

Miljö- och energidepartementet

m.registrator@regeringskansliet.se

Synpunkter på Betänkande av utredningen om hållbara vattentjänster; SOU 2018:34

WRS har erbjudits möjlighet att ge synpunkter på utredarens betänkande SOU 2018:34 VÄGAR TILL HÅLLBARA VATTENTJÄNSTER enligt remiss som skickades från Miljö- och energidepartementet 2018-06-19; ärende M2018/01630/Nm. Vi tackar för detta förtroende och lämnar i detta PM de viktigaste av våra synpunkter. Vi har av tidsskäl har vi tvingats fatta oss mycket kort och fokuserat på utredningens förslag som rör vatten och spillvattenfrågor kopplat till §6 LAV.

Varför WRS yttrar sig

WRS har arbetat i mer än 30 år med frågor som rör uthållig sanitet och avloppshantering både i Sverige och utomlands. Vi är ett av få konsultföretag Sverige som engagerat sig i frågor kring de små avloppen miljöpåverkan och risker och hur man med tekniska åtgärder kan förebygga sådana problem. Som konsulter arbetar vi med allt från rådgivning, projektering och utredningar kring vatten- och avloppshantering för ny som befintlig bebyggelse. I sådana arbeten har vi fått erfara att kommuner och Länsstyrelser i landet tolkar §6 LAV på mycket olika sätt. Vi ser allt oftare hur brister i tillämpning av LAV skapar rättsosäkerhet och att beslut inte sällan leder till negativa effekter för miljön liksom för den enskilde fastighetsägaren och VA kollektivet.

En förklaring till den negativa utvecklingen kan härledas ur den allmänt accepterade berättelsen om att avloppsrening handlar recipientskydd och övergödning, när i stället avloppshantering (speciellt de små avloppen) framförallt handlar om frågor om skydd för människors hälsa och resurshushållning (vatten, näringsämnen, energi och andra resurser). En annan förklaring är att §6 LAV alltmer kommit att användas som en skyldighetslag istället för en rättighetslag för den enskildes rätt till vatten och god sanitet. Vi ser i vårt arbete ute bland kommunerna många exempel att beslut fattas om §6 LAV godtyckligt utan sakunderlag som styrker den kommunala skyldigheten. Inte sällan fattas beslut om tvångsanslutningar av helt andra skäl än omsorg om miljön. Vi ser också exempel på det omvända, att beslut om anslutning undviks trots problem med tex vattenförsörjning är uppenbara. LAV är en mycket kraftfull lag som ger samhället möjlighet ingripa i människors livssituation och äganderätt. Det är således därför extremt viktigt att beslut § 6 fattas på ett rättsäkert sätt och med omsorg om miljön och människors hälsa som utgångspunkt. För att stärka både miljö och hälsoperspektivet och medborgarnas rätt till sakliga och ekonomiskt välgrundade beslut, menar vi därför att vattentjänstlagen måste moderniseras och förändras i centrala delar.

Vi vill framhålla att företagets engagemang i dessa frågor bottnar i en uppriktig ambition att få till en bättre ordning på VA området i Sverige. WRS har inga särintressen utan vill verka för en helhetssyn på vatten och att avloppshanteringen alla funktioner uppnås för den enskildes och för samhällets bästa. Ansvarig för framtagande av denna skrivning är tekn lic, Peter Ridderstolpe. Skrivningen bygger dock på analys och diskussioner som förts i en betydligt bredare grupp både på företaget och med organisationer utanför företaget.

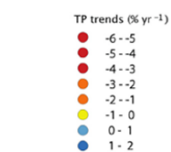
Allmänna synpunkter

WRS har läst utredningen och inser att utredaren haft en svår uppgift. Direktiven är snäva och spretiga. Vi noterar att direktiven är skrivna utifrån ett kommunalpolitiskt/ekonomiskt perspektiv. Detta perspektiv handlar om kommunernas önskemål om att slippa skyldighet, bla då man menar §6 LAV innebär orimliga kostnader vid byggande på landet. Det för samhället centrala perspektivet att stärka ge förutsättningar för mer miljösäkra och kostnadseffektiva lösningar finns inte med i direktivet.

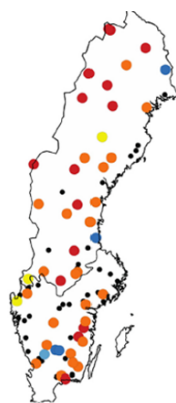
En viktig uppgift för utredaren enligt direktivet har varit att ta fram förslag hur §6 LAV kan underlätta en snabbare åtgärdstakt för små avlopp. Detta i första hand för att minska övergödning.

