

Konsekvensutredning av förslag på nya regler för små avloppsanläggningar



Havs- och vattenmyndigheten

Datum: 2016-10-31

Ansvarig utgivare: Jakob Granit

Omslagsfoto: Maja Kristin Nylander

Havs- och vattenmyndigheten

Box 11 930, 404 39 Göteborg

www.havochvatten.se

Konsekvensutredning av förslag på nya regler för små avloppsanläggningar

Havs- och vattenmyndighetens rapportering 2016-10-31

SAMMANFATTNING.....	9
Konsekvenser för miljö och människors hälsa	9
Verksamhetsutövare	9
Särskilda konsekvenser för företag med små avlopp.....	10
Avloppsbranschen	11
Tillsyns- och provningsmyndigheterna (kommunerna).....	11
Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna	12
Övriga centrala myndigheter	12
Överprövande myndigheter.....	12
 PROBLEMBESKRIVNING	 13
 ALTERNATIVA LÖSNINGAR	 15
Tydligare regler.....	15
Ökad åtgärdstakt	16
 REFERENSALTERNATIV	 17
Teknikfördelning utifrån befintliga regler.....	17
Bristfällig rättssäkerhet och låg förutsägbarhet	19
Låg kostnadseffektivitet för fosforkrav.....	19
Kvävereduktion är inte kostnadseffektivt för små avloppsanläggningar	19
Områden för hög skyddsnivå tillämpas olika	20
Nya avloppsanläggningar riskerar att inte ge de resultat som utlovas.....	20
 BESKRIVNING AV NYA REGLER OCH FÖRVÄNTADE EFFEKTER	 21
Ökad samsyn, tydlighet och förutsägbarhet	21
Förbud för utsläpp av toalettavloppsvatten i känsliga områden	21
Markretention tas med i bedömningen	22
Säkerställande av anläggande och drift	22
Högre krav på anläggningar större än 50 pe	23
Teknikfördelning utifrån nya regler	23
 REGERINGENS BEMYNDIGANDE	 25
 BESKRIVNING AV BERÖRDA AKTÖRER.....	 26
Verksamhetsutövare	26
Avloppsbranschen	28
Kommunala provnings- och tillsynsmyndigheter	30
Kommunernas renhållningsenhet	30
Länsstyrelserna.....	30
Centrala myndigheter	31

Domstolar	31
BESKRIVNING AV KOSTNADER OCH ANDRA KONSEKVENSER	32
Uttekande av känsliga områden	32
Konsekvenser för miljö och människors hälsa	34
Konsekvenser för verksamhetsutövare.....	34
Konsekvenser för branschen	35
Konsekvenser för provnings- och tillsynsmyndigheter	35
Konsekvenser om länsstyrelser pekar ut känsliga områden.....	36
Förändrade kravnivåer utifrån områdets känslighet.....	37
Konsekvenser för miljö och människors hälsa	38
Konsekvenser för verksamhetsutövare inom känsliga områden	41
Konsekvenser för verksamhetsutövare utanför känsliga områden	42
Konsekvenser för avloppsbranschen	46
Konsekvenser för provnings- och tillsynsmyndigheter	48
Krav på certifiering för att anlägga avlopp	48
Konsekvenser för miljö och människors hälsa	49
Konsekvenser för verksamhetsutövare.....	49
Konsekvenser för avloppsbranschen	50
Konsekvenser för provnings- och tillsynsmyndigheter	51
Kontroll efter installation och kontinuerlig kontroll	51
Konsekvenser för miljö och människors hälsa	52
Konsekvenser för verksamhetsutövare.....	52
Konsekvenser för avloppsbranschen	53
Konsekvenser för provnings- och tillsynsmyndigheter	53
Konsekvenser för centrala myndigheter.....	54
Innehåll i ansökan och anmälan samt utformning av anläggningen.....	54
Konsekvenser för miljö och människors hälsa	55
Konsekvenser för verksamhetsutövare.....	55
Konsekvenser för avloppsbranschen	56
Konsekvenser för provnings- och tillsynsmyndigheter	56
Tid för utförande och utförandeintyg	56
Konsekvenser för verksamhetsutövare.....	57
Konsekvenser för avloppsbranschen	57
Konsekvenser för provnings- och tillsynsmyndigheter	57
Förtydligande av när en ändring kräver tillstånd eller anmälan	57
Konsekvenser för miljö och människors hälsa	57
Konsekvenser för verksamhetsutövare.....	58
Konsekvenser för avloppsbranschen	58
Konsekvenser för provnings- och tillsynsmyndigheter	58
Övriga mindre ändringar.....	59

