

Bilaga: Översiktlig styrmedelsanalys för enskilda avlopp

Styrmedel för att nå en hållbar åtgärdstakt

Bilaga: Översiktlig styrmedelsanalys för enskilda avlopp

Styrmedel för att nå en hållbar åtgärdstakt

Havs- och vattenmyndigheten
Datum: 2013-02-25

Havs- och vattenmyndigheten
Box 11 930, 404 39 Göteborg
www.havochvatten.se

INNEHÅLL

1	FÖRORD	1
2	PROBLEM- OCH BEHOVSANALYS	2
2.1	Målbild för styrmedel	2
2.1.1	Den hållbara åtgärdstakten på lång sikt är 5 % som riktlinje	2
2.1.2	Upphämtningen av olagliga avlopp kräver förhöjd åtgärdstakt	6
2.2	Mot en ökad åtgärdstakt	8
2.2.1	Förenklade förfaranden och effektivare handläggning	8
2.2.2	Förbättrad funktion genom teknikutveckling och förbättrat driftsunderhåll	9
2.2.3	Slutsatser för utformning av styrmedel utifrån kravet ökad åtgärdstakt	9
2.3	Erfarenheter från berörda myndigheter och aktörer	10
2.3.1	Erfarenheter från kommunala tillsyns- och tillståndsmyndigheter	11
2.3.2	Erfarenheter från länsstyrelserna	12
2.3.3	Erfarenheter från centralt myndighetsperspektiv	13
2.3.4	Erfarenheter från tillsynskampanjen för små avlopp	15
2.3.5	Erfarenheter från Jönköpings tillsynsprojekt 2007 - 2012	16
2.3.6	Förslag på förändringar i regelverket för effektivare handläggning	17
2.4	Drivkrafter och hinder hos fastighetsägarna att genomföra åtgärder	19
2.4.1	Fastighetsägarnas beslutsprocess kring val av åtgärder	19
2.4.2	Hinder för fastighetsägarens incitament enligt befintlig rätt	20
2.5	Principen om förorenaren betalar	21
2.5.1	Principen om förorenaren betalar i vattendirektivet 2000/60/EG	22
2.6	Egenskaper hos avloppsanläggningarnas funktion som påverkar styrmedelutformningen	23
2.6.1	Osäkerhet kring långsiktig funktion hos enskilda avlopp	23
2.6.2	Reglering av anläggningars funktion	24
2.6.3	Förbättrad funktion genom förbättrat driftsunderhåll	26
2.7	Miljökvalitetsrelaterad styrning och skyddsnivå	26
2.7.1	Kravformuleringar med hänvisning till natur- och miljöfaktorer i generella föreskrifter	26
2.7.2	Kostnadseffektivitet vid miljökvalitetsbaserad styrning	27
2.8	Sammanfattning av problem- och behovsanalys	27
2.8.1	Sammanfattning av problemanalys	28
2.8.2	Sammanfattning av behovsanalys	29
3	SAMMANFATTNING AV ANALYSERADE STYRMEDEL	31
3.1	Sammanfattning av resultat	31

3.2	Prövning enligt MB och FMH (referensalternativ)	36
3.2.1	Utförande för en hållbar åtgärdstakt.....	36
3.2.2	Samhällsekonomisk konsekvensanalys.....	37
3.3	Myndighetsföreskrifter eller särskild förordning.....	38
3.3.1	Syfte.....	38
3.3.2	Utförande för en hållbar åtgärdstakt.....	38
3.3.3	Konsekvensanalys	40
3.3.4	Samhällsekonomisk konsekvensanalys.....	40
3.4	Lag eller förordning om bidrag	41
3.4.1	Syfte med ekonomiska bidrag till fastighetsägare.....	41
3.4.2	Utförande för en hållbar åtgärdstakt.....	41
3.4.3	Konsekvensanalys	42
3.4.4	Samhällsekonomisk konsekvensanalys.....	44
3.4.5	Syfte med ekonomiska bidrag till kommuner	45
3.5	Lag om recipientskatt med skattebefrielse för åtgärder på enskilda avlopp	46
3.5.1	Syfte.....	46
3.5.2	Utförande för hållbar åtgärdstakt	46
3.5.3	Konsekvensanalys	47
3.5.4	Samhällsekonomisk konsekvensanalys.....	48
3.5.5	Recipientavgift med återföring.....	49
3.6	Lag, förordning eller föreskrifter om information om eller deklaration av enskilda avlopp	49
3.6.1	Certifiering, märkning och klassning av information	50
3.6.2	Syfte.....	51
3.6.3	Konsekvensanalys	52
4	REFERENSER	53

1 Förord

Denna underlagsrapport sammanfattar resultaten från den översiktliga styrmedelsanalys för enskilda avlopp som har genomförts. Syftet med den problem- och behovsorienterade delen i kapitel 2 är att göra en avvikelseanalys mellan målbilden att nå en hållbar åtgärdstakt jämfört med nuläget som utgångspunkt samt att identifiera vilka huvudsakliga behov av styrning och tillsyn som krävs för detta. I kapitel 3 analyseras sedan översiktligt ett flertal styrmedel utifrån kriterierna från den behovsorienterade analysen samt litteratur från styrmedelsforskningen. Styrmedlen jämförs för att se vilka styrmedel som har bäst förutsättningar för att på ett kostnadseffektivt sätt uppfylla de huvudsakliga behov som identifierats i den behovsorienterade analysen. Även en preliminär översiktlig samhällsekonomisk konsekvensanalys har genomförts av de analyserade styrmedlen samt ökade resurser i referensalternativet. Underlagsrapporten har författats av Magnus Hennlock, Margareta Lundin Unger, Camilla Johansson och Pia Almbring som en del i uppdraget Enskilda avlopp – Styrmedel för att nå en hållbar åtgärdstakt.

Göteborg den 25 februari 2013

2 Problem- och behovsanalys

Syftet med denna problem- och behovsorienterade del av styrmedelsanalysen är att göra en avvikelseanalys mellan målbilden att nå en hållbar åtgärdstakt jämfört med nuläget som utgångspunkt samt att identifiera vilka huvudsakliga behov av styrning och tillsyn som krävs för detta.

2.1 Målbild för styrmedel

Miljöbalkens målsättningsbestämmelse (1 kap. 1 §, MB) samt de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB är inom det befintliga regelverket styrande för mål och kravformuleringar. Här uppställs bl.a. krav på att utsläpp kan ske utan risk för människors hälsa och miljön (2 kap. 2 § MB) samt krav på resurshushållning och kretslopp (2 kap. 5 § MB). Utöver detta finns de 16 nationella miljökvalitetsmålen som preciserar målsättningen i balken och bör påverka kravformuleringarna. Det är främst målen Ingen övergödning, Grundvatten av god kvalitet samt Levande sjöar och vattendrag som blir relevanta. Hänsyn ska även tas till vattenkvaliteten enligt vattenförvaltningsförordningen (2004:660) och i viss mån havsmiljön enligt havsmiljöförordningen (2010:1341). Som en följd av de åtgärdsprogram som tagits fram inom vattenförvaltningen samt i de revideringar som kommer att göras med varje 6-årscykel, kan längre gående åtgärdskrav komma att riktas mot enskilda avlopp inom de områden där det krävs för att nå god status.

Grundprincipen för fastställande av kravnivåer är därmed inte primärt teknikrelaterad styrning (TRS) (t.ex. hänvisning till bästa möjliga teknik¹) utan miljökvalitetsrelaterad styrning (MRS) kopplad till miljöbalkens bestämmelser, bl.a. de allmänna hänsynsreglerna, miljökvalitetsmålen och vattenförvaltningen. I nuläget anger denna lagstiftning alltså inte några kvantitativa mål eller kravnivåer för enskilda verksamheter. De innehåller därmed inte några bördefördelningar mellan sektorer eller mellan enskilda verksamheter. För att nå dessa övergripande kvalitativa mål på ett effektivt sätt behöver kravformuleringar och ansvarsfördelningar av måluppfyllande åtgärder därför fastställas och genomföras av de styrmedel som ska utformas.²

2.1.1 Den hållbara åtgärdstakten på lång sikt är 5 % som riktlinje

Utöver enskilda tillsynsärenden förekommer i stora drag fyra typer av handlägningsärenden av enskilda avlopp, (1) nya avlopp vid nybyggnation, (2) befintliga avlopp som behöver åtgärdas allteftersom deras funktionella livslängd löper ut (3) befintliga "olagliga" avlopp samt (4) övriga tillsynsärenden. Det finns främst två huvudorsaker till att åtgärdstakten nu behöver höjas. Den ena orsaken är att hämta in eftersläpningen av de avlopp som behöver åtgärdas för att de inte

¹ I det fall det rör sig om en verksamhetsutövare som inte bedriver yrkesmässig verksamhet gäller inte heller kravet på bästa möjliga teknik (2 kap. 3 § MB).

² Ansvarsfördelningar är en del i de kravformuleringar i de föreskrifter eller lagar som konstituerar styrmedel. Som ett exempel skulle genomförandet av en ansvarsfördelning vid miljökvalitetsbaserad styrning i ett regelverk bestå i att hög skyddsnivå inom ett område medför ett strängare funktionskrav för de enskilda avlopp vars utsläpp når området och att samma funktionskrav ska gälla för alla dessa om inte kostnaderna är orimliga i det enskilda fallet.

uppfyller kravet på längre gående rening än enbart slamavskiljare. Den andra är att möta upp de åtgärder som behöver göras när de avlopp som idag är godkända behöver åtgärdas allt eftersom deras funktion nedsätts.

En *hållbar åtgärdstakt* behöver beakta att avlopp har en begränsad livslängd och (delvis) behöver åtgärdas när dess funktion blir nedsatt. Med en genomsnittlig livslängd för ett markbaserat avlopp inom intervallet 15 - 30 år behöver i genomsnitt i storleksordningen 30 000 – 40 000 stycken avlopp åtgärdas varje år under den kommande 30-årsperioden. Den nuvarande åtgärdstakten är ca 5 - 15 000 tillstånd per år inklusive nyanlagda avlopp.³ Dessa innefattar inte anmälan om ändringar som det saknas uppgifter om. Med denna takt kommer antalet avlopp som behöver åtgärdas att öka med 20 000 – 30 000 avlopp per år allt eftersom den funktionella livslängden löper ut hos befintliga avlopp. Det innebär att i nuläget ökar det antal avlopp som behöver åtgärdas för varje år. Nuvarande åtgärdstakt är alltså inte hållbar. Om man skulle fortsätta med nuvarande takt skulle antalet avlopp som behöver åtgärder ha stigit till nästan 400 000 stycken om 20 år och om 30 år är de över 500 000 stycken.

Vid dimensionering av styrmedel kan målbilden därför inte enbart vara att fokusera på att åtgärda de idag olagliga avloppen (ca 130 000 stycken) utan att riskera att hamna i en liknande situation igen om 20-30 år med en stor andel undermåliga avlopp. Ett styrmedel behöver istället utformas och dimensioneras för att ta ett helhetsgrepp om hela den nödvändiga åtgärdstakt som inkluderar såväl upphämtningen av de olagliga avloppen, de befintliga avlopp vars livslängd löper ut i den närmaste framtiden och nyanlagda avlopp vid nybyggnation. Den hållbara åtgärdstakten för enskilda avlopp kan anges som en funktion av:

- Antalet enskilda avlopp N_0 vid första året
- En initialt förhöjd åtgärdstakt för upphämtning av I_0 olagliga avlopp inom perioden T år
- Genomsnittlig funktionell livslängd L år hos använda avloppstekniker
- Genomsnittligt antal nybyggda fastigheter per år n med enskilda avlopp
- Genomsnittligt antal rivna fastigheter per år r med enskilda avlopp
- Genomsnittlig utbyggnad i omvandlingsområden per år o
- Genomsnittlig utveckling av framtida krav/skyddsnivåer u

Den hållbara (alltså den lägsta nödvändiga) åtgärdstakten, uttryckt som glidande medelvärde hos antal avlopp som behöver åtgärdas per år, beskrivs därmed enligt ekvation (1)

$$\Delta N_t = (n - r - o - u) \left(\frac{1}{2} + \frac{t}{L} \right) + \frac{N_0}{L} + \frac{I_0}{T} \quad (1)$$

Eftersom småhusfastigheter dominerar användningen av enskilda avlopp görs här en beräkning utifrån denna grupp.⁴ Under 2010 - 2012 har det meddelats 5 000 – 7 000 stycken bygglov per år

³ Beräkningarna omfattar inte alla anläggningar. Det finns ett mörkertal avseende anläggningar som inte är kända eller där uppgifter om ändringar inte anmälts.

⁴ Det fanns under 2009 ungefär 1 990 000 stycken småhus i Sverige och ca 677 000 fastigheter med enskilt WC-avlopp (SCB).

för nybyggnation av småhus i landet (SCB)⁵. Denna nivå motsvarar i stort även de årliga nivåer som småhusbyggandet legat på under 2000-talet. Av dessa är cirka 1/5 del fritidshus. Om vi antar att andelen nybyggda småhus har samma andel enskilda WC-avlopp som befintliga fastigheter hade under 2009 så kan antalet nybyggda fastigheter med enskilda WC-avlopp beräknas till intervallet 1 700 – 2 400 stycken per år dvs. ca 2 000 stycken per år.⁶ Utöver dessa kan en del nya avlopp ha inrättats vid befintliga byggnader som tidigare saknat WC-avlopp. Rivningslov rapporteras till SCB endast för flerbostadshus (tre lägenheter eller mer) och inte småhus. Om vi antar att samma andel småhus som flerbostadshus rivs så kan antalet rivningslov uppskattas till 50 stycken per år vilket i sammanhanget är en försumbar del av antalet nybyggnationer per år. Detta innebär att endast ca 10 - 15 % av alla nya tillstånd per år är ärenden för nyanlagda avlopp vid nybyggnation och resterade är befintliga avlopp.

Genom ekvation (1) kan tabell 2.1 beräknas för antal handlägningsärenden och ärendenas fördelning mellan de tre kategorierna vid olika hållbara banor för åtgärdstakten.

Tabell 2.1 Antal handlägningsärenden per år samt fördelning av ärenden vid olika tidsramar för åtgärdande av olagliga avloppsanläggningar vid hållbar åtgärdstakt från ekvation (1)

	Tidsram för åtgärdande av olagliga avlopp (år) vid hållbar åtgärdstakt		
	5	10	15
Antal ärenden per år	48 925	35 925	31 592
Andel ärenden för nya avlopp vid nybyggnation	6 %	8 %	9 %
Andel ärenden för befintliga avlopp med otillräcklig funktion	41 %	55 %	63 %
Andel ärenden för olagliga avlopp	53 %	37 %	28 %

Idag ligger andelen ärenden för nyanlagda avlopp på 10-15 % enligt ekvation (1). Med en upphämtning av olagliga avloppsanläggningar kommer andelen av dessa ärenden för olagliga avlopp att öka. Ju kortare tidsram för upphämtningen desto fler ärenden behöver hanteras och desto större andel av dessa ärenden rör olagliga avlopp som visas i tabellen ovan.

Åtgärdstakten i ekvation (1) kan även anges i procent åtgärdade avloppsanläggningar av det totala beståndet avloppsanläggningar ett visst år. Den hållbara åtgärdstakten uttryckt i procent fås genom att dividera ekvation (1) med N_t vilket ger:⁷

⁵ SCB Statistiska meddelanden *Byggnade: Ny- och ombyggnad av bostadshus och nybyggnad av lokalhus 1:a-3:e kvartalet 2012 Preliminära uppgifter*. Kvartalsvis, BO 14 SM 1204

⁶ Byggnationen var hög under 2010 och 2011 och sjönk kraftigt under 2012. Den genomsnittliga nybyggnationen av småhus under hela perioden var ca 6 550 stycken per år.

⁷ Under det förenklade antagandet att takten inom omvandlingsområden är noll. En inverkan från omvandlingsområdestakt har en endast en marginell inverkan på den hållbara åtgärdstakten angiven i %.

$$\frac{\Delta N_t}{N_t} = \frac{\frac{1}{2} + \frac{t}{L} + \left(\frac{N_0}{L} + \frac{I_0}{T} \right) \cdot \frac{1}{n-r-o-u}}{t + \frac{N_0 + I_0}{n-r-o-u}} \quad (2)$$

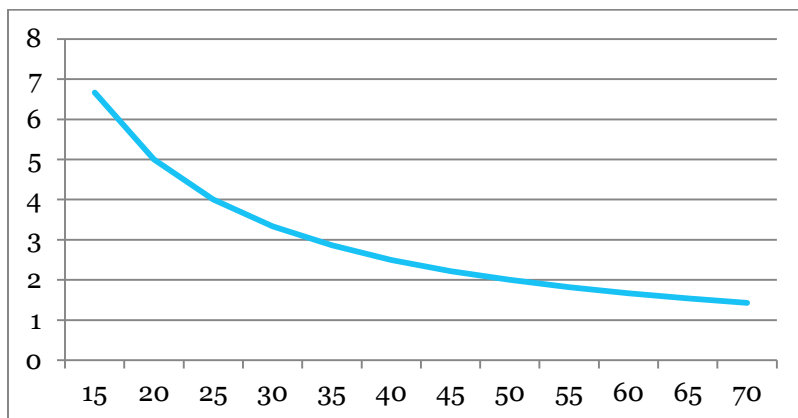
Ekvation (2) ger att den hållbara åtgärdstakten, uttryckt som procent vid en genomsnittlig livslängd på 20 år är 6,32 % under en upphämningsperiod på 10 år och sjunker därefter till 5,18 %. På mycket lång sikt kan man visa att den hållbara åtgärdstakten alltid kommer att konvergera mot gränsvärdet 5 %. Om man tar gränsvärdet för ekvation (2) då tiden t går mot oändligheten erhålls:

$$\lim_{t \rightarrow \infty} \frac{\Delta N_t}{N_t} = \frac{1}{L} = 0,05 \quad (3)$$

Detta gränsvärde på 5 % gäller på lång sikt oavsett vilka värden som nybyggnation, rivning och förändringar med omvandlingsområden kommer att ta i framtiden. Det gäller också oavsett vilken tidsram som idag olagliga avlopp ska hämtas upp inom. Den enda variabel i ekvation (3) som avgör den långsiktigt hållbara åtgärdstakten är den genomsnittliga livslängden L hos använda tekniker. Det bör dock betonas att en hållbar åtgärdstakt på 5 % innebär att antalet resurser för tillsyn och tillstånd *i absoluta termer behöver öka allteftersom beståndet växer till följd av nybyggnation.*

Gränsvärdet i ekvation (3) är alltså en central riktlinje för den långsiktigt hållbara åtgärdstakt som blir styrande för dimensionering av ett styrmedel. Genom att utveckla gränsvärdet för ekvation (2) för olika livslängder fås den långsiktigt hållbara åtgärdstakten (%) som funktion av genomsnittlig livslängd (år) i diagram 2.1 nedan.

Diagram 2.1 Långsiktigt hållbar åtgärdstakt (%) som funktion av genomsnittlig livslängd (år)



Om den genomsnittliga livslängden är 30 år behöver den långsiktigt hållbara åtgärdstakten alltså vara 3,3 %. I nuvarande situation utgår vi från en genomsnittlig livslängd på ca 20 år för markbaserade avloppsanläggningar och därmed gäller alltså att en åtgärdstakt på 5 % behöver upprätthållas på lång sikt.