WRS anser att de små avloppens generellt liten betydelse för näringstillståndet i våra sjöar och vattendrag. I inlandet lider vatten ofta av tilltagande undernäring, vilket är känt sen länge. Nyligen publicerad forskning visar att i stort sett alla större sjöar i Sverige genomgår en oligotrofiering, se figur 1. Orsakerna till att näringshalterna minskar är inte känt men tros bero på minskat läckage från framförallt skogsmark

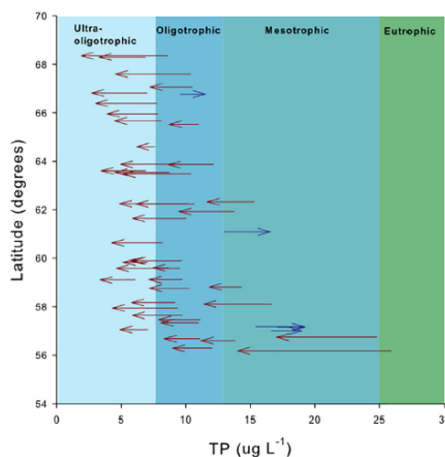
Fosfortrender i Svenska sjöar



Data från recipientkontroll för 81 av våra större sjöar åren 1988-2013.



Årlig förändring av tot fosfor
Avtagande halter i hela Sverige



Ändring i näringstillstånd (tot P).
Nästan alla oligotrofa sjöar har blivit ultraoligotrofa

Källa: Persistent and widespread long-term phosphorus declines in boreal lakes in Sweden, 2018, Brian J. Huset a, Martyn N. Futter a, Rong Wang b, Jens Förster a a Department of Aquatic Sciences and Assessment, Swedish University of Agricultural Sciences, Box 7050, 750 07 Uppsala, Sweden b Department of Global Ecology, Carnegie Institution for Science, Stanford, CA 94305, USA



Figur 1. I stort sett alla sjöar i Sverige uppvisar minskade fosfor halter

I oligotrofierade vatten finns ej behov av hög fosforering men däremot bra biologisk reninga för att minska risk bioackumulation av tex läkemedel, se figur 2.

Unergödning också ett problem!

- Försämrat fiske (<10 ug/l)
- Utarmning av bio-diversitet (< 4-5 ug/l)
- Bio-accumulering av tungmetaller och organiska gifter. Svartlistning! Läkemedel mer potenta!

⇒ bör undre gräns för god ekologisk status införas?

Små avlopp:

- Krav på särskild fosforering i inlandet normalt ej nödvändigt - snarare förvärrar än förbättrar !
- Effektiv biologisk rening dock viktigt!

© WRS & Ekologen & DIN VA konsult

Unergödning i inlandet

29

Betraktas de

Figur 2. Unergödning är ett problem i stora delar av Sverige

Betraktas de små avloppens påverkan på havets näringstillstånd är deras roll obetydlig, som figuren 3 nedan visar.

Hur stora är problemen med små avlopp? - övergödning

⇒ Fosfortransporten är en funktion av avrinningen.

⇒ Enskilda avlopp liten källa (brutto 295 ton/år (Smed 2015)). Av denna mängd fastnar det mesta i mark (och sjöar)

Tillförsel av fosfor - totalt

Ton per år

m3/s

2009 2010 2011 2012 2013 2014

— Vattendrag — Punktkällor — Årsmedelvattenflöde

⇒ Sjöretention av P från små avlopp bedöms vara 35% (Hav 2016) => ca 200 ton till have

⇒ Markretention viktigare process men ej beaktad. => sannolikt mindre än 100 ton nå havet

Tillförsel av fosfor till Sveriges kustvattnen. Källa: 2015 HaV, miljöövervakning för flodmynningar och punktkällor, officiell statistik.

Figur 2. Fosfortransport till haven är en funktion av avrinning. De små avloppens påverkan är i detta sammanhanget försumbart.

Problemet med övergödning och små avlopp är således starkt överdrivet och att i de allra flesta fall kan högt ställda krav på skydd klaras med enskilda anläggningar.

Tanken att § 6 LAV är skulle vara ett central kugghjul för att för att miljöanpassa enskilda avlopp är helt enkelt fel.

Tyvärr saknas i direktiven analys av själva grunden för ökad åtgärdstakt och vad den egentligen skall skapa för nyttor och vad den får kosta. Här finns en allvarlig brist. Detta innebär att utredaren inte kunnat svara upp mot de grundläggande frågorna kring hur faktiskt vattentjänster ska utformas för att tillgodose framtida behov av kostnadseffektiva lösningar för säker vattenförsörjning hälsoskydd, recipientskydd och resurshushållning.

WRS konstaterar att direktiven är för snäva för att utredaren ska kunna svara upp mot utredningens titel nämligen vägar till hållbara vattentjänster. Utredaren bör ges tilläggsdirektiv att fördjupa sig i frågan hur man ska uppnå kostnadseffektiva lösningar för säker vattenförsörjning hälsoskydd, recipientskydd och resurshushållning.

