

DATUM 2018-10-25
 DNR. 18/01134
 HANDLÄGGARE Marianne Beckmann
 TELEFON 040-6350256
 E-POST marianne.beckmann@vasyd.se

Regeringskansliet

Yttrande över SOU 2108:34 Vägar till hållbara vattentjänster

Sammanfattning

Utredningen föreslår förändringar i vattentjänstlagens § 6 som syftar till att öka flexibiliteten och möjligheterna till enskilda lösningar även i områden som bedöms ha ett behov av att va-frågan löses i ett större sammanhang. VA SYD välkomnar tanken på ökade möjligheter att lösa va-frågan på annat – men lika bra - sätt än genom en allmän va-anläggning, men har flera funderingar kring om det som föreslås verkligen kommer att leda till den sociala, ekonomiska och miljömässiga hållbarhet för vattentjänsterna som utredningens namn antyder att ambitionen är.

Beträffande små avlopp presenterar utredningen ett flertal förslag i syfte att öka åtgärdstakten på små avlopp, bland annat va-rådgivning och avloppsdeklarationer. VA SYD anser att förslagen är intressanta, men menar att det avgörande för att öka takten är ett utökat stöd till kommunernas miljöinspektörer. Vidare finns det svagheter i utredningens resonemang om kretslopp, där såväl frågan om avloppets innehåll av exempelvis läkemedelsrester som ansvaret för hanteringen är bristfällig eller till och med helt saknas.

Slutligen har utredningen föreslagit ett tillägg till § 6 i syfte att förtydliga kommunens ansvar att ta fram en plan för hur den ska uppfylla skyldigheten att ordna vattentjänster, vilket VA SYD anser vara bra, och ett tillägg att sagda plan ska innehålla en redogörelse av för kommunens bedömning av hur skyfall ska hanteras i förhållande till den allmänna dagvattenanläggningen. VA SYD anser dock, eftersom skyfallshantering är en avgörande fråga för kommunens övergripande planering, att det är viktigt att även plan- och bygglagen kompletteras med en formulering som berör skyfallsplanering. Att frågan om hur våra samhällen ska hantera extrema nederbördsmängder kräver vidare utredning, bortom vattentjänstlagens ramar, är tydligt. Utredningen har exempelvis inte kunnat ge svar på de avgörande frågorna när det gäller att skyfallssäkra våra städer såsom markåtkomst, ansvarsfördelning och kostnadsfördelning.

I ett förslag till §§ 6b-6d beskrivs hur en den av kommunen framtagna va-planen ska samrådats och beslutas. VA SYD anser att föreslagna bestämmelser ska tas bort alternativt förtydligas, då framtagandet av en kommunal va-plan redan omfattas av krav på samråd, utställning och miljöbedömning enligt 6 kap i miljöbalken.

Utöver ovanstående har VA SYD kommenterat förslaget till ändring av förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Detta med anledning av att vi ser att fler angelägna förändringar behövs

för att va-huvudmannen i praktiken ska kunna arbeta effektivt och långsiktigt hållbart med sin dagvattenanläggning.

Allmänt

Utredningen har haft att se över två problem inom nuvarande regelverk avseende vattentjänster. Inledningsvis var uppdraget att se över kommunens skyldighet att ordna vattentjänster enligt 6 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster och frågor om små avlopp. En utgångspunkt för utredningen skulle vara att det ska vara enkelt för den enskilda fastighetsägaren att göra rätt genom korrekt tillgänglig information om lämplig va-lösning utifrån de lokala förutsättningarna. Utredningen skulle också utreda behovet av och i så fall föreslå en central tillsynsväglädd myndighet för tillämpningen av 6 § lagen om allmänna vattentjänster samt föreslå kostnadseffektiva styrmedel som ökar åtgärdstakten för små avlopp och återvinning av näringsämnen. Genom tilläggsdirektiv har uppdraget även kommit att omfatta vissa frågor om finansiering av dagvattenhantering i ett förändrat klimat.

Utredningen konstaterar:

”Under arbetets gång har det stått klart att uppdragets problem och lösningar är sammanlänkade och beroende av varandra. Av den anledningen behöver de lösas i ett sammanhang. Annars kan lösningen på ett problem förvärra ett annat eller så kan en lösning bli verkningslös utan en annan. Det behövs med andra ord en styrmedelskedja för att göra vattentjänsterna hållbara.”

