

Styrmedel för en hållbar åtgärdstakt av små avloppsanläggningar

Slutrapportering av regeringsuppdrag enskilda avlopp



Styrmedel för en hållbar åtgärdstakt av små avloppsanläggningar

Slutrapportering av regeringsuppdrag enskilda avlopp

Havs- och vattenmyndighetens rapportering 2013-09-13

Havs- och vattenmyndigheten

Box 11 930, 404 39 Göteborg

www.havochvatten.se

Förord

Havs- och vattenmyndigheten har sedan juli 2011 vägledningsansvaret för små avloppsanläggningar, dvs anläggningar som behandlar avloppsvatten upp till 200 personekvivalenter. Gamla och bristfälliga avloppsanläggningar orsakar miljö- och hälsoproblem på många håll. Att minska läckaget av näringsämnen från små avloppsanläggningar är också en inom Östersjösamarbetet utpekad åtgärd för att minska belastningen på Östersjön. I december 2012 fick Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag av regeringen att i samråd med Boverket se över regelverket och ta fram kostnadseffektiva författningsförslag för att minska de negativa effekterna av enskilda avlopp på människors hälsa och miljö. Då begreppet enskilda avlopp inte är helt tydligt har vi i arbetet valt att byta ut begreppet enskilda avlopp mot små avloppsanläggningar.

Föreliggande rapport utgör slutrapportering av uppdraget och redovisar förslag på regelförändringar och andra styrmedel som kan minska de negativa effekterna av små avloppsanläggningar och på så vis bidra till att miljökvalitetsmålet Ingen övergödning kan nås. Uppdraget har resulterat i ett författningsförslag som föreslås ersätta Naturvårdsverkets allmänna råd om små avloppsanläggningar för hushållspillvatten. Havs- och vattenmyndigheten lämnar även förslag på hur tillsynen kan effektiviseras och möjliga styrmedel för att öka fastighetsägarnas incitament att åtgärda sina avloppsanläggningar.

Arbetet har i huvudsak bedrivits av Havs- och vattenmyndigheten med stöd av Boverket och expertis inom teknik för små avlopp, juridik och smittskydd. Till uppdraget har även funnits en brett sammansatt referensgrupp bestående av centrala och regionala myndigheter, branschorganisationer, forskare och intressegrupper. Ett stort tack ska riktas till denna grupp för det stora engagemang som visats under arbetets gång. Många av de synpunkter och idéer som inkommit har omhändertagits i rapporten, andra kommer vara till stor nytta i det framtida arbetet.

Göteborg september 2013

Björn Risinger

Sammanfattning

I december 2012 fick Havs- och vattenmyndigheten ett regeringsuppdrag att i samråd med Boverket utreda nödvändiga förändringar i regelverket kring enskilda avlopp, och ta fram kostnadseffektiva författningsförslag. Förändringarna bör leda till en ambitionshöjning för att minska de negativa effekterna på människors hälsa och miljön och bidra till att nå miljö kvalitetsmålet Ingen övergödning.

Havs- och vattenmyndigheten har genomfört uppdraget med huvudsyftet att identifiera och föreslå vilka insatser som krävs för att öka åtgärdstakten och minska utsläppen från små avloppsanläggningar dvs. anläggningar som servar högst 200 personekvivalenter.

Miljö kvalitetsmålet Ingen övergödning

Övergödningen är ett utbrett problem, speciellt i Östersjön som orsakar påtagliga negativa effekter som algblooming, syrefria bottnar och minskad biologisk mångfald. Små avloppsanläggningar tillsammans med de kommunala avloppsreningsverken är de största punktkällorna avseende utsläpp av fosfor. Den fördjupade utvärderingen (Naturvårdsverket 2012) kom fram till att det inte är möjligt att nå miljö kvalitetsmålet Ingen övergödning med idag beslutade eller planerade styrmedel. Det stora antalet små avloppsanläggningar med bristfällig rening utgör en betydande källa till övergödningen av våra sjöar, hav och vattendrag samt riskerar att förorena dricksvatten och badvatten. De kan även vara en källa till utsläpp av syreförbrukande- och miljöfarliga ämnen från hushållskemikalier och läkemedel.

Långsiktigt hållbar åtgärdstakt

Med nuvarande åtgärdstakt (1-2%) ökar antalet små avloppsanläggningar som behöver åtgärdas för varje år. Den nödvändiga åtgärdstakten behöver inkludera såväl upphämtningen av de avloppsanläggningar som inte uppfyller miljöbalkens krav, de befintliga anläggningar som kommer att behöva åtgärdas i framtiden samt nya anläggningar som tillkommer vid nybyggnation.

Havs- och vattenmyndighetens samhällsekonomiska konsekvensanalys visar att en långsiktigt hållbar åtgärdstakt är 5 % årligen. Analysen visar att en kombination av styrmedel bestående av tydligare regler, skatte- eller avgiftssystem samt effektiv tillsyn och prövning, behövs för att klara en långsiktig hållbar åtgärdstakt.

Kombinationen av styrmedel skapar förutsättningar för en hållbar åtgärdstakt och är snabbaste sättet för att nå målen för fosforreduktionen för de små avloppsanläggningarna.

Författningsförslag

Av Naturvårdsverkets allmänna råd (NFS 2006:7) om små avloppsanordningar för hushållspillvatten framgår vilka väsentliga krav som är relevanta för byggprodukter, som ska användas i avloppsanläggningar i Sverige. De allmänna råden anger reduktionsgrader för BOD7, total-kväve och total-fosfor för två olika skyddsnivåer. Dock är det inte enkelt förutsebart när dessa nivåer gäller eller om ytterligare högre skyddsnivå kan gälla, vilket kräver högre prestanda för att nå reduktionskraven.

För att tydliggöra och förenkla föreslår Havs- och vattenmyndigheten att regeringen;

- tillser att lydelsen i 9 kap 7 § miljöbalken ändras,
- beslutar om ändringar i förordningen (1998: 899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd samt,
- tillser att Havs- och vattenmyndigheten ges ett bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter gällande små avloppsanläggningar för hushållspillvatten.

Författningsförslagen innehåller bland annat nya grundkrav på anläggningar, dess lokalisering, samt krav på åtgärder för miljö- respektive hälsoskydd inom tre olika skyddsnivåer.

Avloppsutredning

Under utredningens gång har det blivit tydligt att det finns många olösta frågor kring avloppshanteringen och en betydande mängd frågor och förslag har inkommit från referensgruppen. Havs- och vattenmyndigheten föreslår därför att regeringen tillsätter en utredare som får i uppgift att gå igenom avloppsområdet. Utredningen föreslås bl.a. utreda förutsättningarna för införandet av ett skatte- eller avgiftssystem och för detta föreslås ett system för statusdeklaration och registrering av små avloppsanläggningar. Förutsättningarna för att införa ett system med personcertifiering vid installation av små avloppsanläggningar behöver även ingå i utredningen, liksom kretsloppsfrågan med näringsåterföring, problematiken med spridning av läkemedelssubstanser i vattenmiljön.

I förenklingssyfte för sökande och för att undvika dubbelprovning föreslås att utredningen även ser över relationen mellan provningsförfarandena enligt plan- och byggförordningen (2011:338) och miljöbalken (1998:808) avseende små avloppsanläggningar.

Som stöd till utredningen föreslår Havs- och vattenmyndigheten att regeringen inrättar ett nationellt nätverk för avloppsfrågor motsvarande Dricksvattennätverket.

Effektivare prövning och tillsyn

Konsekvensanalysen visar att s.k. hårda styrmedel, som att använda miljöbalkens regelverk med t ex föreläggande om åtgärder och förbud, tillsynsavgifter etc. är det som framförallt lett till högre åtgärdstakt i kommunerna. Samspelet mellan de olika myndigheterna inom tillsyn och prövning behöver stärkas bl.a. genom ökad samordning och samsyn mellan kommuner och över kommun- och länsgränser.

För att kommunerna ska fullfölja sitt tillsynsansvar krävs politisk förankring och tillräckliga resurser, för att ge ett endamålsenligt stöd, förbättra och utveckla den kommunala tillsynen behöver länsstyrelsernas tillsynsvägledningsansvar tydliggöras.

Analysen visar även att hårda styrmedel bör kompletteras med informativa satsningar och samhällsplanering som underlättar för fastighetsägarna att genomföra åtgärder.

Havs- och vattenmyndigheten föreslår att regeringen fattar beslut om vilken myndighet som ska ansvara för tillsynsvägledning kring frågor gällande 6 § lagen om allmänna vattentjänster (LAV).

Ambitionshöjning

Tydligare koppling till vattenförvaltningens åtgärdsprogram

I den samhällsekonomiska konsekvensanalysen har vattenförvaltningens åtgärdsprogram varit vägledande för kravnivåerna i de olika scenarierna. Utgångspunkten är att kravnivåerna sätts så att de delar i vattenförvaltningens åtgärdsprogram som avser avloppsanläggningar uppfylls. I åtgärdsprogrammen anges ett skärpt reduktionsbehov om sammanlagt ca 60 ton fosfor från små avloppsanläggningar i områden med ytvattenförekomster som inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god status.

För att uppnå vattenförvaltningens krav föreslår Havs- och vattenmyndigheten att förhöjd skyddsnivå ska gälla för de avloppsanläggningar som finns inom tillrinningsområden direkt anslutna till en vattenförekomst som inte uppnår god ekologisk status pga övergödning, och som påverkas av de aktuella utsläppen. Förhöjd miljöskyddsnivå innebär ökade reduktionskrav för näringsämnen.

Alla bristande små avloppsanläggningar behöver åtgärdas

Havs- och vattenmyndighetens uppdrag var att göra en bedömning av omställningstakten gällande små avloppsanläggningar, där längre gående rening än slamavskiljare i dag saknas och föreslå hur omställningen kan främjas. Havs- och vattenmyndighetens författningsförslag innebär en ambitionshöjning genom att ett helhetsgrepp tas för alla bristande små

avloppsanläggningar och inte bara de som saknar längre gående rening än slamavskiljning.

Öka fastighetsägarens drivkraft att vidta åtgärder

En av anledningarna till varför åtgärdstakten för små avloppsanläggningar är låg är att fastighetsägaren saknar incitament för att göra åtgärder. De ekonomiska styrmedel som presenteras i Havs- och vattenmyndighetens konsekvensanalys bedöms kunna öka fastighetsägarens incitament att åtgärda sin anläggning.

Tydligare krav på hälsoskydd

Tydligare krav på hälsoskydd skapar möjligheter att få bättre dricksvattenkvalitet i enskilda vattenbrunnar samt förbättrad badvattenkvalitet. Detta ökar förutsättningarna att uppfylla kraven i badvattendirektivet⁽¹⁾ och de miljökvalitetsnormer som finns för skyddade områden avseende vattenförekomster som används för uttag av dricksvatten. Dessutom skapar det möjligheter att uppfylla de halter för enskild vattenförsörjning som framgår av Socialstyrelsens allmänna råd (SOSFS 2003:17) om försiktighetsmått för dricksvatten.

Ökad återföring av näringsämnen

Krav på källsorterande anläggningar vid extra hög skyddsnivå bidrar till att återföring av näringsämnen till jordbruket ökar.

^[1] Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/7/EG

INNEHÅLL

1	FÖRSLAG PÅ NYA REGLER FÖR SMÅ AVLOPPSANLÄGGNINGAR	11
1.1	Författningsförslag	12
1.1.1	Förslag till ändring i 9 kap 7 § miljöbalken	12
1.1.2	Förslag till ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd	12
1.1.3	Förslag till övergångsbestämmelser	15
1.1.4	Förslag till nya föreskrifter gällande små avloppsanläggningar för hushållsspillvatten	16
1.2	Författningsförslag med kommentarer	24
1.2.1	Samlad reglering och frågan om bemyndiganden	24
1.2.2	Definitionen av små avloppsanläggningar	25
1.2.3	Övriga definitioner	26
1.2.4	12 § FMH	27
1.2.5	Tillstånd ska även gälla driften	28
1.2.6	Anmälningsskyldig ändring i 14 § FMH	29
1.2.7	Redaktionella ändringar i 15 och 16 §§ FMH	30
1.2.8	Tidsbegränsade tillstånd	30
1.2.9	Övergångsbestämmelser	31
1.2.10	Preciserade regler för lokalisering och dimensionering	32
1.2.11	Nya skyddsnivåer och ändrade reduktionskrav för miljöskydd	33
1.2.12	Nya reduktionskrav för hälsoskydd	34
1.2.13	Krav på källsorterande system	36
1.2.14	Prövningsprocessen	36
1.2.15	Koppling mellan miljöbalken och plan- och byggregleringen	37
1.2.16	Krav på installationsintyg och regelbunden kontroll	38
2	SKATTE- ELLER AVGIFTSSYSTEM	40
2.1	Miljöskatt med skattebefrielse för åtgärder	41
2.2	Avgiftssystem med återföring	42
2.3	Olika utformningar av skatte- eller avgiftssystem	45
3	EFFEKTIV TILLSYN OCH PRÖVNING	47
3.1	Tillsyn, vägledning och tillsynsvägledning enligt miljöbalken	47
3.1.1	Havs- och vattenmyndighetens väglednings- och tillsynsvägledningsansvar behöver utvecklas	48
3.1.2	Länsstyrelsens väglednings- och tillsynsvägledningsansvar behöver tydliggöras	49
3.1.3	Den operativa tillsynsmyndigheten behöver ta sin tillsynsroll	49
3.1.4	Skapa förutsättningar för uppföljning och utvärdering	50

3.1.5	Utreda behov av personcertifiering för installation av små avloppsanläggningar.....	51
3.2	Tillsyn enligt lagen om allmänna vattentjänster.....	52
3.2.1	Länsstyrelsens redovisning.....	52
4	ANDRA KOMPLETTERANDE STYRMEDEL.....	53
4.1	Statusdeklaration/register.....	53
4.2	VA-planering.....	54
4.3	Lokal avloppsrådgivning.....	54
4.4	Samverkan mellan aktörer.....	55
5	RESULTAT FRÅN KONSEKVENSANALYSERNA.....	56
5.1	Referensscenario R1 – Business as usual.....	56
5.2	Referensscenario R2 - effektivare tillsyn.....	57
5.3	Scenario S1: Författningsförslag baserat på reduktionskrav enligt allmänna råd.....	58
5.4	Scenario S2: Författningsförslag med kravnivåer 50/85/100.....	60
5.5	Scenario S3: Författningsförslag med kravnivåer 50/85/100 samt miljöskatt med skattebefrielse.....	62
5.6	Särskilda konsekvenser för avgiftssystem med återföring.....	65
5.7	Sammanfattande resultat från den samhällsekonomiska konsekvensanalysen.....	66
6	BAKGRUND.....	68
6.1	Uppdrag och genomförande.....	68
	Genomförande av uppdraget.....	69
6.2	Små avloppsanläggningar påverkar miljö och hälsa.....	70
6.2.1	Miljökvalitetsmålet Ingen övergödning.....	71
6.2.2	Miljöpåverkan från små avloppsanläggningar.....	72
6.2.3	Smittspridning och hälsorisker.....	74
6.2.4	Hushållning med näringsämnen och naturresurser.....	74
6.3	Problembild små avloppsanläggningar.....	76
6.3.1	Belastningen till och från anläggningen.....	76
6.3.2	Funktionen på anläggningen.....	77
6.3.3	Retentionen/placeringen.....	77
6.3.4	Avloppsvattnets sammansättning.....	77
6.3.5	Behandlingsalternativ.....	78
6.3.6	Vattenförbrukning.....	78
7	BEHOVSANALYS OCH UTGÅNGSPUNKTER.....	80
	Långsiktigt hållbar åtgärdstakt för alla bristande avloppsanläggningar.....	80
	Tydligare och mer rättssäkert regelverk för prövning och tillsyn.....	80

Tydligare koppling till vattenförvaltningens åtgärdsprogram.....	82
Förbättrad uppföljning och datainsamling.....	83
Ökade incitament för fastighetsägaren att vidta åtgärder	83
7.1 Behov av regeländringar	83
7.1.1 Nödvändiga regeländringar kopplat till byggproduktförordningen .	84
7.1.2 Problem med befintligt regelverk.....	85
7.1.3 Nuvarande reglering.....	86
8 DEFINITIONER OCH FÖRKORTNINGAR	92
9 REFERENSER	94
BILAGOR.....	96

1 Förslag på nya regler för små avloppsanläggningar

Havs- och vattenmyndigheten föreslår att regeringen i samlat grepp:

- tillser att lydelsen i 9 kap 7 § miljöbalken ändras i enlighet med nedanstående,
- beslutar om ändringar i förordningen (1998: 899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd enligt Havs- och vattenmyndigheten förslag nedan samt,
- tillser att Havs- och vattenmyndigheten ges ett bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter gällande små avloppsanläggningar för hushållspillvatten.

Dessutom föreslås regeringen att besluta om:

- att tillsätta en utredning att se över relationen mellan prövningsförfarandena enligt plan- och byggförordningen (2011:338) och miljöbalken (1998:808) avseende små avloppsanläggningar med syfte att förenkla för sökanden.

Nedan presenterar Havs- och vattenmyndigheten de mest kostnadseffektiva författningsförslagen enligt den samhällsekonomiska konsekvensanalysen, bilaga 1.

1.1 Författningsförslag

1.1.1 Förslag till ändring i 9 kap 7 § miljöbalken

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
<p>Avloppsvatten skall avledas och renas eller tas om hand på något annat sätt så att olägenhet för människors hälsa eller miljön inte uppkommer. För detta ändamål skall lämpliga avloppsanordningar eller andra inrättningar utföras.</p> <p>Regeringen får föreskriva att det skall vara förbjudet att utan tillstånd eller innan anmälan har gjorts inrätta eller ändra sådana avloppsanordningar eller andra inrättningar.</p> <p>Regeringen får överlåta åt kommunerna att meddela föreskrifter enligt andra stycket.</p>	<p>Avloppsvatten <i>ska</i> avledas och renas eller tas om hand på något annat sätt så att olägenhet för människors hälsa eller miljön inte uppkommer. För detta ändamål ska lämpliga <i>avloppsanläggningar</i> eller andra inrättningar utföras.</p> <p>Regeringen får föreskriva att det ska vara förbjudet att utan tillstånd eller innan anmälan har gjorts inrätta eller ändra sådana <i>avloppsanläggningar</i> eller andra inrättningar.</p> <p>Regeringen får överlåta åt kommunerna att meddela föreskrifter enligt andra stycket.</p>

1.1.2 Förslag till ändring i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd

12 §

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
<p>Det är förbjudet att i vattenområde släppa ut avloppsvatten från vattentoalett eller tätbebyggelse, om avloppsvattnet inte har genomgått längre gående rening än slamavskiljning.</p> <p>Vad som sägs i första stycket gäller dock inte om det är uppenbart att sådant utsläpp kan göras utan risk för olägenheter för människors hälsa eller miljön.</p>	<p><i>Strykes</i></p>

13§

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
<p>Det krävs tillstånd för att</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. inrätta en avloppsanordning som en eller flera vattentoaletter ska anslutas till, eller 2. ansluta en vattentoalett till en befintlig avloppsanordning <p>Det krävs anmälan till den kommunala nämnden för att inrätta en annan avloppsanordning än som avses i första stycket.</p> <p>En ansökan om tillstånd enligt första stycket ska prövas av den kommunala nämnden. Ansökan prövas dock av generalläkaren i de fall generalläkaren utövar tillsyn över anläggningen.</p> <p>En kommun får meddela föreskrifter om att det i stället för anmälan krävs tillstånd för att inom vissa delar av kommunen inrätta en sådan anordning som avses i andra stycket. Sådana föreskrifter får endast avse tillståndsplikt som behövs för att skydda människors hälsa eller miljön. Förordning (2008:690).</p>	<p>Det krävs tillstånd för att <i>anlägga och driva en avloppsanläggning</i> som en eller flera vattentoaletter ska anslutas till.</p> <p>Det krävs anmälan till den kommunala nämnden för att <i>anlägga och driva</i> en annan avloppsanläggning än som avses i första stycket.</p> <p>En ansökan om tillstånd enligt första stycket ska prövas av den kommunala nämnden. Ansökan prövas dock av generalläkaren i de fall generalläkaren utövar tillsyn över anläggningen.</p> <p>En kommun får meddela föreskrifter om att det i stället för anmälan krävs tillstånd för att inom vissa delar av kommunen <i>anlägga och driva</i> en sådan <i>anläggning</i> som avses i andra stycket. Sådana föreskrifter får endast avse tillståndsplikt som behövs för att skydda människors hälsa eller miljön. Förordning (2008:690).</p>

14 §

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
<p>Det är förbjudet att utan anmälan till den kommunala nämnden ändra sådana avloppsanordningar som avses i 13 §, om åtgärden kan medföra väsentlig ändring av avloppsvattnets mängd eller sammansättning.</p>	<p>Det är förbjudet att utan anmälan till den kommunala nämnden ändra sådan <i>avloppsanläggning</i> som avses i 13 §, om</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>tillförseln av avloppsvatten till anläggningen ändras på ett sådant sätt att förutsättningarna för rening påverkas,</i> 2. <i>endast utsläppspunkten flyttas eller,</i> 3. <i>ändringen i övrigt är av väsentlig betydelse.</i>

15 §

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
<p>Bestämmelserna i 13 § första och tredje styckena ska inte tillämpas på avloppsanordning som kräver tillstånd eller anmälan enligt miljöprövningsförordningen (2013:251), eller om avloppsanordningen är avsedd att föra avloppsvattnet till enbart en allmän avloppsanläggning.</p>	<p>Bestämmelserna i 13 § första och <i>andra</i> styckena ska inte tillämpas på <i>avloppsanläggning</i> som kräver tillstånd eller anmälan enligt miljöprövningsförordningen (2013:251), eller om avloppsanordningen <i>enbart</i> är avsedd att föra avloppsvattnet till en allmän avloppsanläggning.</p>

16 §

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
<p>Ledningarna för en avloppsanordning som avses i 13 § skall vara slutna, om inte den kommunala nämnden medger något annat.</p>	<p>Ledningarna för en <i>avloppsanläggning</i> som avses i 13 § <i>ska</i> vara <i>täta</i>, om inte den kommunala nämnden medger något annat.</p>

18 §

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
I beslut om tillstånd att inrätta en avloppsanordning som avses i 13 § får den kommunala nämnden föreskriva att anordningen inte får tas i bruk förrän den har besiktigats och godkänts av nämnden. Detsamma gäller ett beslut om tillstånd att inrätta en värmepumpsanläggning som avses i 17 §.	<i>Ingen ändring, se dock Havs- och vattenmyndighetens nya författningsförslag, 21 § gällande installationsintyg</i> I beslut om tillstånd att inrätta en värmepumpsanläggning som avses i 17 § får den kommunala nämnden föreskriva att anläggningen inte får tas i bruk förrän den har besiktigats och godkänts av nämnden

19 §

<i>Nuvarande lydelse</i>	<i>Föreslagen lydelse</i>
Ett tillstånd enligt 13 eller 17 § gäller i fem år men förfaller om arbetet med anordningen eller anläggningen inte har påbörjats inom två år.	Ett tillstånd enligt 13 § <i>förfaller om det inte har tagits i anspråk inom två år och avloppsanläggningen inte färdigställts inom fem år från den dag beslutet vann laga kraft.</i> Ett tillstånd enligt 17 § gäller i fem år men förfaller om arbetet med anläggningen inte har påbörjats inom två år.

1.1.3 Förslag till övergångsbestämmelser

1. Dessa bestämmelser träder i kraft den XX. Ärenden som inletts dessförinnan ska prövas enligt äldre bestämmelser.
2. Tillstånd till inrättande av en avloppsanläggning meddelade med stöd av miljöbalken eller tidigare bestämmelser i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska från och med att dessa bestämmelser träder i kraft anses omfatta även driften av avloppsanläggningen.
3. Avloppsanläggningar som har tillstånd meddelade med stöd av hälsoskyddslagen (1982:1080) eller är prövade enligt miljöskyddslagen (1969:387) ska inom 10 år från det att dessa

bestämmelser trätt i kraft ha ansökt om nytt tillstånd. Samma gäller för de avloppsanläggningar som är prövade enligt miljöbalken som anmälningspliktiga C-verksamheter före den 1 januari 2008 (dvs 26-200 pe)

4. Utsläpp från avloppsanläggning som saknar tillstånd, och som inte faller in under punkten A är förbjudet efter den XX (=sju år efter att dessa bestämmelser trätt i kraft).

A) BDT-avloppsanläggningar där inrättandet varit anmälningspliktigt enligt 13 § andra stycket FMH

1.1.4 Förslag till nya föreskrifter gällande små avloppsanläggningar för hushållspillvatten

Tillämpningsområde

1 § Dessa föreskrifter ska tillämpas på små avloppsanläggningar som behandlar hushållspillvatten och andra avloppsfractioner från hushåll och som inte omfattas av miljöprövningsförordningen (2013:251).

Definitioner

2 § Termer och uttryck som används i dessa föreskrifter har samma betydelse som i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, miljöprövningsförordningen (2013:251) och som i miljöbalken om inte annat anges i 3 §.

3 § I dessa föreskrifter avses med

<i>Avloppsanläggning</i>	de samverkande komponenter som ingår i en komplett konstruktion vars syfte är att behandla hushållspillvatten samt urin och fekalier, såsom rörledningar, slamavskiljare, slutna tankar, infiltrationsanordningar, markbäddar, reningsverk och liknande anordningar.
<i>Avloppsanordning</i>	komponent som ingår i en avloppsanläggning
<i>Avloppsfraction</i>	avloppsslam, toalettavloppsvatten, urin, fekalier, BDT-avloppsvatten, innehåll i slutna tankar och övriga liknande restprodukter.
<i>Avloppsslam</i>	slam från avloppsreningsverk, slamavskiljare eller liknande anordningar som behandlar avloppsvatten från hushåll eller tätort, eller från andra reningsverk som behandlar avloppsvatten med liknande sammansättning
<i>BDT-avloppsvatten</i>	bad-, disk- och tvättavloppsvatten, vari ingår bland annat dusch-, och diskmaskinsvatten
<i>BOD₇</i>	biokemisk syreförbrukning mätt under sju dygn. Mått på oxiderbara ämnen (i avloppsvattnet)

<i>Hushållspillvatten</i>	spillvatten från bostäder och serviceinrättningar, vilket till övervägande del utgörs av toalettavloppsvatten samt BDT-avloppsvatten
<i>Källsorterande system</i>	system där urin och fekalier vid toaletten avskiljs från BDT-avloppsvatten och sedan samlas upp.
<i>Påverkansområde</i>	område inom vilket en avloppsanläggning kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön
<i>Retention</i>	avskiljning av ämnen i vattensystem, såsom grundvatten, vattendrag och sjöar, i mark och luft genom sedimentation, växtupptag och denitrifikation.
<i>Små avloppsanläggningar</i>	avloppsanläggningar dimensionerade för upp till och med 200 pe
<i>Tillskottsvatten</i>	dag-, backspolnings-, och dräneringsvatten samt därmed jämförbart vatten
<i>Totalfosfor</i>	både partikelbunden och löst fosfor
<i>Totalkväve</i>	både partikelbunden och löst kväve
<i>Vattendrag</i>	en förekomst av inlandsvatten som till största delen strömmar på markytan men som kan strömma under jorden en del av sitt lopp, exempelvis bäck, dike, å, flod eller älv.
<i>1 personekvivalent (pe)</i>	den mängd nedbrytbart organiskt material som har en biokemisk syreförbrukning på 70 gram löst syre per dygn under sju dygn (BOD ₇)

Grundkrav

Lokaliseringsprövningen

4 § Vid prövningen av val av plats enligt 2 kap 6 § miljöbalken ska följande gälla som minimikrav.

1. Slamavskiljare, reningsverk och slutna tank ska vara åtkomliga för slamtömning.

När avloppsanläggning inkluderar en infiltrerande del ska dessutom följande beaktas:

2. Horisontellt skyddsavstånd från avloppsanordning till vattentäkt ska motsvara grundvattnets transportsträcka under minst tre månader.
3. Avståndet mellan spridningslagrets underkant och högsta grundvattenyta eller berg får inte understiga 1,0 meter.

Krav på anläggningen

5 § En anläggning ska dimensioneras utifrån förväntad belastning.

Ett hushåll anses motsvara minst fem personer, om det inte finns särskilda skäl mot detta.

Därutöver gäller följande grundkrav.

