

Vägar till hållbara vattentjänster - SOU 2018:34

Sammanfattning

- SKL tillstyrker att ett nytt andra stycke införs i 6 § vattentjänstlagen med den lydelse utredningen föreslagit. Enligt förbundet är det av största vikt att den föreslagna lagändringen genomförs så snart som möjligt.
- SKL delar utredningens uppfattning att alternativa lösningar bör kunna komma ifråga både i de fall befintliga, enskilda lösningar går att förbättra i ett område och i de fall det i ett område krävs en nya gemensam lösning, om en sådan bedöms vara tekniskt, miljömässigt och organisatoriskt möjlig, men anser att det bör lämnas till kommunerna att avgöra vilket underlag som krävs för deras ställningstaganden.
- SKL motsätter sig inte att ett krav på obligatorisk va-plan införs i vattentjänstlagen, men har vissa synpunkter på den närmare utformningen.
- SKL delar utredningens uppfattning att åtgärdstakten när det gäller små avlopp behöver öka. SKL ställer sig bakom flera av utredningens förslag avseende kompetensutveckling och effektivare tillsynsarbete.
- SKL avstyrker utredningens förslag om avloppsdeklarationer.
- SKL avstyrker att nationella myndigheter ska ges i uppdrag att utarbeta vägledningar eller stöd när det gäller kommunala taxor för prövning och tillsyn enligt miljöbalken eller avfallstaxor.
- SKL anser att det inte finns skäl att i lag införa regler om en obligatorisk skyfallsplanering. SKL avstyrker därför utredningens förslag att det i vattentjänstlagen ska införas bestämmelser om obligatorisk skyfallsplanering för kommunerna.
- SKL anser att det finns skäl att tillsätta en brett upplagd utredning om dagvattenfrågor, som tar sikte på såväl flöden och kvaliteten på dagvattnet som på organisatoriska frågor och ansvarsfrågor

Nationell plattform för samverkan om hållbara vattentjänster

SKL delar utredningens uppfattning att statens styrning inom va-området är alltför fragmentiserad, bl.a. genom att ansvaret är spritt på flera myndigheter, och att det här finns behov av ökad samordning.

SKL ser därför positivt på förslaget att staten ska ta initiativ för ökad samverkan när det gäller vattentjänsterna. Även om uppdragen för myndigheterna och de rättsliga ramarna för deras arbete ser olika ut, finns det beröringspunkter som är värda att ta

fasta på. Det bör även gå att bygga vidare på de erfarenheter som kan vinnas från det relativt nyinrättade nationella dricksvattenrådet.

SKL instämmer helt i utredningens bedömning att vägledningen kring dagvattenfrågor behöver stärkas. Enligt förbundet är det angeläget att berörda statliga myndigheter får tydliga uppdrag inom detta område.

Kommunens ansvar att ordna allmänna vattentjänster

Tillsynsvägledande myndighet

SKL ställer sig tveksamt till om en central tillsynsvägledande myndighet behövs när det gäller tillämpningen av 6 § vattentjänstlagen. Tillsynsvägledningen skulle vara begränsad till en enda paragraf i vattentjänstlagen. Länsstyrelsernas tillsyn enligt bestämmelsen varierar i och för sig något över landet, men det beror enligt förbundets uppfattning huvudsakligen på vilka resurser länsstyrelsen lägger på tillsynen. Det har numera utvecklats en hel del rättspraxis, länsstyrelserna har gemensamt utarbetat en vägledning, och länsstyrelserna samverkar också och diskuterar tillämpningsfrågor. Förbundet avstyrker därför utredningens förslag i denna del.

Om regeringen ändå anser att en central tillsynsmyndighet ska utses, har SKL inget att erinra mot att Havs- och vattenmyndigheten utses för denna uppgift.

Behovsbedömningen enligt 6 § vattentjänstlagen

SKL anser att det är angeläget att 6 § vattentjänstlagen får en mera flexibel formulering än i dag. Förbundets uppfattning är att nuvarande lydelse, med den tillämpning den fått i rättspraxis, är alltför ”stelbent”. Detta skapar osäkerhet från planeringssynpunkt, dvs det är svårt för kommunerna att veta när alternativa lösningar överhuvudtaget kan komma ifråga, det riskerar att hämma bygglovgivning i områden utan kommunalt vatten och avlopp och det motverkar framväxten av alternativa, kretsloppsanpassade lösningar.

