

Redovisning

Datum

2013-02-25

Handläggare

Margareta Lundin Unger

Enheten för god vattenkvalitet

margareta.lundin-unger@havochvatten.se

Dnr

5535-12

Direkt

010-698 6168

Mottagare

Miljödepartementet

10333 Stockholm

Enskilda avlopp – Styrmedel för att nå en hållbar åtgärdstakt

Sammanfattning

Nära hälften av de 700 000 fastigheter i Sverige som har enskilt avlopp bedöms ha anläggningar som inte är godkända, ungefär 130 000 har enbart slamavskiljning och är därmed direkt olagliga. Rådande åtgärdstakt är låg, kring 1-2% per år, det är inte möjligt att närmare uppskatta åtgärdstakten för anläggningar med enbart slamavskiljning. För att hämta upp de olagliga avloppen men även upprätthålla en god standard på lång sikt måste åtgärdstakten öka till 5 % och initialt 6,3 % per år om man räknar med att de direkt olagliga skall åtgärdas inom en tioårsperiod. Havs- och vattenmyndigheten har inventerat och närmare analyserat ett antal styrmedel för att öka omställningen. Den styrmedelskombination som var kostnadseffektivast i den övergripande samhällsekonomiska konsekvensanalys som gjorts var en kombination av 1) tydligare reglering, 2) en recipientskatt med skattebefrielse efter genomförda åtgärder och 3) informativa styrmedel exempelvis avloppsdeklaration och utvecklad tillsyn. Tillsammans har de tre styrmedlen störst möjligheter att fylla de identifierade behoven för att nå och på lång sikt upprätthålla en hållbar åtgärdstakt.

Bakgrund

I Sverige finns nära 1 miljon fastigheter som saknar anslutning till ett kommunalt avloppsnät. Huvuddelen, ca 60 % av dessa fastigheter är permanentbostäder vilka svarar för merparten av utsläppen. Ungefär 700 000 av de enskilda avloppen har WC anslutet. Vid inventeringar som genomförts av kommunerna har det visat sig att en mycket stor del av de enskilda avloppen är i behov av upprustning. Bara hälften av de befintliga anläggningarna bedömdes vara godkända vid en enkätstudie genomförd av Naturvårdsverket 2008. I många fall består reningen endast av någon form av slamavskiljning, detta gäller främst äldre hus på landsbygden. 130 000 fastigheter bedöms inte ha längre gående rening än slamavskiljning

Det stora antalet enskilda avlopp med bristfällig rening gör att de utgör en betydande källa till övergödningen av våra sjöar, vattendrag och kustvatten,

speciellt i områden med begränsad vattenomsättning. Framförallt rörande fosfor då fosforbelastningen per person med enskilt avlopp är påfallande stor i relation till de som är anslutna till kommunala reningsverk. Enligt Helcoms beräkningar för PLC-5 utgjorde enskilda avlopp 5 % av nettobelastningen för kväve och för fosfor mellan 10 - 20% av alla punktkällor.

Den senaste uppskattningen av kväve- och fosforutsläpp från enskilda avlopp genomfördes av SMED och är baserad på schabloner rörande belastning och avskiljning som bygger på data från en teknikenkät som gick ut till kommunerna 2010. Med stöd av denna studie uppskattar SMED i en rapport från 2011 utsläppen från de enskilda avloppen till 287 ton fosfor och 2 900 ton kväve per år.

I Sverige har 1,2 miljoner permanentboende och ungefär lika många fritidsboende dricksvatten från enskilda vattentäkter. Många av dessa vattentäkter har problem med bristande dricksvattenkvalitet. Enligt en studie av Socialstyrelsen 2007 har 20 % av alla enskilda vattentäkter otjänligt vatten. Den vanligaste orsaken till kvalitetsproblemen är för höga halter av bakterier. Påverkan från avloppsanläggningar kan många gånger kopplas till felaktig placering eller utformning av enskilda avloppsanläggningar. Enskilda avlopp har på senare tid även uppmärksammats som en betydande källa för vissa miljöfarliga ämnen särskilt läkemedelssubstanser.