Definitioner.....	59
Avlopp med endast slamavskiljning förbjudna även i framtiden	59
Kravet på slutna ledningar tas bort	60
Reduktionskrav för biokemisk syreförbrukning (BOD) i BDT-avloppsvatten införs.....	60
Förtydligande om skydd för vattentäkter och hälsoskydd.....	61
Övriga generella konsekvenser för myndigheter	62
HaV, länsstyrelser och övriga centrala myndigheter.....	62
Överprövande myndigheter.....	62
 KÄNSLIGHETSANALYSER OCH KRITISKA ANTAGANDEN	63
Antal nya avlopp	63
Särskilda skäl för lägre kravnivå.....	63
Markretention.....	63
Avloppsteknik för nya avlopp är inte känd.....	64
Hög skyddsnivå och känsliga områden	64
Bristfälligt fungerande nya avlopp	64
 PÅVERKAN PÅ EKOSYSTEMTJÄNSTER.....	65
 ÖVERENSSTÄMMELSE MED EU-LAGSTIFTNING.....	67
Krav på certifiering av anläggare och krav på ackreditering av kontrollorgan..	67
Krav i byggproduktförordningen.....	68
Övriga ändringar	68
 ÖVERENSSTÄMMELSE MED VATTENDIREKTIVET, BSAP OCH NATIONELLA MILJÖMÅL.....	69
EU:s ramdirektiv för vatten.....	69
Åtgärdsprogrammets åtgärdsbehov för små avlopp.....	69
Baltic Sea Action Plan.....	70
Påverkan på miljökvalitetsmålen	71
Mänsklig belastning av näringsämnen	72
 TIDPUNKTEN FÖR IKRAFTTRÄDANDE.....	73
Personcertifiering och ackreditering	73
Nya kravnivåer och utpekande av känsliga områden	74
 BEHOV AV SPECIELLA INFORMATIONSINSATSER	75
 SAMRÅD	76
 LITTERATURFÖRTECKNING	77

Sammanfattning

I denna rapport beskrivs konsekvenserna av de förslag som Havs- och vattenmyndigheten (HaV) lämnade i rapporten "Tydligare regler för små avloppsanläggningar".

Små avloppsanläggningar med bristfällig rening kan orsaka både hälso- och miljöproblem. Många små avloppsanläggningar är gamla och saknar egentlig rening från smitt- och näringsämnen. Även flera relativt nya anläggningar har visat sig ha driftproblem och når inte upp till de reningskrav som tillverkaren har utlovat. Målsättningen med de förslag som lämnats är 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. Men även att öka förutsägbarheten för verksamhetsutövaren om vilka reningskrav som ställs på platsen samt att säkerställa avloppsanläggningarnas funktion.

Det finns många aktörer som påverkas av ändrade regler inom området små avlopp, nedan sammanfattas konsekvenserna per aktör.