Att en helhetssyn behövs blev ytterligare tydligt under torkan sommaren 2018. Det är alltså inte bara skyfall som klimatförändringarna för med sig. Vi går från ett normaltillstånd för vårt klimat till ett annat normaltillstånd, och sett ur ett planeringsperspektiv måste vi se till att vår bebyggda miljö fungerar i detta nya sammanhang där osäkerheten kring förändringsförloppet är en planeringsfaktor. Ett förändrat klimat kan inte ses som ett undantag vars effekter skall behandlas som en extraordinär händelse.

Utredningen menar att det krävs ett samlat ansvar för vattenförvaltning i Sverige vilket VA SYD håller med om. Med tanke på de utmaningar som redan idag är tydliga utifrån ett bland annat ett klimatperspektiv krävs dock en snabbare process än den som föreslås i utredningen. Här behövs bland annat mål och uppdrag, mandat och en beställare som kan se på vattenfrågan som helhet och inte enbart ur ett mer snävt traditionellt näringsperspektiv där vatten ses som en självklarhet. Till stöd för denna uppfattning kan nu tre offentliga utredningar biläggas som inom sina mandat pekar på det samma, det vill säga *”Annars kan lösningen på ett problem förvärra ett annat eller så kan en lösning bli verkningslös utan en annan.”*

Kommentarer till utredningens överväganden och förslag

Anslutning av fastigheter till verksamhetsområde

Ett av grunduppdragen för utredningen var att se över tillämpningen av § 6 i vattentjänstlagen, som fått stora konsekvenser för många kommuner med omvandlingsområden och/eller samlad bebyggelse utanför tätorterna. Utredningen menar att man föreslår en möjlighet till flexibilitet utan att kompromissa med kravet på att skydda människors hälsa och miljön.

I avsnitt 4.4 påpekas att utvecklingen bör påverkas så att vattentjänsterna hanteras på ett hållbart sätt, både vad gäller ekonomiska, sociala och miljöfaktorer. Man menar att förslaget tillägg i § 6 att *"särskild hänsyn ska tas till möjligheten att på annat sätt uppnå motsvarande skydd för människors hälsa och miljön"* ger ökad flexibilitet. VA SYD välkomnar initiativet till en flexiblere va-lagstiftning när det gäller va-försörjning utanför tätorterna, men ser en mängd tveksamheter kring det presenterade förslaget.

Den behovsbedömning som ska göras av kommunen kommer att vara avgörande, där VA SYD inte ser inte att *motsvarande skydd* kan definieras på annat sätt än att uppnå de krav som ställs på en allmän va-anläggning. Här kan det finnas behov av stöd och vägledning.

Enligt utredningen s 146 förändrar tillägget inte att kommunen fortfarande kommer att ha ansvar för va-försörjningen i de områden som uppfyller kraven i paragrafen. För det fall att kommunen gör bedömningen att motsvarande skydd kan uppnås på annat sätt, väcks därför en rad frågor som utredningen dessvärre inte ger svar på:

- Är det va-huvudmannen eller kommunens miljökontor som ska ha ansvar för att den enskilda anläggningen – belägen i ett område som bedömts vara i behov av en va-lösning i ett större sammanhang - fortlöpande ger motsvarande skydd som en allmän va-anläggning hade gjort? Med anledning av de rättsfall som finns där miljökontoret inte har kunnat ställa krav på enstaka fastighetsägaren att ansluta sig till en enskild gemensamhetsanläggning ser vi därför att det finns behov av att på något sätt koppla samman MB och LAV.
- Om en enskild gemensamhetsanläggning slutar fungera tillfredsställande, riskerar inte va-huvudmannen att behöva överta anläggningen, i synnerhet om kommunen gjort bedömningen att det finns ett behov av att lösa avloppet i ett större sammanhang? På s 164 menar utredningen att tillståndsgivningen ska göras så att kommunen inte i ett senare skede, till exempel på grund av bristande underhåll, ska behöva ta över ansvaret för bristfälliga enskilda anläggningar. Utredningen har dock förbiset att tillståndsprövningen enligt miljöbalken inte kan ställa krav på frågor som rådighet till mark, som är av stor vikt om va-huvudmannen en gång i framtiden ska ta över anläggningen. Därför bör det införas en regel i vattentjänstlagen att va-huvudmannen ska godkänna utförandet.

