

YTTRANDE

2018-10-25

Ärendenr:

NV-05087-18

[m.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:m.remissvar@regeringskansliet.se)

**Yttrande över remiss Vägar till hållbara vattentjänster (SOU 2018:34)**  
(M2018/01630/Nm)

**Sammanfattning**

Sammanfattningsvis har Naturvårdsverket följande synpunkter på betänkandet:

- För förslag till lag om ändring i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster (LAV) avstyrker vi förslag om tillägg i 6 § om att det vid bedömningen av behovet av en vattentjänst enligt första stycket ska tas särskild hänsyn till möjligheten att på annat sätt uppnå motsvarande skydd. Vi tillstyrker förslaget om införandet av nya paragrafer 6 a – 6 d §§ om planering av vattentjänster, om vissa kompletteringar görs.
- För förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter avstyrker vi betänkandes nuvarande förslag om att införa en miljöstraffavgift för utebliven avloppsdeklaration. Utredningen tycks ha utgått från att det inte är obligatoriskt för tillsynsmyndigheten att besluta om miljöstraffavgift, utan att det finns ett visst utrymme för när avgiften måste beslutas.
- För förslag till förordning om ändring i miljöinsynsförordningen (2011:13) tillstyrker vi ändringsförslaget som innebär en tydligare definition över vilka avloppsanordningar Havs- och vattenmyndigheten ska ge tillsynsvägledning kring. Vi samtidigt framföra att vi behöver vara öppna för framtida systemförändringar där föreslagen uppdelning i personekvivalenter kanske inte längre blir funktionell.
- För förslag till förordning om avloppsdeklarationer avstyrker vi förordningen i dess nuvarande lydelse. Naturvårdsverket är positiva till en förordning om avloppsdeklarationer, men skulle förordna en lösning som innebär att färre berörs av kravet på avloppsdeklaration och att kontroll sker i samband med tömning av slambrunn. Naturvårdsverket önskar även komplettera några av formuleringarna i förslaget till förordning.

För övriga förslag för ett förbättrat genomförande är våra huvudsakliga synpunkter att vi både tillstyrker att Naturvårdsverket får ansvar för den nationella plattform som föreslås och att Havs- och vattenmyndigheten utpekas som centralt tillsynsvägledande myndighet för 6 § LAV.

### **Naturvårdsverkets ställningstagande och skäl**

Naturvårdsverket ställer sig positivt till betänkandet i sin helhet, men har flera synpunkter på enskilda förslag. I yttrandet ger Naturvårdsverket synpunkter på fyra av sju författningsförslag. Därefter ger vi även synpunkter några av åtgärderna för ett förbättrat genomförande.

Naturvårdsverket anser att betänkandet genomgående i hela utredningen har ett metodiskt sätt att analysera sig fram till de förslag som ges. I beskrivningen av konsekvenserna av förslagen önskar dock Naturvårdsverket att mer information om konsekvenserna för miljön även tagits med, utöver de konsekvenser för olika aktörer som tas upp. Flera av förslagen torde kunna bedömas ha positiva konsekvenser för miljön.

I betänkandet föreslås flera nya lösningar för hur offentlig sektor kan utbyta och tillgängliggöra information om vattentjänster. Vi vill betona att fortsatt utveckling av lösningar för informationshantering bör ske i samverkan samt utgå från de överenskommelser som gjorts inom ramen för Naturvårdsverkets regeringsuppdrag Smartare miljöinformation. För genomförandet av de förslag som rör nya lösningar för informationshantering ser Naturvårdsverket bland annat en möjlighet till synergier med annat pågående utvecklingsarbete kring informationshantering, som t ex:

- Plattform för utbyte av erfarenheter, kunskap och information kopplat till samhällsbyggnadsprocessen (Lantmäteriet)
- Gemensamt gränssnitt för verksamhetsutövare (Naturvårdsverket)
- Funktionalitet för hantering av indikatorer inom ramen för miljömålsuppföljningen (Naturvårdsverket)
- Digital lösning för förbättrad avfallsstatistik och spårbarhetssystem för farligt avfall (Naturvårdsverket).

