

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Miljö- och energidepartementet

## Yttrande över Havs- och vattenmyndighetens rapport Tydligare regler för små avloppsanläggningar med tillhörande konsekvensanalys

### Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

### Innehållet i förslaget

Remissen innehåller Havs- och vattenmyndighetens (HaV) rapport Tydligare regler för små avloppsanläggningar. Rapporten innehåller förslag till ändringar i förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (FMH). Förslagen avser bland annat krav på rening av fosfor för små avlopp, utpekande av områden som är känsliga för utsläpp av toalettavloppsvatten och krav på certifiering av de som anlägger avloppsanläggningar samt krav på opartisk kontinuerlig kontroll av avloppsanläggningar samt kontroll av nya anläggningar.

### Skälen för Regelrådets ställningstagande

#### Bakgrund och syfte med förslaget

I remissen uppges att målsättningen med författningsförslaget är att samla och förtydliga regelverket kring små avloppsanläggningar för att minska oklarheter i tillämpningen samt att öka rättssäkerheten och effektiviteten i kommunernas arbete med prövning och tillsyn. I konsekvensutredningen anges att det finns cirka 960 000 fastigheter i Sverige utan anslutning till kommunalt avlopp, den stora majoriteten av fastigheterna med små avlopp är privatbostäder och majoriteten ligger utanför tätbebyggda områden. Vidare anges att det stora antalet små anläggningar med bristfällig rening medför att de utgör en betydande källa till övergödning samt riskerar att förorena både dricks- och badvatten. Åtgärdstakten för små avloppsanläggningar är låg, vilket innebär att allt fler avloppsanläggningar blir äldre och sämre. Förslaget uppges träffa enbart de nya avloppsanläggningarna eller de anläggningar som inte längre fungerar, vilket innebär, med dagens åtgärdstakt, att det årligen är cirka 22 500 avloppsanläggningar som byggs eller renoveras, baserat på antalet tillstånd och anmälningar som kommunerna har beviljat.

Regelrådet finner förslagsställarens redovisning av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

## Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges att alternativa lösningar till författningsförslaget skulle kunna vara att ta fram nya allmänna råd eller arbeta med förbättrad information kring gällande regler. En utökad vägledning och specifika utbildningsinsatser skulle kunna göra det lättare för kommunala miljö- och hälsoskyddsinspektörer och verksamhetsutövare att nå samsyn och förstå hur reglerna ska tillämpas. Utmaningen med ett sådant alternativ är dock att allmänna råd är frivilliga och öppna för tolkning samt att personalrotation gör det svårt att hålla kompetensen uppe inom speciellt kommunerna. Förslagsställaren bedömer därför att det är mer ändamålsenligt att införa reglerna direkt i gällande förordningstext. Ytterligare ett alternativ till detta anges vara att samla de regler som gäller små avlopp i en egen förordning, men riktlinjerna har dock varit att föra in tillkommande regler i förordningen om miljöfarlig verksamhet (FMH). Det framgår vidare av konsekvensutredningen att det råder osäkerhet i hur de allmänna råden tillämpas i dagsläget i de olika kommunerna. Om nya bindande regler inte tillämpas skulle det fortsatt råda oklarheter i tillämpningen, vilket inverkar på rättssäkerheten, samsynen och effektiviteten i prövningen och tillsynen av små avloppsanläggningar, både för kommunerna och för verksamhetsutövarna.

Regelrådet finner förslagsställarens redovisning av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

## Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen uppges att det inte kan uteslutas att kraven på certifiering av anläggare och krav på ackreditering av kontrollorgan omfattas av EU:s tjänstedirektiv 2006/123/EG. Förslagsställaren anger att de nya kraven torde EU-rättstestas, det vill säga jämföras med kraven i artikel 15.7 i tjänstedirektivet, innan de införs. Detta innebär att det genomförs en kontroll av att kraven är icke-diskriminerande, nödvändiga och proportionella gentemot tjänsteleverantörer från andra EU-länder. HaV bedömer att förslagets krav på certifiering inte i sig är diskriminerande. Vidare uppger HaV att eftersom det inte ställs krav på att personcertifieringsorganet ska vara ett svenskt organ bedöms inte regeln vara diskriminerande mot eventuella tjänsteleverantörer som har ackrediterats i ett annat EU-land. I konsekvensutredningen anges att ett tillägg skulle kunna göras till förslaget för att förtydliga att även certifieringsorgan från andra länder inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet kan ackreditera tjänsteleverantörer. Av tjänstedirektivet framgår att samtliga lagar eller förordningar som ställer krav att endast vissa tjänsteleverantörer på grund av verksamhetens särskilda karaktär får starta tjänsteverksamheten ska anmälas till kommissionen. HaV anser att om detta förslag går vidare, bedöms det vara lämpligt att anmäla förslaget till kommissionen. Förslaget innebär även en kontinuerlig kontroll av nyanlagda avloppsanläggningar som utförs av ett kontrollorgan som är ackrediterat för uppgiften i enlighet med förordning (EG) nr 765/2008 om krav av ackreditering och marknadskontroll i samband med saluföring av produkter och upphävande av förordning (EEG) nr 339/93 och lagen (2011:791) om ackreditering och teknisk kontroll. Detta krav anges också omfattas av tjänstedirektivet, vidare anges att det är förenligt med tjänstedirektivet samt att det troligen torde krävas en anmälan till kommissionen om kravet avses att införas. HaV sammanfattar i konsekvensutredningen att både det kommande systemet med certifiering av anläggare och ackreditering av kontrollorgan utförs på ett sätt som inte påverkar tillträdet till eller utövandet av en tjänsteverksamhet. De föreslagna reglerna anges även sammanfattningsvis överensstämma med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU. Vidare har förslaget stämts av med Boverket och bedöms inte strida mot Byggproduktförordningen (EU) nr 305/2011 som sedan den 1 juli 2013 är tillämplig som europeisk lag.

Regelrådet finner ingen anledning att göra någon annan bedömning, varför förslagsställarens redovisning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

## Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen anger förslagsställaren att tidpunkten för ikraftträdande för 10 paragrafer av de föreslagna bestämmelserna är årsskiftet 2016-2017. Det uppges vidare att vägledningsarbetet skulle underlättas om merparten av de föreslagna reglerna infördes vid samma tidpunkt samt att ett ikraftträdande vid årsskiftet inte skulle ge HaV möjlighet att ta fram vägledning. De tre paragrafer som rör certifiering och ackreditering av anläggare förutsätter att ett system för certifiering och ackreditering har införts och finns på plats innan de kan träda ikraft. Det anges i konsekvensutredningen att det bedöms ta två år att utveckla ett certifieringssystem samt att certifiera tillräckligt många entreprenörer från det att beslutet om nya regler har tagits. Vidare anges att givet osäkerhet avseende hur lång tid det skulle ta att utveckla ett system för ackrediterade kontroller och att få det på plats, behövs en dialog med branschen. Ytterligare två paragrafer anges vara beroende av att de känsliga områdena pekas ut innan de kan införas. Vidare uppges att en dialog ska föras med branschen som tillverkar, säljer, installerar och servar minireningsverk, om hur lång omställningstid som kan tänkas behövas givet att efterfrågan på deras produkter förväntas minska avsevärt. Förslagsställaren anger i konsekvensutredningen att en uppdaterad vägledning ska spridas till kommuner och länsstyrelser i landet genom ett antal regionala träffar. Detta arbete skulle försvåras om inte merparten av reglerna infördes vid samma tidpunkt. Det anges vidare att verksamhetsutövarna torde bli informerade i första hand via miljöförvaltningen i sin egen kommun, men att HaV även kommer att uppdatera hemsidan med information särskilt riktad till denna grupp. I konsekvensutredningen anges även att det krävs ett nära samarbete mellan branschen och HaV för att certifiering och ackreditering skall få väntad effekt. Vidare anges att samråd har skett med en bred referensgrupp bestående av representanter från kommunala myndigheter, branschorganisationer, forskare samt intressegrupper under våren 2016. Synpunkterna från denna referensgrupp ledde till vissa förändringar av det ursprungliga författningsförslaget, vilka tas upp i remissen.

Regelrådet kan konstatera att det i konsekvensutredningen föreslagna datumet för majoriteten av reglernas ikraftträdande har passerats givet sen remittering. Därutöver saknar konsekvensutredningen, såvitt Regelrådet kan bedöma, förslag avseende alternativa ikraftträdandedatum. Såvitt Regelrådet kan bedöma torde det i samband med samrådet som fördes under våren 2016, kunnat ha genomförts en dialog med branschen avseende uppskattad tidsåtgång för omställningen till de föreslagna reglerna, en informationsuppgift som förslagsställaren enligt konsekvensutredningen saknar. En sådan diskussion hade kunnat vara förslagsställaren till hjälp för att kunna föreslå en rimlig uppskattning för ikraftträdande av samtliga regler, vilket även skulle underlätta genomförandet av de tänkta informationsinsatserna.