En flexibilitet i tillämpningen av § 6 kommer sannolikt att välkomnas av många fastighetsägare i synnerhet ur ett ekonomiskt perspektiv. Det är därmed mycket olyckligt att utredningen förbiser att diskutera ekonomisk hållbarhet ur fastighetsägarens perspektiv vad gäller i synnerhet anläggningsavgiften. Det hade varit ett enkelt sätt att i praktiken öka flexibiliteten om utredningen tittat på vattentjänstlagens § 36, och förslagit att anläggningsavgiften, för det fall den är både är betungande och det föreligger särskilt ömmande fall, exempelvis kan skjutas upp till att betalas i samband med överlåtelse av fastigheten. Frågan är komplex, men eftersom avgiftsskyldighetens inträdande är så betydande ur ett privatekonomiskt perspektiv, anser VA SYD att det hade varit värdefullt med ett resonemang kring frågan och en jämförelse med den flexibilitet som miljöbalken tillåter.

Konsekvenser av tillägg till § 6

När det gäller arbetsbördan hos kommunen beträffande avlopp utanför kommunernas verksamhetsområde för va, konstaterar utredningen att förslaget om behovsbedömning i vattentjänstlagens § 6 får följden att kommunernas utredningsansvar ökar (s.305). Det har samtidigt konstaterats att det finns ett behov av att snabba på takten av tillsyn av små avlopp. Dock är det

sannolikt samma resurser som utövar tillsyn som kommer att göra behovsbedömningarna enligt vattentjänstlagen.

Små avlopp

Ett av utredningens ursprungliga fokusområden är små avlopp, och hur dessa ska kunna förbättras och hur återvinningen av näringsämnen från dessa ska öka.

Utredningen presenterar bland annat ett förslag med avloppsdeklARATIONER. Förslaget är intressant men för att få genomslag i praktiken måste avloppsdeklARATIONEN kopplas till generella krav avseende prestanda, till exempel i en föreskrift, som skall ställas på små avlopp.

VA SYD menar att en stor del av problemet med bristande tillsyn är att det finns ett stort behov av tillsynsmyndighetens stöd i fråga om genomdrivande av krav, exempelvis information kring svårigheter med delgivning, vägledning i bevisning, formulering av vitesförelägganden och/eller förbud och ansökningar om att få vitena utdömda vid användning av en anläggning som inte uppfyller miljöbalkens krav. Ett tydligare stöd från Havs- och vattenmyndigheten i dessa frågor anser VA SYD ger större effekt på konditionen hos de små avloppen än införandet av en avloppsdeklARATION.

När det gäller kretsloppsåtgärder anser VA SYD att utredningen visar hur man avser att en förbättrad återföring av näringsämnen ska gå till, men man förbiser att återföringen bara fungerar om det finns en mottagare. I resonemanget saknas dessutom en fördjupning kring avfallets innehåll, förutom de värdefulla näringsämnena. Här saknas ett resonemang kring bland annat läkemedelsrester i det avlopp som ska hanteras av avfallskollektivet respektive går ut i recipienten. Att inte belysa frågan om de ovälkomna ämnena i avloppet i en tid då allt fler kommunala avloppsreningsverk till exempel inför läkemedelsrening anser VA SYD vara en brist. Det är också oklart hur utredningens förslag om kretsloppslösningar och återföring av avloppsfraktioner från små avlopp harmonierar med regeringsdirektiv 2018:67 *Giftfri och cirkulär återföring av fosfor från avloppsslam*, där ett förbud mot slamspredning är en utgångspunkt.

Kommunernas organisation kommer att spela en nyckelroll för utvecklingen av små avlopp, dels avseende tillstånd och tillsyn men också inom ramen för den kommunala avfallsverksamheten där det måste finnas en genomtänkt driftorganisation som bl.a. har ekonomiska ramar och praktisk rådighet att samla in, och på ett miljö- och arbetsmiljöriktigt sätt, ta hand om det avfall som uppstår vid driften av små avlopp. Kostnaderna för detta bör inte belasta skattekollektivet utan de som har behov av tjänsten.