2.1.2 Upphämtningen av olagliga avlopp kräver förhöjd åtgärdstakt

Upphämtningen av olagliga avlopp kommer initialt att kräva en förhöjd åtgärdstakt som överstiger den långsiktiga riktlinjen 5 %. Hur stor förhöjning som den initiala åtgärdstakten behöver hålla för att hämta in de olagliga avloppen beror på inom vilken tidsram T (år) som dessa ska ha åtgärdas. En åtgärdstakt som bygger på att ca 130 000 stycken olagliga avlopp ska åtgärdas inom t.ex. 10 år kommer att kräva en åtgärdstakt på minst ca 36 000 avlopp per år under de kommande 10 åren.⁸ Ekvation (1) ger:

$$\text{Hållbar åtgärdstakt (antal/år) under upphämtning} = (2000 - 50) \frac{3}{2} + \frac{400000}{20} + \frac{130000}{10} = 35925 \quad (4)$$

Detta motsvarar cirka 270 årsarbetskrafter för handläggning av tillståndsärenden och inventering.⁹ Efter upphämtningen av de olagliga avloppen under de första 10 åren tillåts den hållbara åtgärdstakten falla tillbaka något till en långsiktigt hållbar jämviktstakt på lägst ca 29 500 avlopp per år under den kommande 20-årsperioden. Ekvation (1) ger då:

$$\text{Hållbar åtgärdstakt (antal/år) efter upphämtning} = (2000 - 50) \frac{3}{2} + \frac{530000}{20} = 29450 \quad (5)$$

Den första termen i ekvation (4) och (5) är tillstånd för nyanlagda avloppsanläggningar och för dessa åtgärdsärenden tillkommer således inget inventeringsarbete. Tabell 2.2 visar den hållbara åtgärdstakten för olika tidramar inom vilka de olagliga avloppen ska vara åtgärdade.

⁸ Under antagandet att omvandlingsområdestakt och skärpning av normer för skyddsnivå etc. är försumbara.

⁹ Under antagandet att ett tillståndsärende tar 8 timmar och inventering i genomsnitt 4 timmar per avlopp. Vi antar att inventeringsarbete inte behövs för nyanlagda avlopp kopplade till nybyggnation etc.

Tabell 2.2 Hållbar åtgärdstakt för olika tidramar inom vilka olagliga avlopp ska vara åtgärdade

Tidsram för åtgärdande av olagliga avlopp (år)	Hållbar åtgärdstakt per år (antal ärenden per år)	Antal gånger större åtgärdstakt än nuvarande takt ¹⁰
5	48 925	6,11
6	44 592	5,57
7	41 496	5,18
8	39 175	4,90
9	37 369	4,67
10	35 925	4,49
11	34 743	4,34
12	33 758	4,21
13	32 925	4,11
14	32 211	4,02
15	31 592	3,95
16	31 050	3,88
17	30 572	3,82
18	30 147	3,77
19	29 767	3,72
20	29 425	3,68

¹⁰ Baserat på det antal åtgärdade avlopp per år som motsvarar en genomsnittlig åtgärdstakt på 1,5 %

2.2 Mot en ökad åtgärdstakt

2.2.1 Förenklade förfaranden och effektivare handläggning

Handläggningen av enskilda avlopp är en typ av ärenden med stora volymer som årligen tar stora resurser i anspråk för kommunernas tillsynsmyndigheter. Om dessa ärenden kan handläggas med ”förenklade förfaranden” kan fler resurser sparas in och istället användas för att öka åtgärdstakten. Ett förenklat förfarande kan t.ex. ske genom bedömningar baserade på tydliga standardiserade regler för t.ex. handläggning av nya anläggningar, ändringar av befintliga anläggningar eller program för underhåll och service på anläggningar. De resurser som då frigörs kan användas till att öka åtgärdstakten. Ur skrivelsen från Miljösamverkan Västra Götaland till Miljödepartementet den 1 juli 2011 gällande sägs *”Det går att gå betydligt längre och låta mycket av frågorna om de små avloppen regleras av tydliga föreskrifter och bindande normer. Därmed skulle miljöinspektörerna avlastas en rad bedömningar och faktasökande, och handläggningen av bland annat tillståndsärenden skulle förenklas samt skulle man få en mer likartad hantering/bedömning i landet (jfr nordiska grannländerna). Då kan resurser frigöras till det som bör vara den viktigaste uppgiften i arbetet med små avlopp, nämligen att upptäcka och få åtgärdade de avlopp som innebär de största riskerna för hälsan och miljön”*.¹¹

Tabell 2.3 visar hur många årsarbetskrafter som kan sparas in och hur mycket som åtgärdstakten kan öka genom en förenklad handläggning.

Tabell 2.3 Andel insparad tid (%) med förenklad handläggning av tillståndsärenden utifrån hållbar åtgärdstakt med nuvarande effektivitetsnivå som referens

Insparat handläggningstid (%)	Besparade årsarbetskrafter (st/år)	Ökad åtgärdstakt från omallokering (antal/år)
25	68	9 000
50	135	18 000
75	202	27 000

En förenklad handläggning som spar in t.ex. 25 % av handläggningstiden frigör ca 70 årsarbetskrafter vilket gör möjligt en ökad åtgärdstakt på i storleksordningen 9 000 ärenden per år inklusive inventeringsarbete. Ett av de centrala behoven vid design av föreskrifter bör således vara att undersöka de möjligheter att handläggningen liksom åtgärderna vid befintliga anläggningar kan förenklas.

¹¹ Ur skrivelsen till Miljödepartementet den 1 juli 2011 gällande behov av föreskrifter om små avlopp. Miljösamverkan Västra Götaland.

2.2.2 Förbättrad funktion genom teknikutveckling och förbättrat driftsunderhåll

På längre sikt kan en ökad livslängd hos teknikerna komma att minska det årliga behovet att inventera och åtgärda avlopp. Ett styrmedel som kan driva teknikutveckling och/eller förbättra driftsunderhåll som gör att avloppens livslängd ökar kan alltså minska det totala antalet årsarbetskrafter som behövs för att inventera och åtgärda avlopp. Dessa resurser kan då frigöras och istället användas för att öka åtgärdstakten. Förbättrad kunskap om anläggningars drift och underhåll blir då en viktig del i en ökad åtgärdstakt.

Hur mycket som den genomsnittliga livslängden hos teknikerna påverkar den nödvändiga åtgärdstakten fås genom att ta förstaderivatet av ekvation (1) med avseende på den funktionella livslängden L vilket ger:

$$\frac{\partial(\Delta N_t)}{\partial L} = -\frac{N_t}{L^2} = -\frac{530000 + (2000 - 50)20}{20^2} = -1470 \quad (6)$$

Om livslängden kan ökas utifrån en nutida genomsnittlig livslängd på 20 år med bara ett år spar man alltså årligen in över 1 400 tillståndsärenden vid en hållbar åtgärdstakt vilket motsvarar ca 7 årsarbetskrafter inom kommunerna under kommande 20 år.¹²

Genom att ta integralen av ekvation (4) med avseende på år och summera över intervallet 20 till 30 år fås att en ökad genomsnittlig livslängd från 20 till 30 år skulle spara närmare 50 årsarbetskrafter för all resterande framtid. Om dessa årsarbetskrafter istället lades på att öka åtgärdstakten längs en hållbar bana skulle denna öka med nästan 10 000 ärenden per år vilket motsvarar ca 1/3 av det långsiktiga behovet inom kommande 30-årsperiod. Om teknikutveckling i framtiden kan förlänga livslängden hos tekniker i enskilda avlopp kan ett styrmedel för ökad teknikutveckling och förbättrat driftsunderhåll ha stor potential att öka den faktiska åtgärdstakten utan att använda mer resurser än idag.

2.2.3 Slutsatser för utformning av styrmedel utifrån kravet ökad åtgärdstakt

En hållbar åtgärdstakt behöver med nuvarande genomsnittliga funktionella livslängd på avloppen ligga på ca 5 % jämfört med nuvarande åtgärdstakt som varierar mellan ca 1 till 3 %.

Åtgärdstakten behöver alltså öka och det bör i huvudsak ske genom förändringar i styrmedel som antingen kan förenkla handläggningen och/eller kostnadseffektiva åtgärder som kan förlänga den funktionella livslängden och i sista hand mer resurser till tillsyn. Det sistnämnda förutsätter att de kommunala tillsynsmyndigheterna finansierar de utökade resurserna med tillsyns- och inventeringsavgifter i högre grad än vad som sker idag.

Till att börja med är ett minsta krav på ett styrmedel att det kan prestera en hållbar åtgärdstakt på kort och lång sikt enligt ekvation (1). Det behöver då kunna generera ett långsiktigt kontinuerligt incitament hos fastighetsägare att löpande uppdatera tekniken allteftersom avloppets funktion nedsätts, dess funktionella livslängd löper ut och ny effektivare teknik inträder. Dessutom behövs

¹² Under antagandet att ett tillståndsärende tar 8 timmar och inventering i genomsnitt 4 timmar per avlopp. Vi antar att inventeringsarbete inte behövs för nyanlagda avlopp vid nybyggnation av fastigheter.

ett löpande incitament hos myndigheter att bedriva tillsyn och uppföljning av avloppens funktion dess drift och underhåll. Den nuvarande situationen med behovet av en ökad omställningstakt har delvis uppkommit just eftersom befintlig rätt inte har förmått göra detta. Detta blir alltså en av de viktigaste uppgifterna för ett styrmedel.

Inom forskningslitteraturen är det välkänt att löpande incitament generellt är mer komplicerade att reglera med juridiska styrmedel eftersom fastighetsägaren rimligen behöver fredas en tid efter varje kravändring/nytt tillstånd.¹³ Under perioden mellan varje åtgärdstillfälle kommer fastighetsägarens incitament att tillfälligt passiviseras tills att tillsynsmyndigheten återigen lyfter frågan med en inventering eller i ett enskilt tillsynsärende. Även om regelbundna tidsbegränsade tillstånd delvis upprätthåller fastighetsägarens incitament bättre än tillstånd utan angiven tidsbegränsning, så är det fortfarande så att en viss passivering av incitamenten sker under tidsrymden mellan tillståndsgivanden eftersom tillsyn av kostnadsskäl inte kan utövas kontinuerligt när verksamheterna, som i detta fall, är många.

Ekonomiska styrmedel som reglerar fastighetsägarens incitament kan här vara mer kraftfulla om de verkar permanent utan angiven tidsbegränsning. Ett ekonomiskt styrmedel som införs permanent och anpassas kronologiskt med kravformuleringar i föreskrifter¹⁴ har de största möjligheterna att generera de kontinuerliga incitament som en hög åtgärdstakt och teknikutveckling kräver. Eftersom åtgärderna är investeringar som räknas in under många år framåt av fastighetsägarna förutsätts att såväl bestämmelser i föreskrifter liksom det ekonomiska styrmedlet införs permanent utan angiven tidsbegränsning. Annars kan kortsiktiga (s.k. tidsinkonsistenta) incitament uppstå som leder till effekt- och effektivitetsförluster och i vissa fall motverkande effekter på lång sikt (Kyddland och Prescott, 1979).

Det faktum att inte alla funktioner hos ett avlopp behöver dömas ut samtidigt bör innebära att kompletteringar skulle kunna genomföras med ett förenklat förfarande som innebär att befintlig anläggning kan kompletteras och förbättras utan att hela processen med ett nytt tillstånd behöver tas om. Dessa förenklade processuella regler skulle kunna utformas i myndighetsföreskrifter eller förordning och, i förekommande fall, kopplas samman kronologiskt och incitamentsmässigt med ett ekonomiskt styrmedel.

2.3 Erfarenheter från berörda myndigheter och aktörer

Detta avsnitt sammanfattar framförallt de behov och erfarenheter som lyfts av kommunala tillsyns- och tillståndsmyndigheter, länsstyrelser och centrala myndigheter genom erfarenheter från bl.a. miljösamverkansprojekt och tillsynskampanjer kring enskilda avlopp.

¹³ Se hur detta hanteras i Miljöbalken i t.ex. 24 kap. 5 § 1 MB.

¹⁴ T.ex. i form av tillståndsgivande och/eller tidsbegränsade tillstånd för drift samt förenklade rutiner för uppgradering av befintliga enskilda avlopp.

2.3.1 Erfarenheter från kommunala tillsyns- och tillståndsmyndigheter

Det tillsynsområde inom miljöbalken som berör flest antal människor i Sverige är de enskilda avloppen med ca 700 000 anläggningar i landet. Det är också det tillsynsområde som upplevs som mest otydligt och minst effektivt bland kommunala tillsynsmyndigheter. Orsaker som ofta lyfts är otydliga regler, diffus och bristande tillsynsvägledning vilket har lett till olika handläggning av avloppsärenden i olika kommuner. Det är kommunala nämnder som har ansvar för såväl tillsyns- som tillståndsförfarandet kring enskilda avlopp. Det tar stora tidsresurser i anspråk att handlägga anmälan och tillståndsärenden kring enskilda avlopp för kommunerna. Ärenden som rör enskilda avlopp kan delas in i följande moment:

Hantering av befintliga anläggningar

1. Inventera och bedöma befintlig anläggning (arkiv eller platsbesök)
2. Skriva inspektionsrapport
3. Kommunera förslag till beslut om föreläggande
4. Förelägga om åtgärder
5. Hantera överklaganden
6. Följa upp ärendet som i vissa fall kräver ett vitesföreläggande eller förbud

Prövning av anmälan/tillstånd

7. Anmälan och ansökan om tillstånd från fastighetsägaren
8. Platsbesök
9. Kompletteringar till ansökan
10. Förslag till beslut
11. Beviljat tillstånd förenat med villkor

Något som ofta framförs av de kommunala tillsynsmyndigheterna är att enskilda avlopp inte bara ska vara det lokala miljökontorets ansvar utan ett samhällsansvar. För närvarande ges inte fastighetsägarna något incitament att initiera åtgärder vilket gör att handläggarna får bördan att driva frågan, påtala och i förekommande fall förelägga om åtgärder i steg 1-6 ovan. Bara handläggningen av befintliga avlopp i steg 1-6 ovan kan ta 2 - 8 timmar per enskilt avlopp beroende på om det är en arkivinventering eller platsbesök och om fastighetsägaren överklagar eller inte.

Regelverket om små avlopp är otydligt och ger utrymme för många bedömningar av samma slag som måste göras upprepade gånger av kommunernas miljökontor i varje ärende. Idag finns uppskattningsvis mer än 1 000 handläggare som är mer eller mindre delaktiga i handläggning av enskilda avlopp. Bland annat förekommer stor osäkerhet om vad olika slags anläggningar presterar och vilka krav som kan ställas både vid nyanläggning och vid förbättring av befintliga avlopp.

Bristen på tydliga regler och tillsynsvägledning kring handläggningen av enskilda avlopp kan även skapa konflikter. Fastighetsägare får först reda på att de har ett bristande avlopp. Därefter möts de av en otydlighet kring vilka avloppslösningar som uppfyller de krav som ställs. Kommunala handläggare får sällan tillräckligt stöd från länsstyrelsens tillsynsvägledning. Även de entreprenörer som utför avloppsanläggningarna drabbas av de otydliga reglerna genom att de kan mötas av olika tolkningar av lagstiftningen i olika kommuner. En kommun kan dessutom ge

dispenser på 5 år inom vilken åtgärder ska ha vidtagits medan en annan kommun ger dispenser på bara 1 år.

Genom att länsstyrelsens tillsyn över kommunens ansvar enligt lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster prioriteras så att en långsiktig VA-plan kommer till stånd i kommunerna, kan frågan lyftas till att bli ett större samhällsansvar. Därmed slipper miljökontoret ensam ha hela ansvaret för att avloppen åtgärdas. Om det finns en VA-plan för kommunen så kan miljökontor och fastighetsägare få bättre kunskap om hur kommunen prioriterar en eventuell utökning av verksamhetsområdet så inte tillsyn och åtgärder läggs på de fastigheter som berörs eller kommer att beröras av 6 § LAV. Kompetenta avloppsentreprenörer som kan stötta fastighetsägaren minskar även handläggarens resursbehov.

När fastighetsägaren ansöker om tillstånd för att förbättra sitt avlopp tillkommer en tillståndsavgift på i storleksordningen 5 000 - 8 000 kr trots att denne redan har ett tillstånd för den befintliga anläggningen och att det enda syftet med förbättringen är minskade utsläpp. Detta blir ytterligare en faktor som motverkar fastighetsägarens incitament att vidta åtgärder i steg 1-6.

En annan fråga som blivit allt viktigare på senare tid med den teknikutveckling som skett av bl.a. minireningsverk, är skötsel och drift av anläggningarna. Erfarenheten av tillsyn av avancerade tekniska lösningar såsom minireningsverk är att fastighetsägare inte kan sköta dem. Även om bra reningsteknik valts, blir drift och skötsel avgörande för utsläppsnivåerna. Detta medför att tillsynsmyndigheterna behöver följa upp att fastighetsägaren har kunskapen och fortsatt sörjer för skötseln.

Följande kan sammanfatta de behov av förbättringar som framkommit i olika miljösamverkansprojekt mellan kommunala tillsynsmyndigheter:

- **Underlätta för tillsyn och handläggning** för tillsynsmyndighet
- **Underlätta för fastighetsägaren** i samband med förbättring av befintlig anläggning och även vid tillståndsprövning vid nyinstallation
- **Kompetenta avloppsentreprenörer** som även kan fungera som projektörer
- **Samsyn.** Att central myndighet skapar förutsättningar för samsyn över hela landet.
- **Minskade konflikter** mellan inblandade aktörer
- **Legalitet och rimlighet** i åtgärdskrav
- **Tydlighet i regelverket** för att minska skillnader mellan bedömningar oavsett handläggare och kommun
- **Lätt att hitta kunskap** om lämplig avloppslösning för en specifik fastighet, för såväl fastighetsägare, handläggare och avloppsentreprenör. Även om en bra tekniklösning väljs kanske den är för svår att sköta för vissa fastighetsägare

2.3.2 Erfarenheter från länsstyrelserna

Länsstyrelsen ska ge tillsynsvägledning i länet och i denna ingår att ge kommunerna stöd för att utveckla tillsynen. Länsstyrelserna gör också kommunbesök och kontrollerar huruvida miljöbalkstillsynen utförs. För detta behövs personal som har enskilda avlopp som kunskapsområde. Vissa länsstyrelser saknar denna kompetens eftersom de inte ansvarar för tillsyn över enskilda avlopp. Eftersom miljöprövningsdelegationerna koncentrerats till 12 länsstyrelser finns risk att kompetensen urholkas än mer vid de länsstyrelser som fått minskad

personalstyrka. Syftet med länsstyrelsernas revisioner är uppföljning och utvärdering av kommunernas tillsyn av enskilda avlopp samt att hanteringen sker på ett likartat sätt i hela landet. För att nå en hållbar åtgärdestakt behöver revisionen från länsstyrelsen säkerställa att kommunerna för tillsynsregister, dvs. var finns avloppen, vilken status de har samt vilka är tillsynsintervallen. I länsstyrelsernas regleringsbrev för budgetåret 2012 framgår av punkt nr 60 att vissa utpekade länsstyrelser ska redovisa följande till Havs- och vattenmyndigheten:

”60. Länsstyrelserna i Skåne, Blekinge, Östergötlands, Kalmar, Gotlands, Kronobergs, Hallands, Västra Götalands, Värmlands, Jönköpings, Örebro, Dalarnas, Västmanlands, Stockholms, Uppsala och Södermanlands län ska, genom att vidareutveckla sitt arbete med samordning och stödjande insatser, förbättra förutsättningarna för kommuner och fastighetsägare att minska utsläppen från enskilda avlopp. Dessa länsstyrelser ska till Havs- och vattenmyndigheten, i enlighet med myndighetens anvisningar, redovisa insatser beträffande tillsyn och vägledning avseende enskilda avlopp samt tillsyn enligt 6 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster.”