Regelrådet finner förslagsställarens redovisning av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

## Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att det främst är privatpersoner som är verksamhetsutövare med små avloppsanläggningar, men att även juridiska personer kan ha små avloppsanläggningar. Dessa återfinns främst på landsbygden och det kan röra sig om mindre företag med kontor eller lager i en villa, småhus som drivs som aktiebolag eller uthyrningsverksamhet under sommarmånaderna. Uppskattningsvis kan det röra sig om mellan 500 och 1 000 verksamhetsutövare med små avlopp som är företag. Vidare anges avloppsbranschen bestå främst av små företag med ett fåtal anställda, dessa kan vara tillverkare, återförsäljare eller anläggare av avloppsanläggningar, slamtömningsföretag, servicepersonal till minireningsverk och övriga i branschen. Förslagsställaren uppger i konsekvensutredningen att det finns tre större branschorganisationer som berörs av förslaget. VVS-Fabrikanternas Råd har 85 medlemsföretag vilka sysselsätter 18 000 personer och omsätter ca 20 miljarder kronor. Detta utgör 85 procent av branschens omsättning i Sverige. Förslagsställaren bedömer

det dock svårt att uppskatta hur många av dessa medlemmar som arbetar med små avlopp. Branschorganisationen för EN-godkända minireningsverk har cirka 10 medlemsföretag, men minireningsverksleverantörerna i sin helhet uppskattas till 30-40 företag. Dessa varierar i sin omsättning från ett par miljoner till mer än 100 miljoner kronor. Den tredje branschorganisationen är Maskinentreprenörerna (ME) som organiserar företag med anläggningsmaskiner som omfattar cirka 3 800 medlemsföretag, med 16 000 anställda. ME har utbildat 4 000 anläggningsarbetare i anläggning av små avlopp. Generellt sett uppges anläggandet av avlopp utgöra en liten del av branschens totala omsättning, 2-3 procent. Huvuddelen av företagen som utför dessa arbeten bedöms vara mindre företag med färre än 10 anställda. Markbäddar och infiltrationer anges till stor del utföras av enmansföretag med grävmaskin. Utöver dessa branscher anges även slamtömningsföretag beröras av förslaget.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren har gjort en utförlig redovisning av antalet företag som totalt finns i branschen. Regelrådet anser dock att det saknas en sammanfattande estimering av hur många företag som i dagsläget uppskattas arbeta med små avloppsanläggningar och hur många som förväntas fortsätta med detta efter ikraftträdande av förslaget, vilket hade underlättat tolkningen av konsekvensutredningen i sin helhet.

Regelrådet finner förslagsställarens redovisning av berörda företag utifrån antal bristfällig, men redovisningen av storlek och bransch godtagbar.

## Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

### *Administrativa kostnader, andra kostnader och verksamhet*

Av konsekvensutredningen framgår att förslaget om utpekande av känsliga områden förväntas medföra totalt sett minskade kostnader för verksamhetsutövarna som har små avloppsanläggningar. 20 procent av fastigheterna i Sverige med små avloppsanläggningar uppskattas hamna i de känsliga områdena, främst de som är lokaliserade nära vatten i landets mer övergödningsutsatta södra del. Företag med små avlopp förväntas lägga ned mindre tid på ansökningsprocessen eftersom det blir tydligare var olika områden finns samt vilka reningskrav som är kopplade till respektive område. Vidare uppges i konsekvensutredningen att för verksamhetsutövare med små avloppsanläggningar, oavsett område, innebär de ändrade kraven en minskad kostnad i investering och drift, om 45 000 kronor per avloppsanläggning, totalt sett en besparad årskostnad uppemot 1 miljard kronor. För avlopps- och anläggningsbranscherna kan efterfrågan på relevanta tekniklösningar påverkas såväl positivt som negativt i de olika områdena som kommer att pekas ut som känsliga. För små avlopp i känsliga områden förväntas användningen av snålspolande toaletter med slutna tankar minska underhållskostnaden avseende tömning väsentligt. För små avlopp utanför känsliga områden förväntas ett bättre bedömningsunderlag möjliggöra att fastighetsägare kan anlägga robusta, billigare anläggningar med en lägre reningskapacitet, vilket bidrar till en teknikdifferentiering för de båda skyddsnivåerna. Förslagsställaren anger att givet de tydligare kraven, förväntas tillverkare och återförsäljare av de olika tekniklösningarna ha möjlighet att kompensera minskad försäljning av en produkt med ökning av en annan, beroende på område. Nischade företag kan dock antingen gynnas eller missgynnas beroende på vilken reningsgrad och kostnad deras produkter har. Företag verksamma inom slamavskiljare, slamtömning och markbädd/infiltration, samt anläggare av dessa, förväntas bli positivt påverkade av de nya kravnivåerna, givet att dessa förväntas bli de mest efterfrågade teknikerna utanför de känsliga områdena. Förslagsställaren bedömer vidare att de företag som kan påverkas negativt är tillverkare och försäljare av minireningsverk då författningsförändringarna förväntas innebära flera nackdelar för dem. Av de 30-40 företag som är verksamma inom denna sektor förväntas ett antal komma att behöva ställa om sin inriktning alternativt lägga ned verksamheten.

