



**LUNDS**  
UNIVERSITET

BESLUT

2018-10-25

Dnr V 2018/1192

Miljö- och energidepartementet

Rektor

**Yttrande över betänkandet Vägar till hållbara vattentjänster  
(SOU 2018:34)**

Ert dnr: M2018/01630/NM

Lunds universitet har anmodats att lämna synpunkter på rubricerad remiss. Då betänkandet bedöms vara en expertremiss och expertisen finns inom mer än en fakultet har universitetet valt att bifoga deras respektive yttranden i sin helhet.

*Beslut*

Beslut att avge bifogade yttranden har fattats av undertecknad rektor i närvaro av förvaltningschef Susanne Kristensson efter hörande av representant för Lunds universitets studentkårer och efter föredragning av utredare Carina Wickberg.

A blue ink signature of Torbjörn von Schantz.

Torbjörn von Schantz

A blue ink signature of Carina Wickberg.

Carina Wickberg  
(Universitetsledningens kansli)

## Remissvar på SOU 2018:34 Vägar till hållbara vattentjänster

Lunds universitet har beretts möjlighet att lämna remissvar på den statliga utredningen Vägar till hållbara vattentjänster. Vi tillstyrker förslagen i utredningen med följande kommentarer.

Utredningen har på uppdrag av regeringen sett över kommunens skyldighet att ordna vattentjänster enligt 6 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster och frågor om små avlopp. En utgångspunkt för utredningen skulle vara att det ska vara enkelt för den enskilda fastighetsägaren att göra rätt genom korrekt tillgänglig information om lämplig va-lösning utifrån de lokala förutsättningarna. Utredaren skulle också utreda behovet av och i så fall föreslå en central tillsynsvägledande myndighet för tillämpningen av 6 § lagen om allmänna vattentjänster samt föreslå kostnadseffektiva styrmedel som ökar åtgärdstakten för små avlopp och återvinning av näringsämnen. Genom tilläggsdirektiv i december 2017 utvidgades utredningens uppdrag till att också omfatta vissa frågor om finansiering av dagvattenhantering.

Utredningen föreslår vissa förändringar i skrivningar i miljöbalken, vissa öppningar till att lösa VA-försörjning utan att utvidga verksamhetsområdet, krav på en ordnad kommunal planering för långsiktiga vattentjänster, ett införande av miljöstraffavgift på fastighetsägare som inte lämnar avloppsdeklaration i tid, ett förtydligande om Havs- och vattenmyndighetens (HaV) tillsynsvägledningsansvar för avloppsanläggningar åt färre än 200 personekvivalenter, bemyndigande åt HaV att lämna föreskrifter om försiktighetsmått vid utsläpp av avloppsvatten från små avloppsanläggningar, uppdrag åt HaV i samverkan med Boverket, Naturvårdsverket och Livsmedelsverket att ge vägledning till länsstyrelser om tillsyn enligt §6, vattentjänstlagen, uppdrag åt Boverket att ge tillsynsvägledning om skyfallshantering för VA-anläggningar och ett nytt krav för fastighetsägare med enskilda avlopp att upprätta avloppsdeklarationer och därvid anlita ackrediterat organ för deklARATIONEN.

Utredningens beskrivning av verkligheten överensstämmer med LU:s syn. Huruvida förslagen till åtgärder är så långtgående att de leder till att vattentjänsterna i Sverige blir hållbara kan diskuteras. Utredningen har förvisso inte haft detta som sitt huvuduppdrag men när titeln på utredningen är så ambitiös som den nu är, väcker det filosofiska frågor om vad som krävs av lagar och myndighetsutövning för att göra vattentjänster hållbara. De förslag som läggs av utredningen på åtgärder och författningsförändringar kommer inte att göra Sveriges vattentjänster mycket hållbarare, men kommer att rusta myndighetssverige bättre för att ge råd och anvisningar åt länsstyrelse och kommun om vattentjänster. Förslaget om obligatorisk avloppsdeklaration för avloppsanläggning med färre än 200 pe anslutna kommer att öka kunskapen om vilka brister sådana avlopp eventuellt har. Om dessa deklARATIONER skall leda till mer än ökad kunskap behöver dock tydligare anvisningar lämnas till länsstyrelse och kommun om att undermåliga avloppsanläggningar måste åtgärdas inom viss tid. Förmodligen måste också statsbidrag lämnas åt kommuner för att underlätta åtgärder mot otillräckliga avloppsanordningar. Det bör också klargöras hur okända avloppsanläggningar kan registreras och deklarerar. Det kan vara lämpligt att avloppsdeklARATIONEN måste upprättas av samtliga fastigheter som inte har en förbindelsepunkt till allmänt avlopp.