Länsstyrelserna har påtalat följande synpunkter till Havs- och vattenmyndigheten gällande de problem som föreligger vid länsstyrelsernas hantering av enskilda avlopp:

- Resurs- och kompetensbrist hos länsstyrelserna
- Havs- och vattenmyndigheten behöver ta fram handböcker för tillsyn
- Pekar på risken att det blir olika tillsynsvägledning från de 21 länsstyrelserna
- Tillsynsvägledning avseende LAV vore önskvärt men tillsynsvägläddande myndighet saknas
- Sammanställning av domar och prejudikat saknas

Det kan också nämnas att åtgärd 3 i Vattenmyndigheternas åtgärdsprogram anger att Havs- och vattenmyndigheten behöver, efter samråd med Naturvårdsverket och länsstyrelserna, ta fram underlag för, och utveckla föreskrifter och/eller andra styrmedel så att utsläppen av kväve och fosfor från enskilda avlopp reduceras till de ytvattenförekomster som inte uppnår, eller riskerar att inte uppnå, god ekologisk status på grund av övergödning.

Behovet av vägledning har resulterat i att Avloppsguiden AB bildats, ett företag som kommit att ta rollen som en vägläddande aktör i landet. Avloppsguiden ägs av avloppsteknikleverantörer och de kommuner som önskar vägläddning får betala en årsavgift för medlemskap. I nuläget är drygt 200 kommuner medlemmar. De kommuner som står utanför avloppsguiden har inte mycket annan hjälp vilket gör att Avloppsguiden i nuläget får en i det närmaste monopolställning vad det gäller vägläddning kring enskilda avlopp till kommuner.

2.3.3 Erfarenheter från centralt myndighetsperspektiv

Från och med 1 juli 2011 har Havs- och vattenmyndigheten tagit över det nationella ansvaret för tillsynsvägläddning av enskilda avlopp vilket omfattar små avlopp för hushållspillvatten upp till och med 200 personekvivalenter (pe). I den tillsynsvägläddande rollen ingår bland annat att följa upp, utvärdera och samordna den operativa tillsynen. Arbetet med att följa upp och utvärdera den operativa tillsynen är en central och viktig uppgift för att främja en effektiv och transparent operativ tillsyn. Enligt miljötillsynsförordningen ska Havs- och vattenmyndigheten med

tillsynsvägledning ge stöd och råd till länsstyrelserna i frågor om enskilda avlopp. Stöd och råd kan ges skriftligt eller muntligt när det gäller tillämpningen av miljöbalken med avseende på tillsynen. Det kan handla om information om tolkning och kunskapsunderlag i sakfrågor. Stöd och råd kan även ges när det gäller planering, prioritering och genomförande av tillsyn. Motsvarande tillsynsvägledande roll har länsstyrelserna gentemot kommunerna i respektive län. Enligt 3 kap.16 § miljötillsynsförordningen (2011:13) ska länsstyrelsen ge tillsynsvägledning i länet och ge stöd för att utveckla tillsynen. Havs- och vattenmyndigheten ska främst ge tillsynsvägledning till länsstyrelserna som alltså i sin tur ska tillsynsvägleda kommunerna. Tidigare när Naturvårdsverket hade den tillsynsvägledande rollen nationellt var detta inte lika tydligt eftersom kommunerna även fick tillsynsvägledning därifrån.

Tillsyn är en viktig del i arbetet med att öka åtgärdstakten för enskilda avlopp som inte uppfyller miljöbalkens krav. Havs- och vattenmyndigheten kan konstatera att skillnaderna är stora mellan länsstyrelserna avseende vilka resurser som finns avsatta för tillsynsvägledning. Länsstyrelserna behöver ta en mer aktiv roll för att medverka till att den kommunala tillsynsfrekvensen ökar. Enligt miljötillsynsförordningen ska en operativ tillsynsmyndighet på begäran lämna den information som en tillsynsvägledande myndighet behöver för sin tillsynsvägledning. Länsstyrelserna behöver mot bakgrund av de uppgifter de inhämtar peka på det tillsynsbehov som föreligger. Tillsynsansvaret ligger på kommunerna och behöver tydliggöras för ansvariga politiker. Denna tillsyn bör främst finansieras med tillsynsavgifter (förorenaren betalar-principen) som i sin tur kan skapa tillsynsresurser och stärka fastighetsägarnas incitament att göra åtgärder. Kommunerna behöver skapa rutiner för att öka självfinansieringen. Åtgärdstakten och tillsynsfrekvensen speglar bland annat resursbrist hos tillsynsmyndigheterna. Regional miljösamverkan, i samverkan mellan länsstyrelsen och kommunerna, är viktiga samverkansformer i detta arbete. Det samarbetet kan bidra till att kommunerna kan få samsyn, ta fram gemensamma dokument etc.

Länsstyrelsen har enligt 51 § i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster (LAV) tillsynsansvar över att kommunerna fullföljer sin skyldighet enligt 6 § samma lag att tillgodose behovet av vattentjänster. Havs- och vattenmyndigheten har erfarit att länsstyrelsen har sett ett allt större behov av vägledning till kommunerna i dessa frågor. Det finns även ett starkt samband avseende kommunernas arbete med tillsyn och åtgärder av enskilda avlopp och avloppsfrågor enligt LAV.

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. Syftet med redovisningen är att nationellt följa upp och utvärdera den tillsyn av enskilda avlopp som bedrivits under året 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 ska bl. a redovisas tillsynsinsatser, tillsynsresurser och vidtagna åtgärder på avloppsanläggningar. Redovisningen ska ge en nulägesbeskrivning av situationen avseende de enskilda avloppen i Sverige. Tanken är även att kunna följa upp åtgärdstakten och vilka resurser som finns tillgängliga för tillsynen. Den ska skapa ett underlag för att möjliggöra en effektiv och tydlig samordning av den operativa tillsynen samt eventuellt visa på ett behov av utökade resurser för tillsynen av de enskilda avloppen. Vidare ska materialet ligga till grund för det nationella målarbetet, bland annat avseende Ingen övergödning, Baltic Sea Action Plan (BSAP), HELCOM etc. Havs- och vattenmyndigheten begär in redovisningen från samtliga länsstyrelser. Arbetet med att öka åtgärdstakten på de enskilda avloppen är långsiktigt. Havs- och vattenmyndigheten planerar att årligen begära in uppgifter kopplade till tillsynen och åtgärdandet av enskilda avlopp. Myndigheten har för avsikt att utveckla rapporteringen inför kommande rapporteringstillfällen. Underlaget för redovisningsåret 2012 har tagits fram i samråd

med länsstyrelsen och Sveriges kommuner och landsting (SKL). I samband med detta har länsstyrelsen framfört önskemål om samordning med den redovisning vattenmyndigheterna kopplat till åtgärdsprogrammen samt tillgängliga uppgifter från SMED. I nuläget bedöms emellertid inte dessa uppgifter som tillräckliga för att få en bra uppfattning om tillsynsinsatserna nationellt. Havs- och vattenmyndigheten samverkar med SMED (arbetar på uppdrag av myndigheter som Havs- och vattenmyndigheten, Naturvårdsverket m.fl.) och vattenmyndigheterna för en eventuell samordning vid kommande rapporteringstillfällen. Tidigare år har rapporteringen gjorts till Naturvårdsverket.

2.3.4 Erfarenheter från tillsynskampanjen för små avlopp

Under åren 2010 och 2011 genomförde Naturvårdsverket en tillsynskampanj för små avlopp, Små Avlopp Ingen Skitsak (SAIS). Kampanjen var ett samarbete med kommuner och länsstyrelser med syfte att öka åtgärdstakten för undermåliga små avlopp. Ett flertal centrala myndigheter samt *Kunskapscentrum små avlopp* medverkade i kampanjen. Kampanjens huvudsakliga tillsynsverktyg var information som det strategiska styrmedlet för att åstadkomma en förändring hos verksamhetsutövarna. En del nytt stödmaterial togs fram av Naturvårdsverket, och projektet möjliggjorde också erfarenhetsutbyte mellan deltagarna.

Kampanjen hade ett antal mål varav ett var att öka summan av antalet tillstånds- och anmälningsärenden för enskilda avlopp per år totalt i de deltagande kommunerna och ett annat att efterlämna metodik och goda exempel som gör att åtgärdstakten för enskilda avlopp ökar på längre sikt. Kommuners arbete har följts upp genom webbenkäter efter ett år av kampanjen och efter kampanjens avslut. Svaren har jämförts med svaren från året innan kampanjen drog igång. Kampanjens huvudsakliga tillsynsverktyg var information som det strategiska styrmedlet. Statistik antyder att kommunerna har fortsatt att arbeta med tillsyn av små avlopp i princip med samma metodik som före kampanjen, dvs. med fokus på inventering och uppföljning av varje enskild fastighet.

Även om kampanjen har föranlett kommuner att jobba mera strukturerat och målinriktat så kan det inte anses att kampanjen har bidragit till att kommuner i någon större utsträckning använder sig av ny tillsynsmetodik som kan leda till en ökad takt i åtgärd av små avlopp. Vissa stödmaterial, illustrationerna och bladet 'rött, gult och grönt avlopp' har använts i stor utsträckning av kommuner och i utvärderingen har kommunerna ansett att detta material har varit ett stöd i deras arbete. När det gäller insatser för att skapa en plattform för samarbeten och erfarenhetsutbyte uppskattade kommunerna informationsutskicken från Naturvårdsverket i större utsträckning än de seminarier som ordnades och webbforumet som skapades.

Många kommuner upplevde att de genom en nationell satsning fått stöd för ökade tillsynsinsatser för små avlopp och respekt för sitt arbete. Även ute i samhället upplevdes att Naturvårdsverket hade lyckats lyfta frågan. Medieinsatserna och det informationsmaterial som togs fram såsom bladet "rött-gult-grönt avlopp" ansågs vara ett bra första steg och det uttrycktes förhoppningar om att detta kommer att följas av mer vägledning i form av verktyg för tillsyn.

I kommentarerna efterfrågades mer och tydligare "tillsynsvägledning" från den centrala myndigheten. I projektbeskrivningen för kampanjen anges att en förstudie gjordes i samband med utformningen av kampanjen, men enligt utvärderingen ansåg kommunerna generellt att kampanjens mål och verktyg inte var anpassade till deras behov. Den centrala myndigheten, men även länsstyrelserna behöver vara mera lyhörda gentemot de lokala myndigheternas behov.

Samtidigt behöver kommuner vara mera lyhörda för ny tillsynsmetodik och villiga att själva pröva och utveckla ny tillsynsmetodik och sedan dela med sig av sin erfarenhet.

En mer systematisk erfarenhetsåterföring, med regionala nätverk och aktivare länsstyrelser skulle ge återkoppling och möjligheter för spridning av tillsynsverktyg och metodik. Det skulle också ge möjlighet till en återkoppling till länsstyrelser och den nationella aktören om det stöd som kommunerna behöver.

2.3.5 Erfarenheter från Jönköpings tillsynsprojekt 2007 - 2012

Idag sker ofta erfarenhetsutbyten mellan miljökontor genom miljösamverkans verksamheter och projekt. Dessa baseras på miljökontorens behov av samsyn och effektivare tillsyn och fyller en funktion inom de områden där miljöhandläggarna upplever att det är otydlig vägledning eller tillsynsvägledning så att konflikter uppstår.¹⁵ Arbetsgrupperna i dessa miljösamverkansprojekt består av kommunala handläggare och det förekommer att länsstyrelserna deltar i arbetsgrupperna.

År 2005 startade en regional samordning mellan handläggare från 13 kommuner inom Jönköpings län för samsyn och effektivare miljötillsyn. 2007 påbörjades samverkan inom enskilda avlopp. Som ett resultat ökade åtgärdstakten för bristande avlopp från knappt 1 % 2006 till 5,5 % 2012. Åtgärdstakten baserat på totala antalet avlopp ligger dock på 2,1 % för 2012 som ett medel för länets 13 kommuner. Inventeringsgraden för länet har ökat från 22 % till 50 % från 2010 till 2012. Inventeringarna skedde med stöd av LOVA bidrag för 6 av de 9 kommuner som inte tidigare inventerat sina avlopp. Alla kommunerna i länet fick också föreläggande från länsstyrelsen gällande tillsyn enligt 6 § LAV under 2010-2011. En sammanfattning av de erfarenheter som drogs i samverkansprojektet var:

- Fastighetsägaren måste ta egna initiativ
- Effektivare handläggning behövs pga. det är tidskrävande att behöva inventera och därefter förelägga om åtgärder och därefter påbörja tillståndsprövning.
- Tillsyn enligt 6 § LAV (av länsstyrelser) lyfter frågan till politikerna och kommunstyrelsen. Då får miljökontoren möjlighet att lägga sin tid på avloppstillsyn. Miljökvalitetsnormer (MKN) för vatten och miljökvalitetsmålen (ingen övergödning) kan vara påtrycksmedel. Vattenmyndigheten är en tillgång som informatör om de små avloppens vikt i åtgärdsprogrammet för vattenförvaltningen.
- Nationella projektet "Små avlopp ingen skitsak" gjorde skillnad genom att media uppmärksammande frågor. Bra med informationsbladet "rött, gult, grönt avlopp" att lämna ut. Mer tyngd när den är framtagen av en central myndighet än av kommunen.
- Samarbete med slamtömningsentreprenör är förtroendeingivande för fastighetsägaren. Ex i en kommun där man ökat åtgärdstakten till 10 %.
- Mäklare som är insatta och husköpare som vet att avloppet brister.
- När flera kommuner går ut samtidigt med information till allmänheten om ett gemensamt tillsynsområde så nappar media, vilket i sig ökar förtroendet hos befolkningen.

¹⁵ EU finansierat projekt "Samverkan i Sydost, Blekinge om effektiv miljötillsyn, service, bemötande och konflikthantering för miljöbalkshandläggarna i 39 kommuner i Småland, Blekinge och Gotland, 2010-2011

- Avlopp var inte viktigt i Jönköpings län före 2009. En fokuserad kraftsamling var nödvändig att tillgå i form av ett paket av argument som tillsammans sparkade igång åtgärderna (MKN vatten, övergödning, olagliga avlopp och kommunens ansvar enligt LAV).
- Den regionala samordningen som skedde igenom Miljösamverkan f skapade en mötesplats för handläggarna vilket medförde bättre samsyn över kommungränserna samt kompetensutveckling för inblandade aktörer (entreprenörer, mäklare, kommunala handläggare, fastighetsägare, länsstyrelsen).

Hinder och brister

- Länsstyrelsens tillsynsväglare kan för lite om små avlopp och arbetar inte själv med dessa frågor. Länsstyrelsen bör även granska kommunernas tillsyn av avlopp i sina revisioner av kommunens tillsyn. Juristerna på länsstyrelsen behöver kunna avloppsjuridiken
- Kommunen saknar resurser och behöver bidrag för inventeringarna
- Önskar nationellt tillsynsprojekt och kompetenshöjning om tillsyn av minireningsverk.
- Önskar krav på återkommande kontroll av avlopp, utförd av sakkunnig
- Samsyn över kommungränserna viktigt för förtroendet mot avloppsentreprenörer och fastighetsägare
- Behöver få riktlinjer på hur ofta tillsyn av små avlopp ska utföras för att kunna tillsynsplanera långsiktigt. Som det varit tidigare har tydligen inte fungerat
- Önskar att slamtömmaren får en utökad roll för kontroll och rapportering till tillsynsmyndighet i samband med slamtömning

Erfarenheter för att öka åtgärddakten

- Kommunen måste tvingas att prioritera avloppsfrågan. Länsstyrelsen behöver utföra tillsyn enligt LAV, då lyfts även frågan till kommunstyrelsen. Vem ser till att länsstyrelserna sköter sin tillsyn enligt LAV?
- Samarbete med slamtömmaren för felrapportering är effektivt för åtgärddakten.
- Se till att ha ett gott samarbete med entreprenörerna, kunniga entreprenörer kan i vissa fall halvera handläggningstiden.
- Samsyn över kommungränserna är nödvändigt. Samordna gärna avloppsutställningar med grannkommunerna. Ha likadana blanketter och informationsmaterial till sökande och skapa en mötesplats för handläggarna att diskutera detaljfrågor för samsyn.
- Hindren hos fastighetsägarnas incitament reduceras när flera fastighetsägare i samma geografiska område får samma krav samtidigt och samma tid på sig att åtgärda och att detta är kopplat till att skydda den lokala miljön, t.ex. en närliggande badsjö. Därmed bör man undvika att förelägga enstaka fastigheter i ett område.

2.3.6 Förslag på förändringar i regelverket för effektivare handläggning

Enskilda avlopp har varit ett ämne för samverkan i de flesta miljösamverkansgrupper (?) pga. det stora behovet av samsyn över kommungränserna kring tolkningar och bedömningar vid

ärendehantering. De erfarenheter som tillkommit inom miljösamverkans verksamheter och projekt har pekat på flera åtgärder som kan öka effektiviteten. Den skrivelse som Miljösamverkan Västra Götaland ingav till Miljödepartementet den 1 juli 2011, och som också stöddes av flera andra regionala miljösamverkansprojekt, föreslog en översyn av regleringen av små avlopp med målsättningen att få tydligare och mer bindande regler. Man gav även förslag och exempel på vad man ansåg kan regleras bättre i föreskrifter om små avlopp.¹⁶

- Funktionskrav samt hur vissa vanliga typer av anläggningar ska utformas och dimensioneras för att de direkt ska anses uppfylla funktionskraven.
- Obligatoriskt typgodkännande eller motsvarande system för att klassa avloppsanläggningar (modeller, fabrikat) avseende deras prestanda i förhållande till funktionskraven.
- Regler för utförande och hantering av urin från separerande system.
- Kompetenskrav på dem som ska anlägga avloppsanläggningar genom obligatorisk utbildning och certifiering eller motsvarande system samt de som projekterar.
- Krav på kontroll och skötsel av anläggningar i synnerhet mer avancerade anläggningar.
- Precisera skälighetsregeln avseende vilka krav som kan ställas på förbättring av befintliga anläggningar.
- Regler om hur långt kravet på resurshushållning och återföring av fosfor ska drivas.
- Regler för anmälan och tillstånd samt gränsdragningar mellan dessa.

Genom tydligare regler enligt ovan menar man att miljöinspektörerna skulle avlastas i en rad bedömningar och handläggningen av bland annat tillståndsärenden skulle förenklas samt skulle man få mer likartade bedömningar. Då frigörs resurser som kan användas till att öka åtgärdstakten.

