

Datum
2018-10-25

Dnr
02308-2018
Ert Dnr
M2018/01630/Nm

Mottagare
m.remissvar@regeringskansliet.se

Handläggare
Ann-Karin Thorén
Enheten för vattenförvaltning
ann-karin.thoren@havochovatten.se

Direkt
010-698 6078

Yttrande över betänkandet SOU 2018:34 Vägar till hållbara vattentjänster

Sammanfattning

Havs- och vattenmyndigheten välkomnar utredningens ansats att åstadkomma en sammanhållen styrmedelskedja för hållbara vattentjänster. Vi stödjer flera av utredningens förslag beträffande kommunens skyldighet att ordna vattentjänster, bland annat att Havs- och vattenmyndigheten utses till tillsynsvägläddande myndighet för länsstyrelsernas tillsyn över 6 § lagen om allmänna vattentjänster (LAV) och att det i LAV införs krav på en plan där kommunerna redovisar hur de långsiktigt ska uppfylla sina skyldigheter enligt lagen. Vi stödjer även utredningens förslag om att planen innehåller en redogörelse för hur en ökad belastning på de allmänna va-anläggningarna ska hanteras vid skyfall.

Havs- och vattenmyndigheten instämmer i utredningens förslag om en gemensam plattform där nationella myndigheter tydligare samordnar den statliga styrningen och tillsammans med kommuner, branschorganisationer och länsstyrelser kan diskutera helheten vad gäller samtliga vattentjänster i ett förändrat klimat. I detta sammanhang kan Havs- och vattenmyndigheten ta en samordnande roll.

Beträffande utredningens förslag om ökad åtgärdstakt och återvinning av näringsämnen avseende små avlopp stödjer vi att Havs- och vattenmyndigheten får föreskriftsrätt för små avlopp, att vi får ett tydligare tillsynsvägläddningsansvar samt att krav på avloppsdeklaration införs. Vad gäller förslaget om förbättrad avloppsrådgivning anser vi att denna ska ske lokalt och att Havs- och vattenmyndigheten kan ge stöd till kommunerna i form av kunskapsunderlag och finansiering på motsvarande sätt som energirådgivningen ges stöd av Energimyndigheten.

Havs- och vattenmyndigheten avstyrker förslaget om kunskapsunderlag om gemensamhetsanläggningar och är tveksamma till förslaget om *Kompetens-*

utveckling och erfarenhetsutbyte om tillsyn, taxor och prövning. Vi föreslår ett förtydligande av förslaget om Behovsbedömning i 6 § vattentjänstlagen.

Havs- och vattenmyndigheten bedömer att det finns en risk för att utredningen underskattar resurserna som, de förslag vi instämmer i, kommer att ta i anspråk för myndighetens räkning.

Vi konstaterar också att både konsekvenserna av förändringarna i vattentjänstlagen (LAV) och den nya förordningen om avloppsdeklARATIONER bygger på flera kritiska antaganden. Hur marknaden för avloppsdeklARATIONER och den efterföljande tillsynen kommer att utveckla sig är oklar. Detsamma gäller förändringarna i LAV som är svåra att förutsäga konsekvenserna av. Höga kostnader kan komma att uppstå, framförallt hos kommunerna men även för Havs- och vattenmyndigheten, om dessa antaganden inte faller ut på det sätt som utredningen antagit. Å andra sidan bedömer vi att insatser är nödvändiga för att vattentjänsterna ska bli hållbara.

Havs- och vattenmyndighetens synpunkter på utredningens överväganden och förslag

4.2 Nationell plattform för samverkan om hållbara vattentjänster

Havs- och vattenmyndigheten instämmer i utredningens förslag om att stegvis sträva efter ett samlat och formaliserat nationellt arbete kring vattentjänster och att på sikt eventuellt även inkludera det nationella dricks-vattenrådet, för att åstadkomma ett va-råd för samtliga vattentjänster. Vi bedömer att det finns flera fördelar med en gemensam plattform där nationella myndigheter tydligare samordnar den statliga styrningen och tillsammans med branschorganisationer, länsstyrelser och kommuner kan diskutera helheten vad gäller hållbara vattentjänster och i ett förändrat klimat.

Utredningen föreslår att Naturvårdsverket får i uppdrag att utforma denna plattform. Motiven till detta uppfattar vi inte helt klart och vi vill här framföra argument för att överväga att Havs- och vattenmyndigheten kan få uppdraget. Havs- och vattenmyndigheten är enligt myndighetens instruktion förvaltningsmyndighet på miljöområdet för frågor om bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag och hav. Myndigheten ska inom sitt ansvarsområde vara pådrivande, stödjande och samlande vid genomförandet av vattenpolitiken.

Mer specifikt har myndigheten uppdraget att samordna vattenmyndigheterna i genomförandet av vattendirektivet, och ansvara för redovisningen till EU kommissionen.

Syftet med vattendirektivet¹ är att:

- Hindra försämring, skydda och förbättra statusen hos de akvatiska ekosystemen
- Hållbar vattenanvändning baserad på ett långsiktigt skydd av tillgängliga vattenresurser
- Särskilda åtgärder för gradvis minskning av utsläpp och spill av prioriterade ämnen (utfasning av prioriterade farliga ämnen)
- Säkerställa gradvis minskning av förorening av grundvattnet och förhindra ytterligare förorening
- Bidra till att mildra effekter av vattenbrist och torka

Det är väsentligt att vattenförvaltningen fångar dessa syften på ett samlat sätt.