A. En anläggning får inte tillföras tillskottsvatten.
B. En anläggning ska vara utförd så att underhåll och service kan genomföras.
C. Marken ovanför en anläggning får inte belastas.
D. En anläggning ska vara försedd med drift- och underhållsinstruktion, som ska hållas aktuell. Vad som måste ingå i en sådan instruktion framgår av <u>bilaga 1</u> .
E. Bräddning av orenat hushållspillvatten är inte tillåtet.
F. En skylt ska markera varifrån slamtömning ska ske

Krav på skyddsåtgärder relaterade till skyddsnivåer

6 § Utöver grundkraven i 4 och 5 § ska kraven på skyddsåtgärder, som enligt 2 kap 3 § miljöbalken ska ställas på en anläggning, i varje enskilt fall, relateras till tre olika skyddsnivåer; grundläggande, förhöjd eller extra hög. Miljö- respektive hälsoskyddsnivån behöver inte vara densamma utan ska bedömas var för sig. Grundläggande skyddsnivå gäller när kriterierna för förhöjd eller extra hög skyddsnivå inte är uppfyllda.

De reduktionskrav som anges nedan, med undantag för kraven i 16 §, ska beräknas på de samlade avloppsfraktioner som leds till en eller flera avloppsanläggningar.

För BDT-avloppsvatten blir miljöskyddskraven tillämpliga endast på den grundläggande skyddsnivån.

Miljöskydd

7 § Utöver grundkraven i 4-5 §§ gäller följande grundläggande miljöskyddskrav.

A. Den förväntade samlade reduktionen av organiska ämnen (mätt som BOD ₇) ska vara minst 90 %.
B. Den förväntade samlade reduktionen av totalfosfor ska vara minst 50 %.
C. Den förväntade samlade reduktionen av totalkväve ska vara minst 30 %.

8 § Om ett eller flera av följande kriterier är uppfyllda gäller förhöjd miljöskyddsnivå.

1. Anläggningen är belägen i tillrinningsområde som är direkt anslutande till en vattenförekomst som inte uppnår god ekologisk status med avseende på näringsämnen och som påverkas av aktuellt utsläpp.
2. Den sammanlagda belastningen av näringsämnen och organiskt material från små avloppsanläggningar i området är eller riskerar att bli hög.
3. Anläggningen riskerar att påverka ett känsligt vattenområde på grund av att den naturliga retentionen är låg.

9 § När förhöjd miljöskyddsnivå gäller ska utöver kraven i 7 § A och C följande miljöskyddskrav ställas

D. Den förväntade samlade reduktionen av totalfosfor ska vara minst 85 %.

10 § Om något av kriterierna i 8 § föreligger och det dessutom handlar om nybyggnation av bostad, gäller extra hög miljöskyddsnivå.

11 § När extra hög miljöskyddsnivå gäller ska följande miljöskyddskrav ställas.

A. För urin och fekalier får endast användas källsorterande system, som möjliggör återvinning av näringsämnen. Om särskilda skäl föreligger får undantag medges i det enskilda fallet.

Hälsoskydd

12 § Utöver grundkraven i 4-5 §§ gäller följande grundläggande hälsoskyddskrav

A. Hanteringen av avloppsfraktioner ska kunna skötas på ett hygieniskt acceptabelt sätt.

B. Den förväntade samlade reduktionen av Escherichia coli och Intestinala Enterokocker ska vara minst tre 10- logaritmer, vilket motsvarar 99,9 %.

13 § Om ett eller flera av följande kriterier är uppfyllda gäller förhöjd hälsoskyddsnivå.

1. Den sammanlagda belastningen från små avloppsanläggningar i området är eller riskerar att bli hög.
2. Recipient eller omgivning är känslig av andra hälsoskyddsskäl.

14 § När förhöjd hälsoskyddsnivå gäller ska utöver kraven i 12 § A följande hälsoskyddskrav ställas.

C. Den förväntade samlade reduktionen av Escherichia coli och Intestinala Enterokocker ska vara minst fem 10-logaritmer, vilket motsvarar 99,999 %.

15 § Om något av kriterierna i 13 § föreligger och platsens förutsättningar gör att det finns stor risk för olägenhet för människors hälsa om utsläpp av toalettavloppsvatten tillåts, gäller extra hög hälsoskyddsnivå.

16 § När extra hög hälsoskyddsnivå gäller ska följande hälsoskydds krav ställas.

A. För urin och fekalier får endast användas källsorterande system.
B. För utsläpp av BDT-avloppsvatten ska den förväntade reduktionen av Escherichia coli och Intestinala Enterokocker vara minst tre 10-logaritmer, vilket motsvarar 99,9 %.

Prövningen

17 § En tillståndsansökan ska minst innehålla;

1. Uppgifter om fastigheten/-erna, som fastighetsbeteckning och adress
2. Ritningar samt tekniska beskrivningar med de uppgifter som är nödvändiga för att kunna bedöma anläggandet, driften och behovet av övervakning av avloppsanläggningen såsom;
 - a. en översiktlig beskrivning av avloppsanläggningens dimensionering och tänkt belastning, uppbyggnad och funktion samt en dokumentation av anläggningens förväntade reningsnivå enligt leverantörens uppgifter,
 - b. en situationsplan i skala 1:400 - 1:1000 där det framgår fastighetsgränser och eventuell tillfartsväg för slamtömningsfordon, placering av anordningar och utsläppspunkt(-er) för avloppsvatten samt avstånd till byggnader, ytvatten, vattentäcker, badvatten, anläggningar för energiutvinning och små avloppsanläggningar i det möjliga påverkansområdet,
 - c. i den mån det behövs, längd- och tvärsektion över anläggningen i skala 1:50 - 1:100,
 - d. drift- och underhållsinstruktion enligt bilaga 1, och
 - e. redovisning av hur uppkomna avloppsfraktioner ska tas omhand.
3. Vid infiltration i mark ska det finnas
 - a. uppgifter om markförhållandena på fastigheten som infiltrationskapacitet/markprov, eventuella lågpunkter, berg i dagen och eventuell avskärande dränering, och
 - b. uppgift om den högsta grundvattennivån och avstånd från markytan till berg vid avloppsanläggningen
4. En geohydrologisk undersökning ska ingå om;
 - a. osäkerhet råder om risken för föroreningspåverkan.

18 § En anmälan ska minst innehålla;

1. Uppgifter om fastigheten som fastighetsbeteckning och adress
2. Ritningar samt tekniska beskrivningar med de uppgifter som är nödvändiga för att kunna bedöma anläggandet, driften och behovet av övervakning av avloppsanläggningen såsom;
 - a. en översiktlig beskrivning av avloppsanläggningens dimensionering och tänkt belastning, uppbyggnad och funktion samt en dokumentation av behandlingens förväntade reningsnivå enligt leverantörernas uppgifter,
 - b. en situationsplan i skala 1:400 - 1:1000 där det framgår fastighetsgränser och eventuell tillfartsväg för slamtömningsfordon, placering av anordningar och utsläppspunkt (-er) för avloppsvatten samt avstånd till byggnader, ytvatten, vattentäcker, anläggningar för

- energiutvinning och små avloppsanläggningar i det möjliga påverkansområdet,
 - c. i den mån det behövs, längd- och tvärsektion över anläggningen i skala 1:50 - 1:100,
 - d. drift- och underhållsinstruktion enligt bilaga 1, och
 - e. redovisning av hur uppkomna avloppsfraktioner ska tas omhand
3. Vid infiltration i mark ska det finnas
- a. uppgifter om markförhållandena på fastigheten som infiltrationskapacitet/markprov, eventuella lågpunkter, berg i dagen och eventuell avskärande dränering, och
 - b. uppgift om den högsta grundvattennivån och avstånd från markytan till berg vid avloppsanläggningen

19 § De processuella regler som ska tillämpas vid prövning av små avloppsanläggningar återfinns i 16 kap, 19 kap 4-5 §§, 22 kap och 24 kap miljöbalken samt förvaltningslagen (1986:223).

20 § I 6 kap 5 § plan- och byggförordningen (2011:338) respektive 10 kap 34 § plan- och bygglagen (2010:900) finns bestämmelser om att det krävs anmälan för inrättande av avloppsanläggningar samt bestämmelser om slutbesked.

Krav på installationsintyg

21 § När en avloppsanläggning har inrättats eller ändrats ska ett installationsintyg upprättas. I installationsintyget ska intygas att avloppsanläggningen installerats eller ändrats i enlighet med det av prövningsmyndigheten meddelade tillståndet eller föreläggandet. Installationsintyget ska skickas in till prövningsmyndigheten inom 4 veckor efter det att anläggningen färdigställts.

Kontroll

22 § Anläggningar som är känsliga för störning eller utebliven skötsel och som medför större risk för människors hälsa och miljön ska kontrolleras minst två gånger per år, av person som besitter yrkesmässig kunskap om anläggningen, i enlighet med drifts- och underhållsinstruktionen. Denna kontroll ska kunna visas upp för tillsynsmyndigheten på begäran.

Tillsyn

23 § Bestämmelser om tillsyn över efterlevnaden av dessa bestämmelser finns i 26 kap. miljöbalken och miljötillsynsförordningen (2011:13).

Dessa bestämmelser träder i kraft den XX.

XXXX

Bilaga 1

Drift och underhållsinstruktion

En drift- och underhållsinstruktion för avloppsanläggning ska innehålla följande uppgifter.

- a) Vilka avsnitt/delar av anläggningen som kräver regelbunden skötsel och observation, vad som ska göras i detta sammanhang och hur ofta. Detta ska delas upp i ett ansvarsområde för verksamhetsutövaren och, när så är relevant ett för den som besitter yrkesmässig kunskap om anläggningen.
- b) Vad som ska göras i fråga om de vanligaste felen på anläggningen.
- c) Kontaktuppgifter till den som svarar för underhåll, och när så är relevant, service och övervakning, samt uppgift om eventuellt serviceavtal.
- d) Uppgift om hur slamtömning ska utföras.
- e) Uppgift om hur eventuell provtagning kan ske.

Bilaga 2**Beräkning av specifika mängder och halter för miljöskydd**

För att kunna relatera reduktionskraven till utsläppta mängder och koncentrationer, följer nedan en sammanställning över den mängd föroreningar som en person schablonmässigt avger per fraktion och dygn.

Spillvattenvolym liter per person och dygn: 160 l/p, d¹

Spillvattenvolym om endast BDT-avlopp: 120 l/p, d

Specifik och total föroreningsbelastning från avloppsfraktioner, samt procentuell fördelning.

Fraktion/typ	BOD ₇		P		N	
	g/p, d	%	g/ p, d	%	g/ p, d	%
Fekalier + papper	30*	45	0,5	30	1,5	10
Urin	5	10	1	60	11	80
BDT	30*	45	0,2**	10	1,4	10
Totalt	65	100	1,7	100	14	100

* Urware 2005, Composition of urine, faeces, greywater and biowaste.

**Baserat på att fosfatfria tvättmedel och diskmedel endast saluförs i Sverige.

Koncentration i ett hushållsavlopp beräknat på en användning av totalt 160 liter per person och dygn, varav 120 liter BDT-avloppsvatten.

	Totalt avlopp	Endast BDT
Flöde, l/p, d	160	120
BOD ₇ , mg/l	400	250
N-tot, mg/l	90	12
P-tot, mg/l	10	1,7

Reduktion av förorening, vägledande omvandlingstabell

Anslutning	Skyddsnivå	BOD ₇ , mg/l	N-tot, mg/l	P-tot, mg/l
Allt avlopp	Grundläggande	40	60	5
Allt avlopp	Förhöjd	40	60	1,5
Endast BDT		40	Inga krav	Inga krav

¹ Enligt Svenskt Vatten använder en person i Sverige i genomsnitt cirka 160 liter vatten per person och dygn.

1.2 Författningsförslag med kommentarer

1.2.1 Samlad reglering och frågan om bemyndiganden

Ett av de önskemål som förts fram från bl.a. referensgruppen är att bestämmelserna som ska tillämpas på små avloppsanläggningar samlas antingen i en förordning eller i en föreskrift, istället för att som idag vara utspridda på olika ställen i miljöbalken, i FMH och Naturvårdsverkets allmänna råd (NFS 2006:7) om små avloppsanordningar för hushållspillvatten.

Inom ramen för detta uppdrag lämnas förslag på ändringar av befintliga bestämmelser samt förslag på nya kompletterande bestämmelser för små avloppsanläggningar.

Klart är att behov finns av bindande regler. Naturvårdsverkets befintliga allmänna råd har utgjort grunden i detta arbete men svårigheter finns inom vissa områden att göra regleringen bindande, se nedan i kapitel 1.2.11.

Havs- och vattenmyndigheten har i skrivelse till miljödepartementet den 28 juni 2012 begärt föreskriftsrätt.

I 9 kap. MB finns bemyndiganden avseende miljöfarlig verksamhet generellt och där finns även mer specifika bemyndiganden avseende utsläppande av avloppsvatten, anläggande och drift av miljöfarlig verksamhet respektive olägenheter för människors hälsa.

Bemyndigandet i 9 kap. 7 § andra stycket MB bedöms vara det som tillståndsplikten i 13 § FMH idag vilar på, trots att det finns ett avgörande från miljööverdomstolen som hävdar att bestämmelsen vilar på bemyndigandet i 9 kap. 8 § MB. Det är med stöd av 9 kap. 8 § andra stycket MB som regeringen haft rätt att lägga tillståndsprövningen avseende små avloppsanläggningar på kommunerna. Bemyndigandet är begränsat till just denna fråga.

Bemyndigandet i 9 kap 7 § andra stycket MB avser dock bara möjlighet att föreskriva om förbud att utan tillstånd eller anmälan inrätta eller ändra avloppsanläggning. Möjligheten att föreskriva om krav på tillstånd eller anmälan för att anlägga och driva eller släppa ut avloppsvatten framgår av 9 kap 6 § p 1 respektive p 2 MB.

I 9 kap. 12 § MB finns ytterligare ett bemyndigande, men detta är begränsat till frågor om olägenheter för människors hälsa. Med stöd av bestämmelsen kan både regeringen och kommuner meddela föreskrifter, och det bedöms att det är med stöd av detta bemyndigande som landets alla kommuner har tagit fram lokala hälsoskydds föreskrifter. Med stöd av bestämmelsens andra stycke kan kommunerna införa tillståndsplikt för hälsoskyddsobjekt. (Jmfr 13 § sista stycket FMH)

Regeringens bemyndigande i 9 kap. 6 respektive 7 §§ MB torde vara begränsat till föreskrifter om förbud att utan tillstånd släppa ut avloppsvatten respektive inrätta eller ändra avloppsanläggningar. Vad gäller bemyndigandet i 9 kap 12 § MB avser det endast föreskrifter som behövs till skydd mot olägenheter för människors hälsa. För att kunna meddela föreskrifter i enlighet med vad som nu föreslås, krävs enligt Havs- och vattenmyndighetens bedömning först ett bemyndigande till regeringen att subdeligera en sådan kompetens.

1.2.2 Definitionen av små avloppsanläggningar

Det saknas i dagsläget en rättslig definition av begreppen *enskilda avlopp* eller *små avloppsanläggningar*. I FMH förekommer dessutom både begreppen *avloppsanläggning* och *avloppsanordning* utan någon närmre definition eller särskiljning.

I Naturvårdsverkets allmänna råd används begreppet små *avloppsanordningar* medan man i Handboken (2008:3) väljer begreppet små *avloppsanläggningar*. I handboken (s 8) anges att en rimlig tolkning kan vara att begreppet *anordning* innefattar rörledning, slamavskiljare, tankar, infiltrationsanordningar och liknande anordningar som ingår i den kompletta anordningen.

I 2 § lagen om allmänna vattentjänster (LAV) har man definierat *allmän va-anläggning* och *enskild anläggning*. Allmän va-anläggning är en anläggning för vilken en kommun har ett rättsligt bestämmande inflytande och en enskild anläggning är en va-anläggning eller annan anordning för vattenförsörjning eller avlopp som inte ingår i en allmän anläggning. Här är det alltså den organisatoriska formen som avgör. Ett enskilt avlopp, så som begreppet kommit att användas, kan även drivas inom ramen för en allmän va-anläggning. Begreppet enskilt avlopp ska alltså förknippas med storlek och inte med den organisatoriska formen. Det gemensamma för de små avloppsanläggningarna är att de, oavsett organisatorisk form, handläggs av kommunernas miljönämnder. Av begreppet omfattas anläggningar där såväl privatpersoner, samfälligheter eller en va-huvudman (enligt LAV) är verksamhetsutövare.

De allmänna råden avser avloppsanordningar dimensionerade för upp till och med 25 pe, vilket överensstämmer med den övre gränsen för de anläggningar som till och med år 2007 omfattades av tillståndsplikt enligt 13 § FMH. När handboken gavs ut år 2008 och även idag avses med *små avloppsanläggningar*, anläggningar dimensionerade upp till och med 200 pe.

Avloppsreningsanläggningar med en anslutning av fler än 2 000 personer eller som tar emot avloppsvatten med en föroreningsmängd som motsvarar mer än 2000 personekvivalenter är tillståndspliktig enligt 28 kap 1 § miljöprövningsförordning (2013:251). Av 28 kap 2 § samma förordning framgår att anmälningsplikt gäller för avloppsreningsanläggning som är dimensionerad för mer än 200 personekvivalenter och som inte är tillståndspliktig. Synpunkter har förts fram avseende den begreppsförvirring

som kan uppstå i och med att små avloppsanläggningar upp till och med 200 pe är tillståndspliktiga medan de större C-verksamheterna (200 – 2000 pe) ”endast” är anmälningspliktiga. En eventuell ändring av detta system kräver dock en annan utredning.

Det har även diskuterats om samma reglering verkligen bör gälla för en så stor variation i dimensionering som 1-200 pe. Det kan eventuellt finnas skäl att dela upp ytterligare och låta vissa bestämmelser endast gälla för anläggningar 1-25 pe medan ytterligare bestämmelser blir tillämpliga på anläggningar för 26- 200 pe. I andra sammanhang förekommer dessutom andra indelningar. Exempelvis i EU-normen som behandlar teknik för små avloppsanläggningar har man satt gränsen vid 50 pe.

På grund av den begreppsförvirring som råder föreslår Havs- och vattenmyndigheten förändringar på så sätt att begreppet *små* används istället för *enskilda* avlopp och att begreppet *anordning* ersätts med *anläggning*, alltså små avloppsanläggningar. Med små avloppsanläggningar avses anläggningar dimensionerade upp till och med 200 pe (se även definitionen i 3 §).

I 13-16 §§ och 19 § FMH samt i 9 kap. 7 § MB är begreppet *anordning* utbytt mot *anläggning*.

Enligt Havs- och vattenmyndighetens definition är en avloppsanläggning de samverkande komponenter som ingår i en komplett konstruktion vars syfte är att behandla hushållspillvatten samt urin och fekalier, såsom rörledningar, slamavskiljare, slutna tankar, infiltrationsanordningar, markbäddar, reningsverk och liknande anordningar.

Författningsförslaget är tillämpligt på små avloppsanläggningar som behandlar *hushållspillvatten och andra avloppsfraktioner* (1 §). Med hushållspillvatten avses bl.a. toalettavloppsvatten samt bad-, disk- och tvättavloppsvatten (s.k. BDT-avloppsvatten). I begreppet hushållspillvatten ingår även hushållsliknande spillvatten från arbetsplatser, kontor, restauranger, allmänna inrättningar etc. Det väsentliga är inte var detta avloppsvatten uppstår, utan vad det innehåller. Det betyder att industriavloppsvatten inte ingår, även om det kan sägas motsvara upp till 200 pe. Inte heller dagvatten inkluderas.

Eftersom urin och fekalier som ”torr fraktion” inte omfattas av definitionen hushållspillvatten förtydligas att även *andra avloppsfraktioner* från hushåll ska omfattas. Med *behandlar* avses i dessa bestämmelser både uppsamling, rening och utsläpp.

1.2.3 Övriga definitioner

Det finns behov av att definiera och utveckla övriga begrepp ytterligare. Det sker till viss del i nu föreslagna 3 § men kan även utvecklas mer i en framtida vägledning. En sådan vägledning bör publiceras i anslutning till eventuella nya bestämmelser för de små avloppsanläggningarna.

Som exempel kan nämnas begreppen *vattenområde* (i nuvarande 12 § FMH) och *vattentäkt*. Dessa begrepp bör ha samma innebörd som i 11 kap 4 § respektive 11 kap 5 § MB och någon närmre definition har därför inte ansetts nödvändig i 3 §, men kan utvecklas mer i en vägledning.

En annan definition som ifrågasatts är definitionen av 1 pe. Den har främst betydelse för avgränsningen mot de större anmälningspliktiga C-anläggningarna (201-2000 pe) och behöver även stämma överens med den definition som Naturvårdsverket använder sig av i bl.a. sina föreskrifter SNFS 1994:7 för de större avloppsreningsverken (> 2000 pe), som för närvarande ses över och eventuellt kommer att revideras. Någon ändrad definition av 1 pe har därför inte föreslagits.

1.2.4 12 § FMH

Nuvarande bestämmelse i 12 § FMH är en förbudsparagraf och av stor vikt vid prövning och tillsyn över de små avloppsanläggningarna.

Paragrafen har sitt ursprung i 8 kap. 23 § 2 st, 1918 års vattenlag (äldre vattenlagen, ÄVL). Den infördes där 1956, och fördes 1969 in i 7 § miljöskyddslagen. När miljöbalken infördes skrevs bestämmelsen om något, och blev då till 12 § FMH. Regleringen av utsläpp av avloppsvatten i ÄVL var föregångare till dagens avloppsregler, och i flera avseenden den enda som då fanns. När bestämmelsen infördes i miljöskyddslagen fördes ett resonemang om att inte införa den, men lagstiftaren menade att även om direktutsläpp i vattenområde i städerna i princip aldrig kunde tillåtas ens med andra regler, så kunde det vara så på landsbygden. Dessutom betonades att den bestämmelse som flöt in i miljöskyddslagen inte innehöll det avvägningsmoment som fanns i den lagen, vilket ansågs vara en fördel.

För att 12 § FMH ska vara tillämplig krävs dock att det handlar om utsläpp i *vattenområde* eller från *tätbebyggelse*. Synpunkter har framförts om att det är oklart vad som avses med dessa begrepp. Vattenområde definieras visserligen i 11 kap 4 § MB men omfattar exempelvis inte grundvatten, vilket gör det svårt att komma åt infiltration till grundvatten när det gäller de små avloppsanläggningarna. Bestämmelsen tillämpas ofta av kommunerna trots att ovan nämnda förutsättningar inte föreligger, vilket kan leda till för hårda krav och resultera i onödiga överprövningar.

En annan problematik med bestämmelsen är att den innebär att bräddningar från reningsverk och ledningsnät är förbjudet. Bräddningar förekommer dock ändå och har i praktiken inte kunnat förbjudas med stöd av 12 § FMH då det byggts in bräddpunkter på ledningsnätet för att skydda källare mot översvämning. Bestämmelsen är i princip omöjlig att efterleva i dessa fall.

Bestämmelsen i 12 § FMH medger inte, till skillnad mot 2 kap MB, någon avvägning. Men Havs- och vattenmyndigheten menar att det idag inte finns några situationer där det går att tillåta en avloppsanläggning för

toalettavloppsvatten med endast slamavskiljning. Av denna anledning kan 12 § FMH till viss del betraktas som överflödig.

I 9 kap 7 § MB regleras att avloppsvatten ska avledas och renas eller tas om hand på något annat sätt så att olägenhet för människors hälsa eller miljön inte uppkommer. Denna bestämmelse tillsammans med de allmänna hänsynsreglerna skulle kunna anses som en tillräcklig reglering.

De argument som kan tala för att ha kvar 12 § FMH är dels bestämmelsens pedagogiska verkan, där det klart ut sägs att direktutsläpp i vatten är förbjudet, dels krävs ingen avvägning utan den gäller så att säga direkt. Ett annat argument är att 12 § FMH i dag är straffsanktionerad genom 29 kap. 8 § miljöbalken.

I det förslag som Havs- och vattenmyndigheten sände ut till referensgruppen fanns bestämmelsen kvar, med kommentar om problematiken med bräddningar. Flera synpunkter inkom också om att bestämmelsen i realiteten inte går att efterleva när det gäller bl.a. ledningsnät.

Trots fördelarna med bestämmelsen menar ändå Havs- och vattenmyndigheten att 12 § FMH tjänat ut sin betydelse och att befintliga bestämmelser i 9 kap 7 § och 2 kap MB är tillräckliga för att kunna ställa nödvändiga krav på de små avloppsanläggningarna.

1.2.5 Tillstånd ska även gälla driften

Nuvarande skrivning i FMH innebär att tillstånd krävs för inrättande av en avloppsanläggning, men inte för driften av densamma. Flera synpunkter har förts fram angående vikten av att förtydliga att tillståndsplikten även ska omfatta driften, i likhet med övrig miljöfarlig verksamhet. I gällande praxis har fastslagits att även om det bara är inrättandet som genererar tillståndplikt så ska själva driften anses omfattas i prövningen av de små avloppsanläggningarna. Kommunerna hanterar dock prövningen på olika sätt över hela landet.

För att förtydliga vad som redan gäller enligt praxis anser Havs- och vattenmyndigheten att ett tillägg bör göras om att även driften ska vara tillståndspliktig respektive anmälningspliktig. En ändring behöver även göras så att det istället för *inrättande* står *anläggande*.

Följande ny lydelse av 13 § FMH föreslås;

Det krävs tillstånd för att anlägga och driva en avloppsanläggning som en eller flera vattentoaletter ska anslutas till.

Det krävs anmälan till den kommunala nämnden för att anlägga och driva en annan avloppsanläggning än som avses i första stycket.

En ansökan om tillstånd enligt första stycket ska prövas av den kommunala nämnden. Ansökan prövas dock av generalläkaren i de fall generalläkaren utövar tillsyn över anläggningen.

En kommun får meddela föreskrifter om att det i stället för anmälan krävs tillstånd för att inom vissa delar av kommunen anlägga och driva en sådan anläggning som avses i andra stycket. Sådana föreskrifter får endast avse tillståndsplikt som behövs för att skydda människors hälsa eller miljön. Förordning (2008:690).

Det är den som är ansvarig för anläggandet och driften, d.v.s. verksamhetsutövaren (oftast fastighetsägaren) som ansvarar för att söka tillstånd respektive anmäla anläggande och drift. Själva tillståndet är knutet till verksamheten/anläggningen och ett eventuellt ägarbyte av en fastighet kräver ingen omprövning utan tillståndet gäller mot en ny fastighetsägare.

Med *annan avloppsanläggning* i andra stycket avses exempelvis anläggningar för BDT-avloppsvatten eller anläggningar för sådant dagvatten som omfattas av begreppet avloppsvatten enligt 9 kap 2 § punkten 3 MB (nedan kallat avloppsdagvatten).

Den definition av avloppsanläggning som Havs- och vattenmyndigheten föreslår träffar bara anläggningar för hushållspillvatten och inte anläggningar för avloppsdagvatten. Om denna definition även blir tillämplig på bestämmelserna i FMH riskerar alltså anläggningar för avloppsdagvatten att inte omfattas av anmälningsplikt längre, då de inte faller in under begreppet *avloppsanläggning*. Detta är inte avsikten utan Havs- och vattenmyndigheten anser det viktigt att även dessa anläggningar anmäls till kommunen. Den definition av avloppsanläggning som anges i 3 § nya författningsförslaget är således, vilket också framgår, främst avsedd att tillämpas på de bestämmelserna.

När det gäller regleringen i stort av *dagvatten* är detta något som kan behöva ses över. Tillsynsvägledningsansvaret för dagvatten ligger idag dock på Naturvårdsverket.

1.2.6 Anmälningspliktig ändring i 14 § FMH

Ett förtydligande av vad som är anmälningspliktig ändring föreslås enligt följande.

Det är förbjudet att utan anmälan till den kommunala nämnden ändra sådan avloppsanläggning som avses i 13 §, om

- 1. tillförseeln av avloppsvatten till anläggningen ändras på ett sådant sätt att förutsättningarna för rening påverkas,*
- 2. endast utsläppspunkten flyttas eller,*
- 3. ändringen i övrigt är av väsentlig betydelse.*

Ett förtydligande föreslås i bestämmelsen som reglerar vad som är anmälningspliktig ändring. I huvudsak är det en ökad *belastning* som avses men punkten 2 omfattar även fall då endast utsläppspunkten flyttas. Att flytta hela avloppsanläggningen är fortfarande tillståndspliktigt.

