

Betänkande SOU 2018:34 Vägar till hållbara vattentjänster

Miljö- och energidepartementets dnr M2018/01630/NM

Jordbruksverket har fått möjlighet att lämna synpunkter på ovan nämnda betänkande.

Jordbruksverket har som förvaltningsmyndighet inom jordbruks- och landsbygdsutveckling till uppgift att arbeta för en hållbar utveckling och för goda förutsättningar att bo och leva i hela landet. Begreppet hållbar utveckling omfattar tre dimensioner; miljö, ekonomi och sociala förhållanden.

Yttrandet ska ses mot bakgrund av dessa uppdrag. Jordbruksverket lämnar ett antal generella synpunkter som utvecklas under respektive rubrik i avsnittet Jordbruksverkets ställningstagande.

Jordbruksverket bidrar gärna med kunskap till det löpande arbetet i dialog med berörda myndigheter och övriga aktörer när det gäller ytterligare beredning av förslagen.

Jordbruksverkets ställningstagande

Jordbruksverkets utgångspunkt i föreliggande yttrande är att hållbara vattentjänster i stor utsträckning är en landsbygdsfråga. Vi tillstyrker de grundläggande principerna i förslaget, det vill säga att åtgärdstakten av små avlopp behöver öka i hela landet.

Jordbruksverkets yttrande rör primärt förslag om utformning av dagvattenhantering och kretsloppssystem. Följande yttrande ska dock ses mot den bakgrund att vattentjänster i Sveriges landsbygder inte är ett särintresse eller föga motiverad bekvämlighet. Vattentjänster tillhör snarare de grundförutsättningar som behöver tillgodoses för att kunna bo, leva och verka i Sveriges landsbygder.

För att säkra en långsiktigt hållbar utveckling av Sveriges landsbygder krävs korrekt, tillgänglig och enhetlig information om lämpliga va-lösningar samt tillsyn och åtgärdande. I hela landet handlar det om ett mycket stort antal anläggningar som behöver åtgärdas. Det kräver en tydlig, effektiv, och resursmedveten samverkan mellan nationella myndigheter, länsstyrelser, kommuner, berörda branscher samt huvudmän.

Jordbruksverket ifrågasätter ett införande av avloppsdeklarationer och om det är ett kostnadseffektivt sätt att åtgärda små avlopp. Vi anser att konsekvenserna av ett sådant införande måste utredas ytterligare med tanke på det stora antal anläggningar som kommer att beröras.

Jordbruksverket anser att utgångspunkten för en ökad åtgärdstakt av små avlopp måste vara att alternativa lösningar är tillåtna där det är möjligt. Bostadsbyggande och möjligheten att bo, verka och leva i hela landet får inte begränsas av att föreslagna åtgärder inte tar hänsyn till Sveriges landsbygders olika förutsättningar och behov. Utredaren nämner i betänkandet att fastighetsägare i ett område själva kan åtgärda sina anläggningar eller på eget initiativ inrätta en gemensam anläggning. Detta är i linje med Jordbruksverkets uppfattning.

Vattendirektivet och vattenförvaltningen

I avsnitt 3.2.2 i betänkandet ger utredningen en närmre definition av miljökvalitetsnormer. Med miljökvalitetsnormer menas att koncentrationen av ett visst förorenande ämne eller viss grupp av förorenande ämnen inte bör överskridas i vatten, sediment eller bland växter och djur för att skydda människors hälsa och miljö.

Jordbruksverket vill betona att utredningens definition av miljökvalitetsnormer är alltför snäv. Miljökvalitetsnormer handlar om att uppnå en viss ekologisk status i en vattenförekomst inom en viss tidpunkt. Normen som sådan omfattar inte bara vattenkvalitetsaspekter utan även kvantitativa aspekter och fysiska förhållanden i vattenförekomsten. Hantering av dagvatten kan exempelvis påverka grundvattenbildningen eller den hydrologiska regimen i ett vattendrag.

