

## Miljöutskottet

### Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av miljöskyddslagen

#### INLEDNING

##### *Remiss*

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av miljöskyddslagen (RP 128/2016 rd): Ärendet har remitterats till miljöutskottet för betänkande och till grundlagsutskottet för utlåtande.

##### *Utlåtande*

Utlåtande har lämnats av

- grundlagsutskottet GrUU 45/2016 rd

##### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Erja Werdi, miljöministeriet
- miljöråd Saara Bäck, miljöministeriet
- konsultativ tjänsteman Ari Kangas, miljöministeriet
- konsultativ tjänsteman Katri Vasama, jord- och skogsbruksministeriet
- jurist Jukka Kaakkola, Konkurrens- och konsumentverket
- planeringsingenjör Johanna Kallio, Finlands miljöcentral
- specialforskare Jussi Kauppila, Finlands miljöcentral
- forskningsingenjör Riikka Vilpas, Finlands miljöcentral
- miljötillsynschef Katariina Serenius, Mellersta Nylands miljöcentral
- miljövårdsinspektör Hedy Kleiman, Borgå stad
- miljöinspektör Hanna Latva-Kiskola, Seinäjoki stad
- miljöchef Miira Riipinen, Finlands Kommunförbund
- juristpraktikant Nelli Tikka, Finlands Kommunförbund
- chefsjurist Risto Airikkala, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- ombudsman Kari Kuivalainen, Plastindustrin rf
- ordförande Antti Heinonen, Suomen FISE-pätevät Haja-asutuksen Vesihuollon Suunnittelijat HaVeSu ry
- specialsakkunnig Tapani Veistola, Finlands naturskyddsförbund rf
- verksamhetsledare Kaija Savolainen, Finlands Egnahemsförbund rf
- verksamhetsledare Pekka Kansanen, Förbundet för Vattenskyddsföreningarna i Finland rf
- utbildningschef Anna-Maija Hallikas, Finlands Vattenverksförening rf.

## Betänkande MiUB 20/2016 rd

### PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att bestämmelserna om fastighetsvis behandling av hushållsavlloppsvatten i glesbygden görs skäligare och förtydligas till vissa delar. Ändringarna föreslås gälla bestämmelserna om system för behandling av avloppsvatten som baserar sig på de krav som gällde före 2004 vid tidpunkten för byggandet eller på ett bygglov som beviljats före 2004.

Enligt förslaget ska iakttagandet av reningskraven på basnivå bero på hurudant det område är där fastigheten finns samt å andra sidan också på vilka åtgärder som vidtas på fastigheten. Det föreslås att bestämmelser om reningskravet på basnivå och om belastningstal för glesbebyggelse ska finnas i lagen i stället för som nu i en förordning.

I propositionen föreslås att de fastighetsvisa systemen för behandling av avloppsvatten på områden som är belägna på ett område på högst 100 meters avstånd från ett vattendrag eller havet eller på ett för vattenförsörjning använt eller lämpligt grundvattenområde ska ändras så att de uppfyller reningskraven på basnivå senast den 31 oktober 2019. Kommunens behöriga myndighet ska liksom hittills få bevilja undantag från den skyldigheten, men kriterierna ska vara lindrigare än hittills. För tydlighetens skull föreslås det att bestämmelserna om undantag tas in i en särskild paragraf. I propositionen föreslås det att reningskraven på basnivå på andra områden än dem som nämns ovan ska iakttas då vissa reparations- och ändringsarbeten utförs på fastigheten. Om på fastigheten utförs antingen ändrings- eller reparationsarbeten som gäller hushållsvattensystemet eller som kan jämföras med uppförande av en byggnad, ska man se till att systemet uppfyller reningskraven på basnivå. Tidpunkten då reningskraven på basnivå ska uppfyllas bestäms i sådana fall fastighetsvis.

Kommunen ska fortfarande få meddela sådana strängare krav än reningskraven på basnivå som är påkallade av de lokala miljöförhållandena. Sådana krav i de kommunala miljöskyddsbestämmelserna ska liksom hittills följas om reningskravet på basnivå enligt lagen ska uppfyllas.

Vidare föreslås en ny paragraf om beskrivning av hushållsavlloppsvattensystem och bruks- och underhållsanvisningar samt om en plan för avloppsvattensystem. Det föreslås också nya bemyndiganden att utfärda förordning.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2017.

### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

#### *Beredningen av lagstiftningen om avloppsvatten i glesbygden*

En förordning om fastighetsvis behandling av hushållsavlloppsvatten i glesbygden trädde i kraft 2004. I bestämmelserna ingick en tidsfrist på tio år för genomförandet av de behövliga åtgärderna. I fråga om gamla fastigheter visade sig verkställandet av förordningen svårare än man allmänt förväntat sig, och förordningen innehåll dessutom, i strid med grundlagen, skyldigheter som skulle ha föreskrivits på lagnivå. Därför föreslogs det 2010 att regleringen ändras så att vissa särdrag i fråga om fastighetens egenskaper och fastighetsinnehavaren kunde beaktas mer flexibelt i sam-

## Betänkande MiUB 20/2016 rd

band med tillämpningen av bestämmelserna. Den proposition som då lämnades innehöll bland annat ett åldersbaserat undantag. De allmänna behandlingskraven skulle alltså inte tillämpas på ett befintligt, funktionsdugligt avloppsvattensystem, om fastighetsinnehavaren och de i bostaden stadigvarande boende fyllt 68 år senast den 9 mars 2011. I propositionen ingick också andra särskilda grunder för undantag.

Miljöutskottet gjorde år 2010 strukturella ändringar i den föreslagna regleringen genom att lyfta upp fler bestämmelser på lagnivå. Miljöskyddslagen kompletterades då med ett helt nytt kapitel om behandlingen av avloppsvatten i glesbygden. Utskottet sänkte kravnivån för rening på basnivå (organisk materia 90 % > 80 %, totalfosfor 85 % > 70 % och totalkväve 40 % > 30 %). Åtgärderna ansågs uppfylla miljöskyddskraven för närmiljön i huvudsak på så kallad torr mark, medan det på strandområden och viktiga grundvattenområden i regel skulle tillämpas strängare bestämmelser enligt de kommunala miljöskyddsföreskrifter som avses i 202 § i miljöskyddslagen. Kommunerna har beslutat om sådana strängare krav med beaktande av lokala förhållanden, och de varierar alltså mellan kommunerna. Genomförandetiden för kraven förlängdes till den 15 mars 2018.

Utskottet konstaterar sammanfattningsvis att de föreskrivna åtgärderna ursprungligen skulle ha vidtagits så att kraven uppfylldes före utgången av 2014. Genom en ny förordning 2011 förlängdes övergångsperioden till 2016 (15.3.2016) och genom ändring av den förordningen ytterligare till 2018 (15.3.2018). En del av fastighetsägarna har haft framförhållning och vidtagit behövliga åtgärder, men den lagfästa förpliktande tidsfristen har alltså ännu inte löpt ut. En del av miljöskyddsföreskrifterna har också kunnat inbegripa särskilda tidsfrister.

### *Propositionens centrala innehåll*

I propositionen föreslås det att bestämmelserna om behandling av hushållsavloppsvatten i glesbygden till vissa delar ska göras än mer skäligen och tydligare. Behovet av att jämka på kraven berör sådana gamla fastigheter på andra områden är stränder och grundvattenområden som har behandlingssystem för avloppsvatten som baserar sig på ett bygglov som beviljats före 2004.

Propositionen ändrar inte kraven på avloppsvattenbehandlingen för nybyggnader. Är det frågan om en nybyggnad ska fastighetens system för behandling av avloppsvatten uppfylla reningskravet på basnivå. Då ska också, i det fall kommunen utfärdat miljöskyddsföreskrifter, reningen effektiviseras så att den motsvarar den strängaste nivån i föreskrifterna. För nya byggnader har det ända sedan 2004 krävts tidsenlig reningsnivå utan möjlighet till undantag<sup>1</sup>.

Bakgrunden till propositionen är programmet för statsminister Juha Sipiläs regering, enligt vilket bestämmelserna om avloppsvatten i glesbygden bör göras klarare och skäligen. Enligt programmet ska kommunernas miljöskyddsföreskrifter även i fortsättningen iakttas vid stränder och i grundvattenområden. I övriga områden slopas den kalenderbundna tidsfristen. Åtgärder krävs endast i samband med grundliga renoveringar som kan jämföras med nybyggnation och i samband med renovering av systemet för behandling av avloppsvatten. Enligt propositionsmotiven syftar förslaget till en långsiktig och allmänt accepterad lösning, så att reningskravet på basnivå på fas-

---

<sup>1</sup> Undantag från de kommunala miljöskyddsföreskrifterna har dock varit möjliga.

## Betänkande MiUB 20/2016 rd

tigheter som ligger högst 100 meter från ett vattendrag eller en havsstrand och på ett grundvattenområde ska uppfyllas inom en tidsfrist som förlängs till den 31 oktober 2019. På andra områden ska däremot den fastighetsvisa effektiviseringen av systemen göras först när det görs sådana reparationer och ändringar som avses i 156 b § i lagförslaget. Med reparationer och ändringar avses här att det 1) byggs en vattenklosett eller görs sådana tillståndspliktiga reparationer eller ändringar som gäller vatten- och avloppsanläggningar så att systemet förnyas eller repareras i dess helhet, eller 2) görs sådana reparationer och ändringar som kan jämföras med uppförande av en byggnad och som kräver bygglov. Regeringen föreslår inga ändringar i reningskraven på basnivå. Sådana projekt som kan jämföras med en ändring i klass med nybyggnation kallas i allmänt språk ofta grundreoveringar.