Anpassningsåtgärder för dagvattenhanteringen

När det kommer till den del av utredning som rör anpassningsåtgärder för dagvattenhanteringen är det tydligt att detta är en del som tillkommit sent i utredningens arbete, och det är uppenbart att steget mellan problematiken kring små avlopp och skyfallshantering är stort. Resonemanget i kap 4.13 förefaller antyda att även utredaren har uppmärksammat att skyfallsplanering och små avlopp inte har någon logisk eller fysisk beröring annat än att bägge frågorna är viktiga. Det är väsentligt att kommunerna bygger upp kunskap om planeringsförutsättningar för skyfall. Det resonemang som förs varför utredningens bägge delar skall sammanföras i ett och samma kommunala beslutsunderlag känns därmed felkonstruerad och riskerar att urvattna innebörden och den politiska diskussion som krävs kommunalt för att hantera bägge dessa problemställningar i praktiken. Problemställningarna, var och en, behöver en separat diskussion och separata beslut.

Flera delar stannar vid problembeskrivningen och konstaterar att det behöver utredas vidare. Detta är sannolikt delvis beroende på att tiden varit knapp, men det beror rimligen också på att frågan om skyfallssäkring av våra tätorter är en större fråga än att den kan hanteras i enbart vattentjänstlagen.

Det konkreta förslaget till ändring i lagstiftningen utgörs av:

6 a §

För varje kommun ska finnas en av kommunfullmäktige fastställd plan för hur kommunen långsiktigt ska uppfylla sina skyldigheter att ordna vattentjänster enligt 6 §. Planen ska innehålla en redogörelse för kommunens bedömning av hur en ökad belastning på de allmänna va-anläggningarna ska hanteras vid skyfall.

När det gäller hur utredningen ser på kommunernas arbete med klimatanpassning avseende bland annat skyfall kan VA SYD konstatera att i den diskussion som förs inledningsvis i kap 4.13.1 blir detta en traditionell dagvattenfråga som ska lösas som del av vattentjänstlagen snarare än fråga som berör fler aktörer än va-huvudmannen. Denna initiala hållning problematiseras senare i kap 4.13.7 och här blir konklusionen både tydlig och väsentligt annorlunda:

"Att anpassa samhället till ett förändrat klimat utgör ett stort problem. Efter att ha analyserat hinder och möjligheter i vattentjänstlagen för anpassningsåtgärder ser utredningen att det behöver tas ett helhetsgrepp om regleringen kring dagvatten. Hanteringen av dagvatten behöver sättas in i sitt större sammanhang. Det begränsade uppdraget och den snäva tidsramen som utredningen har haft har inneburit att utredningen inte haft möjlighet att på eget initiativ titta på regleringen kring dagvatten i ett större sammanhang. Utredningen bedömer att fortsatta utredningsinsatser behövs på området. Frågor för en sådan utredning skulle kunna vara att titta på hanteringen av dagvatten i hela avrinningsområden och vilka möjligheter till samverkan som då bör finnas samt ansvarsfördelningen mellan fastighetsägare, va-huvudman och kommun.

Dagens hantering av regnvatten i urban miljö har vuxit fram under de senaste 100 åren ur en praxis där systemet för dagvattenhantering har varit kopplat och även underordnats övriga vattentjänsterna. Sett ur ett svenskt och internationellt perspektiv har kunskapen om avrinningsplanering blivit en allt viktigare komponent inte bara för att hantera skyfall utan även för öka stadens generella hållbarhet och utveckla den bebyggda miljön genom att bland annat avsiktligt planera för vattenförekomster i dagen. Detta perspektiv medför att avrinning till följd av regn inte längre kan ses som en traditionell dräneringstjänst. Rumsligt och tidsmässigt skiljer sig även effekterna till följd av ett regn avsevärt från de effekter som en traditionell vattenförsörjning ger upphov till. Med detta sagt är det viktigt att Sveriges kommuner börjar arbetet med att ta fram planer och strategier för att hantera även extrema regnhändelser till följd av bland annat klimatförändringar och att dessa planer har sådan status att de får ett avgörande inflytande på kommunens långsiktiga planering och utveckling och inte enbart ses som traditionella dräneringsplaner som tas fram av va-huvudmannen för att möjliggöra bebyggelse inom något visst område. Detta betyder att skyfallsplanen bör utgå från plan- och bygglagen och att bland annat vattentjänstlagen bör hanteras utifrån ett perspektiv att samtliga operativa samhällsfunktioner skall se till att en grundläggande klimatanpassning av kommunen uppfylls.

