

# Granskning av HaV:s konsekvensutredning av förslag på nya regler för små avloppsanläggningar



# Granskning av HaV:s konsekvensutredning av förslag på nya regler för små avloppsanläggningar

Henrik Scharin

Anthesis

2019-02-18

Rapport 2019:6

[www.anthesis.se](http://www.anthesis.se)

# INNEHÅLL

SAMMANFATTNING .....	4
1        INTRODUCTION .....	6
1.1    Bakgrund och syfte för granskning.....	6
1.2    Utgångspunkter och begränsningar för HaV's analys .....	7
1.3    Granskningens genomförande och disposition .....	10
2        BESKRIVNING AV HAV'S ANALYS.....	11
2.1    Överblick över rapportens innehåll.....	11
2.2    Rapportens slutsatser .....	16
3        GRANSKNING AV HAV'S UTREDNING .....	18
3.1    Nås syftet med utredningen? .....	18
3.2    Utredningens utgångspunkt.....	18
3.3    Metodologi.....	18
3.4    Är slutsatser väl underbyggda? .....	21
3.5    Sammanfattning av granskning .....	23
4        AVSLUTANDE REFLEKTIONER.....	24
REFERENSER .....	25

## SAMMANFATTNING

Den här rapporten redovisar resultaten av ett uppdrag för Naturvårdsverket som består i att granska den konsekvensutredning av förslag på nya regler för små avloppsanläggningar som genomfördes av Havs- och vattenmyndigheten (HaV, 2016a). Uppdraget har genomförts under november-december 2018 av Anthesis i samarbete med den miljöekonomiska enheten på Naturvårdsverket. Vid Anthesis har Henrik Scharin genomfört uppdraget.

Granskningen har genomförts genom att bedöma i vilken grad utredningen har använt det nationalekonomiska ramverket, dess teori, begrepp och definitioner på ett korrekt sätt samt hur eventuellt underlag använts på ett metodologiskt korrekt sätt. Dessutom adresseras huruvida de slutsatser och rekommendationer som i slutändan ges är väl underbyggda utifrån det som framkommit av analysen. Slutligen sammanställs vilka generella lärdomar som framkommer för framtida utvärderingar.

Rapporten innehåller följande huvuddelar och -resultat:

- En beskrivning av uppdragets bakgrund och syfte (avsnitt 1). I detta avsnitt redogörs och diskuteras kring de val och avgränsningar som HaV gjort i sin analys.
- En beskrivning av HaV's konsekvensutredning av förslag på nya regler för små avloppsanläggningar (avsnitt 2). Här ges en utförlig genomgång av vilket underlag som HaV använt för sin utvärdering, hur rapporten är uppbyggd, dess innehåll samt vilka slutsatser och rekommendationer som tas. Upplägget på HaV's analys följer den vägledning som tagits fram för konsekvensutredning vid regelgivning (SFS 2007:1244). Analysens fokus ligger på att bedöma konsekvenserna för berörda aktörer av den förslagna lagändringen.
- Själva granskningen av HaV's utredning (avsnitt 3). Detta avsnitt bedömer huruvida HaV uppnått syftet med utredningen. Huruvida utgångspunkten och de använda metoderna av utredningen kan motiveras utifrån syftet med analysen. Vad som eventuellt saknas i analysen diskuteras också. Slutligen bedöms hur välunderbyggda de slutsatser och rekommendationer som HaV ger är. Granskningen kommer fram till att utredningen i sig håller tillfredsställande vetenskaplig nivå. Merparten av de slutsatser och rekommendationer som HaV lägger fram är välgrundade utifrån det underlag som använts i utredningen samt den analys som genomförts.
- I avslutande reflektioner (avsnitt 4) lyfts ett par vitala lärdomar av vikt för framtida samhällsekonomiska analyser:

- En problembeskrivning bör kompletteras med att även beskriva problemet utifrån den bakomliggande incitamentsstrukturen som orsakar problemet samt fastställa ifall denna kännetecknas av eventuella marknadsmisslyckanden.
- Kostnadsberäkningar och eventuella källor bakom dessa bör framgå tydligt i en konsekvensutredning.
- Det är viktigt att motivera olika antaganden samt även motivera varför vissa av de delmoment som Tillväxtverkets handledning (2018) rekommenderar inte inkluderas analysen.

# 1 Introduktion

Detta avsnitt bidrar med att ge en bakgrund samt syfte till själva granskningen av HaV's konsekvensutredning av förslag på nya regler för små avloppsanläggningar. Utgångspunkter samt begränsningarna för HaV's utredning behandlas därefter, följt av en kort beskrivning av genomförandet av granskningen samt hur denna rapport är disponerad.

## 1.1 Bakgrund och syfte för granskning

Naturvårdsverket driver ett arbete med att förbättra kvaliteten på de samhällsekonomiska analyserna i miljöarbetet. Detta arbete utförs inom plattformen för samhällsekonomiska analyser till vilken även andra myndigheter med ansvar för olika miljömål ingår. Syftet är att utveckla, utvärdera och följa upp miljömålen med hjälp av samhällsekonomiska analyser. Att erhålla en översyn och granskning av de analyser som redan genomförs inom detta område på de olika myndigheterna utgör en viktig del av detta arbete. Sådana granskningar bidrar med underlag och vägledning för att kunna förbättra framtida beställningar samt planeringar av samhällsekonomiska analyser. Denna rapport, vars övergripande syfte är att detaljgranska en enskild analys, utgör ett led i denna översyn. Rapporten uppnår detta genom att utvärdera om den utvalda analysen håller hög kvalitet, uppnår sitt syfte samt vilka generella lärdomar för framtida samhällsekonomiska analyser som kan tas.

I denna rapport redovisas resultaten från en granskning av Havs- och Vattenmyndighetens (hädanefter benämnt HaV) konsekvensutredning av förslag på nya regler för små avloppsanläggningar (2016b). Anledningen till att HaV genomförde denna konsekvensutredning var att beskriva konsekvenserna av de förslag som HaV lämnade i rapporten "Tydligare regler för små avloppsanläggningar" (2016b). Den främsta orsaken till att den rapporten togs fram var att adressera problemet med små avloppsanläggningar som kännetecknas av bristfällig rening, vilket kan orsaka både hälso- och miljöproblem. Flertalet av dessa anläggningar har visat sig vara gamla och sakna egentlig rening från smitt- och näringsämnen, dessutom har även nyinstallerade anläggningar visat sig ha driftsproblem och inte klarat av de reningskrav som tillverkaren utlovat. Målsättningen med det regelförslag som lades fram i rapporten var *"att samla och förtydliga regelverket kring små avlopp för att minska oklarheter i tillämpningen, samt öka rättssäkerheten, samsynen och effektiviteten i kommunernas arbete med prövning och tillsyn"*.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Dessutom förväntas lagändringarna öka förutsägbarheten för verksamhetsutövaren om vilka reningskrav som ställs på platsen samt säkerställa avloppsanläggningarnas funktion.