Konsekvenser för miljö och människors hälsa

De föreslagna reglerna innebär att känsliga områden pekas ut och att kraven på avloppsanläggningarna anpassas efter den risk för påverkan på miljö- och hälsa som de har. Områdena pekas ut med hjälp av gemensamt bedömningsunderlag, och vid utpekandet tas bland annat hänsyn till retentionen, det vill säga den rening som sker i marken. På så sätt kan billigare men robusta anläggningar med en lägre reningskapacitet anläggas på platser där risken för negativ påverkan med avseende på fosfor är liten. Att inte ställa högre reduktionskrav av fosfor än vad som behövs på platsen främjar god resurshushållning.

Förslaget innebär att utsläpp av toalettavloppsvatten inte tillåts på platser som är känsliga för utsläpp av fosfor. Detta innebär att källsorterande avloppssystem där toalettfraktionen tas om hand i slutna tank eller torra lösningar främjas. Därmed minskar utsläpp av fosfor och kväve samt riskerna för smittspridning. Kretslopp möjliggörs genom att den näringsrika toalettfraktionen efter hygienisering kan spridas på jordbruksmark. Fosforutsläppen från små avloppsanläggningar förväntas minska något med de nya reglerna. Beräkningen vilar dock på antaganden om en relativt hög retention.

Förslaget syftar också till att säkerställa att anläggningarna blir anlagda på rätt sätt och fungerar som avsett under hela sin livslängd genom att krav ställs på certifiering av anläggare och opartisk kontroll. Valfungerande anläggningar kommer även att leda till minskade utsläpp av smitt- och näringsämnen.

Verksamhetsutövare

Förslaget bidrar till en teknikdifferentiering för de båda skyddsnivåerna och därmed mer kostnadseffektiva anläggningar. För verksamhetsutövarna förväntas en minskad kostnad med nästan en miljard kronor per år totalt.

Eftersom kostnadsbesparingar sker inom både känsliga områden och områden som inte är känsliga är det inga verksamhetsutövare som förlorar kostnadsmissigt på de nya reglerna. Verksamhetsutövare inom känsliga områden kommer generellt inte kunna använda en konventionell vattentoalett, vilket de som är vana vid en sådan kan anse vara en negativ konsekvens.

De krav som ställs på mer uppgifter i anmälan/ansökan, certifiering av anläggare, kontroll vid utförandet och därefter kontinuerlig kontroll, är alla förändringar som kommer att leda till en något högre kostnad för verksamhetsutövaren. Denna kostnad kompenseras dock genom att avgiften för tillståndet minskar och framförallt genom att förslagen ökar möjligheten för att avloppsanläggningen fungerar som avsett under en längre tid.

Anläggningar som fungerar som avsett leder till att utsläpp av näringsämnen och risken för smittspridning minskar vilket är gynnsamt både för verksamhetsutövaren såväl som för samhället i övrigt.

Bindande regler ger en större samsyn mellan kommunerna än allmänna råd som är öppna för tolkning. Detta leder till ökad likabehandling och rättssäkerhet för verksamhetsutövaren då prövningsmyndigheternas förutsättningar för att göra likartade bedömningar ökar. En sammanställning av de kostnader för verksamhetsutövare som följer av förslaget redovisas nedan.

Sammanställning av ökade och minskade kostnader i genomsnitt till följd av förslaget till nya regler, nuvärdesberäkning, med en ränta på 4 procent.

	Ökad kostnad per verksamhetsutövare	Minskad kostnad per verksamhetsutövare
Certifiering	300 - 1 200 kr	
Ingen slutbesiktning		1 000-1 500 kr
Kontroll	2 400 – 8 000 kr	
Professionell ansökan/anmälan	ca 1 000 - 5 000 kr (Varierar beroende på typ av anläggning och förutsättningar på platsen)	
Grundvattenrör	500 kr	
Nya reduktionskrav		45 000 kr
Totalt	4 000 – 15 000 kr	46 000 kr

Särskilda konsekvenser för företag med små avlopp

Konsekvenserna för företag med små avlopp bedöms generellt bli de samma som för övriga verksamhetsutövare. Administrativa kostnader, andra kostnader och konkurrensförhållanden i övrigt bedöms inte påverkas i någon betydande omfattning av de föreslagna reglerna.