SKL ansluter sig till att bestämmelsen i 6 § vattentjänstlagen även fortsättningsvis ska vara formulerad så att det klart framgår att huvudregeln är att det är ett ansvar för kommunen att ordna en allmän va-anläggning om det behövs i ett större sammanhang. Men förbundet delar också utredningens uppfattning att lagstiftningen inte bör vara utformad så att den motverkar tillkomsten av alternativa lösningar som också uppfyller eller kan uppfylla kraven från miljö- och hälsoskyddssynpunkt.

SKL delar utredningens uppfattning att alternativa lösningar till en allmän va-anläggning bör kunna komma ifråga både i områden där det går att förbättra befintliga, enskilda anläggningar och i de fall det behövs nya gemensamma lösningar. Det första typfallet avser områden där det är möjligt att genom tillsynsåtgärder höja funktionen hos de enskilda anläggningarna så att området som helhet uppnår miljöbalkens krav eller kraven vad gäller kvaliteten på dricksvatten. I jämförelse med dagens reglering och praxis skulle det öppna för ett rimligt hänsynstagande till de

förutsättningar som kan finnas lokalt för att behålla och utveckla befintliga enskilda lösningar. Det är vidare rimligt, som utredningen anför, att alternativa lösningar bör kunna övervägas även i områden där det krävs nya gemensamma lösningar, om det bedöms vara tekniskt, miljömässigt och organisatoriskt möjligt.

Om en kommun vid sin planering eller vid ställningstagande till önskemål om utbyggnad av den allmänna va-anläggningen gör bedömningen att va-frågan kan ordnas på annat sätt, krävs naturligtvis någon form av beslutsunderlag. Utredningen skriver bl.a. (s. 160) att bedömningen av om ett enskilt huvudmannaskap är lämpligt måste göras samlat för hela det aktuella området och inte för enskilda fastigheter och att, innan beslut tas, en utredning bör genomföras av kommunen och med deltagande av alla berörda. SKL vill vi dock påpeka att något sådant krav inte framgår av den föreslagna lagtexten. Förbundet anser inte heller att det finns skäl att i detalj ange hur kommunerna ska handlägga frågor som kan vara relaterade till en kommunal va-utbyggnad och vad en utredning närmare ska innehålla. Vad som ska krävas här måste bedömas och anpassas efter områdets karaktär, de underlag och utredningar som redan finns tillgängliga, och de aktuella förutsättningarna i övrigt. Handlar det om bebyggelse som uppenbarligen inte ingår i ett sådant större sammanhang som avses i 6 § vattentjänstlagen, måste det rimligen räcka med att konstatera just detta.

Finns det en kommunal va-plan, utgår förbundet från att en sådan bör kunna utgöra ett viktigt underlag för bedömningen. Det gäller i synnerhet om det i vattentjänstlagen kommer att ställas krav på en sådan plan.

Med dessa kommentarer tillstyrker SKL utredningens förslag att ett nytt andra stycke ska införas i 6 § vattentjänstlagen med den lydelse utredningen föreslagit. Enligt förbundet är det av största vikt att den föreslagna lagändringen genomförs så snart som möjligt.

Krav på plan för allmänna vattentjänster

Många kommuner har redan – frivilligt – beslutat om va-planer. De kan syfta till att ge en heltäckande och långsiktig planering för hela kommunen både inom och utanför befintligt nuvarande va-verksamhetsområde. Va-planen kan ge vägledning för att lyfta förekommande problem och utmaningar, för budgetarbetet och för att visa var, när och i vilken ordning som den allmänna va-anläggningen avses byggas ut. Va-planen kan ge tydliga signaler om var det kan vara möjligt att planera för en hållbar VA-försörjning i områden där kommunen inte avser att bygga ut den allmänna va-anläggningen. Va-planeringen kan också skapa förutsättningar för en samsyn mellan kommunens förvaltningar och för tydlighet i förhållande till medborgare och externa aktörer.

Härtill kommer, som utredningen nämner, att vattenmyndigheterna i sina åtgärdsprogram har ställt krav på att kommunerna ska ha en vatten- och

avloppsvattenplanering. SKL anser att det från konstitutionell synpunkt är att föredra att krav på kommunal planering anges i lag och inte i administrativa beslut.

SKL motsätter sig därför inte att det i vattentjänstlagen införs en bestämmelse om att kommunerna ska ha en av fullmäktige fastställd va-plan. En förutsättning för detta är dock att sådana planer kommer att tillmäts reell betydelse vid ställningstaganden om va-frågan i olika områden kan lösas på annat sätt än genom den allmänna anläggningen.