Många aktörer påverkas av ändrade regler inom området små avlopp, och därför utförde HaV den konsekvensutredning (2016a) som granskas i denna rapport. Det framkommer från utredningen samt utifrån missivet (HaV, 2016c) att det är konsekvenserna av den föreslagna regeländringen som ska utredas, och därmed utgår denna granskning från att analysen följer den handledning som Tillväxtverket (2018) tagit fram för konsekvensutredning vid regelgivning (SFS 2007:1244).

Denna granskning kommer att bedöma i vilken grad utredningen uppnår syftet med konsekvensutredningen samt hur välgrundade (utifrån nationalekonomisk teori) slutsatserna är. Hur olika nationalekonomiska begrepp tolkas och används kommer även utgöra en del av denna granskning.

## 1.2 Utgångspunkter och begränsningar för HaV's analys

För att uppnå olika miljömål kan staten genomföra egna, så kallade offentliga åtgärder (t.ex. utbyggnad av avloppsreningsinfrastruktur) och/eller införa styrmedel (t.ex. lagkrav, skatter, subventioner) som skapar incitament för berörda aktörer (fastighetsägare) att genomföra åtgärder (se Figur 1).



Figur 1. **Styrmedel och åtgärder**

Vad gäller förbättringar av små avloppsanläggningar har detta betydelse för flera av de svenska miljömålen. Mest relevanta är miljö kvalitetsmålen *Ingen övergödning* och *Grundvatten av god kvalitet*, men även *Levande sjöar och vattendrag* samt *Hav i balans* samt *levande kust och skärgård* påverkas positivt av minskade utsläpp från små avloppsanläggningar.

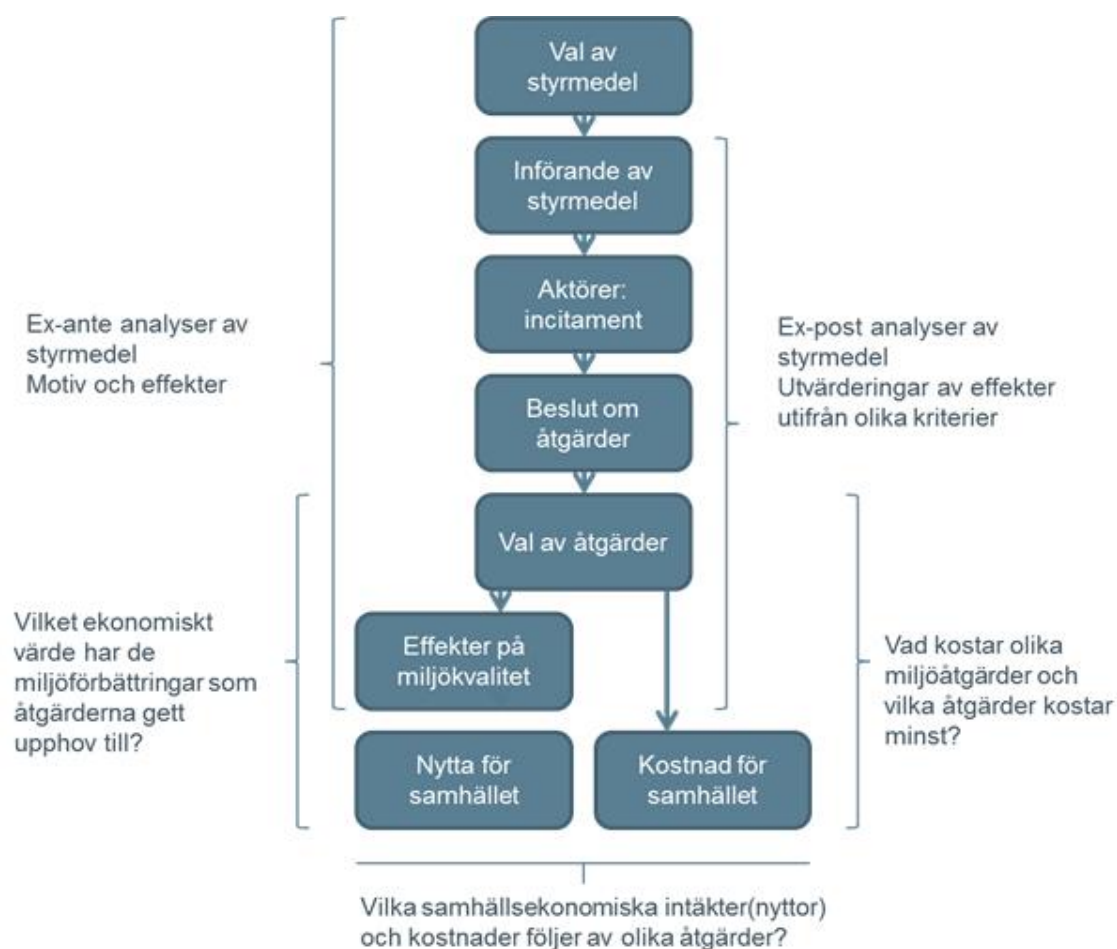
För att minska de små avloppsanläggningarnas negativa effekt på de ovan nämnda miljömålen samt även hälsomål har staten infört ett antal olika styrmedel. Dessa utgörs i dagsläget huvudsakligen av administrativa styrmedel i form 2 och 9 kap. miljöbalken (MB) och av 12–16 och 18–20 §§ förordningen om miljöfarlig verksamhet och

hälsoskydd (FMH). Förutom dessa finns även HaV's allmänna råd (HVMFS 2016:17) om små avloppsanläggningar för hushållspillvatten som vägleder myndigheter vid tillsyn och prövning av små avloppsanläggningar, vilket kan betraktas som ett informativt styrmedel eftersom råden inte är juridiskt bindande.

Som nämnts tidigare syftar HaV's utredning (2016a) till att beskriva de konsekvenser som lagförslagsändringarna (Hav, 2016b) ledet till. Fokus ligger därför på att identifiera och kvantifiera de kostnader och nyttor för samhället som dessa ändringar förväntas ge upphov till samt hur de fördelas mellan berörda aktörer.

Inom arbetet med samhällsekonomiska analyser finns det ett antal olika typer av analyser beroende på vad som ska utvärderas och utifrån vilka ramar. En enkel kategorisering av dessa olika analyser ges av Söderholm (2014) och illustreras i figur 2. Även om kategoriseringen inte nödvändigtvis bör betraktas som definitiv eller uttömmande erbjuder den en pedagogisk utgångspunkt för att diskutera kring HaV's analys.





