

Dnr KS 18/269
Karl-Axel Reimer
Gruppchef miljö och hälsa
2018-10-28

Miljö- och energidepartementet
Dnr M2018/01630/Nm
m.remissvar@regeringskansliet.se

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

Sammanfattning av ärendet

Södertälje kommun har fått betänkandet SOU 2018:34 VÄGAR TILL HÅLLBARA VATTENTJÄNSTER på remiss från Miljö- och energidepartementet. Härmed överlämnas yttrande över remissen.

Beslutsunderlag

- Miljökontorets tjänsteskrivelse daterad 2018-10-01
- Pm Synpunkter på Betänkande av utredningen om hållbara vattentjänster, 2018-10-01
- Pm Redogörelse från samråd med Telge Nät om utredningen, 2018-10-01
- Betänkandet "Vägar till Hållbara vattentjänster" (SOU 2018:34)

Yttrande

Södertälje kommuns yttrande gäller i huvudsak utredningens kapitel 4 – Utredningens övervägandens och förslag. Synpunkter

4.1 Styrmédelskedja för hållbara vattentjänster

Utredningen föreslår en ökad åtgärdstakt för de små avloppen med motiveringen att det behövs för att nå de svenska miljömålen inklusive vattendirektivets mål om god ekologisk status samt för att möjliggöra en trygg och säker dricksvattenförsörjning. Vidare skriver utredningen "Fler kretsloppsanpassade avlopp kan också stödja arbetet med att nå miljömålen".

Södertälje kommun anser att utredningen i resonemanget om åtgärdstakt sätter ambitionerna om hushållning med naturresurser och kretslopp litegrann i andra hand. Förhållningssättet med kraftigt fokus på att öka åtgärdstakten riskerar att leda till missriktade investeringar i avloppsanläggningar som har låg kretsloppspotential.

Att åstadkomma förutsättningar för kretslopp av avloppets växtnäringssämnen förutsätter att detta perspektiv finns med redan i planeringsfaser och i tillståndsprövningen av avloppsanläggningar. Då läggs grunden för vilka avloppsfraktioner som erhålls från

avloppsanläggningen samt vilka möjligheterna blir att fånga upp närsaltsflöden för återföring till odling. Om källsorterande VA-system anläggs så kan även risken för att ovidkommande ämnen (tungmetaller, hushållskemikalier etc) sprids vid återföring av avloppets näringsämnen minskar.

Det skulle behövas ett förtydligande i lag/förordning kring vikten av kretslopp för avloppets växtnäringämnen och hushållning med naturresurser.

Avsnitt 4.2 Nationell plattform för samverkan om hållbara vattentjänster

Det är ett bra förslag med en ny nationell plattform för en formaliserad samverkan mellan nationella myndigheter för utveckling av hållbara vattentjänster.

Avsnitt 4.3 Tillsynsvägledande myndighet

Det är ett bra förslag att utse HAV till centralt tillsynsvägledande myndighet för kommunens skyldigheter enligt vattentjänstlagen att ordna allmänna vattentjänster. Likaså är det viktigt, som utredningen föreslår, att tillsynsvägledningen samordnas och utvecklas i samarbete med Naturvårdsverket, Boverket och Livsmedelsverket.

Avsnitt 4.4 Behovsbedömning i 6 § vattentjänstlagen

Utredningen föreslår ett tillägg till 6 § vattentjänstlagen som innebär att särskild hänsyn ska tas till möjligheten att på ett annat sätt uppnå ett motsvarande skydd för människors hälsa och miljön vid bedömningen av om ett behov av allmänna vattentjänster föreligger.

Utredningens förslag är bra. Det innebär ökad flexibilitet och transparens kring hur bedömningarna av behovet av allmänna vattentjänster görs. Det är också bra att den grundläggande ansatsen finns kvar, dvs att länsstyrelsen har möjlighet att förelägga en kommun om att inrätta allmänt verksamhetsområde.