I punkten 3 anges att anmälningsplikt även gäller för fysiska ändringar såsom exempelvis att byta ut befintlig markbädd mot en ny på samma plats eller komplettera markbädd med fosforfälla. Rent underhåll är inte avsett att falla in härunder.

1.2.7 Redaktionella ändringar i 15 och 16 §§ FMH

En ändring föreslås i 15 § FMH där ”tredje” byts ut mot ”andra” stycket. Detta är en korrigerande av en felaktighet som följt med sedan ändringar gjordes i förordningen år 2008.

Synpunkter har inkommit om att även sista delen av paragrafen är oklar. Bland annat att ordet *enbart* bör flyttas. Därför föreslås en ändring i enlighet med synpunkten. Men det är även oklart vad sista delen av bestämmelsen syftar på. Om man här avser exempelvis pumpstationer bör begreppet anordning inte bytas ut mot anläggning, så som skett i övriga paragrafer, då pumpstation enligt Havs- och vattenmyndighetens föreslagna definition är en anordning som kan ingå i eller vara en del av en komplett anläggning.

I 16 § regleras att ledningarna för en avloppsanläggning ska vara *slutna*. Istället för slutna föreslår Havs- och vattenmyndigheten att det ska stå *täta*. Bestämmelsen handlade troligtvis från början om att avloppsvatten skulle transporteras bort i slutna ledningar, och inte i öppna diken, vilket förekom relativt länge in på 1900-talet. Betydelsen och lydelsen av bestämmelsen har sedan förskjutits. Den formulering som nu föreslås tydliggör att det primärt handlar om att ledningarna ska vara täta. Syftet är tvåfaldigt, dels att inget avloppsvatten ska läcka ut, dels att inget vatten ska tränga in i ledningarna. Även om Havs- och vattenmyndigheten anser att otäta ledningar inte ska förekomma bör möjligheten finnas kvar för den kommunala nämnden att medge annat. Exempelvis när det gäller spridnings- och uppsamlingsrör.

1.2.8 Tidsbegränsade tillstånd

Möjligheten att tidsbegränsa tillstånd regleras idag i 16 kap 2 § MB. I 19 § FMH regleras ett tillståndsbesluts giltighet. Bestämmelsen kan med nuvarande lydelse misstolkas på så sätt att man tror att själva tillståndet är tidsbegränsat och endast gäller i fem år. Vad som avses är att arbetet med att anlägga anläggningen måste vara påbörjat inom två år och att anläggningen ska vara färdigställd inom fem år från den dag beslutet vann laga kraft. I annat fall förfaller det tillståndsbeslut man fått. Föreslagen ändring är avsedd att förtydliga bestämmelsen.

Ett tillstånd enligt 13 § förfaller om det inte har tagits i anspråk inom två år och avloppsanläggningen inte färdigställts inom fem år från den dag beslutet vann laga kraft.

Någon ändring av bestämmelsen i den del det avser värmepumpsanläggningar föreslås inte.

1.2.9 Övergångsbestämmelser

Föreslagen lydelse:

1. Dessa bestämmelser träder i kraft den XX. Ärenden som inletts dessförinnan ska prövas enligt äldre bestämmelser.
2. Tillstånd till inrättande av en avloppsanläggning meddelade med stöd av miljöbalken eller tidigare bestämmelser i förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd ska från och med att dessa bestämmelser träder i kraft anses omfatta även driften av avloppsanläggningen.
3. Avloppsanläggningar som har tillstånd meddelade med stöd av hälsoskyddslagen (1982:1080) eller är prövade enligt miljöskyddslagen (1969:387) ska inom 10 år från det att dessa bestämmelser trätt i kraft vara föremål för ansökan om nytt tillstånd. Samma gäller för de avloppsanläggningar som är prövade enligt miljöbalken som anmälningspliktiga C-verksamheter före den 1 januari 2008 (dvs 26-200 pe).
4. Utsläpp från avloppsanläggning som saknar tillstånd, och som inte faller in under punkten A är förbjudet efter den XX (=sju år efter att dessa bestämmelser trätt i kraft).

A) BDT-avloppsanläggningar där inrättandet varit anmälningspliktigt enligt 13 § andra st FMH

Havs- och vattenmyndigheten har försökt identifiera de olika situationer och typer av anläggningar som kan bli aktuella för eventuella övergångsbestämmelser. Inom ramen för uppdraget har dock inte funnits möjlighet att genomföra någon fullständig juridisk analys eller lämna kompletta förslag på hur nödvändiga övergångsbestämmelser skulle behöva utformas. Vissa förslag lämnas dock. Dessa förslag är konsekvensanalyserade utifrån syftet att få en jämn åtgärdstakt.

I punkten 2 förtydligas att de anläggningar som redan har tillstånd meddelade med stöd av miljöbalken eller bestämmelser meddelade med stöd av balken, ska anses ha tillstånd som omfattar även driften. Här bör även BDT-avloppsanläggningar som har tillstånd enligt kommunala föreskrifter falla in.

Punkten 3 träffar dels tillstånd meddelade med stöd av hälsoskyddslagen. Dessa tillstånd innebar ingen rättskraftig reglering av själva driften/utsläppet och kan idag angripas med stöd av 26 kap MB. Enligt Havs- och vattenmyndighetens bedömning bör dock dessa anläggningar vara föremål för en ansökan om nytt tillstånd inom en tidsperiod om 10 år. Dels träffar punkten 3 även anläggningar dimensionerade för 26-200 pe som prövats såsom anmälningspliktiga enligt miljöskyddslagen, men även som anmälningspliktiga enligt miljöbalken före 1 januari 2008. Även här är det Havs- och

vattenmyndighetens bedömning att dessa anläggningar bör vara föremål för ansökan om nytt tillstånd inom 10 år.

Punkten 4 är avsedd att träffa anläggningar som saknar tillstånd och där utsläpp ska vara förbjudet sju år efter det att de nya bestämmelserna trätt i kraft. BDT-anläggningar där inrättandet varit anmälningspliktigt enligt 13 § andra stycket FMH behöver dock inte prövas om.

1.2.10 Preciserade regler för lokalisering och dimensionering

Vid prövning av inrättande av en avloppsanläggning ska lokaliseringsbestämmelsen i 2 kap 6 § MB tillämpas och en skälighetsavvägning enligt 2 kap 7 § MB göras. Önskemål har framförts om att i bindande bestämmelser närmare precisera vilka krav som ska gälla vid val av plats för anläggandet.

Förutsättningarna att anlägga en avloppsanläggning på en fastighet varierar och det kan finnas fastigheter där de lokala förutsättningarna gör att det inte är lämpligt att ha en avloppsanläggning. Genom att precisera vilka minimikrav som gäller vid lokaliseringsprövningen blir det enklare att vid nybyggnation av hus förutse vilken typ av anläggning som är möjlig att anlägga.

Havs- och vattenmyndigheten föreslår i 4 § följande lydelse;

Vid prövningen av val av plats enligt 2 kap 6 § miljöbalken ska följande gälla som minimikrav.

- 1. Slamavskiljare, reningsverk och slutna tank ska vara åtkomliga för slamtömning.*

När avloppsanläggning inkluderar en infiltrerande del ska dessutom följande gälla:

- 2. Horisontellt skyddsavstånd från avloppsanordning till vattentäkt ska motsvara grundvattnets transportsträcka under minst tre månader.*
- 3. Avståndet mellan spridningslagrets underkant och högsta grundvattenyta eller berg får inte understiga 1,0 meter.*

Havs- och vattenmyndigheten lämnade i sitt förslag till referensgruppen flertal exempel på sådana preciseringar, vilka resulterade i många synpunkter. Flertalet punkter har därför tagits bort men bör ändå vara vägledande vid prövningen och kan tas upp och förtydligas i en eventuell framtida vägledning.

När det gäller frågan om dimensionering av en avloppsanläggning föreslår Havs- och vattenmyndigheten i 5 § följande;

En anläggning ska dimensioneras utifrån förväntad belastning. Ett hushåll ska anses motsvara minst fem personer, om det inte finns särskilda skäl mot detta.

Det är viktigt att en anläggning alltid dimensioneras utifrån förväntad belastning, d.v.s. beroende på flödet och sammansättningen av avloppsvattnet

som är tänkt att föras till anläggningen. Den ska även vara konstruerad så att den klarar betydande variationer i belastningen under året. Det kan röra sig om både hushåll och serviceinrättningar tex skola, camping etc. Ett hushåll (d.v.s. bostäder) ska anses motsvara minst fem personer. Det kan dock finnas särskilda skäl för att medge undantag härifrån. Vad som utgör sådana särskilda skäl kan närmare preciseras i en framtida vägledning.

Vidare har ett förslag lämnats på reglering av vissa grundkrav som ska gälla för alla små avloppsanläggningar.

A. En anläggning får inte tillföras tillskottsvatten.
B. En anläggning ska vara utförd så att underhåll och service kan genomföras.
C. Marken ovanför en anläggning får inte belastas.
D. En anläggning ska vara försedd med drift- och underhållsinstruktion, som ska hållas aktuell. Vad som måste ingå i en sådan instruktion framgår av bilaga 1 .
E. Bräddning av orenat hushållspillvatten är inte tillåtet.
F. En skylt ska markera varifrån slamtömning ska ske.

1.2.11 Nya skyddsnivåer och ändrade reduktionskrav för miljöskydd

Föreslagen lydelse 6 §

Utöver grundkraven i 4 och 5 § ska krav på skyddsåtgärder, som enligt 2 kap 3 § miljöbalken ska ställas på en anläggning, i varje enskilt fall, relateras till tre olika skyddsnivåer; grundläggande, förhöjd eller extra hög. Miljö- respektive hälsoskyddsnivån behöver inte vara densamma utan ska bedömas var för sig. Grundläggande skyddsnivå gäller när kriterierna för förhöjd eller extra hög skyddsnivå inte är uppfyllda.

De reduktionskrav som anges nedan, med undantag för kraven i 16 §, ska beräknas på de samlade avloppsfraktioner som leds till en eller flera avloppsanläggningar.

För BDT-avloppsvatten blir miljöskyddskraven tillämpliga endast på den grundläggande skyddsnivån.

Havs- och vattenmyndighetens förslag (6 §) innebär att tre skyddsnivåer för miljöskydd respektive hälsoskydd införs; grundläggande, förhöjd och extra hög. I de allmänna råden (NFS 2006:7) beskrivs två nivåer; normal och hög. Vidare görs ett förtydligande av att frågan om vilken skyddsnivå som gäller (till vilken olika skyddsåtgärder ska relateras) är något som ska avgöras i varje enskilt ärende. Så var även avsikten med Naturvårdsverkets allmänna råd, även om de i flera fall kommit att tillämpas på så sätt att kommunerna generellt ”pekat ut” vissa områden som områden med hög eller normal skyddsnivå. Bedömningen av vilken skyddsnivå som gäller ska göras i varje enskilt fall så att verksamhetsutövaren får en rättvis bedömning där hänsyn tas till de specifika förutsättningarna på varje plats.

Ett förtydligande görs även av att skyddsnivån inte behöver vara densamma vad gäller hälsoskydd respektive miljöskydd. På en och samma plats kan det alltså exempelvis vara grundläggande skyddsnivå för miljöskydd men förhöjd skyddsnivå vad gäller hälsoskydd.

Ytterligare vägledning kan behövas till stöd för bedömningarna i 8 och 10 §§ avseende när de olika skyddsnivåerna ska gälla.

Slutligen förtydligas även att de reduktionskrav som anges ska beräknas på de samlade avloppsfraktioner som leds till en eller flera avloppsanläggningar.

I 7 och 9 §§ anges reduktionskrav för miljöskydd. Kravnivåerna för fosfor och kväve föreslås så att de mål som anges för små avloppsanläggningar i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram ska uppfyllas. Här föreslås att det sammanlagt bör ske 60 ton fosforreduktion inom områden med vattenförekomster som inte uppnår, eller riskerar, att inte uppnå god status. Den reduktion som krävs för att nå befintliga krav inom områden med normal skyddsnivå är inte inkluderad.

De bestämmelser som avser att reglera reduktionskraven för miljöskydd är i dagsläget förknippade med vissa svårigheter. Underlaget som föreslagna reduktionskrav bygger på är statistisk data (SMED, 2011) för totala utsläpp från större antal avlopp. Utifrån dessa statistiska data kan man sätta reduktionskrav för vad en genomsnittlig anläggningstyp i praktiken kan förväntas prestera. Dessa data kan däremot inte användas för att uttala sig säkert om utsläpp från en specifik avloppsanläggning.

Det är förknippat med svårigheter att mäta och kontrollera efterlevnaden av föreslagna procenttal. Dels för att data anger vad en genomsnittlig anläggningstyp kan förväntas prestera och dels för att den typ av anläggningar som är markbaserade ofta har en infiltrerande del, där reningen är svår mätbar.

Mot bakgrund av ovanstående finns en viss problematik med att göra dessa reduktionskrav bindande. Om reduktionskraven inte blir bindande så kvarstår dock problemet med rättsosäkerhet på grund av att det görs olika tolkningar av vad som gäller. För att detta inte ska bli ett problem även i framtiden krävs att det i en vägledning anges exempel på vilka tekniker som kan förväntas uppnå vilka reduktionsnivåer.

För resonemang kring bakgrunden till de föreslagna reduktionskraven, se bilaga 1.

1.2.12 Nya reduktionskrav för hälsoskydd

I 12, 14 och 16 §§ nya författningsförslaget lämnas förslag på reduktionskrav för hälsoskydd.

Felplacerade, feldimensionerade eller anläggningar med otillräcklig funktion kan utgöra en betydande risk för smittspridning av sjukdomar som sprids fekalt-oralt via vatten. Medan det i befintliga allmänna råd finns vägledning i form av reduktionskrav för kväve, fosfor och syreförbrukande ämnen är de hälsomässiga kraven otydliga. Ur rättssäkerhetssynpunkt skapas problem då myndigheternas tolkning av vilken hälsoskyddsnivå som ska uppnås varierar mycket. Att ställa reduktionskrav för vilka utsläppsnivåer av mikroorganismer som kan accepteras inom de olika skyddsnivåerna kommer inte bara att ge en allmän kvalitetshöjning av miljön från hygienisk synpunkt utan blir samtidigt ett stöd i arbetet med tillståndsgivning och tillsyn. Detta kan i sin tur leda till ökad rättssäkerhet då mer lika bedömningar görs över hela landet.

Jämfört med den rening som tillämpas i de flesta kommunala avloppsreningsverk är de föreslagna reduktionskraven högre ställda. Anledningen till att man kan ställa högre krav på små avloppsanläggningar är att utsläppspunkten är väl vald med avseende på recipientens möjlighet att ta emot avloppsvatten och späda ut det till acceptabla nivåer innan människor riskerar att exponeras för det.

För att bestämma reduktionskraven har badvattendirektivet använts som bas. Detta eftersom det är det direktiv som finns med avseende på hälsorisker med fekal förorening i miljön idag, det tar hänsyn till variation, motsvarar lämpliga reduktionskrav och prövningsmyndigheterna är väl bekanta med direktivet och en del använder redan det för små avloppsanläggningar (Ottoson, 2013). En riskvärdering har även gjorts för att se om reduktionskraven kan anses möta upp mot de hälsokrav som rekommenderas av Världshälsoorganisationen (WHO, 2011).

Anledningen till att reduktionskraven inte anges som halter är att funktionen hos en anläggning mäts i förmågan att reducera nivåerna i ingående vatten till en lägre i utgående. Det är inte meningen att provtagning ska göras rutinmässigt vid tillsyn utan endast vid misstanke om att anläggningen orsakar olägenhet för människors hälsa. Om provtagning behöver göras i fält så finns det en tabell med schablonhalter som kan användas som ett värde på ingående vatten, bilaga 2 till författningsförslaget.

Traditionella markbaserade anläggningar, liksom källsorterande system, som sköts på rätt sätt ger generellt ett gott smittskydd. Om en avloppsanläggning är orsaken till eller utgör en risk för att t.ex. en vattentäkt påverkas beror det snarare på att avloppsanläggningen är felaktigt placerad eller är fel- eller underdimensionerad. Detta innebär att främst lokaliseringen och utförandet av avloppsanläggningen med bland annat skyddsavstånd mellan avloppsanläggningens komponenter inklusive ledningsnät blir avgörande. Under förutsättning att en anläggning utförs på rätt sätt från början så innebär hälsoskyddskraven inga extra kostnader utöver kostnaderna för skyddsåtgärder för miljöskydd. Ett undantag är exempelvis minireningsverk som kan behöva efterbehandling för att uppnå ett tillräckligt skydd. Ett annat undantag är befintliga, felaktigt utförda anläggningar som därmed kan behöva åtgärdas

(Konsekvensanalyser av styrmedel för små avloppsanläggningar, bilaga 1). Begäran om mandatändring kopplat till byggproduktförordningen behöver göras för den nya parametern smittämnen (se kapitel 7.1.1).

1.2.13 Krav på källsorterande system

Vid extra hög miljöskydds- respektive hälsoskyddsnivå föreslås krav på källsorterande system enligt 11 § och 16 §

Ett av kriterierna för bedömningen av om det är extra hög miljöskyddsnivå, är att det handlar om *nybyggnation*. Bestämmelsen förutsätter i princip att ett system för omhändertagande finns. I vissa kommuner byggs exempelvis endast ett fåtal hus per år och att ställa krav på källsorterande system kan bli orimligt, när inga krav på källsortering eller kretslopp ställs på bostadsområden inom kommunalt verksamhetsområde. För att inte riskera att bestämmelsen kan komma att slå allt för orättvist har en möjlighet till undantag vid särskilda skäl föreslagits. Vad som utgör sådana särskilda skäl kan utvecklas i en vägledning.

1.2.14 Prövningsprocessen

Vad som ska ingå i en tillståndsansökan framgår redan idag av 22 kap 1 § jämfört med 19 kap 5 § MB. Behov finns emellertid av att specificera vilka uppgifter som behövs vid prövningen av just små avloppsanläggningar. I nu föreslagna bestämmelser (17-18§§) har Havs- och vattenmyndigheten lämnat förslag på sådan specifikation.

Syftet med bindande regler är att prövningsmyndigheten ska få in mer kompletta handlingar som inte kräver kompletteringar i lika hög grad som idag. Bindande regler ger en ökad tydlighet även för verksamhetsutövare.

För att kunna bedöma vilka anläggningar för energiutvinning och små avloppsanläggningar som finns i det möjliga påverkansområdet behövs vägledning. Vägledning kommer även att vara nödvändig för att prövningsmyndigheten ska kunna göra en bedömning av hur de uppkomna avloppsfraktionerna kan tas omhand utan olägenheter för människor hälsa eller miljön.

När en anmälan om en markbaserad BDT-anläggning handläggs krävs ingen geohydrologisk undersökning eftersom de hälsomässiga riskerna är betydligt mindre i ett BDT-avloppsvatten där toalettavloppsvattnet är borttaget.

Till både ansökan och anmälan ska en drift- och underhållsinstruktion bifogas. Verksamhetsutövaren ska på detta sätt, redan i ansökningsskedet, göras uppmärksam på vilka insatser som krävs för att anläggningen ska kunna fungera som avsett. Till vägledningen behöver det tas fram ett förslag på hur en drift- och underhållsinstruktion kan se ut.

De processuella reglerna som ska tillämpas på de små avloppsanläggningarna är spridda på många olika ställen i befintligt regelverk och tillämpas sällan av kommunerna. Det framstår därför som nödvändigt med en tydlig hänvisning

till vilka andra bestämmelser som kan bli tillämpliga vid prövningen av små avloppsanläggningar. Ett sådant förslag har lämnats i 19 §.

1.2.15 Koppling mellan miljöbalken och plan- och byggregleringen

Enligt 6 kap 5 § plan- och byggförordningen (PBF) är installation eller väsentlig ändring av en avloppsanläggning anmälningspliktig, om åtgärden sker inom tomten. Motsvarande åtgärder utanför tomten, där avloppsanläggningar ganska ofta placeras, kräver inte anmälan. Enligt Boverket är det osäkert hur långt rekvisitet ”inom en tomt” sträcker sig. Det är inte säkert att man undgår anmälningskyldighet enligt PBF bara för att avloppsanläggningen inte ligger på samma fastighet som den eller de byggnader den betjänar. I 1 kap. 4 § plan- och bygglagen (PBL) definieras tomt som ”ett område som inte är en allmän plats men som omfattar mark avsedd för en eller flera byggnader och mark som ligger i direkt anslutning till byggnaderna och behövs för att byggnaderna ska kunna användas för avsett ändamål”. Allmän plats definieras i samma lagrum som ”en gata, en väg en park, ett torg eller ett annat område som enligt en detaljplan är avsett för ett gemensamt behov”.

Prövningen enligt både miljöbalken och PBF är till viss del en dubbelprövning då samma sak prövas enligt likartade bedömningsgrunder. Prövningen enligt PBL/PBF har dock ett något annat syfte än miljöbalken. Enligt 3 kap. 9 § PBF handlar det om att det inte ska uppstå ”oacceptabel risk för användarnas eller grannarnas hygien eller hälsa ...” vilket inte omfattar miljöskador i stort. För den enskilde medborgaren kan det säkert framstå som en märklig dubbelprövning.

Förutom att dubbelprövning ska undvikas är det dessutom kontraproduktivt för att få en hög åtgärdstakt. Fastighetsägaren ska få sin anläggning prövad enligt två lagar vilket det tas ut en avgift två gånger. Det blir dyrare, prövningen tar längre tid och även anläggandet kommer ta längre tid.

Av de kommentarer som inkommit från referensgruppen framgår det dock att anmälan enligt PBL inte alltid tillämpas. Flera i referensgruppen önskar att kravet på anmälan enligt PBF för avlopp bör tas bort eftersom den inte tillämpas.

Havs- och vattenmyndigheten och Boverket anser att en översyn bör göras för att förenkla anmälnings-/tillståndsförfarandena enligt PBF och MB och för att se om prövningen på något sätt skulle kunna kombineras. Havs- och vattenmyndigheten föreslår därför att regeringen tillsätter en utredning som ser över relationen mellan prövningsförfarandet enligt PBF och MB avseende små avloppsanläggningar.

För det fall någon ändring av nuvarande system inte blir aktuellt lämnar Havs- och vattenmyndigheten även i 20 § författningsförslaget, ett förslag på skrivning som tydligt hänvisar till plan- och byggregleringens bestämmelser.

1.2.16 Krav på installationsintyg och regelbunden kontroll

Innebörden av att nämnden besiktigat och godkänt en anordning med stöd av 18 § FMH är ofta oklar.

Installationsintyg

När det gäller inrättande av en avloppsanläggning finns förslag om ett system med certifierade installatörer som kan garantera att anläggningen inrättats på ett korrekt sätt i enlighet med gällande myndighetsbeslut. En förutsättning för en sådan bestämmelse är dock att ett system införs med certifierade installatörer. En fördel med detta skulle vara att kommunen slipper besiktiga och godkänna anläggningen, vilket de alltså har möjlighet att föreskriva om idag enligt 18 § FMH. Denna lösning skulle ge en snabbare tillståndsprocess vilket frigör tid för tillsyn och gör tillstånden mindre kostsamma.

Havs och vattenmyndigheten har därför föreslagit en bestämmelse i 21 § enligt följande;

När en avloppsanläggning har inrättats eller ändrats ska ett installationsintyg upprättas. I installationsintyget ska intygas att avloppsanläggningen installerats eller ändrats i enlighet med det av prövningsmyndigheten meddelade tillståndet eller föreläggandet. Installationsintyget ska skickas in till prövningsmyndigheten inom 4 veckor efter det att anläggningen färdigställts.

Till dess att ett sådant system med certifierade installatörer eventuellt införs bör befintlig bestämmelse i 18 § FMH vara tillräcklig och någon ändring föreslås inte där.

Om förslaget med installationsintyg blir aktuellt är det lämpligt att en mall för hur ett sådant intyg ska se ut, tas fram.

Regelbunden kontroll

Havs- och vattenmyndigheten bedömer att någon form av regelbunden kontroll är nödvändig när det gäller anläggningar som är *känsliga för störning eller utebliven skötsel*. Exakt vilken typ av anläggningar det rör sig om får utvecklas mer i en vägledning men exempelvis kan nämnas minireningsverk eller anläggningar som kräver serviceavtal.

Havs- och vattenmyndigheten förslår i 22 § följande;

Anläggningar som är känsliga för störning eller utebliven skötsel och som medför större risk för människors hälsa och miljön ska kontrolleras minst två gånger per år, av person som besitter yrkesmässig kunskap om anläggningen, i enlighet med drifts- och underhållsinstruktionen. Denna kontroll ska kunna visas upp för tillsynsmyndigheten vid begäran.

En fråga som inte utretts närmre är på vilket sätt det ska avgöras om det är en sådan anläggning som faller in under bestämmelsen eller vem som ska avgöra det. När det gäller begreppet person som *besitter yrkesmässig kunskap* avses

exempelvis person med särskild kompetens eller fördjupad kännedom om den aktuella anläggningen.

Även för andra anläggningar än de ”som är känsliga för störning” kan ett kontrollsystem vara bra att införa, exempelvis en kontroll via slamtömmarna som blir skyldiga att rapportera eventuella avvikelser till kommunen. Detta har dock inte utretts här.

2 Skatte- eller avgiftssystem

Havs- och vattenmyndigheten föreslår att regeringen beslutar att;

-tillsätta en avloppsutredning vars uppdrag är att utreda förutsättningarna för införandet av ett skatte- eller avgiftssystem som stimulerar till att öka åtgärdstakten för små avloppsanläggningar. En förutsättning för skatte- och avgiftssystemet är att även införandet av statusdeklaration/register utreds.

Det är enligt miljöbalken verksamhetsutövaren (i detta fall oftast fastighetsägaren), och inte tillsynsmyndigheterna, som har det primära ansvaret för att bedriva kontroll och vidta åtgärder. Ett av grundproblemen till varför åtgärdstakten är så låg, är att det i de flesta fall saknas motiv för fastighetsägare att åtgärda sina avloppsanläggningar.

Konsekvensanalysen (bilaga 1) visar att den största samhällsekonomiska förlusten kring små avloppsanläggningar är att det i praktiken blir tillsynsmyndigheterna som måste ta initiativ till åtgärder. Det stora antalet fastighetsägare gör att det blir mycket resurskrävande för tillsynsmyndigheterna. Inom vattenmyndigheternas åtgärdsprogram är tillsynen av små avloppsanläggningar den största resursposten trots att sektorn inte är den största utsläppskällan. Ett ekonomiskt styrmedel som för över incitamentsbärandet från tillsynsmyndigheten till fastighetsägaren skulle spara in närmare 100 miljoner kronor per år, samtidigt som det skulle skapa en prispolitik på näringsämnen i enlighet med vattendirektivet.

I delrapporten från den 1 mars 2013 (Havs- och vattenmyndigheten 2013) föreslogs två varianter av ekonomiska styrmedel. Det ena var en miljöskatt med skattebefrielse för åtgärder enligt samma princip som den kommunala fastighetsavgiften. Det andra var ett avgiftssystem med återföring i form av bidrag för åtgärder. Dessa två har likartade effekter på incitamentet och bägge är i stort sett lika kostnadseffektiva men det senare medför en större administrativ kostnad för att hantera återföringen i form av bidrag.

I detta kapitel presenteras de två styrmedlen, miljöskatt med skattebefrielse, respektive avgiftssystem kopplat till utsläppsschabloner. I bilaga 1 finns en djupare redovisning och konsekvensanalyser av styrmedlen. Syftet med beskrivningen har varit att belysa vidden av möjliga utformningar mellan dessa två ytterligheter. Det har inte inom tidsrymden för detta uppdrag funnits möjlighet att utreda den exakta utformningen av ett skatte- eller avgiftssystem för små avloppsanläggningar. Detta föreslås utredas vidare i en särskild utredning.

2.1 Miljöskatt med skattebefrielse för åtgärder

I vattendirektivet (2000/60/EG) anges att kostnadstäckning för miljö- och resurskostnader ska beaktas enligt principen om att förorenaren betalar. Oavsett om en avloppsanläggning uppfyller miljöbalkens krav eller inte, orsakar dess utsläpp miljö- och resurskostnader så länge som övergödningssproblem förekommer. Att en anläggning uppfyller ett lagkrav är således inte skäl för att en skatt inte skulle tas ut för den miljöpåverkan som föreligger från de utsläpp som alltjämt sker. Detta bör generellt tillämpas på alla sektorer med utsläpp till vatten som påverkar recipienten.