Figur 2. En kategorisering av samhällsekonomiska analyser inom miljöområdet (Söderholm 2014).

Fokuset av HaV's konsekvensutredning ligger i att bedöma konsekvenserna (i form av nyttor och kostnader) av föreslagna lagändringar. Det kan därför till viss del betraktas som en kostnad-nyttoanalys av en styrmedelsförändring. Det är inte en ex-ante styrmedelsanalys (vilken adresserar motivet och effekterna av ett styrmedelsförslag) som genomförs i detta fall eftersom det var fokuset i den rapport som lade fram själva lagförändringsförslaget (HaV, 2016b). Själva konsekvensutredningen (HaV, 2016a) fokuserar på att bedöma de nyttor och kostnader för samhället som den föreslagna lagändringen förväntas leda till. Därför faller det under den kategori som illustreras längst ner i figur 2, där det är en lagändring snarare än en åtgärd som är utgångspunkten för analysen.

Den samhällsekonomiska kostnaden bedöms genom att beräkna de kostnader som lagändringen orsakar för de berörda aktörerna. I de flesta fall värderas dessa kostnader monetärt medan de i några fall uttrycks i arbetstimmar. Den samhällsekonomiska nyttan av lagförslaget adresseras genom att identifiera och kvantifiera de positiva

effekter lagförslaget har för olika miljöaspekter samt berörda aktörer. Det görs dock ingen ekonomisk värdering av själva miljönytta. Inte heller den samhällsekonomiska lönsamheten av lagförslaget bedöms eftersom huvudsyftet är att bedöma vilka konsekvenser lagförslaget får för olika aktörer i samhället. HaV bedömer därmed en mängd olika konsekvenser, huvudsakligen för berörda aktörer men även för miljön och hälsan, som de föreslagna lagändringarna förväntas ge upphov till. Känslighetsanalyser utförs även genom att bedöma hur en förändring av några av de grundläggande antagande påverkar utfallet av olika kostnadsposter.

### 1.3 Granskningens genomförande och disposition

För att kunna avgöra i vilken grad rapporten uppnår syftet med konsekvensutredningen samt hur välgrundade slutsatserna och rekommendationerna är kommer denna granskning bedöma de metoder som tillämpats för att genomföra beräkningarna av de olika konsekvenserna. Det vill säga, vilka typer av frågor kan besvaras av en konsekvensutredning? Och vad är vikten av att besvara dessa frågor? Även relevansen av själva syftet med utvärderingen kommer att granskas. Därefter görs en bedömning av kvaliteten på konsekvensutredningen, oavsett bedömningen av utredningens relevans. Hur väl metodiken är förankrad i nationalekonomisk teori är även något som bedöms. Granskning har använt sig av Tillväxtverkets handledning (2018) som utgångspunkt för att bedöma att samtliga steg i konsekvensutredning genomförts och gjort så på korrekt sätt.

I avsnitt 2 av denna granskning ges en sammanfattande beskrivning av HaV's analys. Själva granskningen presenteras i avsnitt 3 i vilket specifika frågor och metodologiska ställningstaganden kommenteras. I avsnitt 4 ges slutligen några sammanfattande kommentarer samt generella lärdomar för framtida samhällsekonomiska analyser.

## 2 Beskrivning av HaV's analys

Denna del av granskningen ger en kort beskrivning av HaV's analys av regelförslaget. Först ges en överblick och kort summering av respektive avsnitt i rapporten. Därefter följer en mer detaljerad genomgång av de slutsatser och rekommendationer som HaV kommer fram till.

### 2.1 Överblick över rapportens innehåll

Upplägget på rapporten följer huvudsakligen strukturen i den handledning Tillväxtverket (2018) tagit fram för konsekvensutredning vid regelgivning (SFS 2007:1244) och är disponerad därefter.

Inledningsvis ges en sammanfattning av vilka slutsatser som kan dras av den konsekvensbedömning som genomförts i rapporten. Det ges en övergripande beskrivning av resultaten rörande vilka konsekvenser de föreslagna reglerna bedöms få för miljö och människors hälsa, verksamhetsutövare, avloppsbranschen, tillsyn- och prövningsmyndigheter, Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna, övriga centrala myndigheter samt slutligen överbeprövande myndigheter.

Därefter beskrivs själva problembilden för små avloppsanläggningar kopplat till de målsättningar som lagt fram i lagförslagsändringen. Det huvudsakliga problemet som förslaget avser hantera är det stora antalet små avloppsanläggningar vilka har bristande rening vilket innebär att de bidrar till övergödningen av sjöar, hav och vattendrag samt riskerar förorena dricks- och badvatten. Eftersom åtgärdstakten är låg är det alltför många anläggningar som blir äldre och sämre över tiden. Även det faktum att befintliga råd för avloppsrening inte är juridiskt bindande, att det saknats samsyn mellan kommuner vad gäller tolkningen samt att reglerna är svåröverskådliga för såväl verksamhetsutövare som myndigheter är problem som identifieras.<sup>2</sup>

Syfte med det konsekvensanalyserade förslaget är att lösa de ovan nämnda problemen genom att:

- anpassa reningskraven efter risken för påverkan från avloppsanläggningar, vilket kan öka kostnadseffektiviteten i åtgärdsarbetet,
- säkerställa avloppsanläggningarnas funktion,

---

<sup>2</sup> För driftsproblem hänvisar HaV till följande två rapporter som pekar på detta problem; "Små avlopp med fosforfälla" som tagits fram av Miljösamverkan Halland (Miljösamverkan Halland, 2016) och Avloppsguidens användarförenings rapport om "Metodutveckling för likriktad tillsyn på minireningsverk" från 2015 (Avloppsguidens användarförening, 2015)

- samla och förtydliga regelverket kring små avlopp för att minska oklarheter i tillämpningen,
- öka rättssäkerheten, samsynen och effektiviteten i kommunernas arbete med prövning och tillsyn,
- underlätta länsstyrelsernas regionala och HaV's nationella vägledning inom området för små avloppsanläggningar, samt
- öka förutsägbarheten för verksamhetsutövaren beträffande vilka reningskrav som kommer att ställas.

Alternativa lösningar till lagförslaget i form av regelförtydligande samt ökad åtgärdstakt beskrivs i följande avsnitt. De alternativa lösningar som redovisas är tydligare regler samt ökad åtgärdstakt. Ett regelförtydligande kan åstadkommas genom att bättre informera berörda verksamhetsutövare samt ansvariga myndigheter om de regler som gäller för avloppsanläggningar. Rapporten lyfter även alternativet att samla de regler som gäller för små avloppsanläggningar i förordningen i en egen föreskrift. Då det nya regelförslaget inte skapar incitament till en ökad åtgärdstakt, eftersom det enbart riktas mot nyanläggningar av avloppen och inte berör befintliga, ses en implementering av ett ekonomiskt styrmedel som en alternativ åtgärd vilket skulle kunna leda till en ökad åtgärdstakt.