### **Synpunkter på författningsförslag (kap. 1)**

#### **Förslag till lag om ändring i lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster (LAV) (kap. 1.2, s. 23)**

*Naturvårdsverket avstyrker förslag om tillägg i 6 § om att det vid bedömningen av behovet av en vattentjänst enligt första stycket ska tas särskild hänsyn till möjligheten att på annat sätt uppnå motsvarande skydd för människors hälsa och miljön.*

Naturvårdsverket ser positivt på att alternativa tekniska lösningar och åtgärdande av befintliga avloppssystem alltid ingår i en bedömning av om behov av allmänna vattentjänster föreligger. Naturvårdsverket anser dock att sådana överväganden redan är förenliga med nuvarande lydelse av 6 §. En ny vägledande myndighet får anses ha stort utrymme att förtydliga detta. Betänkandets förslag innebär förvisso ett önskvärt förtydligande i den delen men förslaget öppnar samtidigt för att vid en bedömning behovet även väga in enskilda lösningar i ett större sammanhang.

Formuleringen ”särskild hänsyn tas” kan felaktigt tolkas som att detta rekvisit är överordnat hur behovsbedömningen görs enligt första stycket. Formuleringen ”särskild hänsyn tas ” kan leda till svårigheter för länsstyrelsen att bedöma om

kommunen borde dra ut kommunalt va eller inte. *Naturvårdsverket anser att det allmännas ansvar för vattentjänster är en hörnsten för hållbara vattentjänster.* Det vore därför en olycklig utveckling om ny lagstiftning innebär att kommunen av ekonomiska skäl, i högre grad än idag, avstår från att bygga ut det kommunala va-nätet också i relativt tätbebyggda områden. Vad som långsiktigt uppnår ”motsvarande skydd för människors hälsa och miljön” är dessutom ofta svårbedömt.

***Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om införandet av nya paragrafer 6 a – 6 d §§ om planering av vattentjänster och har fyra förslag till kompletteringar:***

- ***Att även 51 § ändras så att länsstyrelsen ges rätt att förelägga en kommun om att inkomma med underlag och en bedömning för ett visst område.***
- ***Att krav ställs på hur ofta planen bör ses över***
- ***Att vägledningsansvaret som föreslås ges till Boverket omformuleras då det är planeringen av samhället och den bebyggda miljön i stort, och inte den allmänna va-anläggningen som specifikt ska planeras för, när det kommer till skyfall.***
- ***När kommunen ska informera om utställningen på sin webbplats anser Naturvårdsverket att även själva förslaget till plan bör tillgängliggöras på kommunens webbplats. En ny lagtext bör spegla det.***

Det är bra att kommunen ges ansvar för planering av vattentjänster, och att en plan för dessa ska fastställas av kommunfullmäktige. Men även om en fastställd plan för att ordna vattentjänster finns kan det inte uteslutas att områden som planen inte innefattar kan vara aktuella för kommunalt ansvar enligt 6 § LAV. Länsstyrelsen bör därför, genom ett tillägg i 51 §, ges möjlighet att förelägga en kommun att inkomma med underlag och en bedömning över ett visst område.

Naturvårdsverket anser även att det bör finnas krav på kommunen att regelbundet fastställa alternativt revidera planen, för att skapa incitament att tvinga kommunen att hålla planen levande.

Naturvårdsverket vill framhålla att det är samhället och den bebyggda miljön i stort som specifikt ska planeras för när det kommer till skyfall. Det är den bebyggda miljön, va-systemet inkluderat (men inte enkom), som kommunen behöver klimatanpassa. Naturvårdsverket ser sig som ansvarig för vägledning kring klimatanpassning för de va-system och miljöfarliga verksamheter där vi är centralt vägledande myndighet. Vägledningsansvaret som föreslås ges till Boverket bör därför omformuleras, och den nya formuleringen bör lyda: *”Utredningen föreslår att Boverket ges i uppdrag att stödja kommunen vid planering för hur en ökad belastning på bebyggd miljö, och dess infrastruktur ovan och under mark, ska kunna hanteras vid skyfall”.*

Utformning och tillgängliggörande av planer för hållbara vattentjänster behöver gå i samma riktning som det arbete som pågår inom Lantmäteriets regeringsuppdrag att ta fram förslag på hur ett nationellt tillhandahållande av detaljplaner kan utformas och Boverkets regeringsuppdrag om en effektiv och enhetlig tillämpning och utveckling av plan- och bygglagen i digital miljö.

**Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:259) om miljöstraffavgifter (kap. 1.3, s.26)**

*Naturvårdsverket avstyrker förslaget om införandet av en ny paragraf, 3 kap. 4 §, om att införa en miljöstraffavgift för utebliven avloppsdeklaration (överträdelse av 7 § förordningen om avloppsdeklarationer).*

Betänkandet ger i kap. 5.7.5 uttryck för att tillsynsmyndigheten kan välja ifall beslut om miljöstraffavgifter ska tas eller inte, ifall en fastighetsägare underlåtit att i tid inkomma med en avgiftsdeklaration. Något sådant utrymme saknas. Tvärt om föreligger en skyldighet för tillsynsmyndigheten att besluta om miljöstraffavgift ifall en konstaterad överträdelse har skett. Att inte döma ut en miljöstraffavgift är tjänstefel om inte undantagen i 30 kap. 2 § miljöbalken är tillämpliga. Till dess att en förnyad konsekvensutredning gjorts avstyrker Naturvårdsverket införande av miljöstraffavgift. Det torde finnas skäl att avvakta erfarenheterna av systemet med avloppsdeklarationer innan straffmöjlighet införs.

**Förslag till förordning om ändring i miljöinsynsförordningen (2011:13) (kap. 1.4, s. 27)**

*Naturvårdsverket tillstyrker ändringsförslaget i 3 kap. 5 § om att ändra formulering i tredje punkten till "avloppsanläggningar för hushållspillvatten är dimensionerade för högst 200 personkvivalenter". Vi vill samtidigt framföra att vi behöver vara öppna för framtida systemförändringar där föreslagen uppdelning i personkvivalenter kanske inte längre blir funktionell.*

Naturvårdsverket tillstyrker ändringen då definitionen över vilka avloppsanläggningar som Havs- och vattenmyndigheten ska ge tillsynsvägledning kring tydliggörs.

Vi vill samtidigt framföra Naturvårdsverket systemansvar för de va-system (spill- och dagvatten) som idag tillämpas i ett större sammanhang. På sikt kan och bör va-infrastrukturen i bebyggd miljö förändras för att öka reningseffektivitet och resursuttagande, exempelvis genom gradvis införande av sorterande avloppssystem i vissa bostadsområden i samband med nybyggnation eller renovering. Vid en sådan situation så blir förmodligen inte uppdelningen mellan Havs- och vattenmyndigheten och Naturvårdsverket, i antal personkvivalenter, funktionell. Uppdelningen mellan enskilt avlopp och avlopp i ett större sammanhang kan då bli mer funktionell.

**Förslag till förordning om avloppsdeklarationer (kap. 1.7, s. 32)**

*Naturvårdsverket avstyrker förordningen i dess nuvarande lydelse, men är positiva till att krav på avloppsdeklarationer införs. Naturvårdsverket skulle förorda en lösning som innebar att färre berörs av kravet på avloppsdeklaration och att kontroll sker i samband med tömning av slambrunn.*

Naturvårdsverket bedömer att det finns en god tanke med förslaget; att underlätta tillsynsmyndighetens arbete och tydliggöra fastighetsägarens egenkontrollansvar.

Regleringen innebär kostnader för fastighetsägaren. Naturvårdsverket bedömer att kostnaden är rimlig för fastigheter med anslutet WC. Så som 5 § är formulerad ingår även anmälningspliktiga anläggningar, s.k. BDT-anläggningar. Naturvårdsverket ställer sig frågande om kravet på avloppsdeklarationer är proportionerligt för dessa anläggningar. Kostnaden för en avloppsdeklaration är marknadsmässig varför en högre kostnad är att förvänta i glest bebyggda områden då samordningsvinster i kontrollen är färre och resvägarna är längre. I dessa områden kan enskilda avlopp överlag förväntas ha en lägre påverkan på miljön varför skäligheten i en obligatorisk kontroll kan variera. Det är inte heller uppenbart att krav på avloppsdeklarationer behövs i hela landet och borde främst kopplas till områden som har problem med övergödning.