Det grundläggande motivet för en miljöskatt på utsläpp av näringsämnen från avloppsanläggningar är att recipienten är en överutnyttjad resurs med övergödning som följd. En samhällsekonomiskt effektiv utformning av en miljöskatt bygger på att en skattenivå anpassas till det utsläpp och den miljöpåverkan (miljö- och resurskostnader) som en anläggning har. I detta fall skulle det innebära att avloppsanläggningar som ligger nära vattenförekomster som inte uppnår eller riskerar att inte uppnå god ekologisk status skulle få en högre skattenivå, för att täcka de högre miljö- och resurskostnaderna där, än avloppsanläggningar utanför dessa områden.

Markbaserade anläggningar kan förlora sin funktion beroende på hur stor belastning de utsätts för under längre tid. Funktionen kan på längre sikt t.ex. påverkas av hur stor belastning som kommer in i anläggningen i förhållande till dess dimensionerande storlek. Livslängder med avseende på fosfor som anges i forskningslitteraturen varierar stort men perioder i intervallet 15-30 år anges innan anläggningen behöver ses över och eventuellt få förbättrande åtgärder eller göras om (JTI, 2012). Det går inte att sätta en specifik livslängd för respektive anläggningstyp. Man kan snarare tala om *en förhöjd risk* för nedsatt funktion ju äldre en anläggning är. Ur en samhällsekonomisk synvinkel skulle därför äldre avloppsanläggningar få en högre skatt än en ny anläggning.

Vid nybyggnation av småhus erhålls idag en 15-årig befrielse från fastighetsavgiften. Syftet är att stimulera byggnationen av nya småhus. På samma sätt skulle nyanlagda avloppsanläggningar få 15-års skattebefrielse. Befintliga anläggningar som åtgärdats och/eller omprövats inom de sista 15 åren skulle också få skattebefrielse. Syftet skulle vara att stimulera översyn och eventuella åtgärder på äldre avlopp som därmed har förhöjd risk till försämrad funktion. Miljöskatten har därmed enbart koppling till prövningsåret och därmed ingen koppling till om en anläggning uppfyller miljöbalkens krav eller inte.

Denna utformning med tidsbegränsad skattebefrielse (som kan förnyas) är en avvägning mellan att differentiera skattenivåer och en förenklad administration. Administrationen använder ägande samt anläggningens prövnings/installationsår som parametrar. Om en skattenivå sätts utifrån kostnadseffektivitetsvillkoret och övriga åtgärder i vattenmyndigheternas

åtgärdsprogram blir skattenivån på platser med grundläggande skyddsnivå ca 1 500 - 5 000 kr/år och på platser med förhöjd skyddsnivå ca 3 000-10 000 kr/år (Konsekvensanalyser av styrmedel för små avloppsanläggningar, bilaga 1).

2.2 Avgiftssystem med återföring

I delrapporten från den 1 mars 2013 (Havs- och vattenmyndigheten, 2013) beskrevs även ett alternativ till utformning av miljöskatt som bygger på ett avgiftssystem med återföring i form av bidrag för åtgärder. Utifrån samma motiv som beskriven miljöskatt tas en avgift ut för att täcka de miljö- och resurskostnader som utsläppet har på recipienten.

Avgiften kan vara en uniform årlig avgift per hushåll för att få driva en avloppsanläggning. En mer effektiv styrning fås om avgiften kan kopplas till anläggningens förväntade miljöpåverkan, t.ex. medelvärdet för anläggningstypens schablonutsläpp.² Med avgiften fås ett pris på fosfor, i enlighet med den prispolitik som nämns i vattendirektivet.

De totala avgiftsintäkterna från ”kollektivet små avloppsanläggningar” från tidigare år går sedan åter i form av bidrag till de fastighetsägare som nästkommande år gör åtgärder på sina avloppsanläggningar. Därmed blir systemet självfinansierande inom sektorn som helhet vilket bör kunna uppfylla principen om förorenaren betalar i enlighet med vattendirektivet⁽³⁾

Ju renare teknik som fastighetsägaren investerar i, desto högre blir bidraget, och desto lägre blir den efterföljande avgiften. I tabell 1 redovisas exempel där avgiftsnivån är riskbaserad och sätts efter utsläppsschabloner för respektive anläggningstyp och därmed väger in den förväntade miljöpåverkan som en anläggningstyp har.

För en markbädd som befinner sig på en plats med förhöjd skyddsnivå blir avgiften 3 400 kr/år. Om fastighetsägaren beslutar sig för att göra om anläggningen till urinsortering med torrtoalett sjunker avgiften till 280 kr/år.

I detta exempel blir avgiftsintäkten, baserat på nuvarande teknikanvändning, ca 1 220 miljoner kr per år som återförs till sektorn i form av bidrag till nästkommande år. Ju renare teknik desto större bidrag. Om full återföring

² Avgiften i detta exempel utgår från de utsläpp av näringsämnen som ett hushåll genererar per dag enligt Ek et al (2011) reningsschabloner för teknik. Avgiften är därmed proportionell till storleken på schablonutsläppen från ett genomsnittligt hushåll som använder en viss teknik.

³ Detta gäller om principen om förorenaren betalar tillämpas per sektor men inte om den ska tillämpas per aktör. I vattendirektivet finns dock skrivningar som antyder att principen kan tolkas som att gälla per sektor. Problemet med statliga bidrags förenlighet med principen om förorenaren betalar enligt vattendirektivet har diskuterats i Havs- och vattenmyndigheten, 2013.

tillämpades skulle en fastighetsägare få ca 60 000 kr i bidrag med nuvarande åtgärdstakt. Särskilda poster kan också avsättas för åtgärder som t.ex. bildandet av gemensamhetsanläggningar, kunskapshöjande pilotprojekt och teknikutvecklingsprojekt.

Tabell 1 Hypotetiskt exempel på avgiftsnivåer baserade på Ek et al (2011) reningsschabloner.

	Normal skyddsnivå		Hög skyddsnivå	
	Permanent	Fritidshus	Permanent	Fritidshus
Markbädd	1 690	450	3 370	910
Infiltration	1 400	380	2 810	760
Markbädd med P-fälla	420	110	840	230
Sluten tank	280	80	560	150
Minireningsverk	560	150	1 120	300
Gemensam anl. (ex. 0,92 %)	210	60	420	110
Urinsortering	140	40	280	80

Systemets grundprincip är densamma som den svenska NOx-avgiften som har funnits sedan 1992. Skillnaden är att återföringen i form av bidrag varje år fördelas mellan de som gör åtgärder snarare än alla aktörer inom sektorn. Med full återföring till sektorn kommer systemet att få en stabiliserande effekt för åtgärdstakten. I perioder när den genomsnittliga åtgärdstakten är låg kommer bidragen till varje fastighetsägare att bli högre och således höja stimulansen. När åtgärdstakten är hög blir bidraget lägre, ett alternativ är dock att låsa bidragsnivån. Ett tredje alternativ är att koppla bidragsnivån till reduktionsstorleken från den åtgärd som görs för att stimulera tekniker med högre reningsgrad.

Beräkningen i tabell 1 är baserad på reningsschabloner i Ek et al (2011). För att generalisera så att även nya tekniker kan hanteras, bör avgifts- och bidragsnivån kopplas till reningsgradsintervall snarare än specifika tekniker. För minireningsverk kan då CE-märkningens prestandadeklaration användas för att avgöra reningsklassen och därmed se hur stor avgift och bidraget blir. För markbaserade anläggningar behöver vedertagna schabloner användas.

Om avloppsanläggningar med enbart slamavskiljning inkluderas i systemet skulle avgiften för dessa bli 2 390 respektive 4 780 kr/år inom områden med grundläggande respektive förhöjd skyddsnivå. Åtgärder på dessa till t.ex. ett system med P-fälla skulle sänka avgiften till 840 kr/år och ge ett bidrag som med nuvarande åtgärdstakt skulle ligga på ca 60 000 kr. Dessa anläggningar skulle i så fall få det starkaste incitamentet att motivera till åtgärder. Frågan om avloppsanläggningar med enbart slamavskiljning skulle inkluderas i systemet är snarare en politisk fråga och en fråga om acceptans. En juridisk underlagsrapport till Naturvårdsverket ansåg inte att det fanns några juridiska hinder för att ge bidrag för att åtgärda en anläggning som inte uppfyller miljöbalkens krav (Naturvårdsverket, 2006).

En skillnad mellan avgiftssystemet och den administrativt sett enklare miljöskatten är den extra administration som följer att fastställa bidragsnivåer och administrera dessa utbetalningar. Detta innebär att ett register först behöver skapas av tillsynsmyndigheterna. För att ge incitament till fastighetsägare att underlätta myndigheternas registrering skulle en avgiftsbefrielse kunna införas under systemets början för de fastighetsägare som bidrar med uppgifter till registreringen. Detta innebär att systemet i den inledande perioden inte blir självfinansierande. En kompletterande analys skulle då behöva göras för att se om en sådan introduktion är kostnadseffektiv, dvs. om inbesparade myndighetsresurser för registreringen samt avgiftssystemets övriga fördelar uppväger intäktsförlusterna från avgiftsbefrielsen under introduktionen.

De analyser som genomförts visar att källsorterande tekniker som t.ex. urinsortering, och förstärkt fosforreduktion i form av t.ex. fällning eller filter, är mer kostnadseffektiva än traditionella markbaserade anläggningar.⁴ Detta trots att dessa anläggningar är något dyrare för fastighetsägaren att installera. Det förklaras av att reduktionen av fosfor är så pass mycket större i förhållande till merkostnaden att de blir kostnadseffektivare trots att de är dyrare.

Under dessa förutsättningar kan ett avgiftssystem med återföring bli mer kostnadseffektivt även för sektorn små avloppsanläggningar som helhet, genom att den totala reduktion som sektorn gör kan nås till en lägre kostnad om enskilda fastighetsägare investerar i något dyrare tekniker som är mer kostnadseffektiva. Eftersom det normalt är rationellt för en enskild fastighetsägare att välja en billigare teknik t.ex. en markbaserad lösning, kommer generellt mindre kostnadseffektiva lösningar att väljas. Därmed blir den totala kostnaden för sektorn som helhet att nå en given reduktion större. I ett avgiftssystem med återföring i form av bidrag för åtgärder kan fastighetsägare med bidragets hjälp investera i något dyrare tekniker som är mer kostnadseffektiva för sektorn.

På sikt bör en omställning mot mer källsorterande tekniker ske i de fall de stöds av såväl kostnadseffektivitets- som miljöskäl. Ett avgiftssystem med återföring i form av bidrag kan vara en mer effektiv metod att stimulera en sådan omställning än att använda lagstiftning som tvingar fastighetsägare till källsorterande lösningar. Ett avgifts- och bidragssystem som ökar marknadsefterfrågan på mer kostnadseffektiva källsorterande tekniker kan därmed också skapa en drivkraft och ekonomiskt utrymme för system för lokalt omhändertagande för återvinning. Detta är väsentligt eftersom källsorterande anläggningar och system för lokalt omhändertagande förutsätter varandra.

Med analysresultaten att källsorterande tekniker ofta kan vara kostnadseffektivare än traditionella anläggningar har relevansen hos avgiftssystem med återföring ökat. Det kan även vara ett system att driva

⁴ Enbart reduktionen avses i denna illustration. Eventuella besparingar som tillkommer på grund av återvinningen gör i så fall tekniken än mer kostnadseffektiv.

teknikutveckling. Det har inom forskningen ansetts att en miljöskatt är ett av de mer effektiva styrmedlen för att stimulera teknikutveckling eftersom det skapar ett fast pris. Ny forskning antyder dock att avgiftssystem med återföring kan ha ännu starkare incitament till teknikutveckling. Många i referensgruppen var positivt inställda till ett avgiftssystem på ett eller annat sätt och förordar systemet med bidragsåterföring.

Att uppnå en hållbar åtgärdstakt är inte bara att åtgärda avloppsanläggningar som enbart har slamavskiljning, utan att se till att äldre anläggningar åtgärdas i den takt som deras funktion nedsätts. Genom att ett avgiftssystem med återföring är ett självfinansierat system blir inte bidragen en kortsiktig åtgärd såsom statliga bidrag tenderar att bli. Så länge det finns avloppsanläggningar med utsläpp till vatten kommer det att finnas bidrag. På lång sikt när sektorn gått mot tekniker med bättre reduktionsgrader kommer avgiftsintäkterna att sjunka vilket även gör att bidragen sjunker. Detta är dock samhällsekonomiskt effektivt eftersom sektorns miljöpåverkan också har minskat i samma takt.

2.3 Olika utformningar av skatte- eller avgiftssystem

Enbart en miljöskatt som betalas varje år för en avloppsanläggning ger inget incitament att förbättra en anläggning. Skatten respektive avgift och bidrag behöver knytas till vad fastighetsägaren gör eller inte gör för att skapa stimulans. En miljöskatt med skattebefrielse där skattenivån är en uniform årlig skatt per hushåll/anläggning (för drift av tillståndspliktig avloppsanläggning) och skattebefrielsen räknas från provningsåret/installationsåret är ett exempel på ett system med minimal differentiering och administration.

Avgiftssystemet med återföring i form av bidrag är ett exempel som kräver en komplex administration genom att såväl avgiften som bidragets storlek kopplas till anläggningens förväntade utsläpp. Anläggningstyp liksom vedertagna utsläppsschabloner per anläggningstyp behöver därför finnas i register innan systemet kan starta.

Tabell 2 visar exempel på olika utformningar med ökade grad av differentiering och därför ökande grad av administration och större krav på register.

Vid utformningen av ett system bör man väga in behovet. Om behovet är *att* stimulera regelbunden översyn av, och *att* åtgärder regelbundet görs på anläggningar, är det tillräckligt med en differentiering av den första och andra graden i tabell 2. Det är avgörande att nivåer på skatt respektive avgift och bidrag blir tillräckligt höga för att skapa tillräckliga incitament så att åtgärderna görs.

Tabell 2 Exempel på utformningar av miljöskatt samt avgiftssystem med olika grad av differentiering och administration

Grad av differentiering och administration	Miljöskatt	Avgiftssystem med återföring	Minimikrav på registerföring
1	En uniform årlig skatt per hushåll/anläggning för drift av tillståndspliktig avloppsanläggning Skattebefrielse kopplad till installation av förbättrande åtgärder	En uniform årlig avgift per hushåll/anläggning för drift av tillståndspliktig avloppsanläggning Bidrag kopplat till installation av förbättrande åtgärder	Ägare av anläggning Prövnings- och/eller installationsår
2	Skattenivå kopplad till förhöjd risk för nedsatt funktion (riskbaserad skatt)	Avgiftsnivå kopplad till förhöjd risk för nedsatt funktion (riskbaserad avgift)	Anläggningens omprövnings-/ Installationsår
3	Skattenivå kopplad till skyddsnivå/status enligt vattenförvaltningen (riskbaserad skatt)	Avgiftsnivå kopplad till skyddsnivå/status enligt vattenförvaltningen (riskbaserad avgift)	Anläggningens geografiska position
4	Skattenivå kopplad till förväntade utsläpp i form av utsläppsschabloner per anläggningstyp (riskbaserad skatt)	Avgiftsnivå kopplad till förväntade utsläpp i form av utsläppsschabloner per anläggningstyp (riskbaserad avgift)	Anläggningstyp

Är behovet dessutom att stimulera *rätt nivå* på åtgärderna, t.ex. högre reningsnivåer inom känsliga områden, krävs en differentiering av tredje respektive fjärde graden (tabell 2). Ett exempel då *rätt nivå* tillämpas är då samhälleekonomiskt effektiva skatte- eller avgiftsnivåer ska uppnås. En avgift eller skatt ska då sättas så att den är lika stor som marginalkostnaden som utsläppen för med sig för samhället. Med detta skapas ett ”kilopris” på utsläpp av ett visst näringsämne. Därmed behöver både utsläppspunkten och storleken på anläggningens förväntade utsläpp vara grund för avgifts- respektive skattebetalningen.

På grund av det stora antalet anläggningar krävs det förhållandevis stor administration och utarbetade register för att utforma en miljöskatt eller ett avgiftssystem så att de även ska styra för *rätt nivå* på åtgärderna. En annan aspekt är att differentiering kräver större registerföring som först måste byggas upp vilket innebär att det tar längre tid innan systemet kan starta.

3 Effektiv tillsyn och prövning

Havs- och vattenmyndigheten föreslår att regeringen

- beslutar att föreslagen avloppsutredning utreder förutsättningarna för införande av ett system för uppföljning och datainsamling som kan användas på kommunal, regional och central myndighetsnivå samt att utreda förutsättningarna för att införa ett system med personcertifiering vid installation av små avloppsanläggningar.

- fattar beslut om vilken myndighet som ska ansvara för tillsynsvägledning kring frågor gällande 6 § lagen om allmänna vattentjänster (LAV).

Det här kapitlet behandlar de styrmedel som Havs- och vattenmyndigheten anser är viktiga att prioritera i arbetet för en hållbar åtgärdstakt av de små avloppsanläggningarna. Konsekvensanalysen (bilaga 1) visar att de ”hårda styrmedlen” som användandet av miljöbalkens regelverk med t ex föreläggande om åtgärder och förbud samt tillsynsavgifter etc. är det som lett till högre åtgärdstakter i de kommuner som studerats. Men dessa styrmedel kan med fördel kompletteras med positiva (mjuka styrmedel) som informativa satsningar. Forskning visar dock att mjuka styrmedel ofta får en liten effekt på beteendet när åtgärdskostnaderna är förhållandevis höga, i detta fall för fastighetsägarna (Havs- och vattenmyndigheten 2012).

3.1 Tillsyn, vägledning och tillsynsvägledning enligt miljöbalken

Tillsyn och prövning är viktiga medel för att säkerställa miljöbalkens syfte och tillämpning. Effektiv tillsyn och prövning krävs för att öka åtgärdstakten på små avloppsanläggningar som inte uppfyller miljöbalkens krav. Samspelet mellan de olika myndigheterna inom området behöver stärkas genom ökad samordning. Följande rollfördelning gäller enligt miljötillsynsförordningen (2011:13):

1. en central nationell myndighet, Havs- och vattenmyndigheten; vägledning och tillsynsvägledning till framförallt länsstyrelsen
2. 21 regionala tillsynsmyndigheter, länsstyrelserna; vägledning och tillsynsvägledning till kommunerna
3. 290 kommuner; operativ tillsyn och prövning över ca 1 miljon små avloppsanläggningar

3.1.1 Havs- och vattenmyndighetens väglednings- och tillsynsvägledningsansvar behöver utvecklas

Havs- och vattenmyndigheten ska, enligt miljötillsynsförordningen, ge tillsynsvägledning i frågor om *enskilda avlopp* enligt 9 kap. miljöbalken. Myndigheten tog över det nationella ansvaret för tillsynsvägledning från Naturvårdsverket den 1 juli 2011. I tillsynsvägledning ingår utvärdering uppföljning och samordning av den operativa tillsynen. Myndigheten anser att arbetet med att följa upp och utvärdera den operativa tillsynen är en central och viktig uppgift för att främja en effektivare och likvärdig operativ tillsyn. Havs- och vattenmyndigheten ska med tillsynsvägledning ge stöd och råd till länsstyrelsen i frågor om små avloppsanläggningar. Det kan handla om tolkning och kunskapsunderlag i sakfrågor. Stöd och råd kan även ges när det gäller planering, prioritering och genomförande av tillsyn.

Länsstyrelsens rapportering till Havs- och vattenmyndigheten

Vissa utpekade länsstyrelser ålades för budgetåret 2012 (punkt 60 länsstyrelsens regleringsbrev) att redovisa insatser beträffande tillsyn och vägledning avseende små avloppsanläggningar samt tillsyn enligt 6 § LAV till Havs- och vattenmyndigheten. Trots att redovisningen endast omfattade 16 utpekade länsstyrelser valde Havs- och vattenmyndigheten att begära in redovisning från samtliga 21 länsstyrelser. Utöver rapporteringen enligt länsstyrelsens regleringsbrev begärde myndigheten in ytterligare uppgifter.

Syftet med redovisningen var att nationellt följa upp och utvärdera den tillsyn av små avlopp som bedrivits under 2012 i respektive län samt få en redovisning av hur länsstyrelsen bedriver tillsyn över kommunernas skyldighet att tillgodose behovet av vattentjänster. I det frågeformulär myndigheten skickat ut till länsstyrelsen skulle bl. a redovisas tillsynsinsatser, tillsynsresurser och vidtagna åtgärder på avloppsanläggningar under år 2012. Redovisningen skulle ge en nulägesbeskrivning samt ge ett underlag för att möjliggöra en effektivare och tydlig samordning av den operativa tillsynen samt eventuellt visa på ett behov av utökade resurser för tillsynen av de små avloppsanläggningarna. De anvisningar som togs fram för 2012 års redovisning är omfattande och de första som Havs- och vattenmyndigheten producerat. Detta ansvar har tidigare legat på Naturvårdsverket. Myndigheten har för avsikt att utveckla rapporteringsunderlaget inför kommande rapporteringstillfällen.

Utvecklad vägledning- och tillsynsvägledning

Havs- och vattenmyndigheten har för avsikt att ytterligare utveckla befintlig tillsynsvägledning och vägledning för tillsyn och prövning inom området. Detta kan ske i form av utveckling av samordningen mellan de inblandade myndigheterna, tydligare krav på uppföljning och utvärdering av länsstyrelsens vägledning- och tillsynsvägledning, nationella tillsynsprojekt, material på hemsidan, förslag på mallar, utbildning, handläggarträffar etc.

Havs- och vattenmyndigheten anser att det är av stor vikt att vägledningsmaterial publiceras i anslutning till ett eventuellt nytt regelverk.

Om för lång tid går innan vägledning finns framtaget, finns risk för att praxis tillämpas som inte överensstämmer med intentionerna i regelverket.

3.1.2 Länsstyrelsens väglednings- och tillsynsvägledningsansvar behöver tydliggöras

Länsstyrelsen ska enligt 3 kap.16 § miljötillsynsförordningen (2011:13) ge tillsynsvägledning i länet och ge stöd för att utveckla tillsynen. Havs- och vattenmyndigheten ska främst ge tillsynsvägledning till länsstyrelsen som alltså i sin tur ska vägleda kommunerna i deras tillsyn. Tidigare, när Naturvårdsverket hade den tillsynsvägledande rollen nationellt, var inte detta lika tydligt då även kommunerna fick tillsynsvägledning därifrån. Med förändringarna i miljötillsynsförordningen har rollfördelningen blivit klarare och länsstyrelsen har därmed fått ett tydligare tillsynsvägledningsansvar gentemot kommunerna.

Genom den enkät som Hav- och vattenmyndigheten skickade ut till länsstyrelserna i år för en redovisning av insatser beträffande tillsyn och vägledning kunde efter en första analys följande slutsatser dras. Det finns stora osäkerheter i svaren som lämnats, då mycket bygger på uppskattning av nedlagd tid för tillsyn och tillsynsvägledning. Tidsredovisningssystem på denna nivå saknas ofta. Skillnaderna är stora mellan länsstyrelserna avseende vilka resurser som finns för tillsynsvägledning och vägledning gentemot kommunerna. Ett flertal länsstyrelser behöver ta en mer aktiv roll för att påverka att den kommunala tillsynsfrekvensen över små avloppsanläggningar ökar.

För att få till en effektivare tillsyn bör länsstyrelsen i sin tillsynsvägledande roll även verka för att kommunerna utreder tillsynsbehovet, för register över objekt som behöver återkommande tillsyn, tar fram en tillsynsplan samt utveckla personalens kompetens i tillsynsfrågor. Länsstyrelsen bör i sin samlade tillsynsplan tydliggöra vad som avses genomföras inom området små avloppsanläggningar som omfattas av länsstyrelsens ansvarsområde enligt miljöbalken.

3.1.3 Den operativa tillsynsmyndigheten behöver ta sin tillsynsroll

Den ansvariga politiska nämnden för tillsyn av små avloppsanläggningar har ett stort ansvar för att tillsynen och prövningen av små avloppsanläggningar ska bli effektiv. Ansvariga politiker behöver därför kunskap om sitt uppdrag och om kraven i miljöbalken. Tillräckliga resurser är av stor vikt för att kunna fullfölja tillsynsansvaret.

Med miljöbalken och dess följdlagstiftningar skapas möjligheter till detta. Enligt 1 kap. 6 – 9 §, miljötillsynsförordningen finns krav på den operativa tillsynsmyndigheten att det ska finnas en utredning om tillsynsbehovet för hela myndighetens ansvarsområde enligt miljöbalken, ett register över de tillsynsobjekt som behöver återkommande tillsyn, en samlad tillsynsplan samt

att tillsynsarbetet ska bedrivas effektivt och att myndigheten ska utveckla personalens kompetens i tillsynsfrågor.

Det är genom bestämmelserna i 26 kap. MB som miljöbalkens krav ska genomdrivas i ”den utsträckning det är nödvändigt” för att fullgöra tillsynens uppdrag. Av 26 kap 1 § MB framgår att målet för tillsynen är att säkerställa miljöbalkens syften och tillämpning. Tillsynen bör utföras enligt en löpande process, där de olika faserna behovsutredning, tillsynsplanering, genomförande och utvärdering följer på och återkopplar till varandra.

Många kommuner saknar regelbunden och återkommande tillsyn på små avloppsanläggningar. Det är framförallt inventeringsinsatser som genomförs och likaså händelsestyrd tillsyn efter klagomål etc. Utrymmet för egeninitierad tillsyn är litet. För att få stöd för hur prioriteringar kan ske behöver kommunerna få hjälp från regionala och nationella myndigheter. Den operativa tillsynsmyndigheten kan behöva stöd utifrån in till de politiska besluten. När länsstyrelsen ställer krav på kommunerna genom sitt tillsynsvägledningsansvar måste politikerna prioritera tillsynen över bl.a. små avloppsanläggningar och då kommer troligen denna tillsyn att intensifieras.

Kommunernas arbete för effektiv tillsyn

Regional miljösamverkan, ett läns kommunala miljökontor i samverkan, är viktiga samverkansformer i detta arbete. Denna samverkansform kan stöttas av länsstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten. Detta skapar möjligheter för kommuner att hitta samarbetsformer, få samsyn, ta fram gemensamma dokument, kompetensutveckling m.m.

För att få till en effektivare tillsyn av små avloppsanläggningar har följande varit viktigt att lyfta fram i kommuner som lyckats:

- Arbetet med en långsiktig plan för tillsynen av små avloppsanläggningar är av stor vikt. Arbetet måste politiskt förankras genom VA-plan, behovsutredning och tillsynsplan. Politisk förankring, planering och resursbehov är viktiga ledord för att lyckas i arbetet med effektiv kommunal tillsyn av små avloppsanläggningar.
- Satsningar på ökad kunskap bland handläggare om miljöbalken och avloppstekniker med utbildningar och kurser.

3.1.4 Skapa förutsättningar för uppföljning och utvärdering

För att kunna utveckla tillsynen krävs det att de tillsynsvägläsnande myndigheterna för små avloppsanläggningar, Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelsen, har möjlighet att på ett effektivt sätt samla in statistik för att analysera, utvärdera och följa upp tillsynen. Kommunerna har inte heller något gemensamt verksamhetsstöd för registrering av genomförd tillsyn eller registrering av objekten. Vissa kommuner saknar digitala ärendehanteringssystem och uppgifterna lagras i olika system på olika vis. Detta problem framkom tydligt i länsstyrelsens redovisning till Havs- och vattenmyndigheten av den tillsyn och tillsynsvägledning som bedrivits i länen

under 2012. Därför krävs ett system för uppföljning och datainsamling om små avloppsanläggningar som kan användas på kommunal, regional och central myndighetsnivå.

I detta system skulle även ett nationellt GIS-lager där små avloppsanläggningar läggs in kunna ingå. Det är önskvärt att exempelvis få fram vilka och vilken typ av anläggning, inklusive anläggandeår, som finns i direkt anslutning till en vattenförekomst som ej uppnår god ekologisk status.