Utsläpp av otillräckligt renat avloppsvatten bidrar alltså till övergödningsproblematiken i landet men utgör också en uppenbar risk för smittspridning. En generell förbättring av de undermåliga enskilda avloppsanläggningarna är nödvändig. Det finns således ett stort behov av förstärkta insatser för att påskynda åtgärdandet av olagliga och undermåliga enskilda avlopp.

Mot den bakgrund som beskrivits fick Havs- och vattenmyndigheten i 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. I ett andra steg ska 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 och ta fram nödvändiga kostnadseffektivitetsbedömda och konsekvensanalyserade författningsförslag.

Åtgärdstakt kring 1-2 % medför 70 år för genomförande

De åtgärder som kan komma till stånd för att åtgärda undermåliga och olagliga enskilda avlopp är:

- Fastighetsägaren förbättrar bristfällig/äldre anläggning till godkänd ny eller kompletterad anläggning
- Två eller flera fastigheter i ett område ansluter sig till en gemensam anläggning (befintlig eller ny)
- Fastigheten ansluter sig till det allmänna avloppsnätet (med självfall eller lta-system-lätt tryckavlopp)

Det finns i dagsläget ingen heltäckande, tillförlitlig statistik på nationell nivå rörande hur många enskilda avlopp som finns, hur stor andel som är undermåliga eller hur många som åtgärdas. Kunskapsläget är påfallande varierande och skiljer sig mycket mellan olika kommuner och län. Att med stor noggrannhet uppskatta åtgärdstakten för de avlopp där längre gående rening än slamavskiljning saknas, är därför inte möjligt. Enligt de beräkningar som kan göras för undermåliga avlopp är åtgärdstakten låg, kring 1-2 % per år. Med en takt som i genomsnitt är 1,5 % kommer det att ta omkring 70 år att ha uppgraderat alla anläggningar, vilket vida överskrider den livslängd en avloppsanläggning förväntas ha.

SMED rapporten redovisar även vilka reningstekniker som är förekommande i Sverige (tabell 1). Markbaserad rening är den dominerande tekniken och närmare 400 000 fastigheter har en infiltration eller markbädd. Det bedöms att det finns ca 130 000 fastigheter som enbart har slamavskiljare och som därmed är direkt olagliga. Markbaserad rening är en beprövad teknik men har som alla anläggningar en begränsad livslängd. Ca 8000 fastigheter är anslutna till gemensamhetsanläggningar (25-200 pe). Ungefär 100 - 200 000 fastigheter har enbart BDT-avlopp.

Tabell 1. Statistik baserad på enkätundersökning genomförd av SMED 2010.

Reningsanläggning	Antal
Infiltrationsbädd	280 000
Sluten tank eller urinseparering (Övervägande del, ca 85 %, sluten tank)	140 000
Enbart slamavskiljare	130 000
Markbädd	110 000
Minireningsverk	14 000
Gemensamhetsanläggning	8 000

Kommunernas tillsynsarbete

Vid inventeringar av enskilda avlopp har det visat sig att i genomsnitt hälften av de anläggningar som inventeras är godkända. Naturvårdsverket

skickade 2008 ut en enkät till samtliga kommuner för att få en samlad bild av framförallt kommunernas tillsynsinsatser och inventeringar. Resultat från denna visar att det sedan 1999 hade inventerats 151 000 avlopp runt om i landet. Många kommuner svarade att andelen godkända respektive undermåliga anläggningar är ungefär 50/50, men skillnaderna mellan kommunerna var mycket stora (med mellan 5-99% underkända). Av de avlopp som inte ansågs godkända hade 30 000 åtgärdats sedan 1999. Lika många skulle behöva åtgärdas men beslut hade ännu inte tagits. 8 000 fastighetsägare hade blivit förelagda att vidta åtgärder.

