

**KARLSTADS KOMMUN****KOMMUNLEDNINGSKONTORET****Tillväxtcentrum****Remissvar** 2018-09-25

Peter Karnung, 054-540 1238

peter.karnung@karlstad.se

**Remiss – Vägar till hållbara vattentjänster, SOU  
2018-34**

Dnr KS-2018-375 Dpl 72

**Karlstad kommuns synpunkter***Nationell plattform för samverkan om hållbara vattentjänster*

Att Naturvårdsverket föreslås bli ansvarig för den nationella plattformen anser Karlstads kommun vara positivt. Plattformen syftar till att samordna myndigheter som har tillsynsvägledningsuppdrag som tangerar varandra. Den statliga styrningens samordning uppfattas enligt utredningen i dagsläget som bristfällig. Förutom vattentjänstlagen påverkar även miljöbalken och plan- och bygglagen kommunernas planering. Om dessa lagstiftningar inte harmoniserar, eller på annat sätt hindrar, en effektiv hållbar planering är det viktigt att det finns en myndighet eller plattform som kan behålla ett helhetsperspektiv.

*Tillsynsvägledande myndighet*

Karlstads kommun kan konstatera att tillsynen och beslut av länsstyrelserna kan skilja sig åt markant mellan länen. Detta leder till att myndigheternas förutsägbarhet grumlans varför en tillsynsvägledande myndighet skulle skapa förutsättningar för en mer enhetlig bedömning av kommunernas arbete. Karlstads kommun betonar att myndigheten behöver ges tid för dialogprocesser och ett grundligt arbete, samt personella resurser för att uppdraget ska nå ett lyckat resultat.

*Behovsbedömning i 6 § vattentjänstlagen*

Förändringen i 6 § vattentjänstlagen innebär att kommunerna får möjlighet att vara mer flexibla i bedömningen om allmänt va ska anordnas eller om detta kan lösas på ett annat sätt, utan att riskera människors hälsa eller miljön. Därutöver blir effekten att besluten kan bli mer samhällsekonomiska och alternativen till allmänt va därmed kan främja landsbygdsutvecklingen runtom i landet. Att utredningen pekar på att fokusera mer på behovet snarare än begreppet ”större sammanhang” är positivt, då det öppnar upp för alternativa lösningar som tar hänsyn till de faktiska lokala förutsättningar istället för att fastna i begreppet större sammanhang som har sitt ursprung i 1950-talets planeringsverklighet.

Utredningen ger förslag till hur säkerheten och kvaliteten kan säkerställas, även i de fall anläggningarna drivs i annan regi är genom det allmänna. I det sammanhanget anser Karlstads kommun att det är angeläget att det tydligt definieras vad regelverket kring hållbarhetsaspekterna innefattar. Om en kommun tvingas att lösa vattenfrågorna i de fall externt drivna anläggningar inte har ansetts tillgodose hållbarhetsdefinitionen riskeras det att kommunen får tillkommande kostnader.

Vidare behöver utredningen konkretisera förslaget gällande kommunens utredningsbehov. Förslagets konsekvenser för kommunerna redogörs i utredningen men det står endast att utredningsansvaret ökar. För att kommuner ska kunna göra riktiga behovsbedömningar bör en vägledning tas fram där det framgår vad bedömningen ska innefatta.

#### *Krav på plan för allmänna vattentjänster*

Karlstads kommun arbetade tidigt med strategisk planering för va-infrastrukturen. Med krav på en plan för allmänna vattentjänster skulle kommunernas va-planering leda till att organisationens långsiktiga arbete blir förutsägbart och kan samordnas med annan strategisk planering. Detta samtidigt som planen blir ett kommunicerande verktyg till kommunens innevånare som själva står inför valet inför privata lösningar gällande vattentjänster.

Genom ett krav på plan och följande samråd och granskning skapas möjligheter för demokratiska aspekter samtidigt som det blir ett stöd som planerare på kommunerna kan luta sig mot.

#### *Särtaxa*

Som utredningen påpekar är det relativt komplext att införa särtaxa, varför de flesta kommuner inte väljer att använda det. Karlstads kommun har hitintills inte använt sig av särtaxa men anser att det är bra att frågan utreds vidare.

#### *Effektivare tillsynsarbete*

Utredningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att i samarbete med Konsumentverket ta fram och ansvara för att ett aktuellt kunskapsunderlag om små avloppsanläggningars prestanda finns tillgängligt för kommuner, fastighetsägare och bransch.

Karlstads kommun är positiv till detta förslag eftersom ett sådant underlag skulle effektivisera tillsynsarbetet och bespara miljöförvaltningarna mycket arbete med att söka information. Efter hand bör uppgifterna om den förväntade prestanda som tillverkarna anger kunna kompletteras med uppgifter från provtagningar i fält från olika undersökningar.