Användarföreningen för Avloppsguiden AB har i ett brev till Havs- och vattenmyndigheten den 9 september 2011 fört fram följande synpunkter om det behov som föreligger beträffande regleringen av enskilda avlopp:

- Förtydligande lagstiftning inom avloppsområdet
- Klargörande av kretsloppskravet för fraktioner från enskilda avlopp
- Vägledning för krav på skötsel av enskilda avlopp
- Vägledning för tidigare anmälningspliktiga avlopp (25 – 200 pe)
- Öka kunskap och kompetens om lagen om allmänna vattentjänster
- Länsstyrelserna ska prioritera resurser till tillsynsvägledning för enskilda avlopp

¹⁶ Ur skrivelsen till Miljödepartementet den 1 juli 2011 gällande behov av föreskrifter om små avlopp. Miljösamverkan Västra Götaland.

2.4 Drivkrafter och hinder hos fastighetsägarna att genomföra åtgärder

De analyserade styrmedlen ska omfatta enskilda avloppsanläggningar mellan 1 och 200 personekvivalenter (pe). De fastighetsägare som därmed omfattas är de som har eller kommer att inrätta WC- eller BDT-avlopp. Fastighetsägare kan vara såväl enskilda som juridiska personer inklusive gemensamhetsanläggningar registrerade hos Lantmäteriet. Eftersom ansvarsskyldigheten kopplas till ägandet kan personerna identifieras via fastighetsregistret. Det kan även vara det tekniska kontoret hos kommunen som är ansvarig om ett avlopp upp till 200 pe drivs som ett allmänt avlopp. Sådana avlopp bör inte omfattas av detta styrmedel eftersom dessa redan lyder under LAV. Vid driftsansvar är det naturligt att fastighetsägaren alltjämt innehar ansvaret gentemot myndigheten och att det därmed blir ett civilrättsligt förhållande mellan fastighetsägaren och eventuell hyresgäst (fallet med arrendator bör analyseras) att reglera driftsansvaret mellan dem.

2.4.1 Fastighetsägarnas beslutsprocess kring val av åtgärder

Det stora antalet fastighetsägare är privatpersoner som i normalfallet saknar teknisk kunskap om såväl status på sitt avlopp som teknikval, funktionskrav eller skyddsnivå. Den information som idag ges till fastighetsägare kan vara faktablad, broschyrer och information på internet från kommuner, länsstyrelser och Havs- och vattenmyndigheten.

Att inrätta och driva en avloppsanläggning involverar ett flertal aktörer; fastighetsägaren som den som inrättar och driver anläggningen, eventuell konsult och entreprenör som den som dimensionerar respektive uppför anläggningen på plats, producenter som tillverkare av byggprodukter (t.ex. slamavskiljare och minireningsverk) samt kommunen i egenskap av tillsyns- och tillståndsmyndighet. För driften kommer även slamtömmare, oberoende konsult och kommun in i bilden för service och uppföljning av anläggningens funktion. Länsstyrelsen kommer in i form av tillsynsvägledning, hantera överklaganden och beredningssekretariat men denna kommer fastighetsägaren i normalfallet inte i kontakt med.

Fastighetsägaren står därför inför en komplicerad beslutsprocess och måste vid inrättande i princip ta en roll som byggherre och komma i kontakt med och samordna tre skilda aktörer; kommunen, anläggare samt producenter av byggprodukter för att få in underlag och råd för sitt beslut. Kommunen får enligt befintlig rätt inte anvisa teknikval till fastighetsägaren utan endast besluta om tillstånd eller inte tillstånd för den lösning som fastighetsägaren presenterar i sin ansökan. Ofta blir anläggaren den som levererar slutprodukten till fastighetsägaren och även levererar de byggprodukter som ska ingå i anläggningen. Detta gör att fastighetsägaren bara behöver ingå avtal med anläggaren men det blir å andra sidan denna som kan få stå för ett avgörande underlag till fastighetsägarens beslut.

2.4.2 Hinder för fastighetsägarens incitament enligt befintlig rätt

Bakom många miljöproblem finns ofta ett socialt dilemma genom att en enskild aktörs intresse mer eller mindre kommer i konflikt med andra individers eller samhällets intressen. I fallet med enskilda avlopp är denna problematik särskilt stor eftersom fastighetsägaren har en liten eller till och med obefintlig nytta av att genomföra åtgärder på sin avloppsanläggning samtidigt som hans kostnader för dessa är stora.

Det är fastighetsägaren som ska visa att anläggningen fungerar enligt de krav som ställs i miljöbalken (2 kap. 1 § MB). För att tillsynsmyndigheten ska kunna initiera, ingripa och ställa krav på en befintlig anläggning krävs i normala fall att det finns något som indikerar att anläggningen inte skulle uppfylla, eller att det finns risk att den inte uppfyller, funktionskrav. Ett ingripande kan ske med stöd av 26 kap. 9 § MB för äldre anläggningar och med stöd av 24 kap. 5 § MB för anläggningar med tillstånd enligt miljöbalken.¹⁷ Det kan t.ex. vara att markprofilen inte är lämplig för infiltration, att enbart slamavskiljare finns eller att infiltrationen är gammal (t.ex. är anlagd före nyare krav infördes).

Detta ger fastighetsägaren en fördel genom att myndigheten i praktiken måste lyfta frågan. Även en fastighetsägare som misstänker att anläggningen inte (längre) uppfyller kraven saknar med dagens reglering incitament att undersöka detta vidare, ta fram underlag för en eventuell ändring och ansöka om tillstånd alternativt anmälan för nödvändiga åtgärder. Det rationella för fastighetsägaren är istället att vänta ut myndighetens lyftande av frågan som ofta kan komma först efter att en (kostsam) inventering har gjorts av området. Förklaringen är förstås att fastighetsägarens incitament är oreglerade i befintlig rätt.

När frågan väl är lyft så inträder effekten av fastighetsägarens bevisbörda, dvs. det är fastighetsägaren som ska visa att anläggningen uppfyller funktionskraven i tillståndet (eller enligt föreskrifter) och bestämmelser i miljöbalken (2 kap. 1 § MB). Men för en befintlig anläggning kan det ofta vara svårt att visa detta (se avsnitt 1.6 om funktionskontroll) vilket gör det svårare för fastighetsägaren att hävda att ingen åtgärd behöver vidtas. Om fastighetsägaren känner till detta kan detta tillsammans med bevisbördan ytterligare bidra till att begränsa fastighetsägarens incitament att initialt lyfta frågan.

Utöver åtgärdskostnaden får fastighetsägaren en kostnad för tillståndsansökan. Denna kostnad täcker kommunens arbete med handläggningen av tillståndsärendet och varierar mellan 5 000 – 8 000 kronor och tas ut i samband med att tillstånd söks. Denna kostnad blir därför incitamentsvidrig genom motverka det incitament att genomföra åtgärder som styrmedlet ska åstadkomma. Dock strider den inte mot principen om förorenaren betalar. Det motsatta råder beträffande tillsyns- och inventeringskostnader eftersom dessa uppkommer till följd av fastighetsägarens passivitet snarare än dennes aktivitet.

¹⁷ MÖD 2003 M 464-03 anger att strängare krav kan ställas genom föreläggande med stöd av 26 kap 9 § MB.

Tabell 2.4 Faktorerers påverkan på fastighetsägarens incitament att initiera åtgärder inom befintlig rätt

Positiv	Negativ
Inventeringsavgift	Låg privat nytta av avlopp i förhållande till åtgärdskostnad
Tillsynsavgifter	Stort informationsbehov och osäkerhet om teknik vid val av åtgärder
Förläggande	Behöver samordna flera aktörer vid upphandling
Vite	Fastighetsägarens bevisbörda i kombination med svårigheter att fastställa status på befintliga avlopp
	Tillståndsavgift

Sammantaget blir fastighetsägarens incitament att vidta åtgärder mycket låga. Tillsyns- och inventeringskostnader påverkar dock incitamentet i rätt riktning eftersom dessa inträder vid fastighetsägarens passivitet (snarare än dennes aktivitet) till följd av en inventering eller ett enskilt tillsynsärende. Uttagande av tillsyns- och inventeringsavgifter (det senare kan uppgå till ca 1500-2000 kr per enskilt avlopp) bör därför öka för att stärka incitamenten hos fastighetsägarna medan tillståndsavgiften bör analyseras vidare.

Även om föreläggande och vite kan ge starka incitament hos fastighetsägaren att genomföra åtgärder så blir dessa instrument inte alltid kostnadseffektiva styrmedel för fastighetsägarens incitament när de föregås av en kostsam inventering (stort antal fastighetsägare) samt extra handläggningsresurser i varje enskilt ärende som även följs av ledtider vilka fördröjer genomförandet.

2.5 Principen om förorenaren betalar

Principen om förorenaren betalar är en central miljörättslig princip med grund i ekonomisk teori och mening. Skälet till att tillämpa principen är att nå en effektivare kontroll av användningen av (överutnyttjade) resurser. I synnerhet när det är ett stort antal aktörer som utnyttjar resursen kommer tillsyn att bli administrativt krävande. Ett ekonomiskt styrmedel, som t.ex. en skatt som i enligt med principen om förorenaren betalar, tas ut vid varje tillfälle då resursen utnyttjas har då ofta visat sig vara ett effektivt komplement till tillsyn.

2.5.1 Principen om förorenaren betalar i vattendirektivet 2000/60/EG

Begreppet ”vattentjänster” definieras i vattendirektivet (2000/60/EG) som *”alla tjänster som tillhandahåller hushåll, myndigheter eller någon slags ekonomisk verksamhet a) uttag, uppdämning, lagring, rening och distribution av ytvatten eller grundvatten, b) insamling och rening av avloppsvatten som senare släpps ut till ytvatten”* (artikel 2.38). Artikel 9.1 i direktivet säger att ”vattentjänster” ska omfattas av prispolitik i form av kostnadstäckning inberäknat miljö- och resurskostnader i enlighet med principen om att förorenaren betalar.

I artikel 9.1 anges, som nämnts ovan, att miljö- och resurskostnader ska täckas. Dessa kostnader är längre krav än att bara skyddsåtgärds-kostnaden (den finansiella kostnaden) ska ha täckning hos fastighetsägaren. I ekonomisk mening är miljö-kostnaden de kostnader för miljöeffekter som uppkommer av anläggningens samtliga utsläpp (alltså även miljö-kostnader från de utsläpp kommer från en anläggning som uppfyller kraven). Resurskostnaden är en slags ”extra” miljö-kostnad som uppkommer när en resurs är överutnyttjad. Recipienten är i detta fall ett exempel på en överutnyttjad resurs genom att den är mottagare för avloppsvatten. Som sådan kan den överutnyttjas när avloppen är många med övergödning som resultat.

Två skrivelser har skickats från kommissionen till Sverige där kommissionen hävdar att Sverige inte följer artikel 9. Sverige har besvarat detta med att vi har full kostnadstäckning genom vår lagstiftning (kravet på skyddsåtgärder enligt miljöbalkens hänsynsregler särskilt principen om att förorenaren betalar enligt 2 kap. 3 § MB) samt att tolkningen av artikel 9 inte ska inkludera de vattentjänster till den omfattning som kommissionen anför. Kommissionen har dock fortsatt hävdad att detta bör omfatta ett bredare urval av vattentjänster även när det rör sig om *”eget uttag”, exempelvis vid eget uttag för jordbruk eller uppsamling och bortledande av avloppsvatten från utspridd bebyggelse, för vilken exempelvis miljö- och resurskostnader också behöver täckas.*” (översättning av COM(2012) 670, Commission Staff Working Document Member State Sweden, sid. 64)¹⁸.

Om enskilda avlopp ryms inom begreppet ”eget uttag” vid uppsamling och bortledande av avloppsvatten från utspridd bebyggelse skulle således kostnadstäckning och principen om förorenaren betalar beaktas enligt artikel 9.1. Ett bidragssystem för att åtgärda avlopp skulle i så fall strida mot artikel 9.1 genom att inte bara miljö- och resurskostnader, utan till viss del även åtgärds-kostnader för att vidta skyddsåtgärder, inte täcks av fastighetsägaren som förorenare.

Det finns dock undantag från kravet på prispolitik för ”övrig vattenanvändning” samt i undantaget i artikel 9.4. Det förstnämnda aktualiserar frågan om vattentjänsters omfattning. Det sistnämnda gäller om landet klarar en uppfyllelse av direktivet även utan en prispolitik.

¹⁸ ...”self-services’, for instance self-abstraction for agriculture to collection and discharge of waste water, from scattered settlements, for which for instance environmental and resource costs also need to be recovered” COM(2012) 670 sid. 64.

2.6 Egenskaper hos avloppsanläggningarnas funktion som påverkar styrmedelutformningen

En avloppsanläggning kännetecknas av att den består av flera systemkomponenter som är sammansatta av tjänster, byggprodukter och ”naturmaterial”. En avloppsanläggnings ”reningssteg” kan i stora drag delas in fem kategorier av åtgärder (Små avloppsanläggningar, Handbok till allmänna råd, Handbok 2008:3, Naturvårdsverket)

1. Avloppsanordning vid källan (t.ex. torrtoalett eller urinsorterande vattentoalett)
2. Ledningsnät
3. Förbehandling (slamavskiljare)
4. Behandling (t.ex. infiltration, markbädd eller minireningsverk)
5. Efterbehandling (t.ex. resorptionsdike, rotzon, fosforfilter eller våtmark)

Steg 1 till och med 3 domineras av prefabricerade byggprodukter. Steg 2 och 5 ingår normalt i markbaserade lösningar som kan innehålla en kombination av prefabricerade byggprodukter (t.ex. slamavskiljare, prefabricerade filter och rotzon) och entreprenadarbeten som utförs av en gräventreprenör.

De byggprodukter som ingår som systemkomponenter kan vara CE-märkta, ha ett Europeiskt tekniskt godkännande (ETA) eller ett nationellt typgodkännande. Motivet bakom CE-märkning och den harmoniserade standarden bygger på ekonomisk forskning om marknadens funktionssätt. Det syftar till att få handeln med byggprodukter att fungera bättre på den inre marknaden genom enhetliga bedömningssystem för tillverkarnas deklarerade egenskaper. Kontrollen av tillverkarnas deklarerade egenskaper hos en produkt genomförs av ansvarig myndighet genom marknadskontroll som kan bestå av t.ex. stickprov, tester och provningar. Vissa förtillverkade komponenter främst slamavskiljare och minireningsverk omfattas av CE-märkning med avseende på just reningsegenskaper vilket skapar en möjlig direkt koppling mellan kravformuleringar i ett styrmedel och CE-märkningen.

Ett europeiskt tekniskt godkännande (ETA) är en frivillig CE-märkning av de byggprodukter som inte omfattas av den harmoniserade standarden. Övriga byggprodukter får ha nationella typgodkännanden (bl.a. 8 kap 22-23 §§ PBL 2010:900) att de uppfyller krav i svenska byggregler. En enskild byggprodukt kan dock ha ett nationellt typgodkännande med avseende på en viss egenskap och samtidigt omfattas av CE-märkning så länge egenskapen för typgodkännandet inte ingår i de egenskaper som omfattas av CE-märkningen.

2.6.1 Osäkerhet kring långsiktig funktion hos enskilda avlopp

En väsentlig egenskap hos olika teknislösningar för avlopp är att reningsfunktionen tenderar att avta över tid så att avloppet till slut behöver åtgärdas igen för att behålla funktionen. Detta kan ske över tiden och i olika grad för olika ämnen. En anläggning som t.ex. ännu inte tätat (fortfarande fungerar hydrauliskt) kan fortfarande ha kvar sina funktioner att rena smittämnen och BOD medan fosforavskiljningen tappat sin väsentliga funktion. Den väntade genomsnittliga livslängden hos funktionen hos ett markbaserat avlopp som helhet är osäker men beräknas ligga kring 15 - 30 år. Det råder dessutom teknisk osäkerhet om:

- livslängd och långsiktig reningsfunktion för olika tekniker
- effekter av förbättrad drift och underhåll av befintlig anläggning
- effekter av inkommande belastning
- vilka tekniker/lösningar som idag kan godtas baserat på leverantörens underlag

Två typer av osäkerheter i reningsfunktionen blir särskilt väsentliga för behoven av styrning. Den ena är hur reningsfunktioner för respektive ämne avtar med tiden och eventuellt andra faktorer såsom t.ex. inkommande belastning samt om den avtagande funktionen varierar för olika ämnen hos avloppsvatten som når recipienten. Den andra är hur ett avlopps funktionella livslängd *ska definieras* samt *fastställas* i t.ex. generella föreskrifter, tillståndsbeslut och/eller via prissignaler i ekonomiska styrmedel. Hur stor ska nedsättningen i funktioner för dem vara för respektive ämne?

Det faktum att inte alla funktioner hos en anläggning behöver dömas ut samtidigt bör innebära att nya processuella regler kan utvecklas som förenklar förfarandet för anmälan och ansökan. Dessa skulle då kunna bestå i regler om hur och när en befintlig anläggning kan kompletteras utan att hela processen med ett nytt tillstånd behöver tas om. Det finns t.ex. idag en osäkerhet om var gränsen för ändringsärenden går.

När dessa osäkerheter är legala och kan hanteras genom att definiera krav som ska gälla för funktioner, så kan osäkerheterna reduceras genom att införa tydligare regler i en förordning eller myndighetsföreskrifter. I de fall tekniska osäkerheter fortfarande är stora bör inte dessa bedömningar överlämnas till enskilda tillståndsärenden eftersom rättspraxis kan få en långsam utveckling till följd av att tillsynsmyndigheterna avvaktar just en rättspraxis (ambiguitetsaversion). Istället bör forskning och utveckling öka som kan reducera osäkerheten. Under tiden kan ekonomiska styrmedel som ger såväl fastighetsägare, myndigheter som entreprenörer ett intresse av att vidta åtgärder som leder till forskning, utveckling och sedermera användning av tekniker som har längre och säkrare livslängd i markbaserade anläggningar. Eftersom faktiska utsläpp inte kan mätas på ett tillförlitligt sätt behöver ett ekonomiskt styrmedel kopplas till fastighetsägarens beslut att vidta åtgärder istället för faktisk utsläppsmängd.

2.6.2 Reglering av anläggningars funktion

Reduktion eller utsläppshalt från en avloppsanläggning kan vara komplicerade att mäta tillförlitligt på vissa typer av anläggningar t.ex. infiltrationsanläggningar. Det innebär att en reglering som direkt relaterar till faktisk utgående mängd eller utsläppshalt t.ex. begränsningsvärden eller utsläpp/avgift per utsläppt enhet av ett ämne i praktiken inte är möjlig. Istället förutsätts normalt att man tillämpar någon form av indirekt teknikreglering (technology standards) som i princip innebär att vissa funktioner föreskrivs och som kan kopplas till ett visst tekniskt utförande (ref). Genom att teknikerna uppfyller vissa funktioner fås en indirekt kontroll av utsläppen genom användandet av en viss typ av teknik. I de äldre allmänna råden NFS 87:6 framgick vilka tekniker, t.ex. slamavskiljare följde av infiltrationsanläggning, markbädd eller paketreningsverk, som var lämpliga under olika naturgivna förutsättningar (såsom avstånd till grundvatten, kornstorlek hos jordarter och andra geologiska faktorer). Även bilagan i Handbok 2008:3 innehåller liknande beskrivningar.

