

YTTRANDE 2018-10-31

Miljö- och energidepartementet  
103 33 Stockholm

m.remissvar@regeringskansliet.se

## Angående remiss av betänkandet SOU2018:34 "Vägar till hållbara vattentjänster"

Ert dnr M2018/01630/Nm.

### Inledning

Utredningen innehåller flera olika uppdrag och frågeställningar, där jag i detta remissvar fokuserar på förslaget på tillägg till 6 § lagen om allmänna vattentjänster avseende behovsbedömning samt 6a§ avseende VA-plan och plan för ökad belastning vid skyfall. Synpunkter lämnas med utgångspunkt från de erfarenheter som jag erhållit genom att genomföra konsultuppdrag inom VA-sektorn åt framförallt kommuner och va-huvudmän. Uppdragen är exempelvis VA-utredningar, dagvattenutredningar, stöd i VA-planeringsprocesser liksom policy- och strategiuppdrag

### Sammanfattning

#### Behovsbedömning enligt 6 §

- Det är önskvärt med en mindre stelbent tillämpning av 6 §, och jag ställer mej därför bakom syftet med förslaget om ett nytt stycke i 6 §. Det behöver dock tydliggöras om det är en möjlighet eller en skyldighet att "ta särskild hänsyn" till andra sätt att lösa VA-frågan. Det behöver även tydligare framgå att denna utvidgade bedömning är en del av kommunens kontinuerliga va-planering och inte en insats som kan genomföras först när Länsstyrelsen öppnar ett tillsynsärende. Annars riskerar förslaget leda till att åtgärdstakten för bristfälliga enskilda avloppsanläggningar sjunker jämfört med nuläget.
- Min uppfattning är dock att det föreslagna tillägget egentligen inte är nödvändigt. Jag anser att det finns förutsättningar att tillämpa nuvarande lagstiftning med en högre flexibilitet och därmed uppnå samma syfte. Utredningens analys av 6 § behöver därför utvecklas.
- Syftet med tillägget är att skapa en ökad flexibilitet, men förslaget medför samtidigt en ökad komplexitet avseende ägande samt ett ökat ansvar och arbetsbelastning för kommunen genom att man förväntas ställa krav på anläggningens utförande och drift, liksom krav på organisationens långsiktiga kapacitet och kunskap för drift av anläggningen. Det kommer även krävas en kontinuerlig omprövning om förutsättningarna för "att på annat sätt uppnå motsvarande skydd" fortfarande gäller, vilket riskerar att skapa en osäkerhet och ryckighet som motverkar strävan mot långsiktighet i VA-planeringen. Dessa nackdelar behöver analyseras bättre.

#### Krav på VA-plan

- Det är positivt att kravet på en VA-plan förs in i lagstiftningen. Det bidrar till att understryka vikten av att arbeta långsiktigt med dessa frågor. Bestämmelserna i 6a§ behöver dock utvecklas med avseende på VA-planens omfattning och detaljeringsgrad.

### Krav på skyfallsplan

- Jag anser att det inte är motiverat att införa ett krav på en skyfallsplan formulerad på det sätt som i förslaget. Förslaget innebär en ytterligare fragmentisering av ansvar och rollfördelning inom dagvattenområdet, vilket redan är ett känt problem och ett hinder för genomförande av effektiva åtgärder.

### Stödande myndighet

- Av samma skäl bör inte Boverket ges ansvar för att stödja kommunerna vid planering för hantering av ökad belastning på de allmänna va-anläggningarna vid skyfall. En utpekat myndighetsansvar för en mycket specifik och avgränsad fråga, där den aktuella myndigheten saknar fackmässig kunskap och kompetens är inte lämpligt. Förslaget skapar dessutom ett glapp i myndighetsansvaret.

## Utvecklade kommentarer

Avsnitt 4.4 (Komplettering av 6 § avseende möjligheten att på annat sätt uppnå motsvarande skydd för människors hälsa och miljö).

### Nuvarande 6 §

Enligt min uppfattning är det inte uppenbart att det finns ett behov av denna komplettering överhuvudtaget. Med en utökad tolkning av 6 § kan syftet med det förslagna tillägget sannolikt rymmas inom befintlig formulering. Trots att en stor del av utredningen behandlar 6 § så saknas ändå en analys av dagens praxis utifrån paragrafens ursprungliga syfte. När paragrafen utarbetades utgjordes enskilda avlopp i bästa fall men inte nödvändigtvis av en enklare slamavskiljare. Succesivt infördes krav på ytterligare rening (trekammарbrunn, stenkista, infiltration, markbädd), på senare tid även tekniker som minireningsverk, liksom nya regler om krav motsvarande normal/hög skyddsnivå, och kompletterande tekniker som fosforfällor.

