

Miljö- och energidepartementet
103 33 Stockholm

Dnr. M2018/01630/Nm

Yttrande från Norrtälje kommun över betänkandet SOU 2018:34 Vägar till hållbara vattentjänster

Sammanfattning

- Norrtälje kommun instämmer delvis i förslaget om förändring i 6 § vattentjänstlagen. Det är i sig positivt om lagstiftningen medger en mer flexibel tillämpning av paragrafen och ger utrymme för andra lösningar än kommunala. Förändringen kommer att kräva ökade resurser och kompetens för de enskilda kommunerna. Det är tveksamt i vilken utsträckning den föreslagna förändringen av 6 § vattentjänstlagen kan väntas få avsedd effekt, eftersom det är oklart vilka närmare krav som ställs på kommunens bedömning i detta avseende och att kommunen i grunden har ansvar för att tillgodose behovet av vattentjänster i ett större sammanhang.
- Norrtälje kommun instämmer delvis i förslaget om att det i vattentjänstlagen införs ett krav på att kommunen ska ha en fastställd plan för den långsiktiga va-planeringen. Utredningens förslag innebär att arbetet med framtagande av en va-plan kommer att ta stora resurser och pågå under lång tid. Den i betänkandet angivna giltighetstiden för en va-plan på 10-15 år medför att va-planer enligt förslaget inte kommer kunna användas som ett levande dokument som ger möjlighet till uppdatering och revidering mer frekvent.
- Norrtälje kommun ställer sig delvis positiv till förslaget om styrmedel och nationella mål för små avlopp. Kommunen välkomnar initiativet att skapa en enhetlig beräkning som är en förutsättning för att kunna göra relevanta bedömningar om åtgärds målet har uppnåtts. För att få till en ökad åtgärdstakt ser Norrtälje kommun att det behövs tillföras mera



resurser såväl externt som internt för tillsynsvägledning, inventeringar, utbyggd va-rådgivning samt informationskampanjer.

- Norrtälje kommun avstyrker förslaget om avloppsdeklarationer. Förslaget skulle innebära en stor ökad administrativ och ekonomisk börda för de enskilda kommunerna. Dels för hanteringen av själva deklARATIONEN och dels även för uppföljningen av miljöstraffavgifterna som inte ger kostnadstäckning. Kommunen ser också en risk med oberoende kontrollorgan som ska besiktiga avloppsanläggningar, dels med ojämn arbetsbelastning och dels med varifrån kompetensen kommer att tas. Avloppsanläggare, konsulter och inspektörer är idag bristyrken.
- Norrtälje kommun ställer sig positiv till utredningens förslag avseende avloppsrådgivning.
- Norrtälje kommun ställer sig i stort positiv till förslagen rörande kretsloppsåtgärder. Föreslagna kretsloppsåtgärder skulle stärka arbetet med dessa frågor. Införandet av bidrag till kommuner, fastighetsägare och andra som vill utveckla kretsloppsanpassade system för små avlopp är av stor vikt för att arbetet ska påbörjas. Det är ett viktigt stöd för kommunerna om samverkan sker på nationell nivå mellan till exempel Naturvårdverket, Havs- och vattenmyndigheten, livsmedelsproducenter och branschorganisationer.
- Norrtälje kommun instämmer i förslaget att frågan om hantering av dagvatten i ett större sammanhang bör bli föremål för fortsatt utredningsarbete och avstyrker förslaget i övriga delar. Åtgärder för hantering av dagvatten vid skyfall och finansiering av dessa, är en fråga för samhällsplaneringen i stort och inte en fråga om hur kommunen ska fullgöra skyldigheter enligt 6 § vattentjänstlagen. Va-huvudmannens ansvar är i detta avseende begränsat till att omhänderta dagvatten av mer normala flöden från de anslutna fastigheterna inom verksamhetsområdet. Att genom va-taxan belasta va-kollektivet med kostnaderna för en sådan överkapacitet är direkt oförenligt med vattentjänstlagens



kostnadsregler. Det är mycket viktigt att frågan om åtgärder, ansvar och finansiering av ökade flöden av dagvatten vid skyfall behöver utredas bredare och ur ett samhällsplaneringsperspektiv, inte ett va-huvudmannaperspektiv, med mer tid till förfogande och mynnar ut i konkreta handlingsplaner.