WRS anser att Vattentjänstlagen måste reformeras/tydliggöras i två viktiga avseenden

1. Beslut om §6 LAV skall fattas av myndighet (ej av en KF)

Enligt nuvarande ordning fattas beslut om §6 LAV av politiker i fullmäktige. Detta är om man betänker saken närmare helt orimligt. Situationen innebär att politiker kan fatta beslut om enskilda människors egendom och framtid utan krav på information, dialog och möjlighet för berörda att överklaga beslut. LAV är en mycket stark lagstiftning och beslut om §6 kan liknas vid expropriation, dvs åsidosättande av äganderätten. I fall då stat eller kommun åsidosätter äganderätten är kraven stora på samhället att underbygga och meddela sina beslut, tex när tvångsinköp av mark för naturvårdsändamål. När det gäller §6 finns inga som sådana regler. Som illustreras av det folkliga upproret VA- I- Tiden upplever människor ofta och med rätta att beslut om kommunala verksamhetsområden fattas över huvudet på dem och av skäl som är obegripliga

De politiker som sitter i KF och fattar beslut om §6 LAV är oftast samma politiker som bestämmer om planering av bebyggelseutveckling i kommunen. Risken för att kommunalpolitiska/ekonomiska överväganden blir styrande för beslut om §6 LAV är överhängande.

Om beslut om §6 LAV istället förs över till en myndighet kan rättssäkerhet och saklighet skyddas. Vid myndighetsprövning finns alla procedurregler som värnar den enskildes och samhällets intressen. Med ett myndighetsförfarande kommer automatiskt krav på information, dialog och möjlighet att överpröva beslut. Endast på detta sätt kan rättspraxis utvecklas, något som idag saknas helt och hållet. I dagsläget finns ingen juridiskt förankrat praxis kring hur tex miljörekvisiten i §6 LAV ska bedömas.

WRS anser att den nuvarande ordningen är orimlig och ej förenlig med en rättsstat. Beslut om §6 måste fattas av en myndighet helst en statlig sådan. Det är helt

nödvändigt att beslut om §6 LAV följer de normala procedurreglerna kring myndighetsbeslut.

2. Beslut om §6 LAV måste fattas på sakligt underlag efter noggranna undersökningar, olika alternativ måste alltid bedömas

Beslut om §6 LAV medför alltid långtgående konsekvenser för den enskilde, för VA kollektivet, för bebyggelseutveckling och för VA försörjning under kanske 100 tals år inom det område som berörs. Det är således mycket viktigt att beslut om §6 LAV fattas först efter noggranna utredningar där såväl naturvetenskaplig, tekniska frågor belyses likasom frågor kring ansvar och organisation. WRS erfarenhet är att så sällan sker. Beslut om inrättande av nya VA områden fattas ofta utifrån VA planer/strategier där områden med husgrupper ritas in på kartor och prioriteringar görs efter deras närhet till vattendrag och/eller kommunala anslutningspunkter. Mycket sällan görs specifika undersökningar av den aktuella VA situationen som underlag för att eventuella bedöma eventuella problem och hur dessa i så fall bäst löses.

För att kunna fatta korrekta beslut enligt §6 är det helt nödvändigt att noggranna fackmannamässiga utredningar görs i varje enskilt fall där §6 kan vara aktuellt. Dessa utredningar ska beskriva den lokala VA situationen och kvantifiera eventuell olägenheter/påverkan. De ska förklara orsakssamband samt ge förslag till lösningar. Förslag till lösningar skall jämföras avseende uthållighetskriterier (miljönytta, kostnader, robusthet osv). I bilaga 1 visas en krav/bedömningsmall (kravspecifikation) där relevanta uthållighetskriterier är uttryckta. Den visade kravspecifikation anger ribbor som bör gälla som grundkrav för all avloppshantering.

För att säkerställa objektivitet och saklighet skall utredningar kring §6 LAV göras av oberoende fackmän. *WRS anser att utredaren borde föreslå principer för metodologi i framtagande av sakunderlag och kriterier för bedömning av kravuppfyllelse enligt rekvisiten §6 LAV.*

Synpunkter på förslagen

4.1 Styrmedelskedja

Ett viktigt uppdraget för utredaren har handlat om att ta fram förslag som kan öka åtgärdstakten för små avlopp. I detta sammanhang har i departementet i sitt direktiv särskilt betonats att avlopp är en resurs och att framförallt näring i avloppsvatten bör återvinnas. Utredningens förslag för att öka åtgärdstakt och resurshushållning, har utmynnat i en sk styrmedelskedja för små avlopp. Styrmedelskedjan illustrerats med tre kugghjul där §6 LAV är det centrala hjulet som driver både myndighetsutövningen och åtgärdstakten framåt. *WRS anser att tankekonstruktion om kugghjulen och §6 roll i sammanhanget haltar betänkligt.* §6 LAV skall tillämpas endast när olägenheter för miljön och människors hälsa är påtagliga och då olägenheter inte kan lösas med enskilda anläggningar.