Avloppsbranschen

Huvudregeln att utsläpp av toalettavloppsvatten inte tillåts inom känsliga områden gynnar efterfrågan på avloppslösningar utan utsläpp av toalettavloppsvatten som t.ex. toaletter med vakuumsystem och slutna tankar.

Efterfrågan på anläggningstyper som tidigare accepterats inom hög skyddsnivå men där det finns ett utsläpp av renat toalettavloppsvatten, kommer sannolikt att minska, liksom behovet av service av denna typ av anläggningar (t.ex. minireningsverk och tekniker för fosforfällning). De föreslagna förändringarna kommer troligen att leda till att efterfrågan ändras från minireningsverk och fosforavlastade markbäddar och infiltrationer till slutna tankar, vakuumtoaletter, kompakta BDT-lösningar och traditionella markbäddar och infiltrationer. De företag som tillverkar, säljer, installerar och servar de produktsegment där efterfrågan kommer att minska påverkas negativt av förslaget medan den del av branschen som har de produkter där efterfrågan kommer att öka påverkas positivt. Vi bedömer att den del av branschen som kommer att påverkas mest negativt av förslaget är leverantörerna av minireningsverk.

De företag som installerar små avloppsanläggningar kommer att belastas av extra kostnader för certifiering. Certifieringen medför att endast de anläggare som visat att de har tillräcklig kompetens för att anlägga små avlopp kommer att kunna anlitas för dessa arbeten. Förslaget gynnar därför de företag som har kompetens att anlägga små avlopp på ett korrekt sätt. Kravet på kontroll under ackreditering av nya avloppsanläggningar innebär en ny nisch och på sikt fler arbetstillfällen för branschen. De kostnader som uppkommer i samband med certifiering och ackreditering kommer att kunna föras över på kunden och bedöms därför inte påverka företagens lönsamhet negativt.

Generellt sett blir det tydligare för branschen:

- vilka krav som avloppsanläggningarna ska uppnå
- vad som krävs av ansöknings/anmälningshandlingarna
- och hur anläggningar ska utformas

Vilket leder till att fler anläggningar fungerar som de ska och färre garantiärenden behöver åtgärdas.

Tillsyns- och provningsmyndigheterna (kommunerna)

Med bindande regler och ett gemensamt nationellt bedömningsunderlag för utpekande av känsliga områden minskar tolkningsmöjligheterna och samsynen ökar mellan kommunerna vilket leder till ökad effektivitet.

Beroende på hur provningsmyndigheterna tidigare har handlagt ärenden kan de nya reglerna leda till en ökad administration men på längre sikt förväntas arbetet med provning och tillsyn att underlättas.

Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna

För de tillsynsväglade myndigheterna kan ett ökat antal frågor komma att behöva tas om hand initialt. Ökningen förväntas dock inte bli större än att detta kan ske med befintliga resurser.

Med bindande regler och ett gemensamt nationellt bedömningsunderlag för utpekande av känsliga områden bedöms HaV:s och länsstyrelsernas arbete med tillsynsvägledning underlättas.

Övriga centrala myndigheter

Till de nya bestämmelserna behöver HaV ta fram vägledning. Insatser i form av underlag till vägledning kommer att behövas från andra myndigheter som t.ex. SGU, Folkhälsomyndigheten, Boverket, Naturvårdsverket och vattenmyndigheterna.

Överprövande myndigheter

De konsekvenser vi generellt ser för länsstyrelsen, Mark- och miljödomstolen och Mark- och miljööverdomstolen är att överklaganden under en kortare tid kan komma att öka innan rättspraxis finns för de nya reglerna. På längre sikt bedömer vi dock att det snarare blir en minskning i antalet överklaganden eftersom reglerna förväntas ge större tydlighet och minska utrymmet för tolkningar för verksamhetsutövare och myndigheter.