Betydelsen av att planera för att mildra effekter av vattenbrist och torka har blivit alltmer påtaglig efter de senaste årens akuta vattenbrist.

Förståelsen för vad upprättandet av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område² innebär och vad åtgärdsprogram för vattenförvaltning därmed ska innehålla håller fortfarande på att utvecklas inom och emellan berörda myndigheter, bl.a. anser EU kommissionen att vattendirektivet tillsammans med översvämningsdirektivet utgör viktiga verktyg för att hantera klimatanpassning.

Enligt direktivet om översvämnningar ska de första riskhanteringsplanerna för översvämnningar genomföras i samordning med översynen av vattendirektivets förvaltningsplaner. Mål och krav i direktivet om översvämnningar ska beaktas i vattenförvaltningens förvaltningsplaner och åtgärdsprogram. Havs- och vattenmyndigheten har tillsammans med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) tagit initiativ till en utredning av synergier och konflikter mellan målen i de respektive direktiven.³

4.3 Tillsynsvägledande myndighet i frågor om 6 § LAV

Vi instämmer i förslaget att Havs- och vattenmyndigheten utses till central tillsynsvägledande myndighet för länsstyrelsernas tillsyn över hur kommunerna fullföljer sin skyldighet enligt 6 § LAV. Samarbete med Naturvårdsverket, Boverket och Livsmedelsverket kommer att vara nödvändig eftersom LAV har direkta kopplingar till flera lagar och förordningar som fall-

¹ Artikel 1 direktiv 2000/660

² EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område

³ Översvämningsdirektiv och vattendirektiv i samverkan. Lagtolken AB, 2017. Kan erhållas via MSB eller HaV.

ler under andra myndigheters bemyndiganden. Det är viktigt att åstadkomma en samordnad tillämpning av vattenlagstiftningen för en effektiv förvaltning.

Havs- och vattenmyndigheten har tidigare i en skrivelse till regeringen påpekat behovet av en tillsynsvägledande myndighet. En central tillsynsvägledning kan underlätta länsstyrelsernas arbete och skapa en mer enhetlig tillsyn.

Den förändring i 6 § LAV som utredningen föreslår gör att tillsynsarbetet förändras och nya bedömningar kommer behöva göras. Havs- och vattenmyndigheten stödjer utredningens bedömning och den grund som utredaren beskriver för att just Havs- och vattenmyndigheten bör vara den centrala myndighet som är mest lämpad för tillsynsvägledningen.

Argument för att Havs- och vattenmyndigheten ska vara tillsynsvägledande myndighet är den tydliga koppling som finns till myndighetens ansvarsområden som tillsynsvägledande myndighet för små avlopp.

Ett annat argument är att Havs- och vattenmyndigheten samordnar genomförandet av ramdirektivet för vatten och är föreskrivande och vägledande för hur vattenmyndigheterna ska fastställa miljökvalitetsnormer för vatten. Havs- och vattenmyndigheten är även vägledande för hur miljökvalitetsnormer för vatten enligt 5 kap. miljöbalken ska tillämpas vid tillsyn och prövning. Miljökvalitetsnormer för vatten måste beaktas vid kommunal planering enligt plan och bygglagen då kommuner inte får fatta beslut som kan äventyra uppfyllandet av dem.⁴

Havs- och vattenmyndigheten har också tagit fram en vägledning för kommunal va-planering, en rapport där vi sammanställt juridiken kring vatten och avlopp, samt vägledning för effektiv tillsyn av små avloppsanläggningar. Havs- och vattenmyndigheten har finansierat ett GIS-stöd för riskbedömningar av miljöpåverkan och hälsoskydd från små avlopp⁵ som även kan användas inom kommunal va-planering. Inom kort kommer en vägledning för prövning av små avloppsanläggningar vara klar och arbete pågår med att ta fram en vägledning för regionala vattenförsörjningsplaner. Vi gör årligen en uppföljning av länsstyrelsernas arbete kring hur de stödjer kommunerna i deras va-planering och hur de bedriver tillsyn enligt 6 § LAV.

⁴ Klargörs i proposition 2017/18:243 t ex sid 141.

⁵ <https://www.lansstyrelsen.se/jonkoping/stat-och-kommun/samhallsbyggnad/livsmedel-och-vatten/gis-stod-for-provning-och-tillsyn-av-sma-avlopp.html>

4.4 Behovsbedömning i 6 § vattentjänstlagen

Vi anser att det är bra att det genom tillägget i 6 § LAV ges möjlighet för andra lösningar än en allmän va-anläggning, i de fall man kan uppnå motsvarande skydd för människors hälsa och miljön, t ex genom gemensamhetsanläggning eller enskild anläggning. Förändringen skulle kunna leda till att fastighetsägare i kommuner med högt bebyggelsetryck, snabbare kan få tillgång till tillfredsställande vattentjänster.