WRS uppfattning är, att i de allra flesta fall kan avloppshantering lösas med enskilda anläggningar utan att olägenhet för miljön eller människors hälsa uppstår. Däremot

kan vattenfrågan ibland vara svårare att lösa enskilt. Utredarens förslag att §6 LAV är central för att lösa miljöproblem för små avlopp är således fel. För att öka åtgärdstakten för små avlopp behövs en effektivare tillsyn och ett tydligare regelverk och vägledning för hur tillsyn och kravställande skall utföras. I bilaga 1 ges förslag till en kravspecifikation som bör gälla som grundkrav för all avloppshantering i Sverige.

WRS anser att utredarens förslag om styrmedelskedja där vattentjänstlagen och kommunala planer skall medverka till att öka åtgärdstakten för små avlopp är tveksam. Förslagen skulle möjligheten kunna leda till mer uthålliga vattentjänster om beslut om §6 LAV överfördes till myndighet. I nuläget då KF fattar beslut kan styrmedelskedjan i värsta fall leda till att för miljön meningslösa och för fastighetsägare och VA kollektiv mycket kostsamma vattentjänster inrättas.

4.2. Nationell plattform

WRS att förslaget är bra

4.3 Tillsynsvägledande myndighet

Det andra direktivet handlar om att det finns behov av en nationell tillsynsmyndighet för vattentjänstlagen. I utredningen förs utförliga resonemang om detta och vilken myndighet som i så fall är bäst lämpad. Förslaget som utredaren ger utmynnar i att Havs och vattenmyndigheten bör vara vägledande myndighet. *WRS anser istället att Naturvårdsverket ska vara den nationell myndighet för vägledning och tillsyn avloppshantering i Sverige, såväl små- som stora.* Detta då avloppshantering är av central betydelse för hela samhällsutvecklingen, och berör miljöpolitikens alla områden, såsom trygg vattenförsörjning, smittskydd, recipientskydd men också hushållning om begränsade naturresurser. Dagens uppdelning i små avlopp (Hav) och stor avlopp på (NV) är både ologisk och olycklig. Med utredningens förslag att ge HaV tillsynsansvar för vattentjänstlagen försvåras möjligheten att få en helhetssyn på svensk vatten- och avloppshantering.

I den situation som nu råder med (en olycklig uppdelning mellan Hav och NV så ser WRS att utredarens förslag ändå kan anvisa en väg mot mer hållbara vattentjänster. Förutsättningen är dock att ett nära samarbete med naturvårdsverket och andra expertmyndigheter, framförallt livsmedelsverket och SGU. Stora krav måste ställas på att vägledning kring tex bedömning av risker och påverkan vilar på evidensbaserad grund. Därför är det nödvändigt att även forskarsamhället bidrar. Viktiga frågor (som påverkar ekonomi och samhällsutveckling i stort) bör underkastas evidensbaserad prövning enligt den metod som tex utvecklats av EVIEM.

4.4 Behovsprövning i §6 LAV

Ett av utredningens direktiv handlar att många kommuner anser att den nuvarande tillämpningen av § 6LAV innebär för långtgående skyldigheter för kommuner att ordna vattenförsörjning på landsbygden. Utredarens ansats att söka en mer flexibel tillämpning av lagstiftningen är lovvärd med de förslag som föreslås för vaga. WRS

kan inte se att förslagen i praktiken kan leda till större flexibilitet och/eller beaktande av uthållighetskriterier vid val av VA. Vad utredaren antagligen försöker åstadkomma är att uppmana kommunerna till noggrannare utredningar kring beslut. Man föreslår att olika alternativ skall att prövas innan beslut, så att det miljöbästa och mest kostnadseffektiva alternativet kan väljas. Allt detta låter bra men brist på skärpa i formuleringen ger fortfarande utrymme för olika tolkningar och beslutfattande med otillräckligt underlag. *WRS ser en uppenbar risk i att §6 LAV även fortsättningsvis kommer att tolkas på helt olika sätt ute i landets kommuner. Vad som egentligen är behovet och kraven på kommunen skyldighet bör uttryckas tydligare. Behovet att tydliggöra §6 kvarstår således. WRS efterlyser betydligt mer skarpa förslag som tvingar planerande aktörer och myndigheter att utifrån tydliga bedömningskriterier beakta såväl olika organisationsformer som olika tekniska lösningar.*

Uppsala den 31 oktober 2018

Peter Ridderstolpe,

WRS AB