Formerna för avloppsdeklaration skulle kunna vara föremål för innovationsupphandling som underlättar datahantering i stora mängder. Exempelvis skulle en app kunna tas fram där fastighetsägare fick ange om de hade en bebyggd fastighet utrustad med någon avloppsanläggning i en avloppssjälvdeklaration. Appen skulle kunna innehålla grunduppgifter om vilken förväntad rening av närsalter, organiskt material och smittämnen en viss teknisk avloppsanordning ger efter viss tid och kunna användas för att registrera antalet vattentoalletter ansluta till avlopp, respektive förbrukad

mängd vatten eller antalet brukare på fastigheten. Lantmäteriverket har uppgifter om fastighetsägare och GIS-koordinater för samtliga fastigheter. Sveriges geologiska undersökningar har uppgifter om jordlager med infiltrationsförmåga för hela Sverige. Här finns en intressant möjlighet att göra något riktigt innovativt som kan förbilliga avloppscertifieringsprocessen. Appen kan också användas för att ge konsumentupplysning åt användaren om val av olika avloppstekniska lösningar. När den certifierade avloppsdeklaranten kommer till de fastigheter som behöver avloppsdeklaras kan vederbörande lämna fyllig information om vad som behöver göras på fastigheten och vilka tekniska lösningar som kan fungera i sammanhanget. Förslagsvis får Vinnova i uppdrag att ta fram en innovationsupphandling i detta ärende.

Att Vattensverige består av mängder av aktörer framgår tydligt av utredningen. HaV har fått vissa uppgifter om vattenfrågor ålagt sig, men fortfarande har många andra myndigheter delansvar för sina respektive vattenfrågor. Gränsdragningsproblemen är legio. Vi tror inte att samordningsuppdrag kommer att lösa problemen med gränsdragningar. Samordningen blir dessutom mycket personberoende, och personal kan bytas ut, sluta, gå i pension, bli föräldralediga eller annat. Vi tror att Vattensverige borde utredas med avsikt att samla så mycket som möjligt under en central vattenmyndighet med totalansvar för vattenfrågor i Sverige. Detta kräver en särskild utredning.

Vad gäller dagvattenhantering kan några generella kommentarer lämnas. Det är positivt att frågan om dagvattenhantering med koppling till översvämningar har behandlats i ytterligare en statlig utredning. Samtidigt ligger bristen på ett högre plan just i detta faktum att frågan är splittrad både vad gäller utredandet och – vilket är värre – själva hanteringen i praktiken. Detta framkommer tydligast under kapitel 4 där det föreslås att kommunerna inom ramen för den i utredningen föreslagna "Plan för vattentjänster" ska inkludera en redogörelse för hur belastning från skyfall ska hanteras av de allmänna va-anläggningarna. Liknande skyldigheter till utredningar/planer relaterat till dagvatten/urbana översvämningar på lokal nivå har tidigare beslutats i samband med klimatanpassning (översiktsplanerna) och i samband med översvämningsdirektivet (strukturplaner). Vad som väsentligen är EN fråga ska alltså behandlas i tre olika sammanhang.

Den splittring av dagvattenfrågan som beskrivs ovan avspeglas också i att så många olika myndigheter har ansvar. Delat ansvar kan ofta bli inget ansvar. I betänkandet förslås Boverket få en ledande roll för dagvattenrådgivning. Samtidigt har MSB ansvar för arbetet enligt EUs översvämningsdirektiv. Andra myndigheter med ansvar vad gäller klimatanpassning är länsstyrelserna och SMHI. I samband med Vattendirektivet har även Naturvårdsverket och HaV ansvar för dagvattenfrågor. Det vore önskvärt att ansvaret samlades på färre händer.