Forskningen inom styrmedelsvetenskap har visat att teknikreglering generellt bör undvikas eftersom det kan hämma teknikutveckling (Jaffe et al, 2002). Detta kom senare att synas i

lagstiftningen med betoningen på funktionskrav istället för teknikkrav i motiven till miljöbalken. Även om teknikreglering kan ge en större miljöeffekt på kort sikt kan den långsiktiga effekten motverkas genom att regleringen inte ger förutsättningar för utveckling av bättre tekniker. Det finns dock särskilda fall då fördelarna med teknikreglering kan överväga denna nackdel (se bl.a. Sterner och Coria, 2012):

1. Det råder tekniska svårigheter att mäta utsläppen och/eller det är förenat med stora kostnader att mäta utsläppen från varje anläggning på ett tillförlitligt sätt
2. Antalet aktörer som ska genomföra åtgärderna är stort vilket innebär att stora tillsynsresurser skulle åtgå för att kontrollera faktiska utsläppsnivåer eller funktion hos varje verksamhet
3. Det kräver avancerad kunskap för att sköta och underhålla anläggningen
4. Det kräver avancerad kunskap för att kontrollbesiktiga anläggningens funktion
5. Myndigheten har större kunskap om vad som är en effektivare teknik än verksamhetsutövarna
6. Det råder inget tvivel om vilken eller vilka tekniker som är den mest effektiva tekniken nu och i framtiden

Ett exempel som uppfyller flera av punkterna 1-5 ovan är t.ex. avgasrening på personbilar vilket därmed är ett motiv för en reglering som föreskriver katalysatorer på bilar. Trots att flera alternativa tekniker skulle kunna utvecklas och som i enskilda fall kanske är effektivare än katalysatorteknik skulle svårigheterna att löpande mäta och kontrollera utsläppen på det stora antalet personbilar liksom underhålla och reparera fel i olika typer av tekniker med olika uppbyggnad kunna innebära en försämrad kontroll av utsläppen (Sterner och Coria, 2012).

Flera av förutsättningarna i punkt 1-5 råder i större eller mindre utsträckning även i exemplet med enskilda avlopp. Antalet avlopp är stort, cirka 700 000 stycken, vilket också innebär många ärenden. Det talar för att en reglering med vissa inslag av teknikkrav (technology standards) skulle kunna övervägas.¹⁹ Idag ska tillståndsmyndigheten besluta om tillstånd eller inte baserat på underlaget i ansökan. Ibland kan detta skapa en legal osäkerhet huruvida myndigheten kan peka ut tekniklösningar eller inte under sin utövning.

Det som talar mot teknikkrav är punkt 6. Fortfarande saknas kunskap om vilka tekniker som har effektivast funktion och om den långsiktiga funktionen hos olika tekniker. Att då låsa in användandet av vissa tekniker med en teknikreglering i generella föreskrifter kan därmed leda till en långsiktig dynamisk ineffektivitet som hämmar teknikutveckling och möjligheterna till en omställning till eventuellt bättre kommande tekniker inom en snar framtid. En djupare analys bör genomföras kring en avvägning mellan sätt att utforma teknikkrav respektive funktionskrav för att säkra såväl behovet av flexibilitet för att främja teknikutveckling som behovet av tydliga kravformuleringar som möjliggör en effektivare handläggning.

¹⁹ Till detta ska tilläggas att statiska kostnader för att anlägga avlopp sannolikt inte varierar stort på grund av att likartade tekniker används i olika fall, m.a.o. kan graden av heterogenitet hos åtgärdskostnaderna väntas vara förhållandevis liten vilket innebär att eventuella förluster i statisk kostnadseffektivitet vid en teknikreglering är mindre.

2.6.3 Förbättrad funktion genom förbättrat driftsunderhåll

Förbättrad kunskap om anläggningars drift och underhåll är en viktig komponent i en hållbar åtgärdstakt för såväl befintliga som nya anläggningar. Ett styrmedel som kan reglera ett förbättrat driftunderhåll som dessutom leder till att avloppens livslängd ökar kan även minska det totala antalet årsarbetskrafter som behövs för att inventera och åtgärda avlopp. Dessa resurser kan då frigöras och istället användas för att öka åtgärdstakten. Om framtida teknikutveckling och ökad kunskap kring drift och underhåll kan förlänga livslängden hos tekniker i enskilda avlopp kan ett styrmedel för ökad teknikutveckling och förbättrat driftsunderhåll ha stor potential att öka den faktiska åtgärdstakten.

2.7 Miljökvalitetsrelaterad styrning och skyddsnivå

Geografiska krav beträffande försiktighetsmått och skyddsåtgärder kan komma att behöva anpassas till utsläppens påverkan på miljön. Inom befintlig rätt gäller att individuella beslut idag ska fattas efter skälighetsavvägning enligt 2 kap. 7 § MB. Detta gäller även beslut som väger in miljökvalitetsnormer för vatten som inte har getts gränsvärdestatus (prop. 2009/10:184 s. 48). Längre gående krav än vad som är skäligt enligt 2 kap. 7 § kan ställas när det behövs för att följa en gränsvärdesnorm. Idag är det upp till kommunen att bedöma inom vilka av kommunens områden som hög skyddsnivå ska gälla. En kommun kan dock inte föreskriva generella kravnivåer som gäller med automatik för alla enskilda avlopp inom ett område med en viss skyddsnivå. Skyddsnivån får således vara vägledande, men inte bindande, för beslutet.

2.7.1 Kravformuleringar med hänvisning till natur- och miljöfaktorer i generella föreskrifter

Det föreligger idag en betydande osäkerhet kring skyddsnivå t.ex. skyddsavstånd till yt- och grundvattenförekomster. Vid utformning av ett styrmedel uppkommer frågan hur stor del av denna osäkerhet som kan härledas till legal osäkerhet (och som därmed kan reduceras genom tydligare regler) respektive teknisk och naturvetenskaplig osäkerhet (som med dagens kunskap inte kan elimineras). I det sistnämnda fallet behöver ett styrmedel utformas för att hantera osäkerheter med så effektivt genomförande som möjligt under närvaro av osäkerheterna. De faktorer som kravformuleringar för enskilda avlopp kan hänvisa till kan i stora drag delas in i:

- Naturgivna förutsättningar (t.ex. topografi och jordartens sammansättning)
- Miljökvalitetsrelaterade förutsättningar (t.ex. vattenkvalitet, vattenstatus)

Naturgivna förutsättningar förändras normalt inte över tid (så länge man inte gör fysiska ingripanden i landskapet). Miljökvalitetsrelaterade faktorer (t.ex. de skyddsbehov som följer av vattenförvaltningen) kan behöva uppdateras och förändras på geografisk nivå till följd av t.ex. revideringsarbetet inom vattenförvaltningen.

En vanlig väg att gå i föreskrifter (se t.ex. Kanada och USA) är att kravformuleringar i föreskrifter kan kopplas till skyddsnivåer vilka i sin tur fastställs utanför föreskrifternas ram. Underlaget för att fastställa skyddsnivåer finns framförallt hos länsstyrelser och kommuner. Det kan därför vara

centralt att fastställelsen av skyddsnivå sker i nära samverkan med länsstyrelserna. Av effektivitetsskäl kan det finnas skäl att det är länsstyrelser som fastställer skyddsnivåer som en förlängning av arbetet med förvaltningsplan och åtgärdsprogram inom vattenförvaltningen. Detta skulle även kunna bidra till att få länsstyrelsernas arbete mer involverat i planeringsarbetet med enskilda avlopp i det större sammanhanget på läns- och vattendistriktsnivå.

2.7.2 Kostnadseffektivitet vid miljökvalitetsbaserad styrning

I uppdraget betonas att kostnadseffektiva förslag ska tas fram vilket innebär att de faktorer som hittills analyserats som effektiva vad det gäller använda årsarbetskrafter och omallokering av dessa för ökad åtgärdsstakt också blir centrala uppgifter för ett styrmedel.

För ett kostnadseffektivt genomförande av miljökvalitetsmålen och vattenförvaltningens miljökvalitetsnormer behöver de totala kostnaderna för att reducera utsläppsämnen minimeras. Detta innebär att kravformuleringar för enskilda avlopp bör vara så pass stränga att marginalkostnaden (angivet som kronor per kilo reduktion för en viss teknik) blir likartad med motsvarande reduktion av ämnet vid andra utsläppskällor t.ex. kommunala avloppsreningsverk eller åtgärder inom jordbruket. Detta under begränsningen att kraven vid samtliga utsläppskällor sammanlagt är så pass stränga att miljökvalitetsmålen nås och miljökvalitetsnormerna följs.

När utsläppsreduktionskrav till följd av att miljökvalitetsnormer för kustvatten ska följas inom vattenförvaltningen kommer åtgärder vid verksamheter i inlandet med hög retention inte att vara kostnadseffektiva till att bidra till belastningsminskning till kust jämfört med åtgärder vid verksamheter närmare kusterna. Kostnadseffektivitetsvillkoret kräver då att marginalkostnaden för åtgärder ska vara negativt proportionell mot den retention som verksamheten har dvs. marginalkostnaderna ska nu vara olika mellan verksamheter. Ju närmare kustvatten källan är desto större åtgärds kostnad ska således tillåtas för att nå en kostnadseffektiv allokering av åtgärder som når målet inom ett avrinningsområde.

Kostnadseffektivitet i sig är inte bara en normativ princip, det kan också påverka hur tidigt ett miljömål eller ett följande av miljökvalitetsnormer sker. Att t.ex. fördela kravformuleringar på ett kostnadseffektivt sätt enligt retentionen i ett geografiskt område, t.ex. ett avrinningsområde kan öka möjligheterna att tidigare nå god status jämfört med om man fördelat ut betinget genom likartade villkor (t.ex. en BAT-slutsats) till alla verksamheter. Detta eftersom det ofta finns en positiv korrelation mellan investeringskostnaders storlek och den tid som det tar att genomföra åtgärder. Detta förutsätter dock dynamisk kostnadseffektivitet som motverkar inlåsningar av tekniker som är billigare i ett kortsiktigt perspektiv. dvs. att åtgärder som har lägre kostnader i ett kortsiktigt perspektiv görs istället för åtgärder som kanske har en större investeringskostnad idag men som är kostnadseffektivare på lång sikt. Det senare förutsätter ett permanent ekonomiskt incitament från ett ekonomiskt styrmedel.

2.8 Sammanfattning av problem- och behovsanalys

Den problem- och behovsorienterade delen av styrmedelsanalysen i detta kapitel har resulterat i följande behov av styrning och tillsyn hos styrmedel. Flera problem kan motivera en genomgripande ändring av regleringen runt enskilda avlopp.

2.8.1 Sammanfattning av problemanalys

Idag regleras formellt sett tillståndsprocessen av reglerna i 16, 22 och 24 kap. MB. Dessa bestämmelser används även 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 (ca 700 000 stycken), att verksamhetsutövaren i normalfallet är en privatperson utan teknisk kunskap och att tillsyns- och tillståndsmyndigheten är kommunala nämnder.

Det har lett till rättsliga oklarheter om vilka processuella regler som formellt sett 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 hänsynsreglernas kunskapskrav samt utredningskrav. Eftersom allmänna råd (NFS 2006:7) 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 du kan 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 fastighetsägaren
- 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 (policys) 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 strukturella problem i incitamentsstrukturen kring åtgärder på enskilda avlopp. Fastighetsägarnas incitament att initiera ansökan om tillstånd för att förbättra avloppsanläggningen har varit och är fortfarande oreglerade inom befintlig rätt. Detta är ett problem inom tillståndsprocessen enligt miljöbalken generellt och har bidragit till genomförandeunderskott även inom andra sektorer, vad det gäller t.ex. kommunala avloppsreningsverk (Naturvårdsverket, 2012). Inom sektorn enskilda avlopp blir konsekvenserna särskilt stora på grund av det stora antalet fastighetsägare och därmed den sammanslagna tid det tar att inventera, handlägga 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 fastighetsägaren gör en åtgärd och inte när den inte görs. En del av genomförandeunderskottet kan alltså 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 innan tillsynsmyndigheten inventerar avloppen och börjar agera gentemot varje fastighetsägaren. Samtidigt saknas delvis sanktioner och incitament beträffande de kommunala tillsynsmyndigheternas utövande av tillsyn. Länsstyrelsen har det tillsynsvägleddande ansvaret gentemot kommunerna och har därmed möjligheten att lyfta dessa frågor gentemot den kommunala nämnd som har ansvaret för tillsynen av de enskilda avloppen.

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.

2.8.2 Sammanfattning av behovsanalys

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 kommer 400 000 markbaserade avlopp att behöva 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 permanent 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 enbart 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 när 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 olagliga 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 tillståndsprozesserna. Bestämmelser i denna reglering behöver vara baserade på en väl gjord avvägning mellan teknikkra och funktionskrav 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:** Förbättrad kunskap hos fastighetsägare, 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.

3 Sammanfattning av analyserade styrmedel

Detta kapitel ger en sammanfattning av resultaten från styrmedelsanalysen samt en beskrivning av de olika typerna av styrmedlen i kapitel 3.2 – 3.6. Det har inom projektets snäva tidsram inte varit möjligt att göra en omfattande analys. Resultat och i synnerhet den samhällsekonomiska konsekvensanalysen ska därför ses som översiktlig och preliminär. Den senare innefattar inte heller fördelningseffekter mellan myndigheter och privata aktörer.

3.1 Sammanfattning av resultat

Utredningen började med en inventering av flera olika styrmedel såväl administrativa som ekonomiska och informativa. Efter att de styrmedel som befanns direkt olämpliga sållats bort återstod tiotalet styrmedel inklusive varianter vilka tillsammans täcker in en bredd av styrmedel från juridiska, ekonomiska till informativa styrmedel. Dessa styrmedel jämfördes sedan med de fem huvudsakliga behov som framkommit i behovsanalysen (kap. 2.8.2). De analyserade styrmedlen utesluter inte att åtgärder i form av effektivare tillsyn och handläggning även kan och bör genomföras parallellt. Styrmedlen i denna analys är tänkta komplement och syftar till en förstärkning av incitament och reglering utöver dagens reglering. Tabell 3.1 ger en översikt över de styrmedel som analyserats djupare. För detta behövs en större tidsram.

Styrmedlen 1-2 i tabell 3.1 innebär konstruktioner som i stort rymms inom miljöbalkens nuvarande regelverk. Styrmedlen 4-7 förutsätter en särskild förordning eller lag utöver nuvarande regelverk. De fyra första styrmedlen 1-4 har funktions- eller teknikreglering, dvs. de reglerar funktionskrav och/eller teknikkrav. Styrmedlen 5-6 reglerar fastighetsägarens incitament att vidta åtgärder i form av prisreglering. Det sista styrmedlet 7 är en informativ reglering bestående av regler för den information som ska tas fram om enskilda avlopp.

Med **befintlig lagstiftning** enligt miljöbalken (1) kan åtgärdstakten i princip endast ökas med stöd av 26 kap. 9 § MB för äldre anläggningar samt omprövning av tillstånden för anläggningar med tillstånd enligt miljöbalken (24 kap. 5 §). Eftersom en reglering av fastighetsägarnas incitament att initiera en ansökan för att åtgärda ett (olagligt) avlopp inte finns i befintlig rätt behöver tillsynsmyndigheten erinra fastighetsägaren med brev och i förekommande fall utfärda förelägganden och vite. 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** (3-4) införa regler som förenklar och standardiserar handläggningsförandet vid tillsyn och tillståndsgivning kan höja åtgärdstakten per insatt resursenhet och samtidigt göra en mer rättsäker enskild bedömning möjlig. Det är dock generellt sett mer komplicerat att med generella föreskrifter reglera de hinder som finns hos fastighetsägarens incitament 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 de generella föreskrifterna.

Tabell 3.1 Analyserade styrmedel

	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 för åtgärder	Särskild lag	
7.	Lag eller förordning om informativ reglering t.ex. avloppsdeklaration	Särskild lag eller förordning	Informativ reglering

I tidigare uppdrag till Naturvårdsverket har olika **bidragssystem** (5) analyserats (Naturvårdsverket, 2006). Det finns i forskningslitteraturen inget stöd för att ett kortsiktigt bidragssystem kan lösa långsiktiga mål som att nå och på lång sikt upprätthålla en hållbar åtgärdstakt. Bidragssystem till fastighetsägare för att åtgärda (såväl lagliga som olagliga anläggningar) är av budgetskäl kortsiktiga 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.²⁰ För att få en given effekt i sådana situationer kan bidrag behöva vara mycket höga och i storleksordning med åtgärdskostnaden. Detta gör att bidragssystem blir ett mycket kostsam 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 det uppfyller funktionskrav eller inte, orsakar därmed en miljökostnad och en resurskostnad på en recipient med övergödningssproblem. Oavsett om ett avlopp uppfyller ett funktionskrav eller inte så belastar det miljön och bidrar till övergödningen på samma sätt som en bil bidrar till koldioxidutsläpp och klimatförändringar oavsett dess avgasrening är godkänd av bilprovningen eller inte.

En **recipientskatt med skattebefrielse för åtgärder** (6) är en reglering av fastighetsägarnas incitament att vidta åtgärder på lång sikt och därmed ett viktigt komplement i tillsynsarbetet genom att frikoppla åtgärdstakten från inventeringstakten. En recipientskatt kommer även innebära att avloppsanläggningens 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). Även andra faktorer som påverkar funktion och driftssäkerhet t.ex. anslutning till ett certifierat drift- och underhållsprogram för anläggningen skulle kunna ge en skattenedsättning så länge som anslutningen varar.

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 informativa styrmedel 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. Vilket i sin tur kan skapa ett underlag för att möjliggöra en samordning av den operativa tillsynen.

Det styrmedel 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/avgift med skattebefrielse en bestämd tid efter genomförda åtgärder och 3) lag om en allmän informativ reglering t.ex. i form av avloppsdeklaration. Tabell 3.2 visar en översikt över hur de olika styrmedlen uppfyller de fem huvudsakliga behov som identifierats i behovsanalysen. Tillsammans har de tre styrmedlen FÖRA störst möjligheter att fylla de fem huvudsakliga behoven för att nå och på lång sikt upprätthålla en hållbar åtgärdsakt.

²⁰Till skillnad från t.ex. energiomställningar av bostadshus där åtgärder kan vara lönsamma i olika utsträckning för fastighetsägare.

Tabell 3.2 Översikt över behovsuppfyllelse hos olika styrmedel

Behov	Föreskrifter (3-4)	Bidrag för åtgärder (5)		Recipientskatt med skattebefrielse (6)	Lag om informativ reglering t.ex. avloppsdeklaration (7)	FöRA (Kombination)
		VU	Kommun			
Reglering av incitament hos fastighetsägare	Nej	Nej	Nej	Ja	Ja	Ja
Tydligare processuella regler och kravformuleringar	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja
Dynamisk kostnadseffektivitet vid beslut om åtgärder	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej	Ja
Förbättrad kunskap hos berörda aktörer	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Ja
Förbättrad uppföljning och datainsamling om enskilda avlopp	Nej	Nej	Ja	Nej	Ja	Ja

Den kostnadseffektiva styrmedelskombinationen FöRA ovan erbjuder grunden för 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 samt att stimulera användningen av andra lösningar än de traditionella som hittills varit infiltration eller markbädd. Även stöd som underlättar tillsyn, planarbete liksom kunskapsspridning såsom samverkansprojekt mellan kommuner och nätverk för erfarenhetsutbyte skulle kunna vara bidragsberättigat.

Stöd för ökade resurser till inventeringar till kommuner kan dock inte försvaras ur effektivitetssynpunkt. För det första så 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. 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.

Tabell 3.3 ger en översikt över resultaten från de preliminära samhällsekonomiska konsekvensanalyser som genomförts. Beräkningarna är preliminära och kan behöva justeras efter att mer detaljerad data samlats in.