I övrigt får konstateras att förslaget väcker frågetecken beträffande det praktiska genomförandet. Det är rimligt att anta att ett stort antal personer kommer att behövas för kontrollen. Vidare behöver kontrollen finnas tillgänglig över hela landet. Det finns också anledning att tro att flertalet fastighetsägare med befintliga anläggningar skulle avvakta med att utföra kontroll till dess att tidsfristen närmar sig. Därmed är risken stor att en ”propp” uppstår och att tiden från beställning till kontroll blir lång i delar av landet. Proppar kan också uppstå genom brist på kontrollanter. Behovet av information till fastighetsägare bedöms vara stort och det finns en inte obetydlig risk i att tillsynsmyndigheten behöver lägga mycket tid på information och att följa upp uteblivna rapporter. Naturvårdsverket bedömer att det kommer att ta tid innan systemet har satt sig och löper så som avsett.

Naturvårdsverket skulle förorda en lösning som innebar att färre berörs av kravet på avloppsdeklaration och att kontroll sker i samband med tömning av slambrunn. D.v.s. att ytterligare en tjänst, med krav på att vara certifierad, ska ingå i slamtömningsentreprenaden. På så sätt nås en effektivitet i systemet då slamtömning ändå sker. Alla fastigheter med WC finns inte i något slamtömningsregister, men antalet anläggningar utanför registret bedöms vara få och de utgör troligen inte ett strukturellt miljöproblem även om de lokalt kan medföra skada. Dessa anläggningar kan fångas upp genom riktade tillsynsinsatser.

Därutöver vill Naturvårdsverket framhålla att vidare utveckling av deklarationernas innehåll och utformning såväl som system för registrering behöver ske i samverkan och utgå från de överenskommelser som gjorts inom ramen för Naturvårdsverkets regeringsuppdrag Smartare miljöinformation.

***Naturvårdsverket har följande detaljerade synpunkter på skrivningarna i förslaget till förordning:***

***Upplysning om tillsynsmyndighet (3 §)***

Paragrafen bör mer likna motsvarande hänvisningsparagrafer om tillsyn i andra förordningar enligt miljöbalken för att följa miljöbalkens systematik, d.v.s. hänvisa till 26 kap. miljöbalken samt till miljötillsynsförordningen.

***Skyldighet att deklarerera en avloppsanläggning (5 § och 6 §)***

Eftersom sju år är en ganska lång tid och fastigheten under tiden kan ha bytt ägare bör övervägas om fastighetensägaren på något sätt kan påminnas eller om information kan hittas på annat sätt om när sju år har gått och det är dags att inkomma med en deklARATION. Detta eftersom det knyts en miljöstraffavgift till bestämmelsen. Det finns enligt 30 kap. miljöbalken endast begränsade möjligheter för tillsynsmyndigheten att efterge avgiften, och det är därför rimligt att en ny fastighetsägare ges en rimlig chans att hålla reda på tidpunkten

Av formuleringen i 6 § framgår endast indirekt att fastighetsägaren måste skicka in en ny deklARATION efter sju år, eftersom avloppsdeklARATIONEN inte får vara äldre än sju år. Enligt Naturvårdsverket är det tveksamt om denna formulering medger att miljöstraffavgift utgår. I stället bör framgå tydligt i förordningen att en deklARATION ska skickas in vart sjunde år.

***Bemyndiganden (16 §)***

Bemyndigandet till Havs- och vattenmyndigheten kan förtydligas. Det är inte självklart att begreppet ”utformas” innebär ett bemyndigande att också föreskriva om innehåll.

***Övergångsbestämmelserna till förslag till förordning om avloppsdeklARATIONER***

Det saknas tydliga övergångsbestämmelser för hur äldre anläggningar ska hanteras, eller om kravet i punkt 2 i övergångsbestämmelserna innebär att endast nya anläggningar som första gången fått tillstånd den 1 januari 2020 eller senare innefattas av krav på avloppsdeklARATION. Eftersom det kan antas att många miljöproblem uppkommer från äldre anläggningar, bör det övervägas vilka övergångsbestämmelser som är rimliga för att bäst hantera denna miljöfråga.