Splittringen av dagvattenfrågan noteras i utredningen, och följdriktigt föreslås en ny utredning som tar ett helhetsperspektiv på dagvattenfrågan. Detta är positivt. Men, en sådan utredning kommer att vara förfelad om den begränsas till att omfatta det som strikt betraktas som dagvatten. Kopplingar med hela avrinningsområdet måste inkluderas.

I ytterligare ett betänkande från en statlig utredning framstår det nu som att framtida klimaförändringar är den enda potentiella riskfaktorn som kan förorsaka urbana översvämningar på grund av skyfall. Det hänvisas också till översvämningarna i Malmö 2014 som ett bevis på att "bebyggelsen i många städer och tätorter inte klarar framtida skyfall" (vår kursivering). Verkligheten visar alltså att pluviala översvämningar inträffar redan med dagens klimat. Vi vet också att det finns andra faktorer än klimatet som är riskdrivande. Ett exempel är förtätningen av våra städer.

Finansiering av åtgärder är en nyckelfråga. Det handlar bland annat om huruvida det är enskilda fastighetsägare, kommunala skattemedel eller va-avgifter som ska bekosta åtgärderna. Utredningen uppmärksammar problemet, men utgår till synes lättvindigt från att det inte finns några juridiska

problem med att "låta va-taxan finansiera en viss överkapacitet". Utredningen noterar också problemet med att definiera det i sammanhanget centrala begreppet "skäliga anspråk på säkerhet". Problemet kvarstår dock.

Särskilda kommentarer om dagvattenavsnittet:

Det är olyckligt att vissa åtgärder bedöms ligga "utanför dagvattensystemet" (se sid. 128), även om detta formellt sett delvis stämmer om man avser det system som normalt ägs av va-huvudmannen. Öppna dagvattenlösningar är dock ofta en del av va-systemet. Men, huvudproblemet här är att man ser på avrinningssystemet i tätort med glasögon färgade av administrativa/juridiska gränser.

Begreppet återkomsttid används på flera ställen i utredningen. Detta är ett vedertaget begrepp, men av pedagogiska skäl borde det alltid kompletteras med sannolikhet att en viss händelse inträffar över tid.

Utredningen fokuserar på problem i samband med skyfall. Normalt sett är det bra med förtydligande definitioner, men i detta fall är definitionen man valt olycklig. Den utesluter många typer av regnhändelser som kan generera urbana (pluviala) översvämningar.

I utredningen föreslås Boverket få ett uttalat ansvar för att stödja kommunerna i frågor kring dagvattenproblem i samband med kraftiga regn. Det är ytterst tveksamt om den extra medelstildelning som föreslås räcker för att säkra tillräcklig kompetens inom myndigheten.

I anslutning till kompetensfrågan tycker vi att utredningen underskattar behovet av stöd i små och medelstora kommuner. Att "förmedla exempel från andra kommuner" är långt ifrån tillräckligt. Det är också tveksamt om MSB har den kompetens som utredningen påstår. De rapporter och vägledning som förtjänstfullt utgetts av MSB har i praktiken skrivits av externa konsulter.

Rolf Larsson

Kenneth M Persson

Teknisk vattenresurslära

LTH

Lunds universitet

## Remissvar på SOU 2018:34 Vägar till hållbara vattentjänster

Utredningens utgångspunkt var att det ska vara enkelt för den enskilda fastighetsägaren att göra rätt genom korrekt tillgänglig information om lämplig va-lösning utifrån de lokala förutsättningarna.

Utredaren skulle utreda behovet av och i så fall föreslå en central tillsynsvägledande myndighet för tillämpningen av 6 § lagen om allmänna vattentjänster samt föreslå kostnadseffektiva styrmedel som ökar åtgärdstakten för små avlopp och återvinning av näringsämnen. Genom tilläggsdirektiv i december 2017 utvidgades utredningens uppdrag till att också omfatta vissa frågor om finansiering av dagvattenhantering.

Lunds universitet har beretts möjlighet att lämna remissvar på utredning. Nedan är svaret från Lunds universitet, Naturvetenskaplig fakultet, Johanna Alkan Olsson, Centrum för Klimat och miljöforskning.