Vattenmyndigheten Södra Östersjön har diskuterat möjligheterna med SCB om att utveckla det nationella GIS-lagret gällande avloppsreningsverk med att även införa fastigheter med och utan små avloppsanläggningar, klustervis. SCB kan ta fram information från fastighetstaxeringen vilken innehåller information om fastigheten har kommunal- eller egen avloppsanläggning alternativt att avloppsutsläpp saknas.

3.1.5 Utreda behov av personcertifiering för installation av små avloppsanläggningar

När det gäller inrättande av en avloppsanläggning finns förslag om ett system med certifierade installatörer som kan garantera att anläggningen inrättats på ett korrekt sätt i enlighet med gällande myndighetsbeslut. En förutsättning för en sådan bestämmelse är dock att ett system införs med certifierade installatörer. Se även kapitel 1.2.16.

3.2 Tillsyn enligt lagen om allmänna vattentjänster

Lag (2006:412) om allmänna vattentjänster är ett viktigt verktyg för att öka åtgärdstakten. Utgångspunkten för 6 § LAV, är att det är kommunens skyldighet att ordna vattenförsörjning eller avlopp i ett större sammanhang om det behövs till skyddet för människors hälsa eller miljön i ett större sammanhang.

Enligt 51§ LAV ska länsstyrelsen utöva tillsynen över att kommunen fullgör sin skyldighet enligt 6 § LAV. Länsstyrelsen får förelägga kommunen att fullgöra skyldigheten och detta föreläggande får förenas med vite. LAV ger däremot inget lagstöd för länsstyrelsen att förelägga kommunen om att komma in med uppgifter eller handlingar i samband med utredning kring vilka områden som skulle kunna beröras av LAV. De länsstyrelser som ännu inte bedriver tillsyn enligt LAV har behov av stöd och tillsynsvägledning.

Ett utpekat ansvar för tillsynsvägledning kring frågor gällande 6 § LAV saknas. Detta bedöms som en brist då det finns ett tydligt samband mellan tillsyn och åtgärder avseende avloppsfrågor, reglerade i MB och LAV. Ansvaret för tillsynsvägledning inom de båda områdena bör samordnas. För att få en enhetlig, tydlig och effektiv vägledning kring kommunala avloppsfrågor bör samordningen dessutom ske av en myndighet. Havs- och vattenmyndigheten har i dag det centrala ansvaret för tillsynsvägledning för små avloppsanläggningar och miljö kvalitetsnormer för vatten enligt miljöbalken. Naturvårdsverket har tillsynsvägledande ansvar för större avloppsreningsanläggningar och avloppsreningsverk på över 200 pe samt över de avfallsfraktioner som uppstår vid avloppsanläggningar.

3.2.1 Länsstyrelsens redovisning

Länsstyrelsens tillsyn har intensifierats och allmänhetens kännedom om sina rättigheter har ökat. Detta framkommer i en första analys av länsstyrelsens redovisning till Havs- och vattenmyndigheten angående tillsynen av LAV för år 2012. Men tiden som länsstyrelsen lägger ner på detta arbete varierar mycket. Länsstyrelsen i Skåne län har t ex tydligt visat att de anser att LAV tillsynen är viktig genom att tillsätta en heltidstjänst för ändamålet. Spannet mellan de andra länsstyrelserna är stort. De redovisar alltifrån några få timmar till uppemot 300 timmar årligen för LAV tillsynen. Till detta ska tilläggas att storleken på länen varierar och att behoven därför varierar. Havs- och vattenmyndigheten kommer att inhämta dessa uppgifter årligen för att kunna göra uppföljningar och se trender.

4 Andra kompletterande styrmedel

Havs- och vattenmyndigheten föreslår att regeringen beslutar att;

- föreslagen avloppsutredning utvecklar ett system för statusdeklaration/register av avlopp.

- inrätta ett nationellt nätverk för avloppsfrågor motsvarande Dricksvattennätverket.

I detta kapitel presenteras styrmedel som kan komplettera de hårda styrmedel som redogjorts för i föregående kapitel. Dessa styrmedel ökar förutsättningar för effektivare tillsyn, samsyn mellan kommuner, stöd för sökande vid prövningsprocessen och möjlighet till uppföljning av avloppsanläggningars påverkan för att uppnå miljö kvalitetsmålen och vattenförvaltningens åtgärdsprogram.

4.1 Statusdeklaration/register

Någon form av statusdeklaration behövs som underlag till avgiftssystem med bidragsåterföring. Det är även en förutsättning för att övergångsbestämmelserna i författningsförslaget ska kunna tillämpas effektivt av de tillsynsmyndigheter som saknar fullständiga register. Statusdeklaration/register kan även utgöra en grund för det system för uppföljning och datainsamling av tillsynen som föreslås i kapitel 3.

I delrapport från den 1 mars 2013 (Havs- och vattenmyndigheten, 2013) beskrevs en avloppsdeklaration. I sin mest omfattande form skulle den kunna motsvara en energideklaration som utförs av ett oberoende ackrediterat kontrollorgan. I sin enklaste form bestå av ett register där avloppsanläggningarnas status noteras och kontrolleras av tillsynsmyndigheten.

Beräkningar som därefter utförts i uppdraget visar att en omfattande avloppsdeklaration inte kan motiveras utifrån kostnadseffektivitet. Därför föreslås omfattningen vara ett statusregister där avloppsanläggningarnas status noteras av tillsynsmyndigheten. Syftet är bl. a. att öka myndigheternas möjlighet till nationell och regional uppföljning (jfr GIS-lager för små avloppsanläggningar), att få en status på avloppsanläggningen för att öka fastighetsägarens incitament, att öka aktörers kunskap och medvetenhet och hitta information osv. Liknande system har redan införts i vissa kommuner. Det behöver dock utredas vidare bl. a. hur lagstiftningen avseende personuppgiftslagen ställer sig till denna typ av register. Det är viktigt att kunna skapa möjligheter till överföring av data från kommuners befintliga register in i ett eventuellt nytt register på ett smidigt sätt.

4.2 VA-planering

I vattenmyndigheternas åtgärdsprogram (åtgärd 37) anges att kommunerna, i samverkan med länsstyrelserna, behöver utveckla vatten- och avloppsvattenplaner, särskilt i områden med vattenförekomster som inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå god ekologisk status, god kemisk status eller god kvantitativ status.

Kommunal vatten- och avloppsplanering är viktig för arbetet med små avloppsanläggningar. För att möjliggöra en effektivare tillsyn för miljömyndigheten underlättar det om kommunen har pekat ut de områden som planeras för allmänna lösningar och vilka områden som inte kommer vara aktuella för kommunalt avlopp på lång sikt. Då kan miljökontoret prioritera sin tillsyn till de fastigheter som inte kommer att få kommunalt avlopp.

Vid VA-planeringen behöver miljökontoren, liksom flera förvaltningar göras delaktiga i arbetet. Miljökontoren har nödvändig kunskap om hur situationen ser ut utanför verksamhetsområdet och har därför en viktig roll i arbetet med att prioritera mellan områden. Det är också viktigt att uppmärksamma politikerna på problemet med små avloppsanläggningar och kan medföra att arbetet med dessa anläggningar prioriteras, att tillsynsresurserna utökas och att utbyggnad av kommunalt avlopp prioriteras i områden där det behövs för människors hälsa och miljön.

Den fysiska samhällsplaneringen regleras i plan- och bygglagen och det är kommunerna som ansvarar för planeringen. Boverket är den myndighet som ansvarar för frågor om byggd miljö, hushållning med mark- och vattenområden och fysisk planering.

4.3 Lokal avloppsrådgivning

Verksamhetsutövarna (oftast fastighetsägarna) efterfrågar teknikvägledning. Det finns exempel på kommuner som tillgodoser denna tjänst motsvarande energirådgivning eller i form av teknikmässor, utställningar och informationstillfällen lokalt ute i byar. Finns det tillgänglig rådgivning kan handläggningstid för avloppsprövning minskas.

Det finns exempel på kommuner som anställt en lokal avloppsrådgivare. Denna person arbetar inte med myndighetsutövning såsom att förelägga och pröva ansökningar. Rådgivaren vägleder privatpersoner och de som vill bilda föreningar, informerar och håller i kontakter med exempelvis teknisk förvaltning. Särskilt gemensamhetslösningar är svåra att få till stånd eftersom processen kring dessa är komplicerad.

Konsumentvägledarnas kompetens kan utnyttjas bättre vad gäller enskilda

fastigheters avloppsanläggningar då dessa till stor del lyder under konsumenttjänstlagen. Det efterfrågas fler goda exempel på hur kommuner arbetar med VA-rådgivning till enskilda fastighetsägare och samfälligheter.

4.4 Samverkan mellan aktörer

Det är viktigt med en bra samverkan mellan tillsynsmyndigheten och entreprenörerna i kommunen för att öka kunskapsöverföringen mellan parterna. Det är även värdefullt att ha ett fungerande samarbete så att till exempel ny teknik eller nya regleringar snabbt kan spridas hos båda parter.

Detta kan genomföras på olika sätt. Exempelvis kan nationellt framtaget informationsmaterial av vilket framgår vilka krav som ställs förmedlas till nya entreprenörer. Entreprenörerna anordnar egna utbildningar samverkar kring olika mässor eller liknande. Samarbetet som sker mellan miljökontoren och branschorganisationen Maskinentreprenörerna för diplomutbildningen av avloppsgrävare är ytterligare exempel.

Det finns ett väl fungerande nationellt nätverk mellan myndigheter som hanterar dricksvattenfrågor, Dricksvattennätverket. Den referensgrupp som skapades inför detta regeringsuppdrag har uttryckt ett stort behov av motsvarande nätverk för avloppsfrågor. Eftersom många aktörer berörs och det saknas en oberoende mötesplats för samverkan och utbyte av kunskap så behövs ett nationellt nätverk. I detta sammanhang kan frågor som berör avfall, kretslopp, smittskydd och övriga avloppsrelaterade frågor hanteras.

Regional samverkan mellan kommunerna är viktig för att skapa samsyn inom olika frågor. I 14 län finns det en samverkansform mellan kommunala miljökontor, Miljösamverkan, som har till uppgift att skapa samsyn över kommungränserna och möjliggöra effektiv miljötillsyn. Små avloppsanläggningar har varit ämne för samsyn i 11 av de 14 regionala miljösamverkan under perioden 2005-2012. I vissa län drivs miljösamverkan i regi av regionförbund/kommunalförbund för att även komma verksamhetsutövarna till del i de miljöbalkfrågor som prioriterats. I bilaga 1 ges ett exempel på hur Miljösamverkan f (Jönköpings län) arbetat med regional miljösamverkan för att få samsyn och öka åtgärdstakten för de små avloppsanläggningarna.

5 Resultat från konsekvensanalyserna

I bilaga 1 presenteras resultat från modellscenarier för två referensalternativ och tre olika alternativa författningsförslag; S1: där kravnivåerna från Naturvårdsverkets allmänna råd blir bindande, S2 innebär att kravnivåerna (50/85/100) införs som bindande krav, S3 innebär att samma kravnivåer införs som i S2 men kompletteras med en skatt med skattebefrielse för omprövade anläggningar.

Förutom möjligheten att nå målen beträffande fosforreduktion och åtgärdstakt så har de samhällsekonomiska konsekvenserna för verksamhetsutövare, branschen, kommunen, länsstyrelsen och centrala myndigheter analyserats. Här sammanfattas de viktigaste resultaten.

5.1 Referensscenario R1 – Business as usual

Referensscenario R1 innebär att fortsätta utan någon ändring i regelverk, tillsyn eller tillsynsvägledning. Det motsvarar en genomsnittlig åtgärdstakt på ca 1 % med temporära ökning till ca 2-3 % under kortare perioder till följd av lokala initiativ i enskilda kommuner eller miljösamverkansprojekt.

Den nationella åtgärdstakten pendlar mellan 1 och 1,5 % för att sjunka till under 1 % när nästan samtliga avloppsanläggningar utan längre gående rening är åtgärdade, vilket sker efter ca 35 år. Den återstående åtgärdstakten innebär att det tar cirka 70 år innan alla anläggningar är åtgärdade. Eftersom inventerings- och åtgärdstakten är låg i förhållande till antalet anläggningar så hinner aldrig inventeringstakten och åtgärdstakten sammanfalla.

Fosforutsläppen minskar i takt med att anläggningar med enbart slamavskiljare åtgärdas eller ansluts till kommunalt reningsverk, men minskningen äts delvis upp av att andra anläggningar inte hålls efter i tillräcklig takt. Den slutliga totala reduktionen blir efter 70 år ca 200 ton.

Antal år tills anläggningar med enbart slamavskiljare är åtgärdade	ca 35 år
Antal år tills alla anläggningar inventerade och åtgärdade	ca 70 år
Genomsnittlig inventeringstakt under perioden	ca 1,4 %
Genomsnittlig åtgärdstakt under perioden	ca 1,1 %

Åtgärdskostnaden med avseende på fosfor ligger på omkring 24 000 kr/kg respektive 26 000 kr/kg inklusive administrativa kostnader för bl.a. tillsyn och prövning.

5.2 Referensscenario R2 - effektivare tillsyn

Genom att undersöka åtgärdstakt och resursinsatser hos de kommuner som lyfts som goda exempel har en ”profil av goda exempel” konstruerats. Detta scenario utgör grunden för referensscenario R2 som därför ska ses som ett ”bästa möjliga scenario”.

Modellscenariot når en genomsnittlig inventeringstakt på ca 5,8 % och en åtgärdstakt på ca 5 %. Det räcker för att i princip alla avloppsanläggningar med enbart slamavskiljare ska ha åtgärdats efter cirka 14 år. Alla anläggningar har åtgärdats först efter ca 23 år.

Jämfört med referensscenario R1 tredubblas de årliga resurserna för att nå målet. Den totala fosforreduktionen är då ca 200 ton efter 23 år, att jämföra med en reduktion på ca 200 ton efter ca 70 år i referensscenario R1.

Antal år tills anläggningar med enbart slamavskiljare åtgärdade	ca 14 år
Antal år tills alla avloppsanläggningar inventerade och åtgärdade	ca 23 år
Genomsnittlig inventeringstakt	5,8 %
Genomsnittlig åtgärdstakt	5,3 %

Den totala mängden resurser inom tillsyn och prövning är nästan lika stor som i referensscenario R1 men den sätts in under drygt 20 år istället för 70 år.

Scenariot R2 effektivare tillsyn visar att reduktionsbehoven i vattenförvaltningen skulle kunna nås i scenariot, dock inte inom tidsgränserna 2021 respektive 2027. Scenariot är det minst robusta av alla scenarier med den största osäkerheten eftersom inget bindande regelverk finns att falla tillbaka på.

Åtgärds-kostnaden med avseende på fosfor blir omkring 24 000 kr/kg eller 26 000 kr/kg inklusive administrativa kostnader för bl.a. tillsyn och prövning.

Konsekvenser för kommuner och länsstyrelser

I R2 har en kommun i genomsnitt tre gånger fler årsarbetskrafter inom tillsyn och prövning av små anläggningar. De administrativa kostnaderna ökar med tre till fem gånger jämfört dagens.

Vid länsstyrelsen avsätts en årsarbetskraft per län som arbetar med tillsynsvägledning kring små avloppsanläggningar.

Konsekvenser för statliga myndigheter

Vid central myndighet avsätts ca 3 årsarbetskrafter till tillsynsvägledning, uppföljning, utbildning och löpande hantering av frågor inom små avloppsanläggningar samt uppdatering av allmänna råd. Inga nya föreskrifter tas fram.

Konsekvenser för branscher kring små avloppsanläggningar

Åtgärdstakten ökar ca 3 gånger jämfört med dagens vilket leder till ökad efterfrågan på entreprenader för små avloppsanläggningar. En lokal och tillfälligt ökad efterfrågan sker i de kommuner som beslutar om tillsynssatsningar.

Konsekvenser för fastighetsägare

Åtgärdstakten ökar genom att tillsynsmyndigheterna i större grad genomför inventeringar, bedömer avloppsanläggningar och utfärdar förelägganden för de fastighetsägare som inte vidtar åtgärder. Ökningen i tillsynsinsatser innebär ökade tillsynskostnader. Kostnadstäckningen och därmed tillsynsavgifterna måste öka. Storleken på tillsynsinsatserna och åtgärdstakterna kan dock variera stort mellan kommuner eftersom inget bindande regelverk med tidsgränser införs.

Fastighetsägare som har tillstånd för en avloppsanläggning med ansluten vattenklosett kan utan extra påföljd invänta tillsynsmyndighetens handläggning av ärendet och vidta åtgärder när föreläggande utfärdas. För att öka sin kostnadstäckning kommer fler kommuner att ta ut tillsynsavgifter.

Sammanfattning av konsekvenser

Antalet åtgärder liksom kostnader för investeringar i R2 är i samma storleksordning som i R1. Skillnaden är att åtgärderna görs på ca 25 år istället för 70 år. Eftersom den ekonomiska livslängden (20 år) är densamma i bägge fallen blir även kapitalkostnaden i samma nivå för de bägge alternativen. Kostnader för tillsyn och prövning tillkommer i ökande grad under perioden. Dessa förs över på fastighetsägarna till följd av ökad kostnadstäckning enligt vattendirektivet.

5.3 Scenario S1: Författningsförslag baserat på reduktionskrav enligt allmänna råd

I scenario S1 införs föreskrifter med skyddsnivåer med bindande krav baserade på Naturvårdsverkets allmänna råd, dvs. 70 % reduktion av fosfor vid normal nivå samt 90 % reduktion vid hög skyddsnivå.

Drygt en halv miljon markbaserade anläggningar som är äldre än 15 år behöver ses över och eventuellt vidta åtgärder så att de förväntas klara reduktionsnivåerna. I detta scenario behöver detta arbete initieras och drivas av tillsynsmyndigheterna.

Antal år tills anläggningar med enbart slamavskiljare är åtgärdade	ca 7 år
Antal år tills alla avloppsanläggningar inventerade och åtgärdade	ca 15 år
Genomsnittlig inventeringstakt över perioden	6,3 %
Genomsnittlig åtgärdstakt över perioden	6,2 %

Miljö kvalitetsmål

Scenario S1 innebär att en fosforreduktion på ca 200 ton kan nås efter 15 år. Scenariot innebär att inventerings- och åtgärdstakterna i vissa kommuner blir de högsta av alla scenarier. Förklaringen till att inventering och åtgärder genomförs snabbare än i scenario R2 (23 år) är att det finns nationella övergångsbestämmelser som förbjuder utsläpp från anläggningar utan tillstånd efter 7 år, varvid vite kan utgå direkt efter detta datum.

Konsekvenser för kommuner och länsstyrelser

Detta scenario motsvarar en genomsnittlig åtgärdstakt på drygt 6 % medan antalet årsarbetskrafter inom tillsyn och prövning behöver öka med i genomsnitt 3,9 gånger jämfört med R1 och dagens genomsnitt på 0,7 årsarbetskrafter per kommun. Åtgärdstakten varierar dock stort mellan kommuner och enskilda kommuner kan inledningsvis tvingas till väsentligt högre resursbehov för att klara övergångsbestämmelsernas tidsgränser. De administrativa kostnaderna ökar med fyra till fem gånger jämfört med dagens nivåer.

Vid länsstyrelsen ökar resurserna i genomsnitt fyra gånger, till totalt en årsarbetskraft per län som arbetar med tillsynsvägledning kring små avloppsanläggningar.

Konsekvenser för fastighetsägare

Åtgärdstakten ökar genom att tillsynsmyndigheterna i större grad genomför inventeringar, bedömer avloppsanläggningar och utfärdar förelägganden för de fastighetsägare som inte vidtar åtgärder. Övergångsbestämmelser som förbjuder utsläpp från anläggningar som saknar tillstånd (merparten av de ca 130 000 anläggningar som saknar längre gående rening än slamavskiljare) innebär att påföljder kan införas för fastighetsägare som inte vidtagit åtgärder. Den stora ökningen i inventeringar och tillsynsinsatser innebär ökade tillsynskostnader. Kostnadstäckningen och därmed uttag av tillsynsavgifter måste öka.

Den ökade åtgärdstakten innebär stora förändringar i den totala efterfrågan på entreprenader för små avloppsanläggningar jämfört med dagens.

Sammanfattning av konsekvenser

Reduktionen av fosfor uppgår till ca 200 ton och kostnaden knappt 26 000 kr/kg P. Det är i storleksordning med referensscenarierna R1 (70 år) och R2 (23 år). Jämfört med referensscenarierna R1 och R2 finns i detta scenario övergångsbestämmelser som innebär att utsläpp från alla anläggningar som saknar tillstånd förbjuds efter 7 år vilket delvis förklarar ett tidigare genomförande.

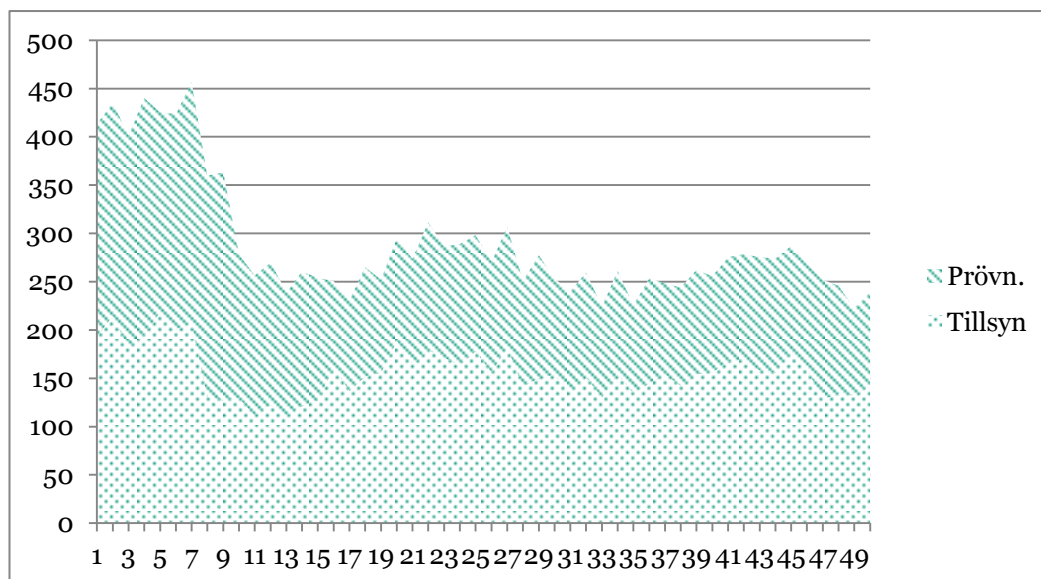
5.4 Scenario S2: Författningsförslag med reduktionskrav 50/85/100

Med alternativet S2 sätts reduktionskraven för fosfor inom grundläggande skyddsnivå till 50 %. Förhöjd skyddsnivå har 85 % som reduktionskrav. En ny extra hög skyddsnivå införs med krav på källsorterande system. Med tydliga kriterier för när skyddsnivåerna ska tillämpas styrs resurser till de områden där åtgärder behövs för miljö- och hälsoskydd. Detta frigör mer resurser till dessa områden så att god ekologisk status snabbare skulle nås. Det är således en riktning mot högre kostnadseffektivitet att nå målen inom vattenförvaltningen.

Förslaget innebär att åtgärder sker vid ca 270 000 anläggningar inom områden där behoven finns, enligt vattenförvaltningen samt lokala hälsoskyddsbehov.

Antal år tills anläggningar med enbart slamavskiljare är åtgärdade	ca 7 år
Antal år tills alla avloppsanläggningar inventerade och åtgärdade	ca 14 år
Genomsnittlig inventeringstakt	6,0 %
Genomsnittlig åtgärdstakt	5,8 %

Med övergångsbestämmelser, som innebär att avloppsanläggningar utan slamavskiljare ska vara åtgärdade inom 7 år och att övriga ska ha inkommit med ansökan inom 10 år, skulle resurserna behöva fyrdubblas under de första 10 åren.



Figur 1 Resursbehov, uttryckt i årsarbetskrafter, vid kravnivåer 50/85/100 med övergångsbestämmelser

Miljökvalitetsmål

Scenariot innebär en fosforreduktion på totalt ca 154 ton jämfört med ca 200 ton i scenario S2 baserad på kravnivån 70 % i befintliga allmänna råd. Den totala reduktionen är mindre men reduktionen inom områden som inte uppnår god status nås snabbare. Bland de ca 35 % av anläggningar som antas ligga

inom områden som inte når god vattenstatus är reduktionen ca 77 ton. Det reduktionsbehov på 60 ton som framkommer i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram kan alltså uppfyllas med god marginal.

Statsfinansiella konsekvenser

Kostnader tillkommer för att ta fram myndighetsföreskrift samt justeringar i befintlig lagstiftning.

Konsekvenser för kommuner och länsstyrelser

Inom tillsyn och prövning går det åt ca 30 % färre årsarbetskrafter. Dessa resurser kan användas för att öka inventerings- och åtgärdstakt i motsvarande takt i de områden där det behövs. Reduktionsbehoven i åtgärdsprogrammen beräknas därför kunna nås 9 år tidigare jämfört scenario S1. Vid länsstyrelsen ökar resurserna till i genomsnitt en årsarbetskraft per län som arbetar med tillsynsvägledning kring små anläggningar.

Konsekvenser för statliga myndigheter

Vid central myndighet avsätts ca 2 årsarbetskrafter till tillsynsvägledning, uppföljning, utbildning och löpande hantering av frågor inom små avloppsanläggningar.

Konsekvenser för branscher kring små avloppsanläggningar

Åtgärdstakten har samma storleksordning som alternativet R2 vilket innebär ökad efterfrågan på entreprenader kring små avloppsanläggningar.

Konsekvenser för fastighetsägare

Åtgärdstakten ökar genom att tillsynsmyndigheterna i större grad genomför inventeringar, bedömer avloppsanläggningar och utfärdar förelägganden för de fastighetsägare som inte vidtar åtgärder. Övergångsbestämmelser att utsläpp från anläggningar utan tillstånd blir olagligt efter 7 år underlättar genomförandet kring dessa anläggningar. Totalt får cirka 270 000 avloppsanläggningar åtgärder varav ca 240 000 i områden som inte uppnår god status. I områden med grundläggande skyddsnivå behöver inga skärpta åtgärder göras i de fall anläggningarna kan förväntas klara minst 50 % fosforreduktion samt uppfylla övriga funktionskrav.

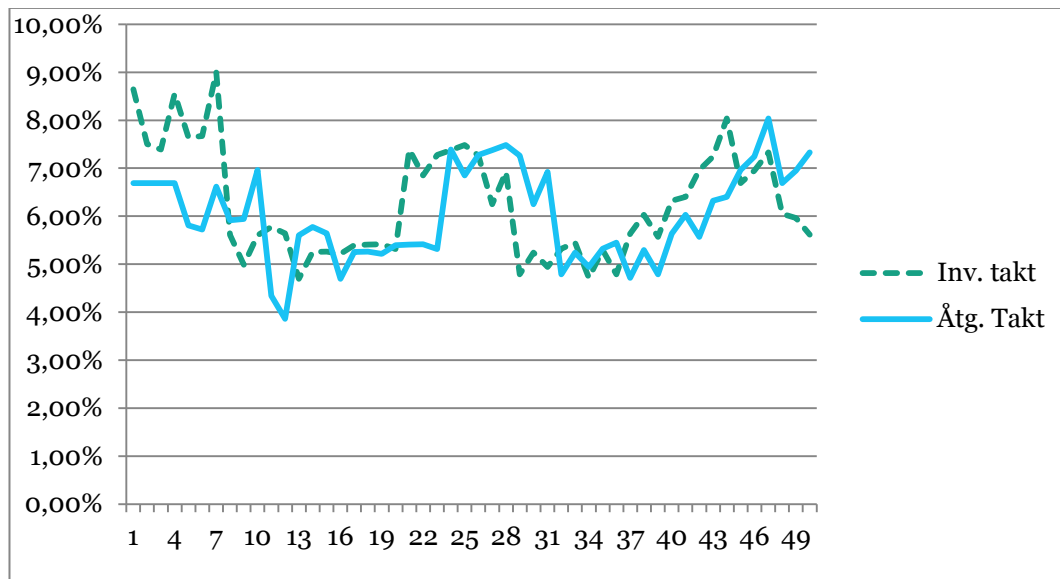
Sammanfattning av konsekvenser

Den väsentliga skillnaden jämfört med tidigare scenarier är att i detta fall har de åtgärder som sker, via tillämpningen av förhöjd och extra hög skyddsnivå, styrts till de områden som inte uppfyller god status. Åtgärdskostnaderna har sjunkit något jämfört med tidigare scenarier och den huvudsakliga förklaringen till detta är att en större andel av totalt åtgärdade avloppsanläggningar endast har slamavskiljare när de åtgärdas. Dessa är mer kostnadseffektiva att åtgärda eftersom reduktionen per anläggning blir större, vilket bidrar till kostnadseffektiviteten för förslaget som helhet.