I propositionen framhålls att den möjliggör långsiktiga insatser för effektivisering av avloppsvattenbehandlingen i glesbygden, men att den samtidigt innehåller en tillräcklig flexibilitet genom förutsättningarna för undantag. Avsikten är dessutom att förtydliga regleringen genom en ny förordning, samtidigt som den gällande förordningen upphävs.

Utskottet understryker att regleringen innebär ett helt nytt sätt att se på genomförandet av den lagfästa skyldigheten att rena avloppsvatten, i och med att det på lagnivå föreskrivs om en till en tidsfrist bunden skyldighet i fråga om fastigheter på högst 100 meters avstånd från stranden och grundvattenområden som används eller lämpar sig för vattentäkt.

Utskottet betonar att de kommunala miljöskyddsföreskrifterna i praktiken åsidosätts fram till dess de lagfästa kraven uppfylls. Om kommunen har ett reningskrav på basnivå som är strängare än lagens krav, tillämpas det på grundliga reoveringen av fastigheter på en strandzon med 100 meters bredd och på grundvattenområden senast fram till och med den 31 oktober 2019. De strängare kraven innefattar ofta krav på samlingsbrunnar, som helt undanröjer risken för att avloppsvattnet ska hamna i marken. Om fastigheten i stället ligger över 100 meter från stranden och inte ligger på ett grundvattenområde tillämpas de strängare kommunala miljöskyddsföreskrifterna först när det görs större grundliga reoveringar, reparationer och ändringar som avses i lagen.

Med andra ord kan kommunernas strängare miljöskyddsföreskrifter tillämpas endast som komplement till den lagfästa skyldigheten. Om kommunen har definierat strandzon som ett område på 150 meter från stranden, tillämpas definitionen inte för den del som överstiger 100 meter förrän den lagfästa tröskeln överskrids, det vill säga när det görs en sådan grundlig reovering som avses i lagen. Vid grundliga reoveringar ska kommunens reningskrav tillämpas, även om de är strängare än lagens krav. I propositionen framhålls närmast att det inte föreslås några ändringar i bestämmelserna om kommunala föreskrifter och deras ställning (t.ex. s. 19), vilket i ljuset av det som sägs ovan är vilseledande ur praktisk synpunkt, eftersom de kommunala föreskrifterna förlorar en del av sin effekt.

Utskottet menar att detta nya, områdesbaserade förhållningssätt kan vara svårt att förstå för gemene man och att det därför måste fästas särskild vikt vid informationen. Särskilt utmanande blir det att redogöra för hur de kommunala miljöskyddsföreskrifterna tillämpas tidsmässigt olika, som nämndes ovan (t.ex. att de tillämpas på strandzoner, men på längre avstånd först i samband med grundlig reovering som motsvarar uppförande av en ny byggnad). Det är exempelvis inte heller

## Betänkande MiUB 20/2016 rd

möjligt att genom kommunala miljöskyddsföreskrifter förkorta den tidsfrist för strandzoner som löper ut 2019 eller besluta om andra föreskrifter som strider mot lagen.

Ett av de främsta målen med propositionen är att skapa större klarhet i situationen, eftersom det fortfarande råder oklarhet om innehållet i den gällande lagstiftningen. Utskottet understryker ändå att en ny ändring av lagstiftningen i praktiken kan försvåra möjligheterna för allmänheten att förstå lagstiftningen. Den områdesindelning som kommer att tillämpas på gamla system och det att de lagfästa kraven är tidsmässigt differentierade ger ytterligare utmaningar uttryckligen när det gäller tillämpningen av de kommunala miljöskyddsföreskrifterna och förståelsen av regleringen särskilt i kommuner som redan fastställt strandzonen till ett avstånd av exempelvis 200 meter från stranden. En grundläggande utmaning har varit och är fortfarande informationen om innehållet i de system för behandling av avloppsvatten som lagen förutsätter; lösningarna är när allt kommer omkring alltid fastighetsvisa och det finns många möjliga lösningar.

Utifrån detta försöker miljöutskottet för sin del i det här betänkandet redogöra så konkret som möjligt för innehållet i lagstiftningen.

### *Definition av strandzon och grundvattenområde*

I propositionen fastställs nya tillämpningsområden för skyldigheter som är knutna till en tidsfrist som löper ut den 31 oktober 2019. De ska gälla på områden som ligger högst 100 meter från ett vattendrag eller en havsstrand och på grundvattenområden av klass 1 och 2. Den föreslagna gränsen på 100 meter grundar sig på att det är det avstånd som är vanligast i de kommunala miljöskyddsföreskrifterna. Det är alltså frågan om en slags kompromiss i syfte att nå enhetlighet i hela landet. Några kommuner tillämpar också kortare avstånd, medan tiotals kommuner tillämpar längre avstånd.

I propositionen föreslås det att fastställandet av avståndet på 100 meter ska bestämmas från strandlinjen enligt medelvattenstånd till den närmaste byggnadens vägg. Med byggnad avses en byggnad där det uppstår hushållsavloppsvatten. Att tillämpningsområdet knyts till definitionen av byggnad grundar sig på möjligheten att utnyttja geodata som underlättar tillämpningen och bidrar till att myndigheterna inte nödvändigtvis behöver besöka platsen i fråga.

I lagen om vattenvårds- och havsvårdsförvaltningen föreskrivs om avgränsning av grundvattenområden och om klassificering av dem som grundvattenområden som används för vattenförsörjning och områden som lämpar sig för vattenförsörjning. Enligt 10 b § i den lagen omfattar klass 1 grundvattenområden som är viktiga för vattenförsörjning och där mer än i genomsnitt 10 kubikmeter vatten per dygn eller vatten för fler än femtio personers behov används eller är avsett att användas för samhällets vattenförsörjning eller som hushållsvatten. Till klass 2 hör sådana övriga grundvattenområden som lämpar sig för vattenförsörjning, vilka har en så riklig grundvattenförekomst och sådana övriga karakteristika att de lämpar sig för den användning som avses i fråga om klass 1. Klassificeringen pågår just nu vid närings-, trafik- och miljöcentralerna och kan leda till att de nuvarande områdena ändras. Klassificeringen har dock ingen självständig rättsverkan.

Den praktiska tillämpningen av lagstiftningen förutsätter att kommunerna känner till vilka objekt som ligger på ett för vattenförsörjning använt eller lämpligt grundvattenområde eller nära vatten-

## Betänkande MiUB 20/2016 rd

drag. Uppgifterna finns tillgängliga i det grundvattendatasystem som sköts av Finlands miljöcentral. Det är angeläget att informationen finns lätt tillgänglig inte bara för myndigheterna utan också för allmänheten.

Skyddet av grundvattenområdena är av högsta vikt för att trygga kvaliteten på dricksvattnet, så kravet på att avloppsvatten behandlas korrekt i dessa områden är absolut nödvändigt.

### *Miljöskyddsmål*

Propositionen innebär att i praktiken fler än 200 000 småhus befrias från skyldigheten att inom den angivna tidsfristen ordna sitt avloppsvattensystem enligt de gällande kraven. Antalet småhus som ligger i strandzoner och på grundvattenområden och berörs av den tidsfrist som löper ut den 31 oktober 2019 är enligt propositionen cirka 66 700. Fritidsbostäderna ingår inte i dessa siffror, inte heller hur många hus som berörs av det åldersbaserade undantag på 68 år (definierat enligt situationen 2011) som fortsatt ska vara i kraft.

Antalet småhus som ligger på högst 100 meters avstånd uppskattas i propositionen till cirka 15 000 i de kommuner som saknar miljöskyddsföreskrifter för de ifrågavarande områdena. Antalet fastigheter på grundvattenområden uppskattas till högst 5 000, så sammantaget berör bestämmelserna till denna del cirka 20 000 småhusfastigheter.

En del av de här fastigheterna uppfyller redan reningskraven på basnivå, så nya reningsåtgärder krävs inte i dem, eftersom strängare kommunala miljöskyddsföreskrifter inte är i kraft.

Utskottet konstaterar propositionen bromsar upp minskningen av miljöbelastningen från fosfor och kväve på andra områden än i närheten av vattendrag och grundvattenområden och hämmar därigenom uppnåendet av positiva miljöverknings. Den hämmande effekten är dock svår att bedöma totalt sett, eftersom den påverkas bland annat av om avloppsvattnet hamnar i marken eller i ett dike. Hur snabbt näringsämnen förs ut i vattendrag beror i hög grad på hur avloppsvattnet leds ut och hur stort avståndet till vattendraget är. Belastningen från hus på ”torr mark” är ringa. Beroende på terrängen kan dock hus i närheten av stranden men längre än 100 meter från den likväl ha stor påverkan på tillståndet i närmiljön. I dessa fall är minskningen av belastningen i praktiken beroende av att fastigheten får en ny ägare, eftersom det normalt är i sådana fall det görs en större renovering som kan jämföras med nybyggnation.