Vi anser emellertid att utredningens förslag på formulering om tillägg till 6 § om behovsbedömning är otydlig och bör ses över. För att förstå innebörden av tillägget är det nödvändigt att läsa författningskommentaren (kapitel 6.2). Där tydliggörs det att kommunens grundläggande skyldighet är att ordna vattentjänster i enlighet med paragrafens första stycke och att detta inte ändras i och med det föreslagna tillägget.

4.5 Krav på plan för allmänna vattentjänster

Havs- och vattenmyndigheten instämmer i förslaget att ett krav på plan för hur kommunen långsiktigt ska uppfylla sina skyldigheter att ordna vattentjänster införs i en ny § 6 a. Det är bra att syftet med planen preciseras i paragrafen, samt att planen fastställs av kommunfullmäktige. Att redovisa detta på ett tydligt sätt och ha en dialog med medborgarna och samhället i övrigt ser Havs- och vattenmyndigheten som positivt.

Havs- och vattenmyndigheten vill framföra att vi ser att omfattning och innehåll i plan enligt LAV bör motsvara syftet med åtgärden i vattendistriktens åtgärdsprogram. En sådan vägledning för kommunal VA-planering finns på Havs- och vattenmyndighetens webbplats sedan 2014. Denna kan lämpligtvis uppdateras i linje med utredningens förslag om det genomförs. Eventuellt kan det GIS-stöd för enskilda avlopp som utvecklats på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten kompletteras med obligatoriska krav på uppdaterade skikt för verksamhetsområden för spillavlopp, dagvatten, dricksvatten, antal anslutna, gemensamma avloppsanläggningar enligt anläggningslagen.

Havs- och vattenmyndigheten konstaterar att planen enligt § 6 c ska samrådaskas med berörda myndigheter (bland annat länsstyrelsen), samtidigt som länsstyrelsen är tillsynsmyndighet över att kommunen fullgör skyldigheten enligt § 6. Det kan i sammanhanget vara viktigt att tydliggöra att även om länsstyrelsen lämnar synpunkter i samband med utställningen, har länsstyrelsen inte detaljerad kunskap om hur va-situationen i hela kommunen ser ut och det underlagsmaterial som ligger till grund för planen. Eventuella synpunkter från länsstyrelsen i samråds- och utställningsskedet får inte begränsa länsstyrelsens möjligheter att i ett senare skede förelägga kommunen om att besluta om kommunalt verksamhetsområde.

4.7 Styrmedel och nationella mål för små avlopp

4.7.2 Mål för ökad åtgärdstakt

Havs- och vattenmyndigheten ställer sig positiv till utredningens förslag om att regeringen beslutar om etappmål i miljömålssystemet i syfte att öka åtgärdstakten för små avlopp och att Havs- och vattenmyndigheten blir ansvarig myndighet för dessa etappmål. För att etappmålet inte ska ge fel styrning föreslår vi att även andra tillsynsområden som t ex större avloppsreningsverk och jordbruket får egna etappmål. Dessa branscher påverkar övergödningen i lika stor eller större utsträckning som de små avloppsanläggningarna och där kan också mer kostnadseffektiva åtgärder göras.

Havs- och vattenmyndigheten är även positiv till förslaget att Havs- och vattenmyndigheten tillsammans med Naturvårdsverket och SCB får i uppdrag att utveckla en metodik för att mäta och följa upp åtgärdstakt för små avlopp.

Att som utredningen föreslår införa ett etappmål som innebär att insatser ska vidtas så att åtgärdstakten blir i genomsnitt 5 % är dock inte helt oproblematiskt, eftersom det bygger på ett antagande om 20 års teknisk livslängd. Om en tillsynsåtgärd eller en utförd ändring på en äldre anläggning verkligen ger en förlängd livslängd på 20 år kan ifrågasättas. För att målet ska kunna följas upp utan att det blir alltför betungande för kommunerna behöver det finnas en enhetlig modell för registrering av dessa uppgifter i kommunernas register, vilket också behöver undersökas i Havs- och vattenmyndighetens utredning av uppföljningsmetodik av åtgärdstakt.

Ett alternativt etappmål skulle kunna vara att alla avloppsanläggningar ska ha längre gående rening och inte enbart slamavskiljning ⁶. Ett sådant mål skulle vara lättare att förstå och betydligt enklare att mäta då detta är en uppgift som är mindre komplicerad för kommunerna att ta fram och som redan idag samlas in genom Svenska MiljöEmissionsData (SMED).

4.8 Effektivare tillsynsarbete utvecklas

4.8.1 Tillsynsvägledning för små avloppsanläggningar

Vi instämmer i utredningens förslag att myndighetens uppdrag förtydligas så att det klart framgår att HaV ska ge tillsynsvägledning i frågor om för avloppsanläggningar för hushållspillvatten som är dimensionerade för högst 200 personekvivalenter. I miljötillsynsförordningen saknas en rättslig definition av begreppet enskilda avlopp och förändringen tydliggör HaVs tillsynsvägledningsansvar.

⁶ Krav på längre gående rening har funnits sedan 1969 Miljöskyddslagen.

4.8.2 Föreskriftsrätt för Havs- och vattenmyndigheten

Vi instämmer i utredningens förslag att Havs- och vattenmyndigheten ges föreskriftsrätt i frågor rörande försiktighetsmått kopplade till avloppsanläggningar för högst 200 pe och att myndigheten ges i uppdrag att utveckla nya föreskrifter om krav på dessa avloppsanläggningar.