5.5 Scenario S3: Författningsförslag med kravnivåer 50/85/100 samt miljöskatt med skattebefrielse

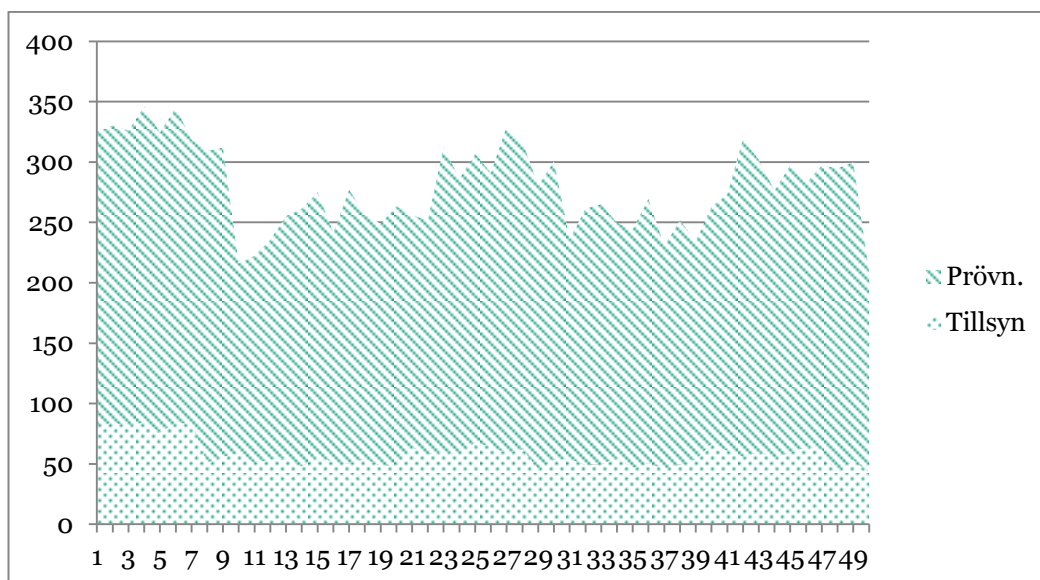
I detta scenario kompletteras föreskriftsförslaget 50/85/100 med en miljöskatt med skattebefrielse för anläggningar som nyinstallerats eller omprövats under de sista 15 åren. Skattebefrielseperioden gäller 15 år efter prövningsåret och kan förnyas efter en omprövning. En anläggning som uppfyller kraven vid omprövningen skulle alltså i princip få en förnyad skattebefrielseperiod även i det fall inga åtgärder behöver göras.

Figur 2 visar inventerings- och åtgärdstakt under antagandet att fastighetsägare minimerar kostnader för åtgärder och skatterutgifter. Under de första åren är inventeringstakten hög för att inventera och registrera avloppsanläggningarna. När sedan miljöskatten inträder och skapar ett incitament för fastighetsägare att genomföra åtgärder sjunker inventeringstakten medan åtgärdstakten ökar och ligger i vissa perioder högre än inventeringstakten till följd av att en del fastighetsägare tar initiativ att åtgärda sina avloppsanläggningar.



Figur 2 Inventerings- och åtgärdstakt vid kravnivåer 50/85/100 och miljöskatt med skattebefrielse

Antal år tills avlopp med enbart slamavskiljare är åtgärdade	ca 7 år
Antal år tills alla avloppsanläggningar inventerade och åtgärdade	ca 12 år
Genomsnittlig inventeringstakt	5,9 %
Genomsnittlig åtgärdstakt	5,9 %



Figur 3 Resursbehov, uttryckt i årsarbetskrafter, vid kravnivåer 50/85/100 och miljöskatt med skattebefrielse

Miljö kvalitetsmål

Scenariot innebär en fosforreduktion på totalt ca 178 ton jämfört ca 154 ton med enbart kravnivåer 50/85/100 i scenario S2. Den totala reduktionen för de ca 35 % av anläggningarna som antas ligga i områden som inte uppnår god status samt övriga anläggningar med förhöjd skyddsnivå inom dessa områden är ca 100 ton. Det skärpta reduktionsbehov som framkommer i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram kan alltså uppfyllas.

Statsfinansiella konsekvenser

Kostnader tillkommer för att ta fram myndighetsföreskrift samt nödvändig justering i befintlig lagstiftning för denna. För framtagande av lag om miljöskatt för små avloppsanläggningar beräknas 4 årsarbetskrafter.

Detta scenario har högst samhällsekonomisk kostnadseffektivitet. Den högre kostnadseffektiviteten beror framförallt på att skattebefrielsen ger incitament att använda tekniker som är mer hållbara och mätbara och som därmed ger större möjligheter att få en förnyad skattebefrielseperiod. Eftersom dessa tekniker ofta har en högre reningsgrad ökar också kostnadseffektiviteten. Kostnaden för denna åtgärd är ca 21 500 kr/kg fosfor respektive 23 000 kr/kg fosfor när administrativa kostnader för tillsyn och prövning samt ny lagstiftning är inkluderat.

Konsekvenser för kommuner och länsstyrelser

Den stimulans av åtgärder som skattebefrielsen medför innebär att resurser för inventeringar och tillsyn och hantering av förelägganden på sikt minskar med närmare 100 årsarbetskrafter som devis kan överföras till prövningsverksamheten för att bättre möta en större efterfrågan på prövningar. Besparingarna i tillsyns – och prövningsresurser uppgår till cirka 150 miljoner kronor per år jämfört alternativ R2 och S1 och ca 60 miljoner kronor per år

jämfört S2. Eftersom åtgärder initieras även av fastighetsägare förväntas att åtgärderna sprids jämnare över tiden vilket mildrar den ansamling av resurser som ofta uppkommer före angivna datum i övergångsbestämmelser i regleringar.

Vid länsstyrelsen ökar resurserna till totalt en årsarbetskraft per län som arbetar med tillsynsvägledning kring små avloppsanläggningar.

Konsekvenser för statliga myndigheter

Vid central myndighet avsätts ca 2 årsarbetskrafter till tillsynsvägledning, uppföljning och utbildning. Administrationen av miljöskattesystemet beräknas till minst 5 årsarbetskrafter.

Konsekvenser för branscher kring små avloppsanläggningar

Den ökade åtgärdstakten innebär stora förändringar i efterfrågan på entreprenader för små avloppsanläggningar. Priset på fosforutsläpp i miljöskatten ökar efterfrågan på mer kostnadseffektiva tekniker vilket på längre sikt bidrar till teknikutveckling bortom kravnivåerna 50/85/100.

Konsekvenser för fastighetsägare

Åtgärdstakten ökar främst genom att fastighetsägare i större utsträckning efterfrågar åtgärder för att få skattebefrielse istället för att vänta ut tillsynsmyndighetens arbete med att identifiera och söka upp fastighetsägarna. En skattenivå som motsvarar den årliga kapitalkostnaden för att åtgärda en avloppsanläggning (i storleksordningen 3 000 - 10 000 kr/år) gör det rationellt att se över anläggningen och visa att den är funktionsduglig eller ansöka om prövning för att vidta eventuella åtgärder.

I områden med grundläggande skyddsnivå behövs inga skärpta åtgärder göras i de fall anläggningarna kan förväntas klara minst 50 % fosforreduktion samt uppfylla övriga funktionskrav. Totalt får cirka 270 000 avloppsanläggningar åtgärder varav ca 240 000 i områden som inte uppnår god status. Ca 40 000 anläggningar åtgärdas på eget initiativ av fastighetsägare under en 14 års period (där drivkraften är att få skattebefrielse). I detta scenario har en skatt på 5 000 kr/år använts. Även skattebefrielsen var 5 000 kr/år vilket alltså innebär en fullkomlig skattenedsättning under skattebefrielseperioden.

Sammanfattning av konsekvenser

Den större reduktionen på ca 178 ton fosfor jämfört med 153 ton i scenario S2 utan miljöskatt förklaras av att möjligheter till förnyade skattebefrielseperioder stimulerar teknik som har större mätbarhet och längre livslängd. En större mätbarhet kan ge ökad möjlighet för fastighetsägaren att visa att anläggningen klarar att få en förnyad skattebefrielseperiod med mindre omfattande åtgärder, vilket i sådana fall även kommer att påverka fastighetens värde på fastighetsmarknaden.

5.6 Särskilda konsekvenser för avgiftssystem med återföring

Ett fullkomligt modellscenario med avgiftssystem med återföring har inte kunnat tas fram inom tidsramen för detta uppdrag eftersom beteendeeffekterna är mer komplicerade att modellera. I bilaga 1 diskuteras därför kvalitativt hur konsekvenser skulle skilja sig om ett avgiftssystem med återföring används istället för en miljöskatt med skattebefrielse.

Miljö kvalitetsmål

Fördelen med att differentiera ett avgiftssystem till utsläppsschabloner är att det kan skapa stimulans särskilt för källsorterande tekniker som är samhällsekonomiskt kostnadseffektiva men dyrare för fastighetsägaren. Ett avgiftssystem med återföring i form av bidrag skulle därför kunna kompensera en enskild fastighetsägare som väljer en dyrare källsorterande teknik men som är mer kostnadseffektiv för samhället. Även en miljöskatt kan differentieras på samma sätt genom att skattenedsättningen kopplas till utsläppsnivåer och/eller återvinningsgrader.

Statsfinansiella konsekvenser

Kostnader tillkommer för att ta fram myndighetsföreskrift samt nödvändig justering i befintlig lagstiftning för denna. För framtagande av lag om avgiftssystem för små avloppsanläggningar beräknas 4 årsarbetskrafter. Ett avgiftssystem kan göras självfinansierande och påverkar då inte statens utgifter.

Konsekvenser för kommuner och länsstyrelser

Inga särskilda förändringar jämfört med miljöskatt med skattebefrielse så länge inte hanteringen av bidragen skulle läggas på länsstyrelser eller kommuner. I det fall avgiftssystem ska ha en högre differentiering än skatten (kopplade till t.ex. förväntade utsläppsnivåer) krävs fler resurser av tillsynsmyndigheterna för utökad registerhantering. Vid centrala myndigheter krävs extra resurser för utveckling av schabloner/indikatorer för avgiftens och bidragets storlek.

Konsekvenser för statliga myndigheter

Vid central myndighet avsätts ca 3 årsarbetskrafter till tillsynsvägledning, uppföljning och utbildning. Ökningen i resurser tillkommer på grund av vägledning och uppföljning kring avgiftssystemet. Administrationen av avgiftssystemet varierar beroende på hur bidragssystemet administreras. Vid manuell hantering av bidragsansökningar beräknas upp till 30 årsarbetskrafter för att hantera systemet varav 25 årsarbetskrafter utgör hanteringen av bidragsansökningar. Vid automatisk bidragshantering baserad på indikatorer beräknas upp till 10 årsarbetskrafter varav 5 årsarbetskrafter för bidragshanteringen. Under förutsättning att avgiftssystemet designas så att det ger samma beteendeeffekt som en miljöskatt med skattebefrielse i scenario S3 kommer dessa extra kostnader inte att påverka kostnadseffektiviteten nämnvärt. Denna hamnar fortfarande i samma nivå som scenario S3 med

miljöskatt. En högre andel källsorterande tekniker (med högre reduktionsgrad) kompenserar delvis för ökningen i administrativa kostnader.

Konsekvenser för branscher kring små avloppsanläggningar

Åtgärdstakten har samma storleksordning som en miljöskatt så länge som avgiftssystemet differentieras på samma sätt som miljöskatt med skattebefrielse. Det innebär öknings i den totala efterfrågan på entreprenader kring små avloppsanläggningar jämfört dagens.

Konsekvenser för fastighetsägare

Åtgärdstakten ökar genom att fastighetsägare i större utsträckning efterfrågar åtgärder. Till skillnad från förslaget med miljöskatt kan en positiv påverkan på efterfrågan fås även hos fastighetsägare med lägre betalningsförmåga. Bidraget kan öka acceptansen för högre avgiftsnivåer jämfört med de skattenivåer som skulle få acceptans i ett skattesystem.

5.7 Sammanfattande resultat från den samhällsekonomiska konsekvensanalysen

Miljö kvalitetsmålet Ingen övergödning utgår bl.a. från att god ekologisk status ska nås inom vattenförvaltningen. Enligt vattendirektivet 2000/60/EG och vattenförvaltningen ska reduktioner fördelas mellan sektorer på ett kostnadseffektivt sätt i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram. Enligt analyserna i åtgärdsprogrammen för 2009-2015 behöver små avloppsanläggningar reducera sina utsläpp med ca 60 ton fosfor inom områden där god vattenstatus inte uppfylls. I tabell 3 sammanfattas resultaten för de olika scenarierna.

Målet kommer inte att kunna nås med befintlig lagstiftning (R1). Med effektiv tillsyn (R2) nås målet efter ca 23 år. Kostnaden är dock över 26 000 kr per kg fosfor pga höga administrativa kostnader för tillsyn och handläggning av förelägganden och personliga kontakter med fastighetsägaren.

Scenario S3 som består av tydligare regler, samt en skatt- (eller avgift) når en reduktion av 178 ton per år, till en kostnad av 23 000 kr per kg fosfor. Det har därmed störst förutsättningar att nå målet snabbast och mest kostnadseffektivt. För fastighetsägaren innebär förslaget (S3) att till skillnad från tidigare kan fastighetsägaren inte vänta ut tillsynsmyndigheten utan behöver skaffa nödvändiga tillstånd. För att motivera fastighetsägaren att ta eget initiativ snabbare kommer avgifter att tas ut på bristande avlopp, detta resulterar i att det lönar sig för fastighetsägaren att göra om sitt avlopp innan tillsynsmyndigheten utövar tillsyn, och slipper därmed avgift för föreläggande och tillsyn.

Tabell 3. Sammanfattande resultat från de olika scenarierna i den samhällsekonomiska konsekvensanalysen.

	R1 Business as usual	R2 Effektiv tillsyn	S1 Kravnivå 70/90	S2 Kravnivå 50/85/100	S3 Kravnivå 50/85/100 Skatt
Genomsnittlig inventeringstakt	1,4 %	5,8 %	6,3 %	6,0 %	5,9 %
Genomsnittlig åtgärdstakt	1,1 %	5,3 %	6,2 %	5,8 %	5,9 %
Antal år tills anläggningar som inte uppfyller miljöbalkens krav avlopp är åtgärdade	35	14	7	7	7
Antal år tills reduktion uppnådd	70	23	15	14	12
Sammanlagd Fosforreduktion (ton)	202	202	202	154	178
Kostnad kr per kg fosfor (åtgärder)	24 000	24 000	24 000	23 000	21 000
Kostnad kr per kg fosfor (totalt)	26 000	26 000	26 000	25 000	23 000

6 Bakgrund

Strax under en miljon hushåll i landet berörs idag av mindre avloppsreningsanläggningar (upp till 200 pe). Ungefär 700 000 av dessa, har vattentoalett ansluten varav 130 000 bedöms inte ha längre gående rening än slamavskiljning (SMED 2009). Vid kommunernas inventeringar har det visat sig att hälften av de små avloppsanläggningarna är i behov av upprustning (Naturvårdsverket 2008). Utsläpp från små avloppsanläggningar påverkar främst vår egen närmiljö, bristfälliga anläggningar kan skapa luktolägenhet, förorena grund- och badvatten och göra dricksvatten oanvändbart. Utsläppet av fosfor men även kväve medverkar till övergödningen i våra sjöar, vattendrag och hav. Det finns således ett stort behov av förstärkta insatser för att påskynda åtgärdandet av undermåliga små avloppsanläggningar.

Åtgärdstakten av bristande anläggningar är låg. Med den takt som de åtgärdas idag (1-2%) kommer det att ta drygt 70 år att uppgradera alla anläggningar. Fastighetsägarna är de som ansvarar för anläggningens funktion och för att åtgärda de som brister, men saknar ofta kunskap och motivation.

6.1 Uppdrag och genomförande

Havs- och vattenmyndigheten fick genom regleringsbrevet för 2013 i uppdrag att göra en bedömning av omställningstakten gällande enskilda avlopp, där längre gående rening än slamavskiljning idag saknas, och föreslå hur omställningen kan främjas.

– Denna del redovisades i en första delrapportering den 1 mars 2013.

Som ett andra steg skulle Havs- och vattenmyndigheten; ”I samråd med Boverket och efter samråd med berörda myndigheter utreda nödvändiga förändringar i regelverket kring enskilda avlopp, bl a utifrån EU:s byggproduktförordning (EU) nr 301/2011 och ta fram kostnadseffektiva författningsförslag. Myndigheten ska lämna en konsekvensanalys av lagda förslag. Förändringarna bör leda till en ambitionshöjning för att minska de negativa effekterna på människors hälsa och miljön. En utgångspunkt är att förslagen ska bidra till att nå miljö kvalitetsmålet Ingen övergödning. Av förslagen ska framgå vilka förändringar som är nödvändiga utifrån bland annat EU:s byggproduktförordning och vad i förslaget som är en ambitionshöjning. Uppdraget ska redovisas till miljödepartementet senast den 30 juni 2013.”

- De förändringar som är nödvändiga enligt EU:s byggproduktförordning redovisades i en andra delrapportering den 26 juni 2013.

Miljöministern beslutade den 21 maj 2013 att ge Havs- och vattenmyndigheten förlängd tid för redovisning av regeringsuppdraget till den 15 september 2013. Ett särskilt önskemål från miljöministern var att Havs- och vattenmyndigheten särskilt beskriver positiva, mjuka styrmedel. I denna tredje och sista delrapportering presenteras Havs- och vattenmyndighetens förslag.

Genomförande av uppdraget

Regeringsuppdraget inkom till myndigheten i slutet av december 2012. En arbetsgrupp bildades, förfrågan om deltagande i referensgrupp och rekrytering av resursperson skedde i januari. En uppdragsbeskrivning togs fram i samverkan med referensgruppen.

Som underlag till önskemål och förväntningar på uppdraget har förutom arbetsgruppens och referensgruppens expertis, använts tidigare inkomna synpunkter på avloppsjuridik och avloppstillsyn, befintlig forskning, underlagsmaterial vid framtagandet av Naturvårdsverkets allmänna råd, omvärldsfakta från olika kommuner och län samt de vanligast förekommande frågorna om avloppsanläggningar som inkommer till Havs- och vattenmyndigheten. Styrmedels- och konsekvensanalys har följt ”Konsekvensanalys steg för steg, handledning i samhällsekonomisk konsekvensanalys för Naturvårdsverket”.

Den 1 mars 2013 redovisades den del av uppdraget som rör bedömning av omställningstakten gällande små avloppsanläggningar. Därefter har arbetet fortsatt med att ta fram ett författningsförslag och även att utveckla övriga styrmedel med fokus på effektiv tillsyn och ökade incitament hos fastighetsägaren.

Till förfogande har Havs- och vattenmyndigheten haft följande experter och utredare:

Arbetsgrupp

Pia Almbring	Havs- och vattenmyndigheten
Åsa Gunnarsson	Havs- och vattenmyndigheten
Magnus Hennlock	Havs- och vattenmyndigheten
Camilla Johansson	Havs- och vattenmyndigheten
Jenny Liøkel	Havs- och vattenmyndigheten
Margareta Lundin-Unger	Havs- och vattenmyndigheten
Maria Hübinette	Kungälv kommun
Jakob Ottosson	Statens Veterinärmedicinska Anstalt, SVA/ Sveriges Lantbruksuniversitet, SLU
Annika Wessel	Boverket
Jonas Christensen	Ekolagen Miljöjuridik AB

Inom ramen för arbetet har även annan expertis anlåtats: Peter Ridderstolpe, WRS och Ola Palm, JTI från vilka inhämtats synpunkter i diskussionerna inom områdena skyddsnivåer och reduktionskrav.

Referensgrupp:

Aktionsgruppen för små avlopp	Hampe Mobärg
Avloppsguiden AB	Björn Eriksson
Chalmers Tekniska högskola	Sverker Molander
Falkenbergs kommun	Jonas Persson
Gävle kommun	Astrid Grinell

IVL Svenska Miljöinstitutet	Mikael Olshammar
Jordbrukstekniska Institutet, JTI	Ola Palm
Jordbruksverket	Magnus Bång
Kungälv kommun	Maria Hübinette
Lantbrukarnas riksförbund, LRF	Sunita Hallgren
Livsmedelsverket	Magnus Simonsson
Läkemedelsverket	Kia Salin
Länsstyrelsen Värmland	Henrik Wapen
Länsstyrelsen Västra Götaland	Martin Holm
Miljösamverkan Västra Götaland	Lasse Lind
MRV (EN-godkända miniRV)	Oscar Falkenberg
Naturvårdsverket	Robert Ljunggren
Smittskyddsinstitutet, SMI	Caroline Schönning
Socialstyrelsen	Marianne Löwenhielm
Sveriges Geologiska undersökning, SGU	Lena Maxe
Sveriges kommuner och landsting, SKL	Tove Göthner
Sveriges lantbruksuniversitet, SLU	Barbro Ulén
Swedac	Magnus Pedersen
Umeva/Svenskt Vatten	Ulrika Sundin Bonnedahl
Vattenmyndigheterna	Emanuel Nandorf
Villaägarnas riksförbund	Madeleine Arvidsson-Wäli
VVS-fabrikanternas råd	Hans Ewander
Växjö kommun	Henrik Ohlin
WRS (Water Revival Systems)	Peter Ridderstolpe

Referensgruppen bjöds in till ett öppet seminarium den 27 mars 2013 för att delge kunskaper och perspektiv i utredningsarbetet. Vid seminariet diskuterades frågor som dykt upp i samband med den första delrapporteringen den 1 mars. Förslag till den samhällsekonomiska konsekvensanalysen och författningsförslag skickades till referensgruppen för påseende och synpunkter under perioden 28 juni-18 augusti 2013.

Det inkom synpunkter på förslagen från alla i referensgruppen förutom från LRF, Livsmedelsverket, SLU och Länsstyrelsen i Värmlands län. Synpunkter inkom dessutom från KTH, Biotech samt följande kommunala miljökontor: Göteborg, Skövde, Skellefteå, Västerås samt Norrhälsinge. Remissrundan baserades på ett arbetsmaterial som därefter korrigerats.

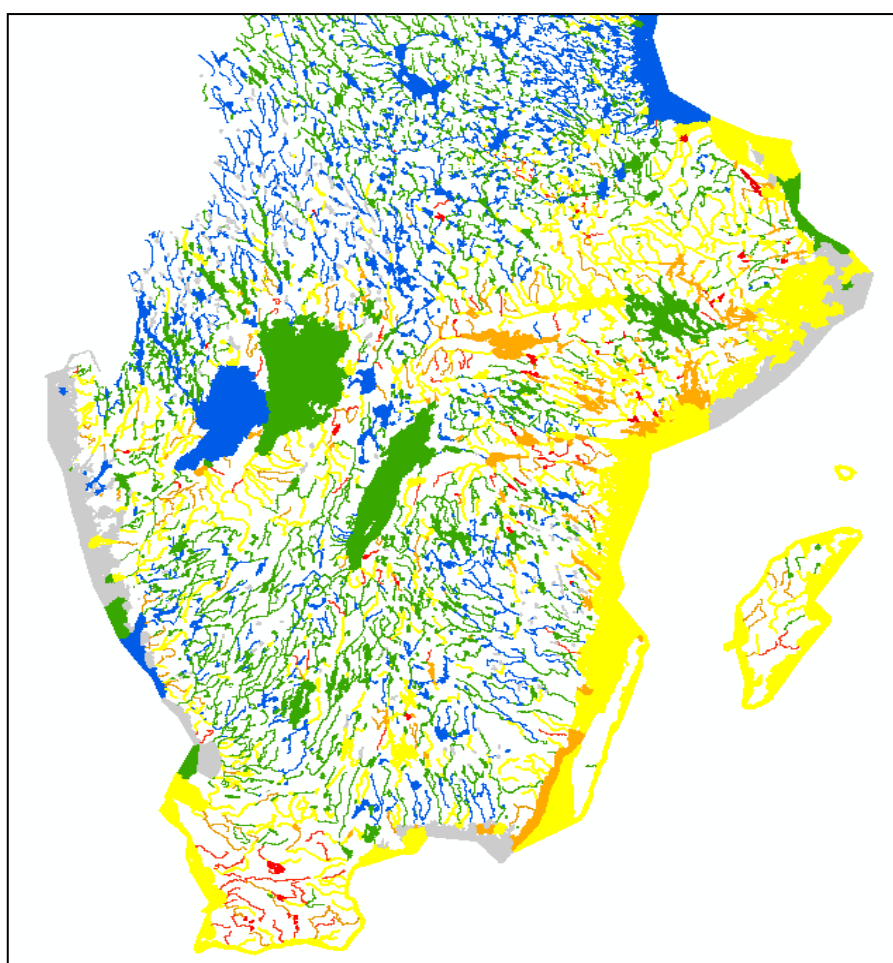
Styrgrupp:

Kajsa Berggren	Havs- och vattenmyndigheten (rapport 1)
Ann Lundström	Havs- och vattenmyndigheten
Björn Sjöberg	Havs- och vattenmyndigheten
Yvonne Svensson	Boverket

6.2 Små avloppsanläggningar påverkar miljö och hälsa

6.2.1 Miljökvalitetsmålet Ingen övergödning

Havs- och vattenmyndigheten har ansvaret för tre miljökvalitetsmål varav ett är Ingen övergödning. Övergödningssituationen är allvarlig speciellt i södra Sverige. När överskott av fosfor och kväve tillförs vattnet kan det leda till igenväxning av sjöar och vattendrag, algblomning samt syrgasbrist i botten. På sikt skadar det den biologiska mångfalden. I havsmiljön är övergödningen ett av de allvarligaste hoten. Sämst förhållanden råder i Egentliga Östersjön, men även, Kattegatt, Skagerraks kustområden och vattenområden i södra Sveriges jordbrukslandskap är påverkade av övergödning. Problemen med övergödning finns framför allt i södra Sverige där mer än en tredjedel av sjöar och vattendrag och alla kustvattenförekomsterna har problem med övergödning (figur 4).



Figur 4. Övergödningssituationen i södra Sverige. Källa vattenmyndigheterna.

Möjligheten att nå miljökvalitetsmålet Ingen övergödning är beroende av såväl nationella som internationella åtgärder. En viktig överenskommelse är den så kallade Baltic Sea Action Plan (BSAP) som medlemsländerna inom Helsingforskommissionen beslutade år 2007. Enligt den ska Sverige och de andra länderna runt Östersjön minska utsläppen av kväve och fosfor. Sverige

har ett beting att till Egentliga Östersjön minska belastningen av fosfor med 290 ton (BSAP).

Miljökvalitetsmålet Ingen övergödning utgår bl.a. från att god ekologisk status ska nås inom vattenförvaltningen. Enligt vattendirektivet (2000/60/EG) och vattenförvaltningen ska reduktioner fördelas mellan sektorer på ett kostnadseffektivt sätt.

Enligt analyserna i vattenmyndigheternas åtgärdsprogram för 2009-2015 behöver utsläppen av fosfor från små avloppsanläggningar, som påverkar en vattenförekomst där god vattenstatus inte uppfylls, reduceras med ca 60 ton.