Belastningen från avloppsvatten i glesbygden var 2014 cirka 13 procent av den fosforbelastning som orsakas av människor, det vill säga cirka 400 ton per år. Glesbebyggelsen orsakar den näst största belastningen efter jordbruket (57 procent, 1 800 ton per år). Avloppsvatten från glesbebyggelse är cirka 4 procent av den kvävebelastning som orsakas av människor. Jämfört med gällande bestämmelser minskar belastningen från båda långsammare än i dag. Ändringen kan också minska intresset för gemensamma avloppsprojekt. Det kan dessutom visa sig problematiskt att det finns mest glesbygd i Nyland, Egentliga Finland och Österbotten, där det finns stort behov av att förbättra vattendragens ekologiska tillstånd och sannolikheten att belastningen hamnar direkt i vattendragen är störst. Å andra sidan är det möjligt att fastigheterna i närheten av tillväxtcentra i dessa områden byter ägare oftare och att det därför oftare görs renoveringar som motsvarar ny-

## Betänkande MiUB 20/2016 rd

byggnation där än i övriga Finland. På landsbygden kan belastningen å sin sida minska genom att hus lämnas tomma i takt med att urbaniseringen fortsätter.

År 2015 gällde i åtminstone 190 kommuner miljöskyddsföreskrifter med strängare krav på behandling av avloppsvatten på strandzoner i glesbygden än reningskraven på basnivå. I cirka hundra kommuner fanns över huvud taget inga föreskrifter. Strandzonerna definieras i allmänhet genom ett visst avstånd i meter från stranden eller som zoner med gradvis åtstramande reningskrav. I vissa kommuner fastställs strandzonerna på kartan. Avgränsningen av strandzonen till 100 meter grundar sig delvis på att det är det i kommunerna vanligast förekommande avståndet för tillämpning av de kommunala miljöskyddsföreskrifterna. I 101 kommuner är avståndet i dag 100 meter, medan 54 kommuner tillämpar ett avstånd på 200 meter. Beroende på praxis i kommunen är alltså konsekvenserna för miljön större eller mindre.

I fråga om miljökonsekvenserna är det också av vikt att en del av fastighetsägarna redan gjort de ändringar som de gällande kraven förutsätter och alltså byggt om eller reparerat sitt avloppsvattensystem. Enligt uppgift har cirka 16 000 fastigheter vidtagit åtgärder trots att tidsfristen ännu inte löpt ut. Med tanke på miljökonsekvenserna är det positivt att åtgärder redan vidtagits. Eftersom lättnaderna i kravnivån ur deras synvinkel också kan ses som ett likabehandlingsproblem, är det särskilt viktigt att i fortsättningen se till att lagstiftningen ändras så lite som möjligt. Fullständig likabehandling kan dock inte uppnås, eftersom kraven ändå varierar mellan kommunerna och exempelvis undantaget för dem som fyllt 68 år innebär att en del av befolkningen tillåts en större belastning. Utskottet uppmuntrar också alla att överskrida den miniminivå som lagstiftningen förutsätter, eftersom den största nyttan av åtgärderna tillfaller en själv och de närmaste grannarna.

### *Avvikelsekriterier*

Vilka effekter lagstiftningen kommer att ha för miljömålen kommer i väsentlig grad att vara beroende av i hur stor utsträckning det medges avvikelse från skyldigheterna, understryker utskottet. I propositionen gör regeringen det lättare att göra avsteg i och med att avvikelsekriterierna blir alternativa. Ett villkor för att få tillstånd att avvika från kraven är att belastningen på miljön med hänsyn till användningen av fastigheten ska anses vara anmärkningsvärt obetydlig jämfört med den belastning som obehandlat avloppsvatten ger upphov till eller att de åtgärder som krävs för att förbättra behandlingssystemet bedömda i sin helhet är oskäligen för fastighetsinnehavaren på grund av de höga kostnaderna och de tekniska kraven.

I sitt utlåtande anser grundlagsutskottet att målet att göra bestämmelserna skäligare i sig är godtagbart. Samtidigt påpekar utskottet att många undantag tillsammans med oklara bestämmelser och en normflexibilitet i tillämpningspraxis kan leda till så stora avvikelser från skyldigheten att behandla avloppsvatten att det utgör ett problem med avseende på grundlagens 20 §. Vidare anser grundlagsutskottet att båda avvikelsekriterierna i 156 § hellre ska gälla samtidigt än att förhållandet mellan dem anges med ordet eller och därmed förutsätter att bara ett kriterium gäller år gången.

Utskottet anser det godtagbart att ändra lagen på det sätt som regeringen föreslår, men understryker samtidigt att avvikelsekriterierna inte är avsedda att tillämpas i stor skala. Om avvikelser i stor skala vore tillåtet, skulle uppfyllelsen av miljömålen vara hotad. Här understryker utskottet också

## Betänkande MiUB 20/2016 rd

att belastningen enligt det första kriteriet måste vara anmärkningsvärt obetydlig i stället obetydlig som nu. Med andra ord blir kravet väsentligt mycket strängare. Det andra kriteriet är att kostnaderna för åtgärderna ska vara höga och själva åtgärderna tekniskt krävande. Utskottet menar att detta måste tolkas snävt med hänsyn till att det i många fall går att uppdatera befintliga system prismässigt fördelaktigt utan att ett helt nytt system måste skaffas. Samtidigt måste förhållandena på fastigheten tekniskt sett vara så svåra att höga kostnader inte går att undvika.

Enligt 2 mom. i samma paragraf ska det i bedömningen av huruvida åtgärderna är oskäligen tas hänsyn till 1) fastighetens läge på ett område som ska anslutas till avloppsnätet, 2) hög ålder hos innehavaren av fastigheten och övriga personer som är stadigvarande bosatta på fastigheten samt andra motsvarande särskilda faktorer i deras livssituation, 3) långvarig arbetslöshet eller sjukdom hos innehavaren av fastigheten eller något annat jämförbart socialt hinder för betalning. Utskottet understryker å ena sidan att den tidsmässiga dimensionen är av materiell betydelse i detta sammanhang. Det måste vara uppenbart att den nuvarande innehavaren bor kvar vara en ganska kort tid eller behovet av fastighetsnära rening upphör när området kopplas till avloppsnätet. Å andra sidan har vi utslutande att göra med ett socialt hinder för att betala. Personen kan vara medellös och kan inte ens få lån för att investera i ett system på grund av insolvens.

Vidare understryker utskottet att myndigheten alltid har prövningsrätt och att en avvikelse medges temporärt, inte bestående. Ett tillstånd för avvikelse upphör att gälla så snart belastningen inte längre är anmärkningsvärt obetydlig eller fastigheten byter ägare eller innehavare. Överlag är avvikelser avsedda för ovanliga situationer. Om ordet och byts ut mot eller blir det visserligen lättare att medge avvikelse när det räcker med ett socialt hinder för betalning som motivering i en mycket svår situation. Å andra sidan blir prövningen strängare när belastningen ändras från obetydlig till anmärkningsvärt obetydlig. Det kräver alltså att belastningen ska vara exceptionellt obetydlig i jämförelse med övriga fall. Avvikelserna garanterar dock flexibilitet i situationer där det är absolut nödvändigt, och som helhet blir balansen mellan ett socialt och ett miljörelaterat perspektiv acceptabel.

När avvikelsekriterierna bedöms måste hänsyn tas till antalet boende, hur mycket fastigheten används och kvaliteten på avloppssystemet, det vill säga hur mycket avloppsvatten det uppkommer och av vilken kvalitet. För att kriteriet anmärkningsvärt obetydlig belastning ska vara uppfyllt får det finnas en till två boende. Finns det fler boende uppfylls inte kriteriet, anser utskottet. Anmärkningsvärt obetydlig miljöbelastning innebär att fastigheten är bebodd bara en del av året. Så kan det vara när man bor på fastigheten bara under vissa årstider, exempelvis under somrarna och då bara i liten omfattning. Om det på somrarna vistas fler personer i fritidsbostaden, exempelvis familjer med barn och barnbarn, är det inte fråga om obetydlig användning. Vad beträffar kvaliteten på avloppsvattnet måste man ta hänsyn till om fastigheten exempelvis har tillgång till vattenklosett eller ett system som skiljer åt toalettvattnet och annat avloppsvatten.

Beroende på situationen bildar dessa faktorer varierande kombinationer och utifrån dem kan möjligheten att tillåta avvikelse betraktas. Utskottet förutsätter att miljöministeriet utifrån utskottets tolkningsriktlinjer utarbetar vägledning för prövning av kriterierna vid avvikelse. Figuren anger kriterierna för prövning samt prövning vid kombinationer av olika situationer.



## Betänkande MiUB 20/2016 rd

ANTAL BOENDE	BOENDE Typ	AVLOPPSSYSTEM	MILJÖBELASTNING
fler än 2	fast	vattenklosett	
fler än 2	fritid	vattenklosett	
fler än 2	fast	torrklosett	
2 eller färre	fast	vattenklosett	
2 eller färre	fritid	vattenklosett	
2 eller färre	fast	torrklosett	
fler än 2	fritid	torrklosett	
2 eller färre	fritid	torrklosett	

– Som regel bör avvikelse inte medges om det bor fler än två personer på fastigheten, om där finns vattenklosett och personerna är fast bosatta.