Om en bestämmelse om va-plan ska införas i vattentjänstlagen bör den dock formuleras om, så att den enligt ordalydelsen inte (bara) avser hur kommunen långsiktigt ska uppfylla sina skyldigheter att ordna vattentjänster enligt 6 § vattentjänstlagen. Bestämmelserna i 6 § vattentjänstlagen handlar inte bara om en skyldighet att ordna allmänna vattentjänster, utan också – enligt det av utredningen föreslagna andra stycket – om möjligheten att på annat sätt uppnå motsvarande skydd för människors hälsa och miljön. Bestämmelsen i den föreslagna 6 a § bör därför formuleras så att den avser hur vattentjänsterna ska kunna ordnas antingen genom en allmän anläggning eller på något annat sätt.

I sammanhanget bör beaktas att det finns andra kommunala planinstrument. Motsvarande frågor som i en va-plan skulle kunna behandlas t.ex. i ett tematiskt tillägg till översiktsplanen. Enligt förbundets uppfattning är det angeläget att samma fråga inte behandlas ”dubbelt”, vilket i värsta fall skulle kunna leda till dokument som inte är helt samstämmiga. Enligt förbundet bör det därför i det fortsatta lagstiftningsarbetet övervägas om inte ett va-plan beslutad i form av ett tematiskt tillägg till översiktsplanen bör kunna anses som va-även plan enligt 6 a § vattentjänstlagen.

När det gäller sådana utbyggnadsplaner som nämns i 17 § vattentjänstlagen, vill SKL påtala att de i förekommande fall beslutas av va-huvudmannen, inte kommunen, och att de avser utbyggnaden inom redan fastställt verksamhetsområde. Det ter sig därför inte självklart att en sådan utbyggnadsplan bör utgöra en del i den kommunala va-planen enligt den föreslagna bestämmelsen i 6 a § vattentjänstlagen.

Om bestämmelser om en obligatorisk va-plan ska införas, vill SKL betona vikten av att omfattning, detaljeringsgrad och innehåll i övrigt i planen lämnas åt kommunerna att själva bestämma om.

SKL har inget att erinra mot föreslagna bestämmelser om samråd och utställning. Förbundet anser dock att de föreslagna förfarandereglerna, på motsvarande sätt som gäller för vissa andra dokument, bör innehålla undantag från ny utställning för granskning, om det bara handlar om mindre ändringar, t.ex. som bara rör ett mindre bebyggelseområde.

Utredningen har gjort vissa uppskattningar av de kostnader arbetet med framtagandet av va-planer antas föra med sig. SKL:s bedömning är att utredningen underskattat kostnaderna för sådana planer, med tanke på det formaliserade förfarande som föreslås och med utgångspunkt att planerna ska gälla för alla berörda områden i kommunerna. SKL vill påpeka att förslaget innebär ett nytt åliggande i lag för kommunerna, där finansieringsprincipen är tillämplig. Någon avgiftsfinansiering av kostnaderna för va-planen lär inte vara möjlig. SKL:s uppfattning är att kostnadsfrågan behöver analyseras ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet och förbundet medverkar gärna i ett sådant arbete.

Ökad åtgärdstakt när det gäller små avlopp

SKL delar uppfattningen att det finns många små avloppsanläggningar som inte uppfyller dagens krav och att de på vissa håll har stor negativ miljöeffekt. Förbundet delar också uppfattningen att nuvarande åtgärdstakt på nationell nivå är otillräcklig. Det är därför angeläget med ytterligare insatser för att öka åtgärdstakten med de små avloppen. Samtidigt bör beaktas att en del kommuner redan har bedrivit ett framsynt tillsynsarbete när det gäller de små avloppen. Enligt förbundet är det angeläget att krav och resurser i första hand inriktas på de områden där miljöbelastningen och riskerna är störst och där vidtagna åtgärder kan förväntas göra mest nytta.

Utredningen föreslår en palett av olika uppdrag, fortsatta utredningar och krav. SKL anser att det finns flera positiva ansatser och förslag i betänkandet, men förbundet ställer sig samtidigt tveksamt eller avvisande till vissa delar av förslagen.

Etappmål i miljömålssystemet för små avlopp

SKL är tveksamt till förslaget att regeringen ska besluta om ett etappmål i miljömålssystemet i syfte att öka åtgärdstakten för små avlopp. Att en fråga tydligt adresseras i miljömålsarbetet kan ha positiva effekter. Frågan är dock, enligt förbundet, om inte vattenmyndigheternas åtgärdsprogram för vatten är mer relevanta och styrande även när det gäller de små avloppen, bl.a. genom den rättsverkan de har. Det är därför angeläget att frågan om det finns anledning att besluta om ett särskilt etappmål för små avlopp övervägs noga och ställs i relation till åtgärdsprogrammen.