I Malmö har en skyfallskartläggning gjorts, vilken pekar ut de områden som riskerar att drabbas värst av skyfall. Åtgärder kan efter en sådan riskkartläggning sättas in initialt där sannolikhet och konsekvenser av ett skyfall är som störst. En sådan skyfallskartläggning och en plan för kommunens vatten, utgör lämpligen en del av översiktsplanen enligt plan- och bygglagen. Sommarens torka visar

också att det finns behov av att recirkulera och kanske lagra vatten, för att säkerställa viss vattentillgång vid extrem torka. Det handlar inte bara om att hantera skyfall.

Beträffande det föreslagna tillägget i vattentjänstlagen, § 6a, menar VA SYD att det är lämpligt att ha med föreslaget planeringskrav i vattentjänstlagen, men att det bör göras ett tillägg till plan- och bygglagen som knyter an till denna. Från och med den 1 augusti 2018 ska, enligt ett tillägg (7 p) till 3 kap 5 § PBL, av översiktsplanen framgå *kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra*. Det vore lämpligt att detta krav breddas till ett krav på en *plan för kommunens vatten*, som del av översiktsplanen, innefattande

- nämnda riskbedömning enligt dagens 3 kap 5 § 7 p PBL med tillägg för *skyfall och allvarlig torka*,
- att det anges i PBL att hänsyn ska tas till innehållet i va-planen enligt LAV. Hur va-anläggningen ska hanteras vid ett skyfall i övergripande drag, borde alltså vara del av översiktsplanen. En del åtgärder kan ju behöva göras utanför va-lagens räckvidd, t ex genom nedsänkta parker.

Va-försörjningen måste förstås anses utgöra en väsentlig del av en plan för kommunens vatten. Därför är det också lämpligt att Boverket får ansvaret att ge stöd till kommunerna i frågan om skyfallsanpassning för de allmänna va-anläggningarna. Boverket ger även stöd till kommunerna angående översiktsplaneringen. Det bör anges i vägledningen om *plan för kommunens vatten enligt PBL*, att samtliga styrmedel för hantering av vattnet ska anges i planen. Här kan jämföras med kommunala avfallsplaner enligt 15 kap miljöbalken: Vilka uppgifter en avfallsplan ska innehålla regleras i Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2017:2) om kommunala avfallsplaner om förebyggande och hantering av avfall. I planen ska mål, åtgärder och styrmedel för att förebygga och hantera avfall samt nedskräpning beskrivas. Avfallsplanen ska bland annat innehålla en beskrivning av nulägesförhållande som påverkar avfallets mängd och sammansättning likväl som en bedömning av avfallsflödenas *framtida utveckling* för att *bättre koppla ihop fysisk planering med avfallsplanering*. På samma sätt bör i Boverkets vägledning till PBLs krav på plan för kommunens vatten som del i översiktsplaneringen, anges att olika styrmedel och åtgärder ska anges. Va-planen är ett av dessa styrmedel, men inte det enda.

Genomförande av klimatanpassningsåtgärder mot skyfall

Utredningen hade i uppdrag att undersöka om va-lagstiftningen behöver ändras för att taxekollektivet ska kunna bekosta åtgärder som leder till en överkapacitet i va-anläggningen och konstaterar att så inte är fallet:

"Det saknas domstolspraxis i frågan om anpassningsåtgärder för dagvattenhanteringen kan finansieras genom va-taxan om åtgärderna innebär att den allmänna va-anläggningen får en överkapacitet. I avsaknad av sådan domstolspraxis råder det osäkerhet kring om va-taxan kan användas för att finansiera anpassningsåtgärder som medför att de allmänna va-anläggningen får en överkapacitet. Utredningen ser inte att det med nuvarande lagstiftning finns något rättsligt hinder mot att låta va-taxan finansiera en viss överkapacitet. Hur stor denna överkapacitet ska vara generellt är svårt att fastslå utan det får avgöras i varje enskilt fall utifrån omständigheterna i kommunen. Utredningens slutsats är dock att det är rimligt att bedöma det som en nödvändig kostnad att anpassa de allmänna va-anläggningarna i befintlig bebyggelse så att de kan hantera mer än ett 10-års regn."