Kommunernas skyldighet att ordna vattentjänster

I betänkandet skriver utredaren att *tillämpningen av 6 § vattentjänstlagen orsakar i dessa frågor en hel del konflikter ute i landet och påverkar därför den sociala hållbarheten vad gäller hur samhället löser behovet av allmänna vattentjänster.*

Jordbruksverket anser att det är positivt att utredaren valt att ta upp den sociala dimensionen av hållbarhetsbegreppet. Vi menar dock att det saknas ett övergripande resonemang i utredningen om vad hållbara vattentjänster innebär. Särskilt kopplat till social hållbarhet saknas ett resonemang gällande samhällets ansvar för den enskilda va-försörjningen och förhållandet mellan de krav som ställs på enskilda va-anläggningar och de som ställs på allmänna va-anläggningar. Om enskilda huvudmän upplever att de får orimliga villkor i förhållande till de som ställs på allmänna anläggningar påverkar det den sociala hållbarheten.

Dagvattenhantering

Naturvårdsverket redovisade 2017 ett regeringsuppdrag med syfte att analysera kunskapsläget kring dagvattenproblematiken. Redovisningen pekar till exempel ut samhällsplanering och lagstiftning som problemområden inom dagvatten.

Jordbruksverket delar uppfattningen att dagvattenhanteringen är en samhällsplaneringsfråga. Vi menar att dagvattenhanteringen i bebyggda områden bättre behöver samordnas med avvattningen av jordbruksmark och annan mark utanför detaljplanelagt område.

Dagvattenhantering berör flera aktörer. Samtidigt är inte någon ensamt ansvarig för att ha rådighet över helheten. Bland aktörer som berörs är va-huvudmannen central och inom kommunerna har olika förvaltningar ansvar. I förvaltningarna kan intressena skilja sig från varandra. Bland andra som berörs nämns dikningsföretag.

Jordbruksverket saknar i detta avseende ett tydliggörande vad gäller benämningen dikningsföretag för att undvika oklarheter. Mer korrekt vore att tydliggöra att dagvattenhanteringen berör ägare till markavvattningsanläggningar som kan vara enskilda fastighetsägare eller samfälligheter (kallas ibland dikningsföretag).

Stödjande myndighet vid planering för ökad belastning

Att ta fram en plan för hur de allmänna va-anläggningar ska klara att hantera stora regnmängder kräver ett bra underlag. Kommunerna är i behov av att veta hur vattnet rinner och var det finns risk för bland annat översvämningar. Utredningen föreslår att Boverket ska ges i uppdrag att stödja kommunerna vid planering för hur en ökad belastning på de allmänna va-anläggningarna ska kunna hanteras vid skyfall.

Jordbruksverket tillstyrker utredningens förslag om att utse Boverket till stödjande myndighet till kommunerna vid planering för hur en ökad belastning på de allmänna va-anläggningarna ska kunna hanteras vid skyfall. Jordbruksverket vill dock understryka att den ökade belastningen inte bara handlar om att hantera skyfall. Staden påverkas inte endast av det regn som faller på den utan av tillrinning från omgivande mark och vattenståndet i vattendragen nedströms

Staden påverkas även av regn som faller på annan mark uppströms och som sedan rinner in i staden. Nedströms påverkas staden av de vattendrag som tar emot vatten från staden. Således kan åtgärder för att minska risken för översvämning av bebyggelse få konsekvenser för markanvändningen utanför staden. Jordbruksverket föreslår därför att regeringen ger en särskild utredare i uppdrag att se över lagstiftningen som rör markavvattning och dagvatten så att avvattningen av stad och land utreds i ett sammanhang. Resonemanget ovan visar på behovet av att utreda den lagstiftning som reglerar hanteringen av avrinningen från bebyggd mark inom detaljplan och övrig mark i ett sammanhang.

Definition av dagvatten

I Klimatanpassningsutredningens betänkande (SOU 2017:42) fastslogs att det fanns flera definitioner av dagvatten men att det saknades skäl att definiera begreppet dagvatten i författningen. Med nuvarande lagstiftning hanteras dagvatten från detaljplanlagt område i miljöbalkens 9 kap. som i första hand tar upp kvalitetsaspekter.

Jordbruksverket anser att det finns ett behov att se över terminologin kring dagvatten i berörda lagstiftningar. Vi menar att dagvatten även borde tas upp i 11 kap. som framförallt hanterar kvantitativa aspekter.

Verksamhetsutövarens ansvar

Jordbruksverket saknar ett resonemang om huvudmannens ansvar för utsläpp till exempelvis ett samfällt eller enskilt dike som avvattnar jordbruksmark eller skogsmark. Likaså hur utsläppet påverkar den hydrologiska regimen i naturliga vattendrag.