Av enkätsvaren framkom att kommunernas resurser att arbeta med de enskilda avloppen varierar inom landet. En generell trend var att Norrlandslänen har mindre resurser och därmed mindre kunskap om de små avloppen än i den södra delen av landet.

Havs- och vattenmyndighetens tillsynsutveckling

Enligt miljötillsynsförordningen ska Havs- och vattenmyndigheten särskilt ge stöd för länsstyrelsernas tillsynsvägledning till kommunerna i frågor om enskilda avlopp. I det tillsynsvägledande uppdraget ingår rådgivning, samordning och uppföljning av den tillsyn som bedrivs.

Havs- och vattenmyndigheten har lämnat anvisningar för länsstyrelsernas redovisning av insatser beträffande tillsyn och vägledning avseende enskilda avlopp samt tillsyn över lagen om allmänna vattentjänster. I det frågeformulär myndigheten skickat ut till länsstyrelsen ska bl. a redovisas tillsynsinsatser, tillsynsresurser och vidtagna åtgärder på avloppsanläggningar.

Redovisningen ska ge en nulägesbeskrivning och skapa ett underlag för att möjliggöra en effektiv och tydlig samordning av den operativa tillsynen. Tanken är även att kunna följa upp åtgärdstakten och vilka resurser som finns tillgängliga för tillsynen.

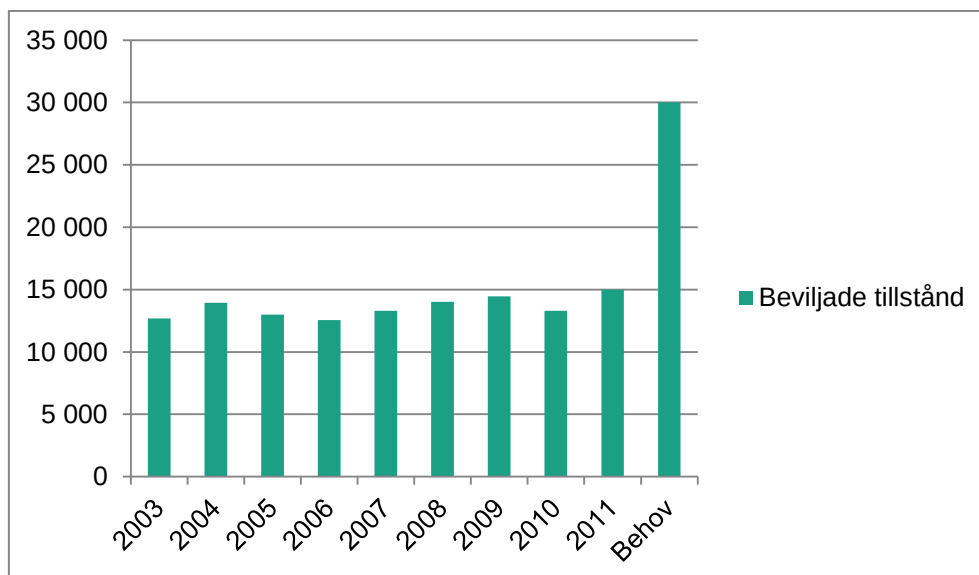
Länsstyrelserna ska rapportera uppgifterna till Havs- och vattenmyndigheten senast 31 mars i år. Denna redovisning har inte kunnat påskyndas då det är 21 länsstyrelser och 290 kommuner som behöver bidra för att genomföra uppgiften. Havs- och vattenmyndigheten kommer årligen att begära in redovisning från samtliga länsstyrelser i syfte att följa utvecklingen.

Faktorer som försvårar en samordnad uppföljning av tillsynen över de enskilda avloppen är att kommunerna inte har något gemensamt verksamhetsstöd för registrering av utförd tillsyn. Vissa kommuner saknar digitala ärendehanteringssystem och uppgifterna lagras i olika system på olika vis. Motsvarande system på regional nivå behöver också synkroniseras.