Det verkar med andra ord som att det arbete som har inletts i många kommuner och där gränserna för nuvarande lagstiftning kommer prövas i praktiken är den väg som måhända inte rekommenderas i utredningen men som väl antyds som en praktisk väg framåt i ett läge i väntan på fortsatta utredningsinsatser och tydliga direktiv.

VA SYDs erfarenhet från Malmö och Lund är att det bästa sättet att hantera skyfall oftast är att försöka hantera vattnet *innan* det når den allmänna va-anläggningen. Det vill säga genom att planera och skapa ytor som temporärt kan fördröja vattnet. Detta för att det dels är väsentligt mindre kostsamt och snabbare att genomföra än att bygga ut dagvattenledningsnätet, och dels för att det i de flesta fall inte är möjligt att leda bort dessa mängder och flöden av regnvatten i va-anläggningen. Hindren är både tekniska men även miljömässiga då flertalet recipienter inte kan hantera de vattenmängder som bildas utan allvarliga konsekvenser. Om vattnet från ett skyfall leds till svaga punkter på ledningsnätet ökar även riskerna för uppdämning i systemet, även om det har en ökad kapacitet, med risk för att vatten då tränger upp i fastigheter och dräneringar.

De temporära översvämningssytor som behövs för att hantera skyfall är gator, torg, parker, bollplaner etc. och kan rimligen inte räknas som en del av den allmänna va-anläggningen för att de en gång vart 50:e år översvämmas. Det är heller inte rimligt att taxekollektivet ska bekosta ytor i stadsrummet som till vardags nyttjas för helt andra ändamål än för va-verksamhet, även om utformningen gjorts med tanke på hantering av extrema regnmängder. Utredningen nämner buseffekter av multifunktionella lösningar – rekreation, bullerdämpning etc. vilket talar för att skattekollektivet bör vara med i finansieringen. Avsnitt 5.8.6 nämner att konsekvensen av skyfallsåtgärder kan bli höjd va-taxa, men förbiser att dessa åtgärder rimligen också kan komma att behöva bekostas av skattekollektivet.

Utredningen utreder inte nämnvärt konsekvenserna kring anpassning av befintlig bebyggelse, vilket VA SYD anser är en brist. I kapitel 5.9.5, under avsnittet *Konsekvenser av hantering av ökade regnmängder i befintlig bebyggelse* beskrivs olika åtgärder kortfattat. Det nämns dock inget om de stora svårigheterna kring rådighet, markåtkomst, störningar samt de kostnader som omställningen till en skyfallssäkrad stadsmiljö kommer att innebära. Om man inte belyser de problemen blir det väldigt svårt att på allvar titta på finansieringsfrågan och ansvarsfördelningen.

Ett sätt att underlätta problemet med markåtkomst kan vara att återinföra förköpslagen, något som också föreslås i SOU 2018:67, även om syftet i den utredningen är att möta behovet av nya bostäder.

Utöver det arbete som handlar om ökad kapacitet i dagvattensystemet och en utformning av stadsrummet som kan hantera ytledes rinnande vatten, kommer det sannolikt att göras försök att använda dagvattentaxan för att styra fastighetsägare att välja fastighetsnära lösningar för att förhindrar att dagvatten i traditionell mening uppstår. Även taxan för dagvattenavledning från allmän platsmark kan utformas för att styra mot att förhindra att dagvatten uppstår.

Om ansvarsfördelningen mellan fastighetsägare, va-huvudman och kommun

Klimatanpassningsutredningen *Vem har ansvaret* (SOU 2017:42) analyserade regleringen av dagvatten och markavvattning enligt miljöbalken men avfärdade i princip miljöbalken utan närmare analys huruvida balken klarlägger ansvaret för klimatanpassningsåtgärder eller ej. Även i denna utredning om hållbara vattentjänster saknar VA SYD omnämmandet av miljöbalkens krav på fastighetsägare och verksamhetsutövare, utöver ansvaret för enskilda avlopp. Denna juridiska verktygslåda finns redan tillgänglig, i form av allmänna hänsynsreglerna i 2 kap miljöbalken, 9 kap 1-9 §§ samt 26 kap miljöbalken, kompletterad av förordningen (1998:899) om miljöfarlig verksamhet