– Som regel bör avvikelse inte medges om det bor två personer på fastigheten, om där finns vattenklosett och personerna är fast bosatta.

– Som regel bör avvikelse inte medges om det bor fler än två personer på fastigheten, om där finns vattenklosett och om fastigheten används för fritidsboende. Undantag kan dock medges om bostaden används mycket lite.

– Som regel bör avvikelse inte medges om det bor flera personer på fastigheten, om där finns torrklosett, men tryckvatten och personerna är fast bosatta. Då kan man utgå från att det uppkommer mycket gråvatten (dusch, diskmaskin, tvättmaskin). Belastningen på vattendrag kan vara något annat än obetydlig eftersom ungefär 60 procent av organiska ämnen kan finnas någon annanstans än i avfall från torrklosetter.

– Avvikelse kan vanligen medges om det bor två personer på fastigheten, om det finns tryckvatten men torrklosett och fastighetens används för fritidsboende. Detsamma gäller om klosetten finns utomhus. Om vatten måste bäras till fastigheten, tillämpas inte reglerna.

Här bör det noteras att så gott som inga avvikelser ännu har beviljats eftersom övergångsperioden för den gällande lagstiftningen fortfarande pågår och det därför inte har varit aktuellt med avvikelser.

För tydlighetens skull framhåller utskottet ytterligare att tillstånd för avvikelse bara ska sökas om det lagstadgade reningskravet på basnivå inte är uppfyllt. Avvikelse från den kommunala miljöskyddsföreskriften ska sökas enligt 202 § i miljöskyddslagen, om ett strängare kommunalt miljöskyddskrav är tillämpligt samtidigt och reningskravet enligt det inte är uppfyllt. Kriterierna för avvikelser kan anges i föreskrifterna och rätten att avvika från föreskrifterna kan inskränkas. Ofta motiveras avvikelser med särskilda skäl och med att en avvikelse inte får förorena eller riskera att förorena miljön eller att de inte får åsidosätta målen med föreskrifterna. Tillstånd för att avvika beviljas i förvaltningsförfarande, också när det inte nämns särskilt i föreskriften eller bestämmel-

## Betänkande MiUB 20/2016 rd

sen. Följaktligen ska grannarnas synpunkter beaktas och ett överklagbart beslut om avvikelser fattas.

Utskottet understryker här att en beviljad avvikelse inte får utgöra någon risk för att exempelvis grundvattnet i ett grundvattenområde som används för vattenförsörjning förorenas. Det vore problematiskt om en fastighet har fått tillstånd att avvika och man senare måste åtgärda föroreningen via förvaltningstvång. En ansökan om avvikelse måste således bedömas omsorgsfullt och i ett helhetsperspektiv för att det inte ska uppstå någon risk för att grundvatten förorenas.

### *Separata avlopp rekommenderas*

Utskottet framhåller att separata avlopp för klosettwater och hushållsvatten rekommenderas eftersom det räcker med en betydligt enklare metod för att behandla tvättwater. Klosettwater innehåller merparten av de skadliga ämnen och mikrober som belastar miljön. Urin och avföring är bra substanser för markförbättring, och de innehåller många nyttiga näringsämnen. Avloppsvattenbehandling är enklare och säkrare när klosettwater inte blandas med tvättwater, som utgör merparten av avloppsvatten från hushåll. På fastigheter med vattenklosett leds klosettwater till en slutna tank, när det finns separata avlopp. För behandling av tvättwater räcker det med en betydligt enklare metod än den behandlingsmetod som är avsedd för alla typer av avloppsvatten.

Störst nytta har man av separat behandling om vattenklosett ersätts med en vattenfri eller snålspolande klosett. På så sätt minskar vattenförbrukningen, slammängderna och de indirekta miljökonsekvenserna. Dessutom behöver inte den slutna tanken tömmas så ofta. Tack vare snålspolande klosettsystem kan klosettwatervolymen reduceras till mindre än en tiondel av den mängd en vanlig vattenklosett använder. Avfallet från vattenfria klosetter inklusive de värdefulla näringsämnen kan nyttiggöras som gödsel eller substans för markförbättring och dessutom nära källan. Därmed slår man också ett slag för cirkulär ekonomi.

Den lösning som är mest att rekommendera är därför att vattenklosett ersätts med torrklosett, men lika gärna kan water från vattenklosett ledas till en slutna tank och transporteras bort för behandling någon annanstans. Då behöver bara gråwater, det vill säga olika typer av tvättwater, behandlas lokalt. De måste visserligen behandlas för att oskadliggöras, men effekten kan vara mindre än när alla typer av avloppsvatten behandlas tillsammans.

### *Storleken på avloppsvattensystemen*

Utskottet understryker att det inte längre ska föreskrivas i förordning om den exakta storleken på systemen för avloppsvattenbehandling, vare sig i detalj eller för enskilda funktioner. Det kommer alltså inte längre att finnas några detaljerade volymkrav för bostadsfastigheter, inkvarteringsbyggnader, mjölkkrum på kreatursgårdar eller för småskalig näringsverksamhet. Exempelvis kravet för bostadshus har varit baserat på ett antal personer (fem personer) som är större än dagens familjer. Det har ansetts överdimensionerat, och det är inte ändamålsenligt med avseende på ett fungerande system.

I stället för att exakt ange dimensioner föreskriver 156 § 2 mom. att behandlingssystemet för avloppsvatten på en fastighet ska planeras, konstrueras och underhållas så att reningskravet på bas-

## Betänkande MiUB 20/2016 rd

nivå uppfylls. Genom förordning av statsrådet får närmare bestämmelser utfärdas om planering, användning och underhåll av avloppsvattensystem, sägs det i 3 mom. Det betyder att planen måste ta hänsyn till den planerade och även annan användning av fastigheten och byggnadens livslängd. Det är så dimensioneringsfrågorna ska lösas i planeringen.

Innan en fastighet skaffar ett enskilt avlopp kan det vara bra att fundera över möjligheten att ordna avloppsvattenbehandlingen tillsammans med grannarna, menar utskottet. Fördelen med gemensamma avloppssystem är att belastningen blir jämnare. Då är det lättare att hantera avloppsvattenbehandlingen. Vad gäller utrustningen bör det sägas att reningssystemet försvåras av alltför liten eller mycket ojämn belastning. Vid gemensamma avloppssystem kan både inköps- och driftkostnaderna delas och det blir billigare för enskilda fastigheter.

### *Tätbebyggda områden med bykaraktär*

I tätbebyggda områden längre bort från stranden kan det vara oändamålsenligt med behandling för enskilda fastigheter. I stället kan det vara motiverat med samlingsavlopp för att förebygga skador, påpekar utskottet. I synnerhet risken för förorenat dricksvatten ökar om bebyggelsen mestadels är gammal, men kompakt på samma sätt som i byar, och avloppsvattenreningen är svag. Vid nybyggnation gäller dagens reningskrav och det går inte att få undantag från bestämmelserna. Följaktligen är kraven inget problem.

När propositionen bereddes, undersöktes det om det kan ställas särskilda krav på tätbebyggelse och byar. Det konstaterades dock att det är mycket svårt att införa den typen av bestämmelser. Definitionen borde ha grundat sig på områdesindelningen i det uppföljningssystem för samhällsstrukturen som Finlands miljöcentral har tagit fram. I systemet beskrivs samhällsstrukturen och förändringar i den. Systemet bygger på geografiska data och kombinerar bland annat exploateringsgraden, byggnaders användningsändamål och antal invånare. Om systemet införs genom lagstiftning krävs det fortlöpande uppdatering. Dessutom vore systemet tungrott.

Utskottet understryker att de kommunala myndigheterna i sin efterhandskontroll av bebyggelse med bykaraktär är skyldiga att ingripa vid eventuella sanitära olägenheter eller risker för miljöförstöring. Sådana frågor aktualiseras oftast via klagomål från grannarna. Vid utfrågningen av de sakkunniga kom det fram att det är tätbebyggda byar som ställt till med lukt- och hygienproblem på grund av orenat avloppsvatten. Huvudsakligen beror problemen på äldre hus byggda på 1960–1980-talet. Deras avloppsvattensystem består bara av en avskiljningsbrunn därifrån avloppsvattnet via en ledning går till ett dike mellan tomten och granntomten.

### *Hur sanitära och miljömässiga olägenheter kan förebyggas*

Det faktum att avloppsvattnet i glesbygden måste renas beror inte bara på att eutrofieringen måste stoppas, utan också på att sanitära olägenheter måste förebyggas. Orenat avloppsvatten innehåller många sjukdomsalstrare. När avloppsvatten renas försvinner 80–99 procent av bakterierna, men behandlingen gör inte att vattnet blir hygieniskt. Även om renat avloppsvatten i övrigt uppfyller reningskraven, innehåller det fortfarande sjukdomsalstrare och är därför en sjukdomsrisk. Vattenburna sjukdomsfall beror vanligen på att vatten med fekal förorening hamnat i dricksvattnet. I sådana fall handlar det oftast antingen om att vattenledningsvattnet inte har renats i

## Betänkande MiUB 20/2016 rd

tillräckligt hög grad eller om att avloppsvatten har gått ut i vattendistributionen, en vattentäkt eller en enskild hushållsvattenbrunn. Också renat avloppsvatten kan vara en hälsorisk om vattnet kommer ut i en hushållsvattenbrunn eller i vattnet vid en badstrand. Därför är det viktigt att avloppsbrunnar och reningsverk placeras så att grund- och ytvatten inte strömmar ut från dem exempelvis mot en brunn med hushållsvatten.