Branschorganisationernas bedömning av åtgärdstakten

Aktionsgruppen små avlopp är en organisation bestående av branschföreträdare (tillverkare och entreprenörer). Denna organisation har under en tid haft årlig kontakt med kommunerna genom telefonintervjuer (Figur 1). De uppskattar att åtgärdstakten ökat något (från 12 000 till ca 14 000 tillstånd per år). Det framkommer dock inte av dessa siffror hur många av dessa anläggningar som är nya anläggningar som ersätter gamla uttjänta avloppsanläggningar, respektive hur många beslut som rör avloppsanläggningar för nya fastigheter, och därmed är ett tillskott utsläppsmässigt. Anslutningar till kommunalt avlopp är heller inte med i underlaget och är en brist där bättre underlag behövs.

Figur 1. Beviljade tillstånd för enskilda avlopp samt bedömt åtgärdsbehov enligt Aktionsgruppen små avlopps telefonintervjuer. Anslutning till kommunalt VA är ej med i underlaget.



Målbild rörande åtgärdstakten 5 % i stället för dagens 2 %

I dagsläget räknar man med en genomsnittlig livslängd på ca 20 år för markbaserade enskilda avloppsanläggningar. Detta medför att det krävs en åtgärdstakt på 5 % per år för att upprätthålla anläggningarnas standard på lång sikt. Upphämtningen av de 130 000 direkt olagliga avlopp kommer dock initialt att kräva en förhöjd åtgärdstakt som överstiger den långsiktiga riktlinjen på 5 %. Hur stor förhöjning som den initiala åtgärdstakten behöver vara för att hämta in de olagliga avloppen beror på inom vilken tidsram som dessa ska ha åtgärdats. Räknar man med att de olagliga avloppen skall hanteras under en 10-årsperiod behöver åtgärdstakten

uppgå till ca 6,3 % under dessa initiala 10 år för att sedan gå ner till det långsiktiga målet med en åtgärdsstakt på 5 % per år.

Orsaker till dagens låga åtgärdsstakt

Idag regleras formellt sett tillståndsprövningsprocessen av reglerna i 16, 22 och 24 kapitlen miljöbalken. Det är samma regler som används för större miljöfarliga verksamheter vid miljöprövningsdelegationer och domstolar. Enskilda avlopp skiljer sig på flera punkter från dessa större yrkesmässiga verksamheter genom det stora antalet avlopp (700 000 stycken), att verksamhetsutövaren i normalfallet är en privatperson utan teknisk kunskap och att tillsyns- och tillståndsmyndigheten är kommunala nämnder.

Detta har lett till rättsliga oklarheter om vilka processuella regler som formellt ska gälla vid tillståndsprövning, vilka funktionskrav som ska ställas på enskilda avlopp och vad som kan förväntas av en verksamhetsutövare som är privatperson vad gäller miljöbalkens hänsynsregler. Eftersom de allmänna råd (NFS 2006:7) som finns inte är bindande, följer vissa tillsynsmyndigheter dem och andra inte. Som exempel kan oklarheterna t.ex. gälla vilka regler och bedömningsgrunder som ska gälla för:

- vilka funktionskrav som är möjliga att ställa och hur kan de kopplas till naturgivna förutsättningar eller skyddsnivå
- fastställande av skyddsnivå
- ändring av anläggningar
- hur man ska fastställa anläggningars funktion och livslängd
- vilka utredningskrav som kan krävas av verksamhetsutövaren
- vad som gäller vid omvandlingsområden och gemensamhetsanläggningar
- drift och underhåll, återkommande besiktning, provtagningar etc.
- regler för resurshushållning och kretslopp

Det är inte sällan som kommunerna inför egna handläggningsrutiner (policies) för att underlätta hanteringen men som kan vara lagstridiga eftersom de lätt kan uppfattas som generella normer.

Bedömningsgrunderna i dessa handläggningsrutiner varierar också stort mellan olika kommuner.