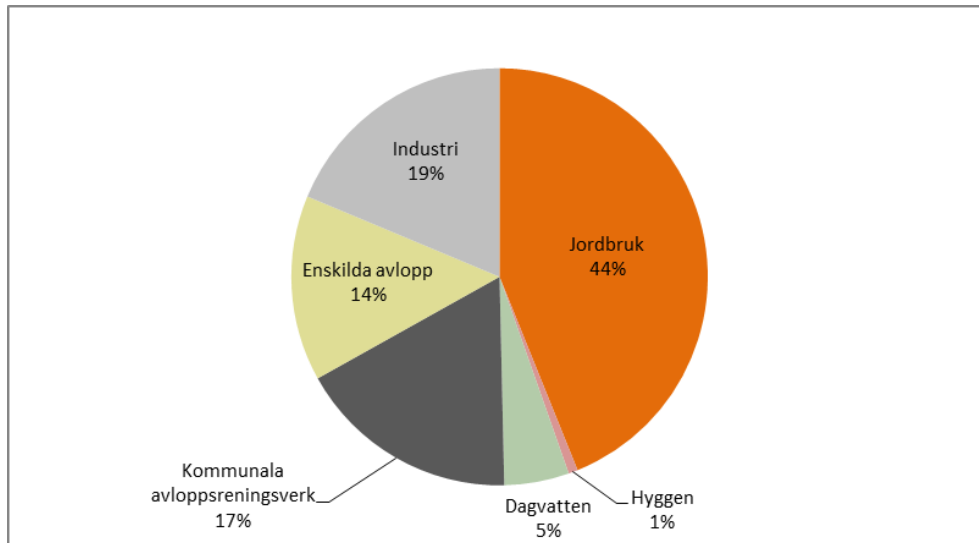
Andra miljökvalitetsmål som berörs inom arbetet med de små avloppsanläggningarna är Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans samt levande kust och skärgård, Grundvatten av god kvalitet, God bebyggd miljö, samt Giftfri miljö.

6.2.2 Miljöpåverkan från små avloppsanläggningar

Den största källan till utsläpp av fosfor i Sverige är jordbruket, därefter kommer reningsverken och de små avloppsanläggningarna (figur 5). För fosfor är bruttobelastningen från små avloppsanläggningar 290 ton vilket motsvarar 6 % av den totala bruttobelastningen och 33 % av punktkällorna. Nettobelastning av fosfor till havet från små avloppsanläggningar beräknas till 200 ton, vilket motsvarar 30 % av punktkällorna och 14 % av den antropogena nettobelastningen (figur 4). Eftersom små avloppsanläggningar är en betydande källa till fosfor, är det framför allt fosfor som är viktigt att minska.

Under de sista 20 åren har det totala utsläppet av fosfor minskat pga minskade utsläpp från kommunala reningsverk och industrin (SMED, 2011). Även jordbruket har minskat sin belastning. Belastningen från små avloppsanläggningar har istället ökat. Det beror på att antalet fastigheter med små avloppsanläggningar ökar samt att befintliga anläggningar åldras och får en sämre funktion. Små avloppsanläggningar bidrar därmed i högre utsträckning till övergödningen på många håll i landet.

För att långsiktigt minska fosforbelastningen på havet måste utsläppen från jordbruk, industrier, små avloppsanläggningar och reningsverk minska. Samtidigt måste utsläppen i andra länder också minska.



Figur 5. Fördelningen av olika källors nettobelastning (till havet). Källa. SMED Rapport 56, 2011. Beräkning av kväve- och fosforbelastning på vatten och hav för uppföljning av miljökvalitetsmålet "ingen övergödning".

Kväve kan vara viktigt att reducera i vissa fall där påverkan från avloppsanläggningar är stor och recipienten känslig för kväve. I Sverige är det definierat att södra Sverige tom Norrtälje anses känsligt för kväve⁵). I SMED, 2011 beräknas att bruttobelastningen av kväve från små avloppsanläggningar är 2 900 ton, vilket motsvarar knappt 2 % av den totala bruttobelastningen (156 000 ton) och 11 % av punktkällorna. Nettobelastning av kväve till havet från små avloppsanläggningar beräknas till 1800 ton, vilket motsvarar 8 % av punktkällorna och 1,5 % av den totala nettobelastningen (115 700 ton) eller 3 % av den antropogena nettobelastningen.

Små avloppsanläggningar kan dock ibland vara en relativt stor bidragande källa för kväve i vissa områden. I Norra Östersjöns vattendistrikt är det typiskt att de små anläggningarna står för 1-5 % av kvävebelastningen på huvudavrinningsområdesnivå (PLC5-data). För enskilda vattenförekomster kan det dock vara mer. I några enstaka fall når det över 10 % och i ett par fall över 15 % (t.ex. Tyresån).

Kunskapen om små avloppsanläggningar som källa till läkemedelsrester och andra kemikalier är begränsad men beräkningar som gjorts visar att dessa anläggningar bidrar till spridning av läkemedelsrester till miljön (IVL, 2012). Studien indikerar generellt bättre reduktion av läkemedel i en markbädd jämfört med ett reningsverk. Inom forskningsprogrammet Mistrapharmia pågår ett stort arbete relaterat till denna fråga, huvudsakligen avseende större reningsverk. Risker med avseende på spridning av läkemedelsrester och andra kemikalier från små avloppsanläggningar bör undersökas vidare.

⁵ Enligt avloppsvattendirektivet SNFS 1994:7 MS:75 – Föreskrifter om rening av avloppsvatten från tätbebyggelse

6.2.3 Smittspridning och hälsorisker

Utsläpp av ofullständigt renat avloppsvatten kan även orsaka smittspridning via bakterier, virus och parasiter. Många enskilda brunnar i Sverige har otjänligt dricksvatten. En undersökning av SGU fann att bara 20 % av brunnarna var tjänliga, 20 % var otjänliga och resten var tjänliga med anmärkning. Den vanligaste orsaken till dåligt dricksvatten beror på bakterier (Socialstyrelsen 2008).

Hälsoproblem hos människor kan också uppstå genom att grundvattnet i områden kan ha höga halter av nitrat. Nitrat kan omvandlas till nitrit via matsmältningen. Nitrit går sedan ut i blodet och kan hämma förmågan att ta upp syre. Särskilt små barn är känsliga för nitrit. Förhöjda nitrathalter finns oftast i områden med intensivt jordbruk, men kan även bero på påverkan från avloppsanläggningar.

Smittspridning kan även ske via badvatten och det finns fall där badvattnet blivit otjänligt på grund av utsläpp från små avloppsanläggningar.

6.2.4 Hushållning med näringsämnen och naturresurser

Kravet på att styra mot hushållning med naturresurser finns såväl i miljöbalken, plan- och bygglagen som i vattentjänstlagen. Enligt 2 kap. 5 § MB ska alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning. Trots att miljöbalken varit i kraft sedan 1999, ställs det fortfarande sällan krav på resurshushållning och kretslopp på små avloppsanläggningar.

I avloppsvatten finns resurser som fosfor, kväve och kalium och mikronäringsämnen. Fosfor är det ämne som har diskuterats mest i avloppssammanhang, eftersom det är en ändlig resurs och mycket av fosfor från hushållet hamnar i slam från kommunala reningsverk. Inom ramen för Naturvårdsverkets uppdrag om hållbar återföring av fosfor, gjordes en analys av fosforflöden i Sverige. Flödet till de små avloppsanläggningarna beräknas vara 720 ton fosfor och 650 ton fosfor blir en förlust från det systemet (Figur 3). Eftersom en del av denna fosfor fastläggs i marken är det inte liktydigt med direkt förlust till vatten. Resten, dvs 70 ton hamnar i de kommunala reningsverken via slam från slamavskiljare och slutna tankar.

Många forskare menar att andra näringsämnen är väl så viktiga att återföra till kretsloppet, exempelvis kväve, eftersom framställningen av handelsgödselkväve är en energikrävande process. Även kalium, svavel och mullbildande ämnen kan vara av intresse att återvinna från avloppsvatten.

Genom att sortera bort de näringsrika fraktionerna vid källan, möjliggörs ett kretslopp samtidigt som utsläppen minskas. Exempelvis genom att via en vakuumtoalett avleda toalettvattnet till en sluten tank, urinsortering eller använda ett torrt toalettsystem. Källsorterande toaletter som skiljer av urin och/eller fekaliefractionen minskar också utsläpp av hormoner och läkemedel.

Tas fekalierna omhand reduceras också spridningen av patogener och antibiotikaresistenta bakterier i miljön väsentligt.

En fördel med att återföra näring från små avloppsanläggningar till jordbruksmark är att fraktionerna från dessa enbart uppkommit i hushållen och därmed har relativt låga halter av miljöfarliga ämnen. Det innebär att de även bör ha en hög acceptans ur jordbrukarens perspektiv.

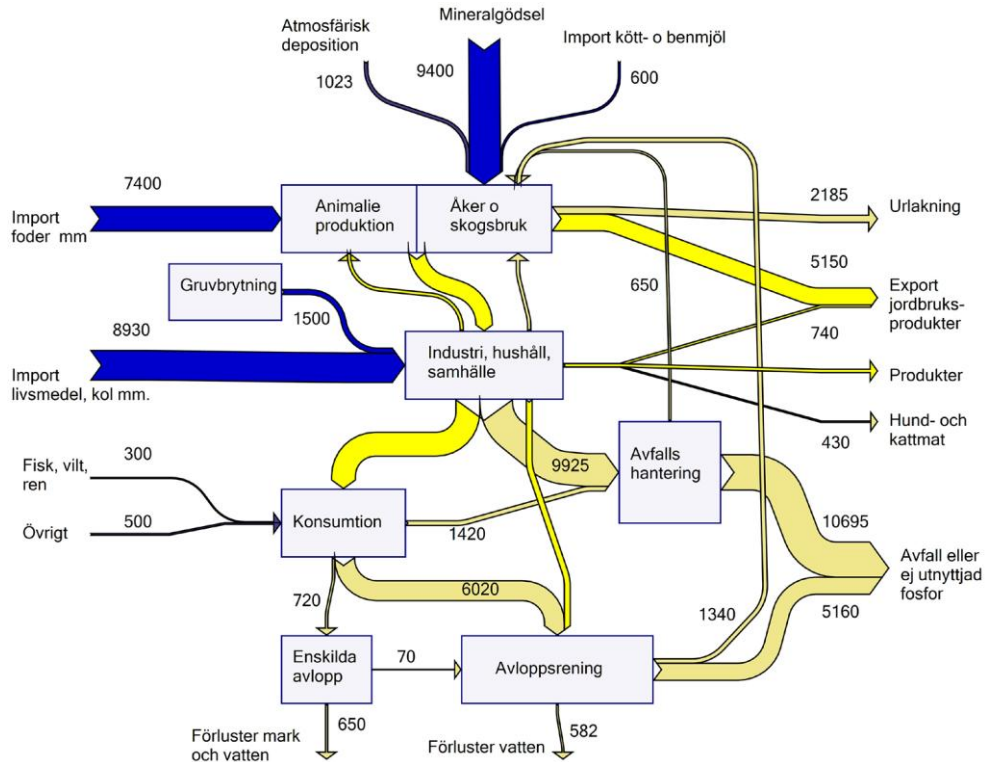
Det finns principiellt tre olika källsorterande system:

- *Urinsortering* vilket innebär att 60 % av fosfor och 80 % av kväve avskiljs. Hanteringskedjan för urin är principiellt enkel eftersom urin innehåller mycket lite smittoämnen och hygieniseringen sker genom lagring. Används urin som gödning erhålls en god resurshushållning av kväve, fosfor men även kalium.
- *Klosettavloppsvatten* dvs att toalettavloppsvatten samlas separat innebär att 90% av både fosfor och kväve avskiljs, men kräver en efterföljande behandling. Hygienisering kan t ex ske med våtkompostering, lagring med ureatillsats och termofil rötning. BDT-avloppsvatten (bad, disk, tvätt) behöver behandlas separat.
- *Torrtoalett med kompostering* och separat behandling av BDT-avloppsvatten

Ett flertal kommuner har banat väg med teknikutveckling och lokalt samarbete för att sluta kretsloppet. Det finns kommuner som har kommit långt genom att ställa krav på källsortering, t ex Södertälje där man tagit en kretsloppspolicy för små avloppsanläggningar. I andra kommuner har man beslutat att inte godta utsläpp från vattentoalett vid nyanläggning inom områden klassade som hög skyddsnivå.

Användningen av naturgrus är en fråga som diskuterats i samband med små avloppsanläggningar. Naturgrus är en ändlig resurs. Åsar och andra isälvsavlagringar har stor betydelse bland annat som dricksvattentäkter och för rening av råvatten. Uttaget av naturgrus bör därför minimeras och ersättas med återanvänt material, krossberg och morän.

Förutsättningarna att ersätta naturgrus i markbäddar har undersökts i en studie av JTI under 2013 (Elmefors och Ljung, 2013). Studien var dock begränsad och fler studier behövs för att dra några mer generella slutsatser kring krossmaterials förmåga att rena i detta fall fosfor och smittämnen. Studien var kortvarig och omfattade bara uppstartsfasen för markbäddarna, i detta fall under 6 månader. Det visade sig att naturgrus hade bättre förmåga till rening av både fosfor och smittämnen under den uppstartsfas som studerades. Men hydrauliken var densamma oavsett naturgrus eller krossmaterial.



Figur 6. Fosforflöden till och från svenskt jordbruk och livsmedelskedja (ton fosfor per år). Källa Linderholm och Mattsson, 2013.

6.3 Problembild små avloppsanläggningar

Det stora antalet små avloppsanläggningar med bristfällig rening medför att de utgör en betydande källa till övergödningen av våra sjöar, hav och vattendrag samt riskerar att förorena dricksvatten och badvatten. De kan även vara en källa till utsläpp av syreförbrukande- och miljöfarliga ämnen från hushållskemikalier och läkemedel. Förutom miljöpåverkan och smittspridning finns det även andra aspekter som är viktiga att tänka på i arbetet med de små avloppsanläggningarna, som hushållning med naturresurser, återföring av näringsämnen och hur känslig tekniken är för störning och utebliven skötsel. För att kunna fatta kloka beslut om lämplig avloppslösning är det nödvändigt att ta hänsyn till alla aspekter. Man måste också beakta vad som är praktiskt möjligt och ekonomiskt rimligt för en enskild fastighetsägare.

6.3.1 Belastningen till och från anläggningen

Belastningen från små avloppsanläggningar beror på belastningen till anläggningen (nyttjandegrad, antal personer, om det är toalettavloppsvatten eller enbart BDT-avloppsvatten), funktionen på anläggningen (typ, ålder, belastning), samt retentionen⁶ före utsläpp.

⁶ En definition av retention finns i kapitel 10

Det är den samlade belastningen som är viktig att beakta. Belastningen på anläggningen är av avgörande betydelse på den totala påverkan. Den beror på antalet personer, nyttjandegraden dvs hur stor del man tillbringar i huset över dagen och över året. Om det är permanentboende eller fritidsboende och vilka vanor man har samt om det är en större anläggning med flera hushåll anslutna. En viktig fråga är huruvida allt avloppsvatten går till anläggningen eller om det enbart är BDT-avloppsvatten. Genom att separera toalettavloppsvattnet från BDT-avloppsvattnet uppnås exempelvis 99% av smittämnen och 90% reduktion av fosfor och kväve. Tabell 4 visar den specifika och totala föroreningsbelastningen från avloppsfraktioner, samt den procentuella fördelningen.

6.3.2 Funktionen på anläggningen

Val av lämpligast anläggning beror på förutsättningarna på platsen, reningskrav och fastighetsägarens önskemål och behov. Funktionen på själva reningsanläggningen beror på typ av anläggning, dimensionering, skötsel, drift och underhåll, ålder, om belastningen är jämnt över året, temperatur mm. I avloppsanläggningen avskiljs smittämnen, kväve, fosfor och organisk substans. Reduktion av läkemedelssubstanser och övriga kemikalier i markbaserade anläggningar beror på utformning och skötsel av avloppsanläggningen. God syresättning och lång uppehållstid i markbaserade anläggningar är gynnsamma förutsättningar.

6.3.3 Retentionen/placeringen

Utsläppspunkten är väl så viktig och retentionen kan skilja väsentligt om man släpper ut i ett rakt dike två meter från en sjö eller i ett mindre dike långt från sjön med långsam vattenföring. Närheten till grundvattennivån är också avgörande.

6.3.4 Avloppsvattnets sammansättning

Det hushållsspillvatten som en person ger upphov till består av urin, fekalier, spolvatten till toaletten och BDT-avloppsvatten. Mängd och sammansättning av urin och fekalier skiljer sig inte så mycket åt, däremot kan vattenförbrukningen skilja beroende på utformning av toalettstol och tekniska apparater, samt vanor och beteende hos olika personer. I de allmänna råden anges en specifik belastning enligt tabell 4. Dessa siffror har justerats något avseende fosfor eftersom det i Sverige numera enbart är tillåtet att saluföra fosfatfria tvättmedel och diskmedel. Även värdet för BOD har ändrats baserat på uppdaterad data från SMED 2011 och Urware 2005.

Tabell 4. Specifik och total föroreningsbelastning från avloppsfraktioner och totalt, samt procentuell fördelning.

Fraktion/typ	BOD		P		N	
	g/p d	%	g/ p d	%	g/ p d	%
Fekalier + papper	30*	30	0,5	30	1,5	10
Urin	5	10	1	60	11	80
BDT	30*	60	0,2**	10	1,4	10
Totalt	50	100	1,7	100	14	100

*Urware 2005, Composition of urine, faeces, greywater and biowaste.

** Baserat på att fosfatfria tvättmedel och diskmedel endast saluförs i Sverige.

6.3.5 Behandlingsalternativ

Avloppsvattnet från små fastigheter kan behandlas på många olika sätt. Markbäddar och infiltrationsanläggningar är de vanligaste anläggningstyperna i Sverige. Följt av sluten tank och de som enbart har slamavskiljare.

Tabell 5. Fördelning av avloppsanläggningar bland enskilda WC-avlopp 2009 (Källa SMED 2011)

Reningsanläggning	Antal	Andel
Infiltrationsbädd	280 000	40
Sluten tank eller urinseparering	140 000	21
Enbart slamavskiljare	130 000	19
Markbädd	110 000	16
Minireningsverk*	14 000	2
Gemensamhetsanläggningar	8 000	1
Markbädd med P-filter*	1 000	
Totalt antal fastigheter	700 000	

*andelen minireningsverk och markbädd med förstärkt fosforrening har ökat de sista åren enligt uppgifter från branschen.

6.3.6 Vattenförbrukning

I Sverige idag är en normal vattenförbrukning 120-160 liter per dag. Vattenförbrukning per person är generellt lägre om man bor i villa än om man bor i lägenhet. Enligt Svenskt Vatten använder en person i Sverige i genomsnitt cirka 160 liter vatten, fördelat på följande sätt:

- 10 liter för dryck och mat
- 30 liter för toalettspolning
- 30 liter för disk
- 20 liter för tvätt

- 60 liter för personlig hygien
- 10 liter för övrig användning

Det är rimligt att anta att vattenförbrukningen är i genomsnitt 160 liter fördelat på 10 liter för dryck och mat, 120 liter BDT-vatten och 30 liter WC-vatten per person och dygn, under förutsättning att det är en modern snålspolande toalett.

7 Behovsanalys och utgångspunkter

I första delrapporteringen av detta regeringsuppdrag – Styrmedel för hållbar åtgärdstakt av enskilda avlopp – presenterades en problem- och behovsanalys. Åtgärdstakten är för långsam och de åtgärder som vidtas baseras nästan enbart på att tillsynsmyndigheten systematiskt utövar tillsyn på varje enskilt objekt. Utöver behovet att skydda människors hälsa och miljön så finns behov av att utveckla åtgärdsarbetet. I detta kapitel presenteras förväntningarna på uppdraget och behoven av regeländringar.

Långsiktigt hållbar åtgärdstakt för alla bristande avloppsanläggningar

Med nuvarande åtgärdstakt (ca 1-2 %) ökar antalet små avloppsanläggningar som behöver åtgärdas varje år. Med den takt som de små avloppsanläggningarna åtgärdas idag kommer det att ta drygt 70 år att ha uppgraderat alla anläggningar.

Ett styrmedel eller en styrmedelskombination behöver utformas för att klara en permanent hållbar åtgärdstakt dvs. ta ett helhetsgrepp om hela den nödvändiga åtgärdstakt som inkluderar såväl upphämtningen av de anläggningar som inte uppfyller miljöbalkens krav, de befintliga anläggningar som kommer att behöva åtgärder inom den närmaste framtiden samt nyanlagda anläggningar vid nybyggnation.

Det finns också ett behov av att inte skapa en tillfällig anhopning av avloppsärenden, för handläggarna och avloppsentreprenörerna. Det finns en risk för detta om övergångsbestämmelserna inte tar hänsyn till att det måste vara en jämn spridning på åtgärdstakten. Vid anhopning av ärenden blir anläggandet av avloppsanläggningen dyrare för fastighetsägaren pga tillfällig brist på avloppsentreprenörer samt brist på erfarna avloppshandläggare.

Havs- och vattenmyndighetens föreslagna målbild är en hållbar åtgärdstakt på 5 % årligen långsiktigt (räknat på en genomsnittlig livslängd på 20 år). På kort sikt behöver den uppgå till drygt 6 % för en omställning av anläggningar som inte uppfyller miljöbalkens krav inom tidsramen 10 år.

Tydligare och mer rättssäkert regelverk för prövning och tillsyn

Naturvårdsverkets allmänna råd anses av många handläggare vara en bra vägledning men det finns ett behov av bindande regler. Ett tydligt regelverk saknas för att genomföra tillsyn och prövning av små avloppsanläggningar på ett rättssäkert sätt. Regelverket ska tillämpas av uppskattningsvis 1 000 handläggare som är mer eller mindre delaktiga i handläggningen av små avloppsanläggningar vilket gör att risken för olika bedömningar är stor.

Förväntningarna är stora på att ett tydligare regelverk ska minska handläggningstiden per objekt och därmed skapa en effektivare tillsyn. Men

förväntningar finns även på en utökad central tillsynsvägledning. Detta gäller speciellt för de kommuner som har små resurser. Tillsynsvägledningen ska skapa förutsättningar för handläggaren att smidigt kunna uppdatera sig och hitta kunskap för handläggning och tillsyn. Tillsynsvägledningen behöver öka både från nationellt och regionalt håll.

Tydligare krav på hälsoskydd

Medan det i Naturvårdsverkets allmänna råd finns vägledning i form av reduktionskrav för kväve, fosfor och syreförbrukande ämnen är de hälsomässiga kraven otydliga. Ur rättssäkerhetssynpunkt skapas problem då myndigheternas tolkning av vilken hälsoskyddsnivå som ska uppnås kan variera mycket.

Tydligare krav på hälsoskydd skapar möjligheter att få bättre dricksvattenkvalitet i de enskilda vattenbrunnarna samt förbättrad badvattenkvalitet. Detta ökar förutsättningarna att uppfylla kraven i badvattendirektivet och miljökvalitetsnormer för skyddade områden avseende vattenförekomster som används för uttag av dricksvatten. Dessutom skapar det möjligheter att uppfylla de halter för enskild vattenförsörjning så som det framgår av Socialstyrelsens allmänna råd om försiktighetsmått för dricksvatten.

Hushållning med naturresurser

Enligt 2 kap. 5 § MB ska alla som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd hushålla med råvaror och energi samt utnyttja möjligheterna till återanvändning och återvinning.

Trots att miljöbalken varit i kraft sedan 1999, ställs det sällan krav på resurshushållning och kretslopp i arbetet med små avloppsanläggningar. Här finns en stor potential att skapa lokala kretslopp av växtnäring.

Användningen av naturgrus är en fråga som diskuterats i samband med anläggandet av små avloppsanläggningar. Naturgrus är en ändlig resurs och uttaget bör därför minimeras och i stället ersättas med andra material eller tekniker.

Tydligare krav på kontroll

Alla avloppsanläggningar kräver någon form av kontroll och skötsel. Mer regelbunden kontroll är nödvändig när det gäller anläggningar som är känsliga för störning eller utebliven skötsel, exempelvis kan nämnas minireningsverk eller anläggningar som kräver serviceavtal. Tillsynen har visat att denna typ av avancerad teknik är svår för den enskilde fastighetsägaren att sköta. Från kommunernas handläggare har önskemålet varit påtagligt om behov av ett tydligare regelverk för att underlätta tillsyn och prövning av den typen av anläggningar.

Förtydliga vilka krav som ska ställas på BDT-avloppsvatten

Det finns olika uppfattning i kommunerna om riskerna med BDT-avloppsvatten samt vilka krav som ska ställas på dessa utsläpp. I en anläggning där toalettavloppsvattnet leds till en sluten tank hamnar runt 90 % av kväve och fosfor i tanken, tillsammans med över 99 % av smittämnen. Detta innebär att genom källsortering av toalettavloppsvatten från BDT-avloppsvatten uppfylls de reduktionskrav som gäller inom nuvarande hög skyddsnivå-områden beträffande kväve och fosfor. Om toalettavloppsvatten sorteras bort uppnås 40-50 % BOD-reduktion.

I de kommuner där höga krav ställs på den markbaserade BDT-anläggningen (toalettavloppsvattnet har sorterats bort), ser man inte på de samlade utsläppen från huset, utan bedömer toalettavloppsvattnet och BDT-avloppsvattnet för sig. Dessa krav är då oftast orimliga i förhållande till miljönyttan. Med hänsyn till detta bör de krav som ställs i framtida reglering utgå från de samlade avloppsflödena från huset.

Flexibelt regelverk som kan möta kommande förändringar och främja teknikutveckling

Ett nytt regelverk bör vara flexibelt och kunna möta och stödja beteende- och teknikförändringar även i framtiden. Detta förutsätter att reglering och andra styrmedel uppfyller dynamisk kostnadseffektivitet. Regelverket behöver t.ex. kunna uppdateras med ändrade reduktionskrav, samt färre eller fler kravparametrar/kriterier. Det kan även finnas behov av att särskilja de allra minsta avloppsanläggningarna från de med flera hushåll påkopplade.

Tydligare koppling till vattenförvaltningens åtgärdsprogram

Miljökvalitetsmålet Ingen övergödning utgår bl.a. från att god ekologisk status ska nås inom vattenförvaltningen. I den samhällsekonomiska konsekvensanalysen ska vattenförvaltningens åtgärdsprogram vara en vägledande ambition i kravnivåerna i de olika scenarierna. Referensscenariot i konsekvensanalysen utgår att 200 ton fosforreduktion sker från små avloppsanläggningar i Sverige om de allmänna råden tillämpas.

Kostnadseffektivitet

Enligt vattendirektivet ska reduktioner fördelas mellan sektorer på ett kostnadseffektivt sätt. Det innebär att storleken på de reduktioner som faller på små avloppsanläggningar jämfört med andra sektorer ska bestämmas i en kostnadseffektivitetsanalys enligt vattenmyndigheternas åtgärdsprogram. I åtgärdsprogrammen för 2009-2015 presenteras en skärpning genom att små avloppsanläggningar ska reducera sina utsläpp med sammanlagt ca 60 ton inom områden med vattenförekomster som inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god vattenstatus. Skärpningen gäller utöver det reduktionsbehov som krävs för att uppnå befintliga krav inom normal skyddsnivå. Åtgärdena och denna fördelning ska nås med kostnadseffektiva styrmedel.

Prioritering av de avloppsanläggningar där risken är störst

Fokus behöver läggas på de avloppsanläggningar som skapar störst risk för miljö och hälsa och som ligger i närheten av de vattenförekomster som riskerar att inte uppnå god ekologisk status med avseende på näringsämnen. Utifrån kraven på kostnadseffektivitet bör det skapas möjlighet för en lägre skyddsnivå och lägre reduktionskrav för de anläggningar som befinner sig i områden som inte har problem med närsaltsbelastningen eller att belastningen från bebyggelse är extra låg, exempelvis Norrlands inland. Lägre krav på hälsoskydd bör kunna gälla för de anläggningar som inte riskerar det lokala hälsoskyddet där förutsättningarna på platsen skapar betryggande skyddsbarriärer.

Principen om att förorenaren betalar

En fastighetsägare med en avloppsanläggning som orsakar skador i miljön och för människors hälsa ska betala de samhällsekonomiska kostnader som uppstår.

Förbättrad uppföljning och datainsamling

Det finns ett stort behov av att kunna följa upp och utvärdera tillsynen av de små avloppsanläggningarna. Det är önskvärt att ha tillgång till aktuella register som innefattar inventerade anläggningar på nationell och regional nivå för att kunna se vilka avloppsanläggningar som finns, vilken status de har, belastning och inom vilken skyddsnivå varje anläggning befinner sig m.m. Det behöver skapas förutsättningar för att upprätthålla och uppdatera avloppsregister som en del i tillsynen. Ett register bör göra det möjligt att skapa kartor med geografiskt informationssystem, GIS, avseende avloppsanläggningarna.