Jordbruksverket anser att det är nödvändigt att reda ut begreppen kring dagvatten och spillvatten i miljöbalken så att hänsyn tas inte bara till dagvattnets kvalitet (9 kap), utan även till dess kvantitet (11 kap).

Dagvattenhantering i ett förändrat klimat

I likhet med Klimatanpassningsutredningen (SOU 2017:42) belyser betänkande (2018:34) endast dagvattenhanteringsproblematiken ur ett skyfallsperspektiv och bortser från påverkan från stigande vattenstånd i recipienten och ökade flöden från omlandet.

I Jordbruksverkets yttrande till Klimatanpassningsutredningen (2017:45) uppmärksammade vi behovet av att utreda den lagstiftning som reglerar hanteringen av avrinningen från bebyggd mark inom detaljplan och övrig mark i ett sammanhang. Avvattningen av mark utanför detaljplan, markavvattning, är en vattenverksamhet och regleras i huvudsak i miljöbalken 11 kap. Ansvaret för avvattningen fördelas mellan berörda fastighetsägare och regleras i huvudsak i lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. Reglerna har sitt ursprung i dikningslagen från 1879 som framför allt kom till för att hantera dräneringen av jordbruksmark. Reglerna har fortsatt betydelse för jordbruket och är även viktiga för annan mark med behov av avvattning, exempelvis skogsmark, vägar och bebyggelse utanför detaljplan.

Avvattning av mark inom detaljplan regleras i huvudsak i lagen om allmänna vattentjänster. Reglerna har sitt ursprung i den lagstiftning om vatten och avlopp som kom till på 1950-talet. När va-lagen utvecklades var huvudfrågan hanteringen av vattenförsörjning och spillvatten. Dagvatten var ingen stor fråga. Efterhand har städerna växt och brett ut sig på tidigare jordbruksmark. Andelen hårdgjorda ytor har blivit större, vilket har gjort att avvattningen inte bara är ett kvalitetsproblem

utan och också ett kvantitetsproblem. Eftersom regelverket utvecklats i parallella spår så finns det gränsdragningsproblem mellan de olika lagstiftningarna, något som uppmärksammats i flera utredningar, bland annat i vattenverksamhetsutredningen.

Gemensamhetsanläggningar för vatten och avlopp

Avsnitt 3.3.7 gällande gemensamhetsanläggningar för vatten och avlopp beskriver gemensamhetsanläggningar som en typ av anläggning som är gemensam för flera fastigheter och som tillgodoser ändamål av stadigvarande betydelse.

Jordbruksverket saknar ett resonemang om koppling mellan gemensamhetsanläggningar och markavvattningsamfälligheter som är ett sätt att hantera dagvattenavledningen utanför detaljplan. Jordbruksverket anser att vattenverksamhetsutredningens förslag om att samordna regelverket för markavvattningsamfälligheter med anläggningslagen borde varit beaktat i föreliggande betänkande.

Fortsatt utredningsarbete

Utredningen bortser från påverkan från stigande vattenstånd i recipienten och ökade flöden från omlandet.

Jordbruksverket föreslår att regeringen ger en särskild utredare i uppdrag att se över lagstiftningen för avvattning av bebyggd mark inom detaljplan och övrig mark i ett sammanhang. Jordbruksverket menar att inriktningen för det fortsatta utredningsarbetet med fördel bör dels innefatta den allmänna anläggningens perspektiv och dels samordnas med en översyn av vattenbestämmelserna i miljöbalken och lagar med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

En sådan utredning kan ta sin utgångspunkt i vattenverksamhetsutredningens analys av och förslag om markavvattning, men bör förutom reglerna om markavvattning i miljöbalken m.fl. lagar även omfatta berörda delar av lagen om allmänna vattentjänster, plan- och bygglagen, reglerna om dagvatten i miljöbalken och lag (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. För en närmre genomgång av föreslagen utredning hänvisas till Jordbruksverkets yttrande på Klimatanpassningsutredningen (SOU 2017:42).

Kretsloppsåtgärder

Betänkandet föreslår flera åtgärder för att öka kretsloppet av näringsämnen från små avlopp.

Jordbruksverket ifrågasätter om det är rimligt med samma mål för enskilda och allmänna avlopp innan en övergripande analys av möjligheterna till ett resurseffektivt återförande av växtnäring har gjorts. Den övergripande analysen kan inte begränsas till hur mycket, exempelvis fosfor, som återförs utan måste även ta hänsyn till resurser i form av energi och andra insatser. En sådan analys skulle kunna leda till slutsatsen att stora avloppsanläggningar bör prioriteras.