Hur bakterier och andra patogener rör sig i marken beror på markens beskaffenhet och genomsläpplighet, det vill säga hur bra och hur snabbt mikrober kan sippra genom jordlagren och ut i grundvattnet. Vid markbehandling av avloppsvatten bedöms det också utifrån bakteriers livslängd i mark och grundvatten om flödessträckan mellan markbädden eller infiltrationsanläggningen och ring- eller borrbrunnen är tillräckligt lång för reningsprocessen. Enligt vissa studier lever fekala bakterier ungefär 50 dygn i grundvatten. Det är dock bara ett approximativt riktvärde, och det kan variera stort mellan olika mikrobarter.

Enligt hälsoskyddslagen ska avloppsvatten ledas och renas så att sanitär olägenhet inte uppkommer. Avlopp och anknutna reningsanläggningar och andra anordningar ska planeras, förläggas, byggas och underhållas så att sanitär olägenhet inte uppkommer. Närmare bestämmelser om kvalitetskrav och kvalitetsrekommendationer för hushållsvatten, anknytande högsta tillåtna värden och avsteg från dem, desinficering av hushållsvatten, regelbunden kontroll och undersökningar för vattenkontroll utfärdas genom förordning av social- och hälsovårdsministeriet. Den kommunala hälsoskyddsmyndigheten har rätt att meddela enskilda förbud och förelägganden som är nödvändiga för att avhjälpa eller förebygga sanitär olägenhet, påpekar utskottet. Sådana förbud eller förelägganden kan också gälla att leda eller rena avloppsvatten.

Om avloppsvatten är en risk för miljöförorening, kan den kommunala miljöskyddsmyndigheten med efterhandskontroll kräva att reningen effektiviseras för att undvika olägenheter. Den kommunala miljöskyddsmyndigheten får en större roll i efterhandskontrollen, när skyldigheten att inom en viss tid förbättra reningsnivån avskaffas utom för fastigheter som är byggda före 2004 på strand- och grundvattenområden.

Utskottet framhåller att kommunens miljöskyddsmyndighet ska ingripa om avloppsvattnet från en enskild fastighet hotar förorena ytvatten, grundvatten eller mark. Genom att utnyttja miljöskyddslagens bestämmelser om förvaltningstvång kan kommunens miljöskyddsmyndighet utfärda ett enskilt föreläggande i syfte att förhindra föroreningen. Föreläggandet kan gälla exempelvis en åtgärd eller en begränsning. Föreläggandet ska vara skäligt med hänsyn till verksamhetens natur och hur betydande föroreningen av miljön är. Myndigheten har rätt att få upplysningar och göra inspektioner i samband med skador. Tillsynsmyndigheten kan vidare förbjuda den som bryter mot bestämmelser och föreskrifter att fortsätta eller upprepa överträdelsen samt att undanröja olägenheter som miljön har åsamkats genom överträdelsen.

### *Rådgivning*

Utskottet ser det som nödvändigt med tanke på att lagen ska kunna verkställas med framgång att existerande anvisningar och handböcker uppdateras och att kurser och annan rådgivning ordnas tillräckligt runtom i landet. Den riksomfattande rådgivningen stödjer en enhetlig verksamhet i olika områden.

## Betänkande MiUB 20/2016 rd

Att förbättra vattenförsörjningen i glesbygden och att aktivera fastigheterna till att sätta sina avloppssystem i skick kräver en betydande satsning på rådgivning och handledning särskilt på grund av att lösningarna är så fastighetsspecifika. Det finns inte en enda lösningsmodell, utan användningen av fastigheten och förhållandena inverkar väsentligt på valet av ett lämpligt system. Också hittills har rådgivningen haft stor betydelse när det gäller val av ändamålsenligt avloppssystem. Alltid behöver inte hela systemet förnyas, också ett gammalt system kan ibland fördelaktigt rustas upp och fungera bra. Därför finns det ingen klar lösning som lämpar sig för alla fastigheter, och rådgivningen om avlopp är av väsentlig betydelse.

Det centrala är att aktivera till åtgärder för att genomföra den nivå på hanteringen av avloppsvatten som krävs under den förlängda övergångstiden, det vill säga före utgången av den 31 oktober 2019. Den kravnivå som genomförs genom propositionen skapar grund för ett långsiktigt arbete för att förbättra rening av avloppsvatten. Lagen föreskriver en miniminivå, men man får gärna ta i bruk hanteringssätt som är bättre än det som krävs och det gynnar särskilt fastighetens näromgivning och ligger således i invånarens eget intresse.

Som utskottet ovan har betonat, kan den nya regionala infallsvinkeln i propositionen också vara svår att förstå, och därför måste information om ärendet ägnas alldeles särskild uppmärksamhet också i kommunerna när den tidsmässiga tillämpningen av de kommunala miljöskyddsföreskrifterna i fråga om gamla fastigheter beror på vilket område det handlar om.

### *Systemens och apparaturens funktion*

Utskottet noterar att för att kunna uppfylla de reningskrav som eftersträvas i propositionen är det centralt att säkerställa funktionen hos de reningssystem som ska installeras. Utskottet understryker att regleringen är teknikneutral och innehåller inga bestämmelser om att någon viss anläggning eller metod ska användas. Det väsentliga är att systemet ger reningseffekt på basnivå. Systemet kan basera sig på separering av toalettavfall och gråvatten varvid toalettavfall antingen leds till en sluten tank, eller också går man in för torrklosett. Om alla avloppsvatten hanteras tillsammans, kan det bli fråga om infiltration, markbädd, sluten tank eller minireningsverk. Planeringen av ett lämpligt system påverkas av belastningen av avloppsvatten och hur jämn belastningen är, terrängförhållanden samt önskemål om användning och underhåll i fråga om kostnader och användningskomfort. Service och underhåll kan också köpas varvid man inte själv behöver sköta om att exempelvis fylla på med kemikalier för slamavskiljning och andra motsvarande förutsättningar för en god funktion.

På Finlands miljöcentrals reningsverkssidor finns samlad information om olika hanteringsmetoder för avloppsvatten och resultat som de ger. Alla metoder beskrivs med samma innehållsstomme och materialet baserar sig på material som levererats av tillverkaren. Att samla neutral information i lättfattlig form på ett och samma ställe är viktigt för att tillfredsställa behovet av information både hos planerare och beställare.

### *Utredning om avloppssystemet*

Det ska finnas en utredning om avloppssystemet enligt vilket det går att bedöma hur avloppsvattnet belastar miljön. Utredningen ska förvaras på fastigheten och ska vid behov visas för tillsyns-

## Betänkande MiUB 20/2016 rd

myndigheten. Utskottet framhåller att det inte handlar om en ny skyldighet utan skyldigheten har varit i kraft sedan 2004.

I propositionen lyfts denna utredningsskyldighet från förordning till lagnivå. I 157 § som gäller detta ingår också ett bemyndigande att utfärda närmare föreskrifter om utredningen genom förordning av statsrådet. Utredningsskyldigheten gäller alla fastigheter som inte hör till vattentjänstverkets avlopp eller som inte är tillståndspliktiga med stöd av 28 § i miljöskyddslagen. Avgörande är fastighetens utrustningsnivå. Om fastigheten har ett avloppssystem, ska en utredning göras. Utredningen ska uppfylla kraven i förordningen.

Utredning behövs inte om det har utarbetats en plan enligt 157 a § om det fastighetsvisa avloppsvattensystemet, som ersätter utredningen.

### *Plan för avloppsvattensystem*

Enligt 157 a § i lagförslaget ska det göras upp en plan för hushållsavloppsvattensystemet, då ett system konstrueras eller ett befintligt systems funktion effektiviseras. Planen ska fogas till en tillståndsansökan enligt markanvändnings- och bygglagen. Utskottet konstaterar att inte heller denna skyldighet är ny, utan det handlar bara om att lyfta reglering i förordning till lagnivå. Planen utarbetas i allmänhet av planeraren, när det planeras ett avloppssystem för en specifik fastighet, eller ett reparations- eller ombyggnadsarbete för systemet.

### *Bruks- och underhållsanvisningar för byggnader*

Enligt 157 § i lagförslaget ska bruks- och underhållsanvisningarna innehålla behövliga uppgifter för en ändamålsenlig användning och ett ändamålsenligt underhåll av avloppsvattensystemet och systemet för behandling av avloppsvatten. Paragrafen innehåller också en hänvisning till regleringen av bruks- och underhållsanvisningar i markanvändnings- och bygglagen och ett bemyndigande att utfärda förordning enligt vilket närmare bestämmelser får utfärdas om innehållet i redogörelsen för avloppsvattensystem och i bruks- och underhållsanvisningarna.