Avsnitt 4.4 Behovsbedömning i 6 § vattentjänstlagen

Norrtälje kommun instämmer delvis i förslaget.

Ambitionen att skapa en mer flexibel bedömning vid tillämpning av 6 § vattentjänstlagen är i sig positiv. Det är även positivt om lagstiftningen ger utrymme för andra avloppslösningar utöver den med kommunen som huvudman. Det kan ha en påtaglig inverkan på åtgärdstakten och på möjligheten till alternativa avloppslösningar. Det förutsätter dock att områdets färskvattentillgång är utredd och säkrad då tillgången på vatten oftast kan vara den begränsande faktorn för en sådan lösning. Ett grundproblem i sammanhanget är emellertid att ansvaret för att tillgodose behovet av vattentjänster i ett större sammanhang i grunden åvilar kommunen, vilket kan ha en hämmande effekt på den på den avsedda förändringen. Det är därför tveksamt i vilken utsträckning den föreslagna förändringen av 6 § vattentjänstlagen kan väntas få avsedd effekt.

Enligt förslaget är det kommunen som bör visa att ett områdes behov av vattentjänster kan tillgodoses på ett annat sätt. Det är oklart vilka närmare krav som ställs på kommunens bedömning i detta avseende. Det torde dock stå klart att en sådan bedömning kräver ett gediget beslutsunderlag vilket också förutsätter en inte obetydlig utredningsinsats. Det kommer att krävas ökade resurser inom kommunen samt även i många fall en kompetensförstärkning för att kunna genomföra den utredning, avseende miljö- och hälsoskyddsaspekter, som krävs för att göra bedömningar om behovet av vattentjänster ska tillgodoses genom en allmän va-anläggning eller om det finns förutsättningar att på annat sätt nå ett motsvarande skydd enligt utredningens förslag. Kompetensförstärkningen kan komma att vara till exempel i form av projektledare och sakkunniga. Risken vid ett otillräckligt beslutsunderlag eller felaktiga bedömningar är annars att kommunen senare måste ta in det aktuella området i va-verksamhetsområdet. I sådana fall kan kommunen stå inför kostsamma va-utbyggnader som också innebär avsteg och omprioriteringar i förhållande till den planerade va-utbyggnaden. I tveksamma fall kan denna osäkerhetsfaktor medföra att kommuner i sin va-planering, för att undvika risken att senare ta in ett område i verksamhetsområdet, väljer att utvidga verksamhetsområdet och bygga ut den allmänna va-anläggningen till ett område där en annan lösning hade varit möjlig.

I situationer där det inte bara är fråga om tillgodose ett områdes behov av avlopp utan även dricksvatten, en situation som exempelvis inte är ovanlig i kustnära områden på grund av problem med saltvatteninträngning, är det många gånger mer rationellt för kommunen att bygga ut ledningsnät för flera nyttigheter samtidigt. Vid övervägande av ett delat huvudmannaskap i ett område, där kommunen ansvarar för distribution av dricksvatten, men exempelvis en samfällighetsförening ansvarar för en gemensam avloppslösning, behöver kommunen noga beakta vad konsekvensen blir om den enskilda avloppslösningen inte fungerar långsiktigt.

Förändringen av 6 § vattentjänstlagen innebär att va-planeringen på ett tydligare sätt knyts samman såväl med översiktsplaneringen som med de lokala åtgärdsprogrammen för recipienterna, vilket bör öka effektiviteten i kommunernas planering och bidra till en bättre helhetssyn.

Avsnitt 4.5 Krav på plan för allmänna vattentjänster

Norrtälje kommun instämmer delvis i förslaget.