och hälsoskydd samt förordningen (1998:901) om verksamhetsutövares egenkontroll enligt miljöbalken. Fastighetsägaren ansvarar för det vatten som finns på dennes fastighet. Det kan också finnas ett ansvar hos annan verksamhetsutövare på fastigheten – antingen för att vattnet och hanteringen av detta kan orsaka skada, eller för att verksamhetsutövaren har en skyldighet att se till att de som befinner sig på fastigheten/nyttjar fastigheten (till exempel hyresgäster, förskolebarn, kunder), inte orsakas risk för olägenhet för hälsan. Försiktighetsprincipen gäller och förebyggande åtgärder bör vidtas. Hur långt den enskilde fastighetsägarens och verksamhetsutövarens ansvar sträcker sig måste dock prövas genom praxis.

Det vore förstås önskvärt med ett förtydligande i lagtext eller vägledning från Naturvårdsverket och Folkhälsomyndigheten, om verksamhetsutövares och fastighetsägares ansvar att vidta förebyggande åtgärder med anledning av klimatförändringarna.

Kommentarer till föreslagna förändringar i lagstiftningen

Förslag till förordning om ändring i förordningen om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (1998:899)

VA SYD anser att reglerna i 13 § förordning (1998:899) om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd, FMH, behöver ändras och förtydligas betydligt mer än det förslag som framförs i remissen. Enligt tillsynsmyndigheter och enligt nyligen meddelade vägledande rättsfall tolkas anmälningsplikten mycket vidare än vad som ursprungligen var tanken. Den språkliga justeringen som föreslås löser inte denna svåra problematik. Dagvatten och spillvatten behöver istället hanteras separat från varandra i lagstiftningen. Även definitionen av avloppsvatten i 9 kap 2 § miljöbalken bör därför ses över.

I sammanhanget vill vi även passa på att påminna om bestämmelsen i 16 § FMH, som anger att ledningarna till en tillstånds- eller anmälningspliktig anläggning som huvudregel ska vara slutna, om inte tillsynsmyndigheten anger annat. Dock medför behovet av dagvattenfördröjning och lokalt omhändertagande av dagvatten idag att huvudregeln för dagvattenanläggningar oftast är det omvända. Bestämmelsen visar med all önskvärd tydlighet på ett behov av att reglera dagvatten separat från spillvatten i lagstiftningen.

Bestämmelserna härrör från hälsoskyddslagen och avsåg BDT-vatten och liknande (jfr sid 33, 40, 102 *Naturvårdsverkets Handbok 2003:5 Tillståndsprövning och anmälan avseende miljöfarlig verksamhet*). Enligt ny tolkning av dessa regler omfattas dock även dagvatten av anmälningsplikten i 13 § FMH (se MÖD 2016-M 11222 och -M 11218 som avser fasta anordningar för vägdagvatten). Då man bara hänvisar till den vägledning som finns från Havs- och vattenmyndigheten, som är inriktad på enskilda avlopp, blir det mycket oklart vilka åtgärder på dagvattennätet som krävs och är anmälningspliktiga enligt bestämmelsen. Anmälningsplikten i den här formuleringen är en stor belastning som hindrar utvecklingen mot hållbara vattentjänster. VA SYD befarar att såväl va-huvudmannen som andra parter avstår förbättrande åtgärder i dagvattensystemet med anledning av denna anmälningsplikt.

Den extensiva tolkning av vad som behöver anmälas i förväg kan dessutom medföra mycket stora problem för ett effektivt och nödvändigt underhåll av va-anläggningen: Tillsynsmyndigheten menar bland annat att anmälan behöver ske sex veckor i förväg. Trots bestämmelsens formulering om anmälningsplikt för "installation" av anläggning, som avser fasta anläggningar, har motsvarande krav

ställt vid tillfälliga underhållsarbeten. Miljönyttan av denna extensiva anmälningsplikt kan starkt ifrågasättas.