Förutsättningarna för att använda en byggnad förbättras genom bruks- och underhållsanvisningar enligt 117 i § i markanvändnings- och bygglagen. Bruks- och underhållsanvisningarna ska utarbetas bland annat för byggnader som används för permanent boende eller arbete. Bruks- och underhållsanvisningar ska tas fram också när en byggnad repareras eller ändras och i samband med ändring av användningsändamålet, om åtgärden kräver bygglov. Bruks- och underhållsanvisningarna ska också omfatta tekniska system såsom avloppsvattensystem.

Enligt markanvändnings- och bygglagen krävs det emellertid inga bruks- och underhållsanvisningar för sådana byggnader för semester- eller rekreationsbruk som inte används året om. Området för regleringen i markanvändnings- och bygglagen är snävare än regleringen av bruks- och underhållsanvisningar för fastighetsvisa hushållsavloppsvattensystem, vilken baserar sig på miljöskyddslagen.

## Betänkande MiUB 20/2016 rd

### DETALJMOTIVERING

**154 a §. Belastningstal för glesbebyggelse.** Bestämmelser om belastningstal för glesbebyggelse finns i lagförslagets 154 a §. Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att den grundläggande bestämmelsen om belastningstalet bör preciseras. Hur man definierar belastningstalet är av central betydelse med tanke på individens rättsliga skyldigheter. Det är alltså fråga om sådana grunder för individens rättigheter och skyldigheter som det enligt grundlagens 80 § 1 mom. ska utfärdas bestämmelser genom lag om.

Med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande föreslår miljöutskottet att regleringen, som nu är på författningsnivå, ska lyftas till lagnivå. Utskottet föreslår att 1 mom. kompletteras med preciseringen att belastningstalet definieras på nuvarande sätt och att det fortfarande består av belastningens ursprung för olika belastningstyper. Bemyndigandet att utfärda förordning i det förslagna 2 mom. föreslår utskottet att ska preciseras genom tillfogande av bestämningen ”specificerat enligt belastningens ursprung och olika belastningstyper”.

**156 c §. Strängare reningskrav än krav på basnivå.** I 156 c § 2 mom. i lagförslaget föreskrivs det om strängare reningskrav än krav på basnivå som i de kommunala miljöföreskrifterna får meddelas om det är motiverat med hänsyn till de lokala miljöförhållandena. Grundlagsutskottet anser i sitt utlåtande att förslaget är problematiskt eftersom det relativt generöst tillåter att man utfärdar bestämmelser som är strängare än lagen. Eftersom det handlar om grunderna för individens rättigheter och skyldigheter och dessa som utgångspunkt hör till området för lagstiftning, måste det åtminstone finnas en uttrycklig bestämmelse om att de strängare kraven är nödvändiga på grund av de lokala miljöförhållandena. Med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande föreslår miljöutskottet att bestämningen "motiverat" ändras till "nödvändigt".

I 156 c § 3 mom. sägs det att bestämmelser om den vägledande reningsnivå som ska nås genom rening av hushållsavloppsvatten i det fall att de kommunala miljöskyddsföreskrifterna innehåller strängare krav än reningskrav på basnivå utfärdas genom förordning av statsrådet. Grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande att utskottet i allmänhet har ansett att det till exempel är onödigt med bestämmelser som bemyndigar myndigheterna att meddela anvisningar, eftersom en myndighet inom sitt lagfästa område får meddela anvisningar också utan ett särskilt bemyndigande. Grundlagsutskottet anser att miljöutskottet bör granska och om det behövs precisera vad som avses med vägledande reningsnivå.

Utskottet konstaterar att kommunerna har tagit in den vägledande bestämmelsen i förordningen om avloppsvatten i glesbygden i miljöskyddsföreskriften antingen som sådan eller så att bestämmelsen direkt hänvisar till 4 § i förordningen. På så sätt blir den vägledande bestämmelsen förpliktande. Bestämmelsens syfte har varit att skapa enhetlig praxis för planeringen av avloppssystemen och i utarbetandet av lokala bestämmelser. Kommunerna får också utfärda strängare föreskrifter om det är nödvändigt ur miljöskyddshänseende på grund av de lokala förhållandena.

### FÖRSLAG TILL BESLUT

Miljöutskottets förslag till beslut:

## Betänkande MiUB 20/2016 rd

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 128/2016 rd med ändringar. (*Utskottets ändringsförslag*)

### Utskottets ändringsförslag

## Lag

### om ändring av miljöskyddslagen

I enlighet med riksdagens beslut  
upphävs i miljöskyddslagen (527/2014) 154 § 4 punkten,  
ändras 156, 157 och 238 § samt  
fogas till lagen nya 154 a, 154 b, 156 a—156 d och 157 a § som följer:

#### 154 a §

##### *Belastningstal för glesbebyggelse*

Belastningstalet för glesbebyggelse utvisar den genomsnittliga belastning i fråga om organisk materia, fosfor och kväve i gram per dygn som obehandlat hushållsavloppsvatten orsakar per invånare. Talet är specifikt för varje belastningstyp och grundar sig på belastningens ursprung för varje belastningstyp.

Genom förordning av statsrådet får närmare bestämmelser utfärdas om belastningstalet för glesbebyggelse specificerat enligt belastningens ursprung och olika belastningstyper.

#### 154 b §

##### *Reningskrav på basnivå*

Hushållsavloppsvatten ska renas så att belastningen på miljön minskar i fråga om organisk materia med minst 80 procent, totalfosfor med minst 70 procent och totalkväve med minst 30 procent jämfört med den belastning genom obehandlat avloppsvatten som anges med hjälp av belastningstalet för glesbebyggelse (*reningskrav på basnivå*).

Genom förordning av statsrådet får närmare bestämmelser utfärdas om grunderna för dimensionering av reningskravet på basnivå för hushållsavloppsvatten och om metoder för att uppfylla kravet.

#### 156 §

##### *System för behandling av hushållsavloppsvatten*

Ägaren till en fastighet ska se till att det på fastigheten finns ett för behandling av hushållsavloppsvatten lämpligt system för behandling av avloppsvatten. Vid bedömningen av behandlings-



## Betänkande MiUB 20/2016 rd

systemets lämplighet beaktas den belastning som obehandlat avloppsvatten ger upphov till vid användning av fastigheten, risken för förorening av miljön och egenskaperna hos andra avloppsvattensystem, fastighetens läge i närheten av ett vattendrag eller havet eller ett för vattenförsörjning använt eller lämpligt grundvattenområde samt andra miljöförhållanden.

Behandlingssystemet för avloppsvatten på en fastighet ska planeras, konstrueras och underhållas så att reningskravet på basnivå uppfylls.

Genom förordning av statsrådet får närmare bestämmelser utfärdas om planering, användning och underhåll av avloppsvattensystem.

### 156 a §

#### *Genomförande av reningskrav på basnivå på stränder och grundvattenområden*

Ägaren till en fastighet ska se till att ett system för behandling av avloppsvatten som baserar sig på de krav vid byggnadstidpunkten som gällde före 2004 eller på ett bygglov som beviljats före 2004 och som är beläget på ett område på högst 100 meters avstånd från ett vattendrag eller från havet eller på ett för vattenförsörjning använt eller lämpligt grundvattenområde uppfyller reningskravet på basnivå. Avståndet ska bestämmas från strandlinjen enligt medelvattenstånd till väggen på den närmaste byggnad där hushållsavloppsvatten bildas.

### 156 b §

#### *Genomförande av reningskrav på basnivå på andra områden*

Ägaren till en fastighet ska se till att reningskraven på basnivå iakttas vid reparation och ändring av ett sådant system enligt 156 a § för behandling av avloppsvatten som är beläget på andra än i den paragrafen avsedda områden då det på fastigheten

- 1) byggs en vattenklosett eller görs sådana tillståndspliktiga reparationer eller ändringar som gäller vatten- och avloppsanläggningar så att systemet förnyas eller repareras i dess helhet, eller
- 2) görs sådana reparationer och ändringar som kan jämföras med uppförande av en byggnad och som kräver bygglov.

På en i 1 mom. avsedd fastighet ska det också ses till att fastigheten underhålls så att reningskravet på basnivå uppfylls också efter att åtgärderna utförts.

### 156 c §

#### *Strängare reningskrav än krav på basnivå*

Oberoende av bestämmelserna i 154 b, 156, 156 a och 156 b § ska fastighetens avloppsvattensystem uppfylla strängare krav än reningskrav på basnivå, om det någon annanstans i lag föreskrivs eller med stöd av lag bestäms eller föreskrivs om sådana krav.

I de kommunala miljöskyddsföreskrifterna får med stöd av 202 § meddelas strängare krav än reningskrav på basnivå om detta är **nödvändigt** med hänsyn till de lokala miljöförhållandena.

Genom förordning av statsrådet utfärdas bestämmelser om den vägledande reningsnivå som ska nås genom rening av hushållsavloppsvatten i det fall att de kommunala miljöskyddsföreskrifterna innehåller strängare krav än reningskrav på basnivå.

## Betänkande MiUB 20/2016 rd

### 156 d §

#### *Avvikelse från kraven på behandling av hushållsavloppsvatten*

Kommunens behöriga myndighet får på ansökan bevilja tillstånd att avvika från reningskraven på basnivå på områden enligt 156 a § för högst fem år i sänder.