Avsnitt 4.4.1 Behovet av allmänna vattentjänster

Södertälje kommun uppskattar att utredningen klargör och förtydligar vilken tolkning av begreppet *behov* som bör gälla vid tillämpning av 6 § lagen om allmänna vattentjänster. Utredningen exemplifierar med ett område om fler än 30 fastigheter och någon eller några av dessa i nuläget har bristande vatten- eller avloppsanläggningar. Enligt utredningen bör det inte med automatik innebära att området är i behov av en allmän VA-lösning. I stället anser utredningen att kommunen i ett sådant läge ska ta särskild hänsyn till om det är möjligt att lösa områdets behov av va-tjänster på något annat sätt än med en allmän anläggning förutsatt att motsvarande skydd för hälsa och miljön kan uppnås.

Avsnitt 4.5 Krav på plan för allmänna vattentjänster

I detta avsnitt använder utredningen begreppet "utbyggnadsplan". Södertälje kommun anser att detta begrepp lätt leder till, eller bekräftar uppfattningen, att allmänt VA per definition är likställt med utbyggnad av ett ledningsnät och anslutning till ett kommunalt reningsverk. Detta är motsägelsefullt med hänvisning till det som utredningen redogör för i avsnitt 4.4.3 där utredningen konstaterar att vattentjänstlagen i grunden är teknikneutral. Om samhället på sikt ska etablera mer hållbara VA-system, vilket antas vara intentionen i lagstiftningen, så kan det sannolikt medföra att nya/andra typer av system och anläggningar kommer behövas för avledning/insamling/behandling av hela eller delar av hushållens avloppsflöden. Det är viktigt att poängtera i anslutning till utredningens förslag om att varje kommun ska ta fram en plan, för hur kommunen ska uppfylla sina skyldigheter att ordna vattentjänster, att kommunen ska ha en

teknikneutral syn på utbyggnaden. Givetvis måste befintliga investeringar förvaltas klokt, men i de skeden då nya områden, såsom en ny stadsdel, ska etableras finns möjligheter att överväg ett nytt systemtänkande. Det finns numera flera exempel på det; t ex Oceanhamnen i Helsingborg, Norra Djurgårdsstaden samt flera exempel i Tyskland där källsortering av klosettavfall övervägs i större sammanhang; kvarter/stadsdel.

Som utgångspunkt för att upprätta en plan för VA behöver kommunen ha en tydlig VA-policy.

Utredningen föreslår att den fastställda planen bör ha ett 12-årigt perspektiv och att kravet på att ha en plan bör regleras i vattentjänstlagen. Södertälje kommun anser att det även är lämpligt att kommunerna ska överväga behovet av komplettering av planen enligt vattentjänstlagen i samband med att kommunens översiktsplan aktualitetsförklaras enligt kraven i plan- och bygglagen.