Som VA SYD påtalat måste frågan om hur dagvatten ska hanteras lösas redan i planskedet, annars kommer den inte kunna lösas senare, eftersom dagvattenhanteringen är så starkt kopplad till volymer och tillgängliga ytor. Om man exempelvis i planskedet fastställer en plan som bygger på att dagvatten hanteras genom slutet rörsystem utan fördröjning eller rening, men tillsynsmyndigheten sedan vid anmälan om det nya dagvattensystemet anser att vattnet ska fördröjas eller renas så behövs ytor för att kunna genomföra det. Har dessa inte avsatts i planen så kommer den hanteringen inte heller kunna ske. Det innebär att planen är gällande men det finns inget sätt att hantera dagvattenfrågan, vilket gör att planen inte kan genomföras. Att ha en anmälningsplikt för dagvattenanläggningar kan alltså allvarligt hindra den planerade stadsutvecklingen. Dagvattenfrågan behöver, som vi påtalat, hanteras redan i planskedet och därför behövs översyn av PBL, och krav på anmälan istället hanteras som en fråga i planprocessen.

Förslag till förändring i lagen om allmänna vattentjänster (2006:412)

§6

Om det med hänsyn till skyddet för människors hälsa eller miljön behöver ordnas vatten försörjning eller avlopp i ett större sammanhang för en viss befintlig eller blivande bebyggelse, ska kommunen

1. *bestämma det verksamhetsområde inom vilket vattentjänsten eller vattentjänsterna behöver ordnas, och*
2. *se till att behovet snarast, och så länge behovet finns kvar, tillgodoses i verksamhetsområdet genom en allmän va-anläggning.*

Vid bedömningen av behovet av en vattentjänst enligt första stycket ska särskild hänsyn tas till möjligheten att på ett annat sätt uppnå ett motsvarande skydd för människors hälsa och miljön.

6 a §

"För varje kommun ska finnas en av kommunfullmäktige fastställd plan för hur kommunen långsiktigt ska uppfylla sina skyldigheter att ordna vattentjänster enligt 6 §.

Planen ska innehålla en redogörelse för kommunens bedömning av hur en ökad belastning på de allmänna va-anläggningarna ska hanteras vid skyfall."

VA SYD anser att förslaget i grunden är bra. Att en sådan plan ska tas fram och fastställas av kommunfullmäktige gör att kommunfullmäktige tydligt får ansvaret för vattentjänsterna i den egna kommunen, och vilka långsiktiga prioriteringar som behöver göras. Det saknas ofta en tydlig ansvarig för vattenfrågorna inom kommunen, särskilt om va-huvudmannaskapet ligger på en annan organisation. Dessutom saknas ofta samordning av vattenfrågorna inom kommunerna. Detta är en bra start. Dock ser VA SYD att den andra meningen, om skyfallshantering, måste kopplas till plan- och bygglagen, PBL. Genom att endast ha med skrivelsen i vattentjänstlagen är det lätt att tro att utredningen menar att frågan därmed är löst, trots att vattentjänstlagen inte reglerar planeringsfrågor eller markåtkomst. VA SYD menar att en skyfallsplanering även bör ske som del i översiktsplaneringen och då ta ett större grepp än va-planen. Se tidigare resonemang.

Om samråd om VA-plan, nya 6b-6d §§

6 b §

Innan kommunen antar en plan enligt 6 a § ska kommunen

1. på lämpligt sätt och i skälig omfattning samråda med de fastighetsinnehavare och myndigheter som kan ha ett väsentligt intresse av planen, och

2. ställa ut ett förslag till plan för granskning under minst fyra veckor. Kommunen ska informera om utställningen på sin webbplats före utställningstidens början. Informationen ska innehålla uppgift om förslaget huvudsakliga innebörd, var det ställs ut samt inom vilken tid och till vem synpunkter ska lämnas.

6 c §

När kommunen antar planen enligt 6 a § ska kommunen ta hänsyn till de synpunkter som kommit fram i samrådet och granskningen enligt 6 b §.

6 d §

Bestämmelserna i 6 b och 6 c §§ gäller även förslag till ändringar i en plan enligt 6 a §.

Föreslagna bestämmelser om utställning, samråd, etc, bör tas bort eller dras ner och förtydligas. Framtagandet av en kommunal VA-plan omfattas redan av krav på samråd, utställning och miljöbedömning enligt 6 kap MB (se utredningen sid 175). För att undvika dubbelreglering bör det räcka med en hänvisning från LAV till 6 kap MB, eventuellt med vissa tillägg i LAV – t ex att samrådet även ska avse fastighetsägare som kan ha väsentligt intresse av planen.