Det finns problem i incitamentsstrukturen kring åtgärder på enskilda avlopp. Verksamhetsutövarna saknar incitament att initiera ansökan om tillstånd för att förbättra avloppsanläggningen. Detta är ett problem inom tillståndsprövningsprocessen enligt miljöbalken generellt och har bidragit till genomförandeunderskott även inom andra sektorer, vad gäller t.ex. kommunala avloppsreningsverk. Inom sektorn enskilda avlopp blir

konsekvenserna särskilt stora på grund av det stora antalet verksamhetsutövare och därmed den stora tid det tar att inventera och meddela tillstånd vid de kommunala tillsyns- och tillståndsmyndigheterna. En annan brist i incitamentsstrukturen är att tillståndsavgiften (ca 5 000 – 7 000 kr) utfaller när verksamhetsutövaren gör en åtgärd medan den som inte gör en åtgärd inte behöver betala.

En del av genomförandeunderskottet kan förklaras av att handläggningen av enskilda avlopp idag tar mycket resurser i anspråk hos de kommunala tillsyns-, och tillståndsmyndigheterna. Detta till följd av att antalet enskilda avlopp är mycket stort och fastighetsägarna saknar incitament att vidta åtgärder fram tills att tillsynsmyndigheten inventerar avloppen och börjar agera gentemot varje enskild fastighetsägare. Samtidigt saknas sanktioner och incitament beträffande de kommunala tillsynsmyndigheternas utövande av tillsyn.

Dagens reglering av enskilda avlopp bygger på gamla regler, som vid skilda tillfällen ändrats efterhand. Regleringen är splittrad, och det saknas en gemensam och tydlig tanke bakom den. Någon genomgripande ändring med syfte att reglera just enskilda avlopp har aldrig genomförts, utan dessa anläggningar har "följt med" i bakvattnet av de större miljöfarliga verksamheterna. Detta märks t.ex. genom att lagstiftaren kopplat på de allmänna processuella reglerna i 16, 22 och 24 kap samt inte minst att begreppet enskilda avlopp inte är juridiskt definierat.

Så behöver framtida styrmedel fungera

Att uppnå målbilden en hållbar åtgärdstakt på 5 % är ett långsiktigt problem. Med nuvarande åtgärdstakt (ca 1-2 %) ökar antalet enskilda avlopp som behöver åtgärdas för varje år. Inom kommande 20 år behöver 400 000 markbaserade avlopp upprustas i olika utsträckning. Att nå en hållbar åtgärdstakt är således inte ett problem som enbart kopplar till de nu ca 130 000 olagliga avloppen utan ett strukturellt incitamentsproblem som kommer att finnas kvar även efter att de olagliga avloppen har åtgärdats.

Ett styrmedel eller en styrmedelskombination behöver därför utformas för att klara en hållbar åtgärdstakt dvs. ta ett helhetsgrepp om hela den nödvändiga åtgärdstakt som inkluderar såväl upphämtningen av de olagliga avloppen, de befintliga avlopp som kommer att behöva åtgärder inom den närmaste framtiden samt nyanlagda avlopp vid nybyggnation. Den hållbara åtgärdstakten är 5 % på lång sikt. På kort sikt behöver den uppgå till ca 6,3 % för en omställning av olagliga anläggningar inom tidsramen 10 år.

För att klara en hållbar åtgärdsakt på ett kostnadseffektivt sätt är det inte tillräckligt att öka resurserna vid kommunala tillsyns- och tillståndsmyndigheter i motsvarande proportion. Styrmedel behöver också kunna åstadkomma en högre åtgärdstakt per insatt årsarbetskraft.