### **Synpunkter på förslag till åtgärder för förbättrat genomförande.**

*Naturvårdsverket tillstyrker att det är lämpligt att Naturvårdsverket tar ansvar för den nationella plattform som syftar till att tillsammans med andra berörda myndigheter, samverka mot omställningen till hållbara vattentjänster (Kap. 4.2, s.149)*

*Alla myndigheter som är berörda av arbetet med vattentjänster har enskilt viktiga roller i arbete med hållbara vattentjänster. Det är dock viktigt att främja samarbete myndigheterna i mellan får att nå en effektiv statlig förvaltning, styrning och gemensam riktning i arbete. Naturvårdsverket välkomnar ett samarbete via en plattform eftersom vägen till hållbara vattentjänster behöver formas med ett systemperspektiv. Naturvårdsverket ser positivt på ett uppdrag om att utveckla en metodik för att mäta och följa upp åtgärdstakt för små avlopp, tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten och SCB (kap. 4.7.2, s. 186)*

Utgångspunkten bör vara att i första hand använda uppgifter som redan finns eller planeras ingå i berörda aktörers verksamhetsstöd. Den funktionalitet för hantering av indikatorer som Naturvårdsverket tar fram i samarbete med andra aktörer inom ramen för miljömålsuppföljningen kan återbrukas för detta syfte.

*Naturvårdsverket tillstyrker att Hav- och vattenmyndigheten utpekas till centralt tillsynsvägledande myndighet över kommunens skyldighet att tillhandahålla vattentjänster enligt 6 § LAV (kap. 4.8.1, s. 191)*

Naturvårdsverket delar betänkandets bedömning att kunskap om små avlopp och deras förutsättningar för ett visst område är grundläggande vid en bedömning av om det med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön behöver ordnas vattentjänster i ett större sammanhang. Det är, idag och framöver, oftast frågan om kommunalt ansvar för hushållspillvatten inom vattentjänsten avlopp som påkallar att länsstyrelsen behöver agera som tillsynsmyndighet.

För de områden där det står och väger mellan småskaliga lösningar och lösningar i ett större sammanhang är Havs- och vattenmyndighetens kunskap om små avlopp och deras förutsättningar att uppnå tillräckligt skydd av stor betydelse.

Naturvårdsverket konstaterar i övrigt att den föreslagna tillsynsvägledningen är begränsad till vägledning till Länsstyrelserna i fråga om 6 § LAV, och att det handlar om det utifrån enskilda va-lösningar går att uppnå tillräckligt skydd för människors hälsa och miljö. Naturvårdsverket är utifrån miljöbalken ansvarig central myndighet för de avloppssystem (spill- och dagvatten) som kommunerna ansvarar för när de fullgör sina skyldigheter utifrån LAV.

Naturvårdsverket vill peka på att det finns ett behov av vägledning kring tillämpningen av LAV och dess bestämmelser, när verksamhetsområdet har inrättats. Lagstiftningen behöver också utvecklas för att tillmötesgå samhällets krav på hållbara va-lösningar. Kopplat till Naturvårdsverkets föreslagna roll kring ansvar för en plattform för hållbara vattentjänster, föreslår vi att det bör framgå av Naturvårdsverkets instruktion att Naturvårdsverket ska följa och

analysera tillämpningen av LAV, samt att ge stöd och råd kring dess tillämpning.

***Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om satsning på kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte om hur tillsyn, taxor och prövning kan utformas för att bidra till ökad åtgärdstakt och kretsloppsanpassning av små avlopp (kap. 4.8.5, s. 197)***

Naturvårdsverket delar betänkandets bild av att det saknas tydliga ekonomiska incitament för fastighetsägare med små avlopp att åtgärda befintliga brister, samt att uttag av tillsynsavgifter som incitament fungerat olika bra i olika kommuner. Att därför skapa bättre möjligheter till kunskapsutbyte om brister och möjligheter med befintliga avgifter skulle kunna bidra till en utveckling av utformningen av system med tillsyns- och tillståndsavgifter.