Det är därför förvånande att det sammanhang som rådde när departementschefen gjorde sitt uttalande inför 1955 års lagstiftning såvitt jag vet aldrig har jämförts med dagens situation. De förhållanden som kan förväntats varit aktuella för en bebyggelsegrupp på 20-30 fastigheter 1955, jämfört med motsvarande bebyggelse 2018 (med slamavskiljning, biologisk och kemisk rening, och kompletterande fosforavskiljning) är uppenbart helt olika. Ändå finns en formulering som återkommer i många rättsfall, och refereras i olika förarbeten: *Uppgiften om att ett större sammanhang skulle utgöras av 20-30 fastigheter ... troligen fortfarande kan anses gälla när det gäller de sanitära aspekterna, och det finns ingen anledning att göra någon annan bedömning* (avseende behovet av allmän va-anläggning för bebyggelse i ett större sammanhang). Jag menar att det i allra högsta grad finns anledning att pröva om en annan bedömning behöver göras. Om vi exempelvis föreställer oss en bebyggelsegrupp på 20-30 fastigheter som saknar enskilda avloppsreningsanläggningar och samtidigt hävdar att det ur hälsosynpunkt inte innebär någon skillnad jämfört med om de hade anläggningar enligt nuvarande krav blir det uppenbart att praxis behöver utvecklas.

Det saknas således ett avsnitt i utredningen som resonerar kring det samlade uttrycket *behov av vattenförsörjning eller avlopp i ett större sammanhang för en viss bebyggelse* som utgår från bebyggelsegruppens behov med hänsyn till bebyggelsen, platsens förutsättningar och tekniska lösningars prestanda. En sådan analys visar sannolikt att större bebyggelsegrupper än 20-30 fastigheter klarar sig med välfungerande enskilda lösningar, under förutsättning att man tillämpar motsvarande bedömning av hälsoskyddet som 1955. Detta gör att praxis därmed sannolikt kan utvecklas mer i linje med den allmänna uppfattningen. Samtidigt kan förväntas att miljörekvisitet får en mer framträdande roll i kommande bedömningar.

Även om en analys kommer fram till att resonemanget ovan inte stämmer är det också värdefullt då det sannolikt skulle bidra till att öka förståelsen för lagstiftningen och tydliggöra på vilket sätt resonemanget inte anses relevant. Det skulle samtidigt underlätta dialogen med fastighetsägare och lekmän.

### Hänsyn till möjligheten att på annat sätt uppnå motsvarande skydd

I och med att det införs en uttalad möjlighet att genomföra utredningar och värdera olika handlingsalternativ (med enskilda lösningar) i ett skede när behovet av allmän VA redan inträtt (enligt 6 §:s nuvarande formulering) riskerar förslaget att försvaga drivkraften att arbeta proaktivt exempelvis i tillsynsarbetet för säkerställa goda och fungerande enskilda lösningar. Det är därför angeläget att förslaget utformas så det inte innebär en "andra chans" att ta tag i frågan först när det aktualiseras via länsstyrelsen. Förslaget riskerar annars att leda till en passivisering av kommunernas arbete med frågan.

Det är också svårt att förstå om tillägget innebär en utökad utredningsplikt för kommunen, eller om avsikten enbart är att kommunen ges en möjlighet att utreda en annan lösning än allmän VA-försörjning, liksom om och när annan part eventuellt kan kräva en sådan utredning.

Syftet med tillägget är att skapa en ökad flexibilitet vid bedömning om behov föreligger för inrättande av verksamhetsområde för allmän VA-anläggning, men förslaget medför samtidigt en ökad komplexitet avseende olika ägandeformer samt ett ökat ansvar och arbetsbelastning för kommunen genom att man förväntas ställa krav på anläggningens utförande och drift, liksom organisationens långsiktiga kapacitet och kunskap för drift av anläggningen. Det kommer även krävas en kontinuerlig omprövning om förutsättningarna för "att på annat sätt uppnå motsvarande skydd" fortfarande gäller, vilket riskerar att skapa en osäkerhet och ryckighet som motverkar strävan mot långsiktighet. Dessa nackdelar behöver analyseras bättre.

### Avsnitt 4.5 (Komplettering av 6 § avseende krav på kommunal VA-plan (6a §))

Det är positivt att kravet på en VA-plan förs in i lagstiftningen. Det bidrar till att understryka vikten av att arbeta långsiktigt med dessa frågor. När det gäller beskrivningen av VA-planens innehåll och detaljeringsgrad finns dock ett antal frågetecken. I avsnitt 4.5.2 anges att förslaget enbart avser krav på en plan som hanterar kommunens skyldighet vad gäller befintliga och de i framtiden tillkommande *allmänna va-anläggningarna*. I avsnitt 4.5.4 indikeras emellertid att det är viktigt att fastighetsägare får komma till tals när det finns olika åsikter om *hur vattentjänsterna ska ordnas och där det kan finnas olika tänkbara möjligheter att lösa VA-frågan*. Men då är det ju definitionsmässigt inte en allmän anläggning, och då inte heller en fråga för VA-planen.

Vidare måste man ifrågasätta det rimliga i att VA-planen som enligt utredningen ska ha ett 12-årigt perspektiv förväntas vara så detaljerad i sitt innehåll att det är möjligt för enskilda fastighetsägare att ha synpunkter på hur vattentjänsterna ordnas. I praktiken är det endast i närtid (ofta 5-7 år) som VA-utbyggnadsplaner är mer detaljerade, på längre sikt är det ofta enbart en redovisning av identifierade områden där allmän VA-försörjning kan komma att aktualiseras, men där detta behov först behöver utredas vidare. Än mindre finns förslag formulerade kring hur VA-försörjningen ska ordnas i dessa områden.

### Avsnitt 13 (komplettering av 6 § avseende anpassningsåtgärder för dagvatten)

#### Direktiv och frågeställningar

Klimatanpassningsåtgärder är angelägna och det är motiverat att undersöka alla åtgärder och arbetssätt som kan bidra till detta. Redan i direktivet är det dock styrt att ett förslag ska redovisas där va-taxan kan användas för att finansiera åtgärder som Klimatanpassningsutredningen fastslagit att ingen enskild aktör har rådighet över (3.7.1). Utredningsdirektivet är därmed formulerat och avgränsat på ett sådant sätt att utredningen knappast har getts förutsättningar att resultera i några förslag som bidrar till de förbättringar som är önskvärda.

Utredningens fokus på hur en ökad belastning på de allmänna anläggningarna ska hanteras vid skyfall, leder exempel fram till ett förslag som skapar ett glapp i myndighetsansvar, genom att Boverket föreslås ges ansvar för att stödja kommunerna vid planering för specifikt denna fråga, men man föreslår inte någon myndighetsvägledning kring den grundläggande dimensioneringen av systemen, eller pekar på behovet av en sådan.

Det stora problemet när åtgärder ska vidtas för att minska risker och skador vid extrema skyfall är utformning och höjdsättning av mark och gator samt att säkerställa tillgång till lämpliga ytor där vatten kan tillåtas att samlas. Detta är svårt och komplext att genomföra i befintliga bebyggelsemiljöer och ansvaret är spritt på många aktörer. Många tidigare utredningar har pekat på just detta och kommit till slutsatsen att för att uppnå en mer hållbar hantering av dagvatten och skyfallssituationer, behöver ansvaret samlas på färre aktörer alternativt att samordningen behöver stärkas mellan de berörda aktörerna, och att aktörernas rådighet i vissa stycken kan behöva stärkas. Generellt sett så fokuserar utredningen på den i sammanhanget näst intill perifera frågan om åtgärder för att öka dagvattensystemens kapacitet, utan att man visat betydelsen av detta problem i sammanhanget.

### **Beskrivning av sakförhållanden**

Överlag så förekommer skrivningar om dagvatten som inte är vederhäftiga, och utredningen lyckas inte på ett korrekt vis redogöra för grundläggande sakförhållanden som dagens dagvattenhantering, ansvarsfördelning, dimensionering av befintliga system och rådighet. Detta bidrar till att analyser och redovisade förslag i flera fall inte uppfattas som relevanta.

### **Kapacitet och dimensionering**

Det är anmärkningsvärt att kapacitetsförhållanden i dagvattensystemen ges stort utrymme i utredningen utan att man redogör för det faktum att det inte finns någon myndighet med vägledningsansvar för lagen om allmänna vattentjänster, och att det inte finns några myndighetsföreskrifter eller allmänna råd kring dimensionering av allmänna VA-anläggningar. I brist på detta har branschorganisationen Svenskt Vatten publicerat dimensioneringsanvisningar (P110) och i dessa tolkat lagens krav på "skälig säkerhet". Utredningen föreslår att Boverket ges ansvar för att stödja kommunerna vid planering för hur en ökad belastning på de allmänna anläggningarna ska hanteras vid skyfall, men man föreslår inte någon myndighetsvägledning kring den grundläggande dimensioneringen, inte heller pekar man på behovet av en sådan.

Eftersom dimensioneringsanvisningarna i P110 är relativt nya, och tar höjd för framtida ändrad nederbörd, och även en ökad kravnivå för dagvattensystem i tätare bebyggelse ligger det nära till hands att diskutera kring hur dessa riktlinjer som gäller för nya system möjligen skulle kunna införas som ett långsiktigt krav också för befintliga system. Tyvärr har den vinklingen inte uppmärksammats i utredningen.

Man kan också konstatera att resonemangen i hög grad uppehåller sig kring frågan om att kommunen måste skaffa sig kunskap om hur stor belastningen är på de allmänna va-anläggningarna vid skyfall. Det är ett perspektiv som knappast leder framåt. Vid skyfall kommer alla allmänna dagvattensystem att vara överbelastade, eftersom de helt enkelt inte är dimensionerade för extrema skyfall. För att hantera denna situation krävs ofta genomgripande förändringar av bebyggelsens utformning och markens höjdsättning, så att marköversvämning kan ledas bort på ett kontrollerat vis till lägre liggande ytor där skadorna inte blir så omfattande. Detta är dock frågor som VA-huvudmannen inte har någon rådighet över, och en ökad kunskap om belastningen på de allmänna anläggningarna bidrar inte på något självklart sätt till någon lösning på problemet.

Det är riktigt som utredningen konstaterar att en översvämningskartering ger en bra grund för riskidentifiering och planering av åtgärder, men bedömningen av "en ökad belastning på de allmänna va-anläggningarna" är i stor utsträckning ett sidospår i denna analys.

Utredningen föreslår en egen definition på skyfall, för att man hävdar att det är "svårt att bestämma vilken återkomsttid som bedömningen ska avse". Även här ignorerar man således de dimensioneringsprinciper som utarbetats och tillämpats under flera decennier utan någon närmare motivering. Det framgår inte heller varför man anser att det är svårt att bestämma en återkomsttid. Det är för övrigt intressant att den i utredningen föreslagna skyfallsdefinitionen ger ett regn med lägre intensitet än vad dimensionering enligt SV P110 ger.

## Planeringsfrågor

När det gäller frågan om planering för att anpassa samhället till ökade regnmängder konstaterar utredningen först att det är en samhällsplaneringsfråga och att vi har en plan- och bygglag med begränsningar, sedan föreslår man en kommunal planering som avgränsas till de allmänna va-anläggningarna, vilket gör att nyttan av förslaget blir mycket begränsad.

I problembeskrivningen (3.7.6) redovisas slutsatser som är missvisande: *"Som framgår ovan finns det ingen utpekad ansvarig aktör för att samordna eller ordna anpassningsåtgärder för regn med återkomsttid från det som bedöms vara skälig nivå av säkerhet, upp till de nivåer kommuner är skyldiga att ha kris och beredskapsplanering för. För att dessa anpassningsåtgärder ska vidtas krävs därför i dag en gemensam målbild och interna överenskommelser inom kommunen avseende planering, genomförande, drift och skötsel.* Det är kommunen som har det övergripande ansvaret, och det är rimligt att kommunen kan tydliggöra och fördela (peka ut) ansvaret inom sin egen organisation. Det är också en felaktig uppfattning att det inte är någon som har ansvar mellan 10-årsregn och 100-årsregn. Har man en god samhällsplanering som klarar 100-årsregnet så är inte 50-årsregnet heller något problem. Dessa missuppfattningar leder till att man hamnar fel i analysen, och därmed också fel i förslagen. Kommunen har det övergripande ansvaret för bebyggelseplaneringen, och bebyggelsen ska enligt PBL utformas med hänsyn bland annat till risken för översvämning och mark som inte är lämplig för bebyggelse ska inte bebyggas.

## Övrigt

Det noteras att utredningen inte på något sätt uppmärksammar fastighetsägarnas roll i arbetet med att uppnå en hållbar dagvattenhantering och minskad risk vid skyfall. Denna fråga hänvisas till förslag om fortsatta utredningsinsatser. Slutsatsen förstärker intrycket av att utredningens direktiv och tidsramar varit alltför begränsade för att analysera problemet i sin helhet.

---

Anders Rydberg  
Konsult, WSP Sverige  
[anders.rydberg@wsp.com](mailto:anders.rydberg@wsp.com)  
Telefon 010 722 8215