Jag tillstyrker förslagen i utredningen med följande kommentarer. Kommentarererna motsvarar för enkelhetens skull varje punkt i sammanfattningen av utredningen.

### ***När kommunen ansvarar för vattentjänsterna***

1. Under de senaste åren har ett antal utredningar gjorts där vatten varit i fokus och där man kommer fram till att samarbetet mellan myndigheter måste öka, samma sak gäller denna utredning. I detta fall föreslår man att Hav och vatten skall vara tillsynsvägledande myndighet i samarbete med andra myndigheter. Så långt allt gott. Det som saknas i utredningen är tydligare beskrivning av hur detta samarbete skall gå till och vad tillsynsvägledningen skall innehålla. Hur och vad måste definieras mycket tydligt för att detta skall få någon effekt. Många samarbetsplattformar har skapats kring det rinnande vattnet utan en tydlig beskrivning av samarbetet och vem som ansvarar för vad vilket innebär att saker fortsätter rinna mellan stolarna.

Vad gäller vägledning till Länsstyrelser respektive kommuner bör en mycket tydlig struktur utvecklas för vad dessa olika aktörer behöver för stöd och denna struktur bör utvecklas tillsammans med dessa lokala aktörer. Något annat kommer inte fungera.

Utbyte av goda exempel är något som ofta lyfts fram som lösningen på det mesta. Utifrån den forskning jag bedriver ser jag tyvärr arbetet med dessa goda exempel allt mer som ett gissel. Lösningar/former för utredningar kopieras mellan kommuner utan att djupare reflektera på ett strukturerat vis vad som verkligen skulle fungera på lokalt plan. Goda exempel tycker jag kan fungera som pedagogiska exempel i en utbildning, men innehållet i ett utbyte mellan kommuner måste vara djupare, bredare och mer strukturerat för att vi skall få till den förändring och den lärandeprocess som behövs.

2. Enligt utredningen skall kommunerna också ges utrymme att utreda om det på annat sätt än med allmän va-anläggning finns möjlighet att uppnå motsvarande skydd. Detta är ett intressant och bra förslag. Men finns det kapacitet och kunskap för att utreda denna typ av lösningar på kommunal nivå? Och hur skall dessa lösningar klassificeras är de privata eller kommunala initiativ och vem är då ansvarig för vad? När det gäller denna typ av lösningar har problemet flera gånger varit brist på hållbara finansieringsmodeller som igen handlar om ansvarsfrågan. Det måste tydliggöras vad som avses och när och vem som skall eller kan driva en sådan utredning.
3. Det är ett mycket bra förslag med en långsiktig plan och mycket bra med ett kommunfullmäktigebeslut som grund för detta. Planer utan kommunfullmäktigebeslut har svårt

att få gehör. Beslut tydliggöra att detta är en central fråga i kommunen. Viktigt att lägga tid på att kommunicera detta till kommuninnevånare inte minst i glesbygdskommuner. Ett förslag skulle kunna vara att se till att vattenrådets strukturer används för kommunikation till kommuninnevånare. Strukturer och kunskap om hur detta kan ske men även generell information kring kommunens arbete med VA och den enskildes ansvar bör skapas av centrala myndigheter med speciell åtanke mindre kommuner.

Ett förslag skulle också kunna vara att stärka vattenråden med medverkande från villa /byföreningar för att lyfta denna viktiga diskussion i fler fora. Vattendirektivet och systerdirektivet översvämningsdirektivet glöms ofta bort som möjlighet då stadens avrinningsområde har avgränsats med lagrum som geografi och inte med den fysiska geografin. Denna "artificiella gräns" måste brytas vilket på olika sätt också tagits upp i remissutlåtandet från mina kollegor på LTH. Det bör skapas strukturer så att vattenförvaltningen inom detaljplane-reglerat område tvingas interagera med vattenråden och vice versa.

4. Rörande plattform se punkt 1 ovan. Att bara skapa en plattform vet vi inte hjälper. Det är hur och med vad den skall arbeta som kan ge förändring! I ett längre perspektiv bör det kanske bli en myndighet som ansvar för vatten, som kanske tom har vissa av sina anställda utplacerade på andra myndigheter. I utredningen tas inte grundvatten upp specifikt. Det är en fråga som inte bör tappas bort (inte minst i klimatförändringsperspektiv). Mycket av grundvattenproblematiken är länkat till vattenförvaltningen brist på helhetssyn.