***Naturvårdsverket ser positivt på att ett aktuellt kunskapsunderlag om små avloppsanläggningars prestanda tas fram (kap. 4.8.6, s. 201)***

Arbetet behöver ske i samverkan utgående från de överenskommelser som gjorts inom ramen för Naturvårdsverkets regeringsuppdrag Smartare miljöinformation och kunskapsunderlaget bör tillgängliggöras publikt.

***Naturvårdsverket ser positivt på att Havs- och vattenmyndigheten ges i uppdrag att utveckla ett system för insamling av uppgifter om små avlopp (kap. 4.10, s. 224)***

Naturvårdsverket vill betona att inte bara aktörer i offentlig sektor har behov av den information som avses ingå i systemet. I det fortsatta arbetet bör beaktas vilka andra målgrupper bland allmänhet och företag som skulle ha nytta eller behov av informationen; ett tillgängliggörande via publika webbplatser till dessa målgrupper bör ingå som en del i systemet. Utveckling av systemet i sin helhet bör ske i samverkan utgående från de överenskommelser som gjorts inom ramen för Naturvårdsverkets regeringsuppdrag Smartare miljöinformation.

***Naturvårdsverket vill påpeka att en framtida organisation för va-rådgivning till fastighetsägare utgör en komponent i en nationell digital infrastruktur (kap. 4.11, s.227)***

Utveckling av digitala kontaktytor, externt gränssnitt etc. bör ske i samverkan utgående från de överenskommelser som gjorts inom ramen för Naturvårdsverkets regeringsuppdrag Smartare miljöinformation.



***Naturvårdsverket tillstyrker förslagen om kretsloppsåtgärder (kap. 4.12, s.237)***

Naturvårdsverket har redan idag uppdraget att utveckla och vägleda kommunerna i arbetet med kretslopp och återföring av näring från små avlopp. Vi vill förtydliga att så som det uttrycks i kap. 4.12.2 s. 242 om att ”det finns ett behov att Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna utökar sin vägledning och sitt stöd till kommunerna avseende vilka krav som utifrån miljöbalken kan ställas på återföring av näring” kan missförstås, särskilt i förhållande till det förslag som ges i inledningen i kapitel 4.12 om Naturvårdsverkets roll.

Samverkan mellan myndigheterna sker i dagsläget men betänkandet har identifierat ett behov av ökad samverkan kopplat till ett behov av ökad vägledning och stöd till kommunerna i denna fråga. Naturvårdsverket ser att samverkan i den här frågan naturligt ingår i förslaget om den nationella plattformen för hållbara vattentjänster.

Naturvårdsverket instämmer i vikten av ett framtagande av nationell målformulering avseende återföring av växtnäringssämnen såsom kväve och fosfor, vilket skulle kunna bli ett viktigt styrmedel som ger kommunerna en tydlig signal att arbeta med frågan. Det kan underlätta kommunernas arbete med att formulera mål i va-strategier, va-policys, va-planer och i avfallsplaner.

***Naturvårdsverket tillstyrker förslaget om bidrag för att utveckla kretsloppssystem men vill framhålla att det även kan finnas andra styrmedel som kan uppnå samma mål mer kostnadseffektivt. Därför bör utformningen av förslaget om ett uppdrag till Naturvårdsverket ändras till att även inkludera möjligheten att analysera andra styrmedel än enbart bidrag (kap. 4.12.5, s. 252)***

Vilket styrmedel som är mest kostnadseffektivt att införa för att uppnå mer kretsloppsanpassade system för små avlopp behöver en mer långtgående styrmedelsanalys än vad betänkandet ger. Bidrag är inte nödvändigtvis det styrmedel som på mest kostnadseffektivt sätt kan nå önskat mål. I en sådan bredare styrmedelsanalys kan självfallet bidrag ingå som ett styrmedel som även kan jämföras med andra.

---

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Björn Risinger. Vid den slutgiltiga handläggningen har i övrigt deltagit föredragande avdelningschefen Martin Eriksson och handläggarna Ulrika Isberg, Pontus Cronholm, Tomas Waara och Eva Nilsson.

*Detta beslut har fattats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.*

Björn Risinger

Martin Eriksson