Tabell 3.3 Preliminär samhällsekonomisk konsekvensanalys för hållbar åtgärdstakt 5 % (initalt 6,3 %) (mkr)

	Bef. rätt (1)	Föreskrifter (3)		Förordning (4)		Recipientskatt med skattebefrielse (6)		Recipientavgift med återföring (6)		Bidrag till fastighetsägare (5)		Bidrag till kommuner (5)		FÖRA	
		Inled	Löp.	Inled	Löp.	Inled	Löp.	Inled	Löp.	Inled	Löp.	Inled	Löp.	Inled	Löp.
Åtgärds kostnader VU															
Åtgärds kostnader	327		327		327		311		311		327		327		311
Information/ansökan/anmälan	16		12		12		16		16		27		16		12
Transaktionskostnader															
Kommuner															
Tillsyn	63		63		63		32		32	2	60	4	67		32
Tillstånd	126		95		95		126		126		126		126		95
Länsstyrelse															
Administration	22	12	30	12	30		22		22	5	38	2	22	12	30
Stat/Centrala myndigheter															
Ta fram lagstiftning		2		3		3		3		1		1		6	
Administration	2	3	2	3	2	1	2	1	2	1	2	1	1	5	3
Summa (kr/år)	556		544		545		512		512		586		563		505

3.2 Prövning enligt MB och FMH (referensalternativ)

Dagens reglering av enskilda avlopp finns i miljöbalken (MB) och i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH). Av 9 kap. 1 § MB följer att utsläpp av avloppsvatten är miljöfarlig verksamhet. I 9 kap. 4-9 §§ MB finns ett antal bemyndiganden. Genom 6 § bemyndigas regeringen bl.a. att införa tillstånds- eller anmälningsplikt för att anlägga eller driva vissa verksamheter, för att släppa ut avloppsvatten samt för att släppa ut eller lägga upp fast avfall. Genom 7 § 2 st. MB bemyndigas regeringen att föreskriva att det ska vara förbjudet att utan tillstånd eller innan anmälan har gjorts inrätta eller ändra lämpliga avloppsanläggningar. Genom 8 § ges regeringen bl.a. rätt att låta en kommunal nämnd vara tillstånds- eller anmälningsmyndighet i de fall verksamheten kan antas ha liten miljöpåverkan. Dessa bemyndiganden har utnyttjats i FMH, dels genom alla de tillstånds och anmälningskrav som räknas upp i dess bilaga, dels genom vissa krav i själva förordningen. I bilagan till FMH räknas de miljöfarliga verksamheter upp för vilka det råder anmälnings- eller tillståndskrav enligt bemyndigandet i 9 kap. 6 § MB. Enligt 13 § FMH jämfört med 15 § FMH, krävs tillstånd från den kommunala nämnden för inrättande av avloppsanläggningar där WC ska anslutas, eller för anslutning av WC till befintlig avloppsanläggning, om inte anläggningen omfattas av reglerna i bilagan.²¹ Tillståndskravet gäller således för inrättandet av en reningsanläggning, inte för den miljöfarliga verksamheten som är själva utsläppet.²² Prövningen av enskilda avlopp ska ske mot bakgrund av målbestämmelsen i 1 kap 1 § och de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. MB. Av 2 kap framgår bl.a. att det är den som har det enskilda avloppet som ska ha tillräcklig kunskap om det man gör, kunna visa att miljöbalken följs samt är skyldig att vidta de skyddsåtgärder som behövs för att förebygga skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Dessutom uppställs krav på resurshushållning och kretslopp. Kravet på bästa möjliga teknik 2 kap. 3 § MB gäller dock endast yrkesmässig verksamhet vilket alltså inte omfattar det stora flertalet fastighetsägare som är privatpersoner.

3.2.1 Utförande för en hållbar åtgärdstakt

Med befintlig lagstiftning kan åtgärdstakten i praktiken endast ökas genom föreläggande av tillsynsmyndighet med stöd av 26 kap. 9 § MB för äldre anläggningar samt omprövning av tillstånden enligt 24 kap. 5 § MB för anläggningar med tillstånd enligt miljöbalken.²³ Med en hållbar åtgärdstakt kommer de flesta anläggningar som behöver någon form av åtgärder inom den närmaste 30-årsperioden dock att ha nya tillstånd enligt Miljöbalken som kan behöva omprövas. En hållbar åtgärdstakt behöver nå 6,3 % inom den närmaste 10-årsperioden och därefter på lång sikt 5 % med nuvarande genomsnittliga livslängd hos tekniken. Eftersom något incitament för fastighetsägarna att initiera en anmälan eller ansökan för att åtgärda ett (olagligt) avlopp inte finns i befintlig rätt behöver tillsynsmyndigheten i normalfallet erinra fastighetsägaren med brev och i förekommande fall utfärda förelägganden med eventuellt vite. Därmed blir i princip de kommunala tillsynsmyndigheternas inventeringstakt styrande för

²¹ Kommunerna är genom 40 § FMH bemyndigade att meddela särskilda föreskrifter om andra slags toaletter än WC. Sådana regler införs vanligen i kommunernas lokala hälsoskydds- eller vattenskyddsföreskrifter.

²² Enligt ordalydelsen gäller tillståndskravet endast för inrättandet och inte för driften, något som förvirrar rättstillämpningen även om det genom praxis sedan länge anses att tillståndet omfattar även driften.

²³ MÖD 2003 M 464-03 anger att strängare krav kan ställas genom föreläggande med stöd av 26 kap 9 § MB.

åtgärdstakten vilket blir resurskrävande för tillsynsmyndigheterna till följd av det stora antalet avlopp.

3.2.2 Samhällsekonomisk konsekvensanalys

I referensalternativet antas att en hållbar åtgärdstakt på 6,3 % och en långsiktigt hållbar åtgärdstakt på 5 % sedan ska upprätthållas genom att öka resurser i det befintliga systemet. Ingen permanent förändring i effektivitet till följd av ny reglering i form av föreskrifter eller ekonomiska incitament antas således. Detta hindrar inte att effektiviteten kan öka tillfälligt genom central tillsynsvägledning och lokalt genom t.ex. miljösamverkansprojekt mellan kommuner inom ett län som lyfter t.ex. VA-planering och tillsyn enligt LAV (se avsnitt 2.3.5). Eftersom dessa åtgärder inte stöds av permanenta regleringar blir deras långsiktiga effekter på nationell nivå dock osäkra. Därmed är det svårt att konsekvensanalysera huruvida sådana åtgärder kan ge och upprätthålla en långsiktigt hållbar åtgärdstakt på nationell nivå under mycket lång sikt framåt. För närvarande hanteras uppskattningsvis ca 5 - 15 000 ärenden per år av upp till 100 årsarbetskrafter. För att nå åtgärdstakten 6,3 % behöver 36 000 enskilda avlopp åtgärdas årligen. Av dessa bedöms ca 2 000 ärenden vara nybyggnation baserat på siffror från SCB om nybyggnation.

Verksamhetsutövare

Om 34 000 befintliga enskilda avlopp åtgärdas per år uppgår åtgärdskostnaderna till 303 miljoner kronor per år under antagandet att den genomsnittliga åtgärdskostnaden är 60 % av vad en ny anläggning kostar (105 000 kr enligt Kärrman et al, 2012).²⁴ För 2 000 nybyggda enskilda avlopp per år blir åtgärdskostnaden totalt 24 miljoner. Den totala åtgärdskostnaden uppgår därmed till 327 miljoner kronor. Den totala administrativa kostnaden för 36 000 stycken fastighetsägare att söka information och fylla i ansökan beräknas till 16 miljoner kr per år.

Kommunala och regionala myndigheter

För att åtgärda 36 000 avlopp per år som motsvarar 6,3 % åtgärdstakt med nuvarande effektivitetsnivå skulle det åtgå 270 årsarbetskrafter till en kostnad av ca 190 miljoner kronor inom de kommunala tillsyns- och tillståndsyndigheterna. Detta innebär en resursökning med ca 2,7 gånger jämfört nuläget.

Tabell 3.4 Kostnader inom tillsyns- och tillståndsyndigheter för hållbar åtgärdstakt 6,3 %

	Antal årsarbetskrafter	Kostnad (mkr)
Inventering/tillsyn	90	63
Tillstånd	180	126
Summa	270	189

²⁴ Under antagandet att omvandlingstakten som berör enskilda avlopp är noll, vilket innebär approximationen att investering och årlig driftskostnaden för anslutning till kommunalt VA är i storleksordning med annuitetskostnaden för åtgärd vid enskilt VA.

Länsstyrelsernas kostnader för tillsynsvägledning och handläggning av överklaganden beräknas till totalt ca 22 miljoner per år för 21 länsstyrelser.

Statsfinansiella kostnader

Tillsynsvägledning vid central myndighet uppgår till ca 2 miljoner kronor per år. En sammanställning av alla kostnader för respektive styrmedel finns i tabell 3.3.

3.3 Myndighetsföreskrifter eller särskild förordning

Föreskrifter är den beteckning som används i 8 kap. regeringsformen (RF) för rättsregler, dvs. för regler som bestämmer enskildas och myndigheters handlande. Kännetecknande för föreskrifter är att de är bindande och generellt gällande. Kravet på att föreskrifter är generellt gällande är uppfyllt om de avser situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller om de riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer.²⁵

Regeringen har enligt 9 kap. 5 § MB bemyndigande att meddela föreskrifter om t.ex. skyddsåtgärder eller andra försiktighetsmått för att skydda människors hälsa eller miljön. Ett sätt att införa processuella regler och/eller krav på avlopp är att regeringen meddelar generella föreskrifter med stöd av 9 kap. 5 § MB. Detta kan ske genom en särskild förordning av regeringen. Regeringen kan vidare bemyndiga Havs- och Vattenmyndigheten att utfärda myndighetsföreskrifter kring enskilda avlopp (jämför bemyndigandet i 47 § FMH till Naturvårdsverket att meddela försiktighetsmått).

Huruvida föreskrifter placeras i en särskild förordning (nr 4 i tabell 3.1) och myndighetsföreskrifter eller enbart som generella myndighetsföreskrifter (nr 3 i tabell 3.1) kommer inte att analyseras mer ingående i denna delrapportering. Fler av de regler som kan vara aktuella är av teknisk karaktär och rör såväl funktionskrav som regler för drift och underhåll.

3.3.1 Syfte

Ett huvudsyfte med generella föreskrifter är att införa regler som förenklar och standardiserar handläggningsförfarandet vid tillsyn och tillståndsgivning för att kunna höja åtgärdstakten per insatt resursenhet och samtidigt göra en rättsäker enskild bedömning möjlig.

3.3.2 Utförande för en hållbar åtgärdstakt

I den inledande behovsanalys som genomförts kan de problem och brister som identifierats delas in i fyra områden där reglering i olika utsträckning kan motiveras; (1) grundläggande (processuella) regler, (2) krav för miljö- och hälsoskydd samt kretslopp (3) skyddsnivå samt (4) tillsyn, drift, underhåll och kontroll. Resultaten från behovsanalysen visar att följande regler i olika utsträckning skulle kunna bli föremål för vidare analys i en särskild förordning och/eller generella föreskrifter.

²⁵ Ds 1998:43

Regler för anläggningar med nya eller befintliga tillstånd

- Definition av anläggningar (enskilda avlopp) och ansvarsskyldiga
- Regler för ändring (inkl förbättring) av anläggningar gällande tekniskt utförande och andra åtgärder som kan medföra väsentlig ändring av avloppsvattnets mängd eller sammansättning samt position hos eventuell utsläppspunkt.
- Regler och annan vägledning för hur anläggningar ska hanteras vad det gäller att fastställa funktion och livslängd

Regler för anläggningar med nya tillstånd

- Definition av anläggningar (enskilda avlopp) och ansvarsskyldiga
- Regler för tillståndsplikt för såväl inrättande som drift
- Regler om krav på tidsbegränsade tillstånd med nyansökan
- Regler för utredningskrav och presentation av resultat vid icke yrkesmässig verksamhet
- Regler om krav i eller nära omvandlingsområden
- Regler i väntan på gemensamhetsanläggning
- Regler för resurshushållning och kretslopp
- Regler för installations- och slutbesiktning
- Regler om tillståndsbesluts innehåll och utformning
- Regler om funktionskrav (och teknikkrav) i förekommande fall kopplade till naturgivna förutsättningar eller skyddsnivå
- Regler för drift och underhåll, återkommande besiktning, provtagningar etc.

Regler för anläggningar med befintliga tillstånd (inkl. övergångsbestämmelser)

- Definition av anläggningar (enskilda avlopp) och ansvarsskyldiga
- Regler om särskilda funktionskrav (och teknikkrav) för befintliga anläggningar
- Regler och annan vägledning för hur anläggningar ska hanteras vad det gäller att fastställa funktion och livslängd.
- Regler för resurshushållning och kretslopp
- Övriga övergångsbestämmelser

Generella föreskrifter meddelade med stöd av bl.a. 9 kap. 5 § MB har även möjligheten att begränsa det rättsliga skydd som fastighetsägare har genom befintliga tillstånds rättskraft. Nya kravformuleringar som fastställs i generella föreskrifter kan alltså även bryta igenom de befintliga tillståndens rättskraft. Det åligger därmed fastighetsägarna att vidta åtgärder för att uppfylla kraven, inklusive att i förekommande fall ansöka om tillstånd för de ändringar som kan komma att krävas för att uppfylla kraven. Om inte en fastighetsägare bedöms uppfylla kraven i föreskriften kan tillsynsmyndigheten direkt meddela föreläggande och eventuellt vite. Generella föreskrifter tar inte hänsyn till individuella situationer där åtgärder kan bli orimligt kostsamma för enskilda fastighetsägare. I praktiken är det därför inte rimligt att sätta strängare kravnivåer med generella föreskrifter än vad som är fysiskt möjligt och ekonomiskt rimligt för de fastighetsägare som har högst kostnader att klara utsläppskraven.

3.3.3 Konsekvensanalys

Generella föreskrifter har begränsade möjligheter att reglera fastighetsägarens bristande incitament. Dessa är ett betydande hinder för att öka åtgärdstakten utan att behöva öka inventeringstakten i samma grad. Inom forskningslitteraturen är det välkänt att löpande incitament generellt är mer komplicerade att reglera med juridiska styrmedel. Detta beror på att fastighetsägaren rimligen behöver fredas en tid efter varje kravändring/nytt tillstånd (se t.ex. 24 kap. 5 § 1 MB). Även om regelbundna tidsbegränsade tillstånd delvis upprätthåller fastighetsägarens incitament bättre än tillstånd utan angiven tidsbegränsning, så sker fortfarande en passivisering av incitamenten under tidsrymden mellan tillståndsgivanden. Fastighetsägarnas incitament att initiera åtgärder och upprätthålla anläggningens funktionella livslängd behöver i så fall regleras av ett annat styrmedel som kompletterar de generella föreskrifterna.

3.3.4 Samhällsekonomisk konsekvensanalys

Flera av de problem som identifierats i behovsanalysen i kapitel 2 kan förbättras genom tydligare generella bestämmelser i föreskrifter som minskar tiden för bedömningar i ärenden vid tillsyns- och tillståndsmyndigheter och således ökar effektiviteten.

Verksamhetsutövare

Åtgärdskostnaderna är de samma som för referensalternativet befintlig rätt. Om 34 000 befintliga enskilda avlopp åtgärdas per år kommer åtgärdskostnaderna att bli 303 miljoner kronor per år under antagandet att den genomsnittliga åtgärdskostnaden är 60 % av vad en ny anläggning kostar (105 000 kr enligt Kärrman et al, 2012).²⁶ För 2 000 nybyggda enskilda avlopp per år blir åtgärdskostnaden totalt 24 miljoner. Den totala åtgärdskostnaden uppgår därmed till 327 miljoner kronor.

Den totala administrativa kostnaden för 36 000 stycken fastighetsägare att söka information och fylla i ansökan beräknas dock minska till 12 miljoner kr per år på grund av 25 % mindre tidsåtgång till följd av förenklade förfaranden och tydligare regler.

Kommunala och regionala myndigheter

Under antagandet att tydligare regler kan effektivisera handläggningstiden med i genomsnitt 25 % så skulle kostnaden för tillståndshantering minska till 95 miljoner. Detta innebär dock alltså en resursökning med ca 1,4 ggr jämfört nuvarande åtgärdstakt.

Tabell 3.5 Kostnader inom tillsyns- och tillståndsmyndigheter för hållbar åtgärdstakt

	Antal årsarbetskrafter	Kostnad (mkr)
Inventering/tillsyn	90	63
Tillstånd	135	95
Summa	225	159

²⁶ Under antagandet att omvandlingstakten som berör enskilda avlopp är noll, vilket innebär approximationen att investering och årlig driftskostnaden för anslutning till kommunalt VA är i storleksordning med annuitetskostnaden för åtgärd vid enskilt VA.

Kostnader för länsstyrelsernas handläggning med tillsynsvägledning och överklagan beräknas öka till totalt ca 30 miljoner per år för 21 länsstyrelser på grund av större deltagande av länsstyrelser till följd av de generella föreskrifterna. Inledande kostnader för information och tillsynsvägledning vid introduktion av nya generella föreskrifter tillkommer också med 2 miljoner.

Statsfinansiella kostnader

I det förberedande arbetet med generella föreskrifter krävs att det tas fram en vägledning till tillsynsmyndigheter om föreskrifterna liksom om tillsyn i relation till de nya föreskrifterna. Detta beräknas kosta ca 1-2 miljoner kronor för central myndighet.

En sammanställning av alla kostnader för respektive styrmedel finns i tabell 3.3.

3.4 Lag eller förordning om bidrag

Ekonomiska bidrag till fastighetsägarna för upprustning eller fullständig ombyggnad av befintlig avloppsanläggning har berörts i Naturvårdsverket (2006). Vi finner dock att ekonomiska bidrag direkt till fastighetsägare är ett feladresserat styrmedel för målet att nå en hållbar åtgärdestakt på lång sikt. Ekonomiska bidrag belyses därför endast här främst vad gäller de väsentliga delar som avviker från Naturvårdsverkets rapport. I övrigt refereras till ovan nämnda rapport.

3.4.1 Syfte med ekonomiska bidrag till fastighetsägare

Ett tänkbart syfte med ett bidragssystem riktat direkt till fastighetsägarna skulle kunna vara att motverka de hinder som finns för fastighetsägarens incitament att vidta åtgärder och främja att åtgärder sker. Bidragsberättigade åtgärder skulle kunna vara upprustning eller fullständig ombyggnad av befintlig avloppsanläggning.

3.4.2 Utförande för en hållbar åtgärdestakt

Ett ekonomiskt bidrag betalas ut till fastighetsägare som vidtar åtgärder för att förbättra funktionen hos en anläggning med befintligt tillstånd. Bidragsgrundande kan vara materialkostnad och arbetskostnad för installationen (dock ej om ROT-bidrag söks) och/eller tillståndsavgift. Bidrag ges till en viss procent av arbets- och materialkostnad, dock högst ett maxbelopp per fastighet. Hela investeringsbeloppet kan vara bidragsgrundande och bidraget bör ges till högst 30 % av de bidragsgrundande kostnaderna, dock högst ett maxbelopp per bostad. Ett typexempel på ett bidragssystem kan se ut som följer:

1. Bidrag i form av engångsbidrag lämnas för ombyggnad av befintlig avloppsanläggning så att den uppfyller krav enligt särskild förordning/föreskrifter. Åtgärder vid nybyggnation omfattas inte. Åtgärder ska slutföras inom den tid som beslutande myndighet bestämmer.
2. För åtgärder som genomförs i småhus får bidrag lämnas per fastighet med X kr för åtgärd av typ A och Y kr för åtgärd av typ B. Alt högst Z % av underlaget med ett maximalt bidrag på Q kr. Materialkostnader och arbetskostnader (dock ej vid ROT bidrag) innefattas.