#### ***När fastighetsägarna ansvarar för vattentjänsterna***

1. Svårt att se vad ett nytt etappmål kommer att leda till om det inte kommer vara tydligt kopplat till ekonomiska resurser. Men det är kanske tanken? Om inte kommer det bara skapa mer byråkrati. Ett sätt att skapa mindre stuprör i svensk byråkrati skulle kunna vara att skapa nya miljömål som går på tvärs över myndigheternas ansvarsområde och sedan ge ekonomis stöd i projektform. Det här känns mest som lappa och laga men visst om inte annat tydliggör det att någon måste göra något. Viktigt att nationella myndigheter verkligen tar sitt ansvar för målet och på ett konkret vis försöker förstå små kommuners utmaningar vad det gäller dessa små avlopp.
2. Avloppsdeklaration mycket bra. Om enkel och tydlig kan den/eller delar av den också visas vid försäljning av hus vilket också kan vara ett incitament för fastighetsägare att åtgärda sitt avlopp speciellt i kustnära områden med högre fastighetspriser. Andra incitament kan dock behövs i kommuner med negativa fastighetsvärden. När denna deklaration utformas är det viktigt att dess strukturen utformas på så sätt att informationen blir användbar för olika aktörer, fastighetsägare, kommunen, men även entreprenörer i VA sektorn. Centralt är att kommunerna måste få hjälp med att hitta ett enhetligt system för att hantera information och uppföljning om sina enskilda avlopp. Innovationsupphandling enligt mina kolleger på LTH är ett mycket bra förslag! Detta bör och kan kopplas till övrigt digitaliseringsarbete som sker just nu vad gäller kommunal information kring beslut på miljöområdet.
3. Nationell rådgivning är viktigt se punkt 3 ovan. Centrala myndigheter måste bli mycket bättre på att skapa mottagarvänlig information och än viktigare är det att man när man skapat information också ser till att informationen når användarna. Att lägga upp information på sin hemsida hjälper inte!!!! Kan bara igen betona vikten av att ta fram denna information i samråd med, framförallt

små och mellanstora kommuner. Även viktigt att detta arbete koordineras med redan pågående initiativ och samarbete som pågår kring mindre avlopp.

4. Förslaget om innovationsupphandling som mina LTH kollegor har skrivit om i sitt remissyttrande är ett bra exempel på hur kommuner kan få stöd att skapa system för att hantera information kring enskilda avlopp som tydligt är kopplat till kunskap om mark och vatten där större mängder offentligdata finns lättillgänglig. Detta kan också skapa underlag för förbättrad forskning om vad som faktiskt fungerar i praktiken och om hur dessa anläggningar bör utformas långt framöver. Ett stabilt och rättssäkert IT stöd är en nödvändighet för att skapa den effektivitet och ökad hastighet i implementering som nu behövs. Se till att sätta bra och kunniga upphandlare på denna uppgift!
5. Stöd till utvecklandet av kretsloppsanpassade mindre avloppssystem är mycket bra! Viktigt att det tänks brett (värme, fosfor, kväve, gas, el) och med utgångspunkt i de andra resurser som finns lokalt när dessa system utvecklas. Kan både vara ett sätt att lösa ett konkret problem här i Sverige men också ett sätt att driva på teknikutveckling som kan vara användbar på andra ställen i världen. Och en möjlighet att slå flera "hållbarhets flugor" på en gång.
6. Bra att det är Hav och vatten som skall hjälpa kommuner om kretsloppsanpassade avloppssystem men detta är en större systemfråga (se kommentaren ovan) där fler myndigheter bör vara inblandade och fundera kring olika typer av principlösningar och dess konsekvenser. Bra att tydliggöra vem som skall ge kommuner råd kring avfallstaxans roll för att styra mot mer kretsloppsanpassning. Men avfallstaxans roll och användning hänger ihop med vilket system, vilket problem viktigt med myndighetssamarbete kring detta (tydliggör då formen)
7. Det är mycket viktigt att, kommuner eller andra ansvariga organisationer, tydliggöra möjligheterna att använda avfallstaxans för att styra mot ökad kretsloppsanpassning. Även om utredningen konstaterar att det inte finns några legala hinder så finns det andra hinder tex. brist på kunskap och underlag men också rotade traditioner hur avloppssystem skall se ut samt en osäkerhet kring skötselkostnader och kapacitet hos alternativa lösningar vilket skapar tröghet i systemet. Mycket viktigt att centrala myndigheter och branschorganisationer arbetar tillsammans för att, undanröja ovan nämnda hinder.