En förutsättning för tillstånd att avvika från kraven är att belastningen på miljön med hänsyn till användningen av fastigheten ska anses vara anmärkningsvärt obetydlig jämfört med den belastning som obehandlat avloppsvatten ger upphov till eller att de åtgärder som krävs för att förbättra behandlingssystemet bedömda som en helhet är oskäligen för fastighetsinnehavaren på grund av de höga kostnaderna och de tekniska kraven. Vid bedömningen av huruvida åtgärderna är oskäligen för innehavaren av en fastighet ska hänsyn tas till

- 1) fastighetens läge på ett område som ska anslutas till avloppsnätet,
- 2) hög ålder hos innehavaren av fastigheten och övriga personer som är stadigvarande bosatta på fastigheten samt andra motsvarande särskilda faktorer i deras livssituation,
- 3) långvarig arbetslöshet eller sjukdom hos innehavaren av fastigheten eller något annat jämförbart socialt hinder för betalning.

Ett beviljat tillstånd förfaller om användningen av fastigheten ändras så att belastningen ökar eller fastigheten byter ägare eller innehavare.

### 157 §

#### *Redogörelse för hushållsavloppsvattensystem och bruks- och underhållsanvisningar*

Ägaren till en fastighet ska se till att det för bedömning av den belastning som avloppsvatten orsakar miljön finns en redogörelse för hushållsavloppsvattensystemet och bruks- och underhållsanvisningar för systemet. Dessa ska på begäran visas upp för tillsynsmyndigheten. Redogörelsen ska innehålla en beskrivning av hur avloppsvattnen från fastigheten behandlas och en bedömning av miljöbelastningen och hur reningskraven uppfylls samt innehålla andra väsentliga uppgifter om systemet. Bruks- och underhållsanvisningarna ska innehålla behövliga uppgifter för en ändamålsenlig användning och ett ändamålsenligt underhåll av avloppsvattensystemet och systemet för behandling av avloppsvatten.

Om det över avloppsvattensystemet har gjorts upp en sådan plan som avses i 157 a § behöver det inte finnas någon redogörelse enligt 1 mom.

Bestämmelser om bruks- och underhållsanvisningarna för fastighetsspecifika avloppsvattensystem finns dessutom i markanvändnings- och bygglagen (132/1999) och utfärdas med stöd av den.

Genom förordning av statsrådet får närmare bestämmelser utfärdas om innehållet i redogörelsen för avloppsvattensystem och i bruks- och underhållsanvisningarna.

### 157 a §

#### *Plan för avloppsvattensystem*

Ägaren till en fastighet ska se till att det görs upp en plan för hushållsavloppsvattensystemet, då ett system konstrueras eller ett befintligt systems funktion effektivteras.

## Betänkande MiUB 20/2016 rd

En plan för avloppssystemet ska fogas till en tillståndsansökan enligt markanvändnings- och bygglagen.

Planen ska innehålla på tillräckliga utgångsvärden baserade uppgifter om dimensionering, struktur och funktionsprinciper hos systemet för behandling av avloppsvatten, en uppskattning av det behandlingsresultat som ska uppnås och avloppsvattnets miljöbelastning samt andra behövliga uppgifter för konstruktion, användning och övervakning av systemet.

Genom förordning av statsrådet får närmare bestämmelser utfärdas om innehållet i planer för avloppsvattensystem.

### 238 §

#### *Fastigheters avloppssystem*

Behandlingskraven enligt 154 b § tillämpas inte på funktionsdugliga avloppsvattensystem som den 9 mars 2011 varit i bruk på fastigheter som är belägna på ett område enligt 156 a och 156 b § och där en eller flera stadigvarande bosatta innehavare har fyllt 68 år senast detta datum, om hushållsavloppsvattnet från fastigheten inte medför risk för förorening av miljön.

---

Denna lag träder i kraft den 20 .

Ett system för behandling av avloppsvatten som konstruerats i enlighet med de krav vid byggnadstidpunkten som gällde före 2004 eller på ett bygglov som beviljats före 2004 och som är beläget på ett område enligt 156 a § ska uppfylla kraven enligt 154 b § senast den 31 oktober 2019.

---

Helsingfors 13.12.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Satu Hassi gröna  
medlem Anders Adlercreutz sv  
medlem Tiina Elovaara saf  
medlem Petri Honkonen cent (delvis)  
medlem Pauli Kiuru saml  
medlem Hanna Kosonen cent  
medlem Rami Lehto saf  
medlem Eeva-Maria Maijala cent  
medlem Riitta Myller sd  
medlem Martti Mölsä saf  
medlem Saara-Sofia Sirén saml  
medlem Katja Taimela sd  
medlem Ari Torniainen cent  
medlem Mirja Vehkaperä cent (delvis)  
ersättare Hannu Hoskonen cent (delvis)

## **Betänkande MiUB 20/2016 rd**

ersättare Mari-Leena Talvitie saml (delvis).

Sekreterare var

utskottsråd Marja Ekroos.

## **Betänkande MiUB 20/2016 rd**

### **Reservation 1**

#### **Reservation 1**

#### **Motivering**

Vi instämmer i motiveringarna i ledamöterna Myllers och Taimelas (sd) reservation och anser att den bästa lösningen vore att förkasta regeringens förslag. Det minsta som bör göras är ändringarna nedan.

Propositionen försvagar inte bara miljöskyddet, utan också lagstiftningens tydlighet och förutsägbarhet och den jämlika behandlingen av medborgarna.

Regeringen föreslår att reningskravet på basnivå för avloppsvatten i glesbygden endast gäller hus som är belägna på ett område på högst 100 meters avstånd från ett vattendrag eller havet. Det finns inga miljöskyddsrelaterade grunder för det föreslagna avståndet på 100 meter, utan det har fastställts utifrån kommunernas vanligaste praxis i nuläget.

Avståndet på 100 meter räknas från husväggen. Propositionen och utskottets betänkande beaktar inte en situation där utloppet för avloppsvatten är närmare vattendraget än husväggen trots att utloppet med tanke på vattendraget är den egentliga källan till belastning. Därför borde avståndet räknas från husväggen eller från utloppet för avloppsvatten beroende på vilkendera som är belägen närmare vattendraget.

Enligt propositionen kan kommunerna genom sin egen reglering skärpa reningens kvalitetskrav men de kan inte i fråga om byggnader som färdigställts före 2004 utvidga det område där kraven ska iakttas. Det finns också ganska tätt bebyggda glesbygdsområden i Finland. Propositionen skulle väsentligt begränsa kommunernas möjlighet att skydda lokala miljöer och vattendrag. I fråga om byggnader som färdigställts före 2004 och befinner sig på över 100 meters avstånd från vattendrag ska de kommunala bestämmelserna tillämpas först när byggnaden säljs eller när där görs ett ändringsarbete eller en ombyggnad som är jämförbar med nybyggnation. För de kommuner som också i fortsättningen vill ha högre nivå på vattenskyddet än lagen kräver bör ges möjlighet till det på hela sitt område oavsett byggnadens ålder, också på avstånd över 100 meter från vattendrag.

Av sakkunnigyttrandena till miljöutskottet framgår att det är svårt att definiera ett tätt eller bymässigt utbyggt glesbygdsområde och att det därför inte ingår i propositionen. Problemet kan lösas genom att ge kommunerna rätt till strängare reningskrav än i lagen för avloppsvatten utan de begränsningar som ingår i propositionen.

Som grundlagsutskottet konstaterar i sitt utlåtande kan de många undantagen som föreslås i lagen tillsammans med oklara bestämmelser och normflexibilitet leda till problematiskt stora avvikelser från skyldigheten att behandla avloppsvatten. Därför bör det i överensstämmelse med grundlagsutskottets utlåtande föreskrivas att undantag är möjliga när båda förutsättningarna, obetydlig miljöbelastning och höga kostnader, aktualiseras, inte bara en av dem. Utskottet skulle ha instämt med grundlagsutskottets ståndpunkt.

**Betänkande MiUB 20/2016 rd**  
**Reservation 1**

**Förslag**

Vi föreslår

*att riksdagen godkänner lagförslaget enligt betänkandet men 156 a och 156 d § med följande ändringar: (Reservationens ändringsförslag)*

**Reservationens ändringsförslag**

156 a §

*Genomförande av reningskrav på basnivå på stränder och grundvattenområden*

Ägaren till en fastighet ska se till att ett system för behandling av avloppsvatten som baserar sig på de krav vid byggnadstidpunkten som gällde före 2004 eller på ett bygglov som beviljats före 2004 och som är beläget på ett område på högst 100 meters avstånd från ett vattendrag eller från havet eller på ett för vattenförsörjning använt eller lämpligt grundvattenområde uppfyller reningskravet på basnivå. Avståndet ska bestämmas från strandlinjen enligt medelvattenstånd till väggen på den närmaste byggnad där hushållsavloppsvatten bildas **eller till slutändan av utloppsröret för avloppsvatten, om den ligger närmare vattendraget.**

**Trots det som föreskrivs ovan får en kommun i sina miljöskyddsföreskrifter bestämma att reningskrav som är strängare än vad denna lag föreskriver ska följas inom hela kommunen.**

156 d §

*Avvikelse från kraven på behandling av hushållsavloppsvatten*

Kommunens behöriga myndighet får på ansökan bevilja tillstånd att avvika från reningskraven på basnivå på områden enligt 156 a § för högst fem år i sänder.