I beskrivning av referensalternativet anges vad som förväntas ske om den föreslagna regeländringen ej genomförs med avseende på teknikfördelning, bristfällig rättssäkerhet och låg förutsägbarhet. Referensalternativet utgörs bland annat av utfallet av att pröva de cirka 22 500 små avloppsanläggningar som beviljas varje år med den befintliga lagstiftningen. Författarna antar att fördelningen av nya och renoverade avloppsanläggningar är proportionell mot dagens fördelning mellan permanenthus och fritidshus, vilket de betonar är ett kritiskt antagande för analysen. Utifrån denna uppdelning beskriver de hur olika avloppstekniker förväntas tillämpas i områden med hög respektive normal skyddsnivå med de befintliga reglerna. I rapporten understryks osäkerheten med det använda referensalternativet eftersom det utformats med hjälp av en expertbedömning vad gäller den rådande teknikfördelningen för de faktiskt prövade avloppsanläggningarna. Rapporten beskriver hur referensalternativet leder till bristfällig rättssäkerhet och låg förutsägbarhet, låg kostnadseffektivt för fosforkrav, ej kostnadseffektiv kvävereduktion för små avloppsanläggningar, att områden för hög skyddsnivå tillämpas olika, samt att nya avloppsanläggningar riskerar att inte leda till de resultat som utlovas.

Nästa avsnitt innehåller en redovisning av de effekter som författningsförslaget förutses ge upphov till. Detta görs genom att beskriva hur författningsförslaget förmår lösa de problem som kännetecknar det befintliga regelverket. Det nya lagförslaget leder enligt rapporten till:

- ökad samsyn, tydlighet och förutsägbarhet,
- förbud för utsläpp av toalettavloppsvatten i känsliga områden,
- att markretention tas med i bedömningen, säkerställande av anläggande och drift, samt
- högre krav på anläggningar större än 50 pe (personequivallenter).

Slutligen beskrivs (på motsvarande sätt som gjordes för referensalternativet) utfallet av lagförslaget vad gäller teknikfördelningen av nya avloppsanläggningar uppdelat mellan fritidsfastigheter och permanentboende i känsliga respektive ej känsliga områden.

Hur de föreslagna ändringarna i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd kan ske med stöd av befintliga bemyndigande förklaras i nästa avsnitt. Författarna identifierar dock ett behov av ett nytt bemyndigande i lag för att regeringen ska kunna meddela föreskrifter om krav på certifiering av anläggare av avloppsanläggning (15 § FMH), utförandeintyg (18 § FMH) samt ge uppdrag åt annan myndighet att peka ut känsliga områden.

En beskrivning av de aktörer i samhället som berörs av lagförslagsändringarna beskrivs därefter. Som berörda aktörer av lagförslaget identifierar rapporten verksamhetsutövare, avloppsbranschen (tillverkare & återförsäljare av anläggningar, entreprenörer som anlägger, servicepersonal, slamtömningsföretag), kommunala provnings- och tillsynsmyndigheter, kommunernas renhållningsenhet, Länsstyrelserna (vattenmyndigheterna), samt centrala myndigheter och domstolar.<sup>3</sup> Det framhålls här att lagförslaget enbart har effekt på nya avloppsanläggningar samt de anläggningar som inte längre bedöms fungera och därför behöver nytt tillstånd eller godkännande.

I nästa avsnitt som utgör huvuddelen av rapporten beskrivs vilka kostnader och andra konsekvenser som lagförslaget ger upphov till samt hur dessa fördelas mellan de ovan nämnda berörda aktörerna.

Konsekvenserna för berörda aktörer beskrivs för följande förändringar i lagförslaget:

- utpekande av känsliga områden,
- förändrade kravnivåer utifrån områdets känslighet,
- krav på certifiering för att anlägga avlopp,
- kontroll efter installation och kontinuerlig kontroll,

---

<sup>3</sup> Begreppet verksamhetsutövare gör i rapporten ingen skillnad på ifall verksamhetsutövaren är en fysisk (privatperson) eller juridisk person (t.ex. företag), även om det huvudsakligen är de förra som berörs av förslaget. Vad gäller avloppsbranschen beskrivs de tre större av förslaget berörda branschorganisationerna *VVS-Fabrikanternas Råd*, *Branschorganisationen för EN-godkända minireningsverk* samt *Maskinentreprenörerna*.

- innehåll i ansökan och anmälan samt utformning av anläggningen,
- tid för utförande och utförandeintyg,
- förtydligande av när en ändring kräver tillstånd eller anmälan,
- övriga mindre ändringar, samt
- övriga generella konsekvenser för myndigheter.

Vilka konsekvenser de olika lagförändringarna i förslaget ger upphov till beskrivs med avseende på; miljö och människors hälsa, verksamhetsutövare, branschen, prövnings- och tillsynsmyndigheter.

Exempelvis förväntas utpekande av känsliga områden inte få vare sig negativa eller positiva effekter för miljön men leda till positiva effekter för verksamhetsutövare genom ökad rättssäkerhet och tydlighet. Olika aktörer inom branschen kommer påverkas olika beroende på vilka tekniklösningar de jobbar med samt inom vilka områden (känsliga eller ej känsliga) de är aktiva. Prövnings- och tillsynsmyndigheter förväntas över lag påverkas positivt eftersom utpekandet av känsliga områden underlättar deras arbete. Men vissa skillnader kan enligt utredningen förekomma beroende på huruvida det är kommuner, länsstyrelser eller vattenmyndigheter som åläggs uppdraget att peka ut känsliga områden.

Eftersom konsekvensbedömningarna vilar på ett antal antaganden genomförs känslighetsanalyser i nästa avsnitt. Här görs en beskrivning av de olika antaganden samt en bedömning av deras betydelse för utfallet av olika kostnadsposter. De antaganden som analyseras är; antal nya avlopp, särskilda skäl för lägre kravnivå, markretention, fördelningen mellan olika avloppstekniker, antal fastigheter inom områden med hög skyddsnivå, samt andel nyanlagda avlopp som är bristfälliga.

Hur lagförslaget påverkar olika ekosystemtjänster på kort respektive lång sikt bedöms övergripande i nästa avsnitt. Utgångspunkten i denna bedömning är att förslaget förväntas leda till en nettominskning av fosforutsläppen från små avlopp, och det främst i känsliga områden. Eftersom fler avlopp åtgärdas över tiden kommer dessa effekter förstärkas på lång sikt. Beskrivningen är kvalitativ och redovisas i tabellform för berörda ekosystemtjänster inom respektive kategori (dvs. stödjande, reglerande, försörjande och kulturella).