#### *Införande av en avloppsdeklaration*

Karlstads kommun ställer sig tveksam till införandet av en avloppsdeklaration. Krav på avloppsdeklarationer kommer att innebära en hög arbetsbelastning för miljöförvaltningarna som istället riskerar att minska effektiviteten på tillsynen i fält

inom ramen för gällande lagstiftning. På sikt kan avloppsdeklarationer vara ett sätt för kommunerna att erhålla underlag för sin tillsyn att avloppsanläggningar sköts och underhålls enligt meddelade tillstånd. Miljönyttan i förhållande till den ökade administrativa bördan för såväl tillsynsmyndigheter som fastighetsägare är tveksam. Karlstads kommun förordar att, istället för ett generellt krav på deklarerationer, införa ett krav likt den energideklaration som skall göras i samband med fastighetsförsäljning även för avlopp.

Om avloppsdeklarationer införs bör hanteringen av avloppsdeklarationer vara helt digitaliserad och integrerad med kommunernas ärendehanteringssystem. Dessutom bör avloppsdeklarationen i sådant fall vara så tydliga att den kan utgöra underlag för beslut, så att ytterligare tillsyn och därmed ökade kostnader för fastighetsägare undviks.

Utredningen föreslår att kommunerna frivilligt ska kunna besluta om miljöstraffavgift och att använda det som ett verktyg för att förmå fastighetsägare att lämna in en avloppsdeklaration. Detta kommer att medföra olika hantering kommuner emellan vilket är mycket olyckligt. Om underlåtenhet att lämna in en avloppsdeklaration var 7:e år medför miljöstraffavgift kommer troligtvis en stor andel fastighetsägare att tvingas påföras straffavgift.

#### *Avloppsrådgivning*

Utredningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten och Konsumentverket av regeringen får i uppdrag att utreda och etablera en organisation för va-rådgivning till fastighetsägare vad gäller enskilda avlopp och enskild dricksvattenförsörjning. Utredningen föreslår vidare att regeringen utreder möjligheten till ett nationellt stöd till kommunerna för va-rådgivning enligt samma modell som stödet för energirådgivning eller beslutar att befintliga anslag för åtgärder för bättre vattenmiljö (exempelvis LOVA-bidragen) utformas så att de möjliggör för kommuner att söka medel för att utveckla och etablera va-rådgivning.

Karlstads kommun är positiv till all va-rådgivning, men anser att rådgivningen till fastighetsägarna bör vara så lokal som möjligt. Ett nationellt stöd till kommunerna för va-rådgivning enligt samma modell som stödet för energirådgivning är att föredra. Den nationella va-rådgivningen bör fokusera på kunskap som medför samsyn och underlättar för både kommunerna och fastighetsägarna till exempel via en webbplats med informationsmaterial och framförallt det tidigare nämnda kunskapsunderlaget om små avloppsanläggningars prestanda. För att undvika godtyckliga skillnader i tillämpning mellan kommuner och mellan län bör Havs- och vattenmyndigheten utarbeta mer preciserade föreskrifter för små avloppsanläggningar. Därutöver bör det i de nationella kraven ingå att avloppsanläggningar ska vara testade under nordiska förhållanden.

#### *Anpassningsåtgärder för dagvattenhanteringen*

Idag finns ingen utpekad ansvarig aktör för att samordna eller ordna med åtgärder för att undvika översvämningar vid skyfall vilket är en brist. Med anledning av detta föreslår utredningen att va-huvudmannen ska ta ansvar för hantering av

skyfall så som va-huvudmannen gör för nuvarande ”normala” regn. Karlstads kommun ser positivt på att det kommit förslag om hur man ska komma framåt med ansvarsfrågan gällande skyfall, men att frågan behöver utredas ytterligare. Detta då kommunen ställer sig frågande om det är möjligt enligt gällande lagstiftning att låta va-huvudmannen få ansvar även för skyfall så som utredningen föreslår? I utredningen redovisas inte tydligt hur va-huvudmannen ska få rådighet över de åtgärder som kommer att erfordras. I dagsläget är det andra verksamheter inom kommunen vars verksamhetsområden berörs av dagvattenhanteringen. Likaså ger inte utredningen något tydligt svar på hur åtgärderna ska finansieras. Därutöver måste delar av utredningens förslag preciseras. Exempelvis föreslår utredningen att åtgärder motsvarande ”en viss överkapacitet” ska finansieras via va-taxan. Var går åtgärdsgränsen för vad som kan finansieras via va-taxan? Hur stor nederbörds mängd är ”en viss överkapacitet”?

Karlstads kommun påpekar att en samhällsekonomisk analys eller ett samhällsekonomiskt resonemang om vilken skyfallsnivå som kan vara en accepterad nivå för att undvika översvämningar saknas i utredningen. Lämpligen bör det finnas en gemensam nationell syn på detta, så att varje kommun inte behöver göra en egen samhällsekonomisk analys så som utredningen föreslår.