Effektivare tillsynsarbete

SKL delar utredningens uppfattning att tillsynsvägledningen när det gäller små avlopp behöver utvecklas och förstärkas och har inget att erinra mot att uppdragen till Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelserna förtydligas.

SKL delar utredningens uppfattning att ökad författningsreglering av kraven på små avlopp kan medföra att miljöbalkens krav tydliggörs och att kommunernas arbete med prövning och tillsyn effektiviseras. SKL är dock tveksamt till förslaget att ge Havs- och vattenmyndigheten föreskriftsrätt om försiktighetsmått vid utsläpp av avloppsvatten från små avloppsanläggningar. Frågan är om det är lämpligt att ansvaret

för sådana föreskrifter ska läggas på en statlig myndighet? Om det handlar om generella regler som avses gälla hela landet, är förbundets uppfattning att föreskrifterna bör beslutas av regeringen. För detta talar bl.a. att sådana föreskrifter kan innebära bindande och fördyrande krav för ett stort antal fastighetsägare. SKL förordar att nationella regleringar som rör krav på små avlopp beslutas av regeringen. SKL avstyrker följaktligen det föreslagna bemyndigandet till Havs- och vattenmyndigheten att besluta om försiktighetsmått för små avlopp.

SKL anser att frågan om regleringar på lokal nivå bör utredas vidare. SKL har i tidigare yttrande (2017-05-22) över förslaget *Tydligare regler för små avloppsanläggningar med tillhörande konsekvensanalys* (ärende M2016/02191/Mn) framfört att nya styrmedel som rör små avlopp bör fokusera på bindande regler för prövning av enskilda avlopp, på gemensamt bedömningsunderlag för utpekande av känsliga områden och på certifierade anläggare. Förbundet vill åter betona vikten av att fokus, bl.a. av resurs- och effektivitetsskäl, läggs på de områden i Sverige där vi har störst problem med utsläpp från enskilda avlopp. SKL tillstyrkte i det tidigare ärendet förslaget att kommunerna skulle fatta beslut om och peka ut områden som är känsliga för utsläpp från toalettavlopp. Motivet härför var att kommunerna har god lokalkännedom och är bäst lämpade att fatta beslut om känsliga områden ur ett övergödningssperspektiv. De synpunkterna kvarstår. SKL anser därför att det finns anledning att arbeta vidare med det förslaget.

Begreppet avloppsanordning/avloppsanläggning

SKL tillstyrker att begreppet avloppsanordning i berörda författningar ändras till avloppsanläggning.

Kompetensutveckling

SKL anser att det finns ett stort behov av kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte när det gäller prövning och tillsyn av små avlopp. Förbundet tillstyrker därför utredningens förslag att Havs- och vattenmyndigheten ska ges i uppdrag att koordinera och tillsammans med berörda myndigheter och andra aktörer genomföra en flerårig satsning på kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte om hur tillsyn och prövning kan utformas för att styra mot ökad åtgärdstakt och kretsloppsanpassning av små avlopp.

SKL anser däremot inte det behövs något stöd från de nationella myndigheterna när det gäller utformning av kommunala taxor för prövning och tillsyn enligt miljöbalken respektive för avfallshantering. Det finns lång erfarenhet av dessa frågor inom kommunsektorn. De taxeförslag som tas fram av SKL respektive Avfall Sverige har som regel föregåtts av omfattande utrednings- och förankringsarbete tillsammans med kommunerna, där olika kompetenser medverkar. SKL ser därför inte att det föreligger behov av stöd från statliga myndigheter när det gäller dessa frågor. Härtill kommer att

utformningen av kommunala taxor, inom de lagliga ramarna, är en grundläggande kommunal självstyrelsefråga. SKL avstyrker därför utredningens förslag i dessa delar.

SKL delar utredningens uppfattning att fokus bl.a. bör läggas på frågor om hur e-tjänster och IT-lösningar kan effektivisera kommunernas tillsyn och prövning och att det är av största vikt att den potential till effektivisering och utveckling som finns vad gäller prövning och tillsyn av små avlopp tas till vara. De närmare formerna för sådant utvecklingsarbete behöver dock diskuteras vidare. SKL medverkar gärna i sådana diskussioner.

SKL tillstyrker att Havs- och vattenmyndigheten får uppdrag att ta fram och ansvara för att aktuellt kunskapsunderlag om små avloppsanläggningars prestanda finns tillgängligt för kommuner, företag och enskilda.