Åtgärdstakten behöver med andra ord öka utan att inventeringstakten ökar i samma takt. Behoven kan i stora drag sammanfattas i fem huvudsakliga behov:

1. **Reglering av incitament hos fastighetsägare:** En reglering som skapar ett långsiktigt kontinuerligt incitament hos fastighetsägare att löpande genomföra åtgärder, underhåll och uppdatera teknik allteftersom avloppsanläggningens funktion sätts ned samt ny effektivare teknik inträder. Dessutom behövs en reglering som ger ett löpande incitament hos myndigheter att bedriva tillsyn och uppföljning av avloppens funktion. Den nuvarande situationen med de illegala avloppen har till största delen uppkommit just eftersom befintlig rätt inte har förmått göra detta.
2. **Tydligare processuella regler och kravformuleringar:** En tydligare reglering i generella föreskrifter som löser legala osäkerheter, bättre hanterar tekniska och naturvetenskapliga osäkerheter och som därmed ökar effektiviteten vid handläggning inom tillsyns- och tillståndprocesserna. Bestämmelser i denna reglering behöver vara baserade på en analys av effekter av funktionskrav och eventuella teknikkraV för att dels säkra behovet av flexibilitet för att främja teknikutveckling och dels ge tydliga kravformuleringar som möjliggör en effektivare handläggning.
3. **Dynamisk kostnadseffektivitet vid beslut om åtgärder:** En reglering som främjar en dynamisk kostnadseffektivitet som ger de incitament för teknikutveckling, förbättrad drift och underhåll som förlänger den funktionella livslängden hos anläggningar.
4. **Förbättrad kunskap hos berörda aktörer:** entreprenörer och myndigheter om enskilda avlopp och deras långsiktiga funktion liksom drift och underhåll.
5. **Förbättrad uppföljning och datainsamling om enskilda avlopp:** Ett system för förbättrad uppföljning och datainsamling om enskilda avlopp på kommunal, regional och central myndighetsnivå.

Analyserade styrmedel

Den styrmedelsutredning som Havs- och vattenmyndigheten genomfört började med en inventering av en större mängd olika styrmedel såväl administrativa som ekonomiska och informativa. Efter att de styrmedel som inte befanns lämpliga sällats bort, återstod sju typer av styrmedel som anpassades till de behov som framkommit i behovsanalysen. Tabell 2 ger en

översikt över de styrmedel som utformats och översiktligt analyserats. I bilaga 1 beskrivs de olika styrmedlen närmre.

Tabell 2. Analyserade styrmedel utformade för att öka åtgärdstakten för enskilda avlopp

	Styrmedel	Lagteknisk konstruktion	Verksam typ av reglering
1.	Prövning enligt MB och FMH (befintlig rätt som referensscenario)	Befintlig rätt	Funktionskrav
2.	Prövning enligt MB och FMH	Mindre modifikationer i miljöbalken och/eller förordning (FMH)	Funktionskrav och/eller teknikkrav
3.	Bemyndigande till HaV för generella föreskrifter (jfr 47 § FMH för NV)	Miljöbalkens regelverk. med förordning (FMH) och ev. mindre modifikationer i MB och FMH	
4.	Särskild förordning enligt 9 kap 5 § MB + bemyndigande till HaV i FMH för generella föreskrifter	Särskild förordning	
5.	Lag eller förordning om bidrag	Särskild lag eller förordning	Prisreglering
6.	Lag om recipientskatt med skattebefrielse vid åtgärder	Särskild lag	
7.	Lag eller förordning om informativ reglering t.ex. avloppsdeklaration	Särskild lag eller förordning	Informativ reglering

Med **befintlig lagstiftning** enligt miljöbalken kan åtgärdstakten i princip endast ökas genom föreläggande av äldre anläggningar samt omprövning av tillstånd enligt miljöbalken. Därmed blir i princip de kommunala tillsynsmyndigheternas inventeringstakt styrande för åtgärdstakten. För tillsynsmyndigheterna är inventeringar resurskrävande till följd av det stora antalet avlopp.