I konsekvensutredningen anges vidare att kravet om certifiering för att anlägga avlopp kommer att innebära en kostnad per installerat avlopp för entreprenören om cirka 300–1 200 kronor, vilken

förväntas överföras till köparen. Givet att inte alla nuvarande anläggare kommer att certifiera sig, bedömer förslagsställaren att det kan leda till färre aktörer på marknaden och eventuellt höjda priser för verksamhetsutövaren. Kostnaden för själva avloppstillståndet förväntas dock minska, enligt förslagsställaren, med ca 1 000–1 500 kronor då prövningsmyndigheten får ett minskat behov av att slutbesiktiga avloppsanläggningarna då de anläggs professionellt. Vidare anges i konsekvensutredningen att för avloppsbranschen kommer kravet om certifiering att innebära en kostnad för certifieringsbeviset om 1 500–2 000 kronor, därutöver tillkommer kostnader för utbildning och förlorad inkomst. Totalt sett förväntas kravet leda till en årlig kostnad för entreprenören om ca 4 000–9 000 kronor per person som certifieras, vilket innebär mellan 5,3–23,6 miljoner kronor för branschen i sin helhet. Avseende kravet om kontroll efter installation och kontinuerlig kontroll förväntas en kostnad för ett kontrollbesök av en anläggning upp till och med 50 pe uppgå till 1 500–5 000 kronor över en tioårsperiod och cirka 1 500–5 000 kronor per år för anläggningar om 51–200 pe. Vidare anges att för företag med små avlopp kommer det uppstå en kostnad i samband med att de ska skicka in uppgift om att kontroll av anläggningen har genomförts av en certifierad anläggare. Beroende på om det utvecklas ett rapporteringssystem via webben eller ej beräknas den ta mellan 15 och 45 minuter, med en timkostnad om 300 kronor blir totalkostnaden för de 500–1 000 företagen mellan 40 000 och 200 000 kronor per år. Vidare anger förslagsställaren att konsekvenserna för avloppsbranschen främst innebär en kostnad för att bli ett ackrediterat kontrollorgan om ca 50 000 kronor per år, utöver detta förväntas det uppstå administrativa kostnader för att bygga upp och underhålla ett kvalitetssystem. Eftersom det blir obligatoriskt med kontroll av nya anläggningar kan det antas att denna kostnad överförs till köparen, enligt förslagsställaren. Kontrollorganet är typ C enligt ISO/IEC 17020, vilket innebär att service, underhåll och kontroll får utföras av samma person, detta möjliggör att servicefirmor som idag arbetar med underhåll och service, kan bli ackrediterade kontrollorgan. Kostnaden kan dock innebära, enligt förslagsställaren, att det är svårare för ett litet företag att bli ackrediterat och kunna utföra kontroller. I konsekvensutredningen uppges därutöver att ytterligare kostnader kan uppstå för verksamhetsutövare med små avlopp rörande de nya kraven om innehåll i ansökan och dess anmälan. Ansvar för ansökan och anmälan kan eventuellt lämnas över till entreprenören, men de förändrade kraven kan innebära en merkostnad på cirka 1 000–5 000 kronor för framtagande av underlag. Vidare kan förslaget som förtydligar vilka ändringar som kräver tillstånd eller anmälan leda till att fler ändringar av små avlopp än tidigare blir tillstånds- eller anmälningspliktiga. Detta förväntas leda till fler arbetstillfällen för de certifierade anläggarna av små avlopp samt ackrediterade kontrollorgan.

Såvitt Regelrådet kan bedöma kan förslaget komma att få en betydande påverkan på företagen i avloppsbranschens kostnader och verksamhet. Regelrådet saknar ett förtydligande resonemang rörande hur stor del av avloppsbranschen som skulle kunna se sig tvungna att ställa om, alternativt lägga ned sin verksamhet till följd av förslaget, givet att de i dagsläget eventuellt inte uppfyller grundläggande kompetenskrav för att bli certifierade. Vidare saknar Regelrådet en uppskattning av storleken av de administrativa kostnaderna för att bygga upp och underhålla ett kvalitetssystem för de företag som väljer att bli ackrediterade kontrollorgan. Regelrådet kan även konstatera att det hade varit önskvärt om förslagsställaren i konsekvensutredningen redovisat för om intresse finns i branschen för att ta fram certifieringsordningen. Därutöver hade det varit önskvärt med ett resonemang avseende vilken påverkan förslaget kan få för verksamhetsutövare med små avloppsanläggningar om förslaget medför att enbart ett fåtal företag väljer att bli certifierade.