I motiveringstexten anger utredningen "Utredningen anser att Havs- och vattenmyndigheten bör få föreskriftsrätt i frågor rörande små avloppsanläggningar för hushållsspillvatten och därmed ges möjlighet att placera delar av det förslag till regelverk myndigheten tagit fram i en föreskrift eller låta kvarstå i allmänna råd. Regeringen har möjlighet att avgöra om några delar av reglerna ska finnas i en förordning. *Genom att överföra den vägledning och de krav som finns i Havs- och vattenmyndighetens allmänna råd om små avloppsanläggningar till regler i en föreskrift eller förordning är det möjligt att tydliggöra miljöbalkens krav och därmed effektivisera kommunernas arbete med tillsyn och prövning*". (HaV:s kursivering).

I specialmotiveringen till den nya paragrafen som innehåller bemyndigandet för HaV, 47 b § FMH, anger utredningen "Paragrafen är ny. Bestämmelsen syftar till att skapa möjligheter för Havs- och vattenmyndigheten att meddela närmare föreskrifter om försiktighetsmått vid utsläpp av avloppsvatten från små avloppsanläggningar. *Avsikten är att en del bestämmelser som kan bidra till en effektivare tillsyn ska kunna tas upp i en föreskrift i stället för att som idag framgå av allmänna råd* (HaV:s kursivering).

Enligt detta förslag om HaV:s bemyndigande uppfattar vi att HaV kan föreskriva om skyddsnivåer och vilka krav som kan ställas på avloppsanläggningens utformning, lokalisering, skyddsåtgärder för hälsoskydd och miljöskydd inklusive reduktionskrav, möjligen även krav på kretsloppsåtgärder enligt 2 kap 5 § MB.

Däremot konstaterar vi att frågor om vad som är tillståndspliktigt och anmälningspliktigt, frågor om kontroll, tillsyn och krav på utförandeintyg (certifierad anläggare) hamnar utanför det föreslagna bemyndigandet. Flera av dessa frågor är av betydelse för tillsynen av små avloppsanläggningar.

Vi förstår därför inte riktigt hur föreskrifter om försiktighetsmått vid utsläpp av avloppsvatten från små avloppsanläggningar ska kunna bidra till en effektivare tillsyn. Däremot kan förslaget bidra till att öka samsynen mellan de kommunala prövningsmyndigheterna, öka förutsägbarheten för fastighetsägare om vilka reningskrav en anläggning behöver uppnå samt minska osäkerheten i tillämpningen för prövningsmyndigheten och därigenom ge en effektivare handläggning av tillståndsprövningen.

4.8.3 Avloppsanläggning eller avloppsanordning

Vi instämmer i utredningens förslag att ändra avloppsanordning till avloppsanläggning i miljöbalken och förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd.

4.8.4 Länsstyrelsernas tillsynsvägledning ska utvecklas

Vi instämmer i utredningens analys att behovet av tillsynsvägledning från länsstyrelserna är stort även om vägledningen har ökat på flera håll på senare år. Beträffande förslaget om att länsstyrelserna får i uppdrag att utveckla sin tillsynsvägledning anser Havs- och vattenmyndigheten att det ingår i länsstyrelsernas ansvar redan idag men att vägledningsansvaret behöver tydliggöras. Resurserna för att arbeta med tillsynsvägledning för små avloppsanläggningar behöver också förstärkas.

För att få till en effektivare tillsyn bör länsstyrelserna verka för att kommunerna utreder tillsynsbehovet, för register över objekt som behöver återkommande tillsyn, tar fram en tillsynsplan där insatser prioriteras så att inte miljö kvalitetsnormer för vatten äventyras samt att de utvecklar personalens kompetens i tillsynsfrågor. Länsstyrelsen behöver i sin samlade tillsynsvägledningsplan tydliggöra vad som avses genomföras inom området små avlopp som omfattas av länsstyrelsens ansvarsområde enligt miljöbalken. Även dessa tillsynsinsatser bör utgå från att miljö kvalitetsnormer för vatten inte får äventyras.

4.8.5 Kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte om tillsyn, taxor och prövning

Vi är tveksamma till utredningens förslag att Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att koordinera och tillsammans med andra aktörer genomföra en flerårig satsning på kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte om tillsyn, taxor och prövning för att styra mot ökad åtgärdstakt och kretsloppsanpassning. Havs- och vattenmyndighetens tillsynsvägledning innebär idag att myndigheten verkar för att en effektiv, likvärdig och rättssäker tillsyn och prövning sker genom att ge kommuner och länsstyrelser stöd och råd genom hemsida, e-post, telefonförfrågningar, nyhetsbrev, medverkan vid konferenser och handläggarräffar med länsstyrelserna. I myndighetens vägledningsansvar ingår att samverka med andra tillsynsvägledande myndigheter för att åstadkomma ett effektivt tillsynsarbete. Således ingår det redan idag i Havs- och vattenmyndighetens uppdrag att koordinera och tillsammans med andra aktörer genomföra kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte om tillsyn och prövning. Däremot anser vi att Länsstyrelsens vägledningsansvar gällande dessa frågor behöver tydliggöras (se kommentaren under 4.8.4).