I avsnittet därefter görs en bedömning av huruvida de föreslagna lagförändringar överensstämmer eller går utöver de skyldigheter som följer av Sverige anslutning till EU med fokus på ”krav på certifiering av anläggare och krav på ackreditering av kontrollorgan” samt ”krav i byggproduktförordningen”. Rapporten finner att lagförslaget kan behöva anmälas till EU kommissionen för att reda ut huruvida kravet på certifiering av anläggare samt krav på ackreditering av kontrollorgan strider mot kraven i EU:s tjänstedirektiv. HaV själva bedömer dock att dessa följer de



överensstämmelser som följer av Sverige anslutning till EU. Förslaget bedöms inte strida mot EU:s byggproduktförordning (EU 305/2011).

Hur lagändringsförslaget överensstämmer med Vattendirektivet, Baltic Sea Action Plan (BSAP) och nationella miljömål bedöms i nästa avsnitt av rapporten. Rapporten kommer fram till att lagändringarna kommer leda till ett minskat åtgärdsbehov för små avlopp inom Vattendirektivet samt leda till ökad kostnadseffektivitet av fosforreduktionen. Rapporten finner dock att lagförslaget inte kommer att leda till några omfattande reduktioner av den marina belastningen av fosfor och kväve med avseende på BSAP's reduktionskvoter för dessa näringsämnen. De nya reglerna förväntas ha en viss positiv påverkan på de berörda miljö kvalitetsmålen eftersom fosforbelastningen från små avlopp beräknas minska något.

En bedömning för vilken tidpunkt som är lämpligast för ett ikraftträdande av förslaget ges i nästa avsnitt. Lagändringarna föreslås av rapporten träda i kraft vid årsskiftet 2016–2017, men det påpekas samtidigt att HaV i så fall inte kommer hinna få en vägledning på plats ifall de inte får hjälp med det arbetet från andra centrala myndigheter.

Vilket behov av speciella informationsinsatser för att sprida information och vägledning till berörda aktörer adresseras sedan. Det avsnitt beskriver kortfattat hur och när information ska spridas till berörda aktörer (och vilket samarbete som kan krävas för detta) rörande innebörden av det nya lagförslaget för dessa aktörer. Man betonar att ett system för certifiering och ackreditering måste implementeras i god tid innan ikraftträdandet eftersom det måste finnas tillräckligt många certifierade anläggare på plats vid det tillfället för att undvika en eftersatt konkurrens och de ekonomiska konsekvenser detta kan medföra.

Slutligen nämns i rapporten att HaV i ett tidigt skede skickade ut regleringsförslaget till en brett sammansatt referensgrupp bestående av ca 60 referenspersoner från centrala, regionala och kommunala myndigheter.

## 2.2 Rapportens slutsatser

Vad gäller konsekvenserna för företag med små avlopp kommer rapporten fram till att administrativa kostnader, andra kostnader och konkurrensförhållanden i övrigt inte kommer att påverkas i någon betydande omfattning av de föreslagna reglerna.

Utredningen finner att på en aggregerad nivå kommer verksamhetsutövare inte att förlora kostnadsmissigt på de nya reglerna eftersom kostnadsbesparingar sker inom såväl känsliga områden som områden som inte är känsliga.

För avloppsbranschen kommer utredningen fram till att konsekvenserna i hög grad kommer att styras av vilka produktsegment de olika företagen tillverkar, säljer, installerar eller underhåller. Företag som är kopplade till tekniklösningar för vilka efterfrågan kommer att minska (öka) påverkas negativt (positivt). Rapporten finner dock att leverantörer av minireningsverk kommer att påverkas mest negativt.

Rapporten drar även slutsatsen att kravet på kontroll under ackreditering av nya avloppsanläggningar kommer att innebära en ny nisch vilket på sikt kommer leda till fler arbetstillfällen för branschen. Rapporten anser att de kostnader som uppstår för företagen i samband med certifiering och ackreditering kan överföras på kunden och bedöms därför inte påverka företagens lönsamhet negativt. Förslaget anses gynna de företag som har kompetens att anlägga små avloppsanläggningar på ett korrekt sätt.

Vad gäller lagförslagets konsekvenser för miljö och hälsa drar utredningen slutsatsen att fosfor- och kväveutsläppen från små avloppsanläggningarna kommer att minska samt att även riskerna för smittspridningen minskar.

En slutsats som dras vad gäller konsekvenserna för tillsyns- och prövningsmyndigheter är att lagförslaget leder till ökad effektivitet eftersom ett gemensamt nationellt bedömningsunderlag för utpekande av känsliga områden minskar tolkningsmöjligheterna och leder till ökad samsyn mellan kommunerna. Att lagförslaget innebär en övergång från allmänna råd till bindande regler kommer enligt rapporten även bidra till att samsynen mellan kommunerna ökar. Detta bedöms i sin tur leda till ökad likabehandling och rättssäkerhet för verksamhetsutövaren

Vad gäller konsekvenser för de tillsynsvägledande myndigheterna dras slutsatsen att ett ökat antal frågor komma att behöva tas om hand initialt. Enligt rapporten förväntas denna ökning *”dock inte bli större än att detta kan ske med befintliga resurser”* (sidan 62). Dessutom tas slutsatsen att införandet av bindande regler och ett gemensamt nationellt bedömningsunderlag för utpekande av känsliga områden kommer att underlätta HaV's och Länsstyrelsernas arbete med tillsynsvägledning.

Vad gäller konsekvenserna för överprövande myndigheter drar rapporten slutsatsen *”att överklaganden under en kortare tid kan komma att öka innan rättspraxis finns för de nya reglerna, men att de på längre sikt kommer att minska eftersom reglerna*

*förväntas ge större tydlighet och minska utrymmet för tolkningar för verksamhetsutövare och myndigheter (sidan 12).*

Ur ett spatialt bedömningsperspektiv dras slutsatsen att lagförslaget förändringar främst kommer att påverka landsbygden eftersom det är där förekomsten av små avloppsanläggningar är störst.

En annan slutsats som rapporten drar är att de nya reglerna kommer leda till att åtgärdsbetinget för små avlopp minskar eftersom dessa förändrar definitionen av åtgärderna för små avloppsanläggningar från grundläggande enligt vattenförvaltningsförordningen: Detta innebär att många fler åtgärder riktade mot små avloppsanläggningar inte längre kommer att räknas som grundläggande. Detta leder i sin tur till att andra utsläppskällor kommer att behöva bära en större del av åtgärdsbehovet upp till miljökvalitetsnormerna.