Att med **generella föreskrifter** införa regler som förenklar och standardiserar handlägningsförfarandet vid tillsyn och tillståndsgivning kan höja åtgärdstakten per insatt resursenhet och samtidigt göra en mer rättsäker enskild bedömning möjlig. Det är dock generellt mer komplicerat att med generella föreskrifter reglera de hinder som finns hos fastighetsägaren att initiera åtgärder. Att ta bort dessa hinder är avgörande för att kunna effektivisera åtgärdstakten i betydelsen att åtgärdstakten kan öka utan att inventeringstakten och därmed de administrativa resurserna behöver öka i samma grad. Fastighetsägarnas incitament att initiera åtgärder och upprätthålla anläggningens funktionella livslängd behöver därmed regleras av ett styrmedel som kompletterar generella föreskrifter.

I ett tidigare uppdrag till Naturvårdsverket (2006) har olika **bidragssystem** riktade till fastighetsägare analyserats. Det finns dock i forskningslitteraturen inget stöd för att ett kortsiktigt bidragssystem kan lösa långsiktiga mål såsom att nå och på lång sikt upprätthålla en hållbar åtgärdstakt. Bidragssystem till verksamhetsutövare för att åtgärda (såväl lagliga som olagliga avlopp) är av budgetskäl ett kortsiktigt styrmedel och därmed ett feladresserat styrmedel till den målbild som föreligger för enskilda avlopp. Ett annat skäl mot bidrag är att deras effekt är ifrågasatt i såväl forskningslitteratur som utvärderingar där bidragsmottagaren har haft en obefintlig eller liten privat nytta av åtgärden i förhållande till dennes kostnader för att genomföra densamma. Så är fallet med enskilda avlopp.¹ För att få en given effekt i sådana situationer kan bidrag behöva vara i storleksordning med åtgärds-kostnaden. Detta gör att bidragssystem blir ett mycket kostsamt styrmedel för att nå en given effekt. Till detta kommer att bidrag strider mot principen om förorenaren betalar, en princip som lyfts i såväl forskning, för en effektivare kontroll av överutnyttjade resurser, som i vattendirektivet.

Miljöeffekter av utsläpp beror på att verksamheter med utsläpp överutnyttjar den "sänka" som utsläppen når. I detta fall är recipienten (som sänka för avloppsvatten) en överutnyttjad resurs och varje avlopp, oavsett om det uppfyller funktionskrav eller inte, orsakar därmed en miljö-kostnad och en resurskostnad på en recipient med övergödningsproblem. Oavsett om ett avlopp uppfyller ett funktionskrav

¹Till skillnad från t.ex. energiomställningar av bostadshus där åtgärder kan vara lönsamma i olika utsträckning för fastighetsägare.

eller inte så belastar det miljön och bidrar till övergödningen på samma sätt som en bil bidrar till koldioxidutsläpp och klimatförändringar oavsett om dess avgasrening är godkänd av bilprovningen eller inte. Att en verksamhet uppfyller kraven är inte skäl för att en miljöskatt inte skulle tas ut för den negativa miljöpåverkan² som alltså föreligger i enlighet med förorenaren betalar.

En recipientskatt med skattebefrielse en bestämd tid efter åtgärder är en reglering av fastighetsägarnas incitament att vidta åtgärder på lång sikt och därmed ett viktigt komplement till en effektivare tillsyn genom att kunna frikoppla åtgärdstakten från inventeringstakten. En recipientskatt kommer även att innebära att avloppets status samt dess miljö- och resurskostnader tas upp i prisbildningen på fastighetsmarknaden. Den blir därmed en påverkan i rätt riktning inom den långsiktiga kommunala planeringen kring bostadsbyggande och markanvändning. När en fastighetsägare genomför förbättrande åtgärder i enlighet med kraven i ett tillstånd fås en skattebefrielse under ett bestämt antal år (jfr köp av miljöbil som ger rätt till skattebefrielse från fordonsskatten under 5 år). En skattebefrielse eller en skattenedsättning skulle även kunna kopplas till att anläggningen t.ex. är ansluten till ett certifierat program för driftsunderhåll.