Beträffande frågan kring hur taxor kan användas som incitament för åtgärd anser vi att det inte ingår i Havs- och vattenmyndighetens uppdrag att vägleda om taxor men att kommunerna i samverkan genom SKL och Avfall Sverige skulle kunna verka för att utveckla nya taxemodeller som styr mot ökad kretsloppsanpassning.

4.8.6 Kunskapsunderlag om tekniklösningars prestanda

Vi håller med utredningen om att det finns ett behov av ett samlat kunskapsunderlag om små avloppsanläggningars prestanda som riktar sig till kommuner, fastighetsägare och företag.

Vi är tveksamma till att ett sådant uppdrag riktas till myndigheten. Sådant underlag som utredningen föreslår behöver bygga på uppgifter från leverantörer och entreprenörer vilket innebär vissa svårigheter för Havs- och vattenmyndigheten att stå för dess fullständighet, riktighet och tillförlitlighet. Vi har inte heller kunnat hitta motsvarande kunskapsunderlag för annan verksamhet som ges av en central myndighet. Vi har även uppfattat det som att Konsumentverket inte längre ger någon rådgivning eller information om enskilda produkter inom andra områden.

4.9 Införande av en avloppsdeklaration

Vi instämmer i utredningens förslag om krav på att en avloppsdeklaration ska upprättas för små avloppsanläggningar.

Frågan om ökad åtgärdstakt för små avlopp har diskuterats och utretts i flera utredningar utan att förändringar genomförts. Att tillsyn är ett dyrt styrmedel och inte fungerar fullt ut i flertalet kommuner är det få som opponerar sig emot. Havs- och vattenmyndigheten har i tidigare utredning kommit fram till att en skatt/avgift för äldre avlopp är ett mer kostnadseffektivt styrmedel. Det föreslagna styrmedlet avloppsdeklaration kommer enligt konsekvensanalysen att minska kostnader gentemot att ha en kommunal tillsyn var sjunde år. Förslagets största merit ligger i att det flyttar ansvaret för den miljöfarliga verksamheten närmare fastighetsägarna, vilket är nödvändigt och enligt miljöbalkens grundläggande krav. Utredningens förslag om avloppsdeklarationer kan anses som den mest framkomliga vägen i dagens uppkomna situation.

För att förslaget ska kunna fungera som avsett bedömer Havs- och vattenmyndigheten att

1. tillsynsmyndigheterna behöver tillsätta mer resurser för tillsyn av små avloppsanläggningar
2. ett digitalt system för informationshantering behöver finnas tillgängligt hos kommunerna

3. möjlighet att styra besiktningarna geografiskt och över sjuårsperioden behöver finnas.

1. Resurser för tillsyn behöver tillsättas

En grund för att systemet med avloppsdeklarationer ska fungera som avsett dvs att fastighetsägaren får ett incitament att åtgärda sin avloppsanläggning är att det finns ett större tillsynstryck än idag. Endast vetskapen om att anläggningen inte fungerar är troligen inte incitament nog för fastighetsägaren att agera.

Om fastighetsägaren upplever att risken för krav på åtgärder från tillsynsmyndigheten är liten så minskar incitamentet för åtgärd på eget initiativ. Det finns ingen garanti för att ett införande av avloppsdeklarationen skulle öka tillsynens omfattning. Havs- och vattenmyndighetens bedömning är därför att en kombination med ökade tillsynsresurser är en förutsättning för att systemet ska fungera som avsett.

2. Digitala system

För att avloppsdeklarationen ska kunna utföras på ett korrekt sätt behöver det ackrediterade kontrollföretaget ha tillgång till de tillstånd som finns för avloppsanläggningarna på de fastigheter som de ska besiktiga. I dagsläget skulle kommunerna manuellt behöva ta fram dessa tillstånd och i de fall de inte redan finns digitalt behöva scanna dem för att kunna skicka dem till kontrollföretagen. Om flera kontrollföretag arbetar inom samma kommun kan arbetsbelastningen för kommunen bli mycket stor då samma handlingar behöver skickas ut till flera kontrollföretag.

Utan ett digitalt system för att hantera informationen skulle kommunerna också behöva skriva in resultaten från avloppsdeklarationerna manuellt i sina ärendehanteringssystem och register.

Om kommunerna istället har IT-tjänster för avloppsdeklarationerna så skulle de ackrediterade kontrollföretagen lätt kunna ta del av tillstånden på de fastigheter som de ska besiktiga och även rapportera de utförda deklarationernas på ett enkelt sätt. Ett system för digital registrering av avloppsdeklarationer bör vara utformat på ett sådant sätt att tillsynsmyndigheten inte behöver skriva in resultatet i sina ärendehanteringssystem och register manuellt utan att detta sker automatiskt.

För att alla kommuner på ett effektivt sätt ska kunna utveckla ett digitalt system med IT-tjänster för att hämta och lämna information behöver de tid och stöd.

Om ett system med digital informationshantering via e-tjänster inte finns på plats vid införandet av avloppsdeklarationen så kommer kommuner med

många små avloppsanläggningar att få mycket svårt att hantera avloppsdeklarationerna på ett effektivt sätt och det finns risk att den tid som borde ägnats åt tillsyn istället går åt till ren administration.