Ökade incitament för fastighetsägaren att vidta åtgärder

En av huvudanledningarna till att åtgärdstakten för små avloppsanläggningar går sakta är att verksamhetsutövaren (oftast fastighetsägaren när det gäller små avloppsanläggningar) saknar incitament för att åtgärda sin anläggning. Åtgärder vidtas i stort sett bara då tillsynsmyndigheten utövat tillsyn och förelagt om åtgärder. Enligt miljöbalken är det fastighetsägaren som är ansvarig för att anläggningens påverkan på människors hälsa och miljön minimeras. Fastighetsägaren ska ha kunskap om eller förutsättningar att kontrollera och underhålla sin anläggning. En avloppsanläggning som inte underhålls och sköts på rätt sätt fungerar inte tillfredsställande.

7.1 Behov av regeländringar

Föregående avsnitt belyser flera skäl som motiverar en genomgripande ändring av regleringen av små avloppsanläggningar. Havs- och vattenmyndigheten har kommit fram till följande behov av regeländringar.

7.1.1 Nödvändiga regeländringar kopplat till byggproduktförordningen

Med anledning av de krav i byggproduktförordningen (EU) nr 305/2011 som började gälla den 1 juli 2013, exempelvis krav på CE-märkning och tillhörande prestandadeklaration⁽⁷⁾, har nödvändiga förändringar i regelverket kring avloppsanläggningar utretts. Detta presenterades i en delrapportering till regeringen i slutet av juni 2013.

Havs- och vattenmyndigheten har i samverkan med Boverket konstaterat att de väsentliga egenskaper som är relevanta för byggprodukter, som ska användas i avloppsanläggningar i Sverige, framgår av Naturvårdsverkets allmänna råd om små avloppsanordningar för hushållsspillvatten. De allmänna råden anger reduktionskrav för BOD₇, total-kväve och total-fosfor för två olika skyddsnivåer. Dock är det inte enkelt förutsebart när dessa nivåer gäller eller om ytterligare högre skyddsnivå kan gälla, vilket kräver en högre prestanda för att klara reduktionskraven.

Med tanke på den osäkerhet som råder hos inspektörer, verksamhetsutövare och bransch om betydelsen av de allmänna råden, är det värdefullt med regler i föreskrifts- eller förordningsform. Dessa bindande regler ska förtydliga när respektive skyddsnivå gäller, när ytterligare krav kan aktualiseras och vad sådana krav konkret innebär. Detta för att skapa en förutsebarhet när olika avloppslösningar kan nyttjas, vilket även förebygger handelshinder.

Konsekvensutredning och begäran om mandatändring för den nya parametern smittämnen

Eftersom smittämnen är en helt ny parameter som inte ryms i mandatet och därför inte kan tas omhand av de bedömningsmetoder som finns i den harmoniserade standarden så behöver mandatet ändras. Som underlag för begäran om mandatändring tas sådana frågor upp genom landets representanter i den ständiga byggkommittén. Kommissionen föreslår hur byggproduktdirektivet i detalj ska genomföras och lyssnar också på medlemsstaternas förslag som rör bland annat standardiseringsuppdrag.

De tilltänkta nya reglerna måste anmälas enligt 98/34-förfarandet innan de antas. Anmälan ska även innehålla en konsekvensutredning. Om det inte anses vara möjligt att få till bedömningsmetoder för en föreslagen parameter så kommer mandatändring inte att ske.

Frågan kring krav på rening av smittskyddsämnen och möjligheten att få in provning av mikroorganismer inom standardprovningen för denna typ av

⁷ En utförlig förklaring vad CE-märkning och prestandadeklaration innebär för de avloppsprodukter som berörs av byggproduktförordningen har presenterats i Havs- och vattenmyndighetens rapport till regeringskansliet i juni 2013 "Delredovisning 2 - Enskilda avlopp – som avser nya krav i Europaparlamentets och Rådets byggproduktförordning (EU) nr 305/2011".

anläggningar har diskuterats i vissa arbetsgrupper som är kopplade till den tekniska kommittén CEN/TC 165 "Wastewater engineering". Smittämnen är dock inte med som en parameter i testprovningarna då det fortfarande inte är någon medlemsstat som anmält frågan.

7.1.2 Problem med befintligt regelverk

Tillsynsmyndigheten behöver systematiskt för i princip varje verksamhetsutövare bära ansvaret för att se till att åtgärder vidtas när små avloppsanläggningar brister eller inte uppfyller miljöbalkens krav. Det tillhör förvisso tillsynsmyndighetens ansvar enligt 26 kap. MB att göra detta, men om ett genomförande av åtgärder systematiskt förutsätter tillsynsmyndighetens insatser, kan man tala om en brist i regelverket som får stora konsekvenser för genomförandet. Det innebär i praktiken att tillsynsmyndigheten utför en inte oväsentlig del av fastighetsägarnas ansvar enligt miljöbalken.

Historiken bakom dagens reglering

I tidigare hälsovårdsstadga, som kom att gälla till 1982 års hälsoskyddslag (HskL), angavs att för bl.a. avledande av spillvatten⁸ och annan flytande orenlighet samt för rening av avloppsvatten skulle vidtas de anordningar och åtgärder, som var skäligen för att undvika sanitär olägenhet. Det krävdes också skriftlig anmälan för att få inrätta sluten avloppsledning som inte endast skulle föra avloppsvatten till allmän avloppsanläggning.

Först i HskL fanns en mer allmänt hållen regel beträffande utsläpp av avloppsvatten, vilken motsvarar dagens 9 kap. 7 § MB. Vidare krävdes enligt HskL tillstånd av den kommunala nämnden för att få inrätta avloppsanordning om en vattentoilet var ansluten.

Parallellt med hälsoskyddslagstiftningen infördes under 1940-talet en miljöskyddslagstiftning som inordnades i vattenlagstiftningen. I 1918 års vattenlag (ÅVL) reglerades utsläpp av kloakvatten, d.v.s. spillvatten och orenligheter som härrörde från bostäder. År 1956 infördes även krav på längre gående rening än slamavskiljning (låggradig rening). Bestämmelsen överfördes senare till miljöskyddslagen (ML) för att därefter få plats i 12 § FMH där den alltjämt finns.

År 1956 tillkom också den s.k. förprövningskungörelsen för de större anläggningarna, i vilken det räknades upp vissa slags fabriker och andra inrättningar som inte fick anläggas före avloppsfrågan tillståndsprövats av vattendomstol, medan andra skulle anmälas till länsstyrelsen.

ML trädde i kraft år 1969 och dess skyddsintressen var både hälsan och miljön som sådan. Någon skillnad mellan avloppsvatten från hushåll respektive industri gjordes inte längre. Dock fanns fortfarande viss reglering kvar i

⁸ Spillvatten är ett annat ord för avloppsvatten

hälsovårdsstadgan, som därefter ersattes av HskL. Följande uppdelning mellan ML och HskL gällde.

I ML definierades begreppet *miljöfarlig verksamhet*, till vilken räknades bl.a. utsläppande av avloppsvatten. Utsläppande av avloppsvatten av vissa slag i vattendrag, sjö eller annat vattenområde var förbjudet, om det inte var uppenbart att det kunde ske utan olägenhet. Som grundläggande bestämmelse för alla former av avloppsutsläpp fanns även de allmänna hänsynsreglerna. I miljöskyddsförordningen (MF) fanns ytterligare regler. Genom dess 3 § tillsammans med bilagan till förordningen var det förbjudet bl.a. att *släppa ut* avloppsvatten utan tillstånd om utsläppen motsvarade mer än 2 000 personekvivalenter (pe). Genom 19 § MF tillsammans med bilagan var det förbjudet att släppa ut avloppsvatten från anläggningar dimensionerade för upp till 2 000 pe, med undantag för *avlopp från enstaka hushåll* utan att anmäla detta till den kommunala nämnden.

I HskL var det begreppet *sanitär olägenhet* som var det centrala och när det gäller avloppsvatten var detta detsamma som i ML. I 7 § HskL fanns den grundläggande regeln för avloppsutsläpp;

"Avloppsvatten skall avledas, renas eller på annat sätt tas om hand så att sanitär olägenhet inte uppkommer. För detta ändamål skall lämpliga avloppsanordningar inrättas."

Denna bestämmelse föreskrev även tillståndsplikt från den kommunala nämnden för att *inrätta* avloppsanordning om vattentoalett skulle anslutas, medan det räckte med en skriftlig anmälan om ingen vattentoalett skulle kopplas på. Föreskrevs tillstånds- eller anmälningsplikt i ML, gällde den regeln i stället. Enligt den praxis som normalt tillämpades av tillsynsmyndigheterna beträffande avloppsvatten, tillämpades HskL i fråga om mindre utsläppsmängder, d.v.s. från enstaka hushåll, och miljöskyddslagen för utsläppsmängder därutöver.

Med kunskap om den reglering som gällde omedelbart före MB, så inses lätt att den splittrade avloppsreglering som idag gäller inom MB beror på att bestämmelserna mer eller mindre ordagrant endast har flyttats till 9 kap. MB eller till FMH. Någon samordning mellan reglerna har inte varit aktuell.

7.1.3 Nuvarande reglering

Miljöbalkens portalparagraf innebär att hela balken ska tillämpas så att en hållbar utveckling främjas.

De allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB ställer bl.a. krav på att den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd ska känna till de risker för miljön och människors hälsa som verksamheten kan tänkas orsaka samt att de skyddsåtgärder och försiktighetsmått som inte är orimliga vidtas. Det är den som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd som är skyldig att visa att bestämmelserna iaktas (omvänd bevisbörda).

Vid tillståndsprövning och vid tillsyn bestäms kraven främst utifrån miljöbalkens mål och de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap MB. Regler om tillståndsprövning, rättsverkningar av tillstånd, tillsyn och egenkontroll finns i kapitel 16, 19-24 respektive 26 MB.

Det finns även särskilda regler när det gäller utsläpp av avloppsvatten i 9 kap. 7 § MB och 12 § FMH. Inrättande och ändring av avloppsanordningar omfattas av tillstånds- respektive anmälningsplikt enligt 9 kap. MB och FMH. Förutom miljöbalkens processuella regler är förvaltningsmyndigheterna även bundna av bestämmelser i förvaltningslagen (FL). Vidare finns bestämmelser i plan- och bygglagen (PBL) samt plan- och byggförordningen (PBF) som kan vara tillämpliga.

Bland annat följande bestämmelser i MB, FMH och PBF berör små avloppsanläggningar:

MB

1 kap. 1 § Miljöbalkens målsättningsregel

2 kap. Allmänna hänsynsreglerna

9 kap. 1 § Definierar utsläpp av avloppsvatten som miljöfarlig verksamhet.

9 kap. 2 § Definierar begreppet avloppsvatten.

9 kap. 7 § Specialregel om rening av avloppsvatten;
”Avloppsvatten ska avledas och renas eller tas om hand på något annat sätt så att olägenhet för människors hälsa eller miljön inte uppkommer. För detta ändamål ska lämpliga avloppsanordningar eller andra inrättningar utföras.”

16, 19 och 22 kap. Innehåller bland annat regler om vad en tillståndsansökan ska innehålla och hur tillståndet och dess villkor ska formuleras.

24 kap. Innehåller bland annat regler om hur gamla tillstånd eller tillståndsvillkor ska kunna upphävas eller omprövas.

26 kap. Reglerar vilka möjligheter en tillsynsmyndighet har.

26 kap. 1 § ”Tillsynen ska säkerställa syftet med denna balk och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Tillsynsmyndigheten ska för detta ändamål i nödvändig utsträckning kontrollera efterlevnaden av miljöbalken...”

FMH

12 § ”Det är förbjudet att i vattenområde släppa ut avloppsvatten från vattentoalett eller tätbebyggelse, om avloppsvattnet inte har genomgått längre gående rening än slamavskiljning. Vad som sägs i första stycket gäller dock inte

om det är uppenbart att sådant utsläpp kan göras utan risk för olägenhet för människors hälsa eller miljön.”

13 § ”Det är förbjudet att utan tillstånd enligt miljöbalken inrätta avloppsanordningar till vilka vattentoaletter ska anslutas. Motsvarande gäller vid anslutning av vattentoalett till befintlig avloppsanordning. Ansökan om tillstånd enligt första stycket ska prövas av den kommunala nämnden.”

PBF

En anmälan enligt plan- och byggförordning krävs.

Bygger på gamla regler som är splittrade

Dagens reglering av små avloppsanläggningar bygger på gamla regler, som vid skilda tillfällen ändrats efterhand. Någon genomgripande ändring med syfte att reglera just små avloppsanläggningar har aldrig genomförts, utan dessa anläggningars regelverk har hängt med de större miljöfarliga verksamheterna.

Lagstiftningen för de små avloppsanläggningarna måste sökas på flera olika ställen i regelverket. Det saknas en helhet eller tydliga hänvisningar emellan befintliga bestämmelser. Det finns ett tydligt behov av särskilt anpassade regler för de små anläggningarna.

Den kommunala nämnden är både prövnings- och tillsynsmyndighet för de små avloppsanläggningarna och de är nästan de enda verksamheterna där kommunernas miljönämnder handlägger tillståndsärenden. Detta betyder att inspektörerna ska tillämpa processuella regler i prövningen som normalt inte tillämpas på kommunnivå. De processuella reglerna finns i kapitel 16, 19, 22, 24 och 26 MB samt i förvaltningslagen. Medan innebörden av tillsynsreglerna i 26 kapitlet MB oftast är väl kända av handläggarna kan det finnas visst tvivel om hur man tillämpar de övriga processuella reglerna. Kraven på inspektörerna blir därför stora. Inspektörerna har dessutom mycket sällan stöd av juridisk expertis i den kommunala ärendehandläggningen.

Oklarheter i FMH

Flera av bestämmelserna i FMH gällande små avloppsanläggningar upplevs av tillstånds- och tillsynsmyndigheterna som otydliga.

Enligt 12 § FMH är det förbjudet att i vattenområde släppa ut avloppsvatten från vattentoalett eller tätbebyggelse, om avloppsvattnet inte har genomgått längre gående rening än slamavskiljning. Svårigheter finns bl a med tolkningen av tätbebyggelse. Även begreppet vattenområde tolkas olika. Denna paragraf är dessutom ett problem avseende bräddningar från ledningsnät och avloppsreningsverk (detta kan även gälla mindre reningsverk på upp till 200 pe) då den i princip är omöjlig att efterleva.

Enligt 13 § FMH råder tillståndsplikt för inrättandet av anläggningen men inte för driften. I gällande praxis har fastslagits att även om det bara är inrättandet

som genererar tillståndplikt så ska själva driften anses omfattas i prövningen. Kommunerna hanterar dock prövningen på olika sätt över hela landet.

Enligt 14 § FMH är det förbjudet att utan anmälan ändra tillståndspliktiga avloppsanordningar om åtgärden kan medföra väsentlig ändring av avloppsvattnets mängd eller sammansättning. Här råder flera oklarheter bl.a. vad som innebär väsentlig ändring och var gränsen går mellan ändring och nyanläggning.

Slutligen kan som exempel nämnas 18 § FMH. Tillstånd för inrättande av en avloppsanläggning meddelas genom ett skriftligt beslut, vilket kan förenas med villkor. Detta framgår av 16 kap MB. Genom 18 § FMH kan den kommunala nämnden också besluta att anläggningen inte får tas i bruk förrän den har slutbesiktigats av myndigheten.

Denna typ av slutbesiktningar existerar inte vid andra tillståndsprövningar enligt miljöbalken. Till skillnad mot de kommunala miljönämnderna när det gäller de små avloppsanläggningarna, så har varken miljöprövningsdelegationen eller mark- och miljödomstol något mer med verksamheten att göra efter det att man meddelat sitt beslut eller dom. Slutbesiktning är alltså inget vedertaget moment i miljöbalkens tillståndsprocess. Det råder många oklarheter om vad denna typ av ”slutbesiktning” i realiteten kan spela för roll, när anläggningen redan är nedgrävd och omöjlig att inspektera. En sådan inspektion kan dessutom av många uppfattas som att kommunen tar ansvar för att anläggningen är korrekt utförd och installerad, när detta ansvar helt och fullt vilar på konsumenträttslig grund⁹).

De allmänna hänsynsreglernas krav gäller för fastighetsägarna

Miljöbalkens allmänna hänsynsregler, så som kunskapskravet och den omvända bevisbördan, gäller också för privatpersoner som till skillnad mot många yrkesmässiga verksamhetsutövare, sällan inrättar svår teknik eller genererar stora utsläpp. Kravet på bästa möjliga teknik gäller dock inte för privatpersoner. Små avloppsanläggningar representerar en grupp verksamheter som i huvudsak inrättas och drivs av privatpersoner, trots att det är relativt avancerad teknik och innebär stora investeringar. Dessa privatpersoner har inte full kunskap om reningstekniker, om risker för miljö, hälsa, hushållning med naturresurser etc. En av de vanligaste frågorna som ställs av sökanden till prövningsmyndigheten är just frågan hur reduktionskrav ska översättas till tekniklösning.

Detta ställer till problem då handläggarna inte får agera konsulter och inte heller ställa krav på viss teknik eller peka ut vilken lokalisering som är bäst. Här finns dock en intressant och något oklar gränsdragning mot

⁹ När en privatperson köper en tjänst innefattas en garanti enligt konsumenttjänstlagen. Detta gäller dock inte på samma sätt om tjänsten för avloppsanläggande (i detta fall) köps av ett företag, kommunen eller en samfällighet. Garantin gäller i 10 år.

förvaltningslagens krav på god service till medborgarna. Mot bakgrund av det ovan nämnda har privatpersoner ofta ett större behov av hjälp och stöd än vad företag har, samtidigt som prövningshandläggaren inte alltid får ge dem all den hjälp de efterlyser.

Det är inte Havs -och vattenmyndighetens uppfattning att miljöbalkens allmänna hänsynsregler inte ska gälla för privatpersoner, men det finns anledning att genom mer detaljerade föreskrifter göra dessa bestämmelser mer lättförståliga och mer förutsebara för dessa fall.

Från teknikkrav till funktionskrav

Naturvårdsverkets allmänna råd från 1987 reglerade teknik medan nuvarande allmänna råd från 2006 uppställer funktionskrav. De gamla råden underlättade prövningsprocessen då det inte var många tekniska lösningar som tilläts, utan det handlade i stort sett endast om en lokaliseringsprövning. Detta ska jämföras med nuvarande allmänna råd, som alltså försvårade prövningen för både sökande och prövningsmyndighet, då de innefattade prövning av tekniklösning i större omfattning än tidigare. De allmänna råden resulterade i en teknikexplosion som visserligen var gynnsam för handeln, men försvårade både för sökande och myndighet och troligen även för avloppsentreprenörerna. För teknikleverantörer har det varit bra att veta att det är reduktionsgrad som efterfrågas, men det är inte helt tydligt ifall dennes produkt är godkänd för sökandes lokalisering.

Olika lagtolkning i landets kommuner

Det är dessvärre inte ovanligt att kommunerna tolkar dagens regler på olika sätt. Detta kan ha olika orsaker. Eftersom miljöbalkens andra kapitel är avvägningsregler, går det inte att direkt av författningstexten utläsa vad som gäller. Istället måste man ha kontroll på rättspraxis för att kunna tolka den på rätt sätt. Och här finns få klargörande överprövade domar.

I många kommuner har det tagits fram olika former av vägledande dokument, policys eller handläggningsrutiner, för att underlätta handläggningen. Onekligen finns det ett stort behov av sådana dokument. I vissa fall har dessa dokument beslutats på tjänstemannanivå, i andra av den kommunala nämnden och i ytterligare fall har kommunfullmäktige fått fatta beslut om dem.

Problemet är dock att kommunala policydokument om små avloppsanläggningar inte sällan uppfattas som bindande av medborgare, nämndledamöter och tjänstemän. På grund av missuppfattningar av vilken rättsverkan kommunala policydokument har, samtidigt som det finns ett stort behov av tydliga och lättolkade regler, kan ärendehandläggningen hos kommunerna komma att strida mot regeringsformens krav på att den offentliga makten ska utövas under lagarna.

Osäkerhet om funktion hos markbaserade anläggningar

Det råder idag osäkerhet om hur länge de markbaserade anläggningarna har kvar sin fosforreningsförmåga. Bara för att en reningsanläggning anlades före

miljöbalken behöver det inte betyda att den förlorat sin renande förmåga avseende närings- och smittämnen. Åtgärdas inte en dåligt fungerande anläggning finns risker både för människors hälsa (närliggande vattentäkter) och för miljön (närsaltutsläpp etc). Att åtgärda en anläggning som fungerar tillfredsställande innebär å andra sidan onödiga kostnader och resursslöseri. De markbaserade avloppsanläggningarnas funktion beror på var de är placerade, hur de belastas och hur de sköts. En markbaserad avloppsanläggnings livslängd är inte enbart beroende av förmågan att rena fosfor.

8 Definitioner och förkortningar

<i>Avloppsanläggning</i>	de samverkande komponenter som ingår i en komplett konstruktion vars syfte är att behandla hushållsspillvatten samt urin och fekalier, såsom rörledningar, slamavskiljare, slutna tankar, infiltrationsanordningar, markbäddar, reningsverk och liknande anordningar.
<i>Avloppsanordning</i>	komponent som ingår i en avloppsanläggning
<i>Avloppsfraktioner</i>	avloppsslam, toalettavloppsvatten, urin, fekalier, BDT-avloppsvatten, innehåll i slutna tankar och övriga liknande restprodukter.
<i>Avloppsslam</i>	slam från avloppsreningsverk, slamavskiljare eller liknande anordningar som behandlar avloppsvatten från hushåll eller tätort, eller från andra reningsverk som behandlar avloppsvatten med liknande sammansättning
<i>BDT-avloppsvatten</i>	bad-, disk- och tvättavloppsvatten, vari ingår bland annat dusch-, och diskmaskinsvatten
<i>BOD₇</i>	biokemisk syreförbrukning mätt under sju dygn. Mått på oxiderbara ämnen (i avloppsvattnet)
<i>HskL</i>	Hälsoskyddslagen
<i>Hushållsspillvatten</i>	spillvatten från bostäder och serviceinrättningar, vilket till övervägande del utgörs av toalettavloppsvatten samt BDT-avloppsvatten
<i>Källsorterande system</i>	system där urin och fekalier vid toaletten avskiljs från BDT-avloppsvatten och sedan samlas upp.
<i>MB</i>	Miljöbalken
<i>ML</i>	Miljöskyddslagen
<i>Påverkansområde</i>	område inom vilket en avloppsanläggning kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön
<i>Retention</i>	avskiljning av ämnen i vattensystem, mark och luft genom sedimentation, växtupptag och denitrifikation. Retention sker i mark och grundvatten samt i vattendrag och sjöar.
<i>Små avloppsanläggningar</i>	avloppsanläggningar dimensionerade för upp till och med 200 pe

<i>Tillskottsvatten</i>	dag-, backspolnings-, och dräneringsvatten samt därmed jämförbart vatten
<i>Totalfosfor</i>	både partikelbunden och löst fosfor
<i>Totalkväve</i>	både partikelbunden och löst kväve
<i>Vattendrag</i>	en förekomst av inlandsvatten som till största delen strömmar på markytan men som kan strömma under jorden en del av sitt lopp, exempelvis bäck, dike, å, flod eller älv.
<i>1 personekvivalent (pe)</i>	den mängd nedbrytbart organiskt material som har en biokemisk syreförbrukning på 70 gram löst syre per dygn under sju dygn (BOD ₇)

9 Referenser

Elmefors, E., och Ljung, E. (2013). Markbäddars uppstartstid och påverkan på bäddens funktion vid användning av krossat berg – Uppstartsfas, JTI-rapport 48

Havs- och vattenmyndigheten (2012), *Små avlopp ingen skitsak - Uppföljning av Naturvårdsverkets tillsynskampanj för små avlopp*, rapport 2012:11

Havs- och vattenmyndigheten (2013), *Bilaga: Översiktlig styrmedelsanalys för enskilda avlopp - Styrmedel för att nå en hållbar åtgärdsstakt*, rapport 2013-02-25

JTI (2012), *Kvantifiering av fosforläckage från markbaserade avloppssystem*, JTI:s skriftserie, 2012:3

Kärrman, E., Petterson, F., och Erlandsson, Å. (2012), *Kostnader för VA i omvandlingsområden – en handledning*, Svenskt Vatten Utveckling, Rapport 2012-09

Ek, M., Junestedt, C., Larsson, C., Olshammar, M., Ericsson, M., 2011. *Teknikenkät - enskilda avlopp 2009* (No. SMED Rapport Nr 44 2011). SMED.

Naturvårdsverket, 1987. *Små Avloppsanläggningar – Hushållspillvatten från högst 5 hushåll*. Naturvårdsverkets Allmänna Råd 87:6.

Naturvårdsverket, 2006. Naturvårdsverkets allmänna råd [till 2 och 26 kap miljöbalken och 12-14 och 18 §§ förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd] om små avloppsanläggningar för hushållspillvatten, NFS 2006:7

Naturvårdsverket, 2006. *Avrapportering av regeringsuppdrag om förslag till ekonomiska bidrag som stimulerar användningen av effektiv teknik för att minska utsläppen från enskilda avlopp*, Dnr 522-374-06 Rm

Naturvårdsverket, 2012. *Läget inom markbaserad avloppsvattenrening, samlad kunskap kring reningstekniker för små och enskilda avlopp*. Rapport 6484.

Naturvårdsverket, 2012. *Styrmedel för ökad rening från kommunala reningsverk*, rapport nr 6521

Naturvårdsverket, 2012. *Steg på vägen Fördjupad utvärdering av miljömålen 2012*, rapport 6500.

IVL, 2012. *Enskilda avlopp som en källa till läkemedelsrester och andra kemikalier*, rapport 2070.

Palm, O., Elmefors, E., Eveborn, D., Moraesus, P., Nilsson, P., Persson, L., Ridderstolpe, P., 2011. *Forsknings- och utvecklingsbehov inom markbaserad avloppsvattenrening* [elektronisk]. Hämtad från: http://www.naturvardsverket.se/upload/10_Forskning/markbaserad-avloppsvattenrening-fou-behov.pdf (2012-12-19).

Palm, O., Elmefors, E., Moraesus, P., Nilsson, P., Persson, L., Ridderstolpe, P., Eveborn, D., 2012. *Läget inom markbaserad avloppsvattenrening : samlad kunskap kring reningstekniker för små och enskilda avlopp*, Rapport / Naturvårdsverket, 0282-7298 ; 6484. Naturvårdsverket, Stockholm.

Palm, O., Malmén, L., Jönsson, H., 2002. *Robusta, uthålliga små avloppssystem - En kunskapsammansättning*. Naturvårdsverket. Stockholm.

Renman, G., Johansson, P-O., Sternö, E., 2005. *Bergkross som filtermaterial vid vattenbehandling*. MinBaS rapport nr 2:9, Stockholm

Ridderstolpe, P., 2009. *Markbaserad rening - En förstudie för bedömning av kunskapsläge och utvecklingsbehov*. Länsstyrelsen i Västra Götalands län Rapport 2009:77

Selinus, O., 2011. Teknik och ekonomi avgör fosfortillgångarnas livslängd, *Återvinna Fosfor - Hur Bråttom Är Det?*, Formas Fokuserar.

Siegrist, R.L., Tyler, E.J., Jenssen, P.D., 2000. *Design and Performance of Onsite Wastewater Soil Absorption Systems*. National Research Needs Conference – Risk-based Decision making for Onsite Wastewater Treatment, Washington University, Missouri.

SMED Rapport 56, 2011. Beräkning av kväve- och fosforbelastning på vatten och hav för uppföljning av miljökvalitetsmålet "ingen övergödning".

Smittskyddsinstitutet & Havs- och vattenmyndigheten, 2012. *Vägledning för badvatten enligt direktiv 2006/7/EG version 8 2012-06-29*. [elektronisk] Hämtad från: <http://badplatsen.smittskyddsinstitutet.se/> (2012-08-31)

Socialstyrelsen, 2008. *Dricksvatten från enskilda vattentäkter – Ett nationellt tillsynsprojekt 2007*. Socialstyrelsen artikel 2008-109-15. Stockholm.

WHO 2011. Guidelines for Drinking-water Quality 4th edition. World Health Organisation. Geneve.

Bilagor

Bilaga 1:

Konsekvensanalyser av styrmedel för små avloppsanläggningar

Bilaga 2:

Funktionskrav för Små Avlopp –

Underlag för beslut om krav på reduktions- och utsläppsnivåer av fekala mikroorganismer från små avloppsanläggningar