Definition av kretsloppsanpassat avlopp

Utredningen förslår i avsnitt 4.12.3 en definition av kretsloppsanpassat avlopp.

Jordbruksverket anser att det är viktigt att beskriva och definiera resursåterföring av spillvatten. Vi föreslår att begreppet *kretsloppsanpassat avlopp* ersätts med begreppet *hållbar hantering av spillvatten*. Jordbruksverket ser en risk att stora resurser läggs på återföring av, i sammanhanget, små mängder fosfor och kväve. Vidare gör Jordbruksverket bedömningen att relaterade kostnader och svårigheten att få avsättning för näringsämnen underskattas.

Jordbruksverket konstaterar även att förslaget till definition diskvalificerar infiltrationsanläggningar och markbäddar. Krav på anläggning med kretsloppspotential kan endast vara rimligt om det på den aktuella platsen finns en resurseffektiv lösning för att faktiskt återföra näringsämnen till kretsloppet. På platser som saknar möjlighet till resurseffektiv återföring borde markbädd och infiltration vara en hållbar lösning om det inte finns behov av att minska utsläppen av kväve och fosfor.

Bidrag för att utveckla kretsloppssystem

Jordbruksverket är försiktigt positiva till att införa bidrag för att utveckla kretsloppssystem. Utformningen av ett sådant bidrag måste medföra att samhället stödjer resurseffektiva lösningar. Jordbruksverket föreslår att ett eventuellt bidrag utformas med hänsyn till en bredare definition, *hållbar hantering av spillvatten* istället för *kretsloppsanpassat avlopp*.

Jordbruksverket menar även att det är nödvändigt att inkludera jordbruksnäringen i utformningsprocessen av ett bidrag eftersom att de i sin tur tar hand om växtnäringen. Det är viktigt att ett bidrag av den här typen kan motivera ökade samhällskostnader för enskilda avlopp och att det säkerställer att allmänna avloppsanläggningar uppfyller kretsloppsvillkoren.

Utveckling av kretsloppsteknik och innovativa systemlösningar för små avlopp

Jordbruksverket tillstyrker betänkandets skrivelse om att stärka teknikutvecklingen för att effektivisera och förbättra tekniklösningar för såväl insamling som behandling och återföring av avloppsfraktioner. Samtidigt menar Jordbruksverket att det är viktigt att notera att det inte bara handlar om teknik och marknaden för avloppsanläggningar utan i hög grad även om logistik, teknik för spridning och marknaden för växtnäring. Jordbruksverket vill understryka att växtnäringen måste vara attraktiv att använda i växtodling och kunna konkurrera med andra gödselmedel som finns på marknaden.

Generell slutkommentar

Jordbruksverket vill lyfta vikten av att en förändrad utformning av 6 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster inte får leda till försämrade villkor för att bo, leva och verka på landsbygden. Snarare bör lagen leda till att stimulera hållbar utveckling och ökade förutsättningar för detta i hela landet.

Jordbruksverket konstaterar att regeringen tillsatt en särskild utredare för att utreda vägar till en giftfri och cirkulär återföring av fosfor från avloppsslam (dir. 2018:67) samtidigt som SOU 2018:34 Vägar till hållbara vattentjänster utreder möjligheterna till att utveckla kretsloppssystem. Om avloppsslam läggs fram som ett stort miljöhot i ett av fallen bör det rimligtvis gälla alla avloppsfraktioner. Ett förbud mot att sprida avloppsslam på åkermark skulle i praktiken negativt påverka möjligheten att hitta långsiktigt hållbara kretslopp där fekalier/urin återanvänds utan att ha bearbetats till ”mineralgödsel”.

Jordbruksverket ser framför allt betydelsen i att hitta kretsloppslösningar för mindre verksamheter som inte innebär stora kostnader. I arbetet med att ta fram långsiktigt hållbara vattentjänster är det viktigt att även se till förtroendekapitalet bland den del av befolkningen som närmast berörs.

I detta ärende har divisionsdirektören Håkan Henrikson beslutat. Carl Strömberg har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också chefsjuristen Anders Swahnberg, Pär Åkesson, Niclas Purfürst, Tomas Johansson, Johannes Eskilsson, Magnus Nordgren och Else-Marie Mejersjö deltagit.

Håkan Henrikson

Carl Strömberg