Norrtälje kommun har ingen invändning mot att det i vattentjänstlagen införs ett krav på att kommunen ska ha en fastställd plan för den långsiktiga va-planeringen. En sådan plan ska dock enligt kommunens mening inte inkludera en s.k. skyfallsplan, eftersom dessa frågor i stor utsträckning ligger utanför kommunens skyldigheter enligt 6 § vattentjänstlagen.

Norrtälje kommun har inte heller någon invändning mot att va-planen blir föremål för ett samrådsförfarande i och för sig. Det ska dock anmärkas att avgränsningen till vilka fastighetsinnehavare som kan anses ha ett väsentligt intresse i saken, kan medföra problem då det i samband med att va-planen antas inte är klarlagt på fastighetsnivå vilka fastigheter som kommer att omfattas av kommunal va-utbyggnad. Det kan vidare ifrågasättas i vilken utsträckning synpunkter som framkommer vid samrådet kan beaktas mot bakgrund av kommunens skyldigheter enligt 6 § vattentjänstlagen och huvudmannens rätt att bestämma

hur den allmänna va-anläggningen ska utformas. Det föreslagna samrådsförfarandet framstår därför som onödigt långtgående.

Den mycket omfattande utredningsbördan som utredningens förslag innebär, tillsammans med samrådsförfarandet, medför att arbetet med framtagande av en va-plan kommer att ta stora resurser i anspråk och pågå under lång tid. När väl en va-plan har antagits kommer det dröja innan arbetet med att ta fram en ny eller reviderad va-plan påbörjas. Enligt utredningens förslag ska va-planen omfatta hela kommunen och dessutom förväntas ha en giltighetstid på 10-15 år. Norrtälje kommun har dålig erfarenhet av att ha en alltför omfattande och långsträckt va-plan som blir inaktuell redan efter något enstaka år. Oförutsedda händelser och omständigheter utanför kommunens kontroll kan göra det svårt att hålla den utbyggnadstakt för kommunalt va som framgår av va-planen. Kommunens erfarenhet är att det finns en besvikelse bland delar av invånarna som upplever att de blivit svikna av kommunen då inte utbygganden av det kommunala verksamhetsområdet genomförts som planen utlovade. Det påverkar även förtroendet för kommunens arbete med va- och planeringsfrågor på ett negativt sätt. Norrtälje kommun bedömer att en mer avgränsad va-plan fungerar bättre då den är mer överskådlig och realistisk vad gäller möjligheter till genomförande. Va-planen kan då användas som ett levande dokument som lättare kan revideras vid behov, vilket också ger möjlighet för kommunen att på ett bättre sätt ta hänsyn till ändrade förhållanden.

Avsnitt 4.6 Särtaxa

Norrtälje kommun instämmer i förslaget att frågan om särtaxa ska utredas i ett särskilt sammanhang.

Avsnitt 4.7 – Styrmedel och nationella mål för små avlopp

Norrtälje kommun ställer sig delvis positiv till förslaget.

Eftersom en ökning av åtgärdstakten är ett av målen med utredningens förslag välkomnas initiativet att skapa en enhetlig beräkning som är en förutsättning för att kunna göra relevanta bedömningar om åtgärds målet har uppnåtts. För att uppnå en åtgärdstakt på 5 % inom Norrtälje kommun skulle det innebära att cirka 1 500 avlopp per år åtgärdas. Här finns dock ett antal flaskhalsar som måste tas hänsyn till, t ex avsaknad av entreprenörer som anlägger avlopp och personal- och resursbrist på miljökontoren. För att få till en ökad åtgärdstakt ser Norrtälje kommun att det behövs tillföras mera resurser såväl externt som internt för tillsynsvägledning, inventeringar, utbyggd va-rådgivning samt informationskampanjer.

Avsnitt 4.9 – Avloppsdeklarationer

Norrtälje kommun avstyrker förslaget.