Det stora antalet fastighetsägare är privatpersoner som i normalfallet saknar teknisk kunskap om såväl status på sitt avlopp som teknikval som funktionskrav eller skyddsnivå. Även myndigheter saknar idag information om de enskilda avloppen status. Syftet med en lag eller förordning om informativ reglering, t.ex. **avloppsdeklaration** (jfr energideklaration), är att främja effektivare avloppslösningar för fastigheter med små avlopp samt öka aktörers kunskap och medvetenhet. Ett andra syfte är att samtidigt öka myndigheternas möjlighet till regional och nationell uppföljning av utvecklingen inom enskilda avlopp.

Tabell 3 visar en översikt över hur de olika styrmedlen uppfyller de fem huvudsakliga behov som identifierats i behovsanalysen. En preliminär samhällsekonomisk analys av de olika styrmedlen redovisas i bilaga 1. Den styrmedelskombination som var kostnadseffektivast i den övergripande samhällsekonomiska konsekvensanalys som gjorts var **styrmedelskombinationen FÖRA** en kombination av 1) tydligare regler i generella föreskrifter 2) en recipientskatt med skattebefrielse en bestämd tid efter genomförda åtgärder och 3) avloppsdeklaration. Tillsammans har de tre styrmedlen störst möjligheter att fylla de fem huvudsakliga behoven på sidan 8 för att nå och på lång sikt upprätthålla en hållbar åtgärdstakt.

² Vad det gäller miljö- och resurskostnader som inte täcks av de åtgärds-kostnader som följer av att vidta skyddsåtgärder.

Tabell 3. Översikt över behovsuppfyllelse hos olika styrmedel

Behov	Föreskrift alt. förordning (3-4)	Bidrag för åtgärder (5)		Recipient- skatt med skatte- befrielse (6)	Informativ reglering ex avlopps- deklaration (7)	FÖRA (kombi- nation 1-4, 6,7)
		Fastighet sägare	Kommun			
Reglering av incitament hos fastighets-ägare	Nej	Nej	Nej	Ja	Ja	Ja
Tydligare processuella regler och krav-formuleringar	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja
Dynamisk kostnads-effektivitet vid beslut om åtgärder	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej	Ja
Förbättrad kunskap hos berörda aktörer	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Ja
Förbättrad uppföljning & datainsamling om enskilda avlopp	Nej	Nej	Ja	Nej	Ja	Ja

Den kostnadseffektiva styrmedelskombinationen FÖRA erbjuder grunden för en effektivisering av åtgärdstakten. Den kan vid behov kompletteras med tillfälliga bidrag till kommuner för t.ex. investeringar i ny teknik, teknikspridning, demonstrations- och experimentanläggningar kring kretsloppsteknik och för att stimulera användningen av andra lösningar än de traditionella som hittills varit infiltration eller markbädd.

Även stöd som underlättar tillsyn och planarbete såsom samverkansprojekt mellan kommuner och nätverk för erfarenhetsutbyte är möjliga. Stöd för ökade resurser till inventeringar till kommuner kan dock inte försvaras ur effektivitetssynpunkt. För det första innebär inte stöd till ökade resurser inom inventering att dessa används mer effektivt. För det andra bör inventering finansieras av inventerings- och tillsynsavgifter till fastighetsägare och inte av staten. Stöd till inventeringar kan försvaga kommunernas incitament att ta ut inventerings- och tillsynsavgifter vilket i

sin tur skulle bidra till att försvaga fastighetsägarnas incitament att göra åtgärder.

Havs- och vattenmyndighetens fortsatta arbete

Havs- och vattenmyndigheten avser att arbeta vidare med regeringsuppdragets andra del i samverkan med Boverket och andra berörda myndigheter och organisationer. De styrmedelsformer som myndigheten här identifierat som de man främst fokuserar på kommer att behöva utvecklas vidare, preciseras och bedömas så väl med avseende på kostnadseffektivitet som på samhällsliga konsekvenser och juridiska förutsättningar.

Bilagor:

Översiktlig styrmedelsanalys för enskilda avlopp – styrmedel för att nå en hållbar åtgärdstakt