Om avloppsdeklarationer ska införas bör även informationshanteringen för dessa införlivas i den nationella systematiken för verksamhetsområdet små avlopp. Detta för att skapa en enhetlig modell och förutsättningar för att återbruka lösningar.

3. Möjligheter att styra besiktningarna geografiskt och över sjuårsperioden

I nuvarande formulering av förslaget till förordning om avloppsdeklarationer har tillsynsmyndigheten ingen möjlighet att sprida besiktningar i tid utan bara att bevilja anstånd med att lämna in en avloppsdeklaration om det finns särskilda skäl. Detta tolkar vi som att möjligheten till anstånd enbart kan ges i det enskilda fallet. Vi anser dock att det kan finnas flera fördelar med att utöka kommunernas möjligheter att styra besiktningarna tidsmässigt, inom sjuårsperioden, och även geografiskt.

Kommuner och besiktningsorgan skulle behöva en jämn ström av kontrollrapporter och tillsynsärenden över sjuårsperioden. Detta för att undvika resurskrävande arbetstoppar för både kommunens tjänstemän och även för besiktningsorgan. Det finns en farhåga att en stor andel av fastighetsägarna kommer att avvakta med besiktningen till sista minuten. Priserna kan även komma att stiga kraftigt om ett stort antal fastighetsägare vill ha en besiktning under en kort tidsperiod.

Det är också en fördel om besiktningarna vore geografiskt koncentrerade till olika områden av kommunen. Då skulle transporterna minimeras för både besiktningar och för en eventuell efterföljande tillsyn. Minskade transporter minskar fastighetsägarnas kostnader och miljöpåverkan. En geografisk koncentration utökar även fastighetsägarnas möjligheter pressa priser genom att organisera sig, t.ex. inom vägföreningen. En annan fördel är att kommunen kan prioritera riskområden för besiktningar, som inte nyligen har tillsynats.

Övergångsbestämmelse om uppstart i södra Sverige först

Det kommer att krävas tid att ta fram och besluta de dokument som behövs för ackreditering av besiktningsorgan. Det kommer också att ta tid att ackreditera besiktningsföretagen och utbilda personal. Ytterligare tid krävs innan marknaden har mognat och eventuella kapacitetsbrister har byggts bort. Mot denna bakgrund bör man överväga om en uppstart i hela Sverige samtidigt kan medföra problem. Möjligen kan det vara klokt att införa en övergångsbestämmelse i förordningen om en senareläggning av besiktningskravet för fastighetsägare i Sveriges norra län. Detta motiveras utifrån att södra Sverige har mer problem med övergödning och hälsoaspekter

kopplade till små avlopp. Södra Sverige är också mer tätbefolkat, vilket innebär lägre pris för själva besiktningen pga. mindre transportkostnader. I ett uppstartsskede kan det även finnas risk att endast ett fåtal aktörer kan utföra besiktningar i vissa områden i norra Sverige, med sämre konkurrens som följd.

Vilka avloppsanläggningar som bör kontrolleras och val av tidsintervall

Havs- och vattenmyndigheten håller även med om utredningens definition om vilka avloppsanläggningar som omfattas av deklarationskravet i den första cykeln för att undvika fusk och att olagliga installerade anläggningar förbises, vilket skulle kunna äventyra trovärdigheten för styrmedlet. Inför andra kontrollcykeln bör man dock utvärdera miljönyttan mot fastighetsägarnas kostnad för att kontrollera vissa anläggningar var sjunde år. Ett sådant exempel är fritidsfastigheter med endast BDT-avlopp.

Vid en avvägning mellan nytta för hälsa och miljö och fastighetsägarens kostnad för avloppsdeklarationen finner Havs- och vattenmyndigheten utredningens bedömning om att sju års mellanrum för besiktningarna är väl avvägt.

4.10 System för insamling av uppgifter om små avlopp

Vi instämmer i utredningens förslag att myndigheten ges i uppdrag att utveckla ett system/modell för insamling av uppgifter om små avloppsanläggningar och förslaget att en fördjupad juridisk utredning om registrering, införande och ansvar för uppgifter om små avlopp ska genomföras i samband med detta arbete.

Havs- och vattenmyndigheten delar utredningens bild av att de aktörer som behöver uppgifter om små avloppsanläggningar har svårt att få tillgång till dessa på ett enkelt sätt och med en bra kvalitet.

På Havs- och vattenmyndigheten pågår ett projekt inom Digitalt först – smartare miljöinformation som syftar till att ta fram en gemensam nationell systematik för hantering av information om små avloppsanläggningar hos kommunerna. Under 2019 planerar projektet att specificera de IT-stöd (e-tjänster och bastjänster) som behövs hos kommuner, Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelsen. Det är sedan upp till respektive organisation att implementera dessa. Projektet avser även att genomföra en pilotverksamhet där vissa informationsutbyten testas i praktiken, vilket också förväntas driva anpassning av befintliga IT-system för att på så vis underlätta etableringen för fler kommuner.

Om kommunerna hanterar informationen enhetligt kan Havs- och vattenmyndigheten och andra aktörer på ett enkelt sätt efterfråga och få relevant information med hög kvalitet på ett effektivt sätt. Om även IT-tjänster finns

tillgängliga för de berörda aktörerna så kan arbetet effektiviseras ytterligare eftersom kommunerna då inte behöver ta fram och vidarebefordra information manuellt.