Norrtälje kommun är landets största kommun vad gäller antalet enskilda avloppsanläggningar. I kommunen uppskattas antalet fastigheter som är i behov av enskild va-försörjning till mer än 30 000 (33 084 år 2010 enligt SCB). Något som inte framgår av figur 5.1 på sid 283 i betänkandet där maximalt antal fastigheter med små avloppsanläggningar i en kommun uppges vara 15 922.

Förslaget om att införa avloppsdeklarationer är inte helt genomarbetat och riskerar att bli en stor administrativ börda för kommunerna. Fastighetsägaren har sju år på sig att lämna in sin avloppsdeklaration, vilket med stor sannolikhet kommer att innebära att de flesta lämnar in sin deklaration när år sju närmar sig. Det finns en uppenbar risk för ojämn arbetsbelastning för de företag som ackrediterat sig för att utföra kontrollerna. Arbetet riskerar att bli svårplanerat både för kontrollföretagen och tillsynsmyndigheten. Det kommer också att bli svårt att få ett samlat grepp om ett geografiskt områdes va-lösningar när fastighetsägarna har sju år på sig att lämna in sin deklaration.

Norrtälje kommun har mer än 30 000 fastigheter som ligger utanför kommunal

va-anslutning, och även om deklARATIONERNA sprids ut över de sju åren innebär det att kommunen skulle behöva ta emot och administrera cirka 4000 deklARATIONER per år. De fastigheter som idag har en avloppslösning får från startdatum sju år på sig att inkomma med deklARATIONEN, om alla dessa förskjuts till år sju så skulle kommunen få in, i sämsta fall, cirka 30 000 avloppsdeklARATIONER på ett år. Administrationen för detta är inte hållbar.

Norrtälje kommun befarar också att det kan bli svårt att få fram tillräckligt många certifierade kontrollanter så att avloppsdeklARATIONERNA hinns med inom utsatt tid så att inte fastighetsägarna riskerar att drabbas av miljöstraffavgifter. Det finns en risk att kompetens tas från andra bristyrken som miljö- och hälsoskyddsinspektörer samt konsulter/anläggare som idag arbetar med avlopp. Det finns därför skäl till att det på ett nationellt plan skapas förutsättningar för att fler personer utbildas inom området.

Att ta ut en miljöstraffavgift (MSA) för de fastighetsägare som inte lämnar in sin deklARATION riskerar även det att bli en betungande administrativ börda för en kommun med ett stort antal enskilda avloppsanläggningar. Vi ser att förslaget bör arbetas igenom ytterligare så att man samtidigt ser över möjligheterna att i högre grad automatisera de administrativa delarna med avloppsdeklARATIONER och MSA. Avläsning via nationella robotar skulle t ex effektivisera arbetet avsevärt ifall förslaget om avloppsdeklARATIONER genomförs och är förmodligen en förutsättning för att en kommun som Norrtälje ska ha möjlighet att hantera det nya systemet på ett givande sätt och verkligen kunna effektivisera tillsynen. Här behöver det också finnas en kostnadstäckning för kommunen om detta förslag går igenom. Det bästa vore om hanteringen av MSA kan ske nationellt.

Att skapa någon form av incitament för fastighetsägaren att uppfylla sin egenkontroll är dock positivt.

Avsnitt 4.11 - Avloppsrådgivning

Norrtälje kommun ställer sig positiv till förslagen.

Kommunen har en god erfarenhet av att en aktiv och tillgänglig va-rådgivning skapar medvetna val hos fastighetsägare, som ofta även är ekonomiskt och miljömässigt hållbara i ett längre perspektiv.

Avsnitt 4.12 - Kretsloppsåtgärder

Norrtälje kommun ställer sig positiv till förslagen.

Föreslagna kretsloppsåtgärder skulle stärka arbetet med dessa frågor och behovet av ökad kunskap och vägledning är stort. Införandet av bidrag till kommuner, fastighetsägare och andra som vill utveckla kretsloppsanpassade system för små avlopp är av stor vikt för att arbetet ska påbörjas. Erfarenheter från Norrtälje kommuns kretsloppssatsning är att det periodvis har varit problem med att få acceptans för spridning av avloppsfraktioner på jordbruksmark. Det är ett viktigt stöd för kommunerna om samverkan sker på nationell nivå mellan till exempel Naturvårdverket, Havs- och vattenmyndigheten, livsmedelsproducenter och branschorganisationer.