Avsnitt 4.7.1 Kostnadseffektiva styrmedel för ökad åtgärdstakt

Utredningen har haft som uppdrag att ta fram kostnadseffektiva styrmedel för att öka "åtgärdstakten" för små avlopp. Detta är en god ambition. Det är dock viktigt att miljöbalkens mål om hållbar utveckling inklusive kretslopp och hushållning med naturresurser beaktas i hela sin bredd när avloppsanläggningar åtgärdas. Södertälje kommun anser att tillsynen av enskilda avlopp i högre grad borde utgå från ett kretsloppsperspektiv; att tillsyn och prövning av enskilda avloppsanläggningar i högre grad beaktar vilka förutsättningar som finns/kan skapas för att i högre grad återföra växtnäringssämnen till odling i rena kretslopp. För att uppnå kretsloppsanpassning av de enskilda avloppen, samtidigt som risker för spridning av främmande ämnen (tungmetaller, miljögifter) minimeras, så borde tillämpning av källsorterande VA-system vara en strategi och inriktning som i högre grad efterfrågas och uttrycks i miljöbalken. Det är rimligt att göra en parallell till utvecklingen som har varit på avfallsområdet sedan producentansvaret infördes. Utgångspunkten inom avfallshanteringen idag är källsortering; ett liknande förhållningssätt är applicerbart även på avloppssystem. Källsorterande VA-system ökar möjligheten att återföra en väsentligt större andel av hushållsavloppets växtnäringssämnen samtidigt som föroreningsnivåerna och vattenåtgången kan minskas. Källsorterande avloppssystem kombineras med fördel med vattensnål teknik. Det finns en risk att det ökade trycket på att höja "åtgärdstakten" kommer att leda till att kretsloppsaspekterna sätts åt sidan. Kretsloppsanpassningen framställs ofta som en fråga som kan och ska lösas i efterhand; att den skulle vara frikopplad från tillsynsskedet och de krav som ställs på bristfälliga anläggningar. Detta är inte effektivt då förutsättningarna för hållbar och effektiv återföring av växtnäring från hushållens avlopp är kraftigt relaterad till utformningen av avloppsanläggningarna.

I uppföljning av åtgärdstakt för små avlopp behöver kvaliteten i de åtgärdade anläggningarna avseende kretsloppspotential på något sätt integreras. Exempel på parametrar är:

- fastigheter med klosettavfallsortande VA-system,
- fastigheter med urinsorterade VA-system
- fastigheter som använder fällningskemikalier för fosforrening

Avsnitt 4.8.4 Länsstyrelsens tillsynsvägledning ska utvecklas

Utredningens förslag innebär att länsstyrelsens tillsynsvägledning ska utvecklas. Södertälje kommun anser att det är motiverat men vill också understryka att vägledningen även ska omfatta aspekterna kretslopp och hushållning med naturresurser. Det finns kommuner som

arbetat aktivt med att integrera kretsloppsperspektivet i tillsyn och provning av enskilda avlopp. Dessa erfarenheter behöver användas.

Avsnitt 4.8.6 Kunskapsunderlag om tekniklösningars prestanda

Det är mycket bra, som utredningen föreslår, att HAV i samarbete med Konsumentverket får i uppdrag att ta fram och hålla aktuella kunskapsunderlag om små anläggningars prestanda tillgängligt för kommuner, fastighetägare och bransch. Det är viktigt att det vid redovisning av prestanda även tydligt framgår:

1. Hur beroende anläggningars prestanda är av skötsel och underhåll,
2. Riskerna för att avloppsanläggningen tappar sin reningsprestanda (störningskänsligheten) när den är i drift samt vilka konsekvenserna kan bli,
3. Hur avloppsanläggningen signalerar bristfällig funktion,
4. Vilken potential som avloppsanläggningen har att återföra växtnäringssämnen såsom kväve, fosfor och kalium

Avsnitt 4.9 Införande av en avloppsdeklaration

Södertälje kommun bedömer, av flera skäl, att införande av en särskild avloppsdeklaration är olämplig. Det skulle medföra en återkommande kostnad för fastighetsägarna och miljönyttan är tveksam/liten. I Södertälje kommun har tillsynen på enskilda avlopp bedrivits med en takt om 250-300 avlopp per år sedan 2009. I vår tillsyn har vi ställt kretsloppskrav mot bakgrund av att kommunen har ett etablerat system (i drift sedan 2012) för återföring av källsorterat klosettavfall. De fastighetsägare som anslutit sig till detta system har installerat extremt snålspolande toaletter i sina hus samt en sluten tank. Det innebär att fastighetens avloppsanläggning inte bygger på att en reningsprocess ska hållas igång av fastighetsägaren, det finns små risker för utsläpp av smittämnen och närsalter. Dessutom har avloppsanläggningen mycket hög kretsloppspotential, dvs. en hög andel av hushållsavloppets växtnäringssämnen kan återföras. Att var 7:e år betala för en deklaration av sådana anläggningar skulle inte ge någon miljönytta, utan snarare uppfattas som omotiverat och kostsamt. Dessa fastighetsägare kan redan ha betalat en lite högre investeringskostnad för att uppnå en avloppsanläggning med denna höga kretsloppspotential.