### **Klimatet**

1. Det finns mycket att diskutera kring möjligheter att använda VA taxan för öppna lösningar och jag instämmer med ovanstående kommentarer. Det är inte så enkelt som det framstår i utredningen. Och om det är enkelt så bör de VA huvudmännen som fått detta att fungera kunna på ett strukturerat sätt som informationskälla för hur man kan göra till andra huvudmän/kommuner. Hav och vatten och Naturvårdsverket bör tillsammans ansvara för detta kunskapsutbyte. Samtidigt måste man se till bättre förstå de barriärer som finns för en ökad implementering av öppna dagvattenlösningar inte bara på kommunal mark utan även privat speciellt i redan bebyggda områden.
2. Skyfallskartering är ett bra underlag för hur man kan bedöma hur en ökad belastning på de allmänna va-anläggningarnas kommer bli. En svårighet för flera mindre kommuner är att man saknar kunskap att förstå den modellering som ligger bakom dessa karteringar vilket försvårar möjligheten att använda den på ett konstruktivt sätt i översiktsplaneringen men också för mer konkreta beslut om vattenhantering i detaljplanering. Dessutom genomförs många

skyfallskarteringar av konsultbolag med olika kvalitet och sätt att modellera vilket skapar rättsosäkerhet vad gäller vad man kommer fram till om var och hur kommuner kan bygga. Det är bra att Boverket ges ett tydligt ansvar här eftersom de på ett mer direkt sätt än andra myndigheter kan påverka utformandet av den kommunala plan- och byggprocessen. Men på grund av den metodologiska komplexiteten vad gäller skyfallskartering bör andra mer specialinriktade myndigheter också involveras i diskussionen kring hur skyfallskarteringar bör gå till utvecklas och upphandlas om inte kunskapen finns hos kommunen själv.

Boverket skulle sedan i samarbete med special myndigheter utveckla en metodik för hur kommuner kan använda detta underlag för att skapa strategier för att hantera skyfall. Här handlar det inte minst om att skapa tydliga principer för hur man kan dra gränsen för det vatten som kommunen skall ta hand om och det som den enskilda fastighetsägaren bör ta hand om.

I övrigt är jämförelsen med Danmark inte helt lämplig då det Danska lagsystemet fungerar annorlunda än det svenska. Vilket gjort att ansvarsfrågan inte är lika infekterad som i Sverige. Detta har dock inte kommenterats i utredningen.

### ***Slutligen***

Om de åtgärder och förändringar som kan komma med denna utredning kan leda till att statusen för de kommunala tjänstemän och kvinnor som arbetar med enskilda avlopp kan höjas så vore det mycket bra. De är hotade, avskydda, långst ner i den kommunala hierarkin och oftast unga. Att få till ett bra samarbete med fastighetsägare tar tid och kräver inte sällan mycket pondus och ibland till och med mod. Fungerar inte att bara "sist in" på miljökontoret i kommunen sysslar med detta. Finns många dolda hjältar. Kanske skulle deras status kunna höjas genom att de bli facilitatörer, för nya kretsloppsanpassade lösningar?

Utredningen har inte nämnt någon om myndigheters två roller (myndighetsutövande och lärande) och hur den myndighetsutövande och bevakande rollen ibland sätter käppar för konstruktivt arbete. De nationella tillsynsrådgivandemyndigheterna vad gäller alla vattenfrågor (det är många många fler än de myndigheter som är nämnda i denna utredning) måste bli mycket bättre på att hjälpa kommuner att hantera denna balans, inte minst när vi har klimatutmaningen i åtanke!

Johanna Alkan Olsson

Centrum för Miljö och Klimatforskning

Lunds Universitet