På sidan 246 i betänkandet föreslås en definition av kretsloppsanpassade små avlopp. Definitionen ”viss” kretsloppspotential kan motverka kommunens arbete med att få till anläggningar med ”hög” kretsloppspotential. Hur ska dessa definitioner vägas mot varandra och utifrån vilka grunder kan vi kräva ”hög” kretsloppspotential när ”viss” kretsloppspotential uppnås?

Avsnitt 4.13 Anpassningsåtgärder för dagvattenhanteringen

Norrtälje kommun instämmer i förslaget att frågan om hantering av dagvatten i ett större sammanhang bör bli föremål för fortsatt utredningsarbete och avstyrker förslaget i övriga delar. Det är mycket viktigt för den framtida samhällsplaneringen att dessa frågor utreds och mynnar ut i konkreta handlingsplaner.

Åtgärder för hantering av dagvatten vid skyfall och finansiering av dessa, är en fråga för samhällsplaneringen i stort och inte en fråga om hur kommunen ska fullgöra skyldigheter enligt 6 § vattentjänstlagen. Utredningens förslag är i detta avseende närmast ett alexanderhugg. Frågan om åtgärder, ansvar och finansiering av ökade flöden av dagvatten vid skyfall måste hänga ihop och behöver därför utredas bredare och ur ett samhällsplaneringsperspektiv, inte ett va-huvudmannaperspektiv och med mer tid till förfogande. Frågan berör betydligt fler aktörer än va-huvudmannen och de åtgärder som kan tänkas bli aktuella är, precis som beskrivs i utredningen, betydligt fler än bortledning på eller under jord, vilket många gånger inte heller är den mest lämpliga eller effektiva lösningen. Finansieringsfrågan måste utredas ur detta perspektiv. Det är därför nödvändigt att frågan hanteras genom ett helhetsgrepp och i ett sammanhang.

Vattentjänstlagen gäller i va-förhållandet mellan va-huvudmannen och brukarna av den allmänna va-anläggningen (va-kollektivet) inom verksamhetsområdet. Va-huvudmannens ansvar enligt vattentjänstlagen att bortleda dagvatten är begränsat till mer normala flöden från de anslutna fastigheterna inom verksamhetsområdet. Det finns ingen på vattentjänstlagen grundad skyldighet att i den allmänna dagvattenanläggningen ha en kapacitet för att ta emot och omhänderta extremflöden. Utredningens förslag innebär närmast att kommunen och va-huvudmannen får ett sådant utökat ansvar. Det skulle i praktiken innebära att den allmänna dagvattenanläggningen skulle behöva dimensioneras för en överkapacitet, för att kunna leda bort ökade tillfälliga flöden vid skyfall. Vad gäller andra åtgärder än bortledande av dagvatten genom ledningsnät, såsom anordnande av översvämningssytor eller liknande, innebär förslaget att va-huvudmannen skulle kunna

åläggas ett ansvar för ytor, exempelvis vägmark, parker och fotbollsplaner, som inte ingår i den allmänna va-anläggningen, som väsentligen har ett annat användningsområde och va-huvudmannen därför inte har rådighet över.

Avgiftsuttaget får enligt 30 § vattentjänstlagen bara avse ersättning för nödvändiga kostnader. Att genom va-taxan belasta va-kollektivet med kostnaderna för en överkapacitet är direkt oförenligt med vattentjänstlagens kostnadsregler. Va-kollektivet ska inte heller svara för en så stor del av kostnaderna för åtgärderna när nyttan av åtgärder för hantering av dagvatten vid skyfall tillkommer även i hög grad andra aktörer än fastighetsägare tillhörande va-kollektivet.