Införande av avloppsdeklaration

SKL delar uppfattningen att åtgärdstakten när det gäller små avlopp behöver öka. Samtidigt ser problembilden olika ut i olika delar av landet och i olika områden. SKL har tidigare ställt sig avvisande till förslag om kontroll av nya avloppsanläggningar genom ackrediterade organ. SKL framförde då att detta är en uppgift för den lokala tillsynsmyndigheten och att förslaget skulle riskera att försvåra helhetsbedömningen vid tillsynen.

SKL anser att även utredningens förslag med krav **avloppsdeklaration för alla små avloppsanläggningar** (upp till 200 pe) som tar emot hushållsspillvatten, i det perspektivet känns alltför långtgående. Som utredningen skriver kan kravet förväntas omfatta över 800 000 va-anläggningar. Även om det i vissa fall kan vara fördelaktigt för tillsynsmyndigheten att få in statusuppgifter om små avlopp, ställer sig förbundet tvivlande till den förväntade nyttan av förslaget med den föreslagna omfattningen. Förbundet är också frågande inför förslaget att sådana deklarationer ska ges in vart sjunde år.

Förbundet delar inte uppfattningen att de föreslagna reglerna om avloppsdeklaration kan förväntas få sådana positiva effekter på åtgärdstakten att de kan motiveras med hänsyn till de kostnader och det arbete som deklarationerna skulle föranleda. Sammantaget avstyrker SKL därför utredningens förslag om avloppsdeklarationer.

Som nämnts ovan anser SKL att nya förstärkta styrmedel för små avlopp bör fokusera på bindande regler för prövning av enskilda (små) avlopp, på gemensamt bedömningsunderlag för utpekande av känsliga områden och på certifierade anläggare. Med god tillsynsvägledning och prioritering kan fokus läggas på de områden i Sverige där vi har störst problem med utsläpp från små avlopp.

System för insamling av uppgifter om små avlopp

SKL känner sig inte övertygat om nyttan av ett system för insamling av uppgifter om små avlopp i förhållande till det arbete och de kostnader som ett sådant lär föra med

sig. SKL har dock inget att erinra mot att Havs- och vattenmyndigheten ges i uppdrag att utreda förutsättningarna för ett sådant system. Förbundet vill dock påpeka att det i så fall inte är bara en fördjupad juridisk analys som kommer att krävas, utan även en analys och vägning av eventuella nyttor och effektivitetsvinster av en registrering och insamling på kommunal nivå mot det extra arbete och kostnader som en sådan insamling och registrering förutsätter.

Avloppsrådgivning för fastighetsägare

SKL har inget att erinra mot utredningens förslag att regeringen ska ge Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att tillsammans med Konsumentverket etablera en organisation för va-rådgivning till fastighetsägare vad gäller små avloppsanläggningar respektive att ta fram vägledning och kunskapsunderlag om gemensamhetsanläggningar för hushållsspillvatten. SKL delar utredningens uppfattning att det är svårt för fastighetsägare att skaffa sig bra information inom detta område och att det finns ett värde i att det finns en likvärdig rådgivning som kan utvecklas i samarbete mellan olika berörda myndigheter.

SKL har inget att erinra mot utredningens förslag att regeringen ska utreda möjligheten till ett nationellt stöd till kommunerna för va-rådgivning eller att befintliga anslag för åtgärder för bättre vattenmiljö (t.ex. LOVA-bidragen) ska utformas så att de möjliggör för kommuner att söka medel för va-rådgivning. Förbundet delar uppfattningen att lokal va-rådgivning kan vara värdefull för enskilda och även kan underlätta för provningsmyndigheten om den leder till bättre tillståndsansökningar. Samtidigt finns här dock ett besvärligt gränssnitt mot den myndighetsroll som kommunerna har – både när det gäller prövning av och tillsyn över de små avloppen och det ansvar som följer med rådgivning som kan avse tämligen kostsamma investeringar. Sådana frågor bör därför uppmärksammas i en eventuell utredning om eventuellt införande av statligt bidrag för kommunal va-rådgivning i linje med det som gällt för kommunal energi- och klimatrådgivning.

Kretsloppsåtgärder – näringsämnen från små avlopp

SKL har inget att erinra mot att regeringen beslutar om ett etappmål i miljömålssystemet i syfte att öka det antal kommuner som har system för omhändertagande och kretslopp av näringsämnen från små avlopp. SKL avstyrker dock att etappmålet ska innebära att det redan 2023 finns förutsättningar för att 50 procent av alla kommuner har ett etablerat system för kretslopp av växtnäring från små avlopp. Den närmare innebörden av ett sådant etappmål måste utvecklas i nära samarbete med kommunerna.