Havs- och vattenmyndigheten har alltså inte för avsikt att föra ett nationellt register för uppgifter om små avloppsanläggningar, information finns lokalt hos respektive kommun. Projektet som pågår har istället som mål att underlätta för alla aktörer som behöver hämta och inkomma med information om små avloppsanläggningar på ett effektivt sätt.

Det finns dock inget tvingande i det förslag som tas fram, utan med dagens reglering är det upp till den enskilda kommunen om man vill genomföra de förändringar som krävs i ärendehanteringssystemen för att digitalisera informationshanteringen. Eftersom arbetet med att få en enhetlig informationshantering och IT-tjänster kommer att kosta kommunerna resurser i både tid och pengar är det osäkert hur många kommuner som kommer att genomföra de förändringar som behövs så länge de inte är tvingande. Lagkrav är troligen en förutsättning för att få ett genomförande i alla kommuner.

Idag finns tvingande regler för elektronisk inlämning av miljörapport via Svenska miljörapporteringsportalen (SMP) för B-anläggningar⁷. Havs- och vattenmyndighetens uppfattning är att det vore önskvärt om ett krav på digital registrering gäller för samtliga miljöfarliga verksamheter med utsläpp till vatten, alltså även C-verksamheter och U-verksamheter. I detta sammanhang innebär det att även avloppsanläggningar mellan 200 och 2000 pe bör registreras digitalt och inte endast små avloppsanläggningar.

4.11 Avloppsrådgivning

Vi håller med utredningen om att det kan vara en kostnadseffektiv åtgärd att utöka och förbättrad va-rådgivning om enskild vattenförsörjning och små avloppsanläggningar.

Vi avstyrker dock utredningens förslag att Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att utreda och etablera en organisation för va-rådgivning till fastighetsägare vad gäller små avloppsanläggningar för hushållsspillvatten och enskild dricksvattenförsörjning.

Vi bedömer det som svårt att genom nationell va-rådgivning ge direkt information och rådgivning till fastighetsägare eftersom förutsättningar i olika kommuner och län varierar och att det är ett stort antal fastigheter med enskild va-försörjning att hantera. Däremot anser vi att ökad va-rådgivning och kommunikationsinsatser på lokal nivå kan öka förståelsen för

⁷ Detta regleras i 6 § Naturvårdsverkets föreskrifter om miljörapport; (NFS 2016:8)
”Miljörapporter ska lämnas elektroniskt via Naturvårdsverkets e-tjänst för miljörapporter, Svenska miljörapporteringsportalen (SMP).”

varför åtgärder behövs och kan underlätta för fastighetsägarna samt bidra till att fler dåliga små avlopp åtgärdas. Det finns goda exempel på kommunal VA rådgivning, t ex i Norrtälje kommun, som kan användas som modell.

Vi tycker därför att det är lämpligt att Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att tillsammans med berörda myndigheter se över en nationell vägledning som riktar sig till kommunala va-rådgivare samt stödjer utredningens förslag att regeringen utreder möjligheten till ett nationellt stöd till kommunerna för va-rådgivning enligt samma modell som stödet för energirådgivning med finansiering från Energimyndigheten.

Medel från havs- och vattenmiljöanslaget (LOVA-bidrag) har använts i vissa kommuner för att utveckla va-rådgivning. En mer permanentad struktur och mer långsiktig finansiering av va-rådgivning vore lämpligt. Modellen för energirådgivningen kan användas som utgångspunkt.

4.11.3 Kunskapsunderlag om gemensamhetsanläggningar

Vi avstyrker utredningens förslag om att Havs- och vattenmyndigheten får i uppdrag att ta fram en vägledning och ett kunskapsunderlag om gemensamhetsanläggningar.

Gemensamhetsanläggningar omfattas av anläggningslagen och inte miljöbalken. Lantmäteriet är den myndighet som har bäst kunskap om hur man driver och ordnar gemensamhetsanläggningar.

4.12 Kretsloppsåtgärder

4.12.4 Bidrag för att utveckla kretsloppssystem

Utredningen föreslår flera åtgärder för att öka kretslopp av näringsämnen från små avloppsanläggningar. Sammantaget tycker vi att det är bra att frågan uppmärksammas och att Naturvårdsverket i samverkan med Havs- och vattenmyndigheten utökar sin vägledning till kommuner och länsstyrelser avseende tillämpningen av kretsloppskrav vid provning av små avloppsanläggningar och frågor om kretslopp av avloppsfraktioner från små avlopp. Det är dock viktigt att återföring av näringsämnen från avlopp inte begränsas till att enbart handla om små avloppsanläggningar utan att frågan ses i ett större sammanhang och även omfattar allmänna avloppsanläggningar.

Många av utredningens förslag gällande kretsloppsåtgärder bygger på förutsättningen att avloppsslammet återförs till jordbruksmark. Havs- och vattenmyndigheten vill uppmärksamma den pågående utredningen "Giftfri och cirkulär återföring av fosfor från avloppsslam". Om det där föreslås ett förbud mot återföring av avloppsslam till åkermark kan flera av förslagen i denna del av utredningen Väger till hållbara vattentjänster behöva revideras.