När det gäller fastigheter som har mer avancerade enskilda avloppsanläggningar, såsom mindre reningsverk, med reningsprocesser som kräver t ex processkemikalier och återkommande skötsel är givetvis risken för bristande reningsfunktion mycket större. Men inte heller i dessa fall är avloppsdeklarationen rätt verktyg på grund av att intervallet 7 år är alldeles för glest. En avloppsanläggning av det slaget kan från ett år till ett annat tappa reningsprestanda i mycket grad om t ex fällningskemikalier inte fylls på. I ett sådant fall är 7 år för långt intervall.

I stället för att införa en avloppsdeklaration bör tillsynsvägledande myndigheter ställa krav på att kommunerna bedriver en aktiv tillsyn. Tillsynen av enskilda avlopp kan finansieras via taxa; det innebär därför marginellt behov av skattefinansiering från kommunen.

Avsnitt 4.11 Avloppsrådgivning

Utredningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten tillsammans med Konsumentverket ska utreda och etablera en organisation för VA-rådgivning till fastighetsägare vad gäller små avloppsanläggningar för hushållsspillvatten och enskild dricksvattenförsörjning. Södertälje

kommun anser att det är ett bra förslag om rådgivningen beaktar regionala/lokala förutsättningar samt omfattar alla hållbaraspekter kring vatten- och avloppsförsörjning; dvs. kretsloppspotential, smittskydd, recipientskydd, ekonomi, robusthet mm. Rådgivningen måste ta avstamp i ett systemperspektiv på enskilt VA om vi sammantaget ska ställa om till mer hållbara VA-system. Då behöver alla hållbarhetsaspekter finnas med redan från början.

Avsnitt 4.12 Kretsloppsåtgärder

Södertälje kommun tillstyrker utredningens förslag att införa etappmål som leder i riktning mot att öka antalet kommuner som har system för omhändertagande och kretslopp av näring från små avlopp. Vi anser dock att etappmålet bör kompletteras med delmål med följande innebörd: *Alla kommuner ska senast under 2023 i samråd med de areella näringarna och i ett regionalt perspektiv ha kartlagt och utrett förutsättningarna för att etablera system för kretslopp av växtnäring från små avlopp.* Naturvårdsverket bör ges i uppdrag att bistå med vägledning kring kvalitetskrav kring vad en sådan kartläggning och utredning ska innehålla. Detta skulle innebära att alla kommuner har sett över sina möjligheter vad gäller återföringskedjor för växtnäring. Det är en central förutsättning för att den ökade "åtgärdstakten" ska ha bättre förutsättningar att bidra till att kretslopp för växtnäringsämnen kan uppnås i högre grad.

Södertälje kommun ifrågasätter dock utredningens förslag om vad som ska anses vara ett "system för kretslopp", se vidare nedan i kommentar till Avsnitt 4.12.1.

Avsnitt 4.12.1 Etappmål för ökat antal system för kretslopp av små avlopp

Utredningen skriver följande: "Om avloppsfraktioner med växtnäring förs till ett kommunalt avloppsreningsverk och det slam som uppstår i avloppsreningen återförs till odlad mark ska detta kunna räknas som att kommunen har ett system för kretslopp." Södertälje kommun menar att begreppet "system för kretslopp" endast bör användas för system som i grunden är utformade för källsortering och växtnäringsrika flöden såsom klosettavfallet eller urinen. Kommunala avloppsreningsverk är konstruerade för att tillgodose smittskydd samt för att skydda en recipient, t ex en sjö eller en å mot övergödning och syrebrist. De är inte utformade för att möjliggöra kretslopp av växtnäringsämnen på bästa sätt då de tar emot avloppsflöden, såsom bad-, disk- och tvättvatten, vilka är ointressanta ur ett kretsloppsperspektiv. Därför bör de ej benämnas som kretsloppssystem.