Vidare problematiserar Karlstads kommun de juridiska aspekterna gällande kommunernas ambitionsnivå och risken att ta för hög höjd för dagvattenhanteringen. Bland Sveriges kommuner skiftar ambitionsnivån avseende olika frågor. Som exempel kan ambitionsnivån för flödesdimensionering vid planläggning, projektering och eller exploatering nämnas. En del kommuner utgår från ett 100-årsflöde medan andra tillämpar ett 200-årsflöde. I något fall har det visat sig att ambitionsnivån, tillika ”flödesvalet”, kan påverka Länsstyrelsens bedömning vad som anses utgöra ett vattenområde enligt miljöbalken. Åtgärder som vidtas i ett vattenområde kan omfattas av krav på tillstånd/dispens från Länsstyrelsen. Till exempel kan en åtgärd som består av markutfyllnad i ett vattenområde ses som markavvattning för vilken det krävs tillstånd/dispens. För en kommun med hög ambitionsnivå som valt 200-årsflöde som utgångspunkt kan alltså en åtgärd som idag ska utföras på mark - som i ett 200-årsscenario kan vara översvämmat - vara tillstånds-/dispenspliktig enligt Länsstyrelsens tolkning av miljöbalken - beaktat kommunens valda ambitionsnivå.

Nästan oavsett vilket flöde en kommun har som uttalad ambitionsnivå anser vi att det inte är fullt rimligt att ambitionsnivån i sig kan få rättsverkan. Saknas ett uttryckt krav i författning eller praxis bör en uttalad ambitionsnivå som huvudregel inte kunna få rättsverkan. Endast i undantagsfall, om den uttalade ambitionsnivån de facto kan påvisas som orsak och det finns ett samband till en händelse, torde den kunna ligga till grund för rättsföljder i det enskilda fallet. Ett krav i förhållande till vilket ett agerande kan få rättsverkan torde på något sätt behöva framgå av lag, förordning, annan författning eller praxis – som till exempel NJA 1991 s. 580. Skulle vi annars som huvudregel börja tillämpa en kommuns uttalade ambitionsnivå (som inte strider mot något lägsta krav i författning eller de facto orsakat en konsekvens) som bindande är vår farhåga att det som regel kommer

medföra att kommuner inte vågar sikta högre än den i författning fastställda lägstanivån.

Sammanfattningsvis kvarstår utredningsbehovet gällande vem den ansvarige aktörer för skyfallshanteringen ska vara, hur åtgärder ska finansieras, vilken gräns som ska gälla för åtgärder samt den juridiska aspekten gällande dagvattenhanteringen i ett större sammanhang.

### **Tydliga möjligheter, oklara skyldigheter**

Utredningen presenterar förslag som tycks leda till nya möjligheter för alternativa vattentjänster gentemot de allmänna. Som utredaren presenterar finns det ibland en diskrepans mellan kommunens vilja med utbyggnaden av va jämfört med invånarnas önskan och förhoppning. Intressant är att det i vissa fall är kommunerna själva som är drivande i att bygga ut va, medan i andra exempel drivs samma fråga av de boende. Oavsett kommunernas ståndpunkt i frågan ger detta förslag möjligheten att lösa det stillestånd som vissa kommuner upplever. Förslaget om ökad flexibilitet ger ytterligare spelrum i de processer som rör utveckling på landsbygden, exempelvis bygglovsprocessen. Att det även ställs krav på en plan för allmänna vattentjänster anser kommunen i längden vara positivt för den övergripande strategiska planeringen, som består av flera element. Den strategiska va-planeringen kan bidra till en mer sammanhållen långsiktig planering. Om de alternativa lösningarna som skulle ersätta allmänna vattentjänster skulle visa sig ohållbara kvarstår dock problematiken kring vem som anses vara ansvarig för att säkerställa människors hälsa och miljö.

En nationell plattform och en tillsynsvägledande myndighet leder förhoppningsvis till en mer enhetlig tillsyn av kommunernas arbete vilket i förlängningen skapar ett bättre arbetsklimat för de kommunala verksamheterna. Karlstads kommun vill återigen betona vikten av att den myndighet som får det tillsynsvägledande uppdraget ges möjligheten att genomföra detta på ett korrekt sätt. Att hasta fram en tillsynsvägledning på några få månader, som skedde under Boverkets arbete med tillsynsvägledningen avseende översvämning, riskerar få konsekvenser som är svåra att överblicka i dagsläget.

Rent allmänt vill Karlstads kommun peka på vikten av att kommunerna ska ha ett långtgående mandat gällande dessa frågor. Det är därmed viktigt att det är ur kommunernas kunskap om lokala förutsättningar och behov som tillsynsvägledningen springer. Karlstads kommun ser positivt på att utredningen tycks ha definierat staten och kommunernas roller väl i bland annat frågan om ”viss överkapacitet”; staten tar fram riktlinjer för en eftersträvarvärd utveckling men det är i kommunerna som de lokala förutsättningarna och kompetens slutligen formar besluten. Att kommunen får ansvar för utredningsbehovet leder till att de lokala omständigheterna får en central roll och kommunernas självstyrelse bibehålls. Vidare utredningar för att definiera vissa av förslagen, däribland dagvattenhanteringen och stöd för tillsyn av enskilda avlopp.

Per-Samuel Nisser  
Kommunstyrelsens ordförande

Ulf Nyqvist  
kommundirektör