## 3 Granskning av HaV's utredning

Denna granskning av HaV's analys är disponerad enligt följande. I avsnitt 3.1 bedöms i vilken grad syftet med utvärderingen uppnåtts. I avsnitt 3.2 granskas analysen utifrån dess utgångspunkt (kontexten). Därefter, i avsnitt 3.3, granskas de metoder som använts utifrån deras vetenskapliga förankring men även utifrån rapportens syfte. I avsnitt 3.4 bedöms hur välgrundade de slutsatser som HaV's utredning i slutändan kommer fram till är. Slutligen ges en sammanfattning av granskningens mer övergripande synpunkter i avsnitt 3.5.

### 3.1 Nås syftet med utredningen?

HaV följer väl den struktur som beskrivs i Tillväxtverkets handledning (2018) kopplad till Förordning 2007/1244 om konsekvensutredning vid regelgivning. Rapporten bedömer de relevanta konsekvenserna av de olika förslagen med en ambitionsnivå som känns motiverad för denna typ av utredning (dvs. konsekvenser av en regeländring).

Överlag förmår HaV, utifrån det underlag de sammanställt, beräkna konsekvenserna av lagförslaget på ett tillfredsställande tillvägagångssätt. Även om det föreligger svårigheter att kvalitativt fastställa vissa av dessa konsekvenser (kostnader och nyttor) bedöms rapporten utifrån de givna förutsättningarna uppnå detta syfte. Rapporten bidrar till ökade kunskaper av vilka konsekvenser de föreslagna lagändringarna förväntas leda till för olika aktörer.

### 3.2 Utredningens utgångspunkt

Nedan granskas utvärderingen utifrån dess utgångspunkt. Det är med andra ord inte kvaliteten på konsekvensutredningen som bedöms här utan själva motiveringen till att den genomförs. Det vill säga, i vilken grad är det verkligen befogat att HaV bedömer konsekvenserna på olika berörda aktörer av de föreslagna regelförändringarna?

Eftersom ett nytt förslag på nya regler för små avloppsanläggningar tagits fram (HaV, 2016b) är det inte bara väl motiverat att denna konsekvensutredning genomförs utan faktiskt obligatoriskt enligt förordning om konsekvensutredning vid regelgivning (2007:1244). Och vad gäller motivet till att ta fram själva lagförslaget (för vilket konsekvenserna utreds) är det tämligen väl motiverat utifrån de brister som rådande lagstiftning kännetecknas av, vilka också beskrivs inledningsvis i rapporten.

### 3.3 Metodologi

I detta avsnitt bedöms ifall de använda metoderna är vetenskapligt förankrade i den nationalekonomiska teorin samt lämpliga för analysens syfte. Granskningen av

metodikerna utgår delvis från tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning (2018).

Problembeskrivning i konsekvensutredningen är kanske inte den mest ambitiösa, vilket kanske kan förklaras av att det utfördes en grundligare problembeskrivning i rapporten som lade fram själva författningsförslag för små avloppsanläggningar (Hav, 2016b). Det hade dock varit givande men en diskussion kring vilka incitament/beteende hos berörda aktörer som leder till att det befintliga regelverket för små avloppsanläggningar inte har den önskade effekten. Även en diskussion kring varför efterlevnaden brister utifrån olika aktörers incitament hade varit berikande för problembeskrivningen.<sup>4</sup> Exempelvis hade man kunnat diskutera kring vinsten med att inte följa lagen (dvs undvika dyra investeringar), sannolikheten av upptäckt (tillsyn) samt förväntade konsekvenser ifall man blir upptäckt (t.ex. viten). Utredningens problembeskrivning adresserar inte heller vilka eventuella marknadsmisslyckande som ändringarna avser hantera. Detta hade tillfört en nationalekonomisk förklaring till varför problemet (som lagförslaget syftar till att korrigera) uppstår, en så kallad konceptuell analys.<sup>5</sup> Det är dock kanske inte motiverat att förvänta sig en sådan typ av problembeskrivning eftersom detta inte kan tolkas som ett krav utifrån den handledning för konsekvensbedömning som tillväxtverket tagit (Tillväxtverket, 2018).

Utifrån Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning (2018) framkommer det vad som bör göras i framtagandet av alternativa lösningar. HaV's beskrivning av alternativa åtgärder är dock tämligen begränsad och förmår inte uppfylla den lista över frågeställningar som bör adresseras enligt handledningen (Tillväxtverket, 20018). Den brister även något vad gäller själva motiveringen i valet av de alternativa lösningarna. Ökad åtgärdstakt känns snarare som att det identifierar ett behov av kompletterande styrmedel till lagförslaget än att det utgör ett alternativ åtgärd.

Beskrivningen av referensalternativet håller en tillfredsställande ambitionsnivå och ligger i linje med de flesta av de rekommendationer som ges av tillväxtverkets handledning. Beskrivningen av de aktörer som berörs av lagförslaget är väl genomförd med en logisk uppdelning av hur respektive grupp berörs av de olika paragraferna av lagförslaget. Även beskrivningen av nya regler och förväntade effekter håller en tillfredsställande ambitionsnivå.

---

<sup>4</sup> Brist på efterlevnad kan dock bero på dålig information om gällande regler vilket också lyfts i rapporten (sidan 22).

<sup>5</sup> Syftet med en konceptuell analys är att analysera miljöproblemet i fråga, förklara varför det uppstår utifrån den bakomliggande incitamentsstrukturen, samt fastställa närvaron av eventuella marknadsmisslyckanden vilka motiverar någon form av statlig inblandning.

Vad gäller bedömningen av vilka kostnader och andra konsekvenser som lagförslaget innebär för berörda aktörer uppvisar rapporten en bra struktur med tydlig fördelning utifrån hur de olika lagändringarna påverkar respektive grupp. Identifiering har gjorts av ett stort antal konsekvenser som de olika lagändringarna ger upphov till.

Vissa kostnader beskrivs enbart i arbetstidsuppskattning (se t.ex. tabell 8–10 i rapporten) vilket borde ha kunnat omräknats och redovisats som en monetär kostnad eftersom de övriga kostnadsposterna redovisas monetärt (t.ex. kostnaden för nationellt kartunderlag). Det är även otydligt i jämförelserna av kostnaderna för kommun, länsstyrelser respektive vattenmyndighet ifall det som redovisas i tabellerna (tabell 8–10) är en totalkostnad eller om det rör sig om kostnad per kommun, länsstyrelse eller vattenmyndighet. Om det inte är totalkostnad som redovisas blir jämförelsen svår eftersom det finns betydligt fler kommuner än länsstyrelser/vattenmyndigheter vilket innebär att den aggregerade kostanden är högre än vad som redovisas i tabellerna. Det borde även tydligare framkomma att det i fallet för utpekande av känsliga områden rörs sig om en engångskostnad så att det inte misstas som årliga kostnader.