Förbundet delar utredningens uppfattning att det hos de kommunala miljömyndigheterna råder stor osäkerhet om vilka krav avseende kretslopp som kan vara rimliga att ställa på små avlopp och att tillämningen varierar stort; denna osäkerhet kan också medföra att krav på kretsloppsanpassning inte ställs. SKL

tillstyrker utredningens därför förslag att de statliga myndigheterna ska öka tillsynsvägledningen till kommunerna vad gäller tillämpningen av kretsloppskrav vid provning av små avloppsanläggningar.

SKL har inget att erinra mot utredningens förslag att Naturvårdsverket ska få i uppdrag att utveckla och vägleda kommunerna i arbetet med kretslopp och återföring av näring från små avlopp inom ramen för deras avfallsplanering. Förbundet avstyrker dock förslaget att sådan vägledning ska avse de kommunala avfallstaxorna.

SKL tillstyrker utredningens förslag att Naturvårdsverket ska få i uppdrag att utreda ett bidrag till kommuner, fastighetsägare och andra som vill utveckla kretsloppsanpassade system för små avlopp och att Vinnova ska få i uppdrag att göra en satsning på utveckling av kretsloppsteknik och innovativa systemlösningar för små avlopp.

Anpassningsåtgärder för dagvattenhanteringen

Skyfallsplan

SKL delar uppfattningen att det kan finnas fördelar med att kommuner upprättar någon form av skyfallsplan. Det är dock angeläget att planer och åtgärdsprogram för att förebygga skador i händelse av skyfall inte bara omfattar de allmänna dagvattenanläggningarna, utan också den bebyggda kvartersmarken och gatu- och parkmarken. En grundläggande fråga är hur dagvattenflöden kan begränsas eller i alla fall fördröjas innan de kommer att belasta den allmänna dagvattenanläggningen. Detta förutsätter ett brett synsätt och ofta en kombination av åtgärder. Stor betydelse har naturligtvis översikts- och detaljplaneläggningen liksom utformning av tomter och byggnader respektive av allmän platsmark. En svårighet här är att det saknas helhetsgrepp på dessa frågor, såväl vad gäller lagstiftning som när det gäller ansvariga nationella myndigheter. Från kommunal synvinkel ger lagstiftningen inte tillräckliga styrmedel, det gäller både plan- och bygglagen och vattentjänstlagen. SKL har i andra sammanhang framhållit att det behöver tydliggöras vilka krav som kan ställas på fastighetsägaren att bidra till att säkra den egna fastigheten mot översvämningar och att lagstiftningen behöver ändras så att det blir möjligt att även ålägga fastighetsägare att bidra i arbetet med klimatanpassning i befintlig bebyggelse.

SKL anser därför att värdet av skyfallsplaner som bara, på det sätt utredningen föreslagit, tar sikte på hur en ökad belastning på de allmänna va-anläggningarna ska hanteras vid skyfall är tveksamt. Det är därför också ett alltför snävt synsätt att infoga bestämmelser om skyfallsplanering i vattentjänstlagen. Härtill kommer att de krav som hittills ställts i rättspraxis innebär att en dagvattenanläggning ska klara ett statistiskt tioårsregn utan skadlig uppdamning. Det är i det perspektivet svårt att motivera varför kommunerna, inom ramen för vattentjänstlagen, skulle planera för mer omfattande skyfall än så, i synnerhet som utredningen inte presenterar något

förslag om hur åtgärder för att förebygga mer intensiv nederbörd än tioårsregn skulle kunna finansieras.

Sammantaget anser SKL att det inte finns skäl att i lag införa regler om en obligatorisk skyfallsplanering, vare sig i vattentjänstlagen eller annan lag.

SKL avstyrker därför utredningens förslag att det i vattentjänstlagen ska införas bestämmelser om obligatorisk skyfallsplanering för kommunerna.

Samtidigt finns det naturligtvis möjligheter att arbeta förebyggande inom ramen för gällande lagstiftning. Många kommuner arbetar också framsynt och aktivt med dagvattenfrågorna. Även om det är relativt få kommuner som har renodlade skyfallsplaner, är det betydligt flera som har utarbetat dagvattenpolicies. Det råder dock osäkerhet i många frågor. Förbundet välkomnar därför utredningens förslag att vägledningen kring dagvattenfrågor behöver stärkas. Det handlar här inte bara om flöden utan också om frågor om kvaliteten på dagvatten, dvs. problembilden med föroreningar i dagvattnet. Enligt förbundet är det angeläget att berörda statliga myndigheter får tydliga uppdrag inom detta område.