En förutsättning för tillstånd att avvika från kraven är att belastningen på miljön med hänsyn till användningen av fastigheten ska anses vara anmärkningsvärt obetydlig jämfört med den belastning som obehandlat avloppsvatten ger upphov till **och** att de åtgärder som krävs för att förbättra behandlingssystemet bedömda som en helhet är oskäligen för fastighetsinnehavaren på grund av de höga kostnaderna och de tekniska kraven. Vid bedömningen av huruvida åtgärderna är oskäligen för innehavaren av en fastighet ska hänsyn tas till

- 1) fastighetens läge på ett område som ska anslutas till avloppsnätet,
- 2) hög ålder hos innehavaren av fastigheten och övriga personer som är stadigvarande bosatta på fastigheten samt andra motsvarande särskilda faktorer i deras livssituation,
- 3) långvarig arbetslöshet eller sjukdom hos innehavaren av fastigheten eller något annat jämförbart socialt hinder för betalning.

Ett beviljat tillstånd förfaller om användningen av fastigheten ändras så att belastningen ökar eller fastigheten byter ägare eller innehavare.

**Betänkande MiUB 20/2016 rd**  
**Reservation 1**

Helsingfors 13.12.2016

Satu Hassi gröna  
Anders Adlercreutz sv

## Betänkande MiUB 20/2016 rd Reservation 2

### Reservation 2

#### Motivering

Regeringen föreslår att den fastighetsvisa regleringen av behandlingen av avloppsvatten i glesbygd ändras. Ändringarna föreslås gälla bestämmelserna om system för behandling av avloppsvatten som baserar sig på de krav som gällde 2004 vid tidpunkten för byggandet eller på ett bygglov som beviljats 2004. Enligt förslaget ska tidpunkten för iakttagandet av reningskraven på basnivå bero på hurudant det område är där fastigheten finns samt å andra sidan också på vilka åtgärder som vidtas på fastigheten. Det föreslås inga ändringar i reningskraven på basnivå. I propositionen föreslås att de fastighetsvisa systemen för behandling av avloppsvatten på områden som är belägna på högst 100 meters avstånd från ett vattendrag eller havet eller på ett för vattenförsörjning använt eller lämpligt grundvattenområde ska ändras så att de uppfyller reningskraven på basnivå senast den 31 oktober 2019.

Regleringen av behandlingen av avloppsvatten i glesbygden tog sin början 2004, då förordningen om hantering av avloppsvatten i glesbygden trädde kraft. Därefter ändrades bestämmelserna år 2011, år 2015 — och nu, år 2016, föreslår regeringen att de ska ändras på nytt. De ständiga ändringarna har försvagat miljölagstiftningens trovärdighet. Det är när allt kommer omkring fråga om våra gemensamma vattendrag, vårt gemensamma dricks- och hushållsvatten. Redan nu tillåter lagen undantag om en ombyggnad av reningssystemet innebär en oskälig belastning för den enskilde. Till följd av propositionen befrias grovt uppskattat 200 000 fastigheter från skyldigheten att åtgärda avloppssystemet.

#### *Medborgarna behandlas ojämlikt*

Propositionen leder till att medborgarna behandlas ojämlikt. Den ger fördelar åt dem som inte har byggt om sitt avloppsvattensystem i tid. Vidare tillåter propositionen att systemet förnyas först i samband med en renovering som kräver bygglov. I många fall kan det betyda att det tar tiotals år innan systemet sätts i skick. Kommunerna har mycket varierande resurser för miljöförvaltningen. De oklara författningarna leder till att samma situation kan leda till helt olika tolkningar i olika delar av landet. Dagens lagstiftning tillåter de undantag som medborgarna kan behöva. I oskäliga fall, exempelvis om en enskild är gammal eller medellös, finns det redan nu möjlighet till avvikande lösningar. Det behövs i vilket fall mer resurser för rådgivning.

I propositionen föreslås det lättnader i villkoren för beviljande av undantag. Grunderna för undantag ändras så att de blir alternativa, medan det i dag gäller att samtliga grunderna (ålder, ringa belastning, kostnader) ska föreligga samtidigt. Enligt propositionen ska ett villkor för att få tillstånd att avvika från kraven vara att belastningen på miljön med hänsyn till användningen av fastigheten ska anses vara anmärkningsvärt obetydlig jämfört med den belastning som obehandlat avloppsvatten ger upphov till eller att de åtgärder som krävs för att förbättra behandlingssystemet bedömda i sin helhet är oskäliga för fastighetsinnehavaren på grund av de höga kostnaderna och de tekniska kraven. I sitt utlåtande anser grundlagsutskottet att många undantag tillsammans med oklara bestämmelser och en normflexibilitet i tillämpningspraxis kan leda till så stora avvikelser



## Betänkande MiUB 20/2016 rd Reservation 2

från skyldigheten att behandla avloppsvatten att det utgör ett problem med avseende på grundlagens 20 § (ansvar för miljön).

Om undantag kan beviljas enbart på grund av oskäliga kostnader, utan bedömning av miljöbelastningen, finns det risk för att bedömningen av risken för förorening av känsliga områden faller på efterkontrollens ansvar och kan bli arbetsdryg, dyr och oförutsebar för fastighetsägaren. Villkoren för undantag i den gällande lagstiftningen räcker till för att förhindra oskäligheter och det finns ingen anledning att ändra dem. Propositionen innebär att bestämmelserna om undantag blir än mer komplicerade. Som utskottet säger i betänkandet måste det i vilket fall säkerställas att rådgivningen är tillräcklig och får de resurser som behövs.

### *Miljöns och vattendragens tillstånd försämras och hälsoriskerna ökar*

En dålig behandling av avloppsvatten kan leda inte bara till miljöföroreningar och slöseri med naturresurser utan också till hälsorisker och epidemier. Tarmbakterier överlever och sprider sig lätt i Finlands svala klimat. Det har i landet förekommit ett flertal vattenepidemier till följd av att förorenat brunnsvatten använts som dricksvatten. Förutom att propositionen äventyrar miljöhälsan motverkar den också uppnåendet av de nationella vattenvårds- och havsvårdsmålen och motsvarande mål inom EU och inom ramen för Helcom. Ett av regeringens spetsprojekt går ut på att kretsloppsekonomi ska slå igenom och vattendragen istandsätts. Avsikten är att minska näringens mängd i våra vattendrag genom projektet bioekonomi och ren energi. Propositionen står i konflikt med regeringsprogrammets mål.

I propositionen finns rikligt med misslyckade detaljer som väcker en rad frågor, exempelvis att det skyddsavstånd från stranden utanför vilket det inte behövs något avloppsvattensystem, i fortsättningen skulle vara 100 meter räknat från byggnadens vägg också i det fall att avloppsrörets (utloppsröret) slutända är bara några meter från stranden.

### *Inställningen till lagar och föreskrifter försämras och byråkratin ökar*

De ständiga ändringarna har gjort att projekten dröjer när många utgår från att bestämmelserna kommer att ändras igen. De som har följt lagen har gjort onödiga investeringar och de som inte följt lagen är ”vinnare”.

De ständiga ändringarna har försämrat miljöförvaltningens trovärdighet. Det ser man ute på fältet där folk inte bryr sig om råd, föreskrifter eller uppmaningar.

I kommunerna har de föreslagna ändringarna den följden att kostnaderna för att ordna sammanhållna vattentjänster stiger, men de leder också till att rådgivning, vägledning och tillsyn måste omstruktureras och planeras på nytt, att tillståndsblanketter och andra formulär plus de kommunala ärendehanterings- och tillståndssystemen måste ses över och sist men inte minst att myndigheterna (miljö- och hälsoskydd, byggnadstillsyn) i och med avloppsvattenfrågan har förlorat sin trovärdighet och att allt detta kostar. Men de kostnaderna vägs inte in i propositionens bedömningar.

**Betänkande MiUB 20/2016 rd**  
**Reservation 2**

*Kommunernas beslutanderätt kringskärs*

Regeringen Sipilä har hela tiden understrukit och i ett flertal lagreformer framhållit att den sittande regeringen avser att lyfta över beslutanderätt till kommunerna inom många sektorer. Det här lagförslaget gör precis tvärtom, det vill säga fråntar kommunerna beslutanderätt eftersom de kommunala miljöskyddsföreskrifterna åsidosätts tills de lagstadgade villkoren uppfylls. I den här frågan litar regeringen alltså inte på de visa beslutsfattarna ute i kommunerna, och de står i bjärt kontrast till många av regeringens reformer. Kommunerna känner till de lokala miljöförhållandena. Så varför får de inte införa miljöskyddsföreskrifter som är strängare än lagbestämmelserna för att skydda sina vattendrag. Detta kan vara svårt för kommuninvånarna att förstå och därför är det viktigt att informera ordentligt om ändringarna.

Propositionen är problematisk bland annat med avseende på jämlika villkor för alla, en trovärdig lagstiftning och miljöförvaltning, förutsägbarhet och tydlighet i verksamheten, miljö- och hälsoaspekter, byråkratin och anknyttande kostnader.

***Förslag***

Vi föreslår

*att riksdagen förkastar lagförslaget.*

Helsingfors 13.12.2016

Riitta Myller sd  
Katja Taimela sd