Antagandet att kostnaden för avloppcertifiering som åläggs avloppsbranschen kan överföras till konsumenterna är inte väl motiverat. Vid förekomsten av elastiska utbuds- och efterfrågekurvor (d.v.s. konsumenter och producenter är priskänsliga) tenderar såväl säljare som köpare att dela på sådana kostnadsökningar, oavsett om de uppstår vid produktion eller konsumtion.

Det går i de flesta fall inte att utläsa hur de redovisade kostnaderna i rapporten har beräknats eller erhållits från andra källor. En mer detaljerad redovisning av hur beräkningarna genomförts (t.ex. i bilagor) vore önskvärt (alternativt hänvisa till de källor ifrån vilka kostnaderna erhållits). Inte bara valet och källorna bakom olika kalkylvärden (t.ex. diskonteringsränta, livslängd) utan även vilka eventuella antaganden som gjorts och motiveringen bakom dessa hade bidragit till en ökad transparens och förståelse för vad som lett fram till de beräknade resultaten.

Ambitionsnivån vad gäller konsekvensbeskrivningen är som högst för de konsekvenser som påverkar verksamhetsutövare vilket kan vara motiverat eftersom det är de som berörs mest av lagförslaget. Utredningens saknar dock en bedömning av flertalet av de sociala konsekvenserna, som tillväxtverkets handledning efterfrågar (såsom t.ex. jämställdhet, jämlikhet, och integration). Även om dessa områden inte är relevanta för denna typ av konsekvensutredning bör det motiveras i rapporten.

Av rapporten framkommer det inte tydligt vilken tidshorisont som tillämpats i konsekvensbedömningarna, vilket är något som efterfrågas i tillväxtverkets handledning. Har man t.ex. utgått från att det är reningsteknologins livslängd? Detta har betydelse för storleksordningen på de kostnader och nyttor som bedöms eftersom dessa med all sannolikhet fördelas sig under olika tidsrymder. Olika tidshorisonter skulle därför ge olika resultat vad gäller totalnyttan samt totalkostnaderna.



Det saknas en tydlig sammanfattning rörande vilka grupper som berörs mest av respektive lagförslagsändring (enda sammanfattande tabell återfinns i inledande sammanfattningen på sidan 10). Detta gör det svårt att få en övergripande bild av hur konsekvenserna faller ut på berörda aktörer av olika lagförslagsdelar. En sammanfattande tabell eller figur över vilka konsekvensområden (miljöeffekter, kostnader/nyttor för olika aktörer) som påverkas mest av respektive lagförslag skulle ge överblick och en känsla för den samhällsekonomiska lönsamheten av de specifika lagförslagsändringarna.

Det är positivt att utredningen i känslighetsanalysen hanterar osäkerheter vad gäller olika antaganden om till exempel antal nya avlopp, markretention. Ambitionsnivån på känslighetsanalysen hade dock kunnat varit högre eftersom den brister i transparens. För vissa av de antagande för vilka en känslighetsanalys genomförs är det oklart hur ändringarna av dessa påverkar resultatet (avloppsteknik för nya avlopp samt omfattningen av känsliga områden).

Vad gäller lagförslagets påverkan på ekosystemtjänster, vilka redovisas i tabellform, är det oklart vad bedömningarna vad gäller effekt och sannolikhet i den sista kolumnen baserats på. Kopplingen med påverkan på olika ekosystemtjänster är kortfattad, översiktlig samt skulle kunna förbättras med lite tydligare förklaring i texten.

Sammanfattningsvis är det i vissa fall svårt att bedöma vetenskapligheten i metoderna som använts för beräkningarna eftersom transparensen rörande hur beräkningarna genomförts i vissa fall saknas eller är låg. Det saknas även tydliga källhänvisningar till varifrån de olika kostnadsposterna erhållits. Även för ett flertal andra påståenden i rapporten saknas det källhänvisningar.<sup>6</sup> Med det sagt anser denna granskning att konsekvensutredningen håller en tillfredsställande ambitionsnivå samt förmår i hög utsträckning besvara de frågor som avses, det vill säga konsekvenser som lagförslaget genererar.

### 3.4 Är slutsatser väl underbyggda?

Merparten av slutsatserna i HaV's rapport förefaller vara väl underbyggda utifrån den genomförda konsekvensutredningen. Det vill säga, slutsatserna har stöd i de resultat som erhållits från beräkningarna. Bristen på transparens vad gäller källor och beräkningar av de olika kostnadsposterna gör det dock svårt att bedöma beräkningsmetodernas vetenskaplighet och därmed resultatets trovärdighet. Det finns dessutom några slutsatser som väcker en del frågetecken.

---

<sup>6</sup> Exempelvis påståendet "Toalettavloppsvattnet står för större delen av utsläppet av näringsämnen, genom att inte tillåta utsläpp av toalettavloppsvatten från en fastighet reduceras cirka 90 procent av det kväve och fosfor som finns i hela avloppsvattnet" på sidan 38 saknar källhänvisning.

Rapporten hävdar att de kostnader som uppkommer i samband med certifiering och ackreditering kommer att kunna föras över på kunden. Därför drar författarna slutsatsen att kravet på certifiering och ackreditering inte kommer att påverka företagens lönsamhet negativt. Denna slutsats känns dock inte välförankrad i nationalekonomisk teori eftersom det i de flesta fall inte är möjligt för ett företag att föra över hela kostnaden till konsumenten såvida de senare inte är helt opriskräsliga med avseende på deras efterfrågan av produkten ifråga. Det finns inga vetenskapligt förankrade belägg i rapporten för att så är fallet.

Vad gäller konsekvenser för de tillsynsvägladande myndigheterna förväntas ett ökat antal frågor komma att behöva tas om hand initialt. Enligt rapporten förväntas denna ökning *”dock inte bli större än att detta kan ske med befintliga resurser”* (sidan 62). Att en ökad administrativ börda såsom denna ryms inom befintlig budget innebär däremot inte att de inte medför några ytterligare kostnader för myndigheterna. Dessa arbetstimmar har ett alternativt värde, i form av hur de kunde använts för andra syften inom myndigheten, vilket därför innebär en kostnad för de tillsynsvägladande myndigheterna.

Några egentliga rekommendationer ges inte av rapporten utan det rör sig främst om slutsatser av de konsekvenser som lagförslaget genererar. Endast i sammanfattningen i början av rapporten redovisas de övergripande slutsatserna av konsekvensutredningen. Det hade därför varit önskvärt med en sammanfattning av resultat och slutsatser i slutet av rapporten. Det är endast i den inledande sammanfattningen av rapporten som en kortare beskrivning av de erhållna resultaten från konsekvensutredningen ges.

