara liten jämfört med belastningen från obehandlat hushållsavloppsvatten och de åtgärder som krävs för att förbättra behandlingssystemet bedömt som en helhet är oskäligen för fastighetsinnehavaren på grund av de höga kostnaderna eller de tekniska

kraven. Vid bedömningen av om åtgärderna är oskäligen för fastighetsinnehavaren ska sociala betalningshinder för denne beaktas, som långvarig arbetslöshet, sjukdom eller något annat jämförbart socialt betalningshinder. Jag anser att denna 3 punkt borde ha ändrats och fått följande lydelse: "3) fastighetsinnehavaren har drabbats av (*utesl.*) arbetslöshet eller sjukdom eller något annat jämförbart socialt betalningshinder. *Med arbetslöshet avses en arbetslöshetsperiod på minst ett halvår*".

Ikraftträdandebestämmelsen. Tillämpningsåldern måste ändras till 66 år och bestämmelsen omformuleras så att undantag från tillämpningen också tar hänsyn till unga åldersklasser med stora socioekonomiska problem. Den föreslagna åldersgränsen innebär att uppskattningsvis 60 000 fastigheter av 200 000 med stadigvarande bosättning som kräver åtgärder inte får det. Om åldersgränsen sänks till 66 kommer 10 000 fastigheter till att omfattas av undantaget. Dessutom räknar man med att 40 000 fastigheter senast 2016 kommer att anslutas till avloppssystemet och 20 000 att beviljas undantag på sociala grunder. Om man tar hänsyn till de överlappande besluten blir det kvar ungefär 90 000 fastigheter och 50 000 fritidsbostäder som måste vidta åtgärder för att uppfylla de lagstadgade kraven.

Förslag

Jag föreslår därför

att lagförslaget godkänns enligt miljöutskottets betänkande men 27 d § 1 mom. 3 punkten med ändringar (Reservationens ändringsförslag):

Reservationens ändringsförslag

27 d § (Ny)

Undantag från kravet att behandla hushållsavloppsvatten

Undantag från de bestämmelser som med stöd av 27 c § utfärdats om kraven på behandling av hushållsavloppsvatten kan beviljas om belastningen på miljön med hänsyn till användningen av fastigheten kan anses vara liten jämfört med belastningen från obehandlat hushållsavloppsvatten och de åtgärder som krävs för att förbättra behandlingssystemet är oskäligen för fastighetsinnehavaren på grund av de höga kostnaderna eller de tekniska kraven. Vid bedömningen av om åtgärderna är oskäligen för fastighetsinnehavaren ska följande beaktas:

(1 och 2 punkten som i MiUB)

3) fastighetsinnehavaren har drabbats av (*utesl.*) arbetslöshet eller sjukdom eller något annat jämförbart socialt betalningshinder. *Med arbetslöshet avses en arbetslöshetsperiod på minst ett halvår.*

(2 mom. som i MiUB)

Denna lag träder i kraft den 20 .

De bestämmelser som med stöd av 27 c § utfärdats om kraven på behandling av avloppsvatten tillämpas inte på befintliga avloppssystem som är i brukbart skick på en fastighet där en eller flera stadigvarande bosatta innehavare har fyllt 66 år när lagen träder i kraft, om hushållsavloppsvattnet inte medför risk för att miljön förorenas.

(2 mom. som i MiUB)

Helsingfors den 25 januari 2011

Pentti Tiusanen /vänst