3. Ansökan om bidrag lämnas in till länsstyrelsen i det län där den fastighet som avses med ansökan är belägen. Länsstyrelsen prövar ärenden om bidrag.
4. Ansökan skall vara skriftlig och innehålla de uppgifter och den utredning som regeringen bestämt eller den myndighet som regeringen bestämt.
5. Bidraget betalas ut vid installationsbesiktning.
6. Bidraget betalas ut till den som vid tidpunkten för utbetalningen i fastighetsregistrets inskrivningsdel är antecknad som fastighetsägare för den fastighet där åtgärderna utförts.
7. Myndighet får meddela närmare föreskrifter om tidpunkt och sätt för utbetalning av bidrag.

I Naturvårdsverkets rapport tas tre olika administrativa lösningar för bidragssystem upp 1) Skattereduktion enligt modell "ROT-bidrag" 2) Differentierad fastighetsskatt samt 3) Stöd enligt samma modell som förordningen (2005:1256) om stöd för konvertering från oljeuppvärmningssystem i bostadshus. För mer information om dessa refereras till Naturvårdsverket (2006).

Bidrag ges endast när fastighetens avloppsanläggning är utförd utifrån de krav som gällde vid anläggningens byggande. Olagligt utförda anläggningar (oavsett standard) kan knappast vara bidragsberättigade. Därmed missar man ca 130 000 anläggningar som det är mest angeläget att åtgärda nu vilket skulle strida mot kostnadseffektivitetsvillkoret. Detta var ett av de huvudsakliga skälen till att Naturvårdsverket inte förordade bidrag.

3.4.3 Konsekvensanalys

Bidrag för åtgärder är ett feladresserat styrmedel för målet hållbar åtgärdstakt

Att uppnå hållbar åtgärdstakt är ett långsiktigt problem som löses genom en permanent reglering av fastighetsägarens incitament (se kap 2.2.3). Antalet avlopp som behöver åtgärdas ökar för varje år med nuvarande åtgärdstakt. Inom kommande 20 år kommer 400 000 markbaserade avlopp att behöva upprustas i olika utsträckning. Att nå en hållbar åtgärdstakt är således inte ett engångsproblem som bara kopplar till de nu olagliga avloppen utan ett strukturellt incitamentsproblem som kommer att finnas kvar även efter att bidragssystemet verkat. Eftersom bidragssystem (inte minst av budgetskäl) är en kortsiktig lösning (normalt under 10 år) löser det inte de strukturella problem som finns kring fastighetsägarens brist på incitament. Efter att bidragssystemet tagits bort kan det till och med förvärra de strukturella problemen eftersom ett bidragssystem tenderar att höja marknadspriserna på åtgärder för avlopp och därmed lämna efter sig högre marknadspriser för åtgärder på avlopp än om det aldrig införts.²⁷ Även om bidragssystemet får en kortsiktig effekt har det ingen eller kan t.o.m. få en motverkande effekt på åtgärdstakten under längre sikt.

Att bidragssystemet upphör efter en kort tid (vanligen <10 år) gör att det inte blir dynamiskt kostnadseffektivt för att upprätthålla en hållbar åtgärdstakt på lång sikt jämfört med t.ex. en permanent recipientskatt med skattebefrielse för åtgärder (kapitel 3.5) som har en större potential att vara ett permanent styrmedel (Kydländ och Prescott, 1979). Ett bidrag är således ett feladresserat styrmedel till målbilden en hållbar åtgärdstakt.

²⁷ Höjda nominella priser har en tendens att anpassa sig långsamt efter att den åtgärd som orsakat dem har tagits bort.

Svag effekt vid genomgående olönsamma åtgärder

Den privata nytta som en fastighetsägare har av att investera i en avloppsanläggning är obetydlig i förhållande till den kostnad (ca 100 000 kr i investering samt ca 4 000 kr i årlig driftskostnad) som avloppet kostar fastighetsägaren. Det innebär att ett avlopp i normalfallet är en olönsam åtgärd för fastighetsägaren. Detta skiljer sig från t.ex. investeringar i energiomställningar där fastighetsägaren kan ha en större eller mindre privat nytta av investeringen. I utvärderingar av andra bidragssystem visar det sig ofta att bidrag har haft en begränsad effekt på just åtgärder som varit olönsamma för mottagaren. Utvärderingen av bidrag från omställning från direktverkande el fann att 4/5 av de åtgärder som gjordes skulle varit lönsamma utan bidrag *dvs. bidraget hade begränsad effekt på just olönsamma åtgärder* (Boverket, 2011). Eftersom avlopp i normalfallet alltid är olönsamma åtgärder för fastighetsägaren finns en förhöjd risk att effekten vid tillämpning på avloppsanläggningar blir än mer begränsad.²⁸

Snedvridna prissignaler på fastighetsmarknaden påverkar långsiktig planering

Den långsiktiga markanvändningsplaneringen samt den kommunala planeringsprocessen är beroende av prisbildningen på fastigheter. Därför är en marknadsreglering betydelsefull för en verksam långsiktig reglering av enskilda avlopp. När den negativa externa effekten från avlopp är fullt reglerad ska i teorin två identiska fastigheter med samma läge, där det ena fastigheten har ett åtgärdat avlopp och den andra ett olagligt avlopp, ha olika marknadspriser. Marknadspriset för fastigheter med undermåliga eller olagliga avlopp ska vara lägre än priset på andra fastigheter. Prisskillnaden ska motsvara vad det kostar att åtgärda ett avlopp inklusive risk- och transaktionskostnader.

Ett bidrag till fastigheter med undermåliga avlopp kommer att reducera skillnaderna i marknadspris mellan fastigheter med bra och dåliga avlopp. Detta sänder snedvridna prissignaler på fastighetsmarknaden som motverkar incitamenten att åtgärda avlopp och skulle enligt teorin i mindre utsträckning även kunna påverka den långsiktiga markanvändningsplaneringen liksom den kommunala planeringsprocessen som är beroende av prisbildningen på fastigheter. Information och prissignaler vid fastighetsförsäljningar borde återspegla avloppets status i fastighetspriserna istället för att bidra till att sudda ut skillnaderna så som bidragssystem skulle göra.

Bidrag strider mot principen förorenaren betalar

Ett ekonomiskt bidrag för att genomföra åtgärder följer "principen om offret betalar" (den s.k. "victim-pays-principle"). "Offret" som drabbas av utsläppen är i detta fall samhället som betalar förorenaren för att denne ska reducera sina utsläpp. Ett ekonomiskt bidrag för åtgärder innebär att förorenaren implicit ges någon slags rätt till utsläpp i och med att samhället delvis kompenserar denne ekonomiskt för att avstå från denna rätt. Det kan tilläggas att artikel 9 i ramdirektivet för vatten 2000/60/EG säger att "vattentjänster" ska omfattas av prispolitik där kostnadstäckning inberäknat miljö- och resurskostnader enligt principen om att förorenaren betalar ska beaktas. Om denna skulle tillämpas på enskilda avlopp skulle endast en skatt för drift av avloppsanläggning vara möjlig. I Naturvårdsverkets rapport var de moraliska konsekvenserna

²⁸En annan aspekt jämför till Lindfors och Roxland (2012) som funnit att miljöbilspremien inte är kostnadseffektiv. Visserligen har miljöbilspremien lett till att det säljs fler miljömärkta bilar men det är ett dyrt och inte kostnadseffektivt instrument. Satsningar på till exempel trängselskatt ger mer effekt och bättre utdelning på satsade pengar.

av att ge bidrag till olagliga anläggningar en av de faktorer som fick Naturvårdsverket att inte föreslå direkta bidrag till fastighetsägare.

3.4.4 Samhällsekonomisk konsekvensanalys

Ett bidragssystem riktat till fastighetsägare för åtgärder kan i egenskap av ett temporärt styrmedel inte lösa det strukturella incitamentsproblemet för att på lång sikt upprätthålla en hållbar åtgärdstakt på 5 %. Det kan därmed bara vara ett styrmedel som skulle bidra till att en del av de nu olagliga avloppen åtgärdas men inte till att upprätthålla en långsiktig åtgärdstakt. Även på kort sikt är bidragssystem det minst kostnadseffektiva alternativet. Den årliga totala samhällsekonomiska kostnaderna uppgår till 586 miljoner kronor vilket gör det ännu dyrare än referensalternativet. Det är alltså kostnadseffektivare att nå en hållbar åtgärdstakt genom att bara öka resurserna inom nuvarande system än att införa ett bidrag för åtgärder till fastighetsägarna.

Verksamhetsutövare

Med ett bidragssystem löper man en viss risk att marknadspriserna på avloppsanläggningar ökar på grund av ökad efterfrågan och minskad priskänslighet hos bidragstagarna. Under bidragstiden täcks denna prisökning av bidraget (som med andra ord till viss del går till ett ökat producentöverskott till producenter inom branschen). När sedan bidragssystemet tas bort kommer realpriserna att justeras ned igen men detta är ofta en långsam anpassningsprocess. De fastighetsägare som då får göra åtgärder under åren som följer efter att bidragssystemet upphört får betala en högre åtgärds kostnad och detta innebär även en samhällsekonomisk dödviktsförlust. Åtgärds kostnader under bidragsperioden 10 år antas vara de samma som för referensalternativet befintlig rätt. Om 34 000 befintliga enskilda avlopp åtgärdas per år kommer åtgärds kostnaderna att bli 303 miljoner kronor per år under antagandet att den genomsnittliga åtgärds kostnaden är 60 % av vad en ny anläggning kostar (105 000 kr enligt Kärrman et al, 2012).²⁹ För 2 000 nybyggda enskilda avlopp per år blir åtgärds kostnaden totalt 24 miljoner. Den totala åtgärds kostnaden uppgår därmed till 327 miljoner kronor. Den totala administrativa kostnaden för att söka information och fylla i ansökan för såväl tillstånd som bidrag (2 timmar för informationssökande och ifyllande av bidragsansökan) beräknas till 27 miljoner kr per år.

Kommunala och regionala myndigheter

För att åtgärda 36 000 avloppsanläggningar per år med nuvarande effektivitetsnivå skulle det åtgå 266 årsarbetskrafter till en kostnad av ca 186 miljoner kronor inom de kommunala tillsyns- och tillståndsyndigheterna. Detta är en resursökning med ca 2,7 gånger jämfört nuläget. Bidraget ger en viss besparing i minskat arbete för inventeringen till följd av minskar hinder hos fastighetsägarens incitament att genomföra åtgärder.

²⁹ Under antagandet att omvandlingstakten som berör enskilda avlopp är noll, vilket innebär approximationen att investering och årlig driftskostnaden för anslutning till kommunalt VA är i storleksordning med annuitetskostnaden för åtgärd vid enskilt VA.

Tabell 3.6 Kostnader inom tillsyns- och tillståndsmyndigheter för hållbar åtgärdstakt 6,3 %

	Antal årsarbetskrafter	Kostnad (mkr)
Inventering/tillsyn	86	60
Tillstånd	180	57
Summa	266	186

Länsstyrelsernas kostnader för handläggning med tillsynsvägledning och överklagan beräknas till totalt ca 22 miljoner per år för 21 länsstyrelser liksom i referensalternativet. Till detta tillkommer handläggning av bidragsansökningar 16 miljoner kronor per år samt inledningsvis 5 miljoner kronor för spridande av information om bidragen.

Statsfinansiella kostnader

En preliminär effektberäkning anger att de statsfinansiella utgifterna för ett bidragssystem med 30 % bidragstäckning för att nå en hållbar åtgärdstakt på 6,3 % blir i storleksordningen 7 miljarder under en 10 års period. Den diskonterade årliga bidragskostnaden är ca 650 miljoner kronor. Dessa siffror är preliminära och kan behöva justeras efter att mer detaljerade effektberäkningar har genomförts.

En sammanställning av samhällsekonomiska kostnader för respektive styrmedel finns i tabell 3.3.

3.4.5 Syfte med ekonomiska bidrag till kommuner

Ett tänkbart syfte med ett bidragssystem riktat till kommuner skulle kunna vara att öka effektiviteten i handläggningen samt att sprida ny teknik. Detta föreslogs även i Naturvårdsverkets rapport. Där föreslogs följande bidragsberättigade åtgärder: Investeringar i ny teknik för utvidgade VA-verksamhetsområden, system för kretsloppslösningar samt demonstrations- och experimentanläggningar för att stimulera användningen av andra lösningar än de traditionella som hittills varit infiltration eller markbädd. Stöd som underlättar tillsyn och planarbete såsom samverkansprojekt mellan kommuner, nätverk för erfarenhetsutbyte är också möjliga.³⁰

Vi finner dock att stöd för ökade resurser till inventeringar i kommuner inte kan försvaras ur effektivitetssynpunkt. För det första så 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. 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.

³⁰ I Naturvårdsverkets förslag var en förutsättning för att få bidrag att det fanns en av kommunfullmäktige beslutad VA-strategi som bl.a. skulle innehålla en långsiktig inriktning för vatten- och avloppshanteringen både beträffande allmänt och enskilt VA.

3.5 Lag om recipientskatt med skattebefrielse för åtgärder på enskilda avlopp

Övergödning beror på att verksamheter med utsläpp överutnyttjar den "sänka" som utsläppen når. I detta fall är recipienten (som "sänka" för avloppsvatten) en överutnyttjad resurs. Varje avloppsanläggning, oavsett det uppfyller funktionskrav eller inte, orsakar därmed en miljökostnad och en resurskostnad på recipienten på samma sätt som en bil bidrar till koldioxidutsläpp och klimatförändringar oavsett den 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 miljöpåverkan som alltså föreligger.

3.5.1 Syfte

Huvudsyftena med en recipientskatt eller recipientavgift för fastighetsägarna är att reglera fastighetsägarens incitament att vidta åtgärder på lång sikt och därmed vara ett viktigt komplement i tillsynsarbetet genom att frikoppla åtgärdstakten från inventeringstakten. Skatt kommer dessutom att innebära en marknadsreglering där avloppsanläggningens status samt dess miljö- och resurskostnader tas upp i prisbildningen på fastighetsmarknaden. En skattebefrielse under en bestämd period efter genomförda åtgärder ger incitament till fastighetsägaren att vidta åtgärder. En skattenedsättning för t.ex. anslutning till ett certifierat underhållsprogram ger incitament för en förbättrad skötsel av avloppet. Skatteutgifter ska således i främsta ledet drabba de fastighetsägare som *inte självmant* upprustar sin anläggning när dess livslängd löper ut eller ser till att anläggningen får en regelbunden skötsel

3.5.2 Utförande för hållbar åtgärdstakt

Den årliga recipientskatten kan gälla för såväl nya som befintliga anläggningar. Nya anläggningar eller befintliga anläggningar som förbättrats i enlighet med ett nytt tillstånd får skattebefrielse i ett bestämt antal år som räknas från det år som tillståndet utfärdades.³¹ Ett pris på utsläpp av avloppsvatten till en överutnyttjad recipient från de ca 700 000 enskilda avloppen ger en effektivare resursefterfrågan samtidigt som det tar in avloppsanläggningens status i prisbildningen på fastighetsmarknaden. Nedan ges ett exempel på hur utförandet av recipientskatt med skattebefrielse ser ut i teorin:

1. Recipientskatt skall betalas till staten för inrättande och drift av enskilt avlopp.
2. Recipientskatt skall betalas med X kronor per kalenderår. (För en förhöjd kostnadseffektivitet kan skattens storlek anpassas till skyddsnivå.)
3. Skyldig att betala recipientskatt är den som är ägare av fastigheten.³²

³¹ Jämför med köp av miljöbil som ger 5 års skattebefrielse från fordonsskatten.

³² Ett alternativ är att kommunen blir skattskyldig med motivet att det är kommunen som ger tillstånd att inrätta och driva avloppsanläggningar. Därmed skulle även kommunen ges stärkta incitament att inventera, utöka verksamhetsområdet samt bli mer försiktig i planeringen av områden med nybyggnationer av fastigheter med enskilda avlopp. Kommunen kommer att föra över skattekostnaden till fastighetsägaren i form av avgift eller "enskild VA-taxa" vilket innebär att även denne får ett incitament som vid en direkt skatt till fastighetsägare. Vid skatt på kommunala monopol bör en extra konsekvensanalys göras vid analysen av skatt som innefattar förändringar i samhällsekonomiska dödviktsförluster.

4. Skyldigheten att betala recipientskatt inträder när anläggningen tas i drift (vid installationsbesiktning)
5. Vid en ändring eller andra åtgärder som förbättrar en anläggnings funktion i enlighet med krav i nytt tillstånd erhålls en skattebefrielse under Y år. Detta gäller även nya anläggningar samt befintliga åtgärdade anläggningar som fått tillstånd inom Y år före skattesystemet träder i kraft.³³
6. Bestämmelser om förfarandet vid uttag av skatten finns i skatteförfarandelagen (2011:1244).
7. Redovisningsperioden för recipientskatt är kalenderår.

Den fastighetsägare som regelbundet upprustar sin markbaserade anläggning skulle därmed kunna bli i stort sett skattebefriad även i det längre perspektivet. Å andra sidan, den fastighetsägare som inte självant upprustar sin anläggning kommer dock att få betala en förhållandevis hög årlig recipientskatt.

En tidsbestämd skattebefrielse eller en skattenedsättning skulle även kunna kopplas till fler faktorer som är väsentliga för anläggningens funktionella livslängd. Skattenedsättning kan t.ex. kopplas till att fastighetsägaren är ansluten till ett certifierat program för driftsunderhåll, att man valt en ur miljösynpunkt bättre eller säkrare teknik eller att man är ansluten till en gemensamhetsanläggning osv. Sådana faktorer kring skattenedsättning liksom längder på skattebefrielseperioder behöver närmare utredas för att skapa de incitament som svarar mot en hållbar åtgärdstakt.

3.5.3 Konsekvensanalys

Till skillnad från bidrag så är skatten ett permanent styrmedel och kan därmed lösa det strukturella incitamentsproblemet på lång sikt. En recipientskatt riktad mot fastighetsägare har effekten att frikoppla inventeringstakten från den faktiska åtgärdstakten så att den senare kan öka utan att inventeringstakten behöver öka i samma takt. En högre åtgärdstakt per insatt årsarbetskraft innebär högre effektivitet. Detta är den huvudsakliga faktor som bidrar till kostnadseffektiviteten hos recipientskatt med skattebefrielse för åtgärder.

En recipientskatt med skattebefrielse eller skattenedsättning för åtgärder följer principen om att förorenaren betalar (även miljö- och resurskostnader). Som en jämförelse kan sägas att ett funktionskrav i ett tillstånd eller generella föreskrifter som säger att fastighetsägaren ska bekosta skyddsåtgärder innebär att denne står för åtgärds-kostnaden upp till funktionskravet. Det innebär dock inte att densamme står för de miljö- och resurskostnader som uppkommer av de utsläpp som alltjämt tillåts från anläggningen i tillståndet. En recipientskatt som kompletterar generella föreskrifter skulle uppfylla principen om förorenaren betalar även med avseende på miljö- och resurskostnader.