Regelrådet finner förslagsställarens redovisning av påverkan på andra kostnader godtagbar, men att förslagsställarens redovisning av påverkan på administrativa kostnader och verksamhet är bristfällig.

### **Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag**

Av konsekvensutredningen framgår att företagen som befinner sig i fastigheter med små avloppsanläggningar inte förväntas påverkas i sina konkurrensförhållanden av de föreslagna reglerna.



Avseende certifiering för att anlägga avlopp bedömer förslagsställaren att entreprenörer som enbart anlägger ett mindre antal små avloppsanläggningar, alternativt inte har tillräcklig grundkompetens, kommer att avstå från att bli certifierade. Detta kan innebära att marknaden blir koncentrerad till ett mindre antal företag som får fler enskilda anläggningsuppdrag. På grund av minskad konkurrens bedöms det kunna leda till ett högre pris för köparna. Denna situation kan speciellt uppstå under övergångsperioden då de nya reglerna börjar gälla och det ännu inte finns tillräckligt många certifierade anläggare.

Regelrådet kan konstatera att det saknas en mer detaljerad redovisning avseende vilka följder förslaget kan få för konkurrenssituationen inom avloppsbranschen. Förslagsställaren konstaterar vid ett flertal tillfällen i konsekvensutredningen att mindre företag, ofta även med andra verksamhetsområden, eventuellt inte kommer att prioritera att bli certifierade om de inte uppnår en grundläggande kompetensnivå och istället ställa om sin verksamhet, eller lägga ned den. Det saknas dock ett resonemang kring hur detta kan påverka företagandet och marknaden för anläggning av små avlopp i glesbygden med hänsyn till marknadskoncentration och eventuella oligo- och monopolsituationer som kan uppstå. Redovisningen av förslaget förväntade påverkan på konkurrensförhållanden är ofullständig.

Regelrådet finner förslagsställarens redovisning av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

### **Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden**

Av konsekvensutredningen framgår att de mer specifika reningskraven och förtydligande om skydd för vattentäkter, förutom positiv inverkan på miljö, kan komma att påverka antalet sjukdagar för de verksamhetsutövare som har sin brunn i närheten av avloppsanläggningen. Detta kan i sin tur leda till minskad sjukfrånvaro, vilket är positivt för de företag som driver verksamhet i fastigheter med små avlopp.

Regelrådet finner förslagsställarens redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

### **Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning**

Av konsekvensutredningen framgår att majoriteten av de berörda företagen inom avloppsbranschen är små företag med färre än 10 anställda. Kraven om certifiering för anläggning av avlopp och om kontroll efter installation och kontinuerlig kontroll förväntas medföra, enligt förslagsställaren, tuffare förutsättningar för små entreprenörer, då dessa kan ha svårare att avsätta tid för utbildning samt kanske inte kan räkna med ett garanterat antal avloppsuppdrag de kan utföra per år. Förslagsställaren bedömer dock att det inte går att ställa lägre krav med anledning av lönsamhetsöverväganden för enskilda företag, då det är angeläget att installationerna genomförs på ett fackmannamässigt sätt.

Regelrådet kan konstatera, som berörts i ovan punkter, att det saknas en mer utförlig redovisning avseende förslaget påverkan på små företags verksamhet och konkurrensförhållanden. Såvitt Regelrådet kan bedöma är detta av betydelse givet den höga andelen av branschen som utgörs av små företag.

Regelrådet finner förslagsställarens redovisning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

## Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren på ett godtagbart sätt redovisar flera punkter, men att redovisningen av punkterna gällande berörda företag utifrån antal, förslagets påverkan på administrativa kostnader, företagets verksamhet, konkurrensförhållanden och särskild hänsyn till små företag är bristfällig. Dessa punkter anses vara betydande då förslaget specifikt förväntas kunna påverka avloppsbranschen framtida konkurrensförhållanden och små företags verksamhet.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 19 april 2017.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist ordförande, Samuel Engblom, Claes Norberg och Ebba Sjögren.

Ärendet föredrogs av Elina Uebel.



Pernilla Lundqvist  
Ordförande



Elina Uebel  
Föredragande