SKL har tidigare, i rapporten Klimatet – så klart!, som tagits fram av förbundets Programberedning för klimat (maj 2017), som prioriterade förslag för klimatanpassning framfört att staten bör se över hur va-lagstiftningen kan breddas för att fler klimatanpassningsåtgärder ska kunna finansieras genom va-avgiften. I rapporten påtalades också att det är oklart vilka förebyggande åtgärder som är möjliga att vidta inom ramen för va-avgiften. I det sammanhanget framfördes bl.a. att många från ett klimatperspektiv fördelaktiga lösningar, till exempel grönstrukturer, ligger utanför vad som traditionellt setts som va-anläggningar.

Utredningen lämnar inte några förslag som besvarar dessa frågor eller som klargör vilka åtgärder som skulle kunna finansieras med avgifter. Utredningen antyder försiktigtvis att något större kapacitet bör kunna rymmas i vad som kan finansieras med avgifter. Och det ligger kanske redan i att va-huvudmännen måste ha en långsiktig och säker planering. Det är däremot tveksamt i vad mån en kraftig säkerhetshöjning skulle kunna avgiftsfinansieras. Det är med dagens lagstiftning också tveksamt om åtgärder som förebygger att dagvattenflöden belastar den allmänna dagvattenanläggningen kan avgiftsfinansieras, dvs. om åtgärder vidtas inom allmän platsmark eller på kvartersmark innan dagvattenflödena når den allmänna dagvattenanläggningen. Samtidigt kan såväl va-huvudmannen som ägarna till anslutna fastigheter ha stor nytta av att sådana åtgärder vidtas, som kan minska risken för skadlig uppdämning i dagvattennätet.

SKL:s programberedning för klimat anförde följande i sin rapport Klimatet – så klart! (SKL 2017, s. 23 resp. 25-26):

Kommunens möjlighet att ta ut avgifter eller kräva medfinansiering för anpassningsåtgärder måste fastställas. I vissa fall bidrar åtgärderna till att fastighetens värde bibehålls eller rent av höjs. Då bör fastighetsägaren vara med och finansiera dessa. Det ska i sammanhanget poängteras att det i stora delar av Sverige finns motsatt problem då fastighetsägare som investerar i förebyggande åtgärder inte kan räkna med motsvarande värdeökning av byggnader eller mark. Staten måste därför hitta en modell så att åtgärder för klimatanpassning kommer till stånd i hela landet.....

Det är redan idag möjligt att genomföra vissa förebyggande åtgärder för dagvattenhantering inom ramen för VA-avgiften. Det är dock inte klart vilka förebyggande åtgärder som är möjliga att göra inom ramen för VA-avgiften. Det krävs förtydliganden från staten om vilka kostnader som får bäras av VA-kollektivet. Detta förutsätter sannolikt förändringar i lagstiftningen. Stabila ekonomiska förutsättningar krävs för att möjliggöra långsiktiga investeringar.

Det finns oklarheter om var huvudmannens åtagande slutar i förhållande till självkostnadsprincipen. Osäkerheterna ligger bland annat i vilka typer av kostnader för klimatanpassningar som enligt 30 § lagen om allmänna vattentjänster (LAV) kan anses nödvändiga för att ordna och driva den allmänna anläggningen. Många från ett klimatperspektiv fördelaktiga lösningar, till exempel grönstrukturer, ligger utanför vad som traditionellt setts som VA-anläggningar. Att avgöra vilka kostnader för klimatanpassningsåtgärder som är nödvändiga är i dag förenat med sådana osäkerheter som motverkar att åtgärder utförs.

Om man ålägger VA-kollektivet att betala mer än vad som anses utgöra nyttan för den allmänna VA-anläggningen betraktas det ur ett juridiskt perspektiv som skatt. Detta begränsar möjligheterna att finansiera kostnaderna genom avgifter. Staten bör se över hur VA-lagstiftningen kan breddas för att fler klimatanpassningsåtgärder ska kunna finansieras genom VA-avgiften.

Idag finns mark som inte kan detaljplanläggas därför att det finns behov av klimatanpassningsåtgärder utanför planområdet. Den möjlighet som finns i PBL att ställa krav på skyddsåtgärder och villkora lov eller startbesked med att skyddsåtgärder sker (4 kap. 12 och 14 §§) behöver därför utvidgas till att även gälla åtgärder utanför det berörda detaljplaneområdet. Åtgärden måste i så fall ske på ett område som är markerat som allmän platsmark eller ett annat markområde som kommunen har rådighet över. Klimatanpassningsåtgärder är av speciell natur jämfört med buller och förorenad mark och låter sig inte med lätthet åtgärdas inom planområdet.