Rätten att utnyttja mark har historiskt varit knuten till äganderätten till marken samt reglerna för samhällsplanering. I modern lagstiftning finns regler kring plan- och bebyggelse samt miljöskydd och naturvård i plan- och bygglagen samt miljöbalken. Den långsiktiga markanvändningsplaneringen är dock beroende av prisbildningen på fastigheter. Därför är en marknadsreglering betydelsefull för en verksam långsiktig reglering av enskilda avlopp. På längre sikt skulle en miljöbaserad fastighetskatt som avspeglar den totala miljöpåverkan som en fastighet har vad det gäller t.ex. värmeisolering, uppvärmningssystem, transportbehov,

³³ Om skattebefrielseperioden är t.ex. Y = 10 år kommer en anläggning som är 5 år gammal när skattesystemet införs alltså att vara skattebefriad i ytterligare 5 år. Därefter infaller recipientskatten och löper tills anläggningen upprustas nästa gång och skattebefrielse ges för ytterligare en period.

avloppsanläggning etc. kunna införas. En recipientskatt hade då ingått som en naturlig komponent i en sådan miljöbaserad fastighetstaxering.

3.5.4 Samhällsekonomisk konsekvensanalys

Till skillnad från bidrag så är skatten ett permanent styrmedel och kan därmed lösa det strukturella incitamentsproblemet på lång sikt. En recipientskatt med skattebefrielse och skattenedsättning för åtgärder riktad mot fastighetsägare har effekten att frikoppla inventeringstakten från den faktiska åtgärdstakten så att den senare kan öka utan att inventeringstakten behöver öka i samma takt. En högre åtgärdstakt per insatt årsarbetskraft innebär högre effektivitet. Detta är den huvudsakliga faktor som bidrar till kostnadseffektiviteten hos recipientskatt med skattebefrielse för åtgärder. Det räcker med att en recipientskatt med skattebefrielse orsakar att 3 % av åtgärderna genomförs på fastighetsägarnas initiativ så har styrmedlet samhällsekonomiskt återbetalat sig redan efter 3 år.

Verksamhetsutövare

Tack vare kostnadseffektivare allokering av åtgärder minskar de totala åtgärdskostnaderna något under upphämtningen av olagliga avlopp. Om 34 000 befintliga enskilda avlopp åtgärdas per år beräknas åtgärdskostnaderna att bli 288 miljoner kronor per år under antagandet att den genomsnittliga åtgärdskostnaden är 60 % av vad en ny anläggning kostar.³⁴ För 2 000 nybyggda enskilda avlopp per år blir åtgärdskostnaden totalt 24 miljoner. Den totala åtgärdskostnaden uppgår därmed till 311 miljoner kronor jämfört med referensalternativets 327 miljoner kronor. Den totala administrativa kostnaden för 36 000 stycken fastighetsägare att söka information och fylla i ansökan beräknas liksom i referensalternativet till 16 miljoner kr per år baserat på 3 timmars arbete för information och ifyllande av ansökan för tillstånd.

Kommunala och regionala myndigheter

För att åtgärda 36 000 avloppsanläggningar per år som motsvarar 6,3 % åtgärdstakt med nuvarande effektivitetsnivå skulle det åtgå 225 årsarbetskrafter till en kostnad av ca 158 miljoner kronor inom de kommunala tillsyns- och tillståndsyndigheterna. Detta är en resursökning med ca 1,6 gånger jämfört nuläget. Besparingen ligger i minskat arbete för inventering vilket minskar med ca 50 % jämfört referensalternativet.

Tabell 3.7 Kostnader inom tillsyns- och tillståndsmyndigheter för hållbar åtgärdstakt 6,3 %

	Antal årsarbetskrafter	Kostnad (mkr)
Inventering/tillsyn	45	32
Tillstånd	180	126
Summa	225	158

³⁴ Under antagandet att omvandlingstakten som berör enskilda avlopp är noll, vilket innebär approximationen att investering och årlig driftskostnaden för anslutning till kommunalt VA är i storleksordning med annuitetskostnaden för åtgärd vid enskilt VA.

Länsstyrelsernas kostnader handläggning med tillsynsvägledning och överklagan beräknas till totalt ca 22 miljoner per år för 21 länsstyrelser liksom i referensalternativet.

Statsfinansiella kostnader

En preliminär effektberäkning anger att de statsfinansiella intäkterna från en recipientskatt väntas bli högst under systemets början för att minska successivt allteftersom fler fastighetsägare gör åtgärder och utnyttjar den skattebefrielse och/eller skattenedsättning som ges efter genomförda åtgärder. Med t.ex. 10 års skattebefrielse efter åtgärder och under antagandet att upprustningsåtgärder på lång sikt görs i genomsnitt var 15:e år av en fastighetsägare kan den årliga statsfinansiella skatteintäkten hamna på drygt 500 miljoner kr per år (vilket är ca 1 200 kr per år för ett genomsnittligt enskilt avlopp) för att sedan sjunka med tiden allteftersom fler fastighetsägare självmant anmäler ändringar och ansöker om tillstånd för förbättringar av sina avlopp. Det ska tilläggas att en djupare effektanalys bör genomföras om optimala skattenivåer och regler för skattebefrielse innan ovan preliminära siffror kan fastställas närmare. I det förberedande arbetet med en recipientskatt krävs att det tas fram en vägledning till tillsynsmyndigheter om skatten och skattebefrielsen. Detta beräkna kosta ca 0,5 miljoner kronor för central myndighet.

En sammanställning av alla kostnader för respektive styrmedel finns i tabell 3.3.

3.5.5 Recipientavgift med återföring

En administrativ variant med samma grundprincip som recipientskatt med skattebefrielse är ett avgiftssystem med återföring där återföringen kopplas till gjorda åtgärder som minskar utsläppen enligt samma grundprincip som lagen (1990:613) om kväveoxidavgifter. En återföring kan liksom skattebefrielsen kopplas till åtgärder som genomförs eller andra faktorer som anslutning till certifierat driftsunderhåll etc. De monetära flödena kan därför bli likartade som alternativet recipientskatt med skattebefrielse eller skattenedsättning för åtgärder. Skillnaden är att en större del av avgiftsintäkten kan gå tillbaka till fastighetsägarna som kollektiv. Vinnare blir aktiva fastighetsägare som sköter sin avloppsanläggning medan passiva fastighetsägare blir förlorare. Detta reser dock flera frågor som behöver utredas vidare som t.ex. om återföringen blir skattepliktig och huruvida principen förorenaren betalar behöver uppfyllas. Det reser även frågan om definition av begreppen avgift och skatt. Gränsdragningen mellan skatt och avgift har betydelse eftersom det krävs riksdagsbeslut (lag) ifråga om skatt.

3.6 Lag, förordning eller föreskrifter om information om eller deklaration av enskilda avlopp

Syftet med kompletterande informativa styrmedel är främst att stärka och förtydliga de regler och incitament som det huvudsakliga styrmedlet ska generera och på så sätt stärka dess mål- och kostnadseffektivitet genom en ökad medvetenhet vid beslutsfattande. Informativa regleringar som styrmedel ska vara genomtänkta i sin samordning och en komplettering av de huvudsakliga styrmedlen.

Forskning tyder på att det inte är informationen i sig som påverkar aktörers drivkrafter utan användandet av informationen i aktörens beslutsfattande liksom dennes förväntningar om hur informationen kommer att användas av andra aktörer (Sinclair-Desgagné och Gabel, 1997). Det

finns en stor forskningslitteratur inom såväl teoretisk som experimentell forskning om utformning av effektiva strategier för operativ tillsyn beroende på vilken typ av styrmedel som tillsynen bedrivs med avseende på, samt vilka förutsättningar som föreligger (t.ex. Rousseau, 2007; Helland 1998; Stranlund et al. 2011, Cason och Gangadharan 2006 samt Murphy och Stranlund 2006).

Denna forskning visar alltså på fördelar med att använda informativa styrmedel som komplement då tillsynen är ofullständig. Det senare kan bero på begränsade administrativa resurser vid tillsynsmyndigheter och/eller, som i fallet med enskilda avlopp, ett stort antal fastighetsägare som kräver stora insatser (Evans et al, 2009).

Informativa styrmedel används ibland för att trycka på moraliska hänsynstaganden och förekomsten av sociala normer. Men utformningen hos (i synnerhet informativa) styrmedel behöver förstås anpassas till kultur och normer. Tidigare forskning visar bl.a. att hushållens miljöbeteende kan påverkas av vad andra hushåll gör (se t.ex. von Borgstede, 1999). I Indonesien fann forskning att de mest drivande faktorerna bland företagen var oro för negativ uppmärksamhet i media, påverkan hos konsumenter, anställda och investerare samt samhället i övrigt (Garcia et al 2009). Med andra ord kan man säga att drivkraften inte var att "vilja ses som bättre än andra" utan snarare "oron att betraktas som sämre än andra".

Enligt litteraturen har dock informativa styrmedel en begränsad effekt på verksamhetsutövers incitament att genomföra åtgärder när dennes nytta är låg i förhållande till de privata kostnaderna av åtgärden (Garcia, 2009). Det gör att informativa styrmedel i ett fall som enskilda avlopp (där den privata nyttan är låg eller obefintlig i förhållande till åtgärds-kostnaden) istället får funktionen att främst stödja juridiska och ekonomiska styrmedel samt tillsynsverksamheten.

3.6.1 Certifiering, märkning och klassning av information

Ett sätt att stärka de incitament som information kan orsaka är en informativ reglering. Denna kan anta många olika former såsom miljömärkning och klassning, ranking eller certifiering. Även miljöcertifiering såsom ISO14000 eller EMAS räknas som informativa styrmedel. Märkning och miljöklassning brukar i litteraturen delas in i tre kategorier beroende på förekomsten av utvärderingskriterier för märkningen (Sterner och Coria, 2012).

Typ 1 märkning innebär att myndigheter och/eller oberoende miljöorganisationer tar fram informativa miljökriterier om produkter, tjänster, organisationer eller företag. Det kan vara frivilligt eller inte för privata aktörer att ansöka om att få certifiering i enlighet med märkningen. Vanligen handlar certifieringen om en produkt eller tjänst.

Typ 2 märkning har samma struktur som typ 1 men skiljer sig från typ 1 genom att kriterierna tas fram av aktörer själva och/eller branschorganisationer istället för av myndigheter och/eller oberoende organisationer.

Typ 3 märkning är spridning av selektiv information men utan koppling till några värderande kriterier. Spridandet av en viss typ av information kan vara såväl obligatorisk (vid t.ex. marknadsföring av produkten), som frivillig oavsett vilket är det aktörerna själva som svarar för att informationen är korrekt vid typ 3.

Myndigheternas roll vid informationsspridning och framtagande av informativa styrmedel är framförallt att (i samverkan med branschorganisationer) ta fram struktur och kanaler för den information som avses hos styrmedlet (Amacher, 1996, 1998). En första fråga är hur

informationen ska utformas för att på bästa sätt komplettera det huvudsakliga styrmedlet och på sikt uppmuntra till ändrat beteende.

- Ska fastighetsägare vara passiva i informationsspridningen eller aktiva och själva bidra med information i deklarationer eller rapportering?
- Ska informationen bygga på klassning (t.ex. rött, grönt, gult)?
- Ska den vara jämförande eller absolut i förhållande till teknik?
- Ska certifiering, ackreditering, märkning etc. krävas och i så fall i vilka avseenden; arbetsutförandet och/eller ”sammansatta produkter”?

3.6.2 Syfte

Förbättrad kunskap om den egna anläggningens faktiska status, dess drift och underhåll är en viktig del i en ökad funktionell livslängd hos avloppsanläggningen.³⁵ Även myndigheter saknar idag ofta information och data om avloppsanläggningarnas status. Syftet med en lag, förordning eller föreskrifter om information för enskilda avlopp är att öka kunskap och medvetenhet och på så sätt främja effektivare avloppslösningar. Vad som en sådan informativ reglering kan innehålla behöver närmare utredas och dess delar anpassas till de andra styrmedel som verkar. Nedan ges ett exempel på ett utförande av en informativ reglering i form av deklaration för enskilda avlopp:

1. Den som uppför eller äger en fastighet med enskilt avlopp ska se till att det finns en deklaration upprättad för fastigheten. Vid nybyggnad eller innan en fastighet säljs, (och/eller inom vissa tidsperioder eller på begäran av tillsynsmyndighet eller den myndighet regeringen bestämmer) ska den som uppför alternativt äger fastigheten se till att det upprättas en avloppsdeklaration.
2. Innan en deklaration upprättas för en befintlig avloppsanläggning ska den som äger fastigheten se till att avloppsanläggningen besiktas på plats.
3. Den som ska se till att det finns en deklaration ska utse en oberoende expert som gör en besiktning och som upprättar en deklaration.
4. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka krav på sakkunskap och oberoende som ska ställas på en oberoende expert.
5. I en avloppsdeklaration kan det t.ex. anges:
 - a. Fastighetsbeteckning och adress
 - b. Teknisk beskrivning av avloppsanläggningens uppbyggnad och funktion samt kvarvarande tid tills tillståndet löper ut
 - c. Om anläggningen är uppförd av certifierad anläggare och certifierade produkter
 - d. Anläggningsår samt eventuella ändringar därefter
 - e. Dimensionering
 - f. Situationsplan med fastighetsgränser och anläggningens placering
 - g. Hänvisning till drifts- och underhållsinstruktioner
 - h. Uppgifter om resurshushållning och kretsloppsanpassning etc
 - i. Uppgift om närhet till skyddade områden, yt- och grundvattenförekomst
 - j. Om och när provtagningar genomförts tidigare
 - k. Anläggningens uppskattade livslängd

³⁵ Den information som idag ges till fastighetsägare kan vara faktablad, broschyrer och information på internet från kommuner, tillsynsmyndigheter och Naturvårdsverket och numer Havs- och vattenmyndigheten.

- l. Rekommendationer om kostnadseffektiva åtgärder för att förbättra anläggningens funktion med ungefärlig kostnad
 - m. Referensvärden för att jämföra anläggningens prestanda med andra typer av anläggningar (klassning av funktion jfr. t ex grönt, gult, rött)
6. Den som äger en byggnad ska se till att den avloppsdeklaration som senast har upprättats för anläggningen överlämnas till ev. arrendator eller till en ny ägare
 7. Om det finns en avloppsdeklaration när en fastighet bjuds ut till uthyrning eller försäljning, ska säljaren se till att avloppsanläggningens typ, ålder samt kvarvarande år tills nuvarande tillstånd löper ut anges vid annonsering
 8. Den som ska se till att det finns en avloppsdeklaration ska även se till att ett exemplar av deklarationen lämnas till den myndighet som regeringen bestämmer (rapportering via pdf och i form av data).

3.6.3 Konsekvensanalys

Det är förenat med osäkerheter att göra en samhällsekonomisk analys för informativa styrmedel eftersom effekten från dessa är svåra att mäta. En uppskattning om när den *kan* bli olönsam kan göras genom att räkna bakvägen och utgå från nolleffekt (sämsta tänkbara scenario) som referenspunkt. Att ta fram en lagstiftning kring en informativ reglering som t.ex. en deklaration kopplad till en certifiering av utförande kostar inklusive vägledning och information uppskattningsvis 1-2 miljoner kronor. Till detta tillkommer löpande kostnader. För att inte bidra till en minskad kostnadseffektivitet än styrmedelskombinationen 1) tydligare regler i föreskrifter och 2) en recipientskatt med skattebefrielse så får det informativa styrmedlet inte kosta mer än 10 miljoner per år i löpande kostnader. Detta motsvarar drygt 3 500 kronor per fastighet som åtgärdas längs en hållbar åtgärdstaktsbana.³⁶ Ett informativt styrmedel kan sannolikt ha en avgörande effekt och fylla ett stort informationsbehov. Det är dock särskilt viktigt att det designas effektivt för att dels få effekt (t.ex. genom att den informativa regleringen knyts till de andra styrmedlen vad gäller krav och kronologi) och dels för att kostnaden för dess administration hålls så låg som det är möjligt (t.ex. genom att utnyttja befintliga informationskanaler osv.).

³⁶ Detta kan för övrigt jämföras med priset för att upprätta en energideklaration som ligger kring denna nivå.

4 Referenser

- Amacher, G. och Malik A., (1996), Bargaining in Environmental Regulation and the Ideal Regulator, *Journal of Environmental Economics and Management* 30: 233-253
- Amacher, G. och Malik A., (1986), Instrument Choice When Regulators and Firms Bargain, *Journal of Environmental Economics and Management* 35: 225-241
- Boverket (2011), *Utvärdering av stödet för konvertering från direktverkande elvärme i bostadshus*, Rapport 2011:20
- Cason, T., och Gangadharan, L., (2006), Emissions Variability in Tradable Permit Markets with Imperfect Enforcement and Banking, *Journal of Economic Behavior and Organization* 61(2): 199-216.
- COM(2012) 670, Commission Staff Working Document, *Member State: Sweden, Accompanying the Document, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of the Water Framework Directive (2000/60/EC) River Basin Management Plans*
- Evans, M., Gilpatric, S. och Liu, L., (2009), Regulation with Direct Benefits of Information Disclosure and Imperfect Monitoring, *Journal of Environmental Economics and Management* 57: 284-292
- Garcia, J., Afsah S., och Sterner, T., (2009), Which Firms are More Sensitive to Public Disclosure Schemes for Pollution Control? Evidence from Indonesia's PROPER Program, *Environmental and Resource Economics* 42 (2): 151-168
- Helland, E., (1998), The Enforcement of Pollution Control Laws: Inspections, Violations and Self-Reporting, *The Review of Economics and Statistics* 80(1): 141-153.
- Jaffe, A., Newell, R. G. och Stavins, R., (2002), Environmental Policy and Technological Change, *Environmental and Resource Economics*, 22(1-2): 41-69
- Kydland, F., och Prescott, E., (1977), Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans, *The Journal of Political Economy*, 85(3):473-492
- Kärrman, E., Petterson, F., och Erlandsson, Å. (2012), *Kostnader för VA i omvandlingsområden – en handledning*, Svenskt Vatten Utveckling, Rapport 2012-09
- Lindfors och Roxland (2012), *An analysis of the Swedish green car rebate*, dissertation at Stockholm School of Economics
- Murphy, J., och Stranlund, J., (2006.), Direct and Market Effects of Enforcing Emissions Trading Programs: an Experimental Analysis. *Journal of Economic Behavior and Organization* 61(2): 217-233.
- 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 (2008), *Små avloppsanläggningar, Handbok till allmänna råd*, Handbok 2008:3
- Naturvårdsverket (2012), *Styrmedel för ökad rening från kommunala reningsverk*, nr 6521
- Rousseau, S. (2007), Timing of Environmental Inspections: Survival of the Compliant, *Journal of Regulatory Economics* 32(1): 17-36.
- Sinclair-Desgagné B., och Gabel, H., (1997), Environmental Auditing in Management Systems and Public Policy, *Journal of Environmental Economics and Management* 33(3): 331-347
- Sterner, T., och Coria J., (2012), *Policy Instruments for Environmental and Natural Resource Management*, RFF Press, Washington, DC
- Stranlund, J., Murphy, J., och Spraggon, J., (2011), An Experimental Analysis of Compliance in Dynamic Emissions Markets. *Journal of Environmental Economics and Management* 62: 414-429.