Det finns certifieringsregler för *System för Kvalitetssäkring av fraktioner från små avlopp* (SPCR 178). Dessa regler skiljer på *sorterade* och *ej sorterade avloppsfraktioner*.

Med *sorterade avloppsfraktioner* avses:

- klosettavloppsvatten,
- latrin och
- urin.

Med *ej sorterade avloppsfraktioner* avses:

- Kemslam – slam från kemisk fällning
- Filtermaterial

Benämningen "system för kretslopp" bör definieras som system som hanterar sorterade avloppsfraktioner. D. v. s. ett system som är utformat med syftet att möjliggöra kretslopp av

näringsrika avloppslöden, utan inblandning av ovidkommande flöden/ämnen såsom bad-, disk och tvättavlopp med sin belastning från hushållets kemikalier, hygienprodukter mm. Kommunala avloppsreningsverk bör dock givetvis drivas så att kvalitet i utgående restprodukter (slam etc.) och behandlat avloppsvatten successivt förbättras, t ex genom aktivt uppströmsarbete. Om det finns förutsättningar att på ett hållbart sätt extrahera/återföra växtnäringssämnen från reningsverk till kretslopp så bör sådana möjligheter tas tillvara om de inte står i oacceptabel konflikt med miljömålet giftfri miljö.

Men att klassa konventionella avloppsreningsverk för blandat avlopp som ”system för kretslopp” är inte korrekt.

Avsnitt 4.12.2 Myndigheterna ska samverka om kretsloppsanpassning av små avlopp

Södertälje kommun anser att det är mycket viktigt att i allmänna råd/vägledning av tillsyn och prövning gällande enskilda avlopp tydliggöra hur kretsloppsaspekter behöver hanteras i utredning och motivering som föregår myndighetens beslut. Vägledning kring skälighetsbedömningar är viktig och sådan vägledning behöver inhämta och dra lärdom av de erfarenheter som finns hos de kommunala tillsynsmyndigheter som har erfarenhet av tillsyn och prövning där kretsloppsanpassning eftersträvas.

Avsnitt 4.12.3 Vägledning och utveckling av den kommunala avfallsplaneringen

Södertälje kommun anser att förslaget att ge Naturvårdsverket i uppdrag att utveckla och vägleda kommunerna i arbetet med kretslopp av små avlopp samt kring hur taxan kan användas som styrmedel är mycket viktigt för att få fler kommuner att arbeta aktivt med miljöbalkens krav om kretslopp och resurshushållning (MB 2kap 5§). Det tycks behövas, trots att det redan finns vägledningsinsatser gjorda.

Dagvatten – synpunkter från kommunens VA-huvudman

Utredningen anser att klimatanpassningen av samhället vad gäller översvämningar vid skyfall ska ordnas av VA-huvudmannen och finansieras av VA-taxan. VA-huvudmannen får bara ta ut nödvändiga kostnader för att ordna och driva VA-anläggningen. VA-anläggningen dimensioneras för normalregn enligt branschstandard. Skyfall utöver detta måste planeras och hanteras för i samhällsplaneringen och alla aktörer som påverkar dagvattenavrinningen måste bidra med åtgärder. Här är det dock oklart hur de aktörer som faktiskt påverkar dagvattenflödet, och har bäst möjlighet att göra åtgärder, ska få incitament att genomföra dessa. VA-huvudmannen har inte kontroll över hur vattnet rinner innan det hamnar i VA-systemen. För det behövs en smart stadsplanering som kommunen, inte VA-huvudmannen, ansvarar för enligt PBL. Att ge VA-huvudmannen ansvar för åtgärder som denne inte kan genomföra kommer inte att leda till en effektiv klimatanpassning av samhället.

Boel Godner

Kommunstyrelsens ordförande

Kopia till:

Akten