### 3.5 Sammanfattning av granskning

Utifrån syftet med utredningen har HaV utfört en tillfredställande och i vissa avseende ambitiös bedömning av de konsekvenser som lagändringsförslaget för små avloppsanläggningar innebär för de berörda aktörerna. Utgångspunkten för själva konsekvensutredning är väl befogad utifrån de krav som ställs för konsekvensutredning vid regelgivning. HaV's konsekvensutredning följer i hög grad strukturen och rekommendationerna i Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning (2018). Vissa avsnitt håller dock en lägre ambitionsnivå än andra vilket kanske till viss del kan förklaras av att vissa delar (som t.ex. problembeskrivningen) adresserats mer detaljerat i själva rapporten som lade fram lagförslaget (HaV, 2016b), samt även i andra rapporter till vilka det hänvisas.

Problembeskrivningen saknar en nationalekonomisk förklaring till orsaken bakom själva problemet, som lagförslaget syftar till att korrigera, vilket hade kompletterat utredningen. Själva konsekvensbedömningsavsnittet (*Beskrivning av kostnader och andra konsekvenser*) är pedagogiskt upplagd i det att konsekvenserna för de olika berörda aktörerna redovisas för respektive lagändringsförslag. Detta innebär att beslutsfattare får en tydlig bild av vilka konsekvenser som respektive lagändring genererar. Även om det kan vara befogad att inte inkludera alla konsekvenser (såsom t.ex., vissa sociala konsekvenser) i en konsekvensbedömning bör detta motiveras i rapporten. Kopplingen mellan lagändring och konsekvenser är överlag väl beskrivet (dvs. varför en vis lagändring leder till en viss konsekvens för berörd aktör).

Beräkningen av de olika kostnaderna som lagförslaget genererar lämnar en del att önska vad gäller transparensen. Visserligen framgår vilken diskonteringsräntan som tillämpats för beräkningarna och de olika kostnadsposterna redovisas oftast, men det är i de flesta fall oklart hur dessa har beräknats. Det är visserligen möjligt att de erhållits från någon annan källa, men i så fall borde det givits källhänvisningar. Detta innebär sammanfattningsvis att det i varierande grad är otydligt hur kostnaderna beräknats vilket i sin tur försvårar en kritisk granskning av metodologin.

De slutsatser som tas i rapporten har stöd i själva konsekvensutredningen, men det hade varit önskvärt att en tydligare sammanfattning av resultaten samt diskussion kring dessa inkluderats i slutet av rapporten, gärna men en sammanfattande tabell eller illustration för att erhålla en god överblick och förståelse för vilka konsekvenser som lagförslaget innebär.

## 4 Avslutande reflektioner

Denna rapport har genomfört en detaljerad granskning av HaV's (2016a) konsekvensutredning av förslag på nya regler för små avloppsanläggningar (HaV, 2016b). Granskningen har fokuserat på att bedöma ifall HaV's utredning lyckats med att beskriva konsekvenserna för olika aktörer av de föreslagna lagändringarna.

För att kunna bedöma trovärdigheten av de kostnader som redovisas i konsekvensutredningar är det viktigt att redovisa hur beräkningarna har genomförts (t.ex. i appendix) alternativt hänvisa till de källor ifrån vilka kostnaderna erhållits. Inte bara valet och källorna bakom olika kalkylvärden (t.ex. diskonteringsränta, livslängd) utan även vilka eventuella antaganden som gjorts och vad dessa baseras på är viktigt att redovisa. Transparensen är även av betydelse eftersom ny information kan innebära att kostnader behöver revideras, vilket inte låter sig göras ifall beräkningssättet inte redovisats. I de fall kostnader baseras på andra källor (dvs inga egna beräkningar gjorts) begränsas möjligheten till transparens utifrån den grad i vilken dessa källor varit transparenta.

Det kan finnas olika sätt att utföra själva problembeskrivningen (som en styrmedelsförändring avser hantera) i en konsekvensutredning. Även om problemet i de flesta fall beskrivs utifrån ett naturvetenskapligt perspektiv (med avseende på de miljöeffekter som förväntas), kan det vara motiverat att komplettera en sådan beskrivning med en mer nationalekonomisk problembeskrivning som fokuserar på att identifiera de bakomliggande socio-ekonomiska och socio-kulturella drivkrafterna och aktiviteterna (incitamentsstrukturen) som orsakar problemet samt fastställa ifall dessa kännetecknas av eventuella marknadsmisslyckanden vilka motiverar någon form av statlig inblandning.

Sammanfattningsvis är väl den främsta lärdomen att samtliga val gjorda under en konsekvensutredning (t.ex. vad gäller referensalternativ, alternativa åtgärder, känslighetsanalyser) bör vara väl motiverade samt att beräkningar av kostnader bör vara transparenta med källhänvisningar när annat underlag använts.

## REFERENSER

Avloppsguidens användarförening. 2015. Metodutveckling för likriktad tillsyn av minireningsverk och andra prefabricerade avloppsanläggningar. Avloppsguidens användarförening.

HaV (Havs- och Vattenmyndigheten). 2013. The Baltic Sea- Our common treasure: Economics of saving the sea. Rapport 2013:4.

HaV. 2016a. Konsekvensutredning av förslag på nya regler för små avloppsanläggningar. <https://www.havochvatten.se/download/18.490f906e161889bac8d91c9c/1519202788673/konsekvensutredning-forslag-pa-nya-regler-for-sma-avlopp.pdf>

HaV. 2016b. Tydligare regler för små avloppsanläggningar.

Miljösamverkan Halland. 2016. Små avlopp med fosforfälla, resultat från tillsyn och provtagning av små avlopp. Miljösamverkan Halland.

Sternes, T., & Coria J. 2012. Policy Instruments for Environmental and Natural Resource Management, RFF Press, Washington, DC

Söderholm, P. 2014. En kartläggning och kategorisering av samhällsekonomiska analyser inom miljöområdet: Rapport på uppdrag av Naturvårdsverket, Luleå tekniska universitet.

Tillväxtverket, 2018.Handledning för konsekvensutredning. <https://tillvaxtverket.se/amnesomraden/forenkling/handledning-for-konsekvensutredning.html>

## **Forskning, utredning och utbildning för en hållbar framtid**

Anthesis är ett konsultföretag med rötterna i forskningsvärlden. Vi erbjuder forskning, utredning och utbildning inom miljöekonomi och ekologisk ekonomi och har även kompetens inom social hållbarhet, hållbara energisystem och hållbara städer. Våra uppdragsgivare finns inom privat, ideell och offentlig sektor i såväl Sverige som utomlands. Vi finns i Stockholm men åtar oss uppdrag inom hela Sverige och internationellt.

### **Anthesis**

Barnhusgatan 4, SE-111 23 Stockholm

[www.anthesis.se](http://www.anthesis.se)