Lagstiftningen måste tillåta sådana villkor, och att fysiska åtgärder såsom byggande av vallar etc. genomförs där sådana bedöms nödvändiga för att säkra skyddsvärda objekt. Att åtgärder genomförs innan de behövs medför bland annat stora drifts- och underhållskostnader. Förutsättningar bör ges för att ställa krav på åtgärder längre fram i tiden om sådana anses nödvändiga utifrån ett samhällsperspektiv. Klimatanpassningsåtgärder behöver också kunna hanteras vid planläggning som syftar till att reglera befintliga förhållanden

Som utredningen noterar finns också rättviseskäl att beakta. Om åtgärder finansieras med kommunalskatt, kommer de i princip bara att belasta de i fysiska personer som

betalar inkomstskatt i kommunen. Från rättvisesynpunkt framstår det som mera rimligt att alla fastighetsägare som har nytta av åtgärderna, får vara med och bidra till kostnaderna. En avgiftsfinansiering innebär att även ägare av industrifastigheter, av kontorsfastigheter och flerbostadshus samt av ägare av fritidshus som ägs av personer som är folkbokförda i annan kommun får delta i finansieringen. Enligt SKL talar detta starkt för att åtgärder som fastighetsägarna direkt eller indirekt har nytta av åtminstone delvis bör kunna avgiftsfinansieras.

För att en åtgärd ska kunna finansieras genom va-avgifter måste det dock finnas en koppling till den allmänna va-anläggningen. Åtgärder som direkt avser den allmänna dagvattenanläggningens kapacitet kan självfallet avgiftsfinansieras inom ramen för nuvarande lagstiftning. Frågan här gäller närmast i vad mån en förbättring av dagvattensystemets kapacitet, som innebär betydligt högre säkerhet än vad som följer av nuvarande rättspraxis och branschrekommendationer kan godtas som nödvändiga kostnader. Om lagstiftaren vill öppna för en märkbar ambitionshöjning kopplad till förekomsten av en skyfallsplan torde det kräva en författningsändring. Enligt förbundet skulle det kunna möjliggöras genom tillägg av en ny, andra mening i 30 § första stycket vattentjänstlagen, som därmed skulle kunna få följande lydelse:

Avgifterna får inte överskrida det som behövs för att täcka de kostnader som är nödvändiga för att ordna och driva va-anläggningen. Avgifter får dock tas ut även för att täcka kostnader för att tillgodose högre krav på säkerhet än som krävs enligt 13 §, som angetts i en av kommunen antagen skyfallsplan.

Det är en annan sak när det gäller åtgärder som snarast är av förebyggande karaktär och som tar sikte på att dagvatten inte ska belasta det allmänna dagvattensystemet. Det kan här uppstå diskussioner mellan dem som är ansvariga för vägar eller annan allmän platsmark och huvudmannen för de allmänna dagvattenledningarna om var gränssnittet ska gå mellan de olika huvudmännens ansvarsområden och hur åtgärderna ska finansieras. SKL är tveksamt till om den s.k. Köpenhamnsmodellen i sin helhet skulle kunna införas i Sverige. Däremot anser förbundet att det finns skäl att överväga om det inte skulle gå att ”öppna upp” litet mera för vad som kan avgiftsfinansieras. Det skulle lämpligen kunna handla om åtgärder som huvudmannen för berörd allmänplatsmark och huvudmannen för den allmänna va-anläggningen är överens om ska vidtas för att minska belastningen på den allmänna dagvattenanläggningen och därmed behovet av kapacitets- eller säkerhetshöjande åtgärder på den allmänna dagvattenanläggningen. En förutsättning för avgiftsfinansiering alls skulle kunna komma ifråga är förstås också att fastighetsägarna kan anses ha nytta av vidtagna åtgärder. Dessa frågor hade behövt analyseras i ett bredare och djupare perspektiv och med länge utredningstid än den som utredningen haft.

Utredningen föreslår att vissa frågor bör bli föremål för fortsatt utredningsarbete, bl.a. dagvattenhanteringen i ett större sammanhang och möjligheter till markåtkomst för en långsiktigt hållbar dagvattenhantering. SKL anser att det finns skäl för ett bredare

angreppssätt som inkluderar såväl flöden och kvaliteten på dagvattnet som organisatoriska frågor och ansvarsfrågor. SKL hemställer därför att initiativ tas till en sådan, bredd upplagd, översyn.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Ordförande