4.13 Anpassningsåtgärder för dagvattenhanteringen

4.13.1 Plan för hantering av skyfall

Utredningen föreslår att kommunen ska redogöra för sin bedömning av hur en ökad belastning på de allmänna va-anläggningarna ska hanteras vid skyfall. Redogörelsen ska finnas i kommunens plan för hur kommunen långsiktigt ska uppfylla sina skyldigheter att ordna vattentjänster enligt 6 § vattentjänstlagen.

Havs- och vattenmyndigheten anser precis som utredningen att det är viktigt att kommunerna har kunskap om vilka effekter en ökad belastning får på den allmänna va-anläggningen eftersom högre flöden kan få negativa konsekvenser på såväl va-anläggningen som på omgivande bebyggelse eller miljön. Att kommunen härvid ska ta fram ett underlag och bedöma vilka åtgärder som behöver vidtas för att hantera skyfall i kommunen anser Havs- och vattenmyndigheten vara en viktig del av kommunernas arbete med klimatanpassning av dagvattenhanteringen.

Då det gäller människors hälsa och miljön finns redan idag viss möjlighet att få kunskap om skyfallens påverkan på den allmänna anläggningen genom de krav som ställs i 6 § förordningen om verksamhetsutövarens egenkontroll (SFS 1998:901) och som anger att verksamhetsutövaren fortlöpande och systematiskt ska undersöka, bedöma och dokumentera riskerna med verksamheten från hälso- och miljösynpunkt. Skyfall är, som Havs- och vattenmyndigheten ser det, en relevant risk som ska hanteras då det gäller va-anläggningar. Havs- och vattenmyndigheten bedömer att den plan som utredningen föreslår kan fungera som en bra redogörelse för hur kommunerna avser att tillämpa befintlig lagstiftning i plan- och bygglagen samt i miljöbalken och i förordningen om verksamhetsutövares egenkontroll.

4.13.2 Stödjande myndighet

Utredningen föreslår att Boverket ska ges i uppdrag att stödja kommunerna vid planering för hur en ökad belastning på de allmänna va-anläggningarna ska kunna hanteras vid skyfall.

Havs- och vattenmyndigheten anser precis som utredningen att Boverket är den myndighet som är mest lämpad för denna uppgift.

4.13.7 Inriktningen för fortsatt utredningsarbete

Vi instämmer i utredningens förslag att dagvattenhanteringen utreds i ett större sammanhang. Det saknas ett helhetsgrepp om regleringen kring dagvatten och ansvarsfördelningen mellan fastighetsägare, va-huvudman och kommun. Även frågan om möjlighet till markåtkomst för en hållbar dagvattenhantering bör vara med i en sådan utredning.

5. Konsekvensbeskrivning

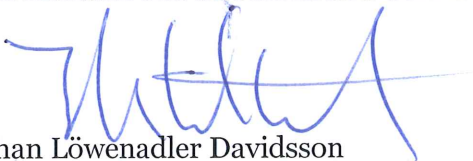
Enligt konsekvensanalysen rör det sig om upp till 8,4 miljoner kronor under första året för att sedan minska till 5,1 miljoner kronor i en löpande kostnadsökning. För att klara de tillkommande uppdragen bedömer myndigheten att en förstärkning av anslaget är nödvändig. Vi bedömer även att utredningen underskattar resurserna som vissa av förslagen kommer att ta i anspråk för myndighetens räkning. Detta gäller i synnerhet rådgivning direkt till fastighetsägare (se även myndighetens ställningstagande om detta förslag tidigare i detta remissyttrande).

Myndigheten konstaterar också att både konsekvenserna av förändringarna i LAV och den nya förordningen om avloppsdeklarationer bygger på flera kritiska antaganden. Hur marknaden för avloppsdeklarationer och den efterföljande tillsynen kommer att utveckla sig är mycket oklart. Detsamma gäller förändringarna i LAV som är mycket svåra att förutsäga konsekvenserna av. Höga kostnader kan komma att uppstå, framförallt hos kommunerna men även för Havs- och vattenmyndigheten, om dessa antaganden inte faller ut på det sätt som utredningen antagit.

De beräknade konsekvenserna utgår från att flera lagstiftningskrav redan är beslutade och implementerade. Vi förstår utredningens antagande och inser omöjligheten att välja ett annat referensscenario i konsekvensanalys av dessa förslag. Vi anser dock att det hade ökat transparensen i konsekvensanalysen om man även redovisat de förändrade kostnaderna gentemot dagens befintliga situation i en bilaga.

Utredningen gör även gällande att kommunens utdömande av miljöskattionsavgifter skulle vara frivilligt. I Naturvårdsverkets handledning för miljöskattionsavgifter skrivs att låta bli att ta ut miljöskattionsavgift, när förutsättningarna för detta är uppfyllda, är straffbart som tjänstefel enligt 20 kap. 1 § brottsbalken.

Detta yttrande har beslutats av biträdande generaldirektören Johan Löwenadler Davidsson efter föredragning av utredaren Ann-Karin Thorén. I beredningen av yttrandet har även deltagit avdelningschefen Mats Svensson, enhetscheferna Marie Berghult och Ann Lundström samt verksjuristen Ann Lundahl och utredaren Åsa Gunnarsson.



Johan Löwenadler